

ARTIKEL

Een integrale veiligheidsmonitor als hulpmiddel bij het sturen op beleidsdoelen: theorie, praktijk en geleerde lessen*

Ike Kroesbergen & Arthur Rijkers

Dit artikel beschrijft een casus: de ontwikkeling van een Monitor Integrale Veiligheid voor het sturen op beleidsdoelen op strategisch-tactisch niveau. Dataverwerking, duiding en dialoog gebeurden cyclisch. Werkproces en geleerde lessen zijn beschreven vanuit een theorie over samen sturen op beleidsdoelen. Vanuit vier beleidsdoelen is een gelaagde set indicatoren voor integrale veiligheid ontwikkeld, ingedeeld naar stappen in de veiligheidsketen. Data uit registraties van veiligheidspartners en informatie over de beleving van veiligheid door inwoners zijn benut. De monitor heeft bijgedragen aan een gezamenlijke probleemdefinitie door alle partners, geeft onderlinge verbinding op beleidsdoelen en wordt benut bij het opstellen van gemeentelijke jaarplannen veiligheid.

1 Samen sturen op integrale veiligheid

Nederlanders hebben naast gezondheid, oprechtheid, liefde en geluk ook veiligheid als kernwaarde in hun leven (I&O Research, 2018). De waarde veiligheid delen zij met vele maatschappelijke organisaties, zoals gemeenten, Politie, Openbaar Ministerie, Brandweer en Veiligheidsregio's. De kernwaarde veiligheid in samenhang met gezondheid en zorg wordt gedeeld met onder meer Zorg- en Veiligheidshuizen, Veilig Thuis-organisaties, GGD's, instellingen voor verslavingszorg en het Nederlandse Rode Kruis. De maatschappelijke partners delen ambities en doelen in integraal veiligheidsbeleid. Zij werken samen aan activiteiten voor veiligheid van burgers, onder normale omstandigheden en ook bij incidenten en onder crisissomstandigheden (Van Steden, 2011a). Bij dergelijke integrale beleidsdomeinen is het samen objectiveren en signaleren van problemen, het kiezen van een gezamenlijke richting en het sturen vanuit gemeenschappelijke waarden een behoorlijke uitdaging. De titel *Sleuren of sturen?* van een publicatie van Tops et al. (2010) is illustratief.

* De Monitor Integrale Veiligheid kwam tot stand door de bereidwillige bijdrage van alle partners die data leveren. De auteurs danken de leden van de werkgroep 'governance' van het district De Markiezaten voor de constructieve samenwerking: Angelo van den Berg, Yvon van Loon (tot september 2020), Melanie Donkers, Ellen Uenk (vanaf september 2020), Harold van de Velde, Chris Vermeeren én alle deelnemers aan het Veiligheidsoverleg van het district De Markiezaten. De Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant faciliteert de auteurs van dit artikel bij het ontwikkelen en onderhouden van de Monitor Integrale Veiligheid.

Er zijn verschillende studies gedaan naar bevorderende en belemmerende factoren voor het samen sturen op beleidsdoelen. *Bevorderende factoren* zijn leiderschap, onderling vertrouwen en bekendheid met elkaars referentiekader (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009; Dijkstra & Jacobs, 2016). Dit werd verder ingedeeld in bevorderende factoren in het *spel*: waarde creëren, draagvlak en draagkracht, openheid en transparantie, onderhandelingsruimte en -bereidheid, in het *instrumentarium*: procedures, communicatie, structuur, en in *kenmerken van de spelers*: flexibiliteit, interesse in mensen, kennis en kunde, leiderschap (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009). Van Steden (2011b: 42-43) vat de bevorderende factoren voor succesvolle samenwerking in lokaal veiligheidsbeleid in de volgende tien punten samen:

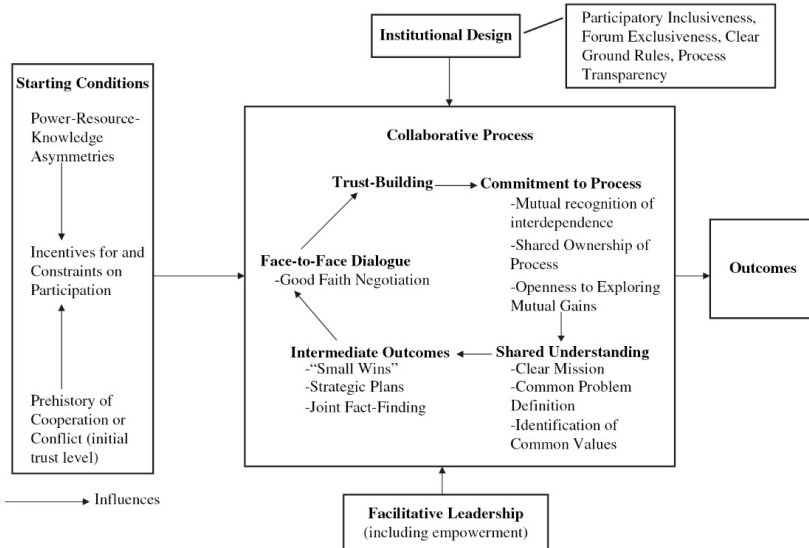
- 1 heldere beleidsdoelen en communicatie daarover;
- 2 veiligheidspartners erkennen elkaar en waarderen ieders inbreng;
- 3 zodanige informatieoverdracht dat informatie op de juiste plekken komt;
- 4 continuïteit waardoor veiligheidspartners elkaar blijven treffen;
- 5 onderling vertrouwen tussen partners;
- 6 relatieve autonomie van professionals waardoor zij kansen benutten;
- 7 benutten van bewezen goede voorbeelden, maar ook improviseren en exploreren;
- 8 gericht zijn op algemene belangen die de afzonderlijke belangen overstijgen;
- 9 leidinggeven aan de netwerksamenwerking;
- 10 democratische verantwoording.

Als *belemmerende factoren* voor het samen sturen op veiligheid kwamen naar voren: een sterke gerichtheid op wetgeving, bureaucratistische structuren, hiërarchie met gebrek aan autonomie van professionals en een ingewikkelde politiek-bestuurlijke omgeving (Pullen, 2018) of een verborgen strijd tussen partners (Salet, 2019). Eén van de kernproblemen in samenwerking blijkt spraakverwarring te zijn, omdat er geen gemeenschappelijke informatievoorziening en geen gemeenschappelijke taal is (Kaats & Opheij, 2012). Ook Tops et al. (2010) en Boutellier en Van Marissing (2011) benadrukten het belang van een gemeenschappelijke informatievoorziening, zodat veiligheidsproblemen vanuit een gezamenlijk perspectief geobjectiveerd kunnen worden. In de spraakverwarring over veiligheid speelt ook een rol (Van den Herrewegen & Verfaillie, 2011; Van der Aa, 2016) dat enerzijds de beleving van veiligheid door inwoners en anderzijds de feiten (meldingen, incidenten, activiteiten) uit registraties een verschillend beeld kunnen geven over veiligheid. Daarbij moet gewaakt worden voor de te eenvoudige redenering dat data uit registraties van veiligheidspartners rechtstreeks en eenduidig samenhangen met percepties van en veiligheidsbeleving door burgers. Mensen ontwikkelen overtuigingen over wat (on)veilig is in interactie met anderen, naast en aanvullend op wat zij feitelijk meemaken. De uitdaging is om (on)veiligheid vanuit verschillende perspectieven te bespreken met belanghebbenden. Doel daarbij is om de criteria of voorwaarden voor het spreken over (on)veiligheid te verduidelijken en een dialoog te voeren over zinvolle acties of beleidsmatige keuzes (Van den Herrewegen & Verfaillie, 2011).

1.1 Theoretisch model voor proces van samen sturen op veiligheidsdoelen

Verdere aanknopingspunten voor het proces van samen sturen op veiligheidsdoelen werden gevonden in een metastudie van Ansell en Gash (2008). Zij ontwikkelden een theoretisch model voor samen sturen op beleidsdoelen, door hen omschreven als: 'the rules and forms that guide collective decision making'.

Figuur 1 Theoretisch model van gezamenlijk sturen op beleidsdoelen (overgenomen van Ansell & Gash, 2008)



Dit theoretische model (figuur 1) geeft allereerst het belang aan van de startcondities in de samenwerking. Een evenwichtige verdeling van hulpbronnen en status tussen de partners bevordert gezamenlijke sturing, terwijl een disbalans hierin al bij de start samenwerking in de weg kan staan. Verwachtingen over betekenisvolle uitkomsten en praktisch gebruiksnut zullen door de partners afgewogen worden tegen de inspanningen die geleverd moeten worden. Ook conflicten of juist succeszen uit het verleden bepalen de startcondities. In het theoretische model is verder apart aandacht voor de vormgeving (*Institutional Design*) van het proces van samen sturen. Transparantie over doel en aanpak, een doordacht proces met heldere stappen en overeenstemming over de uitgangspunten zijn belangrijke elementen.

De kern van het model van Ansell en Gash bestaat uit een cyclisch samenwerkingsproces. De cyclus bestaat uit communicatie en een face-to-facediaalooq, wat een essentiële voorwaarde is voor het opbouwen van vertrouwen en commitment aan het gezamenlijke proces. Onderdeel van de cyclus is *shared understanding*: een gezamenlijk perspectief op problemen en mogelijke oplossingen. Ook (tussentijdse) uitkomsten zijn onderdeel van de cyclus, omdat dit de motivatie bevordert om samen door te gaan. Ten slotte is er in het theoretische model apart aandacht voor

faciliterend leiderschap om het cyclische proces in stand te houden en te faciliteren.

1.2 *Gezamenlijk monitoren op beleidsdoelen: probleemstelling*

Samenvattend blijkt in de verschillende onderzoeken naar het samen sturen op veiligheidsdoelen dat een gedeelde probleemdefinitie en dialoog over mogelijke oplossingsrichtingen essentiële factoren zijn. Verder brengt het theoretisch model van Ansell en Gash de bevorderende en belemmerende factoren in dit sturingsproces samen en geeft dit model nog meer houvast voor het proces van samen sturen. Het onderscheid in startconditie, ontwerp van het werkproces en de kerncyclus van data naar duiding en dialoog met daarin een gezamenlijke probleemdefinitie, kan behulpzaam zijn. Juist een monitor kan vanuit data bijdragen aan een gemeenschappelijke taal en probleemdefinitie, en via een gezamenlijke duiding en dialoog aan de vertaalslag naar oplossingsrichtingen voor geconstateerde problemen. Een gezamenlijke monitor kan een hulpmiddel zijn om als veiligheidspartners samen te sturen op beleidsdoelen (Van Mierlo et al., 2010; Breman et al., 2014). Echter, bij monitoring van het integrale veiligheidsdomein is het eerste probleem dat onderzoek naar de ervaring met monitors waarin data gecombineerd zijn met duiding en dialoog schaars is. Een tweede probleem is dat monitors doorgaans apart ontwikkeld zijn op inhoudelijke deelterreinen, zoals de sociale veiligheid (CBS Veiligheidsmonitor 2019) en dat daarin indicatoren over zorg en veiligheid en omgevingsrisico's en crisisaanpak ontbreken.

In dit artikel wordt een casus beschreven: de ontwikkeling van een monitor integrale veiligheid voor het samen sturen op beleidsdoelen waarbij data, duiding en dialoog in een cyclisch proces gebeuren. Daarbij worden het ontwikkelproces en de geleerde lessen beschreven vanuit het gepresenteerde theoretische kader.

2 **Startconditie: Districtelijk Integraal Veiligheidsbeleid**

De context van deze casus is het district De Markiezzaten, bestaande uit zeven gemeenten in West-Brabant en één in Zeeland. Deze gemeenten hebben samen een Districtelijk Integraal Veiligheidsplan (IVP) ontwikkeld met als titel: 'Samen bouwen aan onze veiligheid' (District De Markiezzaten, 2019). Daarin zijn vier strategische opgaven voor de periode 2019-2022 opgenomen:

- 1 aanpakken van georganiseerde criminaliteit en cybercrime;
- 2 behouden van een gezamenlijke aanpak van zorg en veiligheid;
- 3 een veilige buurt voor iedereen;
- 4 een beter evenwicht tussen risico's en omgeving en een daadkrachtige crisisbeheersing.

Dit strategische beleidsplan is tot stand gekomen in een samenwerking van de acht gemeenten en met inbreng van vele partners: Politie, RIEC, Meld Misdaad Anoniem, Veilig Thuis, Halt, Zorg en Veiligheidshuis, Verslavingszorg, Veiligheidsregio, Brandweer, het Nederlandse Rode Kruis en GGD. Zij leverden onderbouwende informatie en/of hebben in workshops deelgenomen aan discussies over prioriteiten en beleidsdoelen. Het Integraal Veiligheids Plan (IVP) is vervolgens vastgesteld

door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Jaarlijks maken de acht gemeenten hun eigen jaarplannen veiligheid, waarbij naast de districtelijke doelen ook het lokale veiligheidsbeeld en de lokale aandachtspunten betrokken worden. Het Districtelijke Driehoeks Overleg heeft aan een werkgroep ‘governance’ met beleidsadviseurs van gemeenten gevraagd de beleidsdoelen integrale veiligheid te monitoren. In deze werkgroep zijn vier gemeenten vertegenwoordigd, namens de acht gemeenten in het district. Tevens treffen in een Veiligheidsoverleg de beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid van de acht gemeenten en de partners elkaar regelmatig. Zij stemmen de activiteiten op de verschillende beleidsdoelen op elkaar af. De auteurs (onderzoekers) zijn door de werkgroep ‘governance’ gevraagd om te ondersteunen bij de ontwikkeling, data-uitvraag en -verwerking en het onderhoud van een Monitor Integrale Veiligheid, als een hulpmiddel bij het samen sturen op de districtelijke beleidsdoelen en voor de vertaling naar gemeentelijke jaarplannen veiligheid. De auteurs zijn daarin gefaciliteerd door de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, vanuit het belang informatiegestuurd te werken aan veiligheid.

3 Ontwerp: doel, primaire gebruikersgroep, uitgangspunten en proces

De eerste stap in het ontwerp van een integrale veiligheidsmonitor was het bespreken en vastleggen van het doel van de monitor en de primaire gebruikersgroep. Ook zijn de uitgangspunten voor de monitor bepaald en is een cyclisch proces ontworpen met een tijdsplan. Daarbij diende een integrale monitor uit het sociaal domein als inspiratie (Rijkers, 2017).

Het werkproces met de thema’s van de sessies met de werkgroep ‘governance’ ziet er als volgt uit:

- doel en primaire gebruikersgroep van de monitor;
- algemene uitgangspunten;
- werken in cocreatie; rol en taken van werkgroep, Veiligheidsoverleg, onderzoekers;
- transparantie: documentatie van data, analyses en producten;
- vorm eindproduct: klikbare pdf, door te ontwikkelen tot dynamisch te gebruiken dashboard;
- indicatoren: definities, bron, bijdrage aan beleidsdoelen, indeling naar thema en veiligheidsketen, wel/geen aanwezigheid overlap of lacunes;
- databronnen: betrouwbaarheid en bruikbaarheid;
- contactpersonen dataleveranciers;
- ontwikkelen van extra module voor CBS Veiligheidsmonitor (brandveiligheid, veiligheid evenementen en incidenten, toezicht in openbare ruimte);
- uitvraag data bij de partners;
- verwerking data tot concept monitor;
- halffabricaat monitor besproken met aantal bestuurders;
- bespreking in Veiligheidsoverleg;
- voorbereiding dialoogbijeenkomst met veiligheidspartners inclusief duidingsverslag;
- aanbieding en verspreiding monitor;

- voorbereiding bestuurlijke dialoog;
- evaluatie, geleerde lessen;
- benutting in gemeentelijke jaarplannen veiligheid.

Het doel en de primaire gebruikers van de Monitor Integrale Veiligheid werden als volgt vastgelegd: het integraal monitoren van de ontwikkelingen in veiligheid, waarmee bestuurders en veiligheidsadviseurs van de gemeenten en de partners een gezamenlijk beeld vormen en met elkaar in dialoog gaan om zinvolle beleidsmatige keuzes te bepalen. Het betreft het monitoren van beleidsdoelen op strategisch-tactisch niveau voor district en gemeenten en niet de operationele aansturing op wijk- of buurtniveau binnen een gemeente. De verschijningsfrequentie is daarmee ook vastgelegd op één keer per jaar, gekoppeld aan de cyclus van het stellen van beleidskaders voor de beleidsbegroting, uitmondend in de jaarplannen veiligheid van de gemeenten en de veiligheidspartners. Omdat de monitor ontwikkelingen in beeld brengt, worden trends in de tijd getoond bij voorkeur voor vijf jaar, op indicatoren die de strategische opgaven weerspiegelen. De indicatoren zijn zowel afkomstig uit registraties van allerlei partners als uit onderzoek naar de veiligheidsbeleving van burgers (CBS Veiligheidsmonitor). De partners die vanuit hun registraties data leveren voor de Monitor Integrale Veiligheid zijn: gemeenten, Veiligheidsregio, Brandweer, GGD, Politie, Openbaar Ministerie, Taskforce RIEC, Zorg- en Veiligheidshuis, Halt, Meld Misdaad Anoniem, het Nederlandse Rode Kruis, Veilig Thuis en Verslavingszorg. Het betreft collectieve data per gemeente, dus geen gegevens op persoonsniveau. Verder zijn open databronnen benut, zoals uit Statline van het CBS. Als vorm van de Monitor Integrale Veiligheid is in eerste instantie gekozen voor een klikbare pdf. Inmiddels is de vorm doorontwikkeld naar een dynamisch dashboard in PowerBI. Ook zijn intussen de eerste stappen gezet om meer districten en gemeenten te betrekken.

Vanaf de start is als uitgangspunt gekozen om de data in het dashboard te duiden in een face-to-faciedialogsessie met de partners, zodat verschillende perspectieven van belanghebbenden gedeeld worden en een gezamenlijke probleemdefinitie en eenheid van taal worden bevorderd. Naast de aanpak voor de dataverzameling en verwerking tot een dashboard, is ook een aanpak voor een duiding en dialoogsessie ontwikkeld. Ook is een halffabricaat monitor besproken met een aantal bestuurders, om eerste reacties te vernemen. Voor de helderheid van het proces is bij de sessies met de werkgroep steeds een tijdlijn geschetst met processtappen, vanuit de cyclus dataverzameling, duiding en dialoog toewerkend naar jaarplannen veiligheid en sturing op veiligheidsdoelen. Doel, primaire gebruikersgroep, uitgangspunten en helderheid in het proces bleken houvast te geven aan de werkgroep ‘governance’.

4 Gezamenlijke probleemdefinitie met een gelaagde set indicatoren

In het cyclische proces volgens Ansell en Gash betreft de *shared understanding* allereerst het begrip ‘veiligheid’. Dit begrip is niet eenduidig, het bestaat uit allerlei gelaagdheden (Van Steden, 2011a). Hiervoor werd al besproken dat integrale veiligheid in de monitor zowel benaderd is vanuit data uit registraties, alsook vanuit

de veiligheidsbeleving van burgers. In de gelaagdheid van veiligheid is verder gekozen voor een indeling naar vier beleidsthema's: georganiseerde criminaliteit en cybercrime, zorg en veiligheid, veilige buurt, en risico's en omgeving. Per thema is er een indeling gemaakt in stappen in de veiligheidsketen: preventie, signalen (meldingen, incidenten), interventies en effect. In het IVP is gekozen voor beleving van veiligheid door inwoners als effectmaat voor integraal veiligheidsbeleid; deze keuze is overgenomen in de monitor. De monitor is zo ontworpen, dat iedere indicator voor veiligheid is ingedeeld naar een thema en een stap in de veiligheidsketen en via navigatie in de monitor te vinden is. Een concreet voorbeeld: bij het thema 'zorg en veiligheid' staat onder 'preventie' de indicator: aantal Halt-voorlichtingen naar thema. Een ander voorbeeld: bij het thema 'risico's en omgeving' staat onder 'interventies' de indicator: aantal keer inzet van de Officier van Dienst Bevolkingszorg. Bij een eerste indeling van de indicatoren die in het IVP gebruikt zijn in de verschillende stappen in de veiligheidsketen, bleek dat er geen indicatoren voor preventie opgenomen waren. Daarop zijn aanvullende indicatoren voor preventie in de indicatorenlijst gedefinieerd. Verder bleken op verschillende thema's effectmaten te ontbreken, zoals beleving door inwoners van brandveiligheid of veiligheid bij incidenten of evenementen. De geleerde les is geweest dat een indeling naar thema's en stappen in de veiligheidsketen behulpzaam is geweest bij het ontdekken van overlap en lacunes in indicatoren en om ervoor te zorgen dat een evenwichtig geheel van indicatoren ontstond. De bijlage (opgenomen na de literatuurlijst) geeft een volledig overzicht van de indicatoren zoals deze in de Monitor Integrale Veiligheid editie 2020 waren opgenomen. Dit overzicht van indicatoren is tevens een voorbeeld van een concreet tussentijds resultaat. De ambitie is om de komende jaren de gelaagde set indicatoren voor veiligheid op basis van ervaringen in dialoogsessies en ervaren gebruikswaarde, verder te optimaliseren.

5 Gezamenlijke probleemdefinitie via harmonisatie in definities

Voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal heeft de werkgroep 'governance' de verschillende definities van indicatoren besproken. Er werd bediscussieerd tot welke mogelijke acties of beleidskeuzes een indicator met een bepaalde definitie kan leiden. Op die manier is de gebruikswaarde van de verschillende indicatoren voor beleidskeuzes op voorhand zo hoog mogelijk gemaakt. Zo zijn er indicatoren afgefallen vanwege een verwachte geringe gebruikswaarde voor veiligheidsbeleid. Voorbeelden hiervan zijn: vaccinatiegraad bij kinderen, aantal leerplichtzaken en aantal voortijdig schoolverlaters. De werkgroep beoordeelde dat deze indicatoren te veel op een flankerend beleidsterrein betrekking hadden, bijvoorbeeld het gezondheids- of jeugdbeleid. Ook een gebrekkige datakwaliteit was soms reden een indicator te laten vervallen en op zoek te gaan naar een alternatief. Zo bleek de registratie bij de gemeenten van het aantal leden van WhatsApp-buurtpreventiegroepen niet compleet genoeg, maar kon wel gebruik gemaakt worden van de indicator '% inwoners dat zegt dat WhatsApp buurtpreventie aanwezig is en er wel/niet gebruik van maakt' zoals in de CBS Veiligheidsmonitor gemeten bij een representatieve steekproef van inwoners. In de doorontwikkelde versie van de Monitor Integrale Veiligheid is bij iedere indicator een informatieknp beschikbaar

met definitie en databron. Ook heeft de gebruiker daarin de keuze om de absolute aantallen uit te drukken als een getal per 10.000 inwoners. Door deze gecorrigeerde getallen is een zuiverder vergelijking te maken tussen gemeenten met een verschillend inwoneraantal.

De acht gemeenten nemen alle deel op gemeenteniveau aan de CBS Veiligheidsmonitor. Ook is het in samenwerking tussen de gemeenten en de Veiligheidsregio mogelijk geworden om naast de basismodule over sociale veiligheid een extra module met vijf pagina's vragen toe te passen. In deze extra module zijn vragen opgenomen over de beleving van de brandveiligheid, evenementenveiligheid, veiligheid bij incidenten en het toezicht in de openbare ruimte, zodat de beleving op integrale veiligheid op een vergelijkbare manier gemeten is in de acht gemeenten van het district. De CBS Veiligheidsmonitor vindt één keer per twee jaar plaats, waardoor de indicatoren op de veiligheidsbeleving één keer per twee jaar aangevuld worden in de Monitor Integrale Veiligheid.

6 Commitment aan het gezamenlijke proces door dataleveranciers en Veiligheidsoverleg

Voor het ontwikkelen van een gezamenlijke monitor is medewerking door de dataleveranciers een randvoorwaarde. De data-uitvraag is gedaan door de werkgroep 'governance', waarbij ze het IVP bijvoegde en doel en proces schetste. Na de dataverwerking kreeg de leverancier het eigen resultaat teruggekoppeld, met dank voor de datalevering. Tijdens de dialoogsessie zijn naast de beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid van de gemeenten ook alle partners uitgenodigd om de totale monitor te bespreken, zodat de eigen data geplaatst kunnen worden in de context van de data van andere partners. Ook is de monitor agendapunt van het Veiligheidsoverleg: een regelmatig overleg van alle beleidsmedewerkers veiligheid van de acht gemeenten en een medewerker van de Politie en het Openbaar Ministerie (een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezzaten en een medewerker van de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland zijn agendalid). Daar is de opzet van de monitor besproken, evenals de voortgang en het resultaat. Ook wordt via dit Veiligheidsoverleg commitment aan het gezamenlijke proces en het gebruik van de monitor voor de gemeentelijke jaarplannen veiligheid bevorderd.

7 Bespreking halffabricaat met enkele bestuurders

In het proces van ontwikkeling van de monitor is een halffabricaat besproken met enkele burgemeesters, een gemeentesecretaris, directeur van de Veiligheidsregio en districtschef van de Politie. Doel van deze test was om de toepassing van de Monitor Integrale Veiligheid door bestuurders te bespreken. Vraag daarbij is op welk moment in het ontwikkelproces zo'n gesprek het best gehouden kan worden. Als dit te vroeg in het proces is, dan kunnen bestuurders zich onvoldoende een beeld van de resultaten van een monitor vormen; is het te laat in het proces, dan is de monitor ontwikkeld en kost verwerking van aanvullingen onevenredig veel inspanning. Uit onderzoek naar de gebruikswaarde van monitors voor bestuurders

(De Kool, 2007: 42-43) is bekend dat er drie soorten bestuurlijk gebruik onderscheiden worden: rationeel, politiek en cultureel met verschillende invalshoeken. Dit benadrukt dat bij communicatie over het gebruiksnuut van de monitor ook de verschillende invalshoeken van bestuurlijk gebruik belangrijk zijn. Sommige indicatoren bleken uit te nodigen tot een gesprek om meer van elkaar te leren, zoals de indicator: aantal bijeenkomsten en geschat aantal deelnemers aan bijeenkomsten over de risico's van ondermijning. Andere indicatoren, zoals die over de aanpak van mensenhandel, nodigden uit tot een gesprek over hoe samen te sturen op signalering en interventies.

8 Dialoogsessies over de inhoud van de monitor

De deelnemers aan het Veiligheidsoverleg en alle dataleveranciers zijn uitgenodigd voor een face-to-facedialoogsessie over de Monitor Integrale Veiligheid. Van de 40 genodigden hebben er 38 de uitnodiging geaccepteerd. Vanwege de startfase van de coronabestrijding waren enkele genodigden onverwacht afwezig, wat naar schatting leidde tot rond de 30 aanwezigen. De aanpak van de dialoogsessie was om in gemixte groepen de uitkomsten per thema (georganiseerde criminaliteit en cybercrime; zorg en veiligheid; veilige buurt; risico's en omgeving) te bespreken. Er waren twee besprekrondes. De gemixte groepen werden in de eerste besprekronde van tevoren ingedeeld door de werkgroep 'governance', zodanig dat er een gemixte groep ontstond van veiligheidspartners en gemeenten met per thema maximaal tien deelnemers. In de tweede besprekronde konden de deelnemers zelf een thema kiezen. Doordat er bij binnenkomst maximaal tien plekken per thema beschikbaar waren (tien strookjes met daarop het thema vermeld) werd bereikt dat ook in de tweede ronde de deelnemers goed verspreid waren over de vier thema's. Leden van de werkgroep 'governance' verzorgden de gespreksleiding. Enkele leden van het Veiligheidsoverleg maakten het verslag van de discussie en interpretatie van de uitkomsten van de Monitor Integrale Veiligheid. Tevoren was een briefing gemaakt voor de gespreksleiders en degenen die het verslag maakten. Bij het maken van de gemeentelijke (integrale) jaarplannen veiligheid voor 2021 hebben de uitkomsten van de Monitor Integrale Veiligheid samen met de verslagen van de dialoogsessie als input gediend voor de beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid.

De bestuurlijke dialoog is in 2020 twee keer ingepland geweest (15 april en 1 oktober), maar vanwege de coronamaatregelen konden deze bijeenkomsten beide keren niet doorgaan. De opzet van de bestuurlijke dialoog was dat vier sprekers (bestuurders), ieder op een thema van het IVP aan de hand van de Monitor Integrale Veiligheid, een inleiding zouden geven over veiligheid in de acht gemeenten en in het district De Markiezaten, om vervolgens het debat met de burgemeesters daarover te voeren.

9 Tot slot

In dit artikel werd gestart met twee problemen in het samen sturen op integrale veiligheidsdoelen. Ten eerste is er nog weinig onderzoek en bewijskracht voor pro-

ces en resultaat van een cyclisch proces van data naar duiding en dialoog op integrale veiligheidsdoelen. Het tweede probleem is dat er weinig ervaringen beschreven zijn met breed samengestelde monitors, met indicatoren waarbij veiligheid in al z'n gelaagdheden is gemeten. In het district De Markiezaten is deze ervaring opgedaan door de acht gemeenten en de veiligheidspartners. Het theoretisch model van Ansell en Gash heeft daarbij geholpen om structuur aan te brengen in het proces. Het is gelukt met alle veiligheidspartners een cyclus te volgen van data-uitvraag, dataverwerking naar duiding en dialoog door beleidsadviseurs van gemeenten en veiligheidspartners.

De concrete meerwaarde van de Monitor Integrale Veiligheid zoals door de werkgroep 'governance' geformuleerd, is als volgt:

- 1 meer eenheid van taal en gezamenlijke beeldvorming;
- 2 meer verbinding met veiligheidspartners op beleidsdoelen integrale veiligheid;
- 3 nuttig te gebruiken bij het maken van jaarplannen veiligheid;
- 4 efficiëntere verwerking en ontsluiting van data én efficiënte aanpak in één dialoogsessie.

De Monitor Integrale Veiligheid én de gezamenlijke dialoog over de uitkomsten heeft geleid tot meer eenheid van taal in databronnen en definities en meer gezamenlijke beeldvorming over het integrale veiligheidsbeleid. Mede hierdoor wordt meer verbinding ervaren met de veiligheidspartners op de beleidsdoelen integrale veiligheid. De uitkomsten van de Monitor Integrale Veiligheid zijn door beleidsmedewerkers veiligheid inmiddels concreet benut bij het maken van jaarplannen veiligheid. Ook efficiency in het proces van data-uitvraag en -verwerking wordt als meerwaarde van de monitor benoemd, omdat met één data-uitvraag en dataverwerking voor de acht gemeenten en de partners concreet inzicht in integrale veiligheid is geboden. Ook het organiseren van één dialoogsessie voor alle acht gemeenten en de partners, draagt bij aan de ervaren efficiency.

De bestuurlijke dialoog is noodgedwongen uitgesteld, met de ambitie om deze in 2021 met de uitkomsten van de Monitor Integrale Veiligheid editie 2021 alsnog te voeren. Het is nu nog te vroeg om conclusies te trekken hoe de Monitor Integrale Veiligheid bijdraagt aan de dialoog over veiligheidsdoelen door bestuurders. Ook is het nog te vroeg om ervaringen van andere districten te beschrijven.

Het blijven volhouden van het cyclische proces van data-uitvraag, dataverwerking naar duiding en dialoog in een gezamenlijk ritme met alle partners, vraagt tijd en vertrouwen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor integrale veiligheid.

Literatuur

- Aa, B. van der (2016) Rapportcijfer voor veiligheid in de buurt: bruikbaar voor beleid? *Beleidsonderzoek Online*, maart 2016. DOI: 10.5553/BO/221335502016000003001.
- Ansell, C. & A. Gash (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-572. DOI: 10.1093/jopart/mum032.
- Boutellier, H. & E. van Marissing (2011) Veiligheidsarrangementen in IJburg: Over de praktijk van de besturing van veiligheid. *Tijdschrift voor veiligheid*, 10(1), 59-68.

- Breman, B.C., M. de Groot, B. Ottow & W. Rip. (2014) Monitoren doe je samen - de meerwaarde van participatieve monitoring. *H2O-Online*, 20 juli 2014. <https://edepot.wur.nl/310085>.
- Bremekamp, R., E. Kaats & W. Opheij (2009) Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken. *Holland Management Review*, 127, 2-9.
- CBS (2019) www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019.
- Dijkstra, J. & M. Jacobs (2016) Keten- en netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein. *Bestuurswetenschappen*, 70(2). DOI: 10.5553/Bw/016571942016070002005.
- District De Markiezaten (2019) *Integraal Veiligheids Plan 2019-2022: Samen bouwen aan onze veiligheid*.
- Herrewegen, E. van den & K. Verfaillie (2011) Waarheidsaanspraken over 'onveiligheid'. De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken. *Panopticon*, 32, 4-18.
- I&O Research (2018) Het I&O waardenmodel: welke waarden drijven burgers? *Binnenlands bestuur*, 25 juni 2018.
- Kaats, E. & W. Opheij (2012) Een betekenisvolle dialoog zonder belangen. In: *Leren samenwerken tussen organisaties: Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships* (p. 111-125). Deventer: Kluwer.
- Kool, D. de (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties* (diss. Rotterdam). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Mierlo, B. van, B. Regeer, M. van Amstel, M.C.M. Arkesteijn, V. Beekman, J.F.G. Bunders, T. de Cock Buning, B. Elzen, A.C. Hoes & C. Leeuwis (2010) *Reflexieve monitoring in actie: Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten*. Wageningen: Wageningen Universiteit: Communicatie en Innovatiestudies.
- Pullen, L. (2018) *Gebalanceerde netwerksturing: een onderzoek naar de omgang met pijnpunten bij de samenwerking in het netwerk van de Veiligheidsregio Utrecht*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- Rijkers, A. (2017) *Monitor sociaal domein gemeente Roosendaal*. Roosendaal: gemeente.
- Salet, R. (2019) Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18.
- Steden, R. van (2011a) Integraal lokaal veiligheidsbeleid: Tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 3-9.
- Steden, R. van (red.) (2011b) *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press, Nicis Institute.
- Tops, P.W., M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis (2010) *Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag: rapport vervaardigd voor de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse gemeenten.

Bijlage

Indicatoren naar thema en stap in veiligheidsketen in de editie 2020 van de Monitor Integrale Veiligheid district De Markiezzaten

	Preventie	Signalen	Interventies	Effect
Georganiseerde criminaliteit en cybbercrime	Aantal bijeenkomsten en geschat aantal deelnemers aan awareness-bijeenkomsten ondermijning.	Aantal misdrijven georganiseerde criminaliteit, totaal en uitgesplitst naar fraude, drugshandel, wapenhandel en overige. Aantal synthetische drugslocaties uitgesplitst in productie, opslag en dumplocaties.	Integrale acties tegen ondermijning: één voorbeeld per gemeente. Aantal gestarte RIEC-casussen uitgesplitst naar: witwassen, hennep, criminele motorbendes, synthetische drugs, autoverhuur, mensenhandel, criminele samenwerkingsverbanden en overige. Aanpak van criminele samenwerkingsverbanden: aantal CSV-onderzoeken door politie, aantal ondermijningszaken (instroom bij OM) en in beslag genomen crimineel vermogen (waardebeslag). Aanpak van mensenhandel: Instroom aantal zaken (parketnummers) mensenhandel bij OM. Aantal Bi-bob-toetsingen.	Aantal meldingen bij Meld Misdaad Anoniem, totaal en apart voor thema's geld en drugs.

(Vervolg)

	Preventie	Signalen	Interventies	Effect
		Aantal reguliere onderzoeken cybercrime (parketnummers OM) en fenomeenonderzoeken cybercrime door Cyberteam van Dienst Regionale Recherche.		% inwoners dat in laatste 12 maanden slachtoffer was van één of meer vormen van cybercrime.
		Aantal meldingen en het aantal in beslag genomen hennepkwekerijen.	Aantal keer Damoclesbeleid, uitgesplitst in waarschuwingen (woning of bedrijfspand) en sluitingen (woning of bedrijfspand).	% inwoners dat zich vaak, soms, nooit zorgen maakt dat zij in de directe omgeving te maken krijgt met hennepkwekerijen en drugslabs.
		Aantal misdrijven Veilige Publieke Taak en aantal misdrijven Geweld tegen de politie.		
Zorg en veiligheid	Aantal Halt-voorlichtingen naar thema: jeugdcriminaliteit, online veiligheid, Veilige Publieke Taak, invloed groep, overlast jaarwisseling, Doe-efte-normaal.	Verdachten 12 tot 25 jaar: aantal bij de politie geregistreerde unieke verdachten van 12 tot 25 jaar per 10.000 jongeren van 12 tot 25 jaar.	Aantal Halt-verbodwijzingen per 1000 jongeren van 12 t/m 17 jaar.	
	Aantal jongeren bereikt met outreachend preventiewerk door de verslavingszorg en trends die opvallen.		Cliënten verslavingszorg: procentuele verdeling naar soort verslaving, cliënten uit het district afgezet tegen overige cliënten.	

(Vervolg)

Preventie	Signalen	Interventies	Effect
	Aantal incidenten Overlast verward/ overspannen persoon uit politieregistratie per 10.000 inwoners. Aantal unieke personen met overlast verward gedrag en recidivepercenta-ge.	Aantal registra- ties en unieke personen verward gedrag uit verschillende bronnen voor totaal regio: Meldpunt Zorg en Overlast, Psychiatrisch acute ritten ambulance, Meldingen crisisdienst, registratie van politie en aanvragen In Bewaring Stelling.	
Bereik Voorlichting Veilig Thuis naar thema: ouderenmis- handeling, huiselijk geweld, kindermishan- deling, meldcode, werkwijze.	Huiselijk geweld en kindermishan- deling: aantal meldingen vermoedens bij Veilig Thuis, aantal bij politie geregistreerde misdrijven, aantal opgelegde huisverboden en aantal unieke daders en slachtoffers volgens de politieregistratie.		% inwoners dat zich vaak onveilig voelt in eigen huis.
	Aantal meldingen huiselijk geweld en kindermishan- deling bij Veilig Thuis per 10.000 inwoners.		Beoordeling van de eigen veiligheid in een veiligheidscijfer voor-na casusregie door Veilig Thuis, door de cliënten met casusregie.
	Het aantal unieke daders en unieke slachtoffers en aantal herhaalde daders en herhaalde slachtoffers voor huiselijk geweld, waaruit recidivepercenta- ge.		

(Vervolg)

	Preventie	Signalen	Interventies	Effect
Veilige buurt	Aantal buurtpreventie-teams.	Aantal meldingen bij het Zorg- en veiligheidshuis per 10.000 inwoners.	Opvolging van meldingen bij Zorg- en veiligheidshuis totaal, en uitgesplitst naar soort opvolging: dagelijkse triage, complexe veiligheidscasuïstiek, overleg nazorg na detentie, huiselijk geweld overleg.	Gemiddelde rapportcijfer door inwoners van de leefbaarheid van de woonbuurt, ook uitgesplitst in rapportcijfer voor fysieke voorzieningen en rapportcijfer voor sociale cohesie.
	% inwoners dat zegt dat WhatsApp-buurtpreventie aanwezig is en er wel/niet gebruik van maakt.	Aantal misdrijven vervaardigen, handel en bezit hard- en softdrugs uit de politieregistratie, totaal en uitgesplitst voor harddrugs (lijst I) en softdrugs (lijst II). Ook per 10.000 inwoners.	Contact met BOA's: % inwoners dat in de laatste 12 maanden zelf een BOA heeft aangesproken of door een BOA is aangesproken.	Beleving overlast in de buurt: % inwoners dat één of meer vormen van overlast ervaart, ook apart voor fysieke verloedering, sociale overlast, verkeersoverlast en overlast horecagelegenheden.
	Preventieve maatregelen inbraak: gemiddelde somscore op sociaal-preventief gedrag en op technische voorzieningen in/rond de woning, zoals aangegeven door inwoners.	Aantal high impact crimes: aantal misdrijven uit de politieregistratie (ook uitgedrukt per 10.000 inwoners) voor woninginbraak, bedreiging, mishandeling, straatroof/ overval in woning of bedrijf.		Slachtofferschap high impact crimes: % inwoners dat recent (in de laatste 12 maanden) slachtoffer was van (poging tot) zakkenrollerij, beroving; mishandeling; bedreiging; (poging tot) woninginbraak.

(Vervolg)

	Preventie	Signalen	Interventies	Effect
	<p>Brandpreventie in huis: % inwoners dat technische maatregelen heeft genomen in huis voor brandpreventie, zoals rookmelder(s), brandblusser(s), branddeken(s), vluchtroute.</p> <p>Aantal AED's in de openbare ruimte.</p>	<p>Kwetsbare objecten in de buurt van risicovolle bedrijven: een kaart met BRZO en andere risicorelevante bedrijven en kwetsbare objecten: gebouwen waar mensen verblijven die niet zelfstandig zichzelf in veiligheid kunnen brengen, zoals zorginstellingen, kinderopvang en basisscholen.</p>	<p>Aantal incidenten waarbij gemeld is voor de brandweer, totaal en uitgesplitst in alarm, brand, dienstverlening, leefmilieu, ongeval en overige.</p> <p>Aantal beschikbare Ready2Helpers van het Rode Kruis.</p>	<p>Ervaren risico's fysieke omgeving: % inwoners dat zich zorgen maakt over infectieziekten overdraagbaar van dier op mens, vliegveld in de buurt, kerncentrale in de buurt, bedrijven of industrie in de buurt, wonen langs een route (weg, water, spoor, pijp) voor gevaarlijke stoffen.</p> <p>Zorgen over brandveiligheid: % inwoners dat zich vaak, soms, nooit zorgen maakt over de brandveiligheid in horeca, thuis, openbare gebouwen, zorginstellingen, werkplek of school, ergens anders.</p>
<p>Algemene veiligheid</p>				<p>Gemiddelde rapportcijfer veiligheid door inwoners.</p> <p>Algemene beleving van onveiligheid: % inwoners dat zich weleens of vaak onveilig voelt.</p>