

# Openbare orde en veiligheid bespiegelingen Covid-19 lokaal voor gemeenten, politie en justitie

Team CoroPol\*  
Maandag 4 mei 2020

\*Team CoroPol bestaat uit de Bureaus Bervoets, Beke, Broekhuizen en Landman



## 1. Introductie en vraagstelling

- De coronacrisis stelt de publieke sector voor grote uitdagingen. Dit geldt ook voor het domein van openbare orde en veiligheid. In deze sheets behandelen we de effecten van de coronacrisis op de openbare orde en veiligheid op lokaal niveau. Wat zien we en wat kunnen we verwachten?
- De afgelopen weken hebben we in opdracht van de gemeenten Arnhem en Amsterdam openbare orde en veiligheid bespiegelingen gemaakt met betrekking tot Covid-19. Met toestemming van deze gemeenten delen we graag de hoofdlijnen van onze bevindingen vanuit de gedachte dat ook anderen hier baat bij kunnen hebben.



## 3. Opbouw en gebruiksaanwijzing

- De openbare orde en veiligheid bespiegelingen bestaan uit drie pagina's: op de volgende pagina werken we toe naar de prioritaire thema's, doelgroepen en plaatsen. Op pagina drie staan de handelingsperspectieven centraal.
- De focus ligt op de gevolgen van de coronacrisis op de openbare orde en veiligheid op lokaal niveau. Landelijke ontwikkelingen – zoals fraude omtrent schaarse goederen – komen niet aan de orde. Hetzelfde geldt voor cybercrime.
- De inhoud is mede gebaseerd op de inzichten die zijn opgedaan in Arnhem en Amsterdam; deze inzichten zijn veralgemeniseerd. We hopen dat andere gemeenten (en partners) de inzichten kunnen gebruiken, bijvoorbeeld om de eigen aanpak te toetsen of als inspiratie voor het door-ontwikkelen van de eigen aanpak. Hierbij geldt (logischerwijs) dat de genoemde thema's, doelgroepen en (in het bijzonder) plaatsen voor de eigen gemeente moeten worden gespecificeerd.
- Tot slot nog twee opmerkingen:
  - We hebben diverse bronnen op pragmatische wijze met elkaar gecombineerd om zo snel en gefundeerd mogelijk analyse en handelingsperspectief te bieden. We formuleren in korte, puntsgewijze conclusies/uitspraken.
  - Getrokken conclusies/uitspraken hebben in de regel een toekomstgericht karakter en kunnen voor een deel empirisch worden onderbouwd. De betreffende gemeenten vroegen ons ook geen empirisch onderzoek te doen, maar om scenario's te schetsen.



## 2. Werkwijze

Om te komen tot praktische inzichten hebben we de volgende stappen doorlopen:

- Aannames gedaan over de ontwikkeling van de strategie om het virus te beheersen en daaruit volgend: de coronamaatregelen die van invloed zijn op de openbare orde en veiligheid.
- Aannames dan wel uitspraken gedaan over vijf hoofdfactoren die een rol spelen bij de effecten van de coronacrisis op de openbare orde en veiligheid, te weten:
  - Houding van burgers t.o.v. de maatregelen.
  - Gelegenheidsstructuur voor het plegen van criminaliteit.
  - Socio-economische effecten van de coronacrisis.
  - Consequenties voor de werkwijzen van instanties.
  - Intermediërende factoren.
- In kaart gebracht hoe de coronacrisis uitwerkt op thema's, doelgroepen en plaatsen in het kader van de openbare orde en veiligheid. Hierbij hebben we prioritaire thema's, doelgroepen en plaatsen benoemd.
- Handelingsperspectieven geformuleerd voor beleidsmakers en professionals.

Hierbij hebben we gebruik gemaakt van:

- Criminologische en gedragswetenschappelijke inzichten: hierbij moet onder andere worden gedacht aan gelegenheidstheorieën – zoals de 'routine activities approach' – en aan theorieën die betrekking hebben op de relatie tussen burger en handhavers, zoals de theorie over procedurele rechtvaardigheid.
- Informatie uit interviews met verschillende professionals werkzaam in Arnhem en Amsterdam.
- Uiteenlopende bronnen uit binnen- en buitenland via onze analyses binnen CoroPol.

## Van intelligente lockdown naar stapsgewijze open-up



- Virus in de komende weken: afname van aantal ziekenhuisopnames en patiënten op IC's
- Virus in de komende maanden: stabilisatie van afname en perioden met toename aantallen
- Aanpak in de komende weken: versoepeling van maatregelen, openen van meer voorzieningen
- Aanpak in de komende maanden: wisselwerking tussen versoepelen en aanscherpen
- Spoedwet/Noodwet vervangt noodverordeningen en duurt tot minimaal september 2020

### Welke hoofdfactoren spelen een rol bij de effecten op de openbare orde en veiligheid op lokaal niveau?



#### Houding burgers

- Afname van draagvlak voor coronamaatregelen onder burgers (m.n. jongeren); verzet neemt toe, burgerlijke ongehoorzaamheid ook
- Toenemende verschillen in houding (waarden) tussen (groepen) burgers ten opzichte van coronabeleid



#### Gelegenheidsstructuur

- De gelegenheidsstructuur voor criminaliteit en overlast verandert fundamenteel:
  - Van offline naar online
  - Van buitenshuis naar binnenshuis
- Georganiseerde criminaliteit ondervindt beperkingen en nieuwe mogelijkheden



#### Sociaaleconomische effecten

- Naast een gezondheidscrisis is er een heviger wordende economische crisis:
  - Werkeloosheid neemt toe en zwarte economie stort in, dit treft in het bijzonder kwetsbare doelgroepen
  - Aantal (dreigende) faillissementen neemt toe



#### Consequenties werkwijzen instanties

- De werkwijzen van professionals in het OOV-domein zijn ingrijpend veranderd:
  - Het contact met uiteenlopende doelgroepen is afgenomen
  - Interventies (bijvoorbeeld in het kader van PGA) kunnen moeizaam worden uitgevoerd



#### Intermediërende factoren

- Ramadan van 23 april t/m 23 mei
- De zomer is in aantocht: temperaturen worden hoger en de zon gaat later onder, 'straatweer'
- Op de wat langere termijn: zomervakantie in eigen land met beperkingen

### Welke effecten zijn in de komende periode te verwachten op de openbare orde en veiligheid op lokaal niveau?



#### Prioritaire thema's

- Jeugdoverlast: overtreden van de noodverordening/noodwet i.c.m. 'reguliere' overlastgevende gedragingen, o.a. middelengebruik en geluidsoverlast
- Spanningen tussen jongeren en opsporingsambtenaren bij handhaving, toenemende kans op escalaties
- Spanningen tussen burgers vanwege gedrag i.r.t. coronamaatregelen
- Gedigitaliseerde criminaliteit (m.n. onder jongeren) waarbij ICT het middel is en niet het doelwit, zoals online oplichting
- Verborgен huiselijk geweld, in het bijzonder in gezinnen die niet op het netvlies van instanties staan
- Georganiseerde criminaliteit die mogelijkheid biedt voor jongeren en ondernemers die vanwege verlies van bijbaantje, zwart werk (jongeren) of klandizie (ondernemers) in financiële problemen komen.
- Ontstaan van nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau, onder andere fraude (op grote schaal) met financiële ondersteuningsmaatregelen, in het bijzonder Tozo




#### Prioritaire doelgroepen

- Bestaande hinderrijke en overlastgevende jeugdgroepen die (mede vanwege toenemende verveling) een kat- en muisspel met opsporingsambtenaren initiëren
- Groepen 'risicooloze' jongen in kwetsbare wijken die zich vermengen met overlastgevende en criminele jongeren en hier kunnen worden 'ingezogen'
- Studenten, zowel in groepen op straat als feestjes binnenshuis, discussie over 'huishouden'
- Personen in een PGA aanpak (bv. forensische jeugd) wiens kwetsbaarheid toeneemt vanwege veranderende werkwijzen instanties
- Jongeren in gesloten instellingen, die (door genomen maatregelen) nog dieper in de problemen komen/ terugval in gedragsproblemen
- Verwarde personen die (veelal) minder begeleiding krijgen en meer op straat zijn
- Groepen asielzoekers die niet op de hoogte zijn van de maatregelen of zich er niet aan (kunnen) houden
- Criminele samenwerkingsverbanden die nieuwe kwetsbaarheden benutten en hun modus operandi aanpassen



#### Prioritaire plaatsen

- Bekende locaties van jeugdoverlast en tevens nieuwe gelegenheidslocaties jeugdoverlast: daar waar men anoniem kan samenscholen
- Nieuwe gelegenheidslocaties drugs(straat)handel: waar men minder opvalt (parkeerplaatsen van bijvoorbeeld supermarkten en bouwmarkten)
- Winkelstraten waar drukte toeneemt en naleving noodverordening/noodwet onder druk staat
- Plaatsen met recreatievoorzieningen, zoals 'recreatieplassen'
- Studentenwijken: wijken met veel studentenwoningen
- Volkswijken: gezamenlijk 'op straat zijn' (partytenten, BBQ, alcoholgebruik)
- Wijken met veel Nederlanders met een migratieachtergrond die weinig tot geen informatie via de reguliere binnenlandse media ontvangen



## Handelingsperspectieven op lokaal niveau op basis van prioritaire thema's, doelgroepen en plaatsen



### Strategie toezicht en handhaving

- **Hanteer een strategie voor toezicht en handhaving**
  - Maak een keuze tussen een repressief model (direct beboeten, 'control') en een 'overlegmodel' (getrapt, 'consent').
  - Maak gebruik van een bejegeningprofiel om eenduidigheid in handhaving te bevorderen. Heb oog voor grijze gebieden (bv. studenten i.r.t. 'huishouden') en hoe daarmee om te gaan.
  - Besteed aandacht aan communicatie over huidige maatregelen, zeker wanneer de differentiatie toeneemt (bv. verschil in leeftijdsgroepen).
- **Heb specifiek aandacht voor toezicht en handhaving bij jongeren**
  - Ontwikkel samenspel tussen partijen: waarschuwen door jongeren- en straathoekwerk en handhaving door gemeentelijke handhaving en politie.
  - Bewaak de relatie en voorkom wij-zij perspectief: spreek aan, leg uit, toon compassie voor hun situatie (ze kunnen nergens terecht), herhaal de boodschap, beloon goed gedrag en verbaliseer als het moet.
  - Let op veelmelders: soms zitten slechts enkelen achter grote aantallen meldingen van jeugdoverlast. Zij gebruiken de maatregelen om jongeren waar ze al langer last van hebben weg te krijgen.
  - Houd er rekening mee dat jongeren door hoge boetes (dieper) in schulden kunnen komen: kwetsbaar voor criminele verleiding.
  - Ontwikkel een specifieke communicatiestrategie voor jongeren: beelden i.p.v. cijfers, gebruik influencers, benoem mogelijk ziekte (groot)ouders om problematiek dichterbij te brengen.
- **Ga verveling onder jongeren tegen**
  - Betrek jongeren bij het ontwikkelen van ideeën en (alternatieve) activiteiten tijdens de coronacrisis.
  - Vergroot het alternatieve aanbod van activiteiten voor jongeren, zoals quizen, computergames (denk aan FIFA met de politie) en sportchallenges.
- **Heb specifiek aandacht voor toezicht en handhaving i.r.t. Ramadan**
  - Ga in gesprek met lokale moslimorganisaties over Ramadan en eventuele alternatieve activiteiten.
  - Pas zover mogelijk en waar nodig diensten professionals aan van dag naar nacht.



### Aanpak veiligheidsvraagstukken

- **Ontwikkel een aanpak voor huiselijk geweld**
  - Bij bekende gezinnen: intensiveren van 'toezicht'.
  - Zorg voor alternatieve en laagdrempelige meldmogelijkheden: sms hulpverleners, code na bellen 112 (of zoals net in gang gezet: codewoord 'masker 19' bij apotheek).
  - Creëer time-out locaties om kwetsbare gezinnen in het kader van de-escalatie tijdelijk uit elkaar te halen (bijvoorbeeld in een hotel).
- **Heb oog voor kwetsbare gezinnen, jongeren en ondernemers**
  - Blijf of ga met jongeren in gesprek over gevolgen van keuzes van nu, blijf hen een mooi en legaal toekomstperspectief voorhouden.
  - Gebruik de huidige interventies in het tegengaan van jonge aanwas – die meestal op scholen werden ingezet – om een online interventie te maken.
  - Bouw voort op de reeds bestaande interventies gericht op tegengaan van het faciliteren van criminaliteit door ondernemers om een online aanbod te maken.
- **Stuur de persoonsgerichte aanpak bij**
  - Verzamel systematisch signalen: welke jongeren dreigen uit beeld te raken en/of delictgedrag te ontwikkelen?
  - Intensiveer het 'outreachend' contact met kwetsbare jongeren. Online, maar selecteer ook de urgente gevallen en bekijk de mogelijkheden tot face-to-face contact. Heb aandacht voor zinvolle dagbesteding, positief toekomstbeeld.
- **Besteed aandacht aan de ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit**
  - Verzamel intelligence over (regionale/lokale) csv's: wijziging modus operandi. Pas de aanpak hierop aan.
  - Beweeg mee met (eventuele) veranderingen in de drugshandel: ontwikkeling van offline naar online (straat -> WhatsApp, Snapchat, Telegram) en naar nieuwe drukke plekken (bijv. parkeerplaats super- en bouwmarkten).
  - Heb aandacht voor toename (online) aanbod prostitutie, seks-cammen kwetsbare meisjes.
  - Werp barrières op tegen mogelijke fraude met de financiële ondersteuningsregelen, in het bijzonder Tozo (zie ook RIEC).