

Op zoek naar effectief lokaal veiligheidsbeleid

Peter Castenmiller &
Maurice Essers

Drs. P. Castenmiller is senior-onderzoeker/adviseur bij SGBO. Drs. M. Essers is beleidsadviseur bij de gemeente Enschede.

Na bijna tien jaar investeren in het integrale veiligheidsbeleid beginnen de contouren van een succesvolle aanpak duidelijk te worden. Dit blijkt uit meerjarige metingen van de ontwikkelingen door SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, waarbij gebruik is gemaakt van een door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkeld toetsingskader. In dit artikel presenteren we de actuele ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is vastgelegd dat Nederland veiliger moet worden. Voor de realisatie van deze doelstelling is de regering sterk afhankelijk van de lokale overheid. De rijksoverheid investeert daarom in het aanbieden van programma's, het geven van ondersteuning en in het verstrekken van (project-)subsidies aan lokale overheden. Al vele kabinetten lang is er aandacht voor de veiligheid. Zo kan gewezen worden op de rapporten van de Commissie Roethof uit het midden van de jaren tachtig waarin de aandacht werd gevestigd op het voorkomen en bestrijden van de zogeheten 'kleine criminaliteit'. Begin jaren negentig maakte het rijksbeleid een sterke ontwikkeling door, hetgeen resulteerde in het stimuleren van het *integrale veiligheidsbeleid*. Met deze term werden om te beginnen de breedheid en veelomvattendheid van het veiligheidsterrein benadrukt. Veiligheidsbeleid werd voorheen geregeld verengd tot de bestrijding van overlast en kleine criminaliteit. De rijksoverheid wilde juist ook aandacht vragen voor andere aspecten van veiligheid, zoals met name verkeersveiligheid, de voorkoming en bestrijding van rampen en ongevallen en milieucriminaliteit. Maar het woord 'integraal' diende nog andere doelen. Het werd ook benut om een bepaalde wijze van werken te stimuleren. In het veiligheidsbeleid werd een bestuurlijke veiligheidsketen met vijf schakels onderscheiden: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. In het beleid zou steeds aandacht moeten worden besteed aan alle vijf de onderdelen van deze keten. Met het woord integraal werd eveneens het belang van samenwerking met externen benadrukt: politie, justitie, maatschappelijke organisaties, burgers. De lokale overheid moet de regisseur zijn temidden van deze partners. Zij moet partners samenbrengen, stimuleren en zo nodig faciliteren. Als laatste vereiste van een integrale aanpak is dat gewerkt wordt op basis van een gerichte probleemanalyse, waarna duidelijke prioriteiten gesteld zouden worden. Al met al werd integraal veiligheidsbeleid een nogal topzwaar begrip. In de praktijk bleken vele gemeenten zich er al snel aan te vertillen. Er ging veel tijd zitten in het omschrijven van het gewenste lokale integrale veiligheidsbeleid, zonder dat er daadwerkelijk veel gebeurde.¹ In sommige gemeenten werd al kort na de introductie van het begrip gemopperd over het hoge 'ivorentorengelalte' ervan. De rijksoverheid zou zich moeten

beperken tot het bevorderen van gunstige randvoorwaarden en de concrete invulling en uitwerking aan de lokale overheid moeten overlaten. Gaandeweg de jaren negentig stelde de rijksoverheid haar ambities, mede vanwege bevindingen uit de 'monitor veiligheidsbeleid' die door SGBO met enige regelmaat is ondernomen, bij. Momenteel is er veeleer sprake van intensieve samenwerking tussen de centrale en decentrale overheden. Het gezamenlijke belang en ook de gezamenlijke bereidheid om daadwerkelijk inspanningen te doen op dit terrein zijn onlangs nog vastgelegd in het *Bestuursakkoord-nieuwe-stijl* (BANS), dat in het voorjaar van 1999 tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden is afgesloten. In het *Integraal Veiligheidsplan* (IVP) uit datzelfde jaar is dit voornemen bevestigd en geconcretiseerd.

Er is sprake van een zekere mate van rolverdeling tussen rijksoverheid en lokaal bestuur: de rijksoverheid stelt zich vooral faciliterend en stimulerend op, bijvoorbeeld door regelgeving aan te passen en middelen ter beschikking te stellen; de lokale overheid, die op veel van die terreinen de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid draagt, neemt vervolgens het voortouw om het concrete beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Direct na afsluiting van het BANS in 1999 is door SGBO weer een nieuwe meting in het kader van de 'monitor veiligheidsbeleid' uitgevoerd. Net als bij eerdere rondes is een schriftelijke enquête gehouden onder alle gemeenten, waaraan in 1999 meer dan 70% van de gemeenten heeft meegewerkt. In afwijking van eerdere metingen had de gehanteerde vragenlijst een oppervlakkiger karakter (*quick scan*). Daartegenover stond een in vergelijking met vorige rondes intensievere gesprekkenronde. In twaalf gemeenten zijn diepgaandere gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder veiligheid, de ambtelijke aandachtsfunctionaris en de plaatselijke politiechef. In combinatie met de enquêtebevindingen ging de aandacht in de gesprekken onder meer uit naar de vraag in hoeverre de gemeenten er in slagen om vier essentiële randvoorwaarden voor slagvaardig en integraal beleid te realiseren. Deze randvoorwaarden zijn ontleend aan onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau.²

Voorwaarden

Centraal in de aanpak van het SCP staat de relatie tussen het door de gemeente gevoerde beleid (inhoud) en de

uitkomsten (resultaten en effecten) daarvan. Tegelijkertijd wordt veel aandacht geschonken aan procesmatige aspecten (de wijze waarop in gemeenten invulling wordt gegeven aan verantwoordelijkheden op – in dit geval – het gebied van veiligheid). Het SCP stelt de volgende vier voorwaarden aan de effectiviteit van beleid.

1. Het beleid is afgestemd op de lokale situatie (maatwerk).
Uitgangspunt is dat de problemen daar opgelost moeten worden waar deze zich voordoen. Op basis van informatie over de plaatselijke situatie moet keer op keer bekeken worden welke problemen zich voordoen en welke aanpak ter plaatse het meest kansrijk is.
2. Het beleid is integraal indien de problematiek daarom vraagt (integrale beleidsvoering).
Bekeken moet worden welke samenhang het veiligheidsprobleem heeft met andere verschijnselen – de integrale probleemdefinitie – en welke partijen een bijdrage aan de oplossing en het voorkomen van het probleem kunnen leveren – de integrale aanpak.
3. Het beleid stelt de gemeente in staat slagvaardig te opereren (slagvaardigheid).
Omdat veiligheidsproblemen meestal een hoge mate van complexiteit kennen en veel instanties en organisaties een bijdrage aan het oplossen daarvan moeten leveren is de slagvaardigheid bij de aanpak van problemen niet eenvoudig. Belangrijk in verband met de slagvaardigheid is een goede verdeling van taken. Bij deze verdeling van taken is een duidelijke aanwijzing van de regiefunctie een succesfactor. Ook voldoende menskracht en voldoende financiële middelen bij partijen zijn in dit verband kritische succesfactoren.
4. Het betrekken van relevante actoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (participatie).
Bij het identificeren en oplossen van veiligheidsvraagstukken zijn over het algemeen velen betrokken. In verband met de effectiviteit van het beleid is het daarom zaak deze betrokkenen in het beleidsproces te laten participeren. Het draagvlak voor het beleid wordt dan gemaximeerd.

De veronderstelling die aan deze voorwaarden ten grondslag ligt, is dat hoe meer er sprake is van maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid en participatie, hoe effectiever het beleid is. In ons eindrapport zijn allereerst de direct relevante beleidsmatige bevindingen vermeld.³ Tevens is aandacht besteed aan de genoemde vier voorwaarden. In deze bijdrage concentreren wij ons op deze voorwaarden. In welke mate voldoen gemeenten aan deze voorwaarden? En, wat betekent dit voor de effectiviteit van het lokale veiligheidsbeleid. In paragraaf 2 worden de bevindingen per 'voorwaarde' samengevat. In de derde paragraaf worden vervolgens meer algemene gevolgtrekkingen gemaakt en enkele conclusies geformuleerd.

De stand van de voorwaarden

Maatwerk

Uit het onderzoek blijkt dat het maatwerk in het huidige veiligheidsbeleid twee aspecten kent. Ten eerste ligt, meer dan voorheen het geval was, de nadruk op een

probleemgerichte aanpak. Er vindt op de een of andere manier wel een gegevensinventarisatie en een probleemanalyse plaats. In sommige gevallen is deze inventarisatie louter gebaseerd op enkele gesprekken met 'sleutelpersonen', in andere gevallen zijn er intensieve kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken. Maar het concrete beleid is dan toch altijd gericht op de oplossing (of in ieder geval de afname) van de geconstateerde problemen. De samenwerking met interne (gemeentelijke) afdelingen en externe partners vindt dan ook plaats rond het gesignaleerde probleem. Een beperking van de probleemgerichte aanpak is dat deze in eerste instantie repressief van aard is. Pas in tweede instantie wordt geprobeerd (in de praktijk gaat dit initiatief vaak uit van de politie) met alle belanghebbenden en betrokkenen om tafel te gaan zitten om te bezien hoe dit probleem een volgende keer kan worden voorkomen (pro-actie: 'vooraan in het probleem te komen'). Het tweede aspect in 'het maatwerk' is de constatering dat er meer en meer sprake is van *wijkgericht werken*. Een groot deel van de gemeenten kent een dergelijke werkwijze. Juist op dit overzichtelijke niveau blijkt het goed mogelijk problemen snel in kaart te brengen, met name met behulp van de op dat niveau aanwezige sleutelpersonen (wijkmanagers, wijkagenten, netwerkinspecteurs, winkeliersverenigingen, welzijnsinstellingen, scholen).⁴ Zo kunnen snel en eenvoudig afspraken worden gemaakt over wie welke taak heeft bij de oplossing van het probleem. Het gaat daarbij veelal om taken die eenvoudig door de betrokken partijen aangepakt en uitgevoerd kunnen worden.

Integrale beleidsvoering

Uit de enquête kan een grote betrokkenheid van diverse actoren bij het lokale veiligheidsbeleid worden afgeleid, zowel bij diverse bestuurlijke gremia (raad, B en W) en afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie als bij externe partners. Uit de gesprekken is echter ook gebleken dat de betrokkenheid van deze samenwerkingspartners geregeld een ritueel en oppervlakkig karakter heeft. De raad stelt dan wel regelmatig het veiligheidsbeleid aan de orde, maar de inhoudelijke bijdrage is – naar mening van de gesprekspartners in dit onderzoek – beperkt. Raadsleden worden door een aantal gesprekspartners getypeerd als weinig betrokken bij het veiligheidsbeleid en zouden ook weinig inzicht hebben in de veiligheidssituatie en de veiligheidsproblemen



'Handhaving als sluitstuk van het politiewerk'

in een gemeente. Ook vereist het de nodige moeite om diverse gemeentelijke sectoren en afdelingen bij het beleid te betrekken. In weerwil van de vele verandingsprocessen in de gemeentelijke organisaties in de afgelopen jaren, is er nog steeds verkokering tussen de diverse organisatieonderdelen en beleidssectoren. Het blijkt vaak een moeizaam proces om binnen de verschillende sectoren de noodzakelijke aandacht af te dwingen voor het facet veiligheid. Wat hierin meespeelt is dat de verschillende sectoren veelal niet vanuit één visie of centrale doelstelling inzake veiligheid worden aangestuurd.

Met veel externe partners (bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen) vindt weliswaar overleg plaats, maar de houding van deze partners wordt door een aantal (gemeentelijke) gesprekspartners als afwachtend betiteld. Veiligheid wordt toch primair als een gemeentelijke taak gezien. Hier wordt duidelijk dat de regierol van de gemeente ook inhoudt het stimuleren van veiligheid en het trekken van de aandacht voor veiligheid: als de gemeente niets doet, gebeurt er weinig. Uit de gesprekken blijkt overigens wel dat deze externe partijen in het algemeen hun eigen verantwoordelijkheid erkennen en bereid zijn een bijdrage aan veiligheid te leveren hetgeen immers ook in hun eigen belang is. Een probleem in het overleg met externen is vaak dat de vertegenwoordigers van deze partijen onvoldoende mogelijkheden hebben om afspraken bij de eigen achterban af te dwingen of activiteiten bij de eigen achterban te coördineren. Overigens geldt dit ook voor gemeentelijke vertegenwoordigers: afspraken met externen zijn door de interne verkokering vaak moeilijk na te komen.

Slagvaardigheid

Het blijkt dat de gemeenteraad met name in de relatie met de politie en de eigen diensten de regierol tracht vorm te geven. Toch blijkt uit de gesprekken dat in veel gemeenten de politie en niet zozeer de gemeente de feitelijke regie voert, hoewel zowel gemeente als politie ervan overtuigd is dat deze rol de gemeente toebehoort. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in de grote kennisvoorsprong bij de politie en de gebrekkige kennis en capaciteit bij, met name kleinere, gemeenten. Kenmerkend voor het feit dat de politie vaak de feitelijke regie voert, is dat (ook in grote gemeenten) de politie het driehoeksoverleg voorbereidt. Verwacht zou kunnen worden dat dit een taak voor de gemeente is. In een aantal gemeenten is door de portefeuillehouders gesteld dat het Openbaar Ministerie, de landelijke politiebrieven en de regionale kaderbrief qua invloed de individuele gemeenten bij de invulling van het politiebeleidsplan verre overtreffen.

Hoewel gemeenten en politie over het algemeen nauw samenwerken, betekent dit niet dat er sprake is van een algehele en volledige tevredenheid over elkaars inzet. De politie schiet volgens gemeenten tekort waar het gaat om handhaving van onder meer milieu-, parkeer- en openbare-ordeproblemen. Dit betekent dat gemeenten moeten overgaan tot bestuurlijke handhaving via het aanstellen van milieu- en parkeerwachters en stadswachten. De gemeente verzuimt volgens de politie invulling te geven aan haar regiefunctie op het gebied van integraal veiligheidsbeleid. De politie moet daardoor

investeren in 'oneigenlijke taken' als het aanleggen van netwerken en het aan tafel krijgen van belanghebbenden en veiligheidspartners. Deze 'oneigenlijke taken' zetten de repressieve capaciteit van de politie (en daarmee de handhaving) onder druk. Gemeenten daarentegen zijn van mening dat dit soort activiteiten tot de uitvoerende taak van de politie behoort. De regiefunctie van de gemeenten zou minder op uitvoerend en meer op bestuurlijk niveau liggen. Bovendien wordt geconstateerd dat het ambitieniveau en verwachtingspatroon van de politie niet altijd stroken met wat gemeenten nodig achten voor een zorgvuldige wijze van besturen. Problemen die vandaag worden geconstateerd, kunnen vanwege politieke of juridische redenen niet altijd morgen worden opgelost ook al is dat (volgens de politie) op zich wel mogelijk.

Bestaand wijkoverleg biedt een platform om problemen te inventariseren, oplossingen te bespreken en samenwerking te realiseren

Overigens is ook gesproken met vertegenwoordigers van de politie die wel nut zien in deze 'oneigenlijke taken' van de politie. Een van de gesprekspartners zei het als volgt.

'Het overleg is tegenwoordig driekwart van het werk dat de politie doet: handhaving is het sluitstuk.'

Bovendien, zo stelde hij,

'De politie wordt echt actor in de wijk, komt vaker uit de auto. In plaats van rustig rondjes rijden en wachten op noodhulpoproepen, dat zijn dure meldingen, krijgt de agent taken mee die onderbroken mogen worden voor noodhulp.'

De respondent gaf wel aan dat dit voor oudere 'dienders' een moeilijke cultuuromslag betekent.

Participatie

Naast de gemeente hebben vele actoren een rol als het gaat om de veiligheid van de burger: variërend van politie, brandweer en Openbaar Ministerie tot vele publieke en private instellingen, het bedrijfsleven en uiteraard de burgers zelf. Zoals al herhaaldelijk opgemerkt, is gebleken dat de politie en het Openbaar Ministerie de meest geraadpleegde samenwerkingspartners van gemeenten zijn. Verder wordt in ongeveer de helft van de gemeenten (53%) gebruik gemaakt van de inbreng van wijk- of buurtraden. Ook werkt circa 50 tot 70% van de gemeenten intensief samen met woningcorporaties, horecaondernemers, scholen, andere gemeenten, buurt- en wijktraden en het bedrijfsleven. Uit de gesprekken blijkt dat het dan – de politie en het Openbaar Ministerie uitgezonderd – gaat om samenwerking op projectbasis. Hiervoor is al duidelijk geworden dat veel burgers en andere externe partners met name op wijkniveau zijn of worden betrokken bij veiligheidsbeleid. De jaarlijkse veiligheidsprijs van de gemeente Utrecht is bijvoorbeeld bestemd voor een goed initiatief van bewoners. Op

centraal niveau in de gemeenten blijft deze betrokkenheid veelal beperkt tot de politie. Uit de gesprekken blijkt voorts dat de raad en het ambtelijk apparaat ook op wijkniveau toegankelijk zijn: dus daar waar bestuurders en diensten zich in de wijk manifesteren. In de ogen van de burgers is de politie in het algemeen het eerste aanspreekpunt als het gaat om veiligheid.

De stand van het veiligheidsbeleid

Ontwikkelingen sinds 1998

In de IVR 1998 werd een ontwikkeling geconstateerd van een projectmatige en probleemgerichte naar een meer gestructureerde en beleidsmatige aanpak van het lokaal veiligheidsbeleid. Op dit moment kunnen we stellen dat deze ontwikkeling zich doorzet, zij het vooral via een gebiedsgerichte aanpak. Het integrale karakter van lokaal veiligheidsbeleid krijgt met name op wijkniveau vorm. Daarbij wordt nog steeds bij voorkeur een probleemgerichte aanpak gehanteerd, met dien verstande dat men vervolgens wel de omslag maakt naar een proactieve en integrale aanpak van dat specifieke probleem. Deze probleem- en wijkgerichte aanpak draagt de goedkeuring weg van alle participanten. Dit impliceert dat thans een praktisch werkbaar invulling van het lokaal veiligheidsbeleid is gevonden die als zodanig niet meer ter discussie staat.

De consequentie van het vinden van een praktisch werkbaar invulling van lokaal veiligheidsbeleid is wel dat veiligheidsbeleid in gemeenten minder een politieke kwestie en meer een kwestie van uitvoering is geworden. Dit is al van oudsher als een probleem bij de ontwikkeling en uitvoering van veiligheidsbeleid beschouwd. Met de ontwikkeling naar een meer wijkgerichte aanpak berust de zorg voor veiligheid veelal bij niet-politieke, uitvoerende organen, onder aanvoering van de burgemeester, de wijkmanager en de politie. Dezen hebben nog altijd vaak te maken met onwilligheid van de overige in- en externe partners en gebrekkige sturingsinformatie.

Effectief veiligheidsbeleid

De veronderstelling die aan ons onderzoek ten grondslag ligt, is dat een effectief veiligheidsbeleid voldoet aan vier voorwaarden: maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid en participatie. Hoe meer aan deze voorwaarden voldaan wordt, hoe effectiever het beleid is. Uit ons onderzoek blijkt dat in de gemeenten waar veiligheidsbeleid een probleem- en wijkgerichte benadering kent, in hoge mate wordt voldaan aan tenminste drie van de vier voorwaarden: maatwerk, integrale beleidsvoering en participatie.

Probleem- en wijkgericht werken betekent dat :

- Problemen worden gesignaleerd en oplossingen worden aangedragen door die mensen die de problemen ook zelf ervaren en de omstandigheden kennen (maatwerk).
- Het vanzelfsprekend is dat veiligheidsproblemen in hun onderlinge samenhang en in samenhang met andere vraagstukken in de wijk worden aangepakt (integrale beleidsvoering).
- Veel relevante partijen belang hebben bij het betrokken zijn bij het identificeren en oplossen van veiligheidsvraagstukken (participatie).

Wat de probleemgerichte aanpak betreft moet de kantekening gemaakt worden dat deze in eerste instantie repressief van aard is. De probleemgerichte benadering wordt pas werkelijk effectief wanneer de doorstart wordt gemaakt naar een pro-actieve benadering: hoe kunnen we dit probleem in het vervolg voorkomen.

Slagvaardigheid is niet eenvoudig realiseerbaar in een beleidsveld waar sprake is van een complex netwerk van actoren die informatie moeten verschaffen en zelf een bijdrage aan veiligheidsbeleid moeten leveren. Tegelijkertijd is juist in zo'n complex netwerk slagvaardigheid van essentieel belang. Om die slagvaardigheid te verbeteren zal met name de regierol van de gemeente lokaal nog verder ingevuld moeten worden.

Over het onderzoeksopzet

In onze onderzoeksopzet is de 'output' (of nog beter: de 'outcome') van het lokaal veiligheidsbeleid niet aan de orde gekomen. Dit heeft als nadeel dat de effectiviteit van het lokale veiligheidsbeleid niet 'hard' kan worden gemaakt. Het voordeel van de thans gevolgde aanpak is dat op betrekkelijk eenvoudige wijze goed onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijke effectiviteit van het lokale veiligheidsbeleid. De vier voorwaarden vormen daartoe een praktisch hanteerbare graadmeter. Deze aanpak leent zich naar alle waarschijnlijkheid ook voor andere beleidsterreinen. Met andere woorden, de criteria van het SCP blijken in de praktijk uitvoerbaar en toepasbaar. Dit laat onverlet dat we bij de volgende meting, ten behoeve van de Integrale Veiligheidsrapportage 2002, de voorwaarden verder zullen operationaliseren, om op deze wijze een veelzijdig en genuanceerd oordeel over het succes van het lokale veiligheidsbeleid te kunnen vellen.

Noten

1. GBO, *Gemeentelijk Veiligheidsbeleid. De stand van zaken 1996*, Den Haag 1996; SGBO, *Veiligheidsbeleid van gemeenten, ontwikkelingen sinds 1993*, Den Haag, 1998.
2. Zie: R.J.H. Gilsing, V. Veldheer en T. van der Pennen, *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999. Zie ook: R.J.H. Gilsing, 'Lokaal Jeugdbeleid: knelpunten en uitdagingen', *Openbaar bestuur 2000-6/7*, p. 26-28.
3. SGBO, *Lokaal veiligheidsbeleid, de stand van zaken in 2000*. Den Haag, 2000.
4. Wat als een overzichtelijke wijk wordt beschouwd, varieert met de grootte van de gemeente. In Amsterdam en Rotterdam worden stadsdelen van meer dan 50.000 inwoners als een overzichtelijk gebied beschouwd (waarbij overigens meestal binnen die stadsdelen wel weer aparte wijken worden onderscheiden), terwijl in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners wijken of kernen met enkele duizenden, soms honderden inwoners de basis bieden voor een gebiedsgerichte aanpak.