

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

| | | |
|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Datum 21 november 2006 | Uw kenmerk 2006-0000235577 | Ons kenmerk Rob 2006-0000375736 |
| Inlichtingen bij Drs. P. de Jong | Doorkiesnummer 070 - 4267286 | |

Onderwerp

Advies Sociale preventie: bestuur en beleid aan
de voorkant van veiligheid

Geachte heer Remkes,

Met dit briefadvies geeft de Raad voor het openbaar bestuur een eerste reactie op uw adviesaanvraag van 14 augustus 2006 inzake het onderwerp 'sociale preventie'.

Het advies is een advies op hoofdlijnen. Het biedt achtereenvolgens een verduidelijking van het brede concept 'sociale preventie', een verkenning van de plaats van 'sociale preventie' in het huidige politieke en (semi)wetenschappelijke discours over sociale veiligheid, een schets van de mogelijkheden van gemeenten om hun regierol op het gebied van sociale preventie in te vullen, en een aanzet voor de mogelijkheden van het rijk om gemeenten hierbij te faciliteren. Tot slot formuleert de Raad enkele conclusies en aanbevelingen alsmede een aantal mogelijke vervolgvragen en –thema's. Deze kunnen voor U wellicht aanleiding zijn aan de Raad vervolgvragen te stellen en kunnen daarnaast leiden tot andersoortige activiteiten van de Raad (al dan in samenwerking met andere adviesorganen of onderzoeksinstituten) zoals achtergrondstudies, symposia of expertmeetings.

Centrale boodschap

'Sociale preventie' is een breed concept. Het gaat om preventieve beleidsmaatregelen op het brede, sociale domein. Het doel van 'sociale preventie' is te voorkomen dat individuen, buurten en groepen (verder) 'afgliden'. Uit een oogpunt van helderheid en ter voorkoming van stigmatisering is het wenselijk om sociale problemen ook primair als zodanig te benoemen, en niet als veiligheidsproblemen. Dat laat overigens

onverlet dat effectieve ‘sociale preventie’ óók positieve gevolgen heeft voor de sociale veiligheid.

‘Sociale preventie’ is een kernverantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur. Op het lokale niveau komen problemen en ontwikkelingen op het brede sociale domein en dat van veiligheid bij elkaar. Het lokaal bestuur is aan zet om de verschillende ketens en netwerken van actoren die lokaal actief zijn op het sociale domein en dat van veiligheid met elkaar te verbinden, met het oog op een ‘goede ontwikkeling’ van de lokale samenleving. Van het rijk mag worden verwacht dat het bijdraagt aan de versterking van de hier gewenste regierol van gemeenten. Daarbij gaat het om faciliteren, ondersteunen en meedenken.

Er dienen (financiële) prikkels te worden ontwikkeld om te stimuleren dat lokale, regionale en nationale maatschappelijke instellingen die werkzaam zijn op het terrein van ‘sociale preventie’ óók hun verantwoordelijkheid nemen bij de oplossing van maatschappelijke problemen. Nu worden maatschappelijke instellingen veelal vooral beloond voor individuele cliëntcontacten.

1. Inleiding

1.1 De totstandkoming van het advies

Het advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden, adviseurs en een stagiair van de Raad:

- mevrouw dr. G. ter Horst (Raadslid)
- drs. P.A. Lankhorst (Raadslid)
- mevrouw drs. W.J. Möhring MMC (Raadslid)
- prof. mr. dr. E.R. Muller (Raadslid);
- mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (Raadslid)
- drs. P. de Jong (senior-adviseur)
- mevrouw drs. G.S. Kooistra (adviseur)
- dr. R.A.A. de Rooij (stagiair)

Op 1 september 2006 heeft de Raad een *brainstormsessie* gehouden met BZK-ambtenaren van het Bureau Strategische Kennisontwikkeling, het Directoraat-Generaal Veiligheid en de afdeling Grotestedenbeleid. Voorts hebben de twee adviseurs gesprekken gevoerd met mevrouw drs. M. Klösters en mevrouw mr. M.A. Banning van de gemeente Rotterdam, mevrouw drs. E. Oetelmans (gemeente Amsterdam), drs. M.E.P. Tielen en drs. P.M. Arts van de VNG en drs. E. Boelaars van de gemeente Nijmegen. De Raad dankt de genoemde personen voor hun inbreng.

1.2

De adviesaanvraag: kern, afbakening en aannames

‘Wat is de betekenis van sociaal-preventiebeleid in het licht van integraal veiligheidsbeleid en hoe kan dit beleid het beste bestuurlijk-organisatorisch worden vormgegeven?’ Zo luidt de kern van de adviesaanvraag van de minister van BZK aan de Raad. De minister geeft daarbij aan op korte termijn, nog voor de verkiezingen van 22 november 2006, een beknopt advies te willen ontvangen. Dat advies kan gevolgd worden door een uitgebreider vervolgadvisie en andere activiteiten.

‘Sociale preventie’ is een weinig gebruikte en moeilijk te omschrijven term. In dit advies beschouwt de Raad ‘sociale preventie’ in eerste aanleg als preventieve beleidsmaatregelen op het brede, sociale domein. Het gaat daarbij om een variëteit aan beleidssectoren: onderwijs, zorg, welzijn, jeugdhulpverlening, volkshuisvesting et cetera. Het preventieve beleid en de preventieve maatregelen zijn er grof gezegd op gericht te voorkomen dat individuen, groepen en buurten (verder) ‘afglijden’. Daarmee is preventief beleid op het sociale domein zowel gericht op personen, groepen en buurten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het voorkómen van voortijdig schoolverlaten, vroege signalering van risicojongeren en het stimuleren van sociale cohesie in wijken en buurten.

Een effectief preventief beleid op dat brede, sociale domein draagt bij aan de sociale veiligheid. Sociale problemen dienen echter ook daadwerkelijk als *sociale* problemen te worden benoemd, en niet als veiligheidsproblemen. Dat zou het veiligheidsconcept nodeloos oprekken en (probleem)individen en buurten stigmatiseren.

‘Sociale preventie’ aldus opgevat is een kernverantwoordelijkheid voor het *lokaal* bestuur. Op het lokale niveau komen problemen en ontwikkelingen op het brede sociale domein en op het gebied van sociale veiligheid bij elkaar. Het vroegtijdig signaleren van – mogelijke – risico’s en problemen op het sociale domein, en het daarop nemen van preventieve maatregelen zijn ten principale een lokale aangelegenheid. Het lokaal bestuur is aan zet om de verschillende ketens van actoren die lokaal actief zijn op het sociale domein (zorg, welzijn, onderwijs, jeugdhulpverlening, huisvesting) én dat van veiligheid met elkaar te verbinden, met het oog op een ‘goede ontwikkeling’ van de lokale samenleving.

De Raad gaat niet in op de *inhoud* van preventief beleid op het sociale domein, maar richt zich – ook gezien zijn taakopdracht – op de bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden waaronder dit beleid op lokaal niveau

tot stand komt c.q. zou moeten komen én waaronder dit beleid op een zinvolle wijze verbonden kan worden met ‘integraal veiligheidsbeleid’.

De term ‘integraal veiligheidsbeleid’ is – in tegenstelling tot de term ‘sociale preventie’ – de laatste jaren gemeengoed geworden in het politiek-bestuurlijk spraakgebruik en heeft een vertaling gekregen in het beleid en de werkwijze van ons openbaar bestuur. Anno 2006 beschikken de meeste gemeenten over een ‘integraal veiligheidsplan’. Op rijksniveau vigeert het Veiligheidsprogramma 2002-2006¹ als beleidskader voor het (integrale) lokale veiligheidsbeleid. Dit programma heeft vooral betrekking op de zogenaamde sociale veiligheid: bestrijding van criminaliteit en overlast, en bevordering van de veiligheidsbeleving staan centraal.

Ook de Raad richt zich in dit advies op *sociale* veiligheid aangezien juist deze vorm van veiligheid logischerwijze in verband kan worden gebracht met preventieve beleidsmaatregelen op het sociale domein (‘sociale preventie’). Terreurbestrijding, rampenbestrijding, crisisbeheersing en fysieke veiligheid blijven derhalve buiten beschouwing.

De Raad merkt daarbij op dat op het terrein de organisatie van (sociale) veiligheid de laatste jaren veel publicaties zijn verschenen, bijvoorbeeld van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Sociaal Cultureel Planbureau en de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling. Ook de Raad zelf heeft in het recente verleden over dit thema adviezen uitgebracht: *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten* (december 1999), *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid* (april 2002), en *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid* (oktober 2005).

1.3

Opbouw van het advies

In de adviesaanvraag vraagt de minister naar de betekenis van sociaal preventiebeleid *in het licht van* integraal veiligheidsbeleid. Om uitspraken te kunnen doen over deze vraag is het in eerste instantie van belang op welke wijze het concept veiligheid wordt gedefinieerd. Wordt in die duiding in achtereenvolgens het actuele politieke en het (semi)wetenschappelijke discours ruimte gemaakt voor een verbinding met preventief beleid op het sociale domein, en zo ja hoe zinvol is die verbinding? Zoals gezegd beperkt de Raad zich in zijn globale verkenning tot het begrip ‘sociale veiligheid’.

¹ Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving*, vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1.

In paragraaf 3 gaat de Raad allereerst in op de centrale rol van het lokaal bestuur waar het gaat om de ‘goede ontwikkeling’ van de lokale samenleving. Het voeren van preventief beleid op het sociale domein, alsmede het borgen van sociale veiligheid zijn een essentieel onderdeel van de algemene verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur voor een goede ontwikkeling van de lokale gemeenschap. Vervolgens schetst de Raad twee stromingen rond de vraag of gemeenten al dan niet over meer bevoegdheden in de richting van zelfstandige lokaal opererende instellingen zouden moeten beschikken teneinde de gemeentelijke regisseursrol in lokale beleidsnetwerken te optimaliseren.

Paragraaf 4 bevat een globale verkenning van de rol van het rijk ten aanzien van het lokale beleid op het gebied van sociale veiligheid en preventief beleid op het sociale domein.

In paragraaf 5 formuleert de Raad enkele voorlopige conclusies en aanbevelingen.

De slotparagraaf bestaat uit een aantal vragen en thema’s die de Raad wil agenderen voor vervolgadvisering of voor andersoortige Raadsactiviteiten ten behoeve van het politieke en maatschappelijke debat over ‘bestuur en beleid aan de voorkant van sociale veiligheid’.

2.

Het concept sociale veiligheid nader verkend

2.1

Inleiding

Sociale veiligheid is een voortdurend terugkerend thema in verschillende discoursen. Hieronder volgt een globale verkenning van de wijze waarop dit thema wordt geduid in achtereenvolgens het actuele nationale politieke discours en het (semi)wetenschappelijke discours. In deze verkenning staat de Raad ook stil bij de vraag of en zo ja op welke wijze in deze discoursen verbanden worden gelegd tussen sociale veiligheid en preventieve maatregelen op het sociale domein (‘sociale preventie’).

2.2

Sociale veiligheid: onderwerp van het politieke discours

Het onderwerp sociale veiligheid staat al vele jaren hoog op de politieke en publieke agenda. De accenten die daarbij worden gelegd lijken in hoge mate te zijn ingegeven door incidenten en de tijdgeest.

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2006 speelt het veiligheidsthema vergeleken met vier jaar daarvoor een minder prominente rol in het politieke en maatschappelijke debat, en krijgt het – bijvoorbeeld in de verkiezingsprogramma’s – andere accenten.

Het Veiligheidsprogramma 2002-2006: repressie centraal

In de periode 2002-2006 lag het accent waar het de sociale veiligheid betreft op repressie (handhaving, repressief toezicht en opsporing). Illustratief in dat verband is het nationale veiligheidsprogramma 2002-2006 'Naar een veiliger samenleving'. In veel commentaren werd dit programma getypeerd als 'een impuls richting repressie, ten koste van preventie'.² Dat programma had en heeft als hoofddoelstelling de aantoonbare reductie van criminaliteit en overlast in het publieke domein, en de bevordering van de zogenaamde subjectieve veiligheid (veiligheidsbeleving)³. De aanhef van het Veiligheidsprogramma 2002-2006 schept direct duidelijkheid over de inzet van het kabinetsbeleid:

'Nederland moet veiliger. De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiele en immateriële leed. Dit was de duidelijke boodschap die tijdens de verkiezingen centraal heeft gestaan. Het kabinet ziet het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van deze dringende roep vanuit de samenleving.'⁴

Bij de aanpak van criminaliteit en overlast legt het kabinet het accent op twee doelgroepen: de stelselmatige daders en de risicjongeren ('jeugdigen die dreigen af te glijden naar een criminele carrière'). Het derde 'beleidsspeerpunt' van het Veiligheidsprogramma is 'de urgente aanpak' van die plaatsen en thema's waar de problemen het grootst en het meest nijpend zijn. Het gaat dan om een gebieds- of buurtgerichte aanpak. De problemen in een buurt kunnen zo groot zijn dat de betreffende gemeente er zelf niet meer uitkomt en een gemeentelijke aanpak in de buurt kan belemmerd worden door tegenwerking van instellingen of een gebrek aan bevoegdheden. In dat geval zal het Rijk 'zo nodig rijksinstrumenten toesnijden op probleemsituaties en daarbij vanuit de vraag van het lokale bestuur, buurtwerkers en bewoners belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen.' Het kabinet spreekt in dat verband van 'sociale herovering' van probleebuurtten. Het voert de Wet Bijzondere Maatregelen

² Aldus A. Cachet en A.B. Ringeling, 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat er van terecht kwam', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, 2004, p. 651.

³ Ultimo 2006 moeten – aldus het kabinet – de voorwaarden zijn geschapen om zich aanmerkelijk veiliger in de (semi)openbare ruimte te kunnen bewegen. 'Een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – circa 20% tot 25% vanaf 2006 moet aldus in het vizier komen.' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1, p. 7.)

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1, p. 4.

Grootstedelijke Problematiek (de zogenaamde ‘Rotterdamwet’) op als voorbeeld van op lokaal verzoek – in dit geval van de gemeente Rotterdam – ontwikkeld rijksinstrumentarium dat gemeenten kan helpen bij de sociale herovering van probleebuurtten.⁵

Het Veiligheidsprogramma wordt gekenmerkt door kwantitatieve doelstellingen:

‘Intensivering van meer orthodoxe middelen en strategieën domineert: meer politie en toezicht, meer cellen of meer gevangenen in één cel, verbeteren van de strafrechtelijke handavingsketen en meer bevoegdheden voor gemeenten en de politie.’⁶

Het kabinet koos in zijn Veiligheidsprogramma juist voor een ‘kwantitatieve aanpak’ met een nadruk op opsporing, vervolging en sancties ‘omdat aan die kant van het criminaliteitsbeleid in de afgelopen jaren de grootste tekorten waren ontstaan.’⁷

Het kabinet realiseert zich in zijn Veiligheidsprogramma dat elk veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Het kabinet doet dan ook een beroep op de lokale veiligheidspartners ‘hun verantwoordelijkheid te nemen’ (p. 7).

In algemene bewoordingen legt het kabinet in zijn Veiligheidsprogramma een verband tussen ‘beleid op het sociale domein’ en veiligheid:

‘Niet voldoende kan worden benadrukt de wezenlijke samenhang in de sociale werkelijkheid die er is tussen veiligheid enerzijds en gebieden als welzijn, onderwijs, jeugd-, gezondheids- en verslavingszorg anderzijds’ aldus het kabinet in zijn Veiligheidsprogramma. Een verdere uitwerking van deze veronderstelde ‘wezenlijke samenhang’ blijft in het Veiligheidsprogramma achterwege.

In november 2004 presenteerde het kabinet een aanvulling op zijn Veiligheidsprogramma.⁸ Het ging daarbij om een verdere verbreding van de aanpak van criminaliteit en overlast: ‘Vergaande samenwerking tussen alle bij veiligheid betrokken organisaties is noodzakelijk. Daarom worden

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 128, nr. 6, p. 10 (*De krachtige buurt*, kabinetsreactie op het WRR-advies *Vertrouwen in de buurt*, 15 februari 2006).

⁶ A. Cachet, ‘Naar een veiliger samenleving. Het veiligheidsprogramma 2002’, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 64, nr. 12, december 2002, p. 22 en verder.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 31, p. 1.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 684, nr. 44.

de verschillende ketens op elkaar aangesloten: de (geestelijke) gezondheidszorg op de justitieketen, de jeugdzorg op de aanpak van jeugdcriminaliteit (...). Op lokaal niveau worden de ketens – zoals (geestelijke) gezondheidszorg, huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs – verbonden om, met politie en justitie, een integraal veiligheidsbeleid mogelijk te maken. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid deze ketens met elkaar te verbinden. Ook de bijdragen van burger en bedrijfsleven aan een veiliger Nederland zijn onontbeerlijk⁹

In mei 2004 had het kabinet in een brief de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van zijn beleid inzake *preventie* van criminaliteit en overlast¹⁰. Preventie moet in de visie van het kabinet in eerste instantie gericht zijn op het verminderen van criminaliteit (in omvang en ernst) met andere dan strafrechtelijke middelen: preventie is een verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel. Zelfregulering door sociale controle is daarbij volgens het kabinet essentieel. Ook overheidsbeleid op verschillende terreinen (onderwijs, zorg, welzijn) kan een bijdrage leveren aan preventie, maar is daar in de ogen van het kabinet ‘niet primair op gericht’.

De positieve effecten van ‘sociaal beleid’ op de omvang van criminaliteit zijn in het algemeen moeilijk meetbaar. Hoe dan ook rekenen de ministers van Justitie en BZK het tot hun verantwoordelijkheid andere departementen aan te spreken op de mogelijkheden die zij hebben om op hun beleidsterrein een bijdrage te leveren aan de preventie van criminaliteit en overlast.¹¹ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het ministerie van VWS: ‘Het voorkómen van opgroei- en opvoedproblemen, het tijdig signaleren van problemen en het bieden van adequate ondersteuning dragen bij aan het tegengaan van jeugdcriminaliteit’.¹² Ook het ministerie van OCW kan hier worden genoemd: het kabinet spreekt van ‘een duidelijke relatie tussen frequent schoolverzuim en schooluitval en crimineel gedrag van jongeren’.¹³

Sociale veiligheid in de verkiezingsprogramma’s van politieke partijen anno 2006: repressie centraal en jeugd als speerpunt van ‘sociale preventie’

Afgaande op de recente verkiezingsprogramma’s lijkt er anno 2006 tussen de drie grote politieke partijen een redelijke overeenstemming te bestaan

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 684, nr. 44, p. 3.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 31.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 31, p. 11.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 31, p. 8.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 684, nr. 44, p. 12.

over de gewenste speerpunten van beleid inzake sociale veiligheid. De zorg voor sociale veiligheid is volgens deze drie partijen vooral een verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur, samen met politie, justitie en de samenleving. Alledrie leggen zij in hun verkiezingsprogramma's nadruk op een harde, repressieve aanpak van criminaliteit én van asociaal gedrag en overlast. Zo maakt de PvdA zich sterk voor 'drang en uiteindelijk dwang' ten aanzien van personen die continu 'de leefbaarheid van buurten aantasten en zichzelf de vernieling inhelpen'. Het CDA wil werk maken van speciale campussen voor overlast veroorzakende jongeren 'die zonder perspectief op opleiding of baan rondhangen'. Wat betreft ernstige overlast veroorzakende personen pleit de VVD voor straatverboden en plaatsing in zogenaamde 'hufferwoningen'. De drie partijen maken zich alle sterk voor de wijkagent en meer in het algemeen voor een wijk- of buurtgerichte aanpak. Bij preventief beleid op het sociale domein gaat de aandacht vooral uit naar het jeugdbeleid. Vroege signalering van 'risicojongeren', samenwerking in de jeugdketen en een adequate afstemming en informatiewisseling met politie en Justitie krijgen prioriteit. Van de drie grote partijen stelt de PvdA in algemene zin dat veiligheid gaat over preventie en repressie, 'en dat preventie er de afgelopen jaren bekaaid vanaf is gekomen'.

(Sociale) veiligheid in gemeentelijke bestuursakkoorden: oppervlakkig omschreven top-prioriteit

Het algemene thema 'veiligheid' blijkt anno 2006 net als vier jaar daarvoor in de teksten van de gemeentelijke bestuursakkoorden het belangrijkste thema te zijn¹⁴. De komst in 2006 van veel linkse colleges van B & W heeft niets veranderd aan de prioritering van het thema veiligheid. Daarbij moet worden aangetekend dat het veiligheidsthema in de regel vrij oppervlakkig wordt behandeld in de gemeentelijke bestuursakkoorden: 'Zo willen bijna alle gemeenten een integraal veiligheidsbeleid voeren en ook de aanpak van wijkveiligheid is populair. Wat zij echter precies onder een integraal veiligheidsbeleid verstaan en hoe zij exact (maatregelen, kosten en tijdsplan) de wijkveiligheid willen verbeteren, ontbreekt echter maar al te vaak.'¹⁵

Meer in het algemeen lijkt in 2006 'de wijk' centraal te staan in de gemeentelijke bestuursakkoorden: er wordt veel gesproken van wijkgericht werken, wijkveiligheid, wijkoverlast, wijkagenten, wijkraden en wijkbudgetten. Het valt de onderzoekers van *De staat van het bestuur*

¹⁴ Bron: Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2006*, Den Haag, oktober 2006. Dit rapport bestaat onder andere uit een analyse van 150 gemeentelijke bestuursakkoorden die gesloten zijn na de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006. Zie ook: www.staatvanhetbestuur.nl.

¹⁵ Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2006*, Den Haag, oktober 2006, p. 114.

2006 daarnaast op dat veel coalities inzetten op doelgroepenbeleid ('iedereen moet meedoen'). Daarbij gaat het om meer mogelijkheden voor ouderen, jongeren, gehandicapten en starters, zowel op het gebied van wonen, werken en voorzieningen, als op het gebied van zorg en onderwijs. Binnen de onderscheiden doelgroepen heeft de jeugd een prominente plaats.

De akkoorden kunnen globaal gezien in twee categorieën worden ingedeeld: de intern gerichte en de extern gerichte. In de intern gerichte akkoorden gaat het bij het thema veiligheid veelal over de taken van de politie en de brandweer en over de gemeentelijke organisatie zelf. In de extern gerichte akkoorden wordt veiligheid veel meer bekeken door de bril van de burger en de buurt. 'In dergelijke akkoorden staan onderwerpen als de relatie tussen burger en bestuur, armoede, welzijn, zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en voorzieningen hoog op de agenda.'¹⁶ Of een bestuursakkoord en interne of een externe oriëntatie heeft blijkt niet af te hangen van de kleur van de coalitie.

Conclusie

Gemeentelijke bestuursakkoorden blijken vooral een weergave te zijn van de politiek-bestuurlijke tijdgeest. In de akkoorden komen thema's op een vergelijkbare wijze naar voren in gemeenten ongeacht de grootte of de politieke kleur. 'Veiligheid' blijft het belangrijkste thema. Een expliciete relatie tussen preventief beleid op het sociale domein en sociale veiligheid wordt in de regel niet gelegd. Wel lijkt het erop dat vergeleken met vier jaar geleden preventief beleid op het sociale domein in de gemeentelijke bestuursakkoorden meer aandacht krijgt, met een nadruk op de doelgroep 'jeugd' (tegengaan van schooluitval, vroege signalering van risicojongeren et cetera.). Ondertussen blijven gemeenten óók inzetten op een harde, repressieve aanpak van overlast, sociaal gedrag en criminaliteit.

2.3

Sociale veiligheid: onderwerp van het (semi)wetenschappelijke discours

In de afgelopen jaren zijn verschillende adviezen en onderzoeksrapporten verschenen rond het thema 'sociale veiligheid'. Hieronder wordt verkend welke invulling enkele publicaties van gezaghebbende organisaties en personen geven aan het begrip 'sociale veiligheid' waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventuele verbindingen met 'sociale preventie'.

In augustus 2004 publiceerde het SCP het rapport '*Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*' Het rapport beschrijft alle maatregelen die de overheid in de afgelopen 25 jaar op het

¹⁶ Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2006*, Den Haag, oktober 2006, p. 111.

gebied van sociale onveiligheid heeft genomen, die direct tot doel hebben te voorkómen dat criminaliteit tegen burgers plaatsvindt of die tot doel hebben de onveiligheidsbeleving onder burgers terug te dringen. Nadruk legt het SCP daarbij op de publieke ruimte, de openbare ruimte die in principe voor iedereen toegankelijk is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden.

Het SCP noemt drie preventiestrategieën ten aanzien van sociale veiligheid:

- Rechtshandhaving, met als doel een ‘preventieve’ afschrikwekkende werking.
- Een strategie gericht op risicogroepen van potentiële daders. Hiertoe behoren maatregelen als opvoedingsondersteuning, spijbelbeleid en het volgen van probleemjongeren.
- Gelegenheidsbeperkende maatregelen, zoals ingangscntroles bij het station, politie- en camerasurveillance en buurtpreventieprojecten. Gelegenheidsbeperkende maatregelen hebben *direct* tot doel te voorkomen dat criminaliteit plaatsvindt.

Het SCP concentreert zich in zijn rapport op de gelegenheidsbeperkende maatregelen. Volgens het SCP ontbreekt een recente meta-evaluatie naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen in Nederland. Met het rapport wil het een nieuwe impuls geven aan de kennis over effectieve maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten door gelegenheidsbeperking.

Het SCP concludeert in het rapport (p. 59) dat:

‘Op grond van de bevindingen uit de Nederlandse effectevaluaties ... slechts in beperkte mate conclusies [kunnen] worden getrokken over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen. Van geen enkele maatregel is voldoende aangetoond of deze wel of niet werkt om de objectieve of subjectieve sociale veiligheid te vergroten. (...). Toch kunnen we op basis van 10 adequaat uitgevoerde Nederlandse effectevaluaties wel enkele conclusies formuleren. Zo lijkt de inzet van functioneel toezicht in wooncomplexen (huismeesters, flatwachten e.d.) te kunnen werken om de objectieve en subjectieve veiligheid te vergroten. Verder lijkt het – maar dit is vooral gebaseerd op onderzoek uit de Verenigde Staten – dat de inzet van formeel toezicht (politie-surveillance) met name effectief is wanneer deze geconcentreerd is op bepaalde plekken (*hot spots*) of tijdstippen (*hot times*). Ook ‘natuurlijk’ toezicht zoals het verbeteren van de straatverlichting, blijkt effectief om de criminaliteit terug te dringen.’

Het SCP-rapport werd geschreven in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), die het als achtergrondstudie gebruikte voor zijn advies *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* (december 2004).

In het advies stelt de RMO dat hij het thema sociale veiligheid benadert vanuit het perspectief van sociaal vertrouwen en sociale cohesie. De veronderstelling daarbij is dat door verschillende maatschappelijke veranderingen – zoals individualisering, vergrijzing en immigratie - in wijken en buurten een gevoel van onthechting en verlies van herkenbaarheid in de hand wordt gewerkt.

De RMO noemt drie uitingsvormen van sociale onveiligheid:

- Persoonsgerelateerde criminaliteit (kleine criminaliteit met grote emotionele gevolgen voor het slachtoffer).
- Overlast.
- Subjectief onveiligheidsgevoel.

Een effectief veiligheidsbeleid bestaat volgens de RMO uit het aanpakken van criminaliteit én het scheppen van een goed sociaal klimaat. Hierbij speelt de vraag of burgers zich veilig voelen in hun buurt een belangrijke rol. De voorwaarden hiertoe zijn volgens de RMO:

- Een overzichtelijke context: kleinschalige aanwezigheid van publieke en private organisaties, zoals overheidsloketten, buurtwinkels en zorg.
- Steun en toezicht door politie en justitie, maar ook door buurtconciërges, stadswachten en andere ‘menselijke’ gezichten.
- Gedeeld normbesef, oftewel gezamenlijke normen in de openbare ruimte.
- Kennen en gekend worden, met een overheid die initiatieven neemt voor de bevordering van sociale relaties en communicatie in de buurt.

Hierop zou het veiligheidsbeleid moeten worden afgestemd. De overheid moet hierin een meer actieve rol gaan spelen, door financiële stimulansen, toezicht en optreden als het nodig is. Alleen dan kunnen volgens de RMO repressie en preventie echt in evenwicht worden gebracht. Hoewel het kabinet volgens de RMO veel aandacht aan veiligheid besteedt – de RMO geeft in zijn rapport een uitgebreid overzicht van de kabinetsmaatregelen – zou het kabinet, ook als er in tijden van bezuinigingen keuzes moeten worden gemaakt, in de praktijk meer moeten kiezen voor preventie van sociale onveiligheid.

In opdracht van de RMO deden Elffers & De Jong kwalitatief onderzoek naar de determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Uit dat onderzoek blijkt subjectieve sociale veiligheid maar ten dele samen te hangen met objectieve sociale veiligheid: burgers in probleemwijken voelen zich vooral onveilig door rondhangende groepen jongeren, bedreigingen en scheldpartijen, geluidsoverlast, verkeerswangedrag, zwerfvuil, de

aanwezigheid van buitenlanders. Dat alles heeft met criminaliteit niet zo veel te maken. Subjectieve onveiligheid lijkt een ander woord te zijn voor sociale problemen. In de woorden van Elffers & De Jong, die zich daarbij baseren op gesprekken met bewoners in de door hen onderzochte wijken:

‘Het lijkt erop dat het hele veiligheidsdiscours een hedendaagse manier van labelen is van allerlei problemen die van alle tijden zijn: hangjeugd, unheimische straten, veranderende wijkbevolking, inkrimpende leefactieradius voor bejaarde wijkbewoners, bevolkingsgroepen die elkaars leefwijze moeilijk doorgronden en afkeuren, het bestaat uiteraard altijd al. (...). Vroeger werd bijvoorbeeld de allochtonenproblematiek besproken in termen van taalproblemen, lage scholing, werkloosheid, uitkeringsmisbruik, (...). Thans echter is het allochtonendiscours een veiligheidsprobleem geworden. (...). Er is helemaal niets veranderd in termen van veiligheid, maar problemen worden plotseling zo benoemd.’¹⁷

(Sociale) veiligheid lijkt meer en meer een kapstok te zijn geworden waaraan allerlei zaken die voorheen niet of nauwelijks in verband met veiligheid werden gebracht, worden opgehangen.

Na het SCP en de RMO in 2004 borduurde de WRR voort op deze thematiek. In zijn rapport *De buurt centraal* (2005) pleit de WRR ervoor de buurt als uitgangspunt te nemen voor het aanpakken van twee problemen: de afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen).¹⁸ Sociale veiligheid speelt als onderwerp een belangrijke rol in het WRR-rapport (p. 66 e.v.). De WRR bezigt in dit verband evenals het SCP en de RMO de woorden sociaal vertrouwen, objectieve veiligheid, subjectieve veiligheid en sociale cohesie.

De afnemende sociale cohesie heeft volgens de WRR onder meer negatieve gevolgen voor de (sociale) veiligheid. Dit heeft weer als gevolg dat burgers de perceptie krijgen dat het openbaar bestuur hier onvoldoende

¹⁷ Henk Elffers & Wiebe de Jong, ‘‘Nee, ik voel me nooit onveilig’. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens’, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag, december 2004, p. 257.

¹⁸ De WRR verwijst naar de wetenschapper Robert D. Putnam die beide problemen uitgebreid heeft beschreven, bijvoorbeeld in zijn boek *Bowling alone. The collapse and revival of American community* (New York, 2000). Als oplossing voor deze problemen ziet Putnam het versterken van de zogenaamde *civil society*. De WRR ziet voor Nederland echter meer de oplossing in ‘de buurt centraal’. Volgens Francis Fukuyama is sociaal vertrouwen de smeerolie van de samenleving. De WRR haalt in dit verband Fukuyama’s standaardwerk aan: *Trust. The social virtues and the creation of prosperity* (New York, 1995).

tegen doet, zodat er sprake is van afname van politiek vertrouwen en dus gevolgen voor het functioneren van de democratie.

Een mogelijk antwoord hierop is volgens de WRR meer aandacht voor kleinschalige verbanden (buurten) waarin ook primair de relatie tussen burger en overheid wordt ingebed. Initiatieven van burgers in de buurt moeten worden gestimuleerd, maar daarbij ook financieel ondersteund door de overheid. Maatwerk is hierbij belangrijk. In duidelijke achterstandsbuurtten moet de overheid overgaan tot 'sociale herovering', dat wil zeggen sterk optreden in samenwerking met sociale partners om het overheidsbeleid in praktijk met strakke hand uit te voeren.

Enkele aanbevelingen die de WRR in zijn rapport aan het kabinet doet zijn:

- Kies voor een tweesporenaanpak van repressie én preventie.
- Kies voor 'sociale herovering', maar wél op de punten waar de overheid nu duidelijk tekortschiet.
- Experimenteer met nieuwe vormen van buurtbetrokkenheid en lokale democratie.
- Maak hardere afspraken met sociale spelers. De huidige vrijblijvendheid van woningcorporaties bij de invulling van hun sociale taken is volgens de WRR te groot.

Het verband tussen sociale cohesie, bewonersparticipatie en sociale veiligheid in buurten wordt ook duidelijk gelegd door het Verwey-Jonkerinstituut. Institutioneel is dit thema ingebed in een van zijn drie onderzoeksprogramma's ('Sociale vitaliteit en veiligheid').

Het instituut heeft vele adviezen uitgebracht in opdracht van gemeentelijke instellingen, welke kunnen worden gebruikt voor het uitwerken van voorbeelden van de sociale veiligheidsproblematiek in steden (zie www.verwey-jonker.nl).

Tot slot wijst de Raad hier op de inaugurele rede¹⁹ van Boutellier.

Door individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering is volgens Boutellier de sociale cohesie aangetast en het gevoel van onveiligheid toegenomen. Hiermee ontstaat de paradox dat aan de ene kant meer individuele vrijheid wordt verlangd en aan de andere kant meer ingrijpen van het collectief (de overheid) om die vrijheid te waarborgen. Hierbij is het begrip criminaliteit steeds meer verweven geraakt met het begrip veiligheid, waardoor elke aantasting van de sociale veiligheid min of meer wordt gecriminaliseerd.

¹⁹ H. Boutellier, *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*, rede, uitgesproken bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies, aan de Vrije Universiteit Amsterdam vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, op donderdag 7 april 2005, Den Haag, 2005.

Terwijl de overheid zich vroeger met criminaliteit *an sich* bezighield (opsporen en straffen), heeft zij nu in samenwerking met instellingen en burgers een bredere verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de sociale veiligheid. Op lokaal niveau is een nieuw, horizontaal type van veiligheidszorg ontstaan. Maar tegelijkertijd is de legitimiteit van de overheid tanende en heeft zij te maken met meer verschillende opvattingen in de samenleving over normen en waarden.

Gevolg van dit alles is volgens Boutellier:

‘Dit veiligheidsstreven [van de overheid] wijkt nadrukkelijk af van de traditionele strafrechtelijke handhaving. Daarbij intervenueert de staat achteraf, op basis van exclusieve verantwoordelijkheid. Het nieuwe veiligheidsstreven, staat in het teken van anticipatie en zoekt mogelijkheden om risico’s voor te zijn. Het is eerder een normatieve dan een technisch-juridische strategie. In juridische zin is de kern niet de straf, maar het contract. Om dit bestuurlijke veiligheidsparadigma te begrijpen is een ander vocabulaire nodig dan het strafrechtelijk-criminologische discours kan leveren. De besturing van veiligheid dient vooral te worden begrepen in termen van een normatieve herordening van het sociale domein.’²⁰

Conclusie

Sociale veiligheid is meer en meer een kapstok geworden waaraan allerlei sociale problemen worden opgehangen. In het (semi)wetenschappelijke discours wordt ervoor gepleit om het begrip sociale veiligheid terug te brengen tot een kern van drie met elkaar samenhangende uitingsvormen: commune criminaliteit, overlast en subjectieve veiligheid (onveiligheidsgevoelens).

Ook in het (semi)wetenschappelijke discours wordt aan het lokaal bestuur een centrale en regisserende rol toebedeeld op het gebied van de preventie van sociale onveiligheid. Daarbij moet de gemeente samenwerken met verschillende lokale partners. In dat verband wordt gesproken van een nieuw type, horizontale, veiligheidszorg die vorm en inhoud krijgt in ketens en netwerken. Sociale cohesie en maatschappelijke participatie worden beschouwd als belangrijke voorwaarden voor sociale veiligheid in de lokale gemeenschap.

De achtergrond van de groei van preventieve maatregelen op lokaal niveau is dat de traditionele rechtshandhavende maatregelen (repressieve maatregelen) niet oneindig kunnen worden uitgebreid.²¹ ‘Een strafrechtelijke aanpak kan alleen effectief zijn als deze is ingebed in een

²⁰ H. Boutellier, o.c., p. 19.

²¹ K. Lünneke, *Schaarste en veiligheid; het onverzadigbare verlangen naar veiligheid*, essay in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 14 februari 2003, p. 24.

sterke informele sociale controle; een strafrechtelijke aanpak als sluitstuk.²²

Tot slot een kanttekening. Het (semi)wetenschappelijke discours over sociale veiligheid beslaat weliswaar vele terreinen, maar beperkt zich in het algemeen wél tot de (semi-)publieke sfeer en gaat daarmee voorbij aan het feit dat objectief gezien de kans op slachtofferschap in de privé-sfeer – zeker voor vrouwen en kinderen – veel groter is. Huiselijk geweld – partnergeweld, kindermishandeling en oudermishandeling – is de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving.²³

3.

De gemeente aan zet

3.1

Een goede ontwikkeling van de lokale samenleving: kerntaak van het lokaal bestuur

Het lokaal bestuur heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de huishouding van een gemeente. Het is verantwoordelijk voor een goede ontwikkeling van de samenleving, óók als aan het lokaal bestuur geen expliciete bevoegdheden zijn toegekend. Juist in dat geval kan de rol van regisseur van belang zijn.²⁴ Borging van sociale veiligheid en het voeren van preventief beleid op het sociale domein zijn een essentieel onderdeel van de algemene verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. De Raad vindt een rol voor de provincie op deze gebieden niet voor de hand liggen.²⁵

Waar het gaat om de lokale samenleving is de voorkeur voor een regisserend handelen door het lokaal bestuur (in plaats van door anderen)

²² K. Lünneke, o.c., p. 23.

²³ C.C.J.H. Bijleveld, 'Over onveiligheid en criminaliteit', in: C.C.J.H. Bijleveld & H.G. van de Bunt, *De grens van onveiligheid*, diesrede Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003, p.10. Bijleveld meent dat door het voorbijgaan aan geweld in de privé-sfeer niet alleen een aanmerkelijk deel van de werkelijke onveiligheid wordt overgeslagen, maar ook belangrijke verbanden worden gemist: slachtofferschap van huiselijk geweld verhoogt het risico op daderschap van huiselijk geweld en daders van huiselijk geweld zijn relatief vaak ook in het publieke domein actief als dader. Zie ook: Ministerie van Justitie, *Privé geweld – Publieke zaak*, Den Haag, 2002.

²⁴ Zie: Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999.

²⁵ Omdat een probleem opgelost moet worden op het niveau waarop het zich voordoet en dat is in dit geval binnen de gemeentelijke grenzen. Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat, Advies over middenbestuur*, Den Haag, september 2006.

gelegen in zijn bredere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke samenhang (de sociale cohesie) binnen de lokale gemeenschap.

De regierol van het lokaal bestuur komt in beeld wanneer het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de inzet, betrokkenheid en medewerking van anderen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en mede-overheden). Horizontalisering en verplaatsing van de politiek leiden ertoe dat de gemeente als de staatkundige belichaming voor collectieve besluitvorming heeft plaats gemaakt voor de gemeente die in netwerken de eigen inbreng moet zien waar te maken.

Voorname­lijk via overtuiging en argumentatie dient de gemeente de in de lokale samenleving aanwezige kennis, vaardigheid en betrokkenheid beschikbaar te krijgen. Convenanten en beleidsovereenkomsten moeten duidelijkheid verschaffen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het gemeentebestuur en andere actoren. Met name moet duidelijk zijn wie in een horizontale beleidsconfiguratie de eindverantwoordelijkheid heeft. Ook dient helderheid te bestaan over de juridisch bindende status van gemaakte afspraken.²⁶

Aan een gemeentelijke regierol kan – zo meent de Raad – weinig inhoud worden gegeven als daaraan geen substantiële verantwoordelijkheid is verbonden. Een verdergaande deregulering en overdracht van bevoegdheden, taken en financiële middelen van de rijksoverheid naar gemeenten is dan ook wenselijk. Een adequate invulling van de gemeentelijke regierol vraagt daarnaast om ontschotting en ontkokering in de relatie tussen centraal en lokaal en op het lokale niveau zelf ‘opdat een integraal en samenhangend beleid kan worden gevoerd’. Een verdergaande bundeling van geldstromen en een toename van de vrije besteedbaarheid van middelen op lokaal niveau bieden juist een regisserend lokaal bestuur de mogelijkheid om een op de lokale omstandigheden toegesneden beleid te voeren.²⁷

Het lokaal bestuur moet overigens niet overal regie willen voeren. Gemeenten dienen duidelijk te maken waarvoor zij wel of niet verantwoordelijk zijn en waarop zij kunnen worden aangesproken. Niet alles kan van de overheid worden verlangd en soms moet worden verwezen naar de (mede)verantwoordelijkheid van andere instanties.

²⁶ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999, p. 39.

²⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999, p. 37.

3.2

De gemeente in netwerken en ketens: twee stromingen

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor preventief beleid op het sociaal domein, met het oog op de goede ontwikkeling van de lokale samenleving. Maar wat betekent die verantwoordelijkheid voor een gemeente? De materie is complex en veelzijdig. Preventie is politiek gezien een kwetsbare activiteit en concurreert zonder cijfers en output moeizaam met andere politieke doelstellingen.²⁸ Preventie betekent het *voorkómen* van bepaalde excessen en negatieve uitspattingen. Een gemeente moet dus eigenlijk al ingrijpen in de maatschappij vóóordat iets mis is gegaan. Beleid in het sociale domein kenmerkt zich vaak door ‘ketens’ (zoals de jeugdketen) en netwerken. Er kan iets misgaan met een persoon of een situatie aan het begin van de keten, waarna de nadelige effecten voor de samenleving pas in een veel later stadium zichtbaar en merkbaar worden.

Om keten- of netwerkbeleid te kunnen voeren moet een gemeente vaak samenwerken met andere instellingen. Gemeenten ondervinden dat de samenwerking met zelfstandige instellingen soms moeilijk verloopt en dat het mede daardoor moeilijk is om invulling te geven aan hun zogenaamde regierol. Opvallend is dat er op dit moment twee ‘stromingen’ lijken te bestaan in de discussie over de optimalisering van de regierol van de gemeente. Aan de ene kant zijn er partijen die vinden dat gemeenten te weinig bevoegdheden hebben om hun regiefunctie waar te kunnen maken en te weinig ruimte hebben om eerder in de keten in te grijpen dan nu veelal mogelijk is. Aan de andere kant zijn er partijen die grote twijfels hebben bij de bevoegdheidendiscussie. In deze optiek kunnen gemeenten al heel veel, maar maken zij onvoldoende gebruik van hun mogelijkheden. Hieronder worden de twee stromingen tegenover elkaar geplaatst, zonder overigens een oordeel te vellen over welke stroming gelijk heeft. Welke stroming strookt met de feitelijke lokale bestuurs- en beleidspraktijk is in algemene zin niet te zeggen en zal vooral afhangen van specifieke, lokale – vaak culturele – factoren.

Stroming 1: de gemeente heeft voldoende mogelijkheden voor invulling van de regierol, maar gebruikt deze niet optimaal. Er kleven nadelen aan het uitbreiden van bevoegdheden van gemeenten.

²⁸ F. Beemer et al., *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*, rapport van Berenschot, Utrecht, 20 april 2006, p. 13.

Deze stroming gaat ervan uit dat gemeenten eigenlijk al heel veel mogelijkheden hebben om vorm te geven aan hun regierol. Uitbreiding van bevoegdheden zou wellicht privacygrenzen overschrijden. (Lastige) procedures leveren soms inderdaad vertragingen op, maar zijn vereist om zorgvuldigheid te garanderen. Wanneer een gemeente maar voldoende positieve energie, politieke en bestuurlijke aandacht en inhoudelijke prioriteit geeft aan de samenwerking met relevante netwerkpartners, kan veel bereikt worden. Ook zullen gemeenten voldoende moeten investeren in een goede relatie en een adequate informatie-infrastructuur, en zich moeten inleven in de professionele opvattingen van netwerkpartners. Gemeenten en maatschappelijke instellingen hebben in wezen hetzelfde belang: het streven naar een goede ontwikkeling van de samenleving. De bereidheid van instellingen om met de gemeente samen te werken is over het algemeen groot.²⁹ Partijen werken samen op basis van een gedeeld gevoel van urgentie en vertrouwen in het maatschappelijk resultaat. In sommige gemeenten wordt die urgentie gestaafd door beschikbare cijfers. Een samenwerking kan echt gaan werken als er een duidelijke maatschappelijke opdracht ligt, het belang van de instellingen bij goede samenwerking voldoende duidelijk is, de resultaten van het geheel duidelijk zijn, de afzonderlijke bijdragen van de individuele schakels benoemd zijn en de resultaten van de verschillende partijen geconcretiseerd zijn, zodat men elkaar hierop kan aanspreken.³⁰ Hierdoor wordt een bepaalde vrijblijvendheid voorkomen. Een gemeente kan verder gebruik maken van de subsidierelaties met bepaalde organisaties en instellingen. Aan de inzet van gemeentelijke financiën kunnen voorwaarden worden gesteld. Vooral in de welzijnskolom ontbreekt het momenteel vaak aan een zakelijke instelling van de gemeente.³¹ Wanneer er geen sprake is van een directe subsidierelatie kan het helpen om belangen tegen elkaar uit te ruilen, of als gemeente een project te co-financieren. Een nadeel van al te veel bevoegdheden voor gemeenten en daardoor grote machtsverschillen tussen gemeenten en instellingen, is dat daardoor samenwerking uiteindelijk lastiger wordt gemaakt³². Wanneer

²⁹ I. Pröpper et al., *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, rapport van Partners+Pröpper, Vught, 23 april 2004, p. 110.

³⁰ F. Beemer et al., o.c., p. 25, I. Pröpper et al., o.c., p. 76.

³¹ Uit een gesprek met VNG-medewerkers.

³² F. Beemer et al., o.c., p. 16; I. Pröpper et al., o.c., p. 3; Kennisalliantie Ketens en Netwerken, *Verantwoordelijkheid nemen en knopen doorhakken*, verslag van kennisbijeenkomst 16 februari 2006, <http://www.ketens-netwerken.nl/Pages/Verslag16februari.html>

Dit beeld wordt ook ondersteund door de theorie van procesmanagement. Zie bijvoorbeeld J.A. de Bruijn et al., *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, 2002 (tweede druk), p. 25.

een gemeente zover moet gaan dat zij op haar strepen moet gaan staan om iets te bereiken, is het in deze optiek eigenlijk al 'te laat'. Samenwerking is dan voor de andere partijen verplichte kost en suboptimaal, want de inspiratie en energie en synergie ontbreken. Wél kunnen gemeenten geholpen worden door het wegnemen van voor de regierol knellende en belemmerende wet- en regelgeving.

Stroming 2: de gemeente moet meer bevoegdheden krijgen om haar regierol te kunnen invullen. De basis van 'vertrouwen', 'creativiteit' en 'good-will' is te wankel.

Hoewel de tweede stroming ook van mening is dat gemeenten hun regierol voor een groot gedeelte kunnen invullen zonder echte bevoegdheden in de richting van instellingen te hebben, vindt deze stroming het ongewenst dat gemeenten uiteindelijk afhankelijk zijn van de *good-will* en creativiteit van instellingen. Op momenten dat het er toe doet en de situatie er om vraagt, moet een gemeente door kunnen zetten. Dat gemeenten in het uitoefenen van hun regierol gehinderd worden door het gebrek aan bevoegdheden en doorzettingsmacht in de richting van instellingen is volgens deze stroming een feit.³³ Het veronderstelde gebrek aan bevoegdheden en doorzettingsmacht leeft onder gemeenten. Wel blijkt het moeilijk te zijn om te concretiseren waar nu exact de problemen zitten. Genoemd worden de gebrekkige uitwisseling van gegevens over schooluitval door scholen in het kader van het gemeentelijk beleid inzake voortijdig schoolverlaten³⁴, de voor verbetering vatbare samenwerking met woningcorporaties³⁵ en de moeizame samenwerking met de provinciale bureaus Jeugdzorg³⁶. Het ministerie van BZK laat momenteel een onderzoek doen naar de eventuele knelpunten in horizontale sturingsrelaties op het gebied van veiligheid (waarbij de aanpak van overlast centraal staat) en de mogelijkheden om deze op te lossen.³⁷ De G4 spreken in hun recente advies ten behoeve van

³³ F. Beemer et al., o.c., p. 15 en I. Pröpper et al., o.c., p. 106. Rotterdam heeft ook nog een wensenlijstje in het verlengde van de Rotterdamwet.

³⁴ Dit is opmerkelijk, aangezien in art. 21 van de Leerplichtwet is opgenomen dat scholen over verzuim contact moeten opnemen met het college van B&W.

³⁵ Zie bijvoorbeeld: WRR, *De buurt centraal*, Den Haag, 2005. De WRR spreekt van een te grote vrijblijvendheid van woningcorporaties bij de invulling van hun sociale taken.

³⁶ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999, p. 37.

³⁷ Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2006 worden afgerond.

de kabinetsformatie over de toekomst van de Randstad Holland over ‘doorbraakdossiers’.³⁸ Voor beleidsterreinen als jeugd, werk en veiligheid zijn de G4 in de volgende kabinetsperiode op zoek naar gelegenheidscoalities met het rijk, waarbij onorthodoxe oplossingen niet worden geschuwd. Zij denken dan onder andere expliciet aan het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving, en óók aan het (tijdelijk) verruimen van bevoegdheden van gemeenten.

3.3

Twee stromingen, verschillende overeenkomsten

Hoewel zij fundamenteel van elkaar verschillen hebben de twee onderscheiden stromingen op bepaalde punten dezelfde ideeën over de invulling van de regierol door gemeenten:

- De regierol van de gemeente gedijt niet bij al te grote vrijblijvendheid tussen partners. Er moet geen situatie ontstaan waarin niemand zich verantwoordelijk voelt voor een probleem, en er niets gebeurt wanneer er wel iets had moeten gebeuren. De vraag is of de oplossing gezocht moet worden in een betere invulling van de gemeentelijke regietaak binnen de bestaande wettelijke kaders (eerste stroming) of in het uitbreiden van gemeentelijke bevoegdheden.
- Om een keten of een netwerk goed te kunnen laten functioneren is goede informatie-uitwisseling – uitwisseling van de juiste informatie, op het juiste tijdstip, tussen de juiste partners - essentieel. Het lijkt nogal eens te gebeuren dat de gemeente vanuit haar regierol niet alle informatie tijdig en volledig tot haar beschikking heeft. Het verschil tussen de twee stromingen betreft de wijze waarop de informatie van instellingen verkregen moet worden: door overtuigingskracht en argumentatie of door dwang.
- Het rijk dient gemeenten te ondersteunen door het aanpassen van wet- en regelgeving die een goede invulling van de gemeentelijke regierol in de weg staat. De ‘tweede stroming’ zal bestaande wet- en regelgeving eerder als knellend of belemmerend ervaren dan de ‘eerste stroming’.
- Maatschappelijke partners van gemeenten hebben vanuit hun taakopdracht vaak alleen maar oog voor het helpen van individuele cliënten, en niet (of althans veel minder) voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Een voorbeeld: in veel gevallen vergoeden zorgverzekeraars alleen de cliëntcontacten van instellingen. Maatschappelijke instellingen zouden geprikkeld moeten worden om ook bij te dragen aan de oplossingen van collectieve, maatschappelijke problemen. Dat kan bijvoorbeeld door het

³⁸ *Randstad Holland in een globaliserende wereld. Advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, september 2006.*

verruimen van de taakopdracht maar ook door prikkels in te bouwen in de financiering.

- Het rijk kan de gemeenten ondersteunen in de regierol, hetzij door het aanprijzen van lokale samenwerking danwel door het verruimen van bevoegdheden van gemeenten. Een samenhangend en doordacht regieconcept stelt de rijksoverheid en gemeenten in staat gericht (interbestuurlijke) samenwerking te organiseren.³⁹

4.

De rol van het rijk: meedenken, faciliteren en ondersteunen

Het rijk kan een betekenisvolle bijdrage leveren aan het versterken van de regierol van de gemeenten. Het gaat dan niet zo zeer om een sturende rol op de inhoud, maar meer om een meedenkende, faciliterende en ondersteunende functie.⁴⁰ Bijvoorbeeld door te kijken naar de bevoegdheden of wet- en regelgeving wanneer gemeenten vastlopen. Bijvoorbeeld door het aangaan van gelegenheidscoalities, het verspreiden van kennis of het publiceren van monitors. Financieel gezien moet de rijksoverheid ervoor zorgen dat gemeenten in ieder geval voldoende middelen ter beschikking staan om de veiligheidsopgave te kunnen bekostigen. De rijksoverheid moet de mogelijkheden voor bundeling van bepaalde geldstromen verkennen zodat op gemeentelijk niveau doelstellingen gemakkelijker met elkaar kunnen worden verbonden.⁴¹ Daarnaast is meer beleidsrust ten aanzien van gemeenten geen overbodige luxe: frequente en vaak ook onverwachte beleidswijzigingen en aanpassingen door de rijksoverheid belemmeren investeringen in de regierol.⁴²

Boutellier laakt in een interview in *de Staatscourant* van 24 mei jl. de rol van het rijk op het gebied van sociale veiligheid. Het beleid van het rijk moet er volgens hem op gericht zijn de gemeenten zo goed mogelijk te ondersteunen in hun gemeentelijke regierol en randvoorwaarden scheppen voor een effectief en doelmatig sociaal preventiebeleid. Want hoewel de gemeenten de regie voeren over de lokale veiligheidszorg, moet men op nationaal niveau wel degelijk meedenken over de ontwikkeling van

³⁹ I. Pröpper et al., o.c., p. 2.

⁴⁰ Door een sterke sturing van het rijk op de regierol van gemeenten kan er een weinig vruchtbare 'verantwoordingsbocht' ontstaan: de horizontale verantwoordingsrelaties in lokale beleidsnetwerken kunnen onder druk komen te staan door verticale verantwoordingsrelaties (zie: Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag, april 2002).

⁴¹ Bijvoorbeeld een doeluitkering Jeugdbeleid, F. Beemer et al., o.c., p. 16.

⁴² I. Pröpper et al., o.c., p. 3

veiligheidszorg in de gemeenten.⁴³ Boutellier is wel gecharmeerd van de 56 wijken aanpak van VROM, waarbij de overheid rechtstreeks betrokken is bij de problemen in de wijk. Niet altijd overigens, zitten gemeenten te wachten op een dergelijke rechtstreekse interventie van het rijk. Het rijk moet oppassen dat het niet op de stoel van gemeenten gaat zitten.

De Raad voor het openbaar bestuur deelt de mening van Boutellier niet, in die zin dat de Raad nog wel meer mooie rijksinitiatieven kan benoemen. Bijvoorbeeld de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt*. De rijksvisie die hier wordt geschetst op de rolverdeling tussen rijk en gemeenten, spreekt de Raad aan. Het kabinet moet ruimte geven aan ontwikkelkracht die – zo tonen vele voorbeelden aan – er is, en drempels, hindernissen en belemmeringen wegnemen.⁴⁴ Gemeenten hebben de regierol, maar moeten wel kunnen rekenen op de steun van de rijksoverheid. Het rijk zal vanuit de doelstellingen van het rijksbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van wonen, veiligheid, fysieke inrichting, welzijn, integratie, onderwijs en kinderopvang en sociale infrastructuur) de vinger aan de pols moeten houden over de toestand en de ontwikkelingen. Afstand houden en loslaten maar wel ingrijpen als het misgaat, door gemeenten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, voortdurend terugkerende problemen agenderen, maar niet rechtstreeks ingrijpen in buurten.⁴⁵ In de brief geven de ministers aan wat er op rijksniveau al gebeurt en welke nieuwe initiatieven zij zouden willen nemen. De Raad adviseert het kabinet om voort te borduren op deze lijn, en de gewenste acties daadwerkelijk uit te voeren. Verder zijn initiatieven als het Project Veilige Gemeenten, het recent gestarte ‘Nieuwe coalities voor de wijk’, de invoering van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en Operatie Jong goede voorbeelden van wat het rijk kan doen om de regierol van de gemeente op het vlak van sociale preventie, en daarmee dus ook indirect op het terrein van sociale veiligheid, te ondersteunen.

5.

Conclusies en aanbevelingen

Preventief beleid op het sociale domein heeft uit de aard van de zaak primair een sociale doelstelling: het is eerst en vooral bedoeld om te voorkomen dat individuen en buurten (verder) ‘afglijden’. Het gaat er primair om sociale problemen in huishoudens en in buurten te voorkómen of zoveel mogelijk te beperken.

⁴³ Interview met Hans Boutellier in *de Staatscourant* van woensdag 24 mei 2006, p. 2

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 128, nr. 6, p. 1

⁴⁵ Idem, p. 5 en 6

Wanneer sociale problemen gedefinieerd worden als veiligheidsproblemen wordt het veiligheidsconcept nodeloos opgerekt, en worden individuen en buurten gestigmatiseerd.⁴⁶

De facto heeft preventief beleid op het sociale domein veelal ook – en in de regel op langere termijn – positieve gevolgen voor de sociale veiligheid: sociale veiligheid is een facet van preventief beleid op het sociale domein.

Primair is het lokaal bestuur verantwoordelijk voor ‘een goede ontwikkeling van de lokale samenleving’. Preventief beleid op het sociale domein en de borging van sociale veiligheid zijn een essentieel onderdeel van deze algemene verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Daarbij dienen gemeenten wél duidelijk te maken wat terechte aanspraken op de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur zijn, en voor welke vraagstukken en problemen het lokaal bestuur geen verantwoordelijkheid draagt.

In de in 2006 gesloten gemeentelijke bestuursakkoorden is – evenals vier jaar daarvóór – ‘veiligheid’ het belangrijkste thema. Vergeleken met vier jaar geleden krijgt preventief beleid op het sociale domein in de lokale bestuursakkoorden meer aandacht, met een nadruk op de doelgroep ‘jeugd’. Ondertussen blijven gemeenten óók inzetten op een harde, repressieve aanpak van overlast, criminaliteit en asociaal gedrag. In het lokale tweesporenbeleid van preventie en repressie is de buurt/de wijk in allerlei opzichten het uitgangspunt.

Preventief beleid op het sociale domein en op dat van sociale veiligheid krijgt vooral gestalte in lokale netwerken met de gemeente als regisseur. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en het benoemen van een eindverantwoordelijke actor, zijn een *sine qua non* voor het goed functioneren van lokale beleidsnetwerken en -ketens.

Er dienen (financiële) prikkels te worden ontwikkeld om te stimuleren dat lokale, regionale en nationale maatschappelijke instellingen die werkzaam zijn op het terrein van ‘sociale preventie’ óók hun verantwoordelijkheid nemen bij de oplossing van maatschappelijke, collectieve, problemen. Nu

⁴⁶ In deze zin kan de Raad zich vinden in de aanbeveling uit het advies *Koersen op het kind* van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid om de eindverantwoordelijkheid voor integraal jeugd uitdrukkelijk niet te beleggen bij de minister voor veiligheid maar bij de minister van zorg of onderwijs ‘aangezien jeugd vanuit een positieve invalshoek benaderd moet worden’ (p. 37).

worden maatschappelijke instellingen veelal vooral beloond voor individuele cliëntcontacten.

Correcte, volledige en tijdige uitwisseling van informatie tussen alle betrokken partijen is een ander *sine qua non* voor het goed functioneren van netwerken en ketens. Gemeenten en maatschappelijke instellingen moeten de komende jaren fors investeren in het opzetten, uitbreiden en verbeteren van hun informatie- en signaleringssystemen.

Het rijk moet sturen met één sturingsfilosofie voor samenhangende beleidsterreinen zoals dat van 'sociale preventie'. Er dient kabinetsbrede overeenstemming zijn over de mate en wijze van faciliteren en ondersteunen van gemeenten. Het ene ministerie moet daarin niet verder gaan dan het andere. Dat zorgt voor onduidelijkheid en wrijving op lokaal niveau.

Bij de kabinetsformatie zou geregeld moeten worden dat één minister de verantwoordelijkheid heeft voor de bewaking van de sturingsfilosofie en de samenhang tussen beleidsterreinen. Er moeten ministerieoverstijgende acties ondernomen worden en bestaande plannen moeten worden gecombineerd.

Integraliteit op rijksniveau aan de voorkant komt de uitvoering door gemeenten ten goede en vergemakkelijkt de samenwerking van gemeenten met andere partijen. In financiële zin kan gedacht worden aan de bundeling van geldstromen.⁴⁷

Het rijk moet oppassen met het opzetten van tijdelijke initiatieven met tijdelijke middelen. Vaak eindigen projecten en het daardoor losgemaakte lokale élan weer wanneer de financiering ophoudt. Het rijk zou zoveel mogelijk aan moeten sluiten bij het lopende beleid van gemeenten en van te voren een visie moeten hebben op de uitkomsten van een traject en de implementatie van conclusies door gemeenten, zodat goede ideeën een structureel karakter kunnen krijgen.

Het rijk moet gepaste afstand houden van de gemeentelijke beeldvorming en -uitvoering. Het rijk moet niet de regierol van de gemeenten in lokale beleidsnetwerken over willen nemen. Daarmee zou een weinig vruchtbare 'verantwoordingsbocht' ontstaan. 'Kaderstellende wetgeving waarin méér het te bereiken maatschappelijke resultaat, en

⁴⁷ Zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het integrale jeugdbeleid ook wordt voorgesteld in het advies *Koersen op het kind. Kompas voor een nieuw kabinet. Sturingsadvies Deel 2*, van de heer S.R.A. van Eijck, commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, Den Haag, 1 november 2006.

minder de wijze waarop men (*in casu* gemeenten) wordt geacht de wet uit te voeren is hier aangewezen'.⁴⁸

Het rijk kan gemeenten alleen goed ondersteunen als er voldoende inzicht bestaat in de lokale situatie. Dit moet niet verward worden met een extra verantwoordingslast: de verantwoordingslast ligt primair bij de gemeente. Een rijksbrede (geïntegreerde) monitor met zo weinig mogelijk administratieve lasten voor gemeenten blijft gewenst.

6.

Thema's en vragen voor vervolgadvisen en andere activiteiten van de Raad

De voorliggende globale, eerste verkenning van de kern van de adviesaanvraag leidt tot een aantal voorstellen voor thema's en vragen op het brede terrein van 'sociale preventie en veiligheid' waarover de Raad in de nabije toekomst uitgebreider en diepgaander wil adviseren en rond welke hij andere activiteiten wil ontplooien om een impuls te geven het politieke en maatschappelijke debat. Daarbij zal de Raad zo mogelijk samenwerking zoeken met andere adviesorganen en onderzoeksinstituten. De Raad komt vooralsnog tot de volgende thema's en vragen:

Een nadere analyse van de werking van de horizontale sturing in lokale beleidsnetwerken. Hebben gemeenten nu wel of niet voldoende bevoegdheden om hun regisseursrol goed in te kunnen vullen? Hoe kan voorkomen worden dat er een 'verantwoordelijkheidsvacuüm' ontstaat, waarbij geen van de partijen zich (eind)verantwoordelijk voelt? De Raad zou hierop graag nader willen reflecteren. Daarbij kan dan gebruik worden gemaakt van de dan bekende resultaten van het AEF-onderzoek in opdracht van BZK naar mogelijke knelpunten voor gemeenten in hun samenwerking met lokale (veiligheids-)partners bij het voorkómen en het bestrijden van overlast.⁴⁹

Het lijkt er op dat in voorkomende gevallen de juiste partijen binnen beleidsnetwerken niet tijdig over de juiste informatie beschikken om effectief te kunnen optreden.

Onduidelijk is over welke informatie die relevant is voor 'sociale preventie' gemeenten wettelijk en in de praktijk *kunnen* beschikken.

⁴⁸ Aldus de minister voor BVK in de discussienota *Het resultaat is de maat; een beter presterende rijksdienst* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 366, nr. 19).

⁴⁹ Nog voordat de resultaten van dit onderzoek bekend zijn, heeft het kabinet op 17 november 2006 een concept-wetsontwerp gepresenteerd waarin de burgemeester en de officier van justitie extra bevoegdheden krijgen om preventief in te grijpen bij ernstige overlast.

De Raad denkt graag mee over een goede inrichting van ‘informatie-uitwisselingsystemen’. Gedacht kan worden aan een preventief signaleringssysteem in gemeenten. Wanneer een individu of een buurt op bepaalde nader te bepalen criteria negatief scoort, zou duidelijk moeten worden welke actor(en) welke actie zou moeten ondernemen.

Tijdens de voorbereidingswerkzaamheden van het opstellen van dit advies is gebleken dat er al veel gebeurt op het vlak van ‘sociale preventie’. Er lopen veel onderzoeken, er zijn de nodige onderzoeken afgerond, en er liggen gedegen beleidsnota’s en -voornemens die nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. De Raad constateert dat de aansluiting tussen strategische beleidsvorming en de daadwerkelijke uitvoering gebreken vertoont. Is hier sprake van een incident (vanwege bijvoorbeeld de complexiteit van de materie) of is sprake van een structureel probleem, en zo ja, wat zijn dan de verklarende factoren?

De nadruk heeft de afgelopen jaren gelegen op de repressieve kant van beleid inzake sociale veiligheid. Een gevolg hiervan is dat er in gemeenten en bij instellingen een taakgerichte cultuur is ontstaan met veel aandacht voor het productieproces en meetbare resultaten. Preventief beleid kost veel geld, tijd, capaciteit en energie. De effecten van preventief beleid zijn vaak moeilijk, zo niet onmogelijk te meten. Het besef groeit dat repressief beleid weinig zin heeft als dat niet vergezeld gaat van preventief beleid. Interessante onderzoeksvragen zijn ‘In hoeverre staat repressief beleid preventief beleid in de weg?’ en ‘Hoe creëer je een omgeving waarin beide soorten beleid op een vruchtbare wijze naast elkaar kunnen bestaan?’ Hoe kunnen ook de primaire veiligheidspartners (met name de politie en het Openbaar Ministerie) worden gestimuleerd óók te investeren in de preventie van onveiligheid?

Met vriendelijke groeten,



Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter



Drs. C.J.M. Breed, secretaris