

Samen de grote stad veiliger maken

PATRICK TETTEROO EN THIJS JANSEN

CDV in gesprek met vier wethouders van grote steden. Wilbert Stolte (Den Haag), René Paas (Groningen), Harro Hoogerwerf (Amsterdam) en Jaap Zwart (Utrecht) toetsen de discussienota 'Samen Nederland veiliger maken' aan de werkelijkheid in de grote stad. 'Er wordt in de nota keihard aangeschipt tegen het concept van de maakbaarheid van de samenleving vanuit de overheid' maar 'de ernst van de situatie in de grote stad wordt enigszins onderschat' en 'handhaving van de openbare orde, veiligheid is een taak van de overheid'.

In de discussienotitie 'Samen Nederland veiliger maken' ligt sterk de nadruk op preventie? Bent u het eens met dat accent?

PAAS: 'De herkenbare eigen, christen-democratische inbreng begint met de nuancering van het 'meer blauw op straat' als enige antwoord op onveiligheid. Het is daarbij misschien wel typisch christen-democratisch om alle individuen, organisaties en instellingen die enige verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid als gesprekspartner en medeverantwoordelijke te erkennen vanuit de notie dat de overheid de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid niet alleen aankan. Ik vind de licht verplichtende toon in de nota naar alle verantwoordelijken een goede zaak. Er wordt in zekere zin keihard aangeschipt tegen het concept van de maakbaarheid van de samenleving vanuit de overheid.'

ZWART: 'Ik wil er wel op wijzen dat vooral in de handhaving de overheid in het verleden in ernstige mate tekort is geschoten. Ik vind dat preventie en rechtshandhaving bij elkaar horen, dat deze twee aspecten niet van elkaar losgemaakt moeten worden. Van effectief optreden tegen zaken als graffiti, hondenpoep, rondslingerend huisvuil, schoolverzuim, onveilig verkeersgedrag gaat een preventieve werking uit, is mijn stelling. Tevens krijgt de overheid bij een strikt handhavingsbeleid *goodwill* bij de burgers: het laat zien dat er daadwerkelijk aandacht wordt besteed aan de leefbaarheid. Het oplospercentage van gepleegde strafbare feiten is veel te laag. Hier ligt een duidelijke relatie met de aangiftebereidheid van slachtoffers.'

HOGERWERF: 'Goede rechtshandhaving is inderdaad van cruciaal belang. De overheid had zich de afgelopen jaren op vele maatschappelijke decennia teruggetrokken, met name op het gebied van het toezicht. Met de introductie van de Melkertbanen is hierin veel verbetering gekomen, al gaat het soms nog niet ver genoeg.'

STOLTE: 'In Den Haag zijn momenteel 3000 mensen werkzaam in de additionele werkgelegenheid. Het wordt met de huidige, krappe situatie op de arbeidsmarkt echter steeds moeilijker om dit goed te kunnen blijven volhouden. We naderen nu snel een kritische grens. De handhavingsteams, die operationeel zijn in onze stad en samen met onder andere politie en reinigingsdienst uitvoering geven aan ons programma 'schoon, heel en veilig', wordt voor een belangrijk deel gevormd uit deze medewerkers. Als deze vorm van werkgelegenheid droogvalt zullen veel en belangrijke toezichtfuncties in de stad verdwijnen.'


Is veiligheid een belangrijk item in uw stad?

ZWART: 'Veiligheidsbeleid is voor de gemeente Utrecht al een jaar of vijf een *top-item*, omdat uit de jaarlijkse monitor blijkt dat veiligheid scoort als prioriteit van beleid. Zaken als bevordering van de sociale cohesie en verhoging van het veiligheidsgevoel zijn daarbij erg belangrijk. Neem bijvoorbeeld de grote impact die tasjesroof heeft op oudere mensen. Veel ouderen durven nauwelijks de deur meer uit'.

PAAS: 'Veel mensen voelen zich onveilig vanwege overlast. En die is reëel. Daaraan is veel te doen, gewoon door een stevig en doordacht beleid.'

HOGERWERF: 'Er is sprake van twee tegenstrijdige ontwikkelingen. Aan de ene kant blijkt uit de statistieken dat de criminaliteit in Amsterdam al een aantal jaren is afgenomen. Anderzijds is er sprake van drie ontwikkelingen die het gevoel van onveiligheid vergroten: criminaliteit is gewelddadiger geworden, daarbij zijn meer jongeren betrokken en in de derde plaats is criminaliteit minder voorspelbaar geworden, het kan spontaan op klaarlichte dag plaatsvinden.'

STOLTE: 'Ik deel deze analyse. Die ontwikkelingen in Amsterdam zullen denk ik ook niet zoveel anders zijn dan die in Den Haag. Naar mijn waarneming is vooral de toename van het aantal incidenten waar het gaat om afrekeningen in het criminele milieu opvallend. Het aantal schietincidenten op straat is zorgwekkend. Wat de nota *Samen Nederland veiliger maken* betreft herken ik in de analyse en de oplossingsrichtingen onvoldoende de veiligheidsproblemen waar de grote stad mee te maken heeft. De ernst van de situatie wordt naar mijn mening

 **Zwart: 'Ik vind dat preventie en rechtshandhaving bij elkaar horen, dat deze twee aspecten niet van elkaar losgemaakt moeten worden.'**

enigszins onderschat. Zo ligt het accent wel erg sterk op het gezin en opvoedingsondersteuning, op zich goede en typisch christen-democratische noties, maar het geeft onvoldoende oplossingen voor het gezin in de Schilderswijk waarbij beide ouders 's ochtends om half acht naar hun werk gaan en waarbij hun drie kinderen in de buitenschoolse uren aan hun lot worden overgelaten.'

Wat is dan precies het kenmerkende van de problemen in de grote steden?

STOLTE: 'Dan gaat het om een combinatie van factoren zoals onvoldoende werk, de toegenomen individualisering, de afgenomen sociale controle, de afnemende betekenis van sociaal-culturele verbanden, de sociaal-economische situatie in achterstandswijken en de migratie in de afgelopen decennia met de bijbehorende aanpassings- en integratieproblemen.'

Waar stuit u concreet op als wethouder als het gaat om het veiliger maken van de stad, de buurt?

Hoogerwerf:
'Aan de ene kant blijkt dat de criminaliteit in Amsterdam is afgenomen. Anderzijds is er sprake van drie ontwikkelingen die het gevoel van onveiligheid vergroten: criminaliteit is gewelddadiger geworden, daarbij zijn meer jongeren betrokken en criminaliteit is minder voorspelbaar geworden, het kan spontaan op klaarlichte dag plaatsvinden.

PAAS: 'Zoals gezegd is er wel veel te doen. Maar ook als je doet wat je kunt, word je al snel geconfronteerd met de beperkingen van het lokale bestuur. Groningen heeft een landsdelige centrumfunctie. Normaal gesproken - bij de universiteit en andere voorzieningen - zijn we daar trots op. Maar zo'n centrumfunctie betekent ook dat we aantrekkingskracht uitoefenen op kwetsbare groepen, mensen die nergens anders terecht kunnen. Bijvoorbeeld (ex)psychiatrische patiënten en verslaafden. De gebreken in de geestelijke gezondheidszorg vind je bij ons geconcentreerd op straat terug. Die gebreken liggen - kort gezegd - in de zogeheten 'vermaatschappelijking van de zorg' en in gebrek aan bevoegdheden. Tegelijk met het sluiten van de paviljoens in de bossen, kwamen kwetsbare mensen naar de steden. Vaak onvoldoende begeleid. In een mum van tijd uit hun huis gezet, verslaafd en in de war. De eisen die nu aan de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg worden gesteld, zijn onvergelijkbaar met die van tien jaar geleden. Conclusie: investeer weer wat meer in de GGZ, behandel mensen als het moet ook gewoon intramuraal en een heleboel onveiligheid verdwijnt als sneeuw voor de zon.'

ZWART: 'Wat (ex)psychiatrische patiënten en ernstig verslaafden betreft, constateer ik dat we er als samenleving blijkbaar niet in slagen om deze mensen op een adequate wijze op te vangen en te helpen. Het is wellicht zo dat deze groep in het straatbeeld aanleiding kan geven tot gevoelens van onveiligheid of onbehagen bij anderen maar dit spoort niet met de criminaliteitscijfers. Ik maak mij wel grote zorgen over het groeiende aantal dak- en thuislozen. In Utrecht zijn

☛ **Stolte: 'Het accent ligt wel erg sterk op het gezin en opvoedingsondersteuning, op zich goede en typisch christen-democratische noties, maar het geeft onvoldoende oplossingen voor het gezin in de Schilderswijk waarbij beide ouders 's ochtends om half acht naar hun werk gaan en waarbij hun drie kinderen in de buitenschoolse uren aan hun lot worden overgelaten.'**

inmiddels drie corporatiehotels gevestigd, een tussentijdse opvangvoorziening, waar betrokkenen kortstondig onderdak krijgen. Daarnaast vindt begeleiding plaats, bijvoorbeeld door het Leger des Heils en worden door corporaties beheerde wooncomplexen gecreëerd. Als het gaat om het voorkomen van dak- en thuisloosheid is overigens ook een bepaald incassobeleid van belang, want de schuldenproblematiek is vaak het begin van alle ellende. Dat betekent enerzijds heldere regels over schuldaflossing, maar tevens ook het bieden van een tweede kans aan betrokkenen. Voor het CDA en corporaties is volgens mij een forse taak weggelegd om voor (ex)psychiatrische patiënten en verslaafden beleid op het gebied van begeleid wonen te ontwikkelen.'

PAAS: 'Ik acht het hoog tijd dat we meer bevoegdheden (en budgetten) krijgen om eens een tijdje goed te zorgen voor een paar mensen die zichzelf en hun omgeving met een rotvaart naar de bliksem helpen. De Wet BOPZ (1994) is de opvolger van de oude Krankzinnigenwet uit de vorige eeuw. Daarin werd het 'bestwilcriterium' vervangen door het 'gevaarscriterium'. Met alle gevolgen van dien. Ons respect voor de autonomie van individuen is zo groot, dat we wettelijk garanderen dat wie hulp weigert op straat mag creperen. Het beste wat we op dit moment kunnen bieden is een combinatie van vrijwillige zorg en het tot op de draad versleten (en volkomen ongeschikte) strafrecht. Met beter gereedschap zouden we de stad een stuk veiliger en humaner kunnen maken.'

Hoe geeft u als wethouders invulling aan het kernbegrip gespreide verantwoordelijkheid als het gaat om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en instellingen bij het gemeentelijk (veiligheids)beleid?

ZWART: 'Voorop staat dat de handhaving van de openbare orde, veiligheid een taak van de overheid is. Dat moeten we niet aan anderen uitbesteden. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vindt plaats op het niveau van de wijkbureaus, via een territoriale organisatiestructuur. Het is voor mij logisch dat in het hele veiligheidstraject vanaf het begin organisaties en instellingen zijn betrokken, dat er gebruik wordt gemaakt van professionele kennis. De gemeente Utrecht heeft de organisatie 'gekanteld', in die zin dat er acht wijkbureaus zijn ingesteld in evenzoveel gebieden, die het gehele grondgebied van de stad beslaan. Er wordt op een gebiedsgerichte manier gewerkt. De gemeente is op deze manier herkenbaar in de wijken aanwezig en makkelijker bereikbaar voor burgers, instellingen en maatschappelijke organisaties, die zich voor een deel ook gebiedsgericht hebben georganiseerd. De lijnen zijn aanmerkelijk korter geworden. Ook de organisatie van de politie is afgestemd op de wijkindeling. Voorts is het van belang dat Officieren van Justitie een plaats krijgen in de organisatie op wijkniveau. Dit bevordert het tempo in de strafrechtelijke handhaving.

Wat het veiligheidsbeleid betreft kiest de gemeente Utrecht voor een gezamenlijke aanpak met burgers, politie, instellingen en maatschappelijke organisaties. Prioriteiten zijn de vergroting van het gevoel van veiligheid op straat, met name voor oudere mensen; de rol van jongeren bij criminaliteit en overlast, met name door Marokkaanse jongens. Verder wordt er gewerkt op basis van concrete projecten, zoals de winkelwacht in winkelcentra en projecten voor taakgestraften.'

PAAS: 'De gemeente Groningen werkt voor de organisatie van maatschappelijke opvang nauw samen met een aantal maatschappelijke organisaties. Vaak stichtingen, maar ook de verzamelde binnenstadskerken en het Leger des Heils. De meeste krijgen subsidie. Ik probeer met die instellingen consensus te verkrijgen over de doelstellingen van het beleid. Dat heeft zeker ook een zakelijke kant. Als organisaties en instellingen subsidie van de gemeente krijgen, wil ik daar wat voor terugzien. De gemeente werkt op basis van een uitgewerkt stelsel van budgetcontracten en ontwikkelt op dit moment prestatienormen. Maar veel belangrijker dan een contract met *output*-doelstellingen, vind ik dat we het eens zijn over de *outcome*: wat gaan we samen bereiken?

Natuurlijk spelen daarbij de belangen van instellingen (soms met een miljoenenomzet en een hele bos medewerkers) dwars doorheen. Maar over het algemeen zijn mensen goed aanspreekbaar op idealen. De stad moet er beter van worden. Dat loopt niet altijd soepel. Ik heb laatst nog een confrontatie gehad met de ondernemingsraad van een instelling voor maatschappelijke opvang. Ik vond dat zo'n instelling er ook hoort te zijn om overlast tegen te gaan. De ondernemingsraad stelde zich op het standpunt dat hulpverleners geen politieagenten zijn. Het was geen vrolijk moment, maar we kwamen er uit met de afspraak dat het beperken van overlast geen doelstelling, maar wel degelijk een 'beoogd effect' is. En ook beoogde effecten moet je op straat kunnen vaststellen.'

➤ Paas: 'Ons respect voor de autonomie van individuen is zo groot, dat we wettelijk garanderen dat wie hulp weigert op straat mag creperen.'

Ziet u een belangrijke rol voor allochtone zelforganisaties?

HOGERWERF: 'Ik geloof, als christen-democraat, als het gaat om het bereiken van allochtone groepen sterk in het inschakelen van zelforganisaties. Deze organisaties zijn vaak beter in staat om hun achterban te bereiken. Een probleem is nog wel eens het ontbreken van kwalitatief goed kader bij deze organisaties. Goed opgeleide kaderleden zijn namelijk zeer gewild op de arbeidsmarkt. Ik wil wel benadrukken dat je niet in alle gevallen nieuwe verzuiling moet propageren. In tegenstelling tot islamitisch onderwijs, waarvan de resultaten overigens wisselend zijn, aarzel ik bijvoorbeeld over de vraag of je de oprichting van allochtone sportverenigingen moet stimuleren. De 'verkleuring' van veel sportclubs wijst in de richting van een vorm van geslaagde integratie.'

PAAS: 'Ik merk eigenlijk niet dat het onderwerp 'veiligheidsontwikkeling' onder allochtonenorganisaties erg leeft. Groningen is overigens een tamelijk 'witte' stad, zeker vergeleken met Amsterdam of Den Haag. Dat betekent dat organisaties van allochtonen hier per definitie geen 'bewonersorganisaties' zijn. Wel zijn sommige organisaties aangehaakt bij de 'wijkplatforms' in verschillende stadsdelen. Je ziet ook dat juist de activiteiten van wijkcentra voor Antilliaanse jongeren de overlast wat hebben kunnen terugdringen.'

Vindt u dat de gemeente bij een weigerachtige houding van zelforganisaties consequenties moet verbinden aan de eventuele subsidieverlening?

PAAS: 'Het is voor mij de vraag of je van vrijwilligersorganisaties met weinig kader dingen mag verwachten waar ze niet voor zijn opgericht. Zelforganisaties zijn er vaak om de eigen identiteit te beleven. Als de gemeente zich te sterk focust op 'nuttige' dingen, zoals voorlichting, educatie en overlastbestrijding, is het ongelooflijk ingewikkeld het te laten landen. Het lijkt me niet erg effectief om direct naar de geldkraan te grijpen als ze niet meteen gretig al het moois oppakken dat wij voor ze bedenken. En als we al met geld willen sturen, dan geloof ik meer in de 'wortel' dan in de 'stok'. Hoe aantrekkelijk maken we het eigenlijk voor zelforganisaties om onze initiatieven op te pakken?'

Sportorganisaties

Kunnen sportclubs een bijdrage leveren aan veiligheid?

STOLTE: 'De maatschappelijke functie van sport is door de overheid in het verleden te lang veronachtzaamd. Niet alleen breedtesport, maar ook topsport als voorbeeldfunctie. In Den Haag doen wij goede ervaringen met toptennisser Richard Krajicek op, die kinderen in achterstandswijken aan het sporten krijgt. Het valt namelijk in de praktijk niet altijd mee om daar kinderen actief lid te laten worden van een sportvereniging. In Den Haag starten we daarom ook met de actie 'Haagse jeugd in beweging' waarbij het de bedoeling is om kinderen uit groep zes en zeven voor een langere periode toe te leiden naar het lidmaatschap van een sportvereniging.'

PAAS: 'Sportverenigingen hebben vaak grote moeite om de zaak draaiende te houden en kunnen een extra verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheidsbevordering niet aan, lijkt me.'

HOGERWERF: 'De erosie van sportverenigingen heeft ook een relatie met het vrijwilligerswerk. Sportverenigingen draaien op de belangenloze inzet van

vrijwilligers. Ik zie een zekere verdringing optreden van vrijwilligerswerk door vormen van additionele werkgelegenheid. Dat is geen goede ontwikkeling.’

STOLTE: ‘Ik vind niet dat de gemeente zich moet bemoeien met de interne bedrijfsvoering van (sport)verenigingen. Maar de gemeente heeft wel een taak als het gaat om het versterken van de randvoorwaarden voor vrijwilligerswerk zoals het bieden van faciliteiten, kaderversterking, opleidingen, cursussen en dergelijke.’

Wat is uw ervaring met de bereidheid van horecaondernemers om bij te dragen aan veiligheidsontwikkeling?

STOLTE: ‘Op initiatief van burgemeester Deetman is de zelfregulerende taak van horecaondernemers gekoppeld aan de liberalisatie van de sluitingstijden van cafés. Er was een roep van horecabedrijven om ruimere mogelijkheden van de openings- en sluitingstijden. In bepaalde gebieden van de stad kunnen individuele ondernemers convenanten met de gemeente sluiten waarin zij worden verplicht toezicht te houden op de gang van zaken binnen en in de directe omgeving van de horecagelegenheid. In ruil hiervoor worden de openings- en sluitingstijden verruimd. Bij nalatig optreden wordt het oude sluitingsregime weer van kracht. Dit plan bevindt zich nog in de inspraakfase en moet nog door de gemeenteraad worden goedgekeurd.’

HOOGERWERF: ‘In Amsterdam loopt nu een experiment met het zogenoemde ‘afkoelurtje’, dat wil zeggen dat het laatste uur voor sluiting geen alcohol meer geschonken mag worden. Verder zijn er convenanten tussen de gemeenten en horecaondernemers afgesloten met betrekking tot drugsgebruik. Een strikte handhaving van de zogenoemde AHOJG-criteria (aantal voorwaarden die het Openbaar Ministerie aan de verkoop van softdrugs stelt, *red.*) kan op politiek brede steun in Amsterdam rekenen.’

En woningcorporaties. Zijn zij bereid om bij te dragen aan veiligheidsontwikkeling?

STOLTE: ‘Mijn ervaring is dat er goede afspraken zijn te maken met woningcorporaties over het beheer, graffiti bestrijding en dergelijke.’

PAAS: ‘Wat de woningcorporaties betreft bestaan er convenanten met de gemeenten over de huisvesting van moeilijk plaatsbare personen, al bestaan er grote verschillen in de manier waarop corporaties hiermee omgaan.’

HOGERWERF: 'Woningcorporaties zijn in het algemeen nog steeds erg gericht op het beheer van de woningvoorraad in enge zin. Soms moet de overheid zich wat meer laten gelden. Een voorbeeld. In onze deelgemeente werd geklaagd over zwervers die sliepen in portieken van woningen. De bewonerscommissie had tevergeefs deze kwestie meerdere keren bij de betrokken woningcorporatie aangekaart en verzocht om afsluiting van de portieken. Dan is het op een gegeven moment de taak van de gemeente om in het geval van ernstige overlast contact op te nemen met de woningcorporatie, die mijns inziens ook de kosten voor zijn rekening zou moeten nemen.'

Zijn er nog bepaalde punten in de discussienotitie die nadere uitwerking of bijstelling verdienen?

HOGERWERF: 'Wat mij wel opvalt is dat de link die gelegd wordt tussen zaken als de toegenomen individualisering, de verminderde sociale controle, de toenemende economisering en de toegenomen democratisering binnen het gezinsverband als verklarende factoren voor onveiligheid te simpel is. Ten aanzien van bepaalde groepen allochtone jongeren bijvoorbeeld, is er eerder sprake van een contra-indicatie, namelijk dat zij geconfronteerd worden met een grotere mate van sociale controle binnen de eigen leefgemeenschap en met nagenoeg ontbrekende democratische gezinsverhoudingen. Ik bedoel te zeggen dat in de nota de balans ontbreekt als het gaat om het democratisch gehalte van gezinsverhoudingen. In sommige gevallen zijn deze verhoudingen juist te ver doorgeslagen, in andere zijn ze nagenoeg afwezig.'

STOLTE: 'Ik ben het hier zeer mee eens. Er zijn nauwelijks culturele of democratische structuren aanwezig die een bemiddelende rol kunnen spelen in een verstoorde relatie tussen bijvoorbeeld een Marokkaanse vader en zijn zoon, met soms alle gevolgen van dien. Een ander groot probleem is de verloedering van de openbare ruimte en hoe je mensen daarover benadert. Natuurlijk is het belangrijk om via buurt- en wijkorganisaties een appèl op mensen te doen om buurten en straten netjes te houden. Maar hoe bereik je de niet georganiseerde of niet geïnformeerde mensen? De gemeente Den Haag is daarom met het project 'De Karavaan' gestart, waarbij straat voor straat bij de mensen wordt aangebeld en zij worden gewezen op bijvoorbeeld de regels voor het ophalen van huisvuil. Dit is inmiddels uitgegroeid tot een maatschappelijk doorverwijzingsstelsel naar andere instanties en voorzieningen van de gemeente.'

PAAS: 'Er zijn twee belangrijke zaken die in de nota minder goed uit de verf komen. In de eerste plaats wordt wel een zeer directe link gelegd tussen ontzuiling, secularisatie en de toegenomen onveiligheid. Dat kan onbewust worden uit-

gelegd als een vorm van nostalgie naar het verleden. Dit gaat voorbij aan het kernprobleem, namelijk dat veiligheid of beter gezegd onveiligheid voor een belangrijk deel om emoties, gevoelens en ervaringen van mensen gaat. Dat criminaliteit toeneemt door de secularisatie: ik geloof het niet echt. Maar dat is natuurlijk een heel gesecculariseerde opmerking.

Het tweede punt is dat de rol van de media te weinig wordt onderkend. De media zijn allang geen neutrale waarnemer van gebeurtenissen meer, maar hebben enorm veel gezag en invloed op veel mensen. Van tijd tot tijd roept een politicus of een geleerde op tot het voeren van 'het publieke debat' om een lastig probleem op te lossen. De vraag ligt daarbij voor de hand waar dat debat plaatsvindt en wie het voert. Wie kritisch naar de praktijk kijkt, ziet dat de media in de afgelopen decennia zijn uitgegroeid tot de belangrijkste speler in het publieke debat. Dat geeft een grote invloed en dus veel verantwoordelijkheid. Van die verantwoordelijkheid is meer te maken wanneer de pers een andere rolopvatting formuleert.'

ZWART: 'Ik zou nog eens met nadruk willen stellen dat niet alle jongeren of allochtonen als het om onveiligheid gaat over één kam worden geschoren. Met het grootste deel van de jongeren en allochtonen zijn er absoluut geen problemen. Er zijn wel enkele uitzonderingen, zoals met name Marokkaanse en Antilliaanse jongens. Hier gaat het om het combineren van het bieden van perspectief op werk door het behalen van diploma's (actief schoolverzuimbeleid) en strikte handhaving waar dat nodig is. Dat vraagt ook om het sluiten van allianties tussen het onderwijs en ondernemingen, waarbij afspraken worden gemaakt over korte stages of het adopteren van scholen door bedrijven.'

Patrick Tetteroo en Thijs Jansen zijn stafmedewerkers van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.