

Samen werken aan veiligheid

Discussienota van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP)

November 2001

Inleiding

De aanpak van onveiligheid in onze hedendaagse samenleving krijgt steeds meer aandacht. In de eerste plaats bij de partijen die op dit terrein van oudsher verantwoordelijkheid dragen, zoals bestuur, justitie en politie. Maar niet alleen daar. De afgelopen decennia laten zien dat er twee belangrijke ontwikkelingen zijn. In de eerste plaats neemt de betrokkenheid van verschillende maatschappelijke sectoren bij de aanpak toe. In de tweede plaats wordt een steeds groter belang gehecht aan samenwerking. Die samenwerking krijgt op uiteenlopende manieren gestalte. Door integraal veiligheidsbeleid, door het oprichten van nieuwe organisaties (zoals destijds de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie), via samenwerkingsverbanden (Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, regionale platforms), convenanten of, in lossere vorm, netwerken. In de uitvoering blijkt samenwerking echter tot tal van, vaak onverwachte, problemen te leiden. Cultuurverschillen tussen de betrokken partijen, grote verschillen in doelstellingen en werkwijzen, gebrek aan bereidheid om informatie uit te wisselen of de onmogelijkheid om dat te doen op grond van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, uiteenlopende visies inzake verantwoordelijkheden, noem maar op. Er blijkt sprake van een aantal fundamentele barrières om tot samenwerking te komen.

Natuurlijk, er is ook sprake van belangrijke positieve ontwikkelingen op vele gebieden. Of het nu gaat om bestuurlijke samenwerking, de grotere rol van het bedrijfsleven door de nadruk op maatschappelijk verantwoord ondernemen of om praktische vormen van samenwerking op het leefniveau van burgers, op alle terreinen zijn successen te melden en bestaat een breed gevoel dat we, in vergelijking tot tien jaar geleden, een flink stuk zijn opgeschoven in de goede richting. Maar het gaat allemaal langzaam en de gevoelens van onbehagen daarover nemen toe. Immers, de problematiek van de onveiligheid wordt in de maatschappelijke beleving alleen maar omvangrijker en daarmee neemt de druk op resultaten toe. Recente voorbeelden als de vuurwerkramp in Enschede en de brand in de nieuwjaarsnacht in Volendam hebben laten zien dat er op tal van terreinen behoefte bestaat aan nieuwe ontwikkelingen. Sinds de dramatische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 geldt deze behoefte des te meer.

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) ondersteunt de behoefte aan samenwerking en aan de uitbouw van de integrale aanpak van onveiligheid. De SMVP heeft hierin de achterliggende jaren fors geïnvesteerd en is van plan om dat de komende jaren verder uit te bouwen. Samenwerking wordt het centrale speerpunt van de stichting voor de komende jaren.

Naar de mening van de SMVP is het daarbij van groot belang dat er extra investeringen plaatsvinden. Het gaat dan niet in de eerste plaats om financiële investeringen. Het gaat veel meer om het afstemmen van de beelden en verwachtingen die de verschillende partijen jegens elkaar koesteren zodat er tenminste een grotere eenduidigheid groeit in beoordeling van de

aard en omvang van de problemen en in de afstemming van verantwoordelijkheden. Dat vereist om te beginnen grondige kennis over de aard en omvang van onveiligheid, zowel objectief als subjectief. Die kennis is vereist voor een kwalitatief voldoende inhoudelijke discussie.

Het is geen eenvoudige zaak om kennis te verkrijgen. Natuurlijk, er is al veel bekend. Gegevens van politie en justitie laten zien hoeveel criminaliteit er geregistreerd staat, het aantal verkeersdoden en -gewonden wordt zo goed mogelijk verzameld, aanvullend (bevolking)onderzoek geeft informatie over de omvang van het slachtofferschap, over leefbaarheid, gevoelens van (on)veiligheid, enzovoort. Maar die informatie is geenszins volledig.

Men mist onder meer criminaliteit die niet wordt geregistreerd en waarover in slachtofferstudies niet wordt gevraagd. Hoewel wellicht op het eerste gezicht de indruk bestaat dat wat niet staat geregistreerd en niet in de slachtofferstudies naar voren komt onbelangrijk zal zijn, gaat het hier om belangwekkende informatie betreffende de veiligheidssituatie in een bepaald land in een gegeven tijdbestek. Slachtofferloze delicten, waaronder veel drugsdelicten en (andere vormen van) georganiseerde misdaad, veel criminaliteit op het terrein van het verkeer en het milieu maar ook kleinschaliger vormen van misdaad. Een bijzondere categorie binnen deze eerste betreft de delicten waarvan de overheid en het bedrijfsleven slachtoffer worden. In de eerste plaats omdat zij weinig aangifte doen, in de tweede plaats omdat zij structureel buiten de algemene slachtofferstudies vallen. Dat is van belang omdat het gaat om in maatschappelijk opzicht belangrijke vormen van criminaliteit (fraude, ingenieuze vormen van misdaad, bijvoorbeeld door manipulatie van elektronische systemen).

Wanneer deze vormen van criminaliteit worden onderschat, dan kunnen misverstanden ontstaan over de ernst en de omvang van de maatschappelijke problematiek, over de effectiviteit van verschillende vormen van aanpak en dergelijke. Naast informatie over de feiten is het ook van groot belang inzicht te hebben in de beleving van de onveiligheidsproblematiek. Het is reeds lang bekend dat de relatie tussen enerzijds de beleving van onveiligheid en anderzijds de feitelijke omvang ervan beperkt is: beleving en feitelijke omvang ontwikkelen zich tot op zekere hoogte los van elkaar. De maatschappelijke onrust en de daaraan gekoppelde behoefte aan maatregelen lopen vaak meer parallel aan de beleving van onveiligheid dan aan de feiten. Dat betekent dat een weergave van feitelijke onveiligheid gewoonlijk een slechte voorspeller is voor de overheid om maatregelen te treffen. En het is met name die beleving die een belangrijke rol speelt bij belangrijke maatschappelijke vraagstukken als oordelen over de kwaliteit van de samenleving, uitgaansgedrag, oordelen over medemensen. Kortom: het vertrouwen in de samenleving. Die beleving hangt immers niet samen met de (objectieve) hoeveelheid criminaliteit, maar vooral met de mate van dreiging die erdoor ontstaat, ook door allerlei daarmee samenhangende verschijnselen als rondhangende jongeren en ernstige incidenten. De uitstraling van een mishandeling van een controleur in de tram is oneindig veel groter dan vele gevallen van mishandeling in familieverband.

Het is van groot belang om inzicht te verwerven in de aard en omvang van de onveiligheid op een abstractieniveau boven dat van de incidenten; welke bewegingen liggen eraan ten grondslag? Ook deze vraag echter vooronderstelt inzicht in wat er speelt en leeft. De SMVP heeft een overzicht van een aantal cruciale veiligheidsproblemen gepubliceerd in haar Jaarbericht 1998-1999. Daarbij heeft de stichting aangegeven in de toekomst de actuele weergave van de veiligheidssituatie verder te willen verbreden, gebruik makend van de kennis en inzichten van maatschappelijke sectoren die daaraan belang hechten. Daarnaast heeft de SMVP aangegeven verdere ontwikkelingen te willen stimuleren op het terrein van de integrale aanpak van de veiligheid. Dat is onder meer verwoord door de voorzitter van de SMVP in zijn openingstoe-

spraak van het congres 'Samen werken aan veiligheid' in Rotterdam op 1 november 2000. In deze discussienota worden beide thema's verder uitgewerkt.

Ervaren onveiligheid

Eén van de manieren om het beeld van onveiligheid verder aan te vullen is het benaderen van organisaties die men kan beschouwen als representant van, of tenminste deskundig op, een bepaald maatschappelijk veld en hen te vragen met welke veiligheidsproblemen zij worden geconfronteerd. Deze benadering kan inzicht bieden in datgene wat in diverse maatschappelijke sectoren als realiteit wordt ervaren, zonder dat het direct kan worden vertaald in kwantitatieve informatie. In het jaar 2000 heeft de SMVP een aantal maatschappelijke sectoren (bedrijven, brancheorganisaties, adviesraden, (belangen)verenigingen, stichtingen, kamers van koophandel) benaderd met het verzoek aan te geven wat hun oordeel was over de (on)veiligheidssituatie in ons land. Waarvan zij vinden dat het bedreigend is voor de ontwikkelingen in ons land.

De reacties, die de stichting hierop ontvingen, waren zeer interessant. In een aantal gevallen werden hele concrete (criminaliteit)problemen genoemd, in andere gevallen ging het om het signaleren van algemene maatschappelijke ontwikkelingen die, in de beleving van de betrokken organisatie, een negatieve invloed hebben op de samenleving. Weer andere respondenten concentreerden zich op de acties die zij ondernamen om onveiligheid in beeld te brengen dan wel de onveiligheid een halt toe te roepen.

Eén van de belangrijkste signalen die naar voren is gekomen, een thema dat in verschillende brieven wordt genoemd, is de *afnemende betrokkenheid van de bevolking*. Geconstateerd wordt dat de bereidheid van bewoners zich in te zetten voor hun leefomgeving afneemt. Om met de woorden van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling te spreken: er is sprake van een cultuur van *afzijdigheid* en van *non-interventie*. In verband daarmee wordt geconstateerd dat er behoefte is aan *burgerlijke weerbaarheid*. Een concreet thema dat onder deze algemene noemer kan worden gerangschikt is bijvoorbeeld de opvoedingsproblematiek bij jeugdigen. Opvoedingsproblemen kunnen leiden tot overlast en tot gevoelens van onveiligheid, zowel binnen het gezin (bijvoorbeeld - seksueel - geweld) als daarbuiten (zoals vandalisme en onveiligheidsgevoelens bij onder meer ouderen). Met deze tendens is eigenlijk de kern van de problemen die uit tal van reacties naar voren kwam getypeerd: ongeïnteresseerdheid is het waarom alles draait. En daaraan moet aandacht worden besteed, zo blijkt uit veel reacties. Hoe houd je de mensen bij de les? Hierna worden de reacties die werden ontvangen nader besproken.

De organisaties die zijn aangeschreven zijn maatschappelijk belangrijke organisaties en zij hebben gereageerd met het aangeven van belangrijke problemen. Duidelijk is dat de betrokkenheid met de problematiek van de onveiligheid de laatste jaren sterk is gegroeid. Binnen organisaties als de ANWB, de Kamers van Koophandel en de GGD'en, die een maatschappelijke functie hebben die op zichzelf weinig te maken heeft met onveiligheid, is het een thema geworden dat kennelijk een belangrijke rol is gaan spelen in hun dagelijkse werk. Dat is op zichzelf al een belangrijke indicatie voor de ontwikkeling van de onveiligheidsproblematiek in onze samenleving. Waar voorheen criminaliteit als een afzonderlijk verschijnsel werd gezien, dat ook andere emoties oproep dan bijvoorbeeld ongevallen en rampen (ongevallen *overkomen* je, criminaliteit word je *aangedaan*), ziet men, ook in de reacties op de brief van de SMVP, dat criminaliteit en andere vormen van onveiligheid steeds meer worden gedefinieerd als on-

gewenste risico's waartegen iets moet worden gedaan. In die zin sluit het uitgangspunt van integrale veiligheidszorg dat de laatste jaren steeds meer opgeld doet, goed aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen. De consequenties die hieraan vastzitten voor het omgaan met het veiligheidsvraagstuk zijn groot. Zonder er op deze plaats al te diep op in te gaan, kan bij wijze van voorbeeld worden gewezen op de toenemende behoefte aan *informatie-uitwisseling* tussen alle betrokkenen bij de aanpak van dergelijke vraagstukken (politiële informatie zal steeds minder 'specifiek voor en van de politie' worden beoordeeld en van de politie zal worden verwacht dat zij optreedt als 'informatiemakelaar'), de toenemende behoefte aan *verantwoording* tegenover de bevolking als er zaken mislopen, de groei aan toezicht en controle en, tenslotte, de claims als er onverhoopt toch iets mis loopt.

Interessant is dat organisaties met een algemene maatschappelijke rol, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), het Humanistisch Verbond en de Stichting Experimenten Volkshuisvesting niet rechtstreeks op de onveiligheid inzetten in hun reactie, maar laten weten dat het juist het gemis aan *betrokkenheid* is die naar hun gevoel zo'n grote rol speelt. Mensen zijn te vaak onvoldoende betrokken bij de samenleving en willen geen moeite doen voor anderen. Wij hebben hier kennelijk te maken met de gevolgen van de vergaande individualisering in onze samenleving. Die draagt, naar het oordeel van deze organisaties, nadrukkelijk bij aan de onveiligheid. Er spreekt ook duidelijk zorg uit voor toekomstige ontwikkelingen. Een belangrijk signaal dat hieruit is af te leiden, is dat energie moet worden gestoken in de sfeer van de (primaire) preventie. In dat verband is het van groot belang om de aanbevelingen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling de komende jaren een groot gewicht toe te kennen. De RMO pleit voor kleinschaligheid en herkenbaarheid, het Humanistisch Verbond voor zelfredzaamheid. De signalen die worden afgegeven laten zien dat het pleidooi voor sociale zelfredzaamheid, zoals de SMVP dat de afgelopen tien jaar heeft geprobeerd vorm te geven, van het grootste belang is geweest.

Onveiligheid lijkt geen probleem van een zodanige omvang dat mensen elke gelegenheid aangrijpen om de zaak op de agenda te krijgen. Er wordt vooral gereageerd door organisaties die zelf vinden dat het probleem eigenlijk al te groot is geworden en dat er sprake is van ongewenste maatschappelijk effecten. De Kamer van Koophandel Amsterdam en de Air Transport Association of the Netherlands (ATAN) zijn organisaties die te maken hebben met groeiende problemen en deze organisaties zijn van oordeel zijn dat deze problemen op veiligheidsgebied een negatieve invloed hebben op economische en sociale ontwikkelingen. Zo geeft de Kamer van Koophandel in Amsterdam een aantal problemen aan op het gebied van de onveiligheid die zich op dit moment in Amsterdam voordoen en wijst daarmee op de cumulatie van problemen in de grote steden. Agressie, geweld en andere vormen van onveiligheid in de directe omgeving van bedrijven of ook binnen bedrijven. Een thema dat expliciet wordt genoemd is de intimidatie door jongeren in *fast-foodzaken*. Maar er zijn ook tal van hoopgevende signalen te distilleren uit de reacties. De Kamer van Koophandel Rotterdam bijvoorbeeld geeft geen schets van de problemen maar wijst op de activiteiten die worden ondernomen om de criminaliteit een halt toe te roepen: de projectgroep Criminaliteitspreventie Bedrijfsleven, de activiteiten op het terrein van bedrijfsbeveiliging, veilig uitgaan en veilig ondernemen.

Concluderend kan men stellen dat het in de eerste plaats van belang is dat wordt gesignaleerd dat onveiligheid bij verschillende organisaties die actief zijn op het maatschappelijk veld als een probleem wordt ervaren dat aandacht verdient.

Organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de algemene maatschappelijke ontwikkelingen signaleren een verminderde betrokkenheid als een van de belangrijkste oorzaken en

hebben concrete aanbevelingen gedaan om tot verbeteringen te komen. Natuurlijk, algemene maatschappelijke trends laten zich niet zomaar keren, maar inspanningen zijn van groot belang.

Sociale zelfredzaamheid is een wezenlijk thema, maar het is onvoldoende. Er is meer nodig. In ieder geval samenwerking. De SMVP neemt op zich om de komende jaren na te gaan of en in hoeverre samenwerking concreet gestalte kan krijgen en welke belemmeringen zich daarbij voordoen. In het werkplan 2002 van de stichting zal dit tot uiting komen

Samenwerking

Samenwerking zal dus in de komende jaren een centrale plaats innemen in het werk van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), een onderwerp dat de stichting ook de achterliggende jaren hoog in het vaandel had staan. Alle publicaties van de SMVP zijn getooid met het motto Samen werken aan veiligheid. Het motto geeft de intentie van de SMVP weer: het streven naar veiligheid is niet een exclusieve taak van de overheid en politie en justitie in het bijzonder, maar een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid. Iedere burger, bedrijf of instantie kan een bijdrage leveren. In vele projecten van de stichting komt het motto tot uiting: wat is er nodig om verschillende partijen (inclusief burgers) zo ver te brengen dat het streven naar veiligheid als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt beschouwd en hoe breng je de partijen tot samenwerking? De voorzitter van de SMVP, mr Pieter van Vollenhoven, heeft ter gelegenheid van het Nationaal Forum voor Politie en Veiligheid 2000 een toespraak gehouden, waarin hij de principiële betekenis van 'Samen werken aan veiligheid' analyseerde. Waarom is die betekenis zo principieel? Veiligheid is van oudsher een taak van de burgers geweest. Burgers zijn echter slordig met het vervullen van deze taak omgegaan. Veiligheid kon bij hen gemakkelijk het onderspit kan delven bij afweging ten opzichte van andere maatschappelijke, vooral economische belangen. Dit slordige omspringen met veiligheid door burgers heeft tot gevolg gehad, dat ongeveer vanaf de industrialisatie er een beweging is ontstaan waarbij de zorg voor veiligheid successievelijk steeds meer naar zich toe heeft getrokken. De overheid claimde wel verantwoordelijkheid voor de aanpak van onveiligheid, maar slaagde er niet in de bijbehorende organisatie te creëren. De verschillende departementen gingen actief aan de gang, maar elk op hun eigen wijze. Daardoor is er op dit moment sprake van een sterk verkokerde, sectorale veiligheidswereld. Waartoe die verkokering kan leiden blijkt onder andere uit een voorbeeld van de vroegere burgemeester van Amsterdam, de heer mr S. Patijn. Op een SMVP-conferentie over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad deed hij uit de doeken hoe hij er niet in slaagde te voorkomen dat een wagens vrouwenhandel veroordeelde man die zijn detentie uitzat in de Bijlmerbajes een vergunning voor een bordeel verkreeg. Maar zelfs als er sprake zou zijn van een optimale samenwerking, dan nog zou de overheid niet in staat zijn om de veiligheid te waarborgen. Gelet op de enorme hoeveelheid vraagstukken in de veiligheidszorg is het ondenkbaar dat één partij (hoe sterk die ook mag zijn) in staat zou zijn om veiligheid te garanderen. De overheid kan dat niet waarmaken en zo is er een nieuwe visie ontstaan: veiligheidszorg is een verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel.

In kort bestek kan men deze ontwikkeling als volgt schetsen.

- 1. Vroeger was veiligheid vooral een taak van de burgers. Vanaf de industrialisatie heeft de overheid deze taak naar haar toegetrokken. De reden hiervoor was dat burgers slordig met veiligheid omsprongen. Veiligheid dolf nogal eens het onderspit ten opzichte van an-*

- dere – vooral economische – belangen. De claim van de overheid exclusief de veiligheid te bewaken deed burgers achterover leunen. Zij voelden zich niet langer verantwoordelijk.
2. Qua regelgeving en toezicht houden werd de overheid monopolist op het gebied van veiligheid. Echter de vele vormen van veiligheid werden verdeeld over diverse departementen. Ieder veiligheidsonderwerp ging als het ware een eigen levenspad afleggen. De huidige sectorale aanpak van het veiligheidsbeleid leidt tot sterke verkokering.
 3. De verkokering brengt met zich mee dat overheidsdiensten langs elkaar heen werken. In de praktijk blijkt afstemming moeilijk.
 4. Het werk van de Commissie Kleine Criminaliteit (de zogenaamde commissie Roethof) is de opmaat voor een nieuwe 'filosofie': veiligheid is een verantwoordelijkheid voor de gehele samenleving. Dit vergt vele vormen van samenwerking.

Nieuw klimaat

Samen werken aan veiligheid geeft een nieuw klimaat in het overheidsdenken aan. Wie het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) uit juni 1999 van de Nederlandse overheid leest, beseft dat de tijd definitief voorbij is, dat de aanpak van veiligheidsproblemen als criminaliteit en overlast als vanzelfsprekend uitsluitend bij de taken van de overheid behoort.¹ Het IVP past in een reeks van overheidsdocumenten waarin de overheid maatschappelijke organisaties en burgers in toenemende mate oproept zich als 'partners in veiligheid' te gedragen. Deze reeks vindt zijn oorsprong in de werkzaamheden van de Commissie Kleine Criminaliteit met als voorzitter PvdA-kamerlid Roethof. De Commissie Roethof is ingesteld, omdat in het begin van de jaren tachtig in de toenmalige Tweede Kamer algemene overeenstemming bestond over de noodzaak tot herbezinning op de aanpak van de stijgende criminaliteit. Eind 1984 publiceert de Commissie-Roethof haar interim-rapport. Daarin wijst zij op een breed scala van mogelijkheden om de kleine (veel voorkomende) criminaliteit te bestrijden: 'De beste manier om de opgroeiende generatie te integreren in de samenleving is zonder twijfel de aanbidding van stabiele leefsituaties voor kinderen. Daarnaast zou aan jongeren een zinnige werkkring moeten kunnen worden geboden en een mede hierop voorbereidend stelsel van onderwijsvoorzieningen.' handen van de overheid te liggen, maar van scholen, verenigingen, woningcorporaties, kortom het maatschappelijke middenveld. Vergroting van het toezicht op jongeren is in de ogen van de commissie gewenst. In haar interim-rapport en later ook in haar eindrapport breekt de Commissie-Roethof een lans voor het betrekken van maatschappelijke instellingen bij het veiligheidsbeleid.² In het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit sluit het kabinet zich aan bij de visie van de Commissie-Roethof.³

¹Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Veiligheidsprogramma*, Den Haag, juni 1999.

²Zie Commissie Kleine Criminaliteit, *Interimrapport*, Den Haag, 1984 en Commissie Kleine Criminaliteit, *Eindrapport*, Den Haag, 1986; Tweede Kamer 1985 - 1986, 18995, nr 2.

³*Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*, Den Haag, 1985.

Als partners in veiligheid zijn burgers dan echter nog niet in beeld. Deze doorbraak komt tot stand in de nota Veiligheidsbeleid 1995 - 1998. In een analyse van de onveiligheid in woon- en leefomgeving wordt hierin onder andere gewezen op de mindere vanzelfsprekendheid dat burgers zich conformeren aan collectieve normen en waarden. Toenemende individualisering en mondigheid van burgers worden als oorzaken genoemd van dit fenomeen. Onmiddellijk wordt daar aan toegevoegd dat deze ontwikkelingen ook positief te waarderen zijn:

*'Langs verschillende lijnen wordt gedacht over een 'nieuwe' en actieve rol voor het individu in onze grip sociale zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid is een andere manier van kijken naar de maatschappelijke werkelijkheid. Een manier die zoveel mogelijk uitgaat van wat mensen zelf kunnen. De bevordering van een dergelijke zelfredzaamheid impliceert een rolverandering van de overheid. Een aanpak die uitgaat van de zelfredzaamheid van burgers plaatst de overheid niet meer in de rol van een 'alleskunnende' probleemoplosser, maar van ondersteuner.'*⁴

Uit dit citaat blijkt, dat er een nieuw klimaat heerst in het denken van de overheid over veiligheid. De overheid erkent dat burgers ook zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. De overheid geeft hier de claim op exclusief voor die veiligheid te zorgen. De verantwoordelijkheid van particuliere burgers is tot het verschijnen van de nota Veiligheidsbeleid 1995 -1998 bij de overheid grotendeels buiten beschouwing gebleven. Een van de redenen hiervoor is dat de overheid traditioneel beducht is voor excessen wanneer burgers zelf repressieve acties zouden ondernemen tegen vormen van criminaliteit waarvan zij slachtoffer zijn of als omstander getuige zijn.

De verandering van het klimaat in het veiligheidsbeleid is de opmaat voor introductie van begrip integrale veiligheid. In het integrale veiligheidsbeleid tracht de overheid samen met maatschappelijke organisaties (denk aan de eerder genoemde scholen, verenigingen, woningcorporaties en dergelijke), bedrijfsleven en burgers bij te dragen aan een veilige omgeving. De Haan wijst op het einde van de diffuse bestuurlijke verantwoordelijkheid die het integrale veiligheidsbeleid met zich meebrengt.⁵ Eindelijk is een duidelijk bestuurlijk concept voor het veiligheidsbeleid gevonden. Het ministerie van Justitie is primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke benadering van individueel crimineel gedrag. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benadert criminaliteit primair bestuurlijk als één van de fenomenen van onveiligheid. Hoewel het klimaat nieuw is, doet het toch ook denken aan het gedachtegoed van de commissie Roethof. Net als in Samenleving en Criminaliteit wordt het zwaartepunt voor het veiligheidsbeleid bij de gemeenten gelegd. Het begrip onveiligheid is echter veel breder opgevat en heeft op meer betrekking dan veel voorkomende criminaliteit. Ook wordt weer een beroep gedaan op het maatschappelijke middenveld zijn verantwoording te nemen. Echt nieuw is echter dat burgers rechtstreeks worden aangesproken mede een duurzame ontwikkeling van veiligheid tot stand te brengen. Burgers worden geacht nauw samen te werken met de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De SMVP heeft met haar publicatie Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden een impuls gegeven voor het betrekken van burgers bij het veiligheidsbeleid. In een meerjarenproject van de stichting zijn de mogelijkheden van sociale zelfredzaamheid van burgers voor het voetlicht gebracht.⁶

Samen werken aan veiligheid, integrale veiligheid, vergt nieuwe bestuursstijlen van de overheid. Voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak horizontaliseert de overheid. Doet zij dat niet dan verliest zij aansluiting bij het publieke domein. Van Thijn onderscheidt in dit

⁴ Nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998*, Tweede Kamer, 16 juni 1995.

⁵W.J.M. de Haan, *Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging*, in: *Justitiële Verkenningen*, 1995, nr. 5, pp. 25 - 48.

⁶*Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, SMVP, Dordrecht, 2000.

verband drie nieuwe bestuursstijlen.⁷ Deze drie bestuursstijlen zijn gedeeltelijk te onderscheiden, maar kunnen elkaar ook overlappen. Er is sprake van:

- *New Public Management*, ontleend aan *Reinventing Government* van Osborne en Gaebler. Het kernpunt is hier dat de overheid bedrijfsmatiger gaat werken. Let wel de overheid wordt hiermee geen bedrijf, maar volgt bedrijfsmatige principes: niet naar binnen, maar naar buiten gericht; consumentvriendelijk; output gericht. De nadruk valt niet langer op bureaucratische regelgeving en toepassing. Ambtenaren worden geacht publieke ondernemers te zijn, waarbij het bestuur op hoofdlijnen de richting aangeeft. De overheid wil niet langer alles zelf meer doen: niet roeien, maar sturen;

- daarnaast ontstaat er 'interactieve beleidsontwikkeling' ook wel 'coproductie van beleid' genoemd. De overheid tracht zoveel mogelijk maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Dit geschiedt ten aanzien van alle fasen van beleid: agendavorming, formulering, uitvoering, evaluatie en bijstelling van beleid. Het primaat van de politiek blijft bestaan;

- een stap verder is het zogenaamde 'onderhandelende bestuur'. Beleid komt tot stand op grond van onderhandelingen met maatschappelijke actoren. De politiek bepaalt de contouren van het speelveld voor de onderhandelingen, maar de onderhandelende partijen zijn min of meer gelijkwaardig. Het resultaat van de onderhandelingen is bindend (niet formeel, wel de facto). Het primaat van de politiek wijkt voor een maatschappelijk primaat.

⁷Ed van Thijn, De Derde Weg en de staat. *Reinventing politics*, in: *Socialisme en Democratie*, nr. 11, 2000, pp. 507 - 514.

Nieuw SMVP-project

Samenwerking aan veiligheid roept vele nieuwe vragen op. Als je samenwerking centraal gaat stellen, wat zijn daarvan dan de consequenties? Wat mag je als overheid van burgers verwachten? Wanneer en op welke manier verwachten burgers dat de overheid hen ondersteunt? Hoe kun (of moet) je burgers beschermen als zij te ver gaan in gerechtvaardigde zelfverdediging? Roept de overheid op dit moment niet heel hard om eigen verantwoordelijkheid van de burger, net zoals ze vroeger riep om vooral als burger geen activiteiten ten aanzien van veiligheid te ondernemen? Eén van de moeilijkheden met samenwerking is dat het op het eerste gezicht zo logisch en eenvoudig lijkt: samen een probleem oplossen. Maar zo eenvoudig zit het helaas niet in elkaar. Samenwerken is een proces dat buitengewoon ingewikkeld is en zeer veel krachtsinspanning eist. Wie hoopt op een automatische, een vanzelfsprekende ontwikkeling komt bedrogen uit. Het vergt een grote inzet om samenwerking van de grond te brengen. In de komende periode wil de SMVP de mechanismen rond samenwerking bloot leggen. Wat werkt wel en waarom en wat werkt niet en waarom? Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor de filosofie van samenwerking. Wat zijn best practises in het buitenland? In het beoogde project kan de schijnwerper worden gericht op bijvoorbeeld de veiligheid in buurten en wijken, de werking van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT), de inzet van particuliere beveiliging, aandacht voor signalen van burgers (denk ook de positie van klokkenluiders, bijvoorbeeld ten aanzien van het voorkomen van terreuraanvallen: *de samenleving ziet in principe 'alles'*). Het is de bedoeling dat in de komende twee jaar met enige regelmaat korte nota's, artikelen, statements, probleemanalyses, visiedocumenten en discussienota's verschijnen.

Samenwerking vereist een betrouwbare en liefst ook eensgezinde overheid. Bovendien is het zaak de centrale vraagpunten waarmee de burgers geconfronteerd worden aan te pakken:

- wat wil de overheid nu precies van de burger? En wat is zij van plan te doen om die wensen te realiseren? Kunnen mensen daaraan voldoen en zijn zij ook bereid zich daarvoor in te spannen?
- en wat verlangt omgekeerd de burger van de overheid? Het gaat hier niet om het gratuite antwoord 'alles', maar om verlangens die in een inhoudelijke discussie gewogen worden en tot afspraken, of in ieder geval tot actie, kunnen leiden. Men kan bijvoorbeeld denken aan afstemming van de verschillende categorieën activiteiten, het aloude probleem van de grenzen van noodweer, en dergelijke.

De SMVP wil zich in de komende jaren met uiteenlopende vormen van samenwerking op een kritische wijze gaan bezighouden. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn als volgt.

Hoe verloopt de beoogde samenwerking?

Wat gaat er goed en wat gaat minder in de samenwerking?

Wat zijn bevorderende en belemmerende condities voor samenwerking?

Welke interventies zijn nodig voor een meer optimale samenwerking?

Wat is de betekenis van de beantwoording van deze vragen voor nieuwe veiligheidsterreinen?

Een korte recapitulatie.

1. *Samen werken aan veiligheid is een nieuwe 'filosofie'. De SMVP onderschrijft deze filosofie. Volgens de SMVP heeft samenwerking aan veiligheid de toekomst: alleen met samenwerking kan veiligheid – in de brede zin des woords – worden verhoogd.*
2. *Naar het oordeel van de SMVP heeft de overheid tot nu toe 'Samen werken aan veiligheid' onvoldoende begeleid. Daardoor bestaan er bij enerzijds overheid en anderzijds burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen onduidelijkheden over wat onderling van elkaar mag worden verwacht.*
3. *De SMVP wil de kennis over het samen werken aan veiligheid uitdiepen en transparant maken. Wat gaat er goed, wat gaat er verkeerd en waarom? Waar moet je bij samenwerking op letten?*

Actieplan

In de komende twee jaar staan de SMVP de volgende activiteiten voor ogen.

- I. *Inventarisatie en analyse van een nader aantal te bepalen samenwerkingsvormen in Nederland* In eerste instantie betreft dit vormen van samenwerking tussen overheid en samenleving. Hierbij kan worden gedacht aan:
 - veiligheid in buurten en wijken;
 - reageren op signalen van burgers (denk ook aan ‘klokkenluiders’ die op risico’s wijzen);
 - inschakeling particuliere beveiliging;
 - Wet Melding Ongebruikelijke Transacties;
 - veiligheid in treinen en op en rond stations;
 - noodweer;
 - vrijwillige politie;
 - samenwerking tussen politie, justitie en verzekeraars.

De onderwerpen worden bepaald door een in te stellen stuurgroep waarin de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en burgers zijn vertegenwoordigd. In tweede instantie dient deze stuurgroep zich ook te buigen over welke vormen van samenwerking binnen de –overheid voor inventarisatie en analyse in aanmerking komen. Denk hierbij aan samenwerking tussen;

- politie, bijzondere opsporingsdiensten en inspecties;
- krijgsmacht en politie;
- politie en brandweer;
- politie onderling (afstemming russen politieregio’s onderling en met de KLPD);
- samenwerken van overheden in het Integraal Veiligheidsprogramma en bij veiligheidseffectrapportage’s).

- II. *Vergelijking met het buitenland.* De geanalyseerde vormen van Nederlandse samenwerking kunnen voor zover mogelijk worden vergeleken met vormen van samenwerking in het buitenland. Welke lessen bieden de ervaringen in het buitenland voor Nederlandse vormen van samenwerking?
- III. *Synthese.* Op grond van de resultaten van fase I en fase II is het mogelijk aan het concept samenwerking ‘handen en voeten’ te geven. Is er een rode draad te ontdekken? Welke vormen zijn gewenst, welke niet? Wat werkt wel en wat niet, en waarom? Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking? Hoe vervult de overheid het beste haar regierol? Welke interventies kan de overheid plegen?
- IV. *Vertaling.* Welke betekenis hebben de gewenste vormen van samenwerking voor andere veiligheidsterreinen? Denk aan luchtvaart, wegverkeer, catastrofes in industrie, landbouw (bijvoorbeeld MKZ), milieu (bijvoorbeeld overstromingen).