

# Een draagvlak voor bestuurlijke preventie

drs. P. van Soomeren\*

Laten we het eens hebben over voetbal. Misschien denkt u dat AC Milan diep in de buidel tast als ze de heer Gullit voor zeventien miljoen gulden aankoopt, maar dat is nog niets vergeleken bij wat de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie bieden voor goede aanvallers en middenvelders. Daarvoor hebben deze ministeries maar liefst 45 miljoen over! Net zoals het aankoopbeleid van AC Milan zijn wortels in het verleden heeft, heeft ook het aankoop en subsidiebeleid van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken zo zijn voorgeschiedenis en daar zullen we dus eerst op ingaan.

## Voorgeschiedenis

Waar het allemaal mee begon was de sinds de jaren zestig constant stijgende criminaliteit. Nu is 'criminaliteit' een *containerbegrip*: het omvat allerlei verschillende vormen en typen van criminaliteit: van het vernielde raampje in het bushokje tot de driedubbele moord. Nadere analyse leerde dan ook dat de problematische stijging met name zat in de delicten als vandalisme, fietsendiefstal, autokraken en andere inbraken.

Ik spreek hier van een *problematische* stijging omdat juist deze delicten de politie en justitie tot wanhoop begonnen te drijven: snel gepleegd, lastig oplosbaar, te futiel en veel te vaak plaatsvindend om veel mensen en energie aan te (kunnen) besteden. De Commissie Roethof noemde dit de '*kleine criminaliteit*'. Maar deze term werd vrij snel daarna alweer in de ban gedaan. Daarop rouleerde nog even de term massale

\* De auteur is directeur van het Bureau Criminaliteitpreventie in Amsterdam.

criminaliteit (of massa-criminaliteit), maar nu heet het 'veel voorkomende criminaliteit'.

Nu is het vervelende van veel voorkomende criminaliteit dat het veel voorkomt. Het lijkt misschien flauw, maar hier zit toch de crux. Het geval wil namelijk dat het officiële (formele) elftal dat in Nederland in het veld stond om criminaliteit te bestrijden eigenlijk alleen nog verdedigers had: op doel staat justitie (met blinddoek!), de lijn van veldverdedigers voor de keeper bestaat uit de vooral repressief ingestelde politie. Zolang er weinig doorbraken zijn van de tegenpartij werkt dit speelsysteem misschien wel, maar als zo ongeveer elke seconde knallende schoten door de tegenstander afgevuurd worden gaat het fout.

Dat is ook precies wat de Commissie Roethof haarfijn beschreef: de politie die steeds meer zaken op het bord krijgt en er naar verhouding steeds minder weet op te lossen en Justitie die langzaam verstopt lijkt te raken. Kregen ze samen vroeger tien ballen op zich af, dan stopten ze er vijf en verdwenen er vijf in het doel. Nu krijgen ze honderd ballen om de oren en ze stoppen er weliswaar meer dan vroeger (zeg tien) maar de tegenstander scoort toch mooi negentig keer.

## Maatschappelijk middenveld

Hier paste duidelijk maar een oplossing. De aankoop van een nieuw middenveld en van enkele messcherpe aanvallers die de tegenstander kunnen binden. Op dat middenveld heeft men in de rapporten van de Commissie Roethof en in de nota *Samenleving en criminaliteit* alle hoop gevestigd. Ik citeer: 'Concluderend komt de commissie op grond van haar analyse van de historische achtergronden van de kleine criminaliteit tot de conclusie dat de bestrijding van deze hedendaagse sociale kwaal niet in de eerste plaats in een uitbreiding van de strafrechterlijke repressie moet worden gezocht. Zij is van oordeel dat in het te ontwikkelen beleid der beteugeling van de kleine criminaliteit het zwaartepunt niet moet worden gelegd bij de overheid of de individuele burger maar bij de samenwerkingsverbanden die tesamen het maatschappelijk middenveld uitmaken, zoals bijvoorbeeld verenigingen, scholen, wijkcomité's en bedrijven.' (Commissie Kleine Criminaliteit, 1984)

Voor de coach is echter een van de grootste

problemen dat dit middenveld nu eindelijk eens moet ophouden het spel te vertragen door het terugspelen op de keeper: 'Maatschappelijke organisaties neigen ertoe om, sprekend in KNVB-termen, de bal zoveel mogelijk toe te spelen naar de politie en justitie. Door henzelf is op het functiegebonden toezicht fors bezuinigd. Er is om commerciële redenen weinig animo om hierin uit eigener beweging meer te gaan investeren.' (Commissie Kleine Criminaliteit, 1984)

Het middenveld moet dus de aanval zoeken, waarbij toezicht/controle (op de kleine criminaliteit plegende jongeren) het centrale concept is. De spitsen van het elftal zijn de mensen die in hun dagelijkse werk iets aan preventie kunnen doen: leerkrachten, jongerenwerkers, controleurs in het openbaar vervoer, enzovoort. Voor de aankoop van dit middenveld en deze aanval had men eenmalig 45 miljoen gulden over. Vijf en veertig miljoen voor bestuurlijke preventie-experimenten, die door met name gemeenten ingediend konden worden, mits voorzien van de handtekening van 'de driehoek'.

Vanaf dit punt gaat overigens de vergelijking tussen de aankoop door AC Milan van Gullit en de aankoop door het Rijk steeds meer mank. In Italië besteedde men het meeste geld aan een aanvaller. De Nederlandse subsidie van 45 miljoen mag genereus genoemd worden, maar we moeten wel beseffen dat men in Nederland een veelvoud aan nieuwe gevangenen besteedt, dat wil zeggen aan de verdediging. Maar bovendien heeft de subsidiepot van 45 miljoen voor de gemeenten nog een vervelende eigenschap: over vier jaar geldt 'op is op'. Tegen die tijd is er dus geen geld meer voor de aankoop van een nieuwe Gullit. De lokale eigen kweek moet dan voldoende ontwikkeld zijn om die rol over te nemen. Bij een dergelijke tactiek zijn de nodige vraagtekens te zetten.

### Het aanspelen van het middenveld

Centraal in de hele voorgaande gedachtengang staat het idee dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol kan en moet spelen bij het terugdringen van criminaliteit. Ik denk dat die gok op zich juist is. Kleine/veel voorkomende criminaliteit is een sterk lokaal – of zelfs buurtgebonden probleem. Het zal dan ook daar – als het ware op de werkvloer – aangepakt moeten worden. Daar ligt, zoals men in de

nota *Samenleving en criminaliteit* stelt, een duidelijke taak voor het lokale bestuur. Ik citeer: 'De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moet deels worden geactiveerd door maatregelen op het terrein van andere departementen dan dat van Justitie (...) Daarnaast ligt hier een duidelijke taak voor het lokaal (of regionaal) bestuur.' (Samenleving en criminaliteit, 1985)

Een spilfunctie wordt daarbij gelegd op de schouders van de driehoek politie-justitie-burgemeester. Die zullen op een of andere manier het maatschappelijk middenveld en de spitsen van het bestuurlijke preventie-elftal moeten activeren. Aan welke voorwaarden moet daarvoor worden voldaan? Ik wil naar aanleiding van deze vraag een aantal kanttekeningen bij het beleid plaatsen; flink wat problemen naar boven roeren en een paar voorzichtige oplossingen aandragen.

Mijn eerste kanttekening is een zeer beleefde en voorzichtige motie van wantrouwen in de richting van de driehoek. Zonder nu direct al te meetkundig te worden, mag opgemerkt worden dat de driehoek waar we het hier over hebben twee hoeken heeft die (wederom in voetbaltermen gesteld) vooral verdedigd zijn: politie en justitie. De rol van de overgebleven hoek – de burgemeester – wordt daarmee dus wel zeer essentieel. Deze vormt de belangrijkste schakel naar het middenveld.

Het lokaal uitvoeren van een beleid gericht op de bestuurlijke preventie van criminaliteit vergt dus een burgemeester die een loopvermogen heeft als een buffel en die daarnaast de beruchte splijtende pass in de benen heeft. In de gemeentelijke realiteit zal immers de burgemeester het middenveld en de aanval moeten activeren en daarbij zal – om het even oneerbiedig te zeggen – de ambtenarij als doorgeefluik moeten dienen.

Zo doordenkend doemt er een nieuw probleem op. Mijn ervaring naar aanleiding van enige betrokkenheid bij gemeentelijke bestuurlijke preventieprojecten is dat de ambtenaren behoorlijk scepties zijn en eenzelfde scepsis kom je tegen op de volgende tree van het model: het maatschappelijk middenveld. Een paar illustratieve uitspraken direct afkomstig uit de echte (harde) praktijk: 'Bestuurlijke preventie van criminaliteit? Hier? Ik? Daar kan ik me nog heel weinig bij voorstellen.' 'Laten we nou geen dingen gaan doen die niet in de praktijk hun waarde bewezen hebben!'

'Is dit niet de zoveelste (Haagse) modegril?' 'Ook nog criminaliteit voorkomen? Kom nou, we zitten nu al in de budgetklem.'

Mijns inziens is hier sprake van zeer gezonde scepsis. We worden erdoor met de neus op de feiten gedrukt. Voor de sprekers op dit congres, voor veel ambtenaren in de torens van Binnenlandse Zaken en Justitie en voor de driehoek bij u thuis is criminaliteit het dagelijkse brood. Maar voor 99 procent van de gemeentelijke diensten en afdelingen is het een afgeleide. De criminaliteitsbestrijders krijgen warme gevoelens bij het horen van de kreet bestuurlijke preventie, maar de gemiddelde gemeentelijke ambtenaar stelt de oerhollandse vraag: 'wat kopen we d'r voor?' De criminaliteitsbestrijders denken aan nieuwe onambtelijke, anti-verkokerde projectstructuren, maar de gemiddelde gemeentelijke ambtenaar denkt 'waar heb ik dat eerder gehoord?'

Wie heeft er nu gelijk? De criminaliteitsbestrijder of de gemiddelde gemeentelijke ambtenaar? De kool en de geit sparend zou ik willen zeggen: ieder heeft op zijn eigen wijze gelijk. De grootste fout die we kunnen maken is om te denken dat het gelijk geheel aan een zijde ligt. Dan gaan criminaliteitsbestrijders de gemeente-ambtenaren verketteren met kreten als traagheid, onwil en onbegrip. Het resultaat zal zijn dat het doorgeefluik dat de driehoek – of de burgemeester – vormt in de richting van het maatschappelijk middenveld dichtklapt: honderd ambtelijke hakken worden in het zand gezet en de bestuurlijke preventie-karavaan komt tot stilstand.

Maar het gelijk ligt ook niet geheel aan de andere kant. Gemeentelijke ambtenaren mogen de criminaliteitsbestrijders niet gaan uitmaken voor naïeve hemelbestormers en luchtflitsers. Criminaliteitspreventie moet een eerlijke kans krijgen en misschien mag het navlooiën van de eigen onderhoudsbegroting op schade ten gevolge van vandalisme hiervoor als het beste en meest motiverende bewijs worden aangedragen.

Tot zover heb ik eigenlijk alleen maar problemen aangedragen. Hoe loodsen we het idee van bestuurlijke preventie van criminaliteit tussen al dit soort klippen door in de richting van het maatschappelijk middenveld?

## Suggesties

Wil bestuurlijke preventie op lokaal niveau wortel kunnen schieten dan moet daarbij tenminste aan de volgende voorwaarden voldaan zijn (zie ook: B. van Dijk en P. van Soomer, 1986).

### *Bestuurlijk draagvlak*

Er zal lokaal ten eerste sprake moeten zijn van een stevig bestuurlijk-politiek draagvlak. De driehoek politie-justitie-burgemeester (waar men in de nota *Samenleving en criminaliteit* de hoop vooral op gevestigd heeft) zie ik hierbij als een soort stuurhut. Gezien het voorgaande zal het echter duidelijk zijn dat ik een veel bredere betrokkenheid essentieel vind. Ik denk dan aan het college van B&W. Essentieel daarbij is de B, maar minstens even essentieel zijn sommige W's (onderwijs, jeugdzaken, sport en recreatie en dergelijke).

Ook de gemeenteraad vervult hier een belangrijke rol. Zij zullen het beleid van bestuurlijke preventie op de agenda moeten zetten en houden, bijvoorbeeld via de vaststelling van een beleidsplan bestuurlijke preventie en de globale voortgangscontrole. Het bestuurlijk-politiek draagvlak zal ook de goede voorwaarden moeten scheppen bijvoorbeeld in de vorm van voldoende ambtelijke capaciteit, een budget en regelgeving.

Er zal in de gemeente een ambtelijk steunpunt, of nog beter een ambtelijk coördinator bestuurlijke preventie moeten komen. Zo'n persoon heb je nodig om met heel wat trekken en duwen het dagelijks werk rond de in- en uitvoering van bestuurlijke preventie op zich te nemen. Dat betekent dat deze coördinator ten eerste een vrij zware ambtenaar moet zijn (qua kwaliteiten en 'volmachten') en dat hij of zij stevig in het zadel moet zitten. Steun van – en een directe lijn naar – de driehoek en/of een stuurgroep bestuurlijke preventie zijn dus vereist. En gun deze coördinator dan ook de tijd en de rust om de zaak goed draaiende te krijgen. De wil van politici om snel te scoren met het terugbrengen van criminaliteit lijkt me hier het meest desastreuze zwaard van Damocles boven het hoofd van de coördinator.

### *Ambtelijk draagvlak*

Het zal duidelijk zijn dat ik het creëren van een ambtelijk draagvlak als de grootste opgave zie. Dat

wil zeggen de grootste opgave op korte termijn. Hoe krijg je ambtelijke diensten en afdelingen zo ver dat ze iets gaan doen aan criminaliteitspreventie? Ik wil hier vier punten noemen:

- De coördinator speelt een essentiële (onderhandelende) rol als 'verkoper' van bestuurlijke preventie.

- Men zal moeten trachten om via overleg ambtelijke betrokkenheid te bewerkstelligen. Simpel overtuigen (doordrammen) zal niet werken. Via een projectgroep en/of via interviews zal men de ideeën en de problematiek van gemeentelijke diensten en afdelingen moeten zien te achterhalen. Daarmee kan men aan de slag.

- Daarbij is het van belang om eerst te zoeken naar 'het bestaande': wat gebeurt er al (en hoe kan dat verbeterd worden) en welke organisatiestructuren bestaan er al.

- Men zal moeten zoeken naar het eigen belang en de professionele interesse van participanten, of nog precieser naar het kruispunt van belangen. Maatregelen waar het belang van een gemeentelijke dienst en het belang van de criminaliteitsbestrijder parallel lopen, maken de beste kansen.

Ik geef een voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Als criminaliteit in parken door een dienst problematisch gevonden wordt ('ze vernielen onze boompjes') is dat een goed startpunt. Rond dat probleem kan men een groepje gemotiveerde betrokkenen samenstellen. Het begint met de Dienst Groenvoorzieningen, de politie en de naastgelegen school. Eventueel kan de zaak later qua participanten en inhoudelijke invulling verbreed worden. Bijvoorbeeld met onderwerpen als onveiligheidsgevoelens van buurtbewoners, geweld in het park of desnoods de hondepoepproblematiek. Zolang het maar gaat over een problematiek die in de ogen van de betrokkenen belangrijk is.

#### *Maatschappelijk draagvlak*

Het hoofddoel van de criminaliteitsbestrijder is natuurlijk om de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij het maatschappelijk middenveld te leggen. Daarbij zullen precies dezelfde punten en problemen naar voren komen als bij de inschakeling van de ambtenarij. In mijn visie zal men dan ook op een heel concreet niveau moeten proberen de brug te slaan naar dit maatschappelijk middenveld. Verwijzend naar het eerder gegeven voorbeeld zou men moeten

proberen om de speeltuinvereniging die de, in een hoek van het park gelegen, speeltuin beheert in het werkgroepje mee te laten draaien; ook de plaatselijke werkgroep 'Eng op straat' zou haar deskundigheid in de parkengroep kunnen inbrengen, enzovoort.

#### *Overige voorwaarden*

Naast de vier genoemde voorwaarden zijn nog meer punten te noemen, waar ik hier verder niet op in kan gaan. Zo zijn er bij de uitvoering van bestuurlijke preventie zeker ook zaken nodig als planning, onderzoek en evaluatie.

#### **Tot slot**

Naast de vier genoemde voorwaarden zijn nog meer punten te noemen, waar ik hier verder niet op in kan gaan. Zo zijn er bij de uitvoering van bestuurlijke preventie zeker ook zaken nodig als planning, onderzoek en evaluatie. Het is naar mijn mening echter van het grootste belang dat niet wordt gedacht vanuit grootse plannen en briljante overkoepelende strategieën. Het is eerder een grass-root benadering, die gewenst is. Mijns inziens is dat de meest realistische visie op bestuurlijke preventie van criminaliteit. Bestuurlijke preventie van criminaliteit is te belangrijk om te laten mislukken doordat we te snel willen lopen en onze doelen te hoog stellen!

#### **Literatuurlijst**

##### **Kleine criminaliteit**

*Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit.*  
Staatsuitgeverij 's Gravenhage, 1984.

##### **Samenleving en criminaliteit**

*Een beleidsplan voor de komende jaren.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1984-1985, nr. 18 995, 1-2.

**B. van Dijk en P. van Soomer**  
*Bestuurlijke preventie, het idee, de voorlopers, de organisatie.*

Bureau Criminaliteitspreventie, Amsterdam, 1986.