

Gemeentelijke regie bij integrale veiligheid **Veel gemeenten hebben moeite met het vervullen van de regierol op het gebied van integrale veiligheid. AEF heeft onderzoek gedaan naar knelpunten bij de invulling van de gemeentelijke regie op dit gebied. Dit artikel vat de resultaten van dat onderzoek samen.** Ronald Ulrich, Merei Lubbe en Ellis Mantz

Begin jaren '90 is het concept van lokale integrale veiligheid ontwikkeld. Bij integrale veiligheid gaat het om een bestuurlijke aanpak, waarbij een groot aantal lokale partners – de gemeente, politie en justitie, woningcorporaties, welzijns- en hulpverleningsinstellingen en bewoners en ondernemers – de handen ineenslaan. Achterliggende gedachte is dat alleen inzet van politie en justitie ontoereikend is voor een structurele aanpak van onveiligheid en dat met name op het gebied van pro-actie en preventie aanvullende maatregelen nodig zijn.

De regie op het gebied van integrale veiligheid ligt bij de gemeente. Als lokale overheid is de gemeente bij uitstek in staat om integraal belangen af te wegen, maatwerk te realiseren en te zorgen voor samenhang tussen integrale veiligheid en andere beleidsterreinen.

Kenmerkend voor de gemeentelijke regierol is dat er met veel partners geen sprake is van een hiërarchische sturingsrelatie op basis van formele bevoegdheden, maar van horizontale regie.

Knelpunten

Hieronder worden de 10 belangrijkste knelpunten bij de vormgeving van de regierol op het gebied van integrale veiligheid samengevat.

1

Ontbreken systematische aanpak

Integrale veiligheid bestaat vaak uit projecten die niet zijn ingebed in het reguliere beleid. Maatregelen zijn onvoldoende gebaseerd op een scherpe

analyse van de problematiek en van knelpunten in de bestaande aanpak. Doelstellingen zijn niet altijd in meetbare termen geformuleerd. Vaak ontbreken prestatieafspraken tussen partners. Daardoor heeft de veiligheidsaanpak een te vrijblijvend karakter. Monitoring en evaluatie van maatregelen vindt onvoldoende plaats, waardoor er te weinig zicht bestaat op de effectiviteit van de aanpak en op (knelpunten in) de uitvoering en bijsturing niet goed mogelijk is.

2

Positionering, profiel en competenties veiligheidscoördinator

Integrale veiligheid stelt hoge eisen aan de veiligheidscoördinator als trekker en regisseur van de uitvoering van de aanpak. Die moet in staat zijn het proces te managen, beschikken over een goed netwerk, inhoudelijke expertise en kennis van de activiteiten waar de partners zich mee bezig houden en expertise op het gebied van een systematische aanpak van integrale veiligheid. De veiligheidscoördinator moet een zware positie hebben binnen het gemeentelijke apparaat, met korte lijnen naar het gemeentebestuur om zo nodig bestuurlijke druk als stok achter de deur te kunnen organiseren. Deze 'schapen met vijf poten' zijn zeldzaam. Veel veiligheidscoördinatoren voldoen niet aan dit profiel.

3

Benutten sturingsmogelijkheden/kunnen omgaan met horizontale regie

Veel gemeenten vinden dat zij onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben om de partners aan te sturen. Achterliggend knelpunt is dat gemeenten te veel denken in termen van hiërarchische sturingsrelaties. Horizontale regie vraagt andere competenties. Daarbij komt dat gemeenten de bestaande sturingsmogelijkheden – zoals subsidievoorwaarden, vergunningen, convenanten, de gezagsrol richting de politie en prestatieafspraken – onvoldoende benutten.

4

Expertise/gesprekspartner voor partners

Integrale veiligheid stelt hoge eisen aan de expertise van de gemeente. Met name kleinere gemeenten beschikken niet altijd over deze expertise, waardoor partners hen niet als gelijkwaardige gesprekspartner beschouwen.

5

Informatiepositie en informatie-uitwisseling

Informatieverzameling en analyse vindt onvoldoende systematisch plaats. Registratiesystemen zijn vervuild en onvolledig. De informatie die bij de partners beschikbaar is wordt onvoldoende benut. Met name kleine en middelgrote gemeenten beschikken over onvoldoende capaciteit en expertise op het gebied van informatieverzameling en analyse. Een deel van de gemeenten is – vaak ten onrechte – van opvatting dat zij ook zonder systematische analyse beschikken over een scherp beeld van de problematiek.

6

Samenhang binnen gemeente (beleidsmatig en organisatorisch)

De samenhang tussen integrale veiligheid en ander gemeentelijk beleid is (nog) beperkt. Zo worden de effecten op veiligheid van beleidsmaatregelen op andere beleidsterreinen niet systematisch getoetst. Ook wordt in het veiligheidsbeleid niet systematisch aandacht besteed aan de mogelijke bijdragen vanuit andere beleidssectoren. Veiligheid vormt vaak een thema naast andere beleidsthema's, terwijl kenmerkend voor integrale veiligheid juist is dat er sprake is van samenhang met onder andere volkshuisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid, welzijnsbeleid, jeugdbeleid, onderwijsbeleid en beheer en onderhoud.

Ook organisatorisch is er sprake van beperkte samenhang tussen veiligheidsbeleid en andere beleidsterreinen. In veel gemeenten is veiligheidsbeleid projectmatig georganiseerd of ondergebracht bij een bepaalde sector, meestal OOV. Vooral bij de tweede optie zien andere directies/sectoren veiligheid vaak niet als hun zaak. In kleine gemeenten maken de schaal en de korte lijnen het eenvoudig te komen tot afstemming met andere beleidsterreinen, in grotere gemeenten is dit vaak een knelpunt. Systematische sturing vanuit het directie- of managementteam op de bijdrage van diensten/sectoren aan veiligheid vindt slechts beperkt plaats.

7

Bestuurlijk commitment

Integrale veiligheid vereist commitment van het gemeentebestuur. Het college van B&W moet prioriteit geven aan veiligheid en de in- en externe partners aansturen op hun bijdrage. Omdat integrale veiligheid een brede aanpak vereist is betrokkenheid van het hele college een belangrijke succesvoorwaarde. Met name kleinere gemeenten zijn niet altijd in staat voldoende bestuurlijke doorzettingsmacht te organiseren.

8

Sturingsmogelijkheden richting partners justitie- en hulpverleningsketen

Voldoende capaciteit in de justitieketen en de hulpverleningsketen is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol integraal veiligheidsbeleid. In de praktijk lopen gemeenten hierbij tegen knelpunten aan. Bovendien hebben zij geen directe sturingsrelaties richting deze instellingen.

Binnen de zorg- en justitieketen is sprake van landelijke, provinciale of regionale doelstellingen. De inhoud van deze doelstellingen sluiten niet altijd goed aan bij lokale prioriteiten. Zo ligt bij de politie en het OM de nadruk op criminaliteitsbestrijding, wat ten koste gaat van hun bijdrage aan de aanpak van overlast, vervuiling en verloedering.

In de justitieketen is bovendien een tendens tot centralisatie zichtbaar. In combinatie met toenemende nadruk op het afrekenen op resultaten en outputfinanciering ervaren veiligheidspartners minder ruimte om lokaal maakwerk te realiseren.

Belemmeringen in regelgeving

Er is sprake van verkokering in de financiering en het beleid vanuit het rijk. Voorbeelden zijn leeftijdsgrenzen in het strafrecht en de jeugdzorg en schotten tussen verslavingszorg en psychiatrie. De financiering bestaat uit een groot aantal (tijdelijke) budgetten met eigen criteria. Dit beperkt de mogelijkheden om de middelen in te zetten op een wijze die aansluit bij de lokale problematiek en prioriteiten.

Onvoldoende aandacht voor integrale veiligheid als veranderingsproces

Integrale veiligheid impliceert een veranderingsproces in de werkwijze en organisatie van de gemeente. Daarbij gaat het vooral om een andere organisatie van de uitvoering en de regie daarop. Versterking van de regierol van de gemeente op het gebied van integrale veiligheid is dan ook vooral een leer- en veranderingsproces. Dat wordt in de praktijk onvoldoende onderkend. Dit vormt een belangrijke reden waarom de vormgeving van integrale veiligheid in veel gemeenten moeizaam verloopt.

Deze 10 knelpunten doen zich sterker voor bij middelgrote en kleine gemeenten dan bij grote gemeenten. Deze laatste groep loopt wel vaker op tegen de grenzen van de regelgeving en verkokering in het rijksbeleid, omdat zij vaker te maken heeft met cumulatie van problemen.

Volgens veel gemeenten hebben de knelpunten vooral betrekking op 'kunnen' (beperkte sturingsmogelijkheden) en op de condities op rijksniveau. Uit de praktijk van andere gemeenten blijkt echter dat een succesvolle aanpak van integrale veiligheid juist vooral een zaak van prioriteit en de juiste mensen is. 'Willen' (prioriteit en belang) en 'kennen' (competenties en expertise) zijn dus minstens even belangrijk.

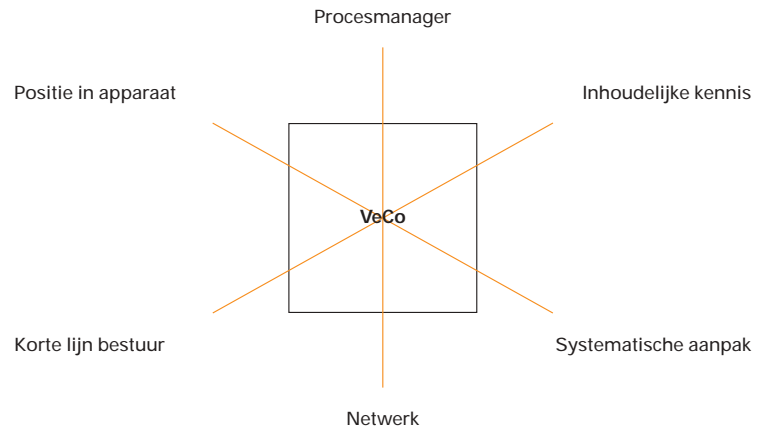
Uitgangspunten versterking regierol gemeenten

Bepalend voor het succes van de aanpak zijn 'best persons' als trekkers van de uitvoering, die voldoen aan de volgende condities:

- in staat zijn het proces te managen en beschikken over een goed netwerk.
- beschikken over inhoudelijke expertise en kennis van het werkveld van de partners.
- expertise op het gebied van een systematische aanpak van integrale veiligheid
- een zware positie binnen het gemeentelijke apparaat met korte lijnen naar het gemeentebestuur.

Versterking van de gemeentelijke regierol op het gebied van integrale veiligheid heeft het karakter van een leerproces, gericht op verandering van de werkwijze en organisatie van de gemeente. Met name kleine en middelgrote gemeenten hebben daarbij behoefte aan praktische ondersteuning bij de aanpak van concrete problemen. In de praktijk blijkt leren van elkaar hierbij een effectievere aanpak dan cursussen en handreikingen.

Veiligheidscoördinator



VeCo = Veiligheidscoördinator

Het rijksbeleid moet faciliterend zijn voor een integrale veiligheidsaanpak op lokaal niveau. Dat betekent dat belemmeringen in regelgeving, versnippering van geldstromen en verkokering van beleid zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Bovendien moet de aansturing door het rijk voldoende ruimte laten voor lokaal maatwerk en dienen gemeenten voldoende sturingsmogelijkheden te hebben richting justitie en hulpverleningsketen.

Regionale samenwerking

Regionale samenwerking is een stimulans voor de gemeentelijke regierol, vooral voor kleine en middelgrote gemeenten:

- uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten
- organiseren van politiek en bestuurlijk draagvlak
- inzet van expertise en capaciteit uit collega-gemeenten en bundeling van capaciteit voor informatieverzameling en analyse
- samenwerking en taakverdeling op het gebied van expertise-ontwikkeling
- gezamenlijk afspraken maken met veiligheidspartners (sterkere onderhandelingspositie).

Belangrijke succesvoorwaarde voor regionale samenwerking is dat de aanpak gericht is op praktische afspraken en dat er geen praatcircuit ontstaat.

Collegiale toetsing

Een krachtige stimulans voor kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke regierol kan uitgaan van collegiale toetsing. Eerst voeren gemeenten een zelfevaluatie uit. Vervolgens wordt een collegiale toets uitgevoerd door een team van bestuurders en ambtenaren uit andere gemeenten, die op basis van de uitkomsten van de zelfevaluatie, gesprekken en eigen waarnemingen een oordeel uitspreken over de kwaliteit van het gemeentelijke IV-beleid en aanbevelingen doen voor verbetering van de aanpak. Op basis van de resultaten van deze toets neemt de gemeente maatregelen om de veiligheidsaanpak te verbeteren.

Tot slot

Een belangrijke voorwaarde voor versterking van de gemeentelijke regierol is dat belemmeringen in regelgeving van het rijk worden weggenomen. Daarbij gaat het vooral om:

- het bundelen van geldstromen
- het zorgen voor adequate sturingsmogelijkheden van gemeenten richting partners (met name in de strafrechtelijke en de hulpverleningsketen)
- ontkokering van rijksbeleid
- aanpak van praktische knelpunten in de uitvoering.

Regionale samenwerking

