

Vergaderjaar 2009–2010

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2009

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beleids-effectenanalyse gemaakt van het Actieplan overlast en verloedering (hierna: Actieplan). Dit rapport met de titel «Overlast en verloedering ontsleuteld» is op 7 september jl. gepubliceerd en aan uw kamer aangeboden¹. Hierbij ontvangt u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), de op 7 september jl. aangekondigde inhoudelijke reactie op de bevindingen van het SCP.

1. Aanleiding, doel en reikwijdte van het onderzoek

Het realiseren van de kabinetsdoelstelling op het gebied van terugdringen van overlast en verloedering vereist een grote inspanning van alle partners. Het Actieplan overlast en verloedering beoogt daarvoor instrumenten te geven en de uitvoering loopt op schema, maar het gaat om een weerbarstige problematiek. Om de doelstelling te halen wil het kabinet alle mogelijkheden benutten en worden extra inspanningen verricht. Een daarvan is het doorlichten van het Actieplan, met name om gemeenten te helpen bij hun keuze van de meest effectieve middelen en de resultaten te gebruiken voor verdere beleidsontwikkeling. Het SCP is gevraagd deze doorlichting te doen omdat het al eerder onderzoek had gedaan naar de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving», dat tot het rapport «Sociale veiligheid ontsleuteld»² heeft geleid.

De volgende opmerkingen zijn van belang om de onderzoeksbevindingen in het juiste perspectief te plaatsen. Ten eerste relateert het SCP een oordeel over effectiviteit enkel aan de doelen van het Actieplan: het verminderen van overlast, verloedering, onveiligheidsgevoelens en (overlastgerelateerde) criminaliteit. Of bijvoorbeeld een maatregel bijdraagt aan het rechtsgevoel in de samenleving of het slachtoffer

¹ TK 2008–2009, 28 684, nr. 239.

² TK 2007–2008, 28 684, nr. 161.

genoegen verschaft maakt dus geen onderdeel uit van de effectiviteit zoals die door het SCP is beoordeeld.

Op de tweede plaats heeft het SCP net als in «Sociale veiligheid ontsleuteld» alleen onderzoek gedaan naar *inhoudelijke* maatregelen, die rechtstreeks op de dader, het slachtoffer of de situatie ingrijpen. *Systeem*-maatregelen heeft het SCP niet onderzocht omdat deze maatregelen niet in *directe* zin gericht zijn op het reduceren van overlast en verloedering maar op het beter functioneren van de veiligheidsketen. Voorbeelden van systeemmaatregelen zijn het maken van bestuurlijke afspraken, het inrichten van Veiligheidshuizen, het uitdragen van best practices of het veranderen van een financieringsmethodiek.

Voorts heeft het SCP naar de *beleids*maatregelen uit het Actieplan gekeken. Voor wat betreft *specifieke*, direct op het individu c.q. de jongere gerichte interventies, behandelingen of methodieken geldt dat de kwalificatie «effectief» c.q. «evidence based» wordt gegeven door ofwel de erkenningcommissie van het Nederlands Jeugdinstituut ofwel de erkenningcommissie Justitiële Gedragsinterventies. Het beoordelen van deze specifieke interventies maakt echter geen deel uit van het SCP-onderzoek.

Tot slot heeft het SCP niet zelf de effectiviteit van de maatregelen onderzocht, maar zich gebaseerd op Nederlandse effectstudies en buitenlandse overzichtstudies die van een voldoende wetenschappelijk niveau zijn.

2. Algemene conclusie SCP over het Actieplan

De hoofdconclusie van het SCP is dat de intenties en principes die in het Actieplan worden aangehangen in theorie als plausibel worden aangemerkt (p. 81 van het rapport). Het deel van de beleidstheorie dat geëvalueerd is krijgt overwegend wetenschappelijke bijval. Een deel kon nog niet beoordeeld worden door het SCP omdat de maatregelen nog te kort of nog niet van kracht zijn of omdat er geen of geen adequaat evaluatieonderzoek beschikbaar is. Het SCP plaatst twee kanttekeningen.

Allereerst is om te kunnen concluderen of de aanpak uiteindelijk effectief is kennis van de individuele situatie nodig. Lokale overheden beschikken hierover en hebben ook de verantwoordelijkheid en de vrijheid om plannen te preciseren binnen de randvoorwaarden die het Rijk schept, aldus het SCP.

Daarnaast is een goede implementatie essentieel voor het ook in de praktijk succesvol zijn van een in theorie effectieve maatregel.

Het doet ons genoeg dat de hoofdconclusie van het SCP is dat de veronderstellingen van het Actieplan als plausibel aangemerkt kunnen worden. Wij zien dit dan ook als een ondersteuning van de door ons ingezette koers. De focus moet nu dus liggen op het goed uitvoeren en waar mogelijk intensiveren en verfijnen van de gekozen maatregelen en niet op het bedenken van nieuwe maatregelen. Dit werd ook in een expertmeeting over het Actieplan met gemeenten en externe deskundigen eerder dit jaar en op andere momenten bevestigd.

Wij zijn het eens met het SCP dat meer en gericht effectonderzoek naar specifieke maatregelen op het gebied van de aanpak van criminaliteit in het algemeen en overlast en verloedering in het bijzonder nodig blijft. Het opstellen van gestructureerde onderzoekprogrammeringen bij de nieuwe centrale directie Kennis bij het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie door het WODC helpen hierbij. Ook op dit moment lopen er diverse onderzoeken die de wetenschappelijke onderbouwing van de aanpak van overlast en verloedering en andere vormen van onveiligheid verder moeten ondersteunen. Deze hebben onder meer betrekking op de mogelijkheden tot het beïnvloeden van de perceptie van overlast en verloedering, een kosten- en batenanalysemodel voor veiligheid met

specifieke aandacht voor verschillende vormen van toezicht en op welke soorten graffiti als meer en minder overlastgevend worden ervaren. Ook de aanpak en de resultaten van de justitiële en gemeentelijke nazorg worden door het WODC nauwgezet gemonitord.

De twee kanttekeningen die het SCP plaatst bij zijn hoofdconclusie maken duidelijk dat voor een effectieve aanpak van overlast en verloedering essentieel is dat de maatregelen lokaal, op het individuele geval gericht en op goede wijze geïmplementeerd worden. Om dit te bevorderen bespreken wij de bevindingen van dit rapport en het belang van «evidence based» beleid actief in onze contacten en bijeenkomsten met de G4, de G32, individuele gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en in allerlei thematische expertgroepen. Daarnaast hebben wij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gevraagd de bevindingen van het onderzoek actief uit te dragen in bijeenkomsten met gemeenten. Hiermee is reeds gestart en dit zal in 2010 worden gecontinueerd. Tevens worden ook in de multidisciplinaire praktijkteams die gemeenten bijstaan rondom specifieke problemen op het gebied van overlast, verloedering en criminaliteit gebruik gemaakt van de inzichten van dit onderzoek.

3. Specifieke aandachtspunten van het SCP

Een aantal specifieke, belangrijke adviezen en soms ook kritische inzichten in het SCP-rapport willen wij in deze beleidsreactie nog van commentaar voorzien:

- Straf in combinatie met begeleiding is effectiever dan alleen straf en risicojongeren moeten vooral individueel benaderd en behandeld worden;
- Tegengaan van verloedering in het straatbeeld werkt preventief;
- Het verhogen van de pakkans door toezicht schrikt potentiële daders af en vooral menselijk toezicht werkt preventief.

3.1. Straffen in combinatie met zorg effectiever en risicojongeren individueel en preventief benaderen

Het SCP benadrukt dat het opleggen van uitsluitend een vrijheidsstraf aan criminele jongeren weinig effectief is om herhaling te voorkomen. Effectiever is een vrijheidsstraf in combinatie met individuele zorg op maat. Risicojongeren moeten volgens het SCP individueel en integraal benaderd worden en niet als groep, waarbij de aanpak zich het beste kan richten op de verschillende domeinen van het dagelijks leven.

Deze bevindingen liggen ten grondslag aan het beleid dat het kabinet, politie, Openbaar Ministerie en vele gemeenten voeren ten aanzien van overlastgevend en criminele jongeren en het sociale veiligheidsbeleid in den brede. Het veiligheidsbeleid van het kabinet komt samen in het kabinetsproject Veiligheid begint bij Voorkomen. Binnen dit project staat de persoonsgerichte aanpak centraal. In het geval van veelplegers en risicojeugd kan die gerichte persoonsgerichte aanpak preventief en bestuurlijk (via een hulpaanbod zoals verslavingszorg, het versterken van de binding met school, maatregelen gericht op «gedragsverandering» of «resocialisatie») maar ook repressief (zoals gebieds- en straatverboden of detentie) van aard zijn. Andere voorbeelden van de persoonsgerichte aanpak zijn de optimalisering van voorwaardelijke sancties en de gedragsbeïnvloedende maatregel. De persoonsgerichte aanpak wordt op dit moment uitgebreid, onder meer door de realisatie van een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Een meer uitgebreide en samenhangende toelichting op dit alles treft u aan in de Tweede voortgangsrapportage van Veiligheid begint bij Voorkomen die u binnenkort ontvangt.

Voor het kabinet is uitgangspunt dat detentie pas in uiterste instantie wordt opgelegd en dat andere, meer preventieve, gedragsinterventies de voorkeur hebben. Het kabinet ziet de toepassing van vrijheidsstraffen voor criminele jongeren en veelplegers als een middel om individuele resocialisatietrajecten mogelijk te maken en dit wordt volgens het SCP door onderzoek ondersteund.

Specifiek voor risicojongeren kiest het kabinet voor een integrale aanpak van grenzen stellen en perspectief bieden. Zo hebben Rijk en gemeenten recent ten aanzien van Marokkaans-Nederlandse risicojongeren afgesproken om grenzenstellende maatregelen tegen acute overlast en criminaliteit te verbinden met perspectief biedende en meer structurele maatregelen op het terrein van een preventieve gezinsaanpak, jeugd, zorg, school en werk. Daarnaast wordt aan jongeren die geen opleiding volgen, geen baan hebben en die dreigen af te glijden naar de criminaliteit perspectief geboden in 9 pilots met campussen. Doel is om deze jongeren via een intensieve maatwerkaanpak (zorg, werkervaring, training, structuur, motivatie en discipline) weer op het juiste spoor te krijgen. De campussen worden in 2010 geëvalueerd en nog dit najaar ontvangt u van de minister voor Jeugd en Gezin de tweede tussenrapportage.

3.2. Tegengaan van fysieke verloedering in het straatbeeld werkt preventief

Beleid dat gericht is op het schoonhouden en onderhouden van de leefomgeving moet gestimuleerd worden volgens het SCP. Hierdoor neemt namelijk de verloedering in het straatbeeld en de daardoor ervaren overlast af. Daarnaast werkt een minder verloederde omgeving preventief uit op andere vormen van overlast en criminaliteit en heeft die mogelijk een positief effect op de veiligheidsbeleving.

Deze bevindingen zien wij als een krachtige ondersteuning van ons beleid om, naast de criminaliteit en overlast van personen en groepen, ook de fysieke verloedering (hondenpoep, graffiti, rommel op straat en kapot straatmeubilair) aan te pakken. Het SCP-onderzoek toont aan hoe belangrijk en voorwaardenscheppend de aanpak van fysieke verloedering is voor de aanpak van overlast en criminaliteit. In de tweede helft van deze kabinetsperiode zullen wij extra aandacht besteden aan het terugdringen van fysieke verloedering. Aangezien fysieke verloedering bij uitstek een lokale verantwoordelijkheid is zullen wij alles in het werk stellen om gemeenten en andere ketenpartners met deze inzichten bekend te maken zodat ze maatregelen op dit vlak kunnen nemen. Hierbij zullen wij hen actief ondersteunen. Wij doen dit onder meer door twee landelijke werkgroepen met gemeenten, politie en andere relevante partijen die zich richten op de aanpak van graffiti en vandalisme. Eén werkgroep richt zich op het bevorderen van preventie, voorlichting, schoonmaken en herstellen, de andere werkgroep op het vergemakkelijken van het vervolgen van daders en het verhalen van schade.

Daarnaast is begin september door de minister van BZK, de minister voor WWI en 40 gemeenten het Manifest bestrijding overlast en verloedering ondertekend. Hierbij heeft het kabinet financiële middelen beschikbaar gesteld voor de intensivering van de aanpak van overlast en verloedering. De 40 gemeenten nemen allemaal deel aan de Landelijke opschoondag die in het voorjaar van 2010 én 2011 zal plaatsvinden. In het manifest roepen zij andere gemeenten op om ook aan deze opschoondag mee te doen. Als uitvloeisel van het manifest intensiveren bovendien vele van de 40 deelnemende gemeenten hun aanpak van de fysieke verloedering in de komende 2 jaar.

Eveneens heeft het ministerie van BZK het CCV gevraagd een webdossier vandalisme en een digitale toolkit aanpak graffiti te ontwikkelen die gemeenten praktische handvatten geven bij de aanpak van vandalisme en graffiti. Ook besteedt het CCV op verzoek van het ministerie van BZK in regionale en themabijeenkomsten extra aandacht aan het belang van de aanpak van fysieke verloedering en effectieve wijzen waarop de uitvoering daarvan kan plaatsvinden.

3.3. Verhogen van de pakkans schrikt potentiële daders af; vooral menselijk toezicht werkt preventief

Vooraf menselijk toezicht weerhoudt potentiële daders ervan een delict te plegen volgens het SCP. Met name functioneel toezicht zoals horeca-personeel maar ook bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) kunnen effectief zijn. Formeel toezicht is met name effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt. Functioneel toezicht en meer «blauw op straat» lijken bovendien de onveiligheidsgevoelens te verminderen, aldus het SCP.

In verschillende sporen van het Actieplan overlast en verloedering zit het thema toezicht verwerkt. Het kabinet zet in op door een BOA-insigne herkenbare toezichthouders, meer politie (wijkagenten) op straat en meer toezicht in en om de horeca. Het SCP concludeert dat deze maatregelen effectief zijn. Door herkenbare toezichthouders neemt de gepercipieerde pakkans toe. Ook extra wijkagenten kunnen er toe leiden dat als gevolg van extra surveillances de gepercipieerde pakkans wordt vergroot. Ook kan het ertoe leiden dat door meer arrestaties de reële pakkans vergroot wordt. Beide effecten hebben volgens het SCP een positieve invloed op de afname van overlast en criminaliteit. Ook heeft de extra aanwezigheid van toezicht op straat een positief effect op de veiligheidsgevoelens van burgers. Het SCP benadrukt dat het effect van deze maatregelen het grootst is als de inzet van toezicht geconcentreerd kan worden op bepaalde plekken en tijdstippen wanneer de kans op overlast het grootst is. Dit ervaren wij als een ondersteuning van ons beleid om de extra politie voornamelijk in te zetten in de wijken met de grootste problemen. Extra toezicht wordt ook gecreëerd door de inzet van bijvoorbeeld straatcoaches waar het kabinet ook extra geld voor heeft vrijgemaakt. Ook deze vorm van toezicht concentreert zich op die plaatsen waar die het meest nodig is. In het najaar zal de minister van Justitie het BOA-beleid hernieuwen. Doordat de nieuwe functiebeschrijvingen beter aansluiten op de huidige praktijk zullen gemeenten efficiënter gebruik kunnen maken van hun handhavingsapparaat.

Een voorbeeld met betrekking tot uitgaansgeweld is de inzet van horeca-preventieteams waarbij gemeenten, politie en horeca nauw samenwerken en snel kunnen optreden tegen (dreigend) geweld. Daarnaast implementeren het Trimbos Instituut en het CCV dit najaar de agressiepreventie-training Bar Veilig. Deze cursus leert horecaondernemers en hun personeel hoe ze beginnende agressie kunnen herkennen en hoe hiermee moet worden omgegaan. Ook bevordert de training de samenwerking tussen horeca en gemeente.

Hoewel het geen onderdeel is van het Actieplan gaat het SCP toch in op cameratoezicht. Het SCP concludeert dat de aanwezigheid van camera's geen preventieve werking heeft op overlast en criminaliteit en dat camera's niet effectief zijn bij het verminderen van onveiligheidsgevoelens. Wel is er positief effect te verwachten als de beelden live worden uitgekeken, bijvoorbeeld door sneller ingrijpen van de politie. Een invalshoek die het SCP onderbelicht laat is dat door betere opsporing door gebruik van camerabeelden, de werkelijke pakkans toeneemt, iets

wat volgens het SCP zelf een positieve uitwerking heeft op veiligheid. Wij delen de conclusie van het SCP dat er op basis van huidig onderzoek nog vragen blijven bestaan. Daarom zal in het aankomende voorjaar de meta-evaluatie van cameratoezicht verschijnen waar uw kamer daarna over wordt geïnformeerd.

4. Tot slot

Wij zijn van mening dat het SCP-rapport een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het nog robuuster maken van het veiligheidsbeleid, in het bijzonder van het beleid gericht op het tegengaan van overlast en verloedering. Het rapport toont aan dat het kabinet in het Actieplan overlast en verloedering de juiste beleidsmaatregelen in gang heeft gezet. Dat betekent uiteraard niet dat we nu achterover kunnen gaan leunen. De aanpak van overlast en verloedering moet bij uitstek op lokaal niveau gestalte krijgen. De inzichten in dit rapport zijn hier bijzonder behulpzaam bij en wij zullen de gemeenten en andere lokale partijen door middel van onderzoek en beleidsmaatregelen hierbij actief blijven ondersteunen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin