

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Veiligheid in de praktijk: *Ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg*

*Net zo min als de brandweer verantwoordelijk is voor branden, zijn politie en Justitie verantwoordelijk voor onveiligheid. De brandweer en de politie zijn wél aan te spreken op een goede bestrijding van het betreffende euvel en dienen daarvoor dan ook goed te worden toegerust. Maar de aanpak van onveiligheid vooral ophangen aan de mogelijkheden van politie en Justitie is principieel onjuist. Het denken over integrale veiligheid, zoals dat in de jaren negentig vorm heeft gekregen, moet door een veelheid van instanties worden gedragen. De Tilburgse aanpak leidt tot een begaanbare weg.*

---

door *Godfried van Gestel*

---

Programmamanager Veiligheid van de gemeente Tilburg.

IN JULI 2003 WERD IN TILBURG EEN JONGEN bij een daad van zinloos geweld doodgestoken. De stad kwam in opstand, de lokale politici buitelden over elkaar heen en het gemeentebestuur moest alle zeilen bijzetten om de zaak niet te laten ontsporen. Tegen die achtergrond presenteerde prof. Fijnaut in november van dat jaar de bevindingen van een commissie onder zijn leiding. De commissie was een jaar eerder op initiatief van het CDA ingesteld om de veiligheidsproblematiek in de stad te bestuderen. De commissie ontwikkelde geen abstracte visie over veiligheid, maar bekeek vooral hoe de bestaande instrumenten en instellingen werden ingezet en wat hieraan kon worden verbeterd. Feitelijk ontbrak het aan regie en samenhang bij de aanpak van onveiligheid, zo constateerde Fijnaut. Maar

wie moest de regisseur zijn en welke bevoegdheden en mogelijkheden had deze, en hoe bereik je samenhang in het veiligheidsbeleid?

#### REGIE

Tilburg was bij het verschijnen van Fijnauts rapport al gezegend met een Veiligheidshuis. Dit was op initiatief van het Openbaar Ministerie in Breda tot stand gekomen. Door eendrachtige samenwerking met de politie in het district Tilburg, de gemeente en justitiële instellingen (Bureau HALT, reclassering, jeugdzorg, slachtofferhulp, kinderbescherming, verslavingszorg en inmiddels ook maatschappelijk werk en Leger des Heils) is dit initiatief het kroonjuweel van het veiligheidsbeleid. De regie in het Veiligheidshuis in Tilburg is in handen van het Openbaar Ministerie. Het Veiligheidshuis ontwikkelt scenario's en voert die uit voor jongeren die met de politie in aanraking zijn gekomen en voor de aanpak van veelplegers. Het is geen instelling, maar een plaats van samenkomst voor medewerkers van

*Het recidivecijfer voor jongeren is in Tilburg over de periode 2002-2006 gedaald met 49 procent*

alle eerder genoemde instellingen. Zij doen hun werk niet alleen in het moederbedrijf, maar voor een deel ook in het Veiligheidshuis. Dit betekent dat de betrokken instellingen de inzet voor een persoon veel meer op elkaar afstemmen en dat instellingen zicht krijgen op elkaars

mogelijkheden en onmogelijkheden. Ook kan bij de uitwerking van een scenario veel eerder een aanpassing gedaan worden als iets niet werkt.

Hieronder som ik een aantal ervaringen in het Veiligheidshuis over de periode 2003-2007.

1. Door de persoonsgerichte aanpak weten we nu precies om wie het gaat. We hebben 24 minderjarige veelplegers, 63 hardekernjongeren, 503 veel- en meerplegers, 30 verslaafde straatprostituees, zo'n 100 (overlastgevende) verslaafden en dan nog wat gekken en dwazen die problemen maken. Ongeveer 1000 mensen (een half procent van de bevolking) veroorzaken de echte problemen.<sup>1</sup>
2. Het werk van het Veiligheidshuis doet ertoe. Het recidivecijfer voor jongeren is in Tilburg over de periode 2002-2006 gedaald met 49 procent.<sup>2</sup> Het werken met scenario's die nauwgezet worden uitgevoerd, blijkt zijn vruchten af te werpen. Zo wordt al bij een simpele mutatie in de politie-administratie (BPS) actie ondernomen. Alle betrokken partners worden geïnformeerd; gezinscoaches worden ingeschakeld wanneer een 'geval' is besproken. De scenario's worden in het Veiligheidshuis administra-

tief bijgehouden. Het Veiligheidshuis kent een scenario-overleg jeugd, dat ook de zwaarste groep van risicojongeren bespreekt. Afspraken worden gemaakt waarbij de hele keten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, uitvoering en nazorgpreventie in het geding is. Voor intensieve begeleiding heeft de gemeente Tilburg *Cross Roads* opgericht, een ordeschool waar jongeren tussen 8 uur 's morgens en 8 uur 's avonds intensief worden begeleid. Dit gebeurt ook tijdens de weekenden en de vakanties. Verder gaat de gemeente, samen met het Bureau Jeugdzorg, het Leger des Heils, Openbaar Ministerie te Breda en het Regionale Instelling voor Beschermd Woonvormen, in 2008 beginnen met een nadetentievoorziening (de Sluis) voor jongeren tot 24 jaar. Dit moet tevens het door de Rekenkamer gesignaleerde probleem van de geringe effectiviteit van de jeugddetentie gaan ondervangen. (zie elders in deze CDV p. xx *red.*)

Door de langdurige samenwerking is er een goed beeld ontstaan van de (risico)jongeren en is bij alle betrokken instanties het inzicht in een integrale aanpak gegroeid.

3. Het scenario kan nog zo goed zijn, het staat of valt bij de uitvoering (de mens als zwakste schakel).
4. Alle goede bedoelingen ten spijt blijft er altijd een categorie lastveroorzakers over die niet kan of wil. Voor deze categorie moet je als samenleving en overheid ook durven besluiten dat het beter is dat we de samenleving daartegen beschermen. Langdurige gevangenisstraffen zijn onontkoombaar voor degene die niet wil.
5. Vast is komen te staan dat een groot deel van onze notoire overlastplegers (ook veelplegers<sup>3</sup>) een verstandelijke beperking heeft. De begeleiding en de zorg zijn daar nooit op afgestemd geweest. Behandelingen konden dus niet aanslaan en mensen bleken dus niet in staat hun criminele carrière te doorbreken. Deze mensen kunnen ook geen keuze maken of ze willen resocialiseren. Hier is landelijk verder onderzoek voor nodig en een probleemgerichte aanpak van deze mensen is van het hoogste belang.

#### PREVENTIE EN NAZORG

Hoe staat het nu met de andere twee pijlers van het veiligheidsbeleid in Tilburg, preventie en nazorg? Drie jaar na het rapport van de Commissie Fijnaut trad een tweede commissie aan, onder leiding van de Tilburgse hoogleraar Tops. Deze was lovend over de aanpassingen in het veiligheidsbeleid. Maar ook voor de andere twee pijlers bleek na zijn rapportage een goede regie noodzakelijk. Conform het concept van het Veiligheidshuis

besloot de gemeente als reactie op de opmerkingen van deze commissie over te gaan tot oprichting van een zorg- en een preventiehuis. De drie Tilburgse 'huizen' gaan onder één dak opereren.

Dit betekent dat zaken die volledig preventief kunnen worden afgevoerd, daar ook blijven, maar dat zaken die strafrechtelijke of handhavingaandacht behoeven, meteen in de keten kunnen worden betrokken. Het gaat er namelijk niet om dat een jongere die over de schreef gaat wordt gestraft, maar dat deze, eventueel met een stok achter de deur, weer zo snel mogelijk in een preventief traject komt. Hetzelfde geldt voor mensen die uit het strafrechtelijk traject komen en nog – en soms langdurig – in een zorgtraject moeten worden begeleid. De repressieve fase is daar vaak van groot belang. In veel gevallen werken preventie en zorg alleen effectief als er naast de beloning van de hulp en zorg, ook een drang-en-dwangkader is.

Hiervoor is een sterke cultuurverandering nodig bij de zorg en de handhaving. Zorginstellingen – en dit geldt ook voor onderwijsinstellingen – blijven net zo lang zorgen totdat het echt niet meer kan, soms zelfs tegen beter weten in. Een goede zorg kan echter ook betekenen dat je soms drang-en-dwang moet organiseren, en dan heb je misschien instellingen nodig die de zorg bijna als een natuurlijke vijand ziet. De zorg kijkt soms op een bijna archaïsche wijze naar de politie, terwijl juist de politie vaak een eerste vindplaats is voor mensen met een complex zorgprobleem. De politie heeft in haar taakstelling zelf zorg staan (zorg verlenen aan hen die deze behoeven). Helaas vindt de politie nog te vaak een gesloten deur als zij een zorgklant geholpen wil zien. Dit betekent dat preventieve, repressieve en zorgscenario's én deze ketens op elkaar moeten worden afgestemd. Instellingen zouden als een schil om een complex van problemen heen dienen te gaan staan en in overleg te bepalen welke interventies noodzakelijk zijn en welke achterwege kunnen blijven. Soms zal een instelling ook dingen moeten doen die misschien niet rechtstreeks uit de taakstelling komen. Het leidt echter wél tot resultaat.

#### PRIVACY

Gezien deze geïntegreerde aanpak lijkt privacy een zeer groot probleem. Kun je informatie uitwisselen tussen de zorgkolom en de Justitiekolom? Het lijkt van niet. Op een privacy-symposium voor de zorgwereld, vorig jaar aan de Universiteit van Tilburg, leek aanvankelijk dat er niets kon. Ook heerste binnen de zorgwereld bijna een anarchistische houding ten opzichte van de Justitiekolom. 'Aan politie gegevens over mijn patiënt geven? Over mijn lijk!'. Ik kan mij daar niets bij voorstellen. Privacy be-

## TAAKGERICHTE FINANCIERING IS FUNEST

Kritiek op zorg is taboe in de politiek. Dit is alleszins begrijpelijk. Mensen in deze zware bedrijfstak die, net als de wijkagenten, steeds weer te maken hebben met de onderkant van de samenleving en bijna vanuit een onmogelijke positie proberen toch tot verbeteringen te komen, met vaak maar een bescheiden salaris, verdienen groot respect. Het systeem van concurrentie en taakgerichte financiering houdt echter de tekortkomingen in stand. Instellingen in de zorg houden er maar al te vaak halsstarrig aan vast. Je kunt in Nederland geen probleem hebben, of er is wel een instelling of belangengroepering die je helpt. Al heb je een ingescheurde teennagel, dan nog kun je ergens terecht. Maar, o wee, als je twee of meer problemen hebt, dan heb je pas echt een probleem. Zeker als die problemen ook nog eens te maken hebben met de combinatie van zorg en Justitie. We hebben last van mensen met complexe problemen. Er zijn gezinnen waar iedereen werkloos is, geen diploma's worden gehaald, vader een drankprobleem heeft en moeder (als er nog sprake is van een tweeoudergezin) te vaak gaat bingoën, twee zoons geregeld bij de politie zitten en er ook nog een geestelijk gehandicapte dochter is. Waar moet zo'n gezin toch beginnen als het hulp nodig heeft? Eerst moet er een hulpvraag worden gedefinieerd en dan zijn er maar liefst een stuk of acht instellingen die komen 'helpen'. In het beste geval worden de problemen deels overgenomen en het gezin wordt niet gestimuleerd om zelf het heft in handen te nemen. We gaan verzorgen.

De overheid heeft gekozen voor een taakgerichte financiering om de onderlinge concurrentie in de zorg te stimuleren. Dat is heel mooi voor mensen die op internet vergelijkingen kunnen trekken tussen zorgaanbieders, maar niet voor mensen die het begrip 'definiëren van de vraag' niet eens begrijpen. De taakgerichte financiering leidt ertoe

schermt vooral mensen die heel goed voor zichzelf kunnen zorgen. Informatie-uitwisseling helpt echter vaak de mens die dat niet kan, en dát moet prevaleren. In discussies met de zorg, met name met de GGZ, is dat een lastig onderwerp. Men wil alleen informatie geven als de cliënt toestemming geeft. Ik vraag mij af of je aan iemand die denkt dat hij een deurklink is, wel toestemming moet vragen. Net zo goed als dat ik mij afvraag of je een verlaafde straatprostitutie met een verstandelijke beperking moet vragen of ze een prikpil wil. Privacy impliceert een keuze en er zijn mensen die

dat instellingen vooral kijken naar het probleem waarvoor zij zijn. Daar worden de turfjes voor de verantwoording gehaald. Tsja, dat er dan nog andere problemen zijn die de inzet van jouw instelling volledig teniet doen, is dan jammer.

Tilburg kende op een bepaald moment drie verslaafde straatprostituees met een IQ lager dan 80. Nummer 1 en 2 waren al vrij snel in verwachting. Wie doet er dan iets? De instelling van mensen met een verstandelijke handicap heeft geen verstand van verslaving, de verslavingszorg kan niets met mensen met zo'n laag IQ, de instelling voor maatschappelijke opvang kan de vrouwen alleen maar een kop koffie geven en de GGD verweert zich met de mededeling dat 'mevrouw geen prikpil wil'.

Behalve deze systeemfouten is er ook sprake van een cultuurprobleem. Ik stoor mij aan zorgaanbieders die het niet hebben over hoeveel patiënten of cliënten zij kunnen helpen, maar over hoeveel bedden zij hebben. Dit geeft kennelijk status. Er waren zorginstellingen die mij wisten te vertellen dat zij het in hun instelling goed op orde hadden, want er waren geen veiligheidsproblemen. Dat de betreffende patiënt buiten de instelling veel overlast veroorzaakte, was toch echt het probleem van de politie.

Gelukkig is dit in Tilburg inmiddels gekanteld. Veruit de meeste zorginstellingen voelen inmiddels hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Enerzijds omdat zij snappen dat ze meer moeten doen om dit soort cliënten of patiënten uit overlastgevende situaties te halen, anderzijds omdat die maatschappij ook gaat reageren (lees ageren) tegen hun cliënt of patiënt. Maatschappelijke opvang, GGZ en verslavingszorg hebben een team opgericht, dat zoveel mogelijk overlastgevende drugsverslaafden, meestal met een psychische stoornis, volgt en aanspreekt. Het probleem verdwijnt niet, maar het wordt wel beheersbaar.

weinig keuzes meer kunnen maken. Het systeem is gericht op weldenkende mensen met een gemiddeld IQ of hoger. Het maakt echter mensen die dit talent niet hebben meegekregen, extra kwetsbaar. Die moet je tegen zichzelf beschermen. Dit hoort namelijk bij een maatschappij die zich voorstaat op haar beschaving.

Privacy wordt te vaak gebruikt als vluchtheuvel om informatie niet uit te wisselen. Ik ben er nog niet uit of dit komt door een gebrek aan kennis omdat men denkt dat het niet mag, of omdat men, om onduidelijke redenen,

niet wil. Privacy lijkt vooral een spook te zijn dat mensen angstig maakt om samen te werken.

#### REGIEFUNCTIE GEMEENTE

Zoals hierboven beschreven, zijn duidelijke regie en samenhangende aanpak belangrijke factoren voor het succes van het Veiligheidshuis. Het Openbaar Ministerie is hierin ook geaccepteerd en heeft de wettelijke bevoegdheden. Voor de twee fases buiten de handhavingfase, preventie en zorg, wordt vooral naar de gemeente gekeken. Gemeentes worstelen met dit vraagstuk: regie, faciliteren, randvoorwaarden scheppen, kaders stellen of soms ook een beetje bepalen?

In Tilburg is lang gedacht dat vooral professionals de oplossing voor de problemen moesten bedenken. De gemeente zou dit subsidiëren. Daarom is gekozen voor een beleidsarme invulling. De professionals zijn aan zet.

Helaas moet ik constateren dat deze denkfout uit de jaren tachtig en negentig veel problemen heeft veroorzaakt. Natuurlijk kent Tilburg professionele instellingen waarin uitermate professionele mensen werken, met hart voor de zaak. Maar dit moet wel gebeuren onder een gemeenschappelijke visie en in samenhang vanwege de complexiteit van de problematiek, anders rendeert de inzet niet.

#### CONCLUSIE

Tilburg is de zesde stad van het land en komt niet voor op de lijst-Vogelaar. Onze bestuurders en politici keken enigszins beteuterd op toen ze het nieuws hoorden. Kennelijk tel je dan niet echt mee als grote stad. Ik beschouw het als een groot compliment voor de Tilburgse aanpak.

Door deze aanpak zien we ook dat het in onze probleemwijken niet meer gaat over veiligheid in enge zin. Als burgemeester Freeman tijdens zijn wijkbezoeken luistert naar de problemen van wijkbewoners, zijn het allang niet meer alleen veiligheidsproblemen die voorbij komen. Het zijn problemen die te maken hebben met welzijn; en een veilige wijk is een basisvoorwaarde voor welzijn. Ook wanneer armoedeproblemen niet goed worden aangepakt, leiden zij uiteindelijk tot onveiligheid. Vervang in de armoedenota van de gemeente Tilburg het woordje armoede door veiligheid en je hebt een nota waarin bijna exact dezelfde aanpak staat omschreven voor exact dezelfde gebieden en exact dezelfde mensen.

Onveiligheid — overlast, drugsgebruik en veelvoorkomende criminaliteit — is vooral een uiting van onjuist preventief optreden.

Onveiligheid is ook het resultaat van het ontkennen van zorginstel-



lingen dat zij een verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen van onveiligheid. Het is ook het resultaat van beleid dat was gericht op alleen repressieve politie-inzet. In dit verband valt het te betreuren dat de politie de functie van wijkagent na de grote reorganisatie van 1994 tot enkele jaren geleden, heeft afgeschaft.

Het rapport-Fijnaut heeft als maatregelenprogramma absoluut zijn vruchten afgeworpen. Door het nemen van concrete en zichtbare maatregelen blijkt dat gemeente en instellingen er wel degelijk toe doen. De samenleving is misschien niet zo maakbaar als we zouden willen geloven, maar zij is wel degelijk beheersbaar. 'Fijnaut' was vooral een goed advies voor onze 'brandbestrijding'. Het onderzoek van de Commissie Tops heeft ons geleerd dat we het veiligheidsthema in enge zin (redeneren vanuit onveiligheid) moeten verbreden naar veiligheid als basisvoorwaarde, in samenhang met andere thema's.

#### HOE VERDER?

Mijn ervaringen in Tilburg hebben mij geleerd dat regie en samenhang op dit moment de sleutelwoorden zijn en niet alleen binnen het veiligheidsvraagstuk. Dit betekent dat zorg en handhaving in elkaars verlengde moeten gaan werken en dat handhaving in de preventieve fase, maar ook in de zorgfase van nut kan zijn. Net zo goed als we in puur repressieve trajecten nog blijven zorgen, moeten we aan de voor- en achterkant misschien iets meer gaan handhaven.

Wij denken graag in systemen, waardoor problemen enkelvoudig en overzichtelijk worden. Problemen zijn echter complex, of het nu over veiligheid gaat, armoede of welzijn. Je moet deze problemen dan ook vanuit het complex te lijf gaan zonder dat je verzandt in het idee dat alles met alles samen hangt. Zet vanuit het complex de juiste middelen in en benader het probleem niet vanuit de instellingen. Ik weet dat dit effect heeft op het zorgstelsel en de financiering. Beloon om die reden de keten- of schilaanpak die daadwerkelijke oplossingen biedt, in plaats van de taakgerichte financiering (zie voor mijn bezwaren daartegen het kader bij dit artikel). Maar beloon in ieder geval de mensen beter, die er toch steeds maar weer voor zorgen dat het schrobputje van onze maatschappij niet dichtslibt.

#### Noten

1 Cijfers van februari 2007.

2 Zie Joop Moerkens, *Een eerste zwaluw in de lucht*. Rapport van de afdeling onder-

zoek van de gemeente Tilburg, oktober 2007.

3 Er is een percentage van 25 procent genoemd, maar dat is bij het ontbreken van diepgaand onderzoek nog niet bevestigd.