

Strategieën van lokale veiligheid

vrije Universiteit *amsterdam*



Deze publicatie is het eerste product van het onderzoeksproject ‘Sturing van lokale veiligheid’. Dit project staat onder leiding van Ronald van Steden van de Vrije Universiteit Amsterdam. Het wordt uitgevoerd in een consortium waaraan naast de Vrije Universiteit (de leerstoel Veiligheid en Burgerschap aan de afdeling Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen), ook de gemeente Amsterdam (directie Openbare Orde en Veiligheid en de dienst Stadtoezicht), de politie Amsterdam-Amstelland en Nicis Institute deelnemen. Het onderzoek vindt plaats binnen het onderzoeksprogramma ‘Kennis voor Krachtige Steden’ van Nicis Institute.

Strategieën van lokale veiligheid

Een achtergrondstudie en drie reflecties

Onder redactie van

Ronald van Steden

Nico
INSTITUTE

Amsterdam University Press

Omslagafbeelding: © Joost Hoving / Hollandse Hoogte

Ontwerp omslag: Maedium, Utrecht

Layout binnenwerk: The DocWorkers, Almere

ISBN 978 90 8964 323 0

e-ISBN 978 90 4851 436 6

NUR 740

© Ronald van Steden / Amsterdam University Press, Amsterdam 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veele-
voudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of open-
baar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, me-
chanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op
grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974,
Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471
en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk ver-
schuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Post-
bus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit
deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken
(artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Sturing van lokale veiligheid: een achtergrondstudie	9
<i>Ronald van Steden</i>	
Een verkenning van theoretische inzichten	10
Samenwerking en netwerken in soorten en maten	23
Voorwaarden voor succesvol samenwerken	34
De keerzijde van veiligheid	45
Tot besluit	49
2 Wettelijke verankering van gemeentelijke regie in de veiligheidszorg: over problemen in de regie en in een wetsvoorstel	53
<i>Jan Terpstra & Mirjam Krommendijk</i>	
Wetsvoorstel	55
Het begrip regie	57
Regie in de praktijk	59
Belemmeringen	62
Tot besluit	63
3 De problematische regierol van gemeenten: naar een democratische lokale veiligheidszorg	67
<i>Bas van Stokkom</i>	
De Engelse lokale partnerships	69
Drie tussenconclusies	72
Centraliserende tendensen in Nederland	73
Naar een democratische lokale veiligheidszorg	74
Tot besluit	78
4 Het veiligheidsarrangement: een innovatieve en systematische aanpak voor lokaal beleid	81
<i>Hans Boutellier & Erik van Marissing</i>	
Onderbouwd lokaal veiligheidsbeleid	82
Wat is een veiligheidsarrangement?	83

De casus IJburg	85
Vier stappen doorlopen	86
Tot besluit	88
Over de auteurs	91
Literatuur	93

Voorwoord

Sociale veiligheid is vanaf medio jaren tachtig uitgegroeid tot het werkveld van vele publieke en private organisaties. Sindsdien zijn de ontstane samenwerkingsverbanden en netwerken er niet overzichtelijker op geworden. Scherp geformuleerd kan het beleidsterrein van de lokale veiligheidszorg enigszins als een chaos worden bestempeld. Partijen werken langs elkaar heen of willen helemaal niet samenwerken, een gedeelde probleemanalyse ontbreekt en botsende belangen, competenties en taakstellingen staan gezamenlijke slagkracht in de weg. Een van de grootste uitdaging van dit moment is hoe gemeenten en stadsdelen richting kunnen geven aan veiligheidsnetwerken. Lukt het hun alle neuzen één kant op te krijgen? In deze bundel wordt geprobeerd antwoorden te formuleren op de geconstateerde sturingsbehoefte. Een aantal deskundige auteurs laat vanuit wetenschappelijk oogpunt zijn licht schijnen over de moeilijk te stroomlijnen kluwen die de lokale veiligheidszorg nu is. Hiermee beogen zij beleidsmakers en uitvoerders, alsook onderzoekers en andere geïnteresseerden, te informeren over de omvangrijke hoeveelheid kennis die over '(be)sturing' (of 'regie') bestaat. Enerzijds gebeurt dit door kritische reflectie, anderzijds door het geven van praktische wenken voor lokaal ingebed veiligheidsbeleid.

Het eerste hoofdstuk is van de hand van Ronald van Steden. Het is een achtergrondstudie naar bestuurskundige en criminologische inzichten in de organisatie van lokale veiligheidsnetwerken, met bijzondere aandacht voor de plaats die de overheid daarbij inneemt. Behalve dat zo een wetenschappelijke stand van zaken wordt gegeven, komt een tiental handvatten voor succesvolle samenwerking aan het licht. Niettemin blijft voorzichtigheid geboden. Een te grote focus op 'integrale veiligheid' heeft maatschappelijke keerzijden in de vorm van een dreigende controlecultuur. Aansluitend bespreken Jan Terpstra en Mirjam Krommendijk het wetsvoorstel uit augustus 2010 tot *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid*. Op grond van een inventarisatie van knelpunten die zich in de praktijk van lokale regie voordoen, komen de auteurs tot de conclusie dat het wetsvoorstel onvoldoende antwoord biedt en mogelijk zelfs nieuwe problemen creëert.

Hoe dan verder? Bas van Stokkom gunt ons een blik op de ervaringen die in Engeland en Wales zijn opgedaan met meer nationaal aangestuurde lokale veiligheidsnetwerken. Dat leidt hem tot het inzicht dat het versnipperde Nederlandse veiligheidslandschap best aantrekkelijk is. Een van bovenaf opgelegde handelwijze kent het risico van technocratie en wegdrukken van professionaliteit, en kan contraproductief werken. Lokaal veiligheidsbeleid is vooral gebaat bij een sterke politieke component. Strijd om beleid blijft onvermijdelijk teneinde een breed gedeeld *commitment* tussen partijen te creëren. Vanuit dit gezichtspunt doen Hans Boutellier en Erik van Marissing in het laatste hoofdstuk een poging om een oplossingsrichting te vinden voor de geconstateerde complexiteit. In de praktijk van alledag moet er immers wel veiligheidsbeleid worden gemaakt. Het zogenaamde 'veiligheidsarrangement' vormt een bruikbaar hulpmiddel. Aan de hand van cijfers en gesprekken met *stakeholders* (professionals, burgers) wordt een objectieve diagnose van concrete veiligheidsproblemen in een buurt of wijk opgesteld. Langs deze lijnen wordt getracht tot gedeelde probleemdefinities en werkafspraken te komen, gericht op het oplossen (of doen vermindere(n)) van overlast en criminaliteit. Tenslotte heeft iedereen daar baat bij.

Prof. dr. W.A. Hafkamp
Wetenschappelijk directeur Nicis Institute

1 Sturing van lokale veiligheid

Een achtergrondstudie

Ronald van Steden

Over de afgelopen decennia heeft het aantal organisaties dat zich intensief met het thema ‘veiligheid’ is gaan bezighouden een enorme vlucht genomen. Veiligheid wordt hierbij gedefinieerd als sociale onveiligheid – dat wil zeggen: schades en verliezen die ontstaan door toedoen van opzettelijk menselijk handelen (Bruinsma & Bernasco, 2004; Zedner, 2009). Binnen het kader van sociale veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen ‘objectieve veiligheid’ (criminaliteitscijfers uit politieregistraties, daadwerkelijk slachtofferschap) en ‘subjectieve veiligheid’ (onveiligheidsgevoelens). In breder verband moet echter worden gewezen op lastiger te grijpen onbehagen over verloedering, overlast en ongewenst (asociaal) gedrag; veiligheid is geworden tot een veelomvattend ‘semantisch sleepnet’ (Boutellier, 2005: 6-10) voor allerlei zaken die niet deugen. Deze constatering raakt aan een diepere – ontologische – gesteldheid die betrekking heeft op grote maatschappelijke kwesties als individualisering, globalisering en de (vermeende) afkalving van onze publieke moraal. Hoewel voorgaande zorgen niet altijd direct op criminaliteit betrekking hebben, roepen zij wel een verlangen op naar orde, bescherming en veiligheid – en de organisatie hiervan (Boutellier, 2002). Dit hoofdstuk beoogt een overzicht te bieden van wetenschappelijke inzichten over samenwerkingsverbanden tussen politie, justitie, lokale overheden, particuliere beveiliging, gemeentelijke toezichthouders en handhavers, hulpverleners, zorginstellingen en andere (op straat zichtbare, geüniformeerde) partners gericht op het tegengaan of oplossen van grootstedelijke veiligheidsproblemen.

Daar de belangstelling van deze achtergrondstudie uitgaat naar sociale veiligheid, wordt in de volgende pagina’s niet ingegaan op het domein van fysieke veiligheid: de bestrijding van ongelukken en rampen (Helsloot, 2004). Ook worden allerlei toezichthouders, inspecteurs en handhavers in de sfeer van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden, voedsel, financiële markten en de bouwsector (De Leeuw & Willemsen, 2006; Van Waarden, 2006) buiten beschouwing gelaten. Het hoofdstuk bestaat uit vier cumulatieve onderdelen. Het eerste onderdeel om-

vat een theoretische verkenning van wetenschappelijke literatuur over de inrichting en sturing van organisatienetwerken, in het bijzonder lokale veiligheidsnetwerken. Deze verkenning dient, ten tweede, als kader voor een illustratie van lokale veiligheidsnetwerken in Nederland. Vervolgens mondt het geheel uit in randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking tussen organisaties in de veiligheidszorg. Afsluitend wordt de keerzijde van hedendaags streven naar (maximale) veiligheid besproken.

Een verkenning van theoretische inzichten

In dit eerste deel wordt een verkenning gegeven van theorievorming over organisatienetwerken die een 'hybride' karakter hebben – dat wil zeggen: er maken zowel publieke (overheid) als private, commerciële (markt) en non-profit (samenleving) organisaties deel van uit (Powell, 1990; O'Toole, 1997). Na de behandeling van discussies in de bestuurskundige literatuur wordt ingezoomd op het centrale onderwerp van deze achtergrondstudie: de sturing van lokale veiligheid. Hierbij worden eveneens debatten binnen de criminologische literatuur voor het voetlicht gebracht. Thema's die aan de orde komen, zijn *governance* (de 'sturing' van organisaties), de rol van de overheid in lokale (veiligheids-)netwerken en het probleem van wat Engelstaligen *accountability* – vrij vertaald als 'verantwoordingsbereidheid' – noemen in gecompliceerde ('genetwerkte') organisatorische omgevingen.

Discussies in de bestuurskunde

Organisatienetwerken

Binnen de sociale wetenschappen is vanaf begin jaren zeventig onderzoek verricht naar de vorming van samenwerkings- en netwerkverbanden. In beginsel ging het hier om het in kaart brengen van (verre) vriendschapsrelaties die bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan het makkelijker vinden van een baan (Granovetter, 1973). Daarnaast zijn met name politicologen en bestuurskundigen zich gaan verdiepen in organisatienetwerken gericht op het 'interactief' vormen en uitvoeren van beleid (Benson, 1975). Een belangrijke achtergrond hiervan is dat maatschappelijke problemen in toenemende mate als *wicked problems* worden gezien. Voor dergelijke problemen zijn geen definitieve antwoorden mogelijk, vanwege de hoge mate van complexiteit, steeds veranderende omstandigheden en ambigue veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn (Rittel & Webber, 1973). De overheid is

niet in staat om zelfstandig soelaas te bieden en zoekt steun bij andere organisaties in zowel het bedrijfsleven als de non-profitsector.

In beginsel wordt dan over publiek-private samenwerking (pps) gesproken. Overheidsinstellingen en (markt)partijen komen gezamenlijk tot het uitvoeren van beleid, doorgaans met de eerste in de positie van opdrachtgever en de laatste in die van opdrachtnemer (Wettenhall, 2003). Vooral het centrale idee van *New Public Management* (NPM) dat overheidsinstanties moeten 'sturen' en niet 'roeien', is populair (Osborne & Gaebler, 1992). De overheid stelt gedetailleerde richtlijnen op, waarbinnen private organisaties publieke diensten leveren. Of anders geformuleerd: publieke dienstverlening wordt door de overheid 'op afstand' gemanaged (Clarke & Newman, 1997). Dit gebeurt onder meer via prestatiecontracten met als insteek bereikte resultaten constant te monitoren. Overigens heeft prestatiesturing op meer betrekking dan het publiek managen van private organisaties alleen. In meer algemene zin is het sturen op prestaties een centraal onderdeel van NPM-strategieën, die doorgang hebben gevonden in allerhande overheidssectoren, tot en met de politie aan toe (Hoogenboezem & Hoogenboezem, 2005; Terpstra & Trommel, 2009). Ook de 'sterke arm' zelf moet bedrijfsmatiger leren denken en werken.

Netwerkvorming gaat echter verder dan een marktgerichte kijk op de overheid en publiek-private samenwerking. Weliswaar is er sprake van mixen tussen publieke en private organisaties, maar deze staan niet per se tot elkaar in een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer. Voortschrijdende processen van professionalisering en de snelle verspreiding van informatietechnologie hebben geleid tot fragmenterende én toenemende afhankelijkheden, zonder dat er van expliciete hiërarchische machtsrelaties sprake is (Kickert et al., 1997; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2004). Doorgaans wordt het ontstaan van netwerken als iets positiefs voorgesteld, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. In het geval van bijvoorbeeld wapenhandel, knopen industrieën, terreurgroeperingen en zogenaamde *failing states* soms zorgwekkende relaties aan (Raab & Milward, 2003). Deze achtergrondstudie gaat evenwel uit van legale, interorganisatorische verbanden gericht op het realiseren van collectieve waarden zoals stabiliteit, vrede en veiligheid.

In een paar zinnen samengevat luidt het theoretische uitgangspunt van netwerkbenaderingen dat

'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren' (Klijn & Koppenjan, 1994: 148).

De positie en rol van overheden in beleidsnetwerken is daarmee een groot discussiepunt in wetenschappelijke studies – een discussiepunt dat, zeker op het vlak van veiligheid, wordt bemoeilijkt door regelmatig lastig ontvlechtbare empirische bevindingen en normatieve stellingnamen (Crawford, 2006a; Wood & Dupont, 2006). Dit laatste heeft vooral betrekking op worstelingen over de vraag tot waar de verantwoordelijkheid moet gaan van de overheid als hoeder van algemene belangen, of specifieker gezegd: sociale veiligheid. Ter nuancering moet de kanttekening worden gemaakt dat afhankelijkheidsrelaties tussen overheid, markt en samenleving altijd al hebben bestaan. Niettemin is de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken enorm toegenomen met als gevolg dat de (be)stuurbaarheid van de samenleving onder druk is komen te staan (Bauman, 2000). Hoe meer beleidsmakers hun greep op de werkelijkheid dreigen te verliezen, zo lijkt het wel, hoe naarstiger zij naar gezamenlijke slagvaardigheid streven.

Tussen hiërarchie en sturing

Binnen ‘hybride’ (publiek-private) organisatienetwerken gaat het niet om een overheidsmonopolie (*government*) op beleidsvorming en -uitvoering, maar om een ensemble van partijen (*governance*) die met elkaar tot passende oplossingen voor urgente maatschappelijke problemen moeten komen (Kooiman, 2003). De sturing van netwerken komt derhalve neer op een hoop ‘gedoe, gemodder en getob’ (Lindblom, 1959). Zoals gezegd: dit inzicht is niet nieuw. De overheid is nooit een alwetende en almachtige bestuurder geweest. Op hetzelfde moment moet echter worden geconstateerd dat sinds de jaren zestig de legitimiteit en autoriteit van de overheid voortdurend onder druk staan. Ontzuiling en mondiger burgers hebben tot een gewijzigde verhouding tussen overheid, markt en samenleving aanleiding gegeven. Politici en ambtenaren kunnen er niet voetstoots van uitgaan dat zij voorgenomen doelstellingen daadwerkelijk kunnen implementeren. Verticale relaties zijn omgevormd tot horizontale verbanden; ‘bevel’ heeft plaatsgemaakt voor ‘overleg’. Hiërarchische sturing van beleidsnetwerken kent duidelijke grenzen.

Deze grenzen hebben te maken met de veronderstelling dat de besluitvorming over en de uitvoering van beleid het beste op een zo laag mogelijk niveau gestalte zouden moeten krijgen. Bestuurders staan vaak te ver weg van de dagelijkse realiteit om *wicked problems* de baas te worden. Tevens hebben alternatieve vormen van overheidssturing (‘management op afstand’) aanleiding gegeven tot gewijzigde machtsrelaties tussen publieke en private partijen. Niet langer zijn ‘harde’ hiërarchische relaties, maar ‘zachte’ onderhandelingshuishoudens (De Swaan, 1996: 71) het vertrekpunt voor samenwerking. Tot slot worden

de positie en bewegingsvrijheid van overheden beperkt door de aanwezigheid van grote (multinationale) bedrijven alsook (internationale) verdragen en wetgeving. Globalisering zet vraagtekens bij de soevereiniteit van natiestaten (Peters & Pierre, 1998; Burris et al., 2008). Tezamen heeft dit geleid tot de populariteit van het concept *governance* als paraplubegrip (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) om samenwerkingsverbanden tussen publieke en private organisaties te beschrijven en te analyseren.

Overeenstemming over een precieze definitie van *governance* is er niet, maar er kunnen wel verschillende elementen worden onderscheiden (Stoker, 1998). Ten eerste verwijst *governance* naar een dynamisch samenstel van actoren binnen en buiten de overheid; regelmatig stappen partijen in en uit netwerken. Ten tweede overheerst het besef dat de afbakening van verantwoordelijkheden tussen 'het publieke' en 'het private' aan het vervagen is; we zien eerder een vloeiend continuüm tussen gradaties van *publicness* en *privateness* (Dijkstra & Van der Meer, 2003). Ten derde kunnen organisaties niet zonder elkaar bij de realisatie van goederen en diensten van algemeen nut; zij moeten tot 'collectieve actie' (Olson, 1971) zien te komen. Ten vierde neigt de sturing van netwerken ertoe in zichzelf te keren. Door de relatieve autonomie van organisaties treedt een bepaalde geslotenheid op; partijen reageren beperkt op sturingsprikkels. En tot slot zijn hiërarchische machtsrelaties geen oplossing voor de sturing van netwerken; overheid, markt en samenleving leven op een zekere voet van gelijkheid met elkaar.

Ondanks het optimisme dat heerst over de introductie van organisatienetwerken en *governance* klinken er ook somberder geluiden. Auteurs wijzen erop dat in de praktijk kanttekeningen kunnen worden gezet bij het adequaat functioneren van samenwerkingsverbanden (Podolny & Page, 1998). Hoe groot de doeltreffendheid van netwerksturing in termen van beoogde en gewenste uitkomsten is, hangt af van het aantal participerende deelnemers, of ze elkaar vertrouwen, of ze tot een gedeelde probleemformulering kunnen komen en of (strijdige) competenties en taakstellingen tot een werkbaar geheel kunnen worden gesmeed (Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2007). Spanningen en conflicten zijn eerder regel dan uitzondering. Dit brengt de uitdaging met zich mee inzichtelijk te maken wat de toegevoegde waarde van *governance* boven het klassieke idee van *government* exact is (Lynn et al., 2000; Frederickson, 2007). Tevens wil het feit dat private en semi-publieke partijen nadrukkelijker onderdeel zijn geworden van het openbaar bestuur nog niet zeggen dat de bovengeschiedte rol van overheidsdiensten helemaal moet worden uitgewist.

In dit verband blijkt uit empirisch onderzoek dat de hypothese van een 'uithollende' overheid, in de zin dat (private) derden veel terrein winnen bij het leveren van collectieve goederen en diensten (Rhodes,

1994; Milward & Provan, 2000), bijstelling verdient. Een literatuurverkenning van meer dan achthonderd wetenschappelijke studies wijst uit dat

‘the seemingly “paradigmatic” shift away from hierarchical government toward horizontal governance (hence the increasing preference for “governance” as an organizing concept) is less fundamental than it is tactical: new tools of administrative technologies are being added that facilitate public governance within a hierarchical system. Shedding the structures of hierarchy may seem refreshing (in a normative, positive or symbolic sense), but constitutional authority (manifested in hierarchy) and the “fiscal spine” of appropriated funds remain the structures within which relational and networked forms are enabled to flourish’ (Hill & Lynn, 2005: 189).

Het ideaaltypische onderscheid tussen ‘multilaterale’ – op onderhandeling en consensus gebaseerde – organisatienetwerken en ‘unilateraal’ – interventionistisch – overheidsbeleid berust dus op fictie; er is altijd sprake van meerduidigheid, van mengvormen (Koffijberg, 2005: 325). Daarenboven kunnen unilaterale overheidsinterventies in een netwerk, of tenminste de dreiging hiermee, heel effectief zijn wanneer bijvoorbeeld samenwerking faalt en standpunten van deelnemers tot een werkbaar geheel gekneed moeten worden (De Bruijn, 2006). Langs deze lijn moet de publieke dienstverlening op een hoger plan worden gebracht. Getuige het begrip ‘regie’ dat de laatste jaren in zwang is geraakt, wordt eveneens binnen het Nederlandse veiligheidsveld vastgehouden aan de gedachte dat hiërarchische relaties niet geheel achterhaald zijn (Expertgroep regiefunctie, 2007) – gemeente, politie en justitie hebben bij uitstek een bijzondere positie in dezen.

Regie en democratische borging

De term ‘regie’ is tegenwoordig populair als het gaat om de sturing van organisatienetwerken (CCV & SMVP, 2010; zie de volgende hoofdstukken voor nadere reflecties). Dit kan grotendeels worden verklaard door de constatering dat versnippering in de lokale veiligheidszorg het niet evident maakt of er iemand regie voert, en wie dat dan zou moeten zijn – al moeten gemeenten nu het voortouw gaan nemen. Hoewel organisaties het belang van welomlijnde (taak)afspraken waarschijnlijk onderkennen, ligt vaak een ‘voluntaristische visie’ (Gilleir, 2010: 97) aan regie en samenwerking ten grondslag. Het is daarom zinnig om eerst te kijken wat gemeentelijke regie inhoudt. Van het begrip zijn di-

verse interpretaties in omloop. In ‘enge’ zin kan de gemeentelijke regierol als volgt worden omschreven:

‘Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd’ (Span et al., 2009: 97).

Ook andere auteurs wijzen op de ‘afstemming’ die een gemeente tussen publieke en private organisaties moet bevorderen. Het gaat om ‘coördineren’, ‘samenbrengen’ en ‘verleiden’ (Pröpfer et al., 2004: 50-52), waarbij er een continuüm mogelijk is van ‘strak’ sturen tot ‘losjes’ dienstbaar zijn (faciliteren). Vooral het idee van ‘ketenregie’ veronderstelt dat een systematisch stappenplan van ‘grondstof’ tot ‘eindproduct’ mogelijk is (Van der Aa et al., 2002). Als partijen en hun activiteiten op een juiste manier worden geordend – als er afstemming plaatsvindt op de hoofdschakels van samenwerkingsprocessen – zal dit de effectiviteit van een beleidsaanpak vergroten.

Hoewel denken langs de lijnen van ketens ordenend kan werken, blijft het de vraag hoe realistisch deze metafoor is. Ketens, als welhaast fabrieksmatig werkende *supply chains*, spiegelen een beeld voor van ‘rechtlijnigheid’, ‘eenduidigheid’ en ‘vastigheid’ waarvan het werkelijkheidsgehalte discutabel is (Hagdorn, 2007). De ‘georganiseerde chaos’ van netwerktheorieën lijkt een realistischer weergave van het speelveld waarop publieke en private organisaties zich bewegen. Voor de overheid is een taak weggelegd om overzicht te houden en medewerking alsmede samenwerking tussen partijen actief te stimuleren – in die zin kan de gemeentelijke regierol dus breder worden opgevat dan afstemming alleen (Terpstra, 2001). Min of meer hiërarchische sturing blijft daarbij steeds geboden.

Deze rol van de (lokale) overheid moet des te krachtiger worden onderstreept, omdat de ‘georganiseerde chaos’ van netwerken debatten voedt over een gebrek aan transparantie en democratische inbedding (Papadopoulos, 2003; Bogason & Musso, 2006). Voorstanders wijzen erop dat netwerken kunnen leiden tot experimentele vormen van ‘deliberatieve democratie’ waarin alle ter zake doende stemmen worden gehoord (Fung & Wright, 2001). Deelnemers worden zich bewust van (en krijgen meer begrip voor) spanningen en conflicten die in besluitvormingstrajecten bestaan, wat het draagvlak voor genomen beslissingen vergroot. Beleidsvorming van ‘onderaf’ verdient dus de voorkeur boven wat ons door de overheid wordt opgelegd. Een ander punt dat

meespeelt, is dat de politieke wens tot ‘actief burgerschap’ via netwerken nader kan worden ingevuld. Dit type samenwerkingsvormen biedt mensen beter de mogelijkheid ook eigen verantwoordelijkheid te nemen voor het oplossen van problemen die hen rechtstreeks aangaan. Er wordt ‘sociaal kapitaal’ gevormd door *face-to-face* relaties van vertrouwen en reciprociteit (Coleman, 1988; Putnam, 2000), wat – theoretisch gesproken – een positieve impact heeft op de zelfredzaamheid van mensen.

Toch blijven er zorgen. Netwerken zijn regelmatig informeel van aard – persoonlijke contacten en ontmoetingen fungeren als smeerolie van samenwerking. Democratische controle dreigt daardoor kopje-onder te gaan in spinnenwebachtige relaties van organisaties en hun individuele vertegenwoordigers. Het kan netwerken, anders gezegd, aan politiek gelegitimeerde *meta-governance* ontbreken (Sørensen, 2006). Beleidsvorming en uitvoering zijn vaak het domein van anonieme (ambtelijke) experts en andere professionals, niet van gekozen politici en hun achterban, zodat uitsluiting dreigt van groepen die onvoldoende of geen toegang hebben tot voor hen essentiële netwerken. Dit laatste hangt samen met de constatering dat zich machtsongelijkheden voordoen tussen partijen. Oplossingen voor het ‘democratisch tekort’ in de sturing van netwerken worden thans gezocht in het opstellen van convenanten die duidelijkheid moeten scheppen over eenieders verantwoordelijkheden en prestaties (Sinclair, 1995). Niettemin lopen de meningen over hoe robuust dergelijke contracten zijn uiteen.

Discussies in de criminologie

Organisatie en sturing van veiligheidsnetwerken

Naast de bestuurskundige aandacht die voor netwerkvorming en *governance* bestaat, verschijnen deze onderwerpen medio jaren negentig ook op de radar van criminologen – zie bijvoorbeeld Garland (1996) die op de ‘responsibilisering’ van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven wijst. Dit hangt samen met het besef dat de politie – naast het leger een kerninstitutie van het moderne staatsbestel – ter discussie is komen te staan (Reiner, 1992; O’Malley, 1997). Er wordt zelfs gesproken over een ‘waterscheiding’ in hoe sociale veiligheid wordt georganiseerd. Bayley & Shearing voorspellen dat

‘future generations will look back on our era as a time when one system of policing ended and another took its place’ (1996: 585).

Hoewel er kanttekeningen bij deze uitspraak kunnen worden geplaatst op grond van het feit dat landen geheel eigen trajecten doorlopen onder invloed van gevarieerde historische, juridische, politieke en economische omstandigheden (Jones & Newburn, 2002), is de *communis opinio* dat er wereldwijd een gestaag uitdijend veiligheidsveld van niet-statelijke (commerciële) partijen werkzaam is. Dit geldt zowel op internationaal (of transnationaal) niveau (Sheptycki, 2002) als op nationaal en lokaal niveau (o.a. Cachet et al., 2008; Jones & Newburn, 1998). In deze achtergrondstudie wordt hoofdzakelijk aandacht aan het lokale niveau besteed.

Veel literatuur spitst zich toe op de bestudering van ‘pluriforme’ (Crawford et al., 2005; Jones & Newburn, 2006) of ‘multilaterale’ (Bayley & Shearing, 2001; Henry & Smith, 2007) verbanden tussen politie(achtige) organisaties. Naast de reguliere politie zijn steeds vaker gemeentelijke toezichthouders en handhavers evenals particuliere beveiligers zichtbaar als ‘ogen en oren’ in het (semi-)publieke stedelijke domein (Van Steden, 2007; Terpstra, 2007 en 2010). Vanuit breder perspectief wordt er eveneens aandacht besteed aan het betrekken op het veiligheidsveld van andere organisaties, zoals scholen, hulpverlening en woningbouwverenigingen, alsmede actieve burgers (Hughes & Edwards, 2002; Hope, 2005). Veiligheid is een zaak van omvangrijke netwerken geworden (Dupont, 2004; Fleming & Wood, 2006). Dit brengt de noodzaak met zich mee de aard en omvang van veiligheidsnetwerken zorgvuldig in kaart te brengen – een exercitie die niet eenvoudig is vanwege het ‘fluïde’ karakter van zulke netwerken. Samenwerkingsverbanden wisselen nogal eens van samenstelling en het is niet altijd zonneklaar welke organisaties nog wel en welke niet meer tot een netwerk behoren (Dupont, 2006). Om inzicht te verschaffen in hoe organisaties zich precies tot elkaar verhouden, is empirisch onderzoek naar de morfologie van veiligheidsnetwerken noodzakelijk.

Momenteel vinden er debatten plaats over de positie die overheidsorganisaties, waaronder de politie in het bijzonder (Van Stokkom et al., 2010), ten opzichte van andere (private) organisaties binnen veiligheidsnetwerken (zouden moeten) innemen. Een dominant criminologisch discours is dat van *nodal governance* (‘nodale sturing’). Dit discours veronderstelt dat de overheid niet meer is dan ‘een speler onder andere spelers’ (Burris et al., 2005; Wood & Shearing, 2007). Hoewel de rol van de overheid niet is uitgespeeld in een netwerksamenleving, wordt er geen conceptuele prioriteit meer aan publieke organisaties toegekend. De onderbouwing van de observatie dat overheden hun hiërarchische positie hebben verloren berust op twee pijlers. NPM-strategieën hebben er, ten eerste, toe geleid dat de overheid vanuit de coulissen is gaan regisseren. Sturing vindt niet langer dwingend ‘van bovenaf’ plaats, maar door het activeren en op één lijn brengen van or-

ganisaties. Het bedrijfsleven heeft daarbij, ten tweede, aan invloed gewonnen. De verspreiding van *mass private properties* is hier voornamelijk debet aan (Shearing & Stenning, 1981). Stedelijke gebieden zoals winkelcentra, luchthavens en bedrijventerreinen hebben eigen veiligheidsregimes ontwikkeld, inclusief toegangsvoorwaarden en particuliere beveiligers, die het centrale gezag van politie en justitie onder druk zetten.

Ofschoon bovenstaande verklaringen hout snijden, is er ook duidelijk een normatieve component in *nodal governance* aanwijsbaar. In lijn met het gedachtegoed van de Amerikaans-Oostenrijkse econoom Friedrich von Hayek wordt ervan uitgegaan dat overheden te log en bureaucratistisch zijn en bovenal de nodige kennis en expertise missen om tot een bevredigende oplossing van lokale (veiligheids)problemen te komen. Inzetten op 'spontane regulering' (of marktwerking) is daarom slimmer, effectiever en efficiënter (Wood & Shearing, 2009). Gelijktijdig wordt opgemerkt dat marktwerking negatieve bijeffecten kan hebben in de vorm van uitsluiting en marginalisering. Financieel minder beaalde bevolkingsgroepen hebben immers de middelen niet om veiligheid te kopen; zij blijven van (weinig welwillende) overheidsinstanties afhankelijk. Anders dan bij Von Hayek ligt volgens Shearing & Wood (2003) de ultieme oplossing daarom niet in het *laissez-faire* van vraag en aanbod, maar in het op een gepaste manier gebruikmaken van marktkrachten met als oogmerk het stimuleren van burgerparticipatie en het tegengaan van uitsluitingsmechanismen. Concreet houdt dit in dat burgers kunnen worden betrokken bij besluitvorming van lokale netwerken over hoe budgetten voor veiligheidszorg worden gealloceerd.

Het *nodal governance*-perspectief heeft de nodige kritiek gekregen vanwege het 'staatscepticisme' dat onderhuids aanwezig is (Loader & Walker, 2005) en de gebrekkige empirische onderbouwing (Hoogenboom, 2010a). Hierbij moeten we ons wel realiseren dat dit scepticisme een Zuid-Afrikaanse herkomst heeft, wat een andere visie op politie en justitie dan de Europese met zich meebrengt. Het is in Zuid-Afrika vanzelfsprekender dat *twilight institutions* (Lund, 2006) – private instituties met publiek gezag – veiligheidstaken uitvoeren. Denk bijvoorbeeld aan de alomtegenwoordigheid van bewapende particuliere beveiligers aldaar. Voorts kunnen voorbehouden worden gemaakt bij het praktisch functioneren van veiligheidsnetwerken zonder overheidssturing. Wie verdeelt er bijvoorbeeld lokale veiligheidsbudgetten en bestrijdt de georganiseerde misdaad? Loader wijst er dan ook nadrukkelijk op dat overheden, politiekorpsen voorop, niet per definitie wantrouwen verdienen. Zij hebben, integendeel, een grote symbolische en ordenende functie:

‘The idea of policing [...] brings to mind (and stomach) sensations of order, authority and protection; it makes it possible for people to believe that a powerful force for good stands between them and an anarchic world, that the state is willing to protect its citizens’ (1997: 8).

De aanwezigheid van een hiërarchisch gepositioneerde overheid (politie) is, contra *nodal governance*, fundamenteel voor het laten floreren van lokale initiatieven en netwerken binnen het veiligheidsdomein.

Het gezichtspunt van Loader en zijn collega’s hangt nauw samen met het beginsel dat veiligheid de grondtoon vormt van een stabiele samenleving in de zin dat het een ‘dik’ sociaal goed is. Veiligheid verwijst niet alleen naar de afwezigheid van risico en gevaar, maar heeft eveneens een constituerende werking op het smeden van vertrouwen en saamhorigheid in een samenleving. Zo bezien identificeren mensen zich met publieke autoriteiten op het moment dat deze hen metterdaad beschermen en aantoonbaar voor hun belangen opkomen. Behalve dat de politie voor veiligheid zorg draagt, moeten mensen zich daarom eveneens met agenten kunnen identificeren – zoals de Britten dat doen met de stereotype Engelse ‘bobby’ en Nederlanders met ‘agent bromsnor’. Zij weerspiegelen een diep beleefde – ontologische – veiligheid (of zekerheid) onder mensen: het besef dat de politie het gezicht vormt van een overheid die zich het lot van haar burgers aantrekt, sociaal zwakkeren steunt en buitensluiting tegengaat (Loader & Mulcahy, 2003). Pluriforme veiligheidsnetwerken verdienen aldus ‘verankering’ in een als legitiem ervaren, samenbindend overheidsapparaat (Loader & Walker, 2007: 192-194). Alleen dan is veiligheid op een beschaafde wijze gewaarborgd, en gaat er een beschavende, want geruststellende en samenbindende werking van uit.

Veiligheidsveld in linies

Voor het verder doorvorsen van de werking van lokale veiligheidsnetwerken moet worden verkend welke organisatorische verbanden en arrangementen er zijn om problemen van overlast, verloedering en criminaliteit te lijf te gaan. Het werk van Braithwaite (2002) biedt aanknopingspunten voor een nuttige ‘conceptuele bril’ waardoor naar de mogelijke samenstelling van veiligheidsvelden kan worden gekeken. Hij schetst het beeld van een ‘regulatieve piramide’ als sturingsmodel om tot doeltreffende en doelgerichte samenwerking tussen publieke, private en hybride organisaties te komen. Deze piramide suggereert dat de effectiviteit van samenwerking alleen kan worden gewaarborgd als eenieder zich bewust is van de mogelijkheid tot daadkrachtig ingrijpen als alle andere middelen falen, zonder dat zulks ten koste gaat van

op overleg en overtuiging gebaseerde ‘normale’ verhoudingen (Braithwaite, 1997). Of anders gezegd: een goed geordend veiligheidsnetwerk staat of valt met de mogelijkheid om van een (horizontale) ‘sturingsmodus’ op een (verticale) ‘doorzettingsmodus’ over te schakelen. De bestuurlijke ‘driehoek’ van gemeente, politie en justitie is bijgevolg altijd op de achtergrond aanwezig.

Waar Braithwaite zich toelegt op het instrumentarium dat organisaties ter beschikking staat, kan tevens naar de relaties die zij aangaan worden gekeken. Om daarbij tot een systematische analyse te komen kan het veiligheidsveld in functionele linies worden gedacht, een model dat ook wel met de metafoor van een voetbalveld wordt aangeduid (Boutellier, 2007; zie ook het laatste hoofdstuk). Deze functionele linies bestaan uit *risicomanagende instituties* (politie, toezichhouders, handhavers en beveiligers) die zich primair met veiligheid bezighouden, *normatieve instituties* (scholen, woningcorporaties, hulpverleningsinstanties, religieuze instellingen, etc.) die, naast hun eigen hoofdtaken, ook een functie hebben in het overbrengen van normen, waarden en ‘goed gedrag’ (en in het verlengde daarvan: veiligheid), en *burgers* met hun uiteenlopende sociale verbanden (‘sociaal kapitaal’). Op basis van een probleemanalyse kunnen de meest prominente partners in kaart worden gebracht. Bij veelvoorkomende criminaliteit (zoals winkeldiefstal) veroorzaakt door veelplegers, is het bijvoorbeeld zinnig om met name de samenwerking tussen politie, justitie, deelgemeente, hulpverleningsinstanties en ondernemers onder de loep te nemen.

Veiligheidsnetwerken functioneren niet op basis van vrijblijvendheid. Uiteindelijk heeft de burgemeester, in nauwe relatie met politie, justitie, wethouders en veiligheidscoördinatoren, een verbindende taak door het verwerven van een goede informatiepositie en het tonen van krachtig leiderschap (Ministerie van BZK, 2009). Bij de bepaling en uitvoering van beleid draait het vervolgens om een ‘probleemgestuurde’ benadering waarbinnen allerlei organisaties hun deel behoren op te pakken. Zij worden door de overheid verantwoordelijk gemaakt (bijvoorbeeld door het vastleggen van afspraken in convenanten) en moeten zich over hun inzet en prestaties verantwoorden. Beleid is zodoende volop in beweging. Door continue evaluatie en stapsgewijze verbetering worden processen zoveel mogelijk in de gewenste richting gestuurd. Vanuit hun regiefunctie zijn lokale autoriteiten (politie, gemeente) de spil in het web. Zij fungeren als het ‘democratische anker’ van samenwerkingsverbanden; veiligheidsbeleid komt ‘van achteruit naar voren’ tot stand (Boutellier et al., 2004). Telkens draait het om de mogelijkheid tot opschaling (of escalatie) van reacties op normovertreding: praten en overreden vormen het uitgangspunt, maar bij tegenvallende resultaten blijft het toepassen van dwangmaatregelen altijd mogelijk.

Beleid en sturing nader bekeken

Van gemeenten wordt steeds nadrukkelijker verlangd een coördinerende en sturende functie op zich te nemen, al is het niet altijd wenselijk en makkelijk om doorzettingsmacht in stelling te brengen op het moment dat een netwerk, samenwerkingsverband of arrangement niet naar behoren functioneert. Het ontbreekt hun regelmatig aan mogelijkheden tot (financiële) sancties, die onderlinge relaties bovendien (verder) onder spanning zullen zetten. Voorts is de spreiding van taken, middelen en bevoegdheden zo groot dat het sowieso moeilijk is om tot een werkbare afstemming tussen partijen te komen (Van de Bunt et al., 2007) – het zijn constatering die nopen dieper te graven naar hoe de sturing en werking van sociaal veiligheidsbeleid er in de praktijk uitziet. Stenning (in Johnston & Shearing, 2003) onderscheidt acht dimensies die als checklist kunnen dienen voor het doorvoren van lokale netwerken en arrangementen.

De eerste dimensie gaat over de vraag *wie ‘de regels van het spel’ kan bepalen*. Is er één actor (de overheid of een overheidsdienst) die het beleid maakt of gaat het om meerdere actoren die met elkaar onderhandelen? Ten tweede draait het om de precieze *inhoud van beleid*. Worden hiermee algemene belangen gediend of slechts individuele deelbelangen van machtige actoren binnen een netwerk? Zorgen de regels en randvoorwaarden waarbinnen een netwerk opereert voor gewenste uitkomsten of zijn er tevens ongewenste uitkomsten en bijeffecten aanwijsbaar? Ten derde: is de *beleidsfocus* van veiligheidsnetwerken gericht op het verleden (reactief) of op de toekomst (proactief)? Criminologen stellen dat veiligheidsbeleid steeds meer in het teken van het laatstgenoemde proactief ingrijpen komt te staan. Uitgangspunt is het voorkomen van schade en verlies, wat een heel andere dynamiek met zich meebrengt dan ‘terugkijkende’ strafrechtelijke logica. Daarenboven is beleid gericht op risicoprofilering en voorzorg, met minder uitgekristalliseerde democratische bergingsmechanismen omkleed.

Een vierde dimensie gaat over de vraag *wie het beleid implementeert en uitvoert*. Dit kunnen publieke of private organisaties zijn, met een eigen juridische status (en dito bevoegdheden) en gevarieerde expertisegebieden. Een vijfde dimensie bestrijkt de *wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd en uitgevoerd*. Zoals eerder opgemerkt hoeven het opstellen en uitvoeren van beleid niet per se met de publieke sector verbonden te zijn. Het is denkbaar dat private (commerciële) organisaties het werk doen, terwijl de overheid ‘op afstand’ managet. Aansluitend is het van belang te weten of besluitvorming over de implementatie en uitvoering van beleid op basis van *consensus* of *dwang* geschiedt. Is er een partij die over doorzettingsmacht beschikt en dus gezaghebbend kan optreden? Hiermee direct verbonden is de vraag welke *instrumenten* dan

voorhanden zijn. Deze instrumenten kunnen uit juridische, financiële, persoonlijke (charisma, communicatieve vaardigheden), symbolische (respect, identificatie) en fysieke (drang en dwang) componenten bestaan. Afrondend beslaat de achtste dimensie het (impliciete) *mentale frame* waarmee personen en organisaties naar de wereld kijken. Wat voor mentaliteit hebben partners in een netwerk? Zijn zij gericht op het bouwen van bruggen (insluiting) of zetten zij in op beheersing en controle (uitsluiting)?

Bij dit alles moet in ogenschouw worden gehouden dat beleid maken en uitvoeren mensenwerk blijft (Button, 2008). Telkens gaat het om cycli: wat is het veiligheidsprobleem, delen actoren een visie hierop, komen zij tot een geschikte en geïnspireerde aanpak ‘op maat’, wat zijn dan potentiële valkuilen, zijn er voldoende mogelijkheden tot evalueren, leren en bijsturen, en kunnen actoren gewenste aanpassing aan het beleid bewerkstelligen? Behalve een ‘enge’ benadering gericht op het volgen van de voorgeschreven regels en procedures, gaat het daarbij ook om de intrinsieke motivatie en alledaagse opstelling van professionals. Beslissend is of *governance* ook echt *good governance* (‘behoorlijk bestuur’) kan worden genoemd – sturing die democratische waarden respecteert, participatie ondersteunt, gelijkheid bewerkstelligt en breder insteekt dan risicomangement alleen (Dupont & Wood, 2006). Veiligheid heeft immers ook te maken met het arsenaal aan onderling vertrouwen dat in een samenleving voorradig is. Wat tegengestelde stemmen in criminologische debatten samenbindt, is de grote waardering voor burgerparticipatie als democratisch vangnet van lokale veiligheidsnetwerken (Van Steden, 2009). Aan deze vorm van democratische participatie zal derhalve extra aandacht worden besteed.

Tussentijdse conclusie

Wat kunnen we van bovenstaande discussies leren? Waar bestuiven bestuurskundigen en criminologen elkaar? Beide groepen academici zijn van mening dat maatschappelijke (veiligheids)problemen *wicked* zijn: problemen hebben een hoge mate van complexiteit, wat overheid, markt en samenleving tot samenwerking noopt. Organisaties zijn als het ware tot elkaar veroordeeld. Dat kan goed gaan, maar tegenstrijdigheden, spanningen en conflicten zijn verre van ondenkbaar. Het is daarom belangrijk dat samenwerkingsverbanden en netwerken goed worden gemanaged. In tegenspraak met wetenschappelijke bijdragen die de overheid wegschrijven als een partij zoals alle anderen, wordt van gemeenten verwacht dat zij ‘lokale daadkracht’ kunnen mobiliseren (Ministerie van BZK, 2006). De ‘horizontale’ neiging van denken over *governance* wordt weersproken door een hang naar ‘verticale’ boring. In dezen biedt de literatuur handvatten voor het doorlichten van

netwerken en arrangementen op onder meer standpunten, instrumentaria en machtsrelaties die aanwezig zijn. Op het punt van democratische verantwoording over lokale veiligheidsnetwerken bestaat er de nodige zorg. Er gaan stemmen op die pleiten voor een sterkere ‘cultuur van verantwoordingsbereidheid’ (*culture of accountability*). Beleidsmakers moeten, al improviserend, tot een mix van ‘verticale’ (bijvoorbeeld wetgeving) en ‘horizontale’ (bijvoorbeeld convenanten) ankerpunten komen die toegesneden zijn op de individuele situaties van pluriforme netwerken en arrangementen (Considine, 2002). Alleen dan kan de vorming en uitvoering van beleid transparant worden gemaakt.

Samenwerking en netwerken in soorten en maten

Om empirische ‘handen en voeten’ aan de theorie over netwerken te geven legt het tweede deel van dit hoofdstuk zich toe op de enorme variëteit van samenwerkingsvormen die in de lokale veiligheidspraktijk van Nederland bestaat. Vaak zijn netwerken structureel van aard, maar het is mogelijk dat samenwerking tijdelijk rondom incidenten plaatsvindt. Zoals Terpstra schrijft:

‘De afgelopen tien tot vijftien jaar zijn in de lokale veiligheidszorg vele vormen van samenwerking ontstaan. In deze lokale netwerken en samenwerkingsverbanden werken uiteenlopende publieke en private partijen met elkaar samen rond de aanpak van vaak concrete veiligheidsproblemen. In vrijwel al deze samenwerkingsverbanden is de politie één van de centrale spelers. Dergelijke netwerken zijn te vinden in onder meer woonwijken, rond scholen, winkelcentra en industrieterreinen, of ze richten zich op specifieke groepen of problemen. Deze samenwerkingsverbanden verschillen niet alleen maar naar setting en concreet doel, maar ook naar omvang, structuur en de partijen die daarin participeren. De politie is in veel van deze lokale veiligheidsnetwerken vertegenwoordigd door wijkagenten’ (2008a: 245-246).

Ter introductie wordt hierna ingegaan op de geschiedenis van zulke netwerken en publiek-private *partnerships* in Nederland. Daarna komen voorbeelden van concrete samenwerking aan bod. Vanwege de grote verscheidenheid aan organisatorische verbanden, arrangementen en netwerken wordt met enkele illustraties uit de praktijk volstaan.

Een kleine geschiedenis

De relatie tussen gemeente, politie en justitie aan de ene, en bedrijfsleven, de non-profitsector en burgers aan de andere kant is er een van afhankelijkheid en spanning. Voor het goed functioneren van de samenleving is toezicht, handhaving, hulpverlening en probleemoplossing vanuit de overheid noodzakelijk. Tegelijkertijd is diezelfde samenleving de enige bron van hulp en informatie om de overheid haar werk goed te kunnen laten doen. Politie, justitie en lokaal bestuur hebben daarom alle belang bij een goede verstandhouding met de bevolking. Samenhangend ontleent de overheid haar legitimiteit en gezag aan burgers. Burgers moeten immers voldoende vertrouwen hebben in wat politie, justitie en gemeente doen, wil de overheid naar behoren kunnen functioneren. Om effectief te kunnen optreden hebben publieke professionals maatschappelijk krediet nodig. Tot eind jaren zestig bezat de overheid als vanzelfsprekend het nodige gezag. De relatie tussen burgers en met name politieagenten kan daarbij als een betrekkelijke ‘non-relatie’ worden getypeerd. Het politieapparaat functioneerde in relatief isolement, op flinke afstand van de bevolking. Problemen die werden veroorzaakt door (georganiseerde) criminaliteit, verkeer en maatschappelijke onrust kwamen nauwelijks voor; de werkdruk voor de politie was vrij laag. Alleen op momenten dat de openbare orde in het geding kwam, traden politiemensen repressief tegen incidenten op (Cachet & Versteegh, 2007). Als verklaring voor deze houding wijzen auteurs op het zelfregulerend vermogen van de ‘verzuilde’ samenleving en de traditionele hiërarchische verhoudingen die hiermee verbonden waren. Een grote mate van (zelf)disciplinerende zorgde ervoor dat de overheid vaak afzijdig kon blijven.

Aan bovenstaand wellicht ietwat romantisch beeld komt in de tweede helft van de jaren zestig een einde als (verzuilde) maatschappelijke verhoudingen afbrokkelen. De samenleving wordt qua levensopvattingen en levensstijlen chaotischer en dynamischer, wat eveneens andere eisen aan de overheid stelt. Confrontaties tussen politie en burgers blijven dan ook niet uit. Bij de politie ontstaat het besef dat de afstand tot burgers verkleind dient te worden, met oog voor een meer gedifferentieerde, op lokale situaties toegespitste aanpak. Deze veranderende houding is terug te lezen in het rapport *Politie in verandering* (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977), dat pleit voor een betere maatschappelijke inbedding van agenten. De gedistantieerde houding van de politie maakt langzaam plaats voor meer betrokkenheid bij en aandacht voor lokale omstandigheden (Fijnaut, 2007: 153 e.v.). In de praktijk heeft de grotere betrokkenheid van de politie zich vertaald in de introductie van wijkteams en wijkagenten. Strategieën van gebiedsgebonden politiewerk (of *community policing*) doen in Nederland hun

intrede (Punch et al., 2008). Daarbij stijgt de werkdruk van de politie. Zowel kwantitatief (aangiftecijfers) en kwalitatief (typen delicten) doen zich grote veranderingen in criminaliteit voor, en burgers worden steeds kritischer over het functioneren van de politie. Het overheidsgezag komt ter discussie te staan. Tegen deze achtergrond zien politie en justitie zich genoodzaakt meer verbindingen met andere partijen te zoeken.

Een mijlpaal is het in 1985 verschenen *Samenleving en criminaliteit* (Ministerie van Justitie, 1985). Dit rapport voert de snelle toename van 'kleine' (of 'veelvoorkomende') criminaliteit en overlast – winkeldiefstal, vandalisme, drankmisbruik, vechtpartijen, etc. – vooral terug op jongeren en hun maatschappelijke omgeving. Er wordt onder meer gewezen op de erosie van traditionele samenlevingsverbanden (gezin, school, kerk), de afname van sociale controle, en de stijgende welvaart, waardoor criminaliteitsproblemen toenamen. Als oplossingsrichtingen kiezen politici en bestuurders niet uitsluitend voor politie en justitie. Ouders, leerkrachten en gemeentelijke diensten moeten eveneens meedoen (Moerland et al., 1991). Een combinatie van controlemaatregelen en gelegenheidsbeperking – bijvoorbeeld het plaatsen van vandalismebestendige bushokjes – is het resultaat. Moeilijker realiseerbaar blijkt langetermijnbeleid gericht op onderliggende sociale, economische en culturele vraagstukken. Niettemin heeft met *Samenleving en criminaliteit* het besef van een gezamenlijke – bestuurlijke – aanpak van kleine criminaliteit zijn intrede gedaan. Tevens werd criminaliteit verbreed tot discussies over (on)veiligheid in het algemeen. Dit uit zich onder meer in het optuigen van *integraal veiligheidsbeleid* medio jaren negentig, dat plannen voor de bestrijding van allerhande rampen, crises en conflicten in het middelpunt zet (het gaat hierbij dus om zowel fysieke als sociale veiligheid). Het managen en beheersen van risico's (Beck, 1992) en daarmee het terugdringen van de subjectieve veiligheidsbeleving – dat wil zeggen: de angst om slachtoffer van enig delict te worden – wordt uitgangspunt van beleid. Dit beleid is eerder normatief dan juridisch van aard. Naast straffen achteraf, komt preventie vooraf in beeld. Probleemgedrag dient te worden voorkomen.

Het verlangen naar een integrale benadering van veiligheid is ontstaan in het spanningsveld tussen het ingewikkelder worden van problemen enerzijds en de sectorale beleidsstructuur van de overheid anderzijds. Integratie 'in de breedte' – het beter op elkaar afstemmen van verkokerde organisaties en organisatie-eenheden – bleek noodzakelijk om *wicked problems* het hoofd te bieden. Direct hiermee verbonden is de behoefte aan 'integratie in de diepte': het aanpakken van problemen bij de kern. Samenwerking moet zo vorm krijgen, dat gedifferentieerde oorzaken van veiligheidsproblemen effectief en efficiënt worden aangepakt (Van der Wouden, 1995). Criminaliteit kan bijvoorbeeld verband

houden met psychische problemen in combinatie met financiële schulden en een gebroken gezin, wat een goede 'schakeling' tussen de aangewezen organisaties op het terrein van politie, justitie en hulpverlening noodzakelijk maakt. Commentatoren menen dat hiermee geen sprake is van origineel en innovatief beleid, maar eerder van beleidsvervaging. Bestaande beleidspraktijken vervloeien met elkaar, waarbij wordt opgemerkt dat juist omdat integrale veiligheid zo'n vaag begrip is, er een 'mobiliserende werking' (De Haan, 1995: 42) van uitgaat. Dankzij de hoge abstractie van het concept kan iedereen er een eigen invulling aan geven. Of anders gesteld: de populariteit van 'integraal handelen' heeft een grote symbolische betekenis (het is een 'sensitizing concept') in de zin dat het een impuls kan geven aan beleid ter bestrijding en voorkoming van criminaliteit alsmede overlast. Doordat veiligheid in een breed sociaal-economisch kader wordt geplaatst, is het mogelijk nieuwe dwarsverbanden tussen partijen te stimuleren (Cachet & Ringeling, 2004). Het gevaar treedt echter op dat de 'bestuurlijke drukte' die inherent is aan een zo breed veld, concrete beleidsvoering inhoudsloos maakt. Het is dus wezenlijk om op basis van grondige probleemanalyses richting aan prioriteiten en ambities te geven.

In 2002 wordt het beleidskader *Naar een veiliger samenleving* (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002) gepresenteerd – overigens het enige beleidskader van de snel gevallen coalitie tussen CDA, VVD, LPF, ook wel Balkenende-I genoemd. Dit beleidskader gaat voort op de ingeslagen weg, maar besteedt eveneens aandacht aan een repressievere – strafrechtelijke – insteek. Politiebevoegdheden worden opgetuigd, stelselmatige daders wacht een hardere aanpak. Op hetzelfde moment wordt de inzet van de commerciële sector – particuliere beveiliging – erkend en gaat er de nodige aandacht uit naar de professionalisering van gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen (zoals stadswachten) tot 'buitengewoon opsporingsambtenaren' en 'apv-controleurs' (Terpstra & Havinga, 2005). Zij krijgen extra bevoegdheden tot verbaliseren om 'kleine ergernissen' op straat (zwerfvuil, hondenpoep, etc.) tegen te gaan. Als tegenwicht voor de voornoemde overwegend repressieve aanpak wordt sinds enige tijd weer meer benadrukt dat burgers, ondernemers, scholen, jeugdzorg, woningbouwverenigingen en wat dies meer zij hun verantwoordelijkheid moeten nemen (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2008). Naast de versterking van het juridisch instrumentarium dat politie en bestuur hebben, is een 'verbreding' en 'optimalisering' van samenwerking met anderen gewenst en worden maatregelen genomen ter bevordering van het 'zelfoplossend vermogen' en 'onderling respect' in de samenleving (Ministerie van BZK, 2008). Preventie en voorkomen dienen diep in het DNA van onze maatschappij te wortelen; veiligheid is een enorm veld aan beleidsdomeinen gaan bestrijken. Deze hausse aan 'responsibilisering',

‘integraliteit’ en ‘publiek-private samenwerking’ heeft ettelijke projecten en initiatieven gestimuleerd. In onderstaande paragrafen passeren voorbeelden van samenwerking, netwerken en arrangementen op het terrein van lokale veiligheid de revue die heel onze leefomgeving zijn gaan beslaan.

Jib en Veiligheidshuizen

Nadat de politie dichter bij burgers was gaan werken, ontstond ook binnen justitie de wens om beter in de buurt te wortelen. In probleemwijken zou, zo was de veronderstelling, een verkleining van de afstand tot burgers het (symbolische) signaal afgeven dat de overheid hen niet in de steek liet. Vanaf 1997 hebben verscheidene *Justitie in de Buurt*-kantoren (Jib) hun deuren in den lande geopend. Doelstellingen zijn de zichtbaarheid van justitie te verhogen, procedures te versnellen, proactief op problemen te anticiperen, en samenwerking met andere partners zoals politie en hulpverlening te versterken (Terpstra & Bakker, 2004). Het hart van deze samenwerking wordt gevormd door wijkelijke, informeel opgezette vergaderingen onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM), gericht op informatie-uitwisselingen over individuele cases. De insteek is een doelgerichte aanpak van overlast en (jeugd)criminaliteit, waarbij organisaties tot afspraken komen over ‘wie wat doet’, en elkaars voortgang monitoren. Na een evaluatie van Jib in 2005 werd besloten tot Jib ‘nieuwe stijl’, wat uiteindelijk is uitgemond in een landelijk dekkende infrastructuur van Veiligheidshuizen (Dammen et al., 2008). Net als Jib bestaan Veiligheidshuizen uit interorganisatorische samenwerkingsverbanden, met een integrale probleemoriëntatie gericht op criminaliteit – voor het merendeel risico-jeugd, veelplegers en huiselijk geweld – en sociale onveiligheid. Samenwerkingsverbanden zijn op buurtniveau, gemeentelijk niveau en regionaal niveau georganiseerd en bestaan in beginsel uit OM, politie, kindbescherming, reclassering en lokale overheden. Veiligheidshuizen vormen netwerken gericht op de optimalisering van overleg en de afstemming tussen partijen die betrokken zijn bij het tegengaan van structurele criminaliteitsproblemen. Het uitgangspunt hierbij is om per individuele casus ‘maatwerk’ te leveren.

Stadsmariniers en interventieteams

Op straatniveau zien we eenzelfde beweging richting ‘samenwerking’ en ‘integraliteit’ terug. In Rotterdam is zelfs de ‘stadsmarinier’ als nieuwe functie uitgevonden om ‘gerichtheid op concrete actie’ te ontwikkelen (Tops, 2007a: 192 e.v.). Gedekt door bestuurlijke steun vormt de stadsmarinier ‘een gepersonaliseerd dwarsverband’. Hij moet, met

veel eerdere ervaring (sommigen zijn wijkagent geweest), met een eigen budget en met een vrij grote mate van persoonlijke bewegingsvrijheid, allerhande partijen bewegen tot het aanpakken van problemen en het stellen van prioriteiten. Stadsmariniers vervullen zo een verbindende schakel tussen organisaties in de frontlijn van het beleid. Aanpalend zijn vanaf 2003 zogenaamde 'interventieteams' ontstaan. Deze eveneens Rotterdamse teams hebben een wisselende samenstelling die zich concentreert rond de Projectgroep Veilig, diverse gemeentelijke diensten en de politie. Interventieteams leggen onaangekondigde huisbezoeken af bij notoire overlastgevende personen van wie vermoed wordt dat er van alles mis is. Tijdens zulke bezoeken nemen de teams de hele situatie op, waarna (met toestemming van de bewoner) een casemanagementteam wordt ingericht. Dit team bestaat uit het oorspronkelijke interventieteam plus vertegenwoordigers van hulp- en zorginstellingen. Via een combinatie van repressieve maatregelen (inlossing van belastingachterstanden, aanpak van strafbare feiten) en stimulerende maatregelen (scholing, werk, schuldsanering) wordt getracht problemen tot een goed einde te brengen. Omdat na huisbezoeken de ellende vaak opnieuw begon – overlastgevers verhuisden en maakten vervolgens weer onrechtmatig gebruik van publieke voorzieningen – heeft Rotterdam in 2004 Gemeentelijke Basisadministratieteams (GBA-teams) ingesteld. Doel van de GBA-teams is om, samen met woningcorporaties, bestanden te controleren, te vergelijken en op te schonen teneinde beter grip te krijgen op gevallen van fraude, overbewoning en ander misbruik van maatschappelijke faciliteiten.

Straatcoaches en gezinsbezoekers

De in 2006 opgerichte Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) is de hoofdstedelijke variant van interventieteams die onveiligheid in buurten en wijken tegengaan. SAOA heeft als doelstelling het drastisch terugdringen van jongerenoverlast in de stad. Om dit doel te bereiken bestaat SAOA uit twee integrale onderdelen: aanpak van overlast op straat en huisbezoeken bij gezinnen (Van Steden & Jones, 2008). Door een flink aantal stadsdelen fietsen en wandelen straatcoaches in opvallend gekleurde jassen rond. Hun taken bestaan uit surveillance, toezicht houden op pleinen, het vlot reageren op meldingen van jeugdoverlast, de betrokken (overwegend Marokkaanse) jongeren aanspreken en eventueel het proberen te achterhalen van namen en adressen. Straatcoaches hebben geen bijzondere bevoegdheden, maar hun stevige fysieke voorkomen en 'straatwijsheid' moeten voldoende respect afdwingen. Namen en adressen van jongeren zijn belangrijk voor de huisbezoeken die SAOA aflegt. Een team van ongeveer tien (parttime) betaalde krachten is paraat om ouders van jeugdige overlastgevers thuis

op te zoeken. De meeste huisbezoekers hebben een allochtone achtergrond en kennen dus de taal, gewoonten en zeden van gezinnen. Als overlast is geconstateerd zijn zij idealiter binnen een dag bij het gezin ter plaatse. Met enige bluf proberen huisbezoekers ouders te spreken te krijgen; bij weigering blijven zij terugkomen totdat er wel wordt opengedaan. Na binnenkomst van de huisbezoekers volgt een 'goed gesprek' met de ouders. Vervolgens besluit de huisbezoeker of en zo ja welke hulpverlenende instanties nodig zijn. Daarbij moeten ouders met een contractuele intentieverklaring beterschap beloven. Juridisch gezien is deze verklaring van weinig waarde; het contract moet eerder als een teken van *commitment* worden gezien. Voor zowel ouders als jongeren luidt de boodschap dat het 'menens' is. Een achterliggend idee van SAOA is om door deze werkwijze een brug te slaan tussen de wereld van politie en justitie en die van de zorg en hulpverlening. Er cirkelen talloze organisaties rond probleemgezinnen. Huisbezoekers hebben als taak de situatie ter plekke op te nemen en een voor de betrokkenen heilzame weg door de wirwar van netwerken en instanties te vinden.

Vliegende Brigades en Buurtveiligheidsteams

Een ander Amsterdams initiatief om onveiligheid op straat in te dammen betreft de introductie van Vliegende Brigades (Van Steden & Stekelenburg, 2010). Vliegende Brigades zijn medio 2007 ontstaan als reactie op bonte vormen en gradaties van overlast en verloedering veroorzaakt door drankmisbruik, drugsverslaving en drugshandel, alsmede storend gedrag van jongeren op pleinen, in parken en rondom scholen. De ongerustheid dat voortdurende overlast in de stad afbreuk doet aan de veiligheidsgevoelens van burgers, is een voornamelijk reden geweest om de Vliegende Brigades op te richten. In concreto bestaan de Brigades uit een samenwerkingsverband tussen de politie, het OM, de Dienst Openbare Orde en Veiligheid (OVV), de Dienst Stadstoezicht (DST) de Dienst Wonen, Zorg en Samenleving (DWZS), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en diverse stadsdelen. Tezamen richten zij zich op zowel het handhaven van de 'kleine norm' als op het bieden van een helpende hand aan hen die dat behoeven. De Vliegende Brigade bestaat uit ongeveer vijftig medewerkers van DST, van wie de helft medewerkers toezicht en veiligheid (mtv'ers) en de helft handhavers toezicht en veiligheid (htv'ers). De laatste groep heeft de bevoegdheid om proces-verbaal op te maken voor overtredingen zoals slapen op straat, fietsen door voetgangersgebieden, fout parkeren en openbare dronkenschap. Afhankelijk van de problematiek kunnen daarnaast nog veldwerkers, leerplichtambtenaren en andere professionals worden betrokken. Hierbij zij opgemerkt dat er in Amsterdam recentelijk meer

van dergelijke samenwerkingsverbanden tussen publieke en soms private organisaties zijn opgezet. Een ander voorbeeld is de vorming van een tiental buurtveiligheidsteams (bvt's) bestaande uit politiemensen en toezichthouders, waarbij justitie op de achtergrond een bijdrage levert. Naar gelang de omstandigheden kunnen bvt's worden aangevuld met andere professionals zoals straatcoaches, leerplichtambtenaren en jongerenwerkers. Verder maken actieve buurtbewoners onderdeel uit van het werk van bvt's. Verschillende typen van 'integrale aanpak' worden in Amsterdam dus als werkzaam middel gezien tegen overlast en verloedering in de stad.

Netwerken rondom jongerenoverlast

Als eersten in Nederland hebben Terpstra & Kouwenhoven (2004) gedetailleerde empirische studie verricht naar een achttal geanonimiseerde cases van samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg. Het tegengaan van criminaliteit en overlast veroorzaakt door jongeren neemt hierbij een behoorlijk grote plaats in. De (fictieve) wijk 'Zuidwijk' kampt bijvoorbeeld met een groot aantal klachten over onder meer bedreiging en geweld die systematisch worden veroorzaakt door een groep van vijftig jongens, merendeels van Marokkaanse afkomst. Hoewel de politie als eerste erbij betrokken wordt, sluiten het OM, de jeugdreclassering, lokale welzijnsinstellingen en de gemeente snel aan. Op basis van de geconstateerde problematiek worden jongeren geclassificeerd in 'een preventiegroep' tot en met een 'criminele groep' – een zogenaamde *shortlistmethode* die ook Noorda & Veenbaas (2006) beschrijven in hun studie naar hangjongeren en het integrale gemeentelijk beleid dat hiervoor is ontwikkeld. Welzijnswerkers proberen jongeren uit de eerste categorie weer op het rechte pad te krijgen door het nemen van preventieve maatregelen: de jongens moeten niet 'van kwaad tot erger' vervallen. Andere leden van de groep, die ernstiger delicten hebben gepleegd, worden door politie en justitie aangepakt. Tevens proberen organisaties het gesprek met de jongeren en hun sociale omgeving (ouders, leerkrachten, omwonenden) aan te gaan en wordt gezocht naar 'vrije ruimten' waar jongeren kunnen rondhangen.

Een probleem dat Terpstra & Kouwenhoven in de gemeente 'Grenstad' signaleren, betreft omvangrijk toerisme door buitenlandse (vaak jonge) softdrugsgebruikers. Als gevolg hiervan treedt er overlast op door drugsdealers, drugspanden en verkeersstromen. Een zeer groot aantal instanties en medewerkers – in totaal 43 formele formatieplaatsten – gaat aan de slag om het stadscentrum weer een vriendelijke en uitnodigende uitstraling te geven. Er wordt getracht het aantal verkooppunten voor softdrugs (coffeeshops) terug te dringen, de binnenstad wordt aan herontwikkelingsplannen onderworpen en er wordt stevig

ingezet op openbare ordehandhaving (het tegengaan van fout parkeren en geluidsoverlast, doorzoeking van drugspannen, etc.). Dezelfde brede aanpak zien we terug bij de aanpak van criminaliteit en overlast in etnisch gekleurde probleemwijken, waarbij sprake is van een sterke groepsvorming tussen jongeren die weinig respect voor de autoriteiten tonen (Van Gemert & Fleisher, 2002). Regelmatig zijn basisscholen en voortgezet onderwijs het middelpunt van conflicten, criminaliteit en overlast. Het gaat dan onder meer om intimidatie, vandalisme, vernieling, graffiti en brandstichting. In veel gevallen wordt door middel van omvangrijke consortia (politie, justitie, gemeente, schoolbesturen, buurtbewoners, bureau HALT) getracht zaken weer onder controle te krijgen. Er bestaat de nodige scepsis over de effectiviteit van deze netwerken, omdat de lokale coördinatie en coöperatie meestal beperkt is (Gilsing, 2007). De nationale overheid reikt instrumentaria aan, zoals financiële prikkels, om impasses te doorbreken, maar kan hiermee ook het maatwerk dat integrale veiligheid moet bieden in de weg zitten.

Netwerken rondom evenementen en uitgaan

Andere samenwerkingsverbanden en netwerken die worden uitgediept draaien om evenementen en uitgaan (Duyvestijn, 2004; Van Erpecum, 2005). Voordat grote evenementen – (risico)wedstrijden, popconcerten, familiehappydings – plaatsvinden, wordt doorgaans overleg gepleegd met gemeentelijke bestuurders en andere *stakeholders*. Het gaat dan om de beheersing van veiligheidsrisico's bij wat in de literatuur *mass private properties* worden genoemd: publiekelijk toegankelijke, maar privaat beheerde gebieden zoals voetbalstadions, pretparken, dierentuinen, zwemparadijzen en vakantieressorts. Onder druk van voortdurende kerntakendiscussies over wat de politie wel, en vooral niet zou moeten doen – zie Van der Vijver et al. (2001) voor een overzicht van standpunten – is de overheid overleg gestart met betaald voetbalorganisaties, pretparken en andere bedrijfstakken, waarin de nadruk wordt gelegd op meer eigen verantwoordelijkheid van ondernemers zelf.

Tijdens zulk overleg worden allerlei afspraken gemaakt over veiligheidsmaatregelen, die grotendeels vervat zijn in vergunningen en convenanten. Dit betekent niet dat de politie geen enkele medewerking meer verleent. Er wordt vooral geprobeerd samenwerking te zoeken met partijen die taken overnemen, met commerciële dienstverleners zoals voetbalstewards en evenementenbeveiligers in de voorhoede. Soms beschikken ondernemingen ook over een eigen (bedrijfs)brandweer en medische dienst. Een dergelijke logica van 'responsibilisering' is tevens zichtbaar bij overlegvormen, afspraken en samenwerking gericht op de kwaliteit van veiligheid en leefbaarheid in binnensteden met een hoge horecadichtheid (alcohol- en drugsgerelateerd uitgaans-

geweld). Ruimtelijke inrichting en verbodsborden moeten samen met toegangsvoorwaarden, huisregels, camera's en portiers menselijk gedrag reguleren met het oog op potentiële openbare ordeverstoringen (vandalisme, vechtpartijen, etc.). Centrale partners in de aanpak van uitgangsgeweld zijn vaak politie, gemeentelijke diensten, horecaondernemers en buurtbewoners.

Netwerken rondom bedrijventerreinen en winkelcentra

Een klassieke taak van particuliere beveiliging is het bewaken van gebouwen en bedrijventerreinen (ook wel 'objectbewaking' genoemd). Terpstra & Kouwenhoven vertellen het verhaal van bedrijventerrein 'Grensstreek' dat wordt geteisterd door inbraken in panden en diefstal van containers en (geladen) vrachtwagens. Ondernemers besluiten tot een collectieve beveiliging van het bedrijventerrein – een initiatief waarbij politie, brandweer, gemeente en provincie zich aansluiten. Weerstand vanuit ondernemers vindt plaats, omdat zij menen dat veiligheid een collectief goed is. De politie wordt immers vanuit belastinggeld betaald. Vanwege de grote financiële schade die diefstallen veroorzaken, wordt uiteindelijk toch besloten tot het inhuren van een beveiligingsbedrijf. Niettemin duikt regelmatig het probleem van *free-riding* op: deelnemers profiteren mee, maar leveren geen financiële bijdrage. Behalve bedrijven en bedrijventerreinen zijn winkelcentra erg vatbaar voor diefstal, vandalisme, rondhangende jongeren (en ouderen), zwervers, drugsgebruikers en ander ongenood volk.

Een civielrechtelijke maatregel tegen deze probleemgroepen is de 'collectieve winkelontzegging' (cwo). Aangesloten ondernemers kunnen met cwo's mensen die ongewenst gedrag vertonen of hebben vertoond een toegangsverbod voor hun winkel opleggen van zes maanden tot een jaar, afhankelijk van de ernst van het delict (Wesselink et al., 2009). Particuliere beveiligers en leidinggevenden zijn hierbij toonaangevend. Zij moeten een overtreder, samen met een getuige, de cwo-uitvaardiging laten ondertekenen. Dwang is uit den boze wanneer die overtreder weigert, al wordt een cwo ook rechtsgeldig als er twee getuigen tekenen. Daarna hebben beveiligers de taak om verwijderde mensen blijvend buiten de deur te houden. Mocht na een eventuele strafrechtelijke vervolging toch vrijspraak voor een verdachte volgen, dan heeft dit geen direct effect op diens cwo. Vrijspraak – zo is de redenering – neemt de mogelijkheid niet weg dat de betrokkene alsnog over de schreef gaat. Alle kans op denkbare maar nog niet geconstateerde verliezen moet worden voorkomen. Dit zet vraagtekens bij het democratisch gehalte van de winkelontzegging. Met de cwo wordt het klassieke strafrecht buitenspel gezet, terwijl de rechtsbescherming voor overtreders beperkt blijft.

Netwerken rondom infrastructuur en openbaar vervoer

In het visierapport *Politie in Ontwikkeling* (PiO) pleit de Nederlandse politie voor een 'nodale oriëntatie' op stromen van mensen, goederen, geld en informatie (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005). Anders dan bij de eerder besproken theorie van *nodal governance* gaat het in aanleg niet primair om samenwerking tussen partijen, maar om toezicht op en handhaving van infrastructurele knooppunten. Concrete voorbeelden zijn snelwegen, spoorwegen, waterwegen en luchtverkeer. In abstractere zin kan het ook gaan om virtueel bank- en e-mailverkeer. Hoewel allerhande stromen het uitgangspunt vormen, zijn het in de praktijk toch publieke en private organisaties die samenwerkingsverbanden aangaan op infrastructurele knooppunten. Denk aan het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) dat relaties heeft met Rijkswaterstaat en de NS, of de Koninklijke Marechaussee (KMAR) die met Douane, Belastingdienst (FIOD-ECD) en andere buitenpolitiële organisaties (zoals particuliere beveiliging) actief is in havens en op vliegvelden. Op gemeentelijk niveau is in Amsterdam een speciaal Veiligheidsteam Openbaar Vervoer (VOV) in het leven geroepen, dat uit politieagenten en medewerkers van de Dienst Stadtoezicht bestaat. Medewerkers van het VOV zijn opvallend aanwezig in en om bussen, trams en metro's. Zij houden toezicht en verstrekken informatie aan reizigers. Als iemand overlast veroorzaakt, wordt er handhavend opgetreden. Bijna alle medewerkers van Stadtoezicht zijn buitengewoon opsporingsambtenaar, wat betekent dat zij mogen verbaliseren. Vervoersbedrijven in andere grote steden werken met gelijksoortige veiligheidsfunctionarissen.

Tussentijdse conclusie

Het is inmiddels een gemeenplaats dat lokale veiligheid het werkveld vormt van een veelheid aan organisaties. Soms gaat het om afgebakende projecten zoals Interventieteams en Vliegende Brigades, soms om 'spontane' (ad hoc georganiseerde) arrangementen als reactie op bijvoorbeeld jongerenproblematiek. Vaak geldt dat samenwerking plaatsvindt binnen bredere netwerken: voor de aanpak van een probleem wordt een kernteam bestaande uit bijvoorbeeld toezichthouders, hulpverleners en politieagenten gevormd, die op hun beurt worden omgeven door sociale diensten, Veiligheidshuizen en zorginstellingen. In dat opzicht volgen netwerken een soort concentrische beweging van grote aantallen organisaties die al dan niet nauw met elkaar betrokken zijn. Het is dus niet verwonderlijk dat het zoeken naar dwarsverbanden en samenwerking een hels karwei kan zijn.

Voorwaarden voor succesvol samenwerken

Een belangrijke les uit onderzoek naar samenwerking en netwerkvorming is dat het bijeenkomen van instanties, informatie, expertise, ervaring en beleidsinstrumenten mogelijkheden biedt die voor afzonderlijke partijen (of een gering aantal partijen) nooit te realiseren waren geweest (Agranoff, 2006). Toch kan er niet zonder meer van een ideaaltypisch 'groeimodel' (Ministerie van BZK, 2003) in regie en samenwerking worden uitgegaan. Hoewel het concept 'integraliteit' anders doet vermoeden, zijn tegenstellingen en conflicten tussen organisaties aan de orde van de dag (Walters, 1996). En als er al geen strubbelingen zijn, blijkt dat afdelingen langs elkaar heen werken, mensen elkaar niet goed kennen, prioriteiten en werkstijlen erg verschillen, te weinig expertise wordt opgebouwd en informatie-uitwisseling gebrekkig verloopt (Bekkers et al., 2002). Netwerken en arrangementen moeten, kortom, niet te idyllisch worden geduid. Met name Hoogenboom & Muller zijn uitgesproken hard in hun oordeel:

'Publiek-private samenwerking is in de praktijk vooralsnog een "beleidsgedrocht". Er bestaan weliswaar grote verwachtingen, zowel bij de publieke als de private sector, maar de praktijk wijst anders uit. Publiek-private samenwerking is in de praktijk door afhankelijkheden tussen partijen en het politiek-strategisch gedrag dat hierdoor steeds wordt opgeroepen, onvermijdelijk een kwestie van lange adem' (2002: 75).

Hieronder wordt stilgestaan bij randvoorwaarden voor het succesvol laten functioneren van lokale veiligheidsnetwerken. Er is bewust gekozen voor een constructieve insteek. Van positieve energie gaat immers een enthousiasmerende werking uit. Inzichten hieromtrent zijn in beginsel ontleend aan algemene bestuurskundige literatuur over samenwerking en netwerken (o.a. Bardach, 1998; Van Delden, 2009) aangevuld met het eerder besproken boek van Terpstra & Kouwenhoven en andere recente veiligheidsgerichte publicaties (o.a. Van de Wijdeven et al., 2006; Bakker, 2009). Ten eerste richt de aandacht zich op de samenwerking tussen partijen. Wat zijn randvoorwaarden voor succes? Ten tweede wordt ingegaan op de veel besproken 'regierol' van gemeente en politie inzake integraal veiligheidsbeleid. Hoe kan deze worden ingevuld? Ten derde komt het thema van democratische controle aan de orde. Netwerken horen goed te worden ingebed in ons rechtsstatelijk bestel. Ten slotte wordt gekeken naar de bijdragen die burgers aan lokale veiligheidsnetwerken kunnen leveren. Naast inzet van professionele organisaties wordt tevens inzet vanuit de samenleving verwacht.

Vertrouwen

De roep om samenwerking is één ding, de wil en mogelijkheid een ander. Hoe lukt het om echt leven in de brouwerij van het lokale veiligheidsveld te krijgen en te houden? Wanneer wekken samenwerkingsverbanden inspiratie op en kunnen we van 'vitale coalities' (Tops, 2007b) spreken? Net als voor de meeste dingen geldt ook voor netwerken dat een goed begin het halve werk is. Een fundamentele randvoorwaarde voor doelgerichte en succesvolle samenwerking, zo blijkt uit empirische studies, is een gedeeld besef van urgentie: wat is in essentie het probleem dat oplossing behoeft? Bij alle betrokken partijen moet daarom een gevoel van maatschappelijke en politieke druk aanwezig zijn als aanleiding voor en legitimatie van het ontstaan van (publiek-private) arrangementen en netwerken. Of beter gesteld: er moet iets van een 'gemeenschappelijke droom' tot wasdom kunnen komen. Alleen dan ontstaat er draagvlak en enthousiasme, en is er ruimte voor experiment, vernieuwing en onorthodoxe maatregelen.

De behoefte aan samenwerking kan *top-down* worden ingegeven. Het idee voor Vliegende Brigades met als aspiratie het bouwen van bruggen tussen politie en toezicht aan de ene en hulpverlening en zorg aan de andere kant, komt bijvoorbeeld vanuit de gemeentelijke burelen. Aan de andere kant ontstaat samenwerking ook vanuit het werkveld (*bottom-up*). Vanwege urgente problemen in de stad kunnen zich 'spontaan' coalities vormen tussen ondernemers, maatschappelijke organisaties en de overheid. In beide gevallen zijn echter drie niveaus van samenwerking van belang: het organisatorische 'macroniveau' van strategisch lijnen uitzetten, het 'mesoniveau' van een goede bestuurlijke inbedding tussen organisatieonderdelen, en het interpersoonlijke 'microniveau' van mensen die het uitvoerende werk verrichten (Brass et al., 2004). Beleid maken en beleid implementeren kunnen niet zonder elkaar; de *back office* hoort de *front office* te steunen (en vice versa) bij het aanpakken van zaken en het regelen van vervolgstappen (Hartman & Tops, 2005). Professionals op straat (politieagenten, toezichthouders, welzijnswerkers) hebben immers *face-to-face* contact met burgers. Zij gaan over tot concrete actie en zullen daarbij samen moeten werken met vertegenwoordigers van andere organisaties.

Kenmerkend voor deze professionals – *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), in hedendaagse taalgebruik: 'frontlijnwerkers' – is hun vermogen snel situaties te 'lezen' en hier vervolgens flexibel op in te springen. Zij bezitten dus een grote mate van autonomie ('discretionaire ruimte') in chronisch stressvolle en soms zelfs conflictueuze omstandigheden. Frontlijnwerkers gaan daardoor routines ontwikkelen die niet altijd stroken met de uitgangspunten van beleidsbepalers. In een wereld die hoge eisen aan hen stelt, leggen professionals eigen accen-

ten en ontwikkelen ze eigen methoden of werkwijzen. Hierdoor kunnen bureaucratische procedures, die vaak meer de organisatiebelangen dan de individuele belangen van frontlijnwerkers weerspiegelen, uitvoering en samenwerking in de weg zitten. ‘Institutionele logica’ (de universele uitgangspunten en regels van organisaties) en ‘situationele logica’ (wat op straat nodig is) botsen met elkaar. Op dit punt moet naar evenwicht worden gestreefd: er zijn assertieve frontlijnwerkers nodig met ‘liefde voor de zaak’, maar zij kunnen niet zonder begeleiding en aandacht van beleidsmakers. Bovendien is er soms politiek-bestuurlijke rugdekking nodig om impasses te doorbreken.

Samenwerking begint, kortom, bij het steunen van vertegenwoordigers binnen organisatorische netwerken. Daarbij moet met zowel persoonlijke behoeften en ideeën van professionals (‘culturele logica’) als met doelmatig en doeltreffend beleid (‘instrumentele logica’) rekening worden gehouden. Het is uiteindelijk de bedoeling dat alle partijen tot hopelijk meer dan minimale overeenstemming komen over ‘wat te doen’. Deels gebeurt dit achter de schermen (strategisch niveau, beleidsniveau), deels op het microniveau van professionals met een executieve taakstelling. Idealiter groeit er een besef van gedeelde verantwoordelijkheid; professionele vertegenwoordigers van organisaties leren elkaar kennen en vertrouwen:

‘[By] working together, organizations in a community learn to understand and trust one another, as well as learn whom not to trust’ (Provan & Milward, 2001: 417).

Dit betekent dat mensen een tijd gezamenlijk moeten optrekken, dat zij een gedeelde geschiedenis opbouwen en dat er een zekere ‘vervlechting’ tussen organisaties plaatsvindt. Zoals bekend is vertrouwen winnen niet altijd makkelijk en het kan snel worden verspild. Daarom vertrekken Vangen & Huxham (2003: 12) vanuit een opbouwende kringloop: vorm realistische – in eerste instantie bescheiden – verwachtingen over succesvolle beleidsuitkomsten, laat vertrouwen groeien en ga in geval van een solide basis over tot meer ambitieuze plannen. Het lef om risico’s te nemen, zich kwetsbaar op te stellen en ‘tegen de stroom in te roeien’ is onlosmakelijk onderdeel van dit soort processen.

Waar het in essentie op aankomt bij vertrouwen is het leggen van persoonlijke contacten. Dit vergt dat mensen elkaar regelmatig tegenkomen. Werktijden en roosters moeten niet te ver uiteenlopen. Tevens is het aanstellen van vaste contactpersonen die voor langere tijd hun organisatie vertegenwoordigen van groot belang voor samenwerking. De continuïteit van trajecten wordt ernstig verstoord door wisselingen in personele bezetting. Eenzelfde gevaar doet zich voor door capaciteitsgebrek of overbelasting van medewerkers. Voorts is het uitwisselen van

informatie immanent aan interpersoonlijke betrekkingen. Het is zo-doende aan te raden frequent contact en fysieke nabijheid ('korte lijnen') te organiseren. Technologie in de vorm van een informatiesysteem kan ondersteunend werken: mensen hebben snel en flexibel toegang tot data, en gegevens hoeven niet dubbel te worden geadministreerd. Ook moeten deelnemers iets hebben aan de informatie die zij krijgen en is het van betekenis dat zij tevreden zijn over de algehele aanpak. Doelgericht handelen stimuleert, een vergadercultuur slaat dood. Het snel komen tot tastbare successen en resultaten kan een enorme mentale oppepper geven. Gehanteerde werkwijzen en instrumenten moeten dus goed op elkaar inhaken, wil het beeld van een 'regulatieve piramide' (zie Braithwaite hierboven) concreet gestalte krijgen.

Regie en coördinatie

Het vormgeven van samenwerking vergt een doorlopende afweging van organisatiebelangen. Een onafhankelijke voorzitter, coördinator of regisseur biedt dan uitkomst. Als alles meezit heeft hij (of zij) overzicht over het veiligheidsnetwerk, hij geeft (financiële) prikkels, creëert *windows of opportunity* (Kingdon, 1984), sluit *package deals* (Cohen et al., 1972) bereikt win-winsituaties en zorgt voor een nauwgezette voortgangsbewaking. Samenwerking draagt, in één woord, een uitgesproken *politiek* element in zich, wat een 'machtsvrije communicatie' (Habermas, 1984) tamelijk zeldzaam, zo niet tot een illusie maakt. De vorming van lokale veiligheidsnetwerken en -arrangementen vindt onherroepelijk in 'de schaduw van hiërarchie' (Scharpf, 1997: 97) plaats. Hiermee keren we terug naar de explicitering van het concept *meta-governance* als noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van samenwerking. Zoals Whitehead stelt:

'The fundamental difference between governance and meta-governance is that while the former draws attention to the process that dislocates political organization from government and the state, the latter focuses explicitly on the practices and procedures that secure governmental influence, command and control within governance regimes' (2003: 8).

In Nederland ligt de 'bestuurlijke regie' over lokale veiligheidsnetwerken bij gemeenten en politiekorpsen. Op politiek-bestuurlijk niveau moet de gemeente partijen binden aan een gezamenlijke ambitie en daarna bewerkstelligen dat deelnemers ook een evidente bijdrage leveren aan het realiseren van deze ambitie. In minimale zin komt de gemeentelijke rol neer op 'kwartier maken', in een maximale opvatting claimt de gemeente een centrale rol in het procesmanagement. Meestal

is het de politie die ‘in de haarvaten’ van samenwerkingsverbanden opereert; politiefunctionarissen nemen de uitvoerende regie over professionals op de werkvloer voor hun rekening. Ze hebben als taak werkprocessen en verantwoordelijkheden goed te definiëren, zodat iedereen weet wat hun te doen staat. Tegen de achtergrond van deze tweedeling tussen beleid maken en beleid uitvoeren, pleiten Beemer et al. voor een ‘gefaseerde’ en ‘iteratieve’ aanpak, ‘waarbij steeds wordt geschakeld tussen bestuurlijke, ondersteunende afspraken, en ontwikkeling van ervaring in de praktijk’. Professionals moeten ‘samen ontdekken wat de beste werkwijze is’ (2006: 54). Daar het lokale veiligheidsveld thans volop in verandering is, zal uitvoeriger bij de sturende functie van respectievelijk gemeenten en politiekorpsen worden stilgestaan.

Er is reeds opgewezen dat er veel wordt verwacht van gemeentelijke regie over lokale veiligheidsnetwerken, omdat organisaties en instellingen te los van elkaar opereren. In dit proces van ‘samen werken aan veiligheid’ moeten gemeenten zichzelf heruitvinden – een uitdaging die niet gemakkelijk is. Een analyse van wetenschappelijke studies en beleidsadviezen concludeert dat ‘de regiefunctie beter uit de verf [zal] moeten komen’ (SMVP, 2006: 15). Gemeenten zijn regelmatig de ‘zwakste schakel’ binnen veiligheidsnetwerken. Knelpunten zijn de (te) hoge eisen die integrale veiligheid stelt aan de expertise en (communicatieve) vaardigheden van veiligheidscoördinatoren, het ontbreken van een systematische aanpak, de verkokering van beleidsterreinen en daarmee het te geïsoleerd functioneren van projecten, de stagnatie van informatiestromen, de contraproductieve werking van wet- en regelgeving, het te wensen overlaten van steun en betrokkenheid vanuit het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) en het onvoldoende vlot op gang komen van veranderingsprocessen in de werkwijze en organisatie van gemeenten (AEF, 2005 en 2006). Daarenboven levert het rijk, ondanks mooie folders en stappenplannen, maar een zeer beperkte bijdrage. De versnippering van beleidsterreinen en financieringstromen op nationaal niveau bemoeilijkt integraal beleid bij gemeenten.

Niettemin moet ervoor worden gewaakt dat moeilijkheden in regievoering als excuus worden gebruikt voor niet-handelen (‘handelingsverlegenheid’). Juist veiligheidscoördinatoren kunnen stimulerend en enthousiasmerend werken, mits zij over voldoende professionele bagage beschikken en op een centraal niveau – dicht bij het college van B&W – binnen de gemeentelijke organisatie worden gesitueerd. Zeker in grotere plaatsen en steden hoort de veiligheidscoördinator een ‘zware’ bestuurlijke functie te bezetten, die voornamelijk is gelegen in het bijeenbrengen van politiek-strategische besluitvormingsprocessen en het aanzwengelen van nieuwe activiteiten bij frontlijnwerkers (Van Loon et al.,

2004). Zoals eerder aangegeven is de politie op de werkvloer onmisbaar voor de nodige operationele coördinatie en regie. Hoewel politiekorpsen door toedoen van kerntakendiscussies van hun 'trekkersrol' zeggen af te willen, zijn wijkagenten en buurtregisseurs nog steeds manifeste aanjagers en aanvoerders van samenwerkingsverbanden op straat. Zij zijn, met een knipoog naar Lipsky, *street-level leaders* (Vinzant & Crothers, 1998). Laverend tussen de veiligheidscoördinator, netwerkpartners, burgers en andere betrokkenen nemen wijkagenten en buurtregisseurs een gezaghebbende plaats in het lokale veiligheidsveld in. Hun sturende functie tijdens briefings is van grote betekenis. Door het samenbrengen en met relevante partners delen van informatie trachten zij iedereen op één lijn te krijgen. Het is daarbij aanbevelenswaardig dat er afspraken worden gemaakt over politieke *backup*. Toezichhouders, handhavers, particuliere beveiligers, straatcoaches, welzijnswerkers en hulpverleners moeten er, gegeven hun beperkte mandaat, op kunnen vertrouwen dat zij acute bijstand krijgen in gevallen van nood.

Democratische borging

Een terugkerende ongerustheid van bestuurskundigen en criminologen betreft de democratische 'gaten' die in lokale (veiligheids)netwerken vallen. Tenminste vier onderwerpen borrelen telkens op: de vervlechting van organisaties tot 'hybride' netwerken, het hoge 'informele' karakter van onderlinge samenwerking, de moeilijk meetbare prestaties van frontlijnwerkers en de 'spagaat' waar de overheid in verkeert. Deze thematieken komen hieronder respectievelijk aan bod. Ten eerste is het vaak weinig transparant hoe lijnen exact lopen, vanwege het ingewikkelde ballet van publieke en private organisaties. Netwerken zetten spanning op *good governance*-beginselen van 'responsiviteit' (de toegang tot en controle op besluitvorming), 'rechtmatigheid' (gelijke behandeling, zekerheid bij burgers over rechten en plichten) en 'integriteit' (onkreukbaarheid, ethisch overheidshandelen). Samenwerking kan heel doeltreffend en doelmatig zijn – informatie wordt sneller uitgewisseld, de gezamenlijke slagkracht neemt toe – maar dit kan ernstig ten koste gaan van een evenwichtige machtsuitoefening (Bovens et al., 2001). Het is dus noodzakelijk om een open oog voor corrigerende *checks & balances* te blijven houden.

Het tweede punt van informaliteit hangt samen met het eerste. Onderlinge afspraken worden vaak formeel vastgelegd (bijvoorbeeld in notulen van vergaderingen), maar communicatiestromen zijn dikwijls informeel van aard. Zoals aangegeven, is samenwerking voor een deel gebaseerd op persoonlijk vertrouwen en (stilzwijgende) onderlinge afspraken. Dit kan de keerzijde hebben van een gesloten 'ons-kent-ons'-cultuur, waarbinnen zich discrepanties kunnen voordoen tussen forme-

le (juridische) regels en informele praktijken (Crawford, 1997: 223 e.v.). De winst van flexibiliteit en betrokkenheid wordt zo snel tenietgedaan. Bovendien worden door deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken uiteenlopende soorten sancties afgegeven. Dergelijke sancties kunnen een strafrechtelijke achtergrond hebben (boetes, vrijheidsstraffen), maar netwerken vullen in toenemende mate het klassieke instrumentarium van politie en justitie aan. Ondernemers grijpen bijvoorbeeld zoals we eerder zagen naar civielrechtelijke maatregelen als collectieve winkelontzeggingen (cwo's) die met minder rechtsbescherming dan het strafrecht zijn omkleed.

Punt drie, het meten van prestaties, gaat over de 'hardheid' van resultaten die organisatienetwerken neerzetten. In het bijzonder gaat het dan om de bijdragen die frontlijnwerkers leveren. Door hun relatief autonome positie is het lastig te bepalen wat zij precies doen. Ook vindt de implementatie van beleid soms mondjesmaat plaats of pakken maatregelen anders uit dan gewenst (Meyers et al., 1998). Deze bevindingen hoeven overigens niet per se op onwil aan de kant van politieagenten, toezichthouders en sociaal werkers te duiden. Gestelde doelen kunnen dermate vaag zijn geformuleerd dat het onmogelijk wordt betrouwbare en valide conclusies over behaalde resultaten te trekken. Er moet dus worden gelet op wat lokale veiligheidsnetwerken opleveren in termen van *output* (wat er wordt 'geproduceerd') en *outcome* (of inspanningen meetbaar 'succes' hebben). Output heeft een sterke procedurele component: zijn de *targets* gehaald? Outcome ligt gecompliceerder: voelen burgers zich werkelijk veiliger – en zo ja: kan dit aantoonbaar aan het werk van organisaties en hun frontlijnwerkers worden toegeschreven? Voor de legitimiteit van veiligheidsnetwerken is het raadzaam om de relevante maatschappelijke omgeving bij bereikte resultaten te betrekken, al kunnen uitkomsten natuurlijk altijd tegenvallen.

Ten slotte heeft de overheid zichzelf in een spagaat gemanoevreed. Daar netwerken uit publieke en private organisaties bestaan, zijn mixen van borgingsmechanismen noodzakelijk. Niet alleen regels, wetten en hiërarchische ondergeschiktheid, maar ook financiële randvoorwaarden, concurrentie op prijs en kwaliteit alsmede het versterken van institutionele waarden ('integriteit') zijn belangrijk geworden (WRR, 2000). Voorts roepen overheden tal van convenanten en contracten in het leven met afspraken over geldende vergunningen, afgebakende verantwoordelijkheden, de inzet van personeel, te behalen doelen, enzovoort. Het dilemma van netwerken is echter dat gemeenten en politiekorpsen, ondanks hun sturende en controlerende taken, evenzeer afhankelijk zijn van derden voor de uitvoering van beleid. Het valt te betwijfelen of deze gezichtspunten eenvoudig kunnen worden verenigd. Formele overeenkomsten en het opspelen van conflicten staan

haaks op diplomatieke noties van reciprociteit en vertrouwen die netwerken eigen zijn. Netwerksturing stuit onmiskenbaar op grenzen en beperkingen met onbedoelde negatieve consequenties voor *good governance* als mogelijk gevolg.

Burgerparticipatie

De ontdekking van ‘alledaagse doeners’ (*everyday makers*) is een hit in het onderzoek naar netwerken, arrangementen en coalities (Bang, 2005). Deze ondernemende vrijwilligers die staan en gaan voor de ‘publieke zaak’ – en slimme ‘netwerkers’ zijn – worden als redding gezien voor het geschetste vraagstuk van democratische tekorten. Burgerparticipatie, zo is de gedachtegang, verhoogt de legitimiteit en responsiviteit van de lokale veiligheidszorg. Empirische studie naar dit soort burgerbetrokkenheid wijst uit dat zich inmiddels uiteenlopende initiatieven hebben ontwikkeld. Scholte (2008) onderscheidt op basis van een Nederlandse inventarisatie zes categorieën. In de eerste plaats kunnen burgers informatie inwinnen ten behoeve van veiligheid in de woon- en werkomgeving. Dit kan zowel door het houden van passief als actief toezicht. Burgernet is een voorbeeld van de eerste variant: vrijwilligers leveren op speciaal verzoek van de politie een bijdrage aan opsporingsactiviteiten door uit te kijken naar duidelijk omschreven (verdachte of vermiste) personen en voertuigen. Actief toezicht geschiedt onder de noemer ‘buurtpreventie’: surveillanceactiviteiten uitgevoerd door burgerwachten.

Een tweede categorie is die van relationele controle. Marokkaanse buurtvaders zijn hierbij het meest bekend. Ouders proberen op informele wijze sociale controle op jongeren uit te oefenen ter voorkoming van ongewenst en overlastgevend gedrag. Conflictbemiddeling is een derde variatie op het thema burgerprojecten. Onder deze noemer worden bijvoorbeeld Echt-recht-conferenties georganiseerd, waarbij onafhankelijke mediators geschillen proberen op te lossen. Beleidsadviesring en -vorming, als vierde categorie, richt zich op directe inmenging van burgers in democratische besluitvorming. Het project Mijn Buurt Beter is hier een Amsterdams uitvloeisel van. Categorie vijf wordt aangeduid met ‘zelfbeheer’ en houdt in dat burgers of ondernemers zelfstandig veiligheidsmaatregelen treffen. Men denke aan winkelcentra en goeude buurten die een beveiligingsbedrijf in de arm nemen of publieke ruimten fysiek voor derden ontoegankelijk maken. *Compounds* en *gated communities*, hoewel niet duidelijk aanwijsbaar in het Nederlandse landschap, zijn hier de meest vergaande uitingen van. Als laatste thema noemt Scholte buitenrechtelijke burgerprojecten die de kant van eigenrichting uitgaan. Ook dit komt in de Nederlandse situatie niet

of nauwelijks voor. Bovendien botst het met de wenselijkheid van democratische burgerdeelname aan lokale veiligheidsinitiatieven.

Een tegenstrijdigheid onder de populariteit van actief burgerschap is dat in buurten waar sociale bindingen zwak en kwetsbaar zijn, het aan zelforganiserend vermogen ontbreekt. Het is dientengevolge alleen mogelijk om burgers te activeren als professionals hen stimuleren en steunen (Van Stokkom, 2008). Tevens wordt gevreesd voor de tegenvallende representativiteit van deelnemers aan buurtinitiatieven (jongeren, laagopgeleiden en allochtonen zijn veelal ondervertegenwoordigd), het onvoorspelbare karakter van deelname, en de niet geringe hoeveelheid tijd en energie die trajecten vergen, afgezet tegen een onduidelijke toegevoegde waarde (Van Stokkom, 2006). Anderzijds klinken er hoopgevende geluiden. In zijn jarenlange studies naar *beat meetings* tussen burgers en politieagenten in Chicago valt het Skogan (2003) op dat deelnemers door gebrekkige algemene deelname niet representatief zijn voor de buurt waarin zij leven, maar dat er desondanks een behoorlijke overeenstemming kan bestaan tussen wat participanten en non-participanten als problemen aandragen. Ofschoon mensen die tijdens bijeenkomsten direct met de politie in contact treden een negatiever beeld van de buurtsituatie hebben dan thuisblijvers, belichamen zij een algemeen ervaren onrust over (jeugd)overlast, graffiti en verloederding.

Uit discussies over actief burgerschap komt verder naar voren dat de bereidheid van mensen om te participeren niet moet worden uitgevlakt. Burgers willen best in beweging komen, mits problemen zeer dichtbij komen en er een gevoel ontstaat dat actie nodig en invloed mogelijk is. Dat laatste is niet altijd het geval. Van Caem (2008) constateert dat er 'professionele barrières' ontstaan doordat frontlijnwerkers zelf over een heel palet van oplossingsrichtingen beschikken. Zij zijn gewend voor en niet met burgers te denken. Daarnaast stoten burgers tegen een 'bestuurlijk plafond' van formele eisen en logge bureaucratische procedures die eigen initiatief hinderen of smoren. De belofte van burgerparticipatie blijft dus omstreden. Professionals willen wel, maar schrikken ook gauw terug. Burgers mee laten doen en mee laten beslissen schept immers verwachtingen die misschien niet nagekomen kunnen worden. Voorts rijst uit kwantitatief onderzoek naar partijprogramma's het beeld op dat veiligheid inderdaad topprioriteit heeft, maar dat zich dit eerder vertaalt in een repressieve regulering dan in steun voor burgerparticipatie (Kaal et al., 2009). Het politieke tij ten gunste van actief burgerschap lijkt te keren.

Tussentijdse conclusie

Vitale veiligheidsnetwerken beginnen bij kundige en gedreven mensen, met veiligheidscoördinatoren ('bestuurlijke regie') en politiefunctionarissen ('operationele regie') als drijvende krachten. Deze 'managers' hebben een prominente taak in het bijeenbrengen, enthousiasmeren, steunen en aansturen van mensen (McGuire, 2002). Een veiligheidscoördinator hoort het 'hele plaatje' – van politie en justitie tot hulpverlening en nazorg – te overzien. Het is dus verstandig in gemeenten en deelgemeenten een zo compleet mogelijk beeld van verscheidene samenwerkingsverbanden en netwerken (die kunnen overlappen) te maken. Wijkagenten, buurtregisseurs en ander senior politiepersoneel hebben vervolgens een sturende en coördinerende functie 'op de grond' in woonwijken en voetbalstadions, rond het openbaar vervoer of in een winkelcentrum. Zij zijn de knooppunten waar 'beleidsmakers achter hun bureau' – met de gemeentelijke veiligheidscoördinator als middelpunt – en 'frontlijnwerkers op straat' bijeenkomen (al hoeft de politie niet noodzakelijkerwijs operationeel regisseur te zijn). Ofschoon deze aansturing vanuit de overheid functioneel blijkt om samenwerking op gang te brengen (en te houden), wordt hiermee niet per se een bevredigend eindresultaat geleverd. Wat maakt dus dat samenwerking echt werkt? Hoe komt een effectieve synergie tussen relevante medewerkers van diverse moederorganisaties van de grond? Antwoorden op deze vragen zijn vertaald in tien punten op de horizon.

Een eerste definiërende voorwaarde voor succesvolle samenwerking is *helderheid* – helderheid die geldt voor zowel de beleidsmakers (er moet transparante, politieke overeenstemming over een gedeelde aanpak zijn) als de frontlijnwerkers (zij willen zich door hun organisatie in de rug gedekt en goed gemanaged weten). Zijn doelen concreet en begrijpelijk geformuleerd? Is elke partij die ertoe doet aanwezig en op de hoogte? Weten mensen op iedere schakel van het netwerk wat wordt verwacht? Een tweede vereiste voor succesvolle samenwerking is dat er een *collectieve spirit* moet worden gecreëerd. Mensen hebben behoefte aan het gevoel een nuttige bijdrage te leveren, het gevoel te worden *erkend* en *gewaardeerd* als onderdeel van een breder verband. Alleen dan zullen zij zich volledig inzetten. Een derde definiërende voorwaarde is *informatieoverdracht*: komt alle bruikbare kennis op de juiste plekken terecht? En zijn mensen gebaat bij die kennis? Beleid dat op 'macroniveau' wordt gevormd, zal op 'microniveau' gestalte moeten krijgen. Het veelvuldig bijeenroepen van *overleg* en *briefings* verdient aanbeveling. Wijkagenten hebben daar de positie om 'alle neuzen één kant op te krijgen'. Frontlijnwerkers willen op pad gaan met begrip van wat hun te doen staat en daar ook het nut van inzien.

Continuïteit, als vierde definiërende voorwaarde, zorgt ervoor dat mensen elkaar blijven tegenkomen. Steeds wisselende gezichten en regelmatige afzeggingen leiden tot irritatie en verlies aan kennis. Frequent samenzijn maakt frontlijnwerkers tot bondgenoten. Dit brengt ons tot de vijfde definiërende voorwaarde voor succesvolle samenwerking: *vertrouwen*. Behalve dat vertegenwoordigers van deelnemende organisaties samen ‘door één deur’ moeten kunnen, is het van betekenis dat zij op elkaar kunnen bouwen. Als zesde vereiste geldt dat onze weerbarstige werkelijkheid *relatieve autonomie* van professionals binnen bureaucratische systemen vereist. Vertrouwen heeft dan betrekking op de verantwoordelijkheid die organisaties hun frontlijnwerkers geven. Toewijding, doortastendheid en ‘kansen benutten’ zijn niet te miskennen eigenschappen van een geschikte frontlijnwerker. Hierop voortbordurend, als zevende definiërende voorwaarde voor succesvolle samenwerking, moet in plaats van programmatisch werken (het ‘uitrollen’ van voorgekookt beleid) *improviseren* en *exploreren* worden bevorderd – al is kennis over *best practices & principles* die elders is opgedaan nooit weg. Leidinggevendens kunnen het vertrouwen (in een laatste betekenis) dat hiervoor nodig is, stimuleren door op kleine stappen en snelle resultaten te sturen. Vertrouwen bloeit als mensen in hun gezamenlijke onderneming gaan geloven.

Zulk geloof – punt acht – moet gericht zijn op het realiseren van *algemene belangen*: creatieve en doelgerichte acties (met alle potenties en begrenzingen van dien) zullen ten dienste moeten komen van ons allemaal. Netwerksamenwerking hoort afzonderlijke organisatiebelangen te overstijgen. Uiteraard houdt *leidinggeven* – definiërende voorwaarde nummer negen – op dit punt meer in dan empathisch managen alleen. Af en toe moeten knopen worden doorgehakt, afspraken bijgesteld en strubbelingen gladgestreken. Evenzo is het creëren van *randvoorwaarden* (financiën, personele capaciteit, materialen, huisvesting, etc.) en het *afstemmen* van ieders juridische, economische, politieke en culturele capaciteiten en instrumenten vereist (zie Stenning hierboven). Aan het eind van de dag draait het tenslotte om de bereikte resultaten. Dit laatste haakt aan bij *democratische verantwoording* als tiende en laatste definiërende voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Zonder een ‘afrekencultuur’ te willen vestigen, hebben gekozen organen (als de gemeenteraad) recht op openheid. Dat houdt beleidsmakers en frontlijnwerkers bij de les. Om voldoende inzicht te krijgen in opbrengsten is niet alleen de *output* (of doelen worden gehaald), maar ook de *outcome* (of een aanpak werkt) een rationele maatstaf. Hiervoor kan bij burgers te rade worden gegaan: zij kunnen uit eerste hand ervaringen delen en weer nieuwe *input* leveren. Tegelijkertijd kan het riskant en contraproductief zijn om te veel op oordelen van burgers te varen. De overheid moet zichzelf niet aan onhaalbare maatschappelijke verwachtingen opknopen.

De keerzijde van veiligheid

Veiligheid is tot de middelpuntvliedende kracht van onze samenleving uitgegroeid. Vanuit alle hoeken worden organisaties ‘integraal’ bij elkaar betrokken, en raken beleidsterreinen vervlochten. Overlast, verloedering en criminaliteit moeten met vereende kracht worden bestreden, zo niet uitgebannen. Dat kan een enorme *boost* tot samenwerking geven, maar ondermijning van democratische verworvenheden en sociale verbanden is een niet ondenkbare keerzijde van deze medaille. Veiligheidsbeleid dat zeilt op een ‘kompas van angst’ (Van Swaaningen, 2005: 294 e.v.) doet een open en tolerante samenleving snel tekort. In het afsluitende deel hierna wordt bij zulke aarzelingen stilgestaan. Onderwerpen zijn achtereenvolgens een buiten de oevers tredend – ‘gulzig’ – bestuur, paradoxale uitwassen van het veiligheidsideaal, en de opmars van een ‘controlecultuur’ die bestaat uit beheersing, repressie en uitsluiting.

Gulzig bestuur

Sociologen, politicologen, filosofen, bestuurskundigen en criminologen zijn heftig in gesprek over de mogelijkheden tot besturing van de levens en leefomstandigheden van burgers. Uit deze wetenschappelijke kakofonie van stemmen kan worden opgemaakt dat er weinig fiducia meer is in idealen van ‘maakbaarheid’. De ‘laatmoderne’ samenleving lijkt eerder een op hol geslagen achtbaan met onbekende bestemming (Giddens, 1990). Als beleidsmatige tegenreactie ontwikkelen zich patronen van een ‘gulzig bestuur’ (*greedy governance*) dat krampachtig grip op de samenleving wil blijven houden. Het planningsoptimisme is, ondanks of dankzij pessimisme over stuurbaarheid en maakbaarheid, nog niet dood. In de analyse van Trommel (2009: 15) doen overheden hun uiterste best om de toewijding van burgers aan de publieke zaak via een stelsel van bestuurlijke technieken te versterken. Zonder dat de overheid qua omvang hoeft toe te nemen, wordt ‘private en civiele loyaliteit’ aan collectief gedeelde belangen gestimuleerd.

Deze loyaliteit wordt geacht zich te richten op het temmen van een ongrijpbare wereld; de beleidsmachinerie verschuift haar gezichtspunt van ‘nazorg’ naar ‘voorzorg’; risico’s moeten zoveel mogelijk worden uitgesloten (Pieterman, 2008). Burgers hebben bijgaand de plicht er een ‘verantwoordelijke’ – want gevaarlose – levenswandel op na te houden. Ongerustheid over de toekomst staat voorop, wat een welhaast onbegrensde voorraad aan beleidsterreinen, experts en bijbehorende interventies opent. ‘Integrale veiligheid’ brengt zo ongeveer iedereen samen. In dit verband veronderstelt de eerder besproken stroming van *New Public Management* (NPM) dat het er weinig toe doet wie beoogde resultaten realiseert en hoe dit gebeurt. Sterker nog: NPM-aanhangers heb-

ben een grote voorkeur voor competitie en marktwerking boven ‘stroperige’ overheidsbureaucratieën.

Het gevolg van deze trends is dat er een kluwen van publiek-private verbanden, netwerken, arrangementen en coalities groeit die – gesteund door het adagium van ‘daadkracht’ – onversaagd criminaliteit, overlast en verloedering te lijf gaat. Nu de welvaartsstaat kreunt onder onbetaalbaarheid en onvoorziene bijeffecten, burgers gezag en traditie niet langer vanzelfsprekend achten en sociale verbanden aan bindingskracht en duurzaamheid inboeten, wordt de hoop gevestigd op het voorkomen van wat we allen vrezen: het slachtoffer worden van enig noodlot. Dat is de morele *bottomline* van waaruit ‘maatschappelijkheid’ weer kan worden opgebouwd (Boutellier, 1993). Gegeven het onbehagen in onze samenleving, de toename van geweld en alom gevoeld verlies aan wederzijds respect, is zo’n poging niet zonder reden. Toch kleven er gegronde bezwaren aan.

Paradoxen van veiligheidsstreven

De alomtegenwoordigheid van ‘veiligheid’ lijkt erop te wijzen dat we er nooit genoeg van kunnen hebben. Hoe meer veiligheid, hoe beter – tot in het oneindige. Maar klopt dat beeld wel? Volgens Zedner (2003) is het denken in termen van veiligheid aanhoudend met zichzelf in tegenspraak. Zij bespreekt zes paradoxen. Ten eerste legitimeert het naja-gen van veiligheid (gecoördineerde) actie van publieke en private organisaties, maar veronderstelt het eveneens de persistentie van overlast, verloedering en criminaliteit. Absolute veiligheid is simpelweg onhaalbaar. Ten tweede hebben veiligheidsnetwerken de grenzen van een (straffende) ‘sterke arm’ vergroot, niet verkleind. Het gulzige veiligheidsbestuur bevat, behalve politie, gemeente en justitie, ook beveiligingsbedrijven, verzekeraars, consultants, woningbouwverenigingen, scholen, sociale instellingen en meer dan dat. Experts staan in grote hoeveelheden en in een keur aan smaken paraat. Ten derde belooft veiligheid geruststelling, maar is angst het resultaat. Een voortdurend ‘veiligheidsmantra’ slaat, ironisch genoeg, op zichzelf terug. Mensen worden alerter op en gevoeliger voor risico en dreiging.

Ten vierde wordt veiligheid als universele waarde gepresenteerd, maar zij veronderstelt eigenlijk uitsluiting van ‘gevaarlijke’ groepen. De term ‘risicjongere’ spreekt wat dat betreft voor zichzelf. Ten vijfde belooft veiligheid vrijheid, maar raken rechtswaarborgen en privacy-bescherming sleets. Preventief fouilleren, collectieve winkelontzeggingen (cwo’s), surveillancamera’s, detectiepoortjes, elektronische pasjes en het koppelen van bestanden zijn tastbare voorbeelden. Ten zesde lijkt (maximale) veiligheid iets waar niemand bezwaar tegen kan hebben, maar staat dit streven vijandig tegenover een fatsoenlijke samen-

leving. Onze preoccupatie met bewaking, beveiliging en bescherming staat haaks op intermenselijk vertrouwen en onderlinge solidariteit, die nodig zijn om het 'sociale weefsel' van een gemeenschap bijeen te houden. Met deze laatste observatie wordt duidelijk dat veiligheidsmaatregelen voortdurende overpeinzing en rechtvaardiging behoeven. We zijn 'te veilig' als onze samenleving in de greep komt van een dystopische 'controlecultuur'.

Een 'controlecultuur'

De permanente crisissfeer die rond (on)veiligheid heerst, doet critici vrezen dat we op weg zijn naar een 'controlecultuur' (*culture of control*) die beperking en beheersing tot iets vanzelfsprekends maakt (Garland, 2001). Op het moment dat de bijl aan de legitimiteit van de soevereine natiestaat wordt gezet, criminaliteit en overlast sterk gepolariseerd raken en emoties de boventoon gaan voeren ('burgers hebben recht op bescherming'), wordt van ons allen verwacht dat we de 'publieke zaak' trouw zijn: samen werken we aan veiligheid. Dat is immers in het voordeel van de plichtsgetrouwe burger voor wie onveiligheid een hinderlijk 'normaal' verschijnsel is geworden. Verklaringen dat maatschappelijke omstandigheden tot criminaliteit leiden, zijn in dit wereldbeeld ondergeschikt geraakt. 'De boef' (of zwaarder uitgedrukt: 'het kwaad') heeft de gestalte aangenomen van een calculerende schurk wiens wangedrag zoveel mogelijk beperkt dient te worden. Kan dit niet goedschiks via de 'zachte dwang' van preventieve ingrepen (surveillancecamera's, detectiepoortjes, ruimtelijke inrichting), dan maar via straf en het gevangeniswezen – wat overigens ook meteen een ondubbelzinnig signaal naar de samenleving afgeeft: mensen moeten zich naar behoren gedragen, 'want anders...'. Strafrecht, bestuursrecht en civiel recht maken zich reeds op om gepaste maatregelen te treffen. Dwang en drang zijn tegenwoordig het domein van een uitdijend aantal partijen.

Een parallele trend is het omvormen van veiligheid naar een *club good* (Crawford, 2006b). Veiligheid wordt het 'eigendom' van een exclusief clubje. Dat gebeurt heel letterlijk door het bouwen van muren, het ophangen van sloten en het inhuren van bewakers. Sceptici bekritisieren deze instrumentalistische kijk op veiligheid, omdat die maatschappelijk gedeelde waarden als rechtvaardigheid, gelijkheid en solidariteit ondergraaft (Loader & Walker, 2001; Terpstra, 2006). Als veiligheid via economische wegen wordt aangeboden komt de onderlinge verbondenheid tussen burgers in het geding. Dit is een uiterst preciaire situatie, aangezien het mensen gespitst maakt op (kleine) onregelmatigheden en incidenten (Merry, 1981). Het jezelf afsluiten van of het terugtrekken uit de chaotische veelkleurigheid van het alledaagse bestaan draagt bij aan neerwaartse spiralen van wantrouwen en vervreemding. De politie

wordt vanuit deze optiek door een heel ander aura omkranst dan commerciële beveiligingsbedrijven,

‘because it retains a sense that security is a public good, rather than it being a private good to be purchased by those who can afford it or a matter to be resolved in a fractious manner as a result of parochialism, the exclusion of dissenting voices or those unable to shout the loudest’ (Skinns, 2008: 318).

De hoop is dus gevestigd op een rechtvaardige overheid die ons aller belang – veiligheid – blijft vertegenwoordigen en behartigen.

Er zijn echter subtielere vormen van uitsluiting voorstelbaar. Hypochondrische, met veiligheid geobsedeerde burgers, beleidsmakers en politici neigen ertoe ‘dissidenten’ die niet met de eenheidsmoraal mee willen tot paria’s te maken (Schinkel, 2008). Als er weinig of geen ruimte overblijft voor tegengeluid en weerspanning krijgt *governance* nare trekjes. Op het moment dat mensen bijvoorbeeld niet actief mee willen doen aan lokaal veiligheidsbeleid, worden zij wellicht rap als ‘onwillig’ en ‘onaangepast’ bestempeld. Tevens heeft de hedendaagse nadruk op controle en orde niet alleen betrekking op het tegengaan van overlast, maar evenzo op de ‘sociale constructie’ van wat overlast is (Harcourt, 2001: 161). Vanwege de vaagheid van dit concept genereert veiligheidsbeleid een langzaam groeiende categorie van ontoelaatbare gedragingen. Zeker sociaal zwakkere en/of afwijkende groepen in de samenleving – zwervers, jongeren, (etnische) minderheden – worden snel subject van een repressieve benadering of zelfs van uitsluiting. Sturing van veiligheid dat het ‘publieke belang’ voorstaat kan zo in zijn eigen staart bijten. Samenwerking en netwerken gericht op het veiliger maken van de samenleving verdienen, kortom, doorlopende aandacht en reflectie. Een open en tolerante samenleving blijft gebaat bij controverses en fricties die zich voordoen over geopperde voorstellen, genomen maatregelen en gevoerd beleid.

Tussentijdse conclusie

Wanneer we van enige afstand naar de hedendaagse preoccupatie met veiligheid kijken, doemen zorgelijke scenario’s op. Niettegenstaande dat integrale samenwerking muren tussen beleidsterreinen kan slechten en er ruimte ontstaat voor nieuwe maatschappelijke impulsen (zoals de activering van burgers), hebben netwerken en arrangementen ook een gulzige keerzijde. Voor beleid dat zich toelegt op het voorkomen van (gevoelens van) onveiligheid, vervaagt het juridische verschil tussen misdrijven, overtredingen en overlast. Regulering en beheersing zijn de toverwoorden geworden, waardoor

‘[het] gevaar zou kunnen bestaan dat het huidige geloof dat alles werkt omslaat in cynisme en dat de verregaande bevoegdheden (preventief fouilleren; dichtgespijkerde panden) instrumenten worden in een harde aanpak gericht op uitsluiting en verbanning’ (Van de Bunt, 2006: 66).

Er moet worden gewaakt voor een doorschietende behoefte aan veiligheid, die doorslaat in een controlecultuur. Naarmate veiligheid verder doordringt in politiek en bestuurlijk handelen dooft het inspirerende elan van samenwerking. Er treedt blikvernaauwing op: krachtig optreden is de enig denkbare mogelijkheid, wat aanleiding kan geven tot ceremonieel vertoon en bestuurlijk falen. Bijgevolg dienen politiek en beleid doorlopend na te denken op welke vraag ‘veiligheid’ het antwoord is en of de ingeslagen weg de juiste is. Wat zijn achterliggende motieven van een (integrale) werkwijze, en helpt het? Voor de beleidsarena van politici en ambtenaren betekent dit het lef om vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen als omstandigheden daarvoor aanleiding geven (rellen in een wijk, uitgaansgeweld, ernstige jongerenoverlast), maar net zo goed het lef om zulke maatregelen terug te draaien als de situatie is genormaliseerd. Eenzelfde gedachtegang geldt voor netwerken en arrangementen. Samenwerking is geen doel op zichzelf, maar een middel om tot oplossingen voor bestaande problemen te komen. Zijn voor die problemen passende oplossingen gevonden, dan kan het heilzaam zijn om het netwerkverband na rijp beraad op te heffen.

Tot besluit

In deze achtergrondstudie is een overzicht gegeven van wetenschappelijke literatuur over de sturing (*governance*) van sociale veiligheid. Gegeven de enorme stroom aan publicaties over dit onderwerp kon dat alleen op hoofdlijnen. Tot besluit worden de centrale conclusies nog eens kort besproken.

In de eerste plaats valt op dat veiligheidsproblemen (overlast, verloering, criminaliteit) *wicked problems* zijn geworden: complexe problemen die een gezamenlijke inspanning van overheid, markt en samenleving vergen. Er zijn op lokaal niveau netwerken en arrangementen ontstaan, die – anders dan sommige auteurs beweren – niet radicaal ‘horizontaal’ georganiseerd zijn. De ‘verticaliteit’ van *meta-governance* kan onmogelijk worden uitgevlakt; politie en gemeenten zijn nog immer sturende actoren, die bovendien zorg moeten dragen voor democratische verantwoording over het functioneren en presteren van veiligheidsnetwerken. Dat is niet eenvoudig. Er wordt veel van beleidsma-

kers en uitvoerders gevergd, omdat zij gelijktijdig aanjager, regievoerder en toezichthouder zijn.

Hierbij moet, ten tweede, worden opgemerkt dat netwerken en arrangementen in allerlei varianten en variaties voorkomen. Er is een grote veelkleurigheid aan lokale initiatieven ontstaan, die *top-down* (vanuit de overheid) en *bottom-up* (vanuit het werkveld) zijn geïnitieerd. Initiatieven kunnen structureel en afgebakend zijn, maar zijn soms ook meer ad hoc en ongericht van opzet. Vaak bestaan samenwerkingsverbanden uit een 'harde kern' van organisaties (met de politie op straat en de gemeente in de coulissen), waaromheen zich een amalgaam van publieke en private partijen manifesteert. Voor een inzichtelijk beeld van hoe netwerken zijn samengesteld moet worden gekeken naar hiërarchische relaties, de inhoud en focus van beleid, de opstellers en uitvoerders hiervan, de middelen en instrumenten die zij voorhanden hebben, en hun doelen, belangen en kijk op de wereld.

Ten derde zijn het altijd mensen die het werk doen. Zogenaamde 'frontlijnwerkers' (politieagenten, straatcoaches, maatschappelijk werkers, gezinsbezoekers) staan bij de uitvoering van beleid vooraan. Het is dus van doorslaggevende betekenis dat er zich inspirerende en enthousiaste (of 'vitale') coalities van kundige professionals vormen. Voor de actieve bijdrage van burgers wordt een aparte plaats ingeruimd. Meningingen over de wenselijkheid van hun bijdrage zijn verdeeld. Hoewel participatie vanuit democratisch oogpunt fair en nuttig is, kunnen barrières en botsingen tussen burgers en professionals relaties vertroebelen en fnuiken. Of netwerken uiteindelijk slagen, hangt af van tien definiërende voorwaarden voor succesvolle samenwerking: helderheid over het op te lossen probleem, een collectieve *spirit* onder betrokkenen, soepele en zinnige informatieoverdracht, continuïteit van mensen die meedoen, onderling vertrouwen, de autonomie van professionals, improvisatie- en innovatietalent, gerichtheid op publieke belangen, stevig leiderschap en transparantie over de behaalde resultaten.

Ten slotte is aandacht gevraagd voor de democratische borging en verantwoording van netwerken en arrangementen in het lokale veiligheidsveld. Veiligheid is een precair sociaal en psychologisch 'goed', omdat te veel ervan verstikkend en ondermijnend kan werken. De literatuur spreekt over de mogelijkheid van een controlecultuur. Er ontstaat dan sluipenderwijs een veiligheidslogica gericht op toezicht, disciplineren en repressie, die zich krachtig vastzet in het denken en handelen van alle mogelijke organisaties – behalve politie en justitie ook bijvoorbeeld stadstoezicht, scholen, woningbouwverenigingen, jeugdzorg en maatschappelijk werk. Commentatoren maken zich bovendien zorgen over een samenleving vol 'spionnen' en 'verklikkers' (Ayling, 2007) of een ondoorgrondelijk 'complex' van organisaties, dat inbreuk maakt op onze privacy en vrijheid (Hoogenboom, 1991; Rathenau Instituut,

2007). Willen we de rechtsstaat hooghouden, dan ligt slechts de weg naar zorgvuldige bestuurlijke afwegingen in het voordeel van een democratisch georganiseerd bestel open. Om met de woorden van de filosoof Karl Popper af te ronden:

‘We moeten de confrontatie aangaan met het onbekende, het onzekere en het onveilige, en wat wij aan rede bezitten zoveel mogelijk gebruiken om zo goed als we kunnen plannen te maken voor veiligheid én vrijheid’ ([1945] 2007: 232).

2 Wettelijke verankering van gemeentelijke regie in de veiligheidszorg

Over problemen in de regie en in een wetsvoorstel

Jan Terpstra & Mirjam Krommendijk

In toenemende mate steunt de zorg voor veiligheid op de inzet van een veelheid aan partijen, zowel publiek als privaat. Vooral op lokaal niveau is daarmee een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling gegroeid. Naast uiteraard de traditionele partijen op dit terrein zoals politie en het Openbaar Ministerie (OM), hebben instanties zoals woningcorporaties, scholen, hulpverlenende instellingen, welzijnswerk, gemeentelijke afdelingen en diensten, jeugdwerk, (jeugd)reclassering en Bureau Halt hierin taken. Ook (groepen) burgers en ondernemers zijn op allerlei manieren betrokken (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Crawford, 1997). De zorg voor veiligheid kan daardoor gebruikmaken van de middelen en deskundigheden van tal van partijen. Maatwerk en een integrale aanpak van problemen worden beter mogelijk. Tegelijk heeft deze ontwikkeling schaduwzijden. De aanpak van criminaliteit en overlast is een complex en onoverzichtelijk veld geworden. Bovendien komt de vraag op hoe in een dergelijk veld waaraan veel ook private partijen hun bijdrage leveren, voldaan kan worden aan publieke waarden en waarborgen.

In Nederland wordt op dit punt een belangrijke plaats ingeruimd voor de gemeente. Deze is in de regel niet alleen met veel afdelingen en diensten betrokken bij de aanpak van uiteenlopende plaatselijke en concrete veiligheidsproblemen. Van gemeenten wordt eveneens verwacht dat zij de zogenaamde 'regie' in de lokale veiligheidszorg op zich nemen. Onder deze regietaak wordt onder meer verstaan dat de betrokkenheid van vele partijen bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen wordt gestimuleerd, dat samenwerking tussen partijen wordt gefaciliteerd, afstemming van activiteiten en initiatieven wordt bevorderd en dat gemeenten deze veelheid van initiatieven weten te sturen en te coördineren. Hoewel gemeenten de afgelopen jaren vaak veel energie en middelen in regie staken, laat de praktijk zien dat dit voor hen een moeilijke taak is. De veiligheidszorg richt zich op de aanpak van vaak

complexe problemen. Veel van die thema's liggen politiek en maatschappelijk gevoelig en roepen tal van emoties op. Bovendien is de veiligheidszorg een complex veld, waarbij gemeenten afhankelijk zijn van de informatie, deskundigheid en inzet van andere partijen en instanties.

Om die reden is de afgelopen jaren op uiteenlopende manieren geprobeerd de sturende en coördinerende capaciteit van gemeenten in de veiligheidszorg te versterken. Een beginpunt van deze ontwikkeling ligt midden jaren tachtig. Toen kregen gemeenten vanuit het ministerie van Justitie in het kader van de beleidsnota *Samenleving en criminaliteit* de mogelijkheid subsidies aan te vragen om proefprojecten op te zetten, gericht op de bestuurlijke preventie van wat toen nog kleine criminaliteit heette (Zwanenburg & Smit, 1990). Dit beleid droeg ertoe bij dat gemeenten zich voor het eerst in beleidsmatige zin gingen bezighouden met de aanpak van criminaliteit. Deze stimulans vanuit het ministerie van Justitie was buitengewoon succesvol en reikte veel verder dan afzonderlijke projecten. Sinds die tijd is de zorg voor veiligheid niet meer weg te denken van de gemeentelijke beleidsagenda's.

Toch komen er steeds weer signalen dat de regie dikwijls niet zonder problemen verloopt. Daarom werd tussen 2005 en 2008 het *Project Veilige Gemeenten* uitgevoerd. Doel hiervan was de betrokkenheid en regie van gemeenten in het lokaal veiligheidsbeleid te versterken. Ondanks de positieve evaluatie van dit project (Bootsma et al., 2008) kwam de regering in 2007 met het plan de regie door gemeenten in de veiligheidszorg wettelijk te verankeren. Er is lange tijd gewerkt aan een wetsontwerp hiervoor. Oorspronkelijk zou de wettelijke verankering van de gemeentelijke regierol begin 2008 in werking moeten treden (Algemene Rekenkamer, 2007). Vervolgens is aanzienlijke vertraging opgetreden. In juli 2008 is door de Raad van State advies gegeven over een eerste versie van het wetsvoorstel (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2008). In het begin van 2010 is een tweede aangepaste versie van dit wetsvoorstel, *Gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid* getiteld, opnieuw aan de Raad van State voorgelegd. Daarna is in augustus 2010 een derde aangepaste versie van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Het gaat om het voorstel tot *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid*. Op het moment dat dit wordt geschreven, is onduidelijk of en wanneer dit voorstel in behandeling zal worden genomen.

Het voorstel van augustus 2010 is ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de voorgaande versies van het wetsvoorstel *Gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid*. Waar volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel gemeenten 'doorzettingsmacht' zouden moeten krijgen ten opzichte van andere partijen, komt dit in het huidige wetsvoorstel niet meer te

rug. In plaats van het creëren van een bevoegdheid voor gemeenten om verplichtingen te kunnen opleggen aan partners die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid, is in het laatste wetsvoorstel gekozen voor invoering van een zogenoemde ‘zorgplicht’ voor burgemeesters:

‘Het wetsvoorstel voorziet [...] in een invoering van een inspanningsverplichting van de burgemeester om – zonder inbreuk te maken op bestaande bevoegdheden – te doen wat nuttig en nodig is om de lokale veiligheid te bevorderen waaronder de ontwikkeling en uitvoering van het integraal veiligheidsplan’.²

In dit opzicht is het huidige wetsvoorstel minder omvattend dan de oorspronkelijke plannen.

Gemeentebestuurders en -ambtenaren lijken tamelijk hoge verwachtingen te hebben van een wettelijke verankering van de regierol van gemeenten. Het is echter de vraag of het wetsvoorstel wel een antwoord is op de problemen die zich in de praktijk van de regie voordoen. Bovendien lijkt de kans groot dat invoering van dit voorstel nieuwe problemen zal creëren. Daarom wordt in dit hoofdstuk nagegaan in hoeverre het voorstel tot *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid* aansluit bij de problemen in de praktijk van de gemeentelijke regie. Daartoe wordt nagegaan welke factoren de gemeentelijke regie belemmeren. Eerst wordt het wetsvoorstel kort behandeld. Daarbij wordt het oorspronkelijke wetsvoorstel *Gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid* als uitgangspunt genomen. De inhoud van dit wetsvoorstel is illustratief voor de context waarbinnen de voornemens voor een wettelijke verankering van de gemeentelijke regierol zijn ontstaan. Tevens ligt in dat eerste wetsvoorstel de oorsprong van het huidige voorstel. Ook wordt aandacht geschonken aan de belangrijkste verschillen tussen beide voorstellen. Voorts wordt ingegaan op het begrip regie. Daarna staat de praktijk van de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg centraal en de belangrijkste factoren die daarbij een rol spelen. Tot slot wordt op basis hiervan nagegaan in hoeverre het wetsvoorstel tegemoetkomt aan de bestaande problemen en welke effecten daarvan zijn te verwachten.

Wetsvoorstel

Tot enkele jaren geleden overheerste in beleidskringen een egalitair, horizontaal beeld van de rol van de gemeente in de lokale veiligheidszorg. Er werd van uitgegaan dat effectieve sturing door gemeenten op

dit terrein eerder een kwestie was van ‘verleiden’ of van ‘informele ondersteuning’ dan van ‘opleggen’ of ‘afdwingen’ (Van der Aa et al., 2002: 14; Ministerie van BZK, 2003: 8; Ministerie van BZK, 2006: 7). Omdat termen als sturing of management te directief klonken, werd de voorkeur gegeven aan de blijkbaar vriendelijker ogende term regie (Ministerie van BZK, 2003: 9). Deze terminologie paste bij de reeds vaak gesignaleerde verschuiving van *government* naar *governance* (Pierre, 2000; Newman, 2001), een onderscheid dat dan niet alleen een analytische, maar ook een normatieve betekenis krijgt.

Sinds enkele jaren is deze beleidsconsensus in Nederland doorbroken. Om de (vermeende) krachteloosheid van horizontale sturing te vermijden, wordt weer geroepen om een meer hiërarchische rol van de overheid in de veiligheidszorg (vgl. Tops, 2007a). In aansluiting daarop hebben directieve vormen van sturing en uitbreiding van bevoegdheden, alsook dwangmiddelen, aan populariteit gewonnen. Het wetsvoorstel *Gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid* is illustratief voor deze omslag. Omdat de tekst van dit wetsvoorstel niet openbaar is gemaakt, moeten wij afgaan op de informatie die hierover beschikbaar is dankzij een artikel van Timmermans (2010), die als programmamanager Bestuurlijke Aanpak bij het directoraat Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nauw betrokken was bij de voorbereidingen van dit voorstel.

Volgens Timmermans geldt voor de regering het uitgangspunt dat de regie in de veiligheidszorg moet liggen bij de gemeente. Juist de gemeente staat dicht bij burgers, is democratisch gelegitimeerd en opereert op het niveau waar veel veiligheidsproblemen ontstaan. Volgens de regering zou het voor gemeenten vaak niet gemakkelijk zijn andere partijen te binden aan integrale veiligheidsinspanningen. Tegelijk zouden veel gemeenten te weinig actief regie voeren, onvoldoende extern gericht zijn, intern te weinig op één lijn opereren en vaak onvoldoende de sterke partner zijn waar om wordt gevraagd. Het wetsvoorstel heeft daarom als doel de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg te versterken.

Krachtens het wetsvoorstel moeten gemeenteraden eens per vier jaar een integraal veiligheidsplan opstellen, gebaseerd op een periodieke (sociale) veiligheidsanalyse. Dat plan bevat de doelen en te behalen resultaten van het lokaal veiligheidsbeleid. Alle relevante partijen in de lokale veiligheidszorg moeten zich binden aan deze doelen en te behalen resultaten. De gemeente maakt bindende afspraken met alle partijen over de uitvoering van het plan. Als dergelijke afspraken onvoldoende tot stand komen, legt de gemeente volgens het wetsvoorstel verplichtingen op aan de betrokken partijen. Het opleggen van deze verplichtingen moet voldoen aan waarborgen als evenredigheid, een voldoende termijn voor overleg en het afwegen van betrokken belan-

gen. Op het moment dat een organisatie een opgelegde verplichting niet nakomt, krijgt de gemeente op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid dit af te dwingen via bestuursdwang en een dwangsom. Daarmee zou de gemeente gaan beschikken over doorzettingmacht tegenover andere partijen in de lokale veiligheidszorg. Overigens zou deze doorzettingmacht van de gemeente niet gelden ten aanzien van belangrijke partijen, zoals de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechterlijke macht (Timmermans, 2010). Wanneer een instantie bezwaar heeft tegen het besluit van de gemeente, kan zij hiertegen in beroep gaan bij de bestuursrechter.

Het huidige wetsvoorstel dat in augustus 2010 naar de Tweede Kamer is gestuurd, wijkt met name op het punt van doorzettingmacht af. Dit wetsvoorstel beoogt de regierol van gemeenten op het terrein van lokale veiligheid te versterken door middel van twee maatregelen. De verplichting voor gemeenten tot het ten minste eenmaal in de vier jaar opstellen van een integraal veiligheidsplan blijft in het huidige wetsvoorstel gehandhaafd. Daarnaast wordt een zorgplicht voor de burgemeester ingevoerd. De burgemeester behoort toe te zien op het lokale veiligheidsbeleid (artikel 171a van de Gemeentewet). Het nieuwe wetsvoorstel geeft gemeenten daarbij geen nieuwe bevoegdheden om andere partijen te kunnen verplichten tot het verlenen van medewerking aan de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid. Hiermee is het oorspronkelijke idee om gemeenten doorzettingmacht te geven dus verlaten. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat gemeenten bij de uitoefening van de regiefunctie gebruik moeten maken van bestaande sturingsinstrumenten. De memorie noemt verticale sturingsinstrumenten, financiële sturingsinstrumenten, vergunningen en wettelijke bevoegdheden. Van een meer horizontaal beeld van de rol van de gemeente is volgens de memorie van toelichting geen sprake. Gelet op de positie van de burgemeester dient deze bij de uitoefening van de regiefunctie gebruik te maken van zijn natuurlijke gezag, zonder dat nieuwe bevoegdheden worden toegekend.

Het begrip regie

Al vaker is geconstateerd dat het begrip regie nogal vaag is en in verschillende betekenissen wordt gehanteerd. Daarom wordt er hier eerst kort op ingegaan. Een frequent aangehaalde omschrijving van gemeentelijke regie is van Pröpper et al. (2004: 7):

‘een bijzondere vorm van sturen [...] gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.’

Met deze omschrijving blijft onduidelijk waarin regie zich onderscheidt van andere vormen van sturing. Daarom wordt hier in navolging van de culturele theorie van Douglas (1982) onderscheid gemaakt tussen vier fundamentele sturingsculturen (Hood, 2000). De eerste vorm van sturing is de traditionele hiërarchie, waarin sturing plaatsvindt door middel van bevel en opdracht. De basis daarvan is gezag en autoriteit. Ten tweede is er de individualistische sturing. Beïnvloeding gebeurt daar door financiële prikkels en marktwerking. Gemeenten kunnen zo andere instanties sturen door subsidiëring en uitbestedingprocedures. Ten derde is een fatalistische vorm van sturing te onderscheiden. Daarbij vindt sturing plaats op grond van kansberekening. Er heerst scepsis over de mogelijkheden tot doelgerichte beïnvloeding. Afwachten en aan het lot overlaten zijn kenmerkend. Tot slot is er egalitaire sturing. Daarbij staan onderhandelen, overtuigen en wederzijds vertrouwen centraal tussen partijen die als min of meer gelijken worden beschouwd. Deze vorm van sturing komt overeen met wat in de huidige Nederlandse beleidstaal 'regie' heet. De culturele theorie veronderstelt dat elke vorm van sturing sterke en zwakke kanten heeft. De verschillende vormen van sturing zijn daarbij niet los van elkaar te zien. Zij vormen voor een belangrijk deel reacties op elkaars zwakke punten en staan in een onderlinge spanning. Vanuit deze theorie is te verwachten dat na een periode waarin egalitaire noties centraal staan (tijdelijk) weer meer nadruk komt op elementen uit andere sturingsculturen, hetgeen overigens weer tot nieuwe fricties en spanningen zal leiden (Hood, 2000).

In de praktijk wordt het begrip regie vaak ruimer opgevat dan in de omschrijving van Pröpfer en collega's. Het omvat dan ook het stimuleren van een actieve opstelling en betrokkenheid van partijen bij de aanpak van onveiligheid, het bevorderen van samenwerking en afstemming, en het eventueel beslechten van conflicten tussen partijen (Terpstra, 2001). Daarnaast bestaat regie, zeker in de veiligheidszorg, uit het ontwikkelen van een visie op de aard van problemen en op de mogelijkheden en strategieën deze aan te pakken. Andere partijen moeten worden overtuigd van de ontwikkelde visie en worden gemotiveerd om op grond daarvan een bijdrage te leveren. Juist bij regie als horizontale vorm van sturing gaat het, naast een inhoudelijke component, om een procesmatige component, waaronder het vermogen tot overtuigen, onderhandelen en coachen. Regie heeft betrekking op samenwerking tussen partijen die in belangrijke mate zelfstandig zijn. Of samenwerking vruchtbaar is, is afhankelijk van de mate waarin tussen partijen een symbiotische afhankelijkheid ontstaat: hebben alle betrokken partijen baat bij de samenwerking? Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de verdeling van hulpbronnen (zoals deskundigheid, informatie, geld, status, bevoegdheden en andere gewaardeerde middelen) en van

de wijze waarop deze verdeling beïnvloed wordt door de samenwerking (Benson, 1975; O'Toole & Montjoy, 1984). Daarnaast is samenwerking afhankelijk van de mate waarin deze past binnen de opvattingen van de verschillende partijen (Terpstra, 2001). Een succesvolle regie kan de verdeling van hulpbronnen zo beïnvloeden dat de meeste partijen ervan overtuigd raken te kunnen winnen bij samenwerking, en deze vinden passen in hun eigen opvattingen. Daarbij is van belang dat partijen, al zijn zij zelfstandig, beseffen dat zij elkaar nodig hebben om een gemeenschappelijk doel te bereiken (Van der Aa et al., 2002). Tegelijk is de gemeentelijke regie afhankelijk van deze factoren.

Binnen dit algemene raamwerk kan het karakter van gemeentelijke regie aanzienlijk verschillen. De neiging bestaat soms deze regie vooral te zien op het niveau van beleid en beleidsvorming. Voor burgers en externe partijen gaat het echter vaak om de mate waarin de gemeente erin slaagt regie te realiseren op uitvoerend niveau – dat wil zeggen: in samenwerking rond de aanpak van concrete veiligheidsproblemen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Ook kan regie verschillen naar de reikwijdte van de samenwerking. Gaat het slechts om het uitwisselen van informatie? Moeten activiteiten worden afgestemd, maar blijft elke organisatie vanuit de eigen invalshoek en deskundigheid haar werk verrichten? In hoeverre is de samenwerking op een gemeenschappelijke visie gebaseerd, waarbij wellicht middelen en personeel worden uitgewisseld en de grenzen tussen partijen vervagen (Johnston & Shearing, 2003: 107-109; Visser et al., 2008)? Vermoedelijk zal regie bovendien verschillen naar de fase van samenwerking. Uit onderzoek naar interorganisatorische samenwerking blijkt het belang van het onderscheid tussen beginnende en gevestigde netwerken (O'Toole & Montjoy, 1984; Ebers, 1999; Terpstra, 2001). Visser et al. (2008: 42-54) laten zien dat in de aanloopfase van samenwerking rond handhaving andere eisen worden gesteld dan bij al langer lopende samenwerking. In eerste instantie gaat het vooral om het expliciteren van verwachtingen, het tot overeenstemming komen over doelstellingen, het overbruggen van een mogelijke taal- of communicatiekloof en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. Regie bij lopende samenwerking zal doorgaans meer routinematig en controlerend zijn: worden afspraken nagekomen, tijdslimieten gehaald, blijven alle partijen bij de les?

Regie in de praktijk

Hoewel de gemeentelijke regie een centrale plaats heeft in het veiligheidsbeleid, ontbreekt gedegen en gericht wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk van deze regie. Wij moeten het hier doen met enkele cijfermatige studies die zich beperken tot enige indicatoren, relatief

veel rapporten en adviezen (vaak in de vorm van *quick scans*) van consultancy- en adviesbedrijven (waarvan in de regel de empirische basis onduidelijk is), onderzoeken die primair zijn gericht op andere thema's (als Veiligheidshuizen, veelplegeraanpak, lokale veiligheidsnetwerken of handhavingsprojecten), maar die ook enige informatie bieden over de praktijk van de gemeentelijke regie, en tot slot enkele afstudeerscripties (Smits & Klieverik, 2002; Krommendijk, 2005; Rebel, 2008). Het ontbreken van gericht en gedegen onderzoek is des te opvallender, gelet op het ingrijpende wetsvoorstel van de regering. Men zou verwachten dat bij een dergelijke maatregel eerst de praktijk van de gemeentelijke regie goed wordt onderzocht, zodat zicht ontstaat op de problemen en factoren die daarbij een rol spelen. Het gebrek aan dergelijk onderzoek maakt dat wij in deze paragraaf moeten afgaan op zeer diverse informatiebronnen, en op losse en ongelijksoortige gegevens. De aandacht gaat hier vooral uit naar elementen die van belang zijn, gelet op het wetsvoorstel.

Op lokaal niveau wordt thans in brede kring het uitgangspunt gedeeld dat de regie in de lokale veiligheidszorg bij de gemeente hoort te liggen (Pröpper et al., 2004; Inspectie OOV, 2008). Uit landelijk onderzoek (Nikkels et al., 2005; Bootsma et al., 2008) blijkt dat de meeste gemeenten (86 procent) vinden dat zij deze rol ook feitelijk vervullen. Onder de grote gemeenten en centrumgemeenten ligt dit percentage nog hoger, namelijk op 98 procent. Deze percentages liggen al enkele jaren op dit (hoge) niveau. Uit de genoemde onderzoeken blijkt ook dat in 2008 ruim driekwart van de gemeenten beschikte over een nota of aanpak Integrale Veiligheid (IV). Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gaat het zelfs om meer dan 95 procent. Deze percentages zijn de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal gemeenten waarbij de IV-nota is gebaseerd op een expliciete veiligheidsanalyse (61 procent in 2008) is de laatste jaren vrij sterk gegroeid. Er bestaan grote verschillen in de wijze waarop gemeenten hun regietaak invullen, zelfs onder vergelijkbare omstandigheden (Pröpper et al., 2004). In de regel ligt de nadruk meer op regie op beleidsniveau dan op regie over de uitvoering (Inspectie OOV, 2008).

Telkens weer blijkt uit onderzoek dat de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg niet probleemloos verloopt (Inspectie OOV, 2008; Bootsma et al., 2008). Zo noemen lokale bestuurders in interviews tal van problemen die wijzen op een gebrekkige regie, zoals een verschil in prioriteiten tussen gemeenten en lokale partners, afstemmingsproblemen, het moeilijk kunnen afdwingen van bijdragen van andere partijen, gebrekkige informatie-uitwisseling, onvoldoende monitoring door de gemeente, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en probleemeigenaarschap, en gebrekkige interactie tussen ambtelijke organisaties en uitvoerders werkzaam bij andere instanties (Nikkels et al.,

2005). In tegenstelling tot gemeenteamttenaren, zo blijkt uit landelijk onderzoek, is slechts een beperkt deel (37 procent) van de gemeenteraadsleden van oordeel dat de regie van het lokale veiligheidsbeleid ook feitelijk bij de gemeente ligt (Van der Torre-Eilert et al., 2010). Volgens verschillende onderzoeken beschouwen partners de gemeente veelvuldig als ‘zwakste partij’ in hun netwerk (Terpstra & Kouwenhoven, 2004) of als ‘lastige partner’ (Bakker, 2009). Vooral door de politie wordt regelmatig geklaagd over het gebrek aan visie, onvoldoende regie en falende samenwerking bij de gemeente (Inspectie OOV, 2008). Gemeenten zouden volgens politiemensen te bureaucratisch en traag opereren en onvoldoende actief zijn in de regie (Straver et al., 2009).

Soms wordt verondersteld dat deze problemen zich bij grote gemeenten minder voordoen. Pröpper et al. (2004) vonden echter geen verband tussen gemeentegrootte en de mate waarin gemeenten actief zijn in de regie. Volgens onderzoek van de Inspectie OOV (2008) zijn grote gemeenten vooral actiever op beleidsniveau. Het verschijnsel dat grote gemeenten vaker een IV-nota of veiligheidsanalyse hebben, duidt hier ook op. Volgens de Inspectie zijn kleinere gemeenten echter ‘juist goed in de uitvoering’. Over de vraag wie de coördinatie en regie moet uitvoeren, kan in lokale veiligheidsnetwerken verwarring en zelfs strijd ontstaan. Dat kan te maken hebben met onvrede van partijen, omdat ze hiervoor geen middelen willen vrijmaken of geen autonomie willen afstaan (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Recent onderzoek laat zien dat de politie uit onvrede over het gebrek aan regie door de gemeente deze vaak zelf weer in handen neemt, al zijn korpsen van oordeel dat de regietaak bij de gemeente hoort en niet bij henzelf (Terpstra, 2008a; Inspectie OOV, 2008; Straver et al., 2009).

Er worden uiteenlopende oplossingen gehanteerd om het gebrek aan praktische en doeltreffende regie van de gemeente op te vangen. Steeds vaker wordt een splitsing gemaakt tussen de regie over zorgtrajecten en die over de strafrechtsketen. Deze duale regie komt zowel voor bij de veelplegersaanpak (Bakker, 2009) als in toenemende mate bij de Veiligheidshuizen. Soms heeft de gemeente dan de *overall*-regie of laat de gemeente de regie over de lokale veiligheidszorg geheel of gedeeltelijk over aan het Veiligheidshuis (Van Vianen et al., 2008; Hulsen & Moors, 2009). Soms besteedt een gemeente de regie over een complex lokaal veiligheidsnetwerk uit aan een gespecialiseerd particulier bureau (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Krommendijk, 2005). Een andere oplossing is de stadsmarinier in Rotterdam. Deze functie is bedoeld om de daadkracht van de gemeentelijke regie te vergroten (Tops, 2007a). Dit kan de stadsmarinier, omdat hij (of zij) een directe lijn heeft met zowel het gemeentebestuur als met de uitvoering in de deelgemeente, en omdat hij beschikt over financiële middelen waarmee partijen kunnen worden geactiveerd. De instelling van de stadsmarinier lijkt vooral

een manier om de stroperigheid van de vele schakels tussen bestuur en uitvoering te doorbreken. De aan de stadsmarinier toegeschreven doorzettingsmacht lijkt dan ook minstens deels intern gericht.

Belemmeringen

Verschillende factoren dragen ertoe bij dat zich in de gemeentelijke regie over lokale veiligheidszorg problemen en knelpunten voordoen, vooral op het niveau van de uitvoering en van lokale veiligheidsnetwerken. Onderzoek laat zien dat veel van deze factoren bij de gemeenten liggen. Wij beperken ons hier tot de meest relevante factoren.

Ten eerste kan, hoewel veiligheid hoog op de lokale politieke agenda staat, de gemeentelijke regie op uitvoerend niveau worden belemmerd door een gebrek aan bestuurlijk draagvlak en *commitment*. De gemeentelijke regie wordt dan bemoeilijkt door onvoldoende visie op de aard en aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Dit kan ook gebeuren doordat bij gemeenten een onvoldoende duidelijk en consistent beeld bestaat van hun regierol en hoe gemeentelijke verantwoordelijkheden zich daarbij verhouden tot die van andere partijen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Pröpper et al., 2004; Krommendijk, 2005; AEF, 2005 en 2006; Bruggeman, 2010).

Ten tweede zijn gemeenten veelal met meerdere afdelingen of diensten betrokken bij de aanpak van onveiligheid. Daartussen bestaat nogal eens onvoldoende afstemming, zowel inhoudelijk als in werkwijze. Deze verkokering kan leiden tot wantrouwen of conflicten. Bij partners kan zo de indruk ontstaan van ambtelijke traagheid, besluiteloosheid of gebrek aan consistentie. Afdelingen of diensten die zijn belast met de coördinatie of regie van netwerken rond de aanpak van concrete veiligheidsproblemen (zoals een wijkbureau of afdeling veiligheid) zijn vaak tamelijk nieuw, relatief klein of enigszins geïsoleerd. Zij hebben daardoor intern een zwakkere positie, waardoor zij grotere of al langer bestaande gemeentelijke eenheden moeilijk kunnen dwingen afspraken te volgen die in een lokaal veiligheidsnetwerk zijn gemaakt (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Pröpper et al., 2004; AEF, 2005 en 2006; Inspectie OOV, 2008; Bakker, 2009). Telkens weer blijkt dat externe regie in de veiligheidszorg moeilijk kan worden gerealiseerd als de interne regie bij een gemeente onvoldoende is.

Ten derde, in een horizontaal veld waarin partijen onderling afhankelijk zijn, moet een regisseur van een netwerk bij andere partijen gezag genieten en overkomen als onpartijdig, deskundig en betrokken (Terpstra, 2001; Pröpper et al., 2004). Uit meerdere studies blijkt dat de regiefunctie door gemeenten veelal onvoldoende wordt ingevuld, zeker gelet op de hoge eisen die daarvoor gelden (Pröpper et al., 2004;

AEF, 2005 en 2006). Mede daardoor kan een gemeentelijke regisseur in de ogen van partners te weinig bevoegdheden, zeggenschap of gezag hebben (Bakker, 2009). Volgens de Algemene Rekenkamer (2007) hebben gemeenten onvoldoende bevoegdheden voor een adequate regie in de veiligheidsozorg, omdat ze andere partijen niet kunnen dwingen tot bepaalde afspraken. Anderen menen dat de regie bij de Veiligheids-huizen tekortschiet, omdat 'regie zonder doorzettingsmacht vaak een lege huls is' (Dammen et al., 2008). In beide gevallen is echter onduidelijk wat de empirische basis is van deze stelling. Bovendien wijzen weer andere onderzoeken in een andere, tegengestelde richting. Zo blijkt uit een studie van AEF (2006) dat gemeenten vinden dat zij in de veiligheidsozorg 'over het algemeen voldoende mogelijkheden tot sturing en beïnvloeding' hebben. Een beperkt deel van de gemeenten verwacht dat versterking van hun wettelijke bevoegdheden hun regierol zal vergemakkelijken. Verreweg de meeste gemeenten menen dat uitbreiding van hun dwangmogelijkheden tegenover andere veiligheidsozorg-partners geen belangrijke bijdrage zal leveren aan de oplossing voor de problemen in de regie (Bootsma et al., 2008).

Tot slot hangen problemen in de gemeentelijke regie deels samen met de dikwijls wat ambtelijke cultuur binnen lokale overheden en de kloof met een meer actiegerichte cultuur bij politie of burgers. Volgens dergelijke partijen is de gemeente vaak traag, bureaucratisch en onvoldoende doortastend. Gemeenteambtenaren zijn doorgaans meer georiënteerd op beleidsprocessen dan op het snel oplossen van concrete en urgente veiligheidsproblemen. Bij partners treedt vervolgens onvrede op (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009; Straver et al., 2009).

Tot besluit

Onderzoek laat bij herhaling zien dat de gemeentelijke regie in de lokale veiligheidsozorg uiteenlopende knelpunten kent. De vraag die hier centraal staat, is of het wetsvoorstel ten aanzien van de gemeentelijke regie een oplossing zal bieden voor de problemen die zich daarbij voordoen. Mede gelet op de uitkomsten van onderzoek op dit terrein, is dat ernstig de vraag. Deels lijkt het wetsontwerp overbodig. Zo is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van een wettelijke verplichting aan gemeenten om elke vier jaar een integraal veiligheidsplan op te stellen als de meeste gemeenten (en zeker de grotere) dit al doen. Dat geldt ook voor de verplichting tot een periodieke veiligheidsanalyse. Bovendien lijkt de regering te veel te verwachten van instrumenten als een integraal veiligheidsplan of gemeentelijke veiligheidsanalyse. De hier beschreven onderzoeken maken (opnieuw) duidelijk dat een integraal

veiligheidsplan en een veiligheidsanalyse geen garantie zijn voor een duidelijke visie van gemeenten op regie. Tevens zijn zij niet zonder meer in staat deze te vertalen naar de aanpak van concrete problemen, naar veiligheidsnetwerken of interventies.

Voorts blijkt uit de beschreven onderzoeksresultaten niet duidelijk dat gemeenten behoefte zouden hebben aan meer bevoegdheden en doorzettingsmacht. Dit wordt in het huidige wetsvoorstel erkend. Het voorstel voorziet niet meer in een bevoegdheid die gemeenten doorzettingsmacht verschaft. Benadrukt wordt dat gemeenten andere partijen via bestaande sturingsinstrumenten aan bepaalde afspraken kunnen houden en ze daartoe in sommige gevallen ook kunnen dwingen. Gelet op de beperkte wijze waarop gemeenten nu hun regietaak vaak invullen, is het überhaupt de vraag of het verstandig zou zijn gemeenten zulke vergaande dwangbevoegdheden te geven. Een beperkte visie op regie en op veiligheidsvraagstukken of een onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid bij een integrale aanpak verbetert niet als daaraan dwangmiddelen worden gekoppeld. Ondanks de waarborgen die zouden worden verbonden aan de toepassing van doorzettingsmacht en dwangsommen, valt te verwachten dat de inzet van dergelijke middelen in de praktijk onbedoelde negatieve effecten kan hebben. Impliciet werd ervan uitgegaan dat de opvattingen en visie van gemeenten superieur zijn aan die van hun partners en dat zij daarom de bevoegdheid moeten hebben deze aan andere partijen op te leggen. Onderzoek laat echter zien dat de deskundigheid, informatie en visie van gemeenten met betrekking tot veiligheidszorg vaak beperkingen kennen. Het in veel gevallen incidentgebonden karakter van gemeentelijk veiligheidsbeleid doet vrezen dat met dergelijke vergaande bevoegdheden wel harder zou kunnen worden opgetreden, maar dat de kans op missers ook groter zal worden. Ook bestaat het risico dat in relaties tussen gemeenten en partners dan frequenter conflicten zullen ontstaan. Mogelijk kunnen partners vervolgens passief achterover gaan leunen en afwachten wat de gemeente voor hen beslist. Gezien de noodzaak van een actieve inzet van relevante partijen zou dat zeker onwenselijk zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg uiteenlopende en, naar het soms lijkt, tamelijk persistente problemen kent, zoals onvoldoende visie en draagvlak, interne verkokering, een zwakke invulling van de regiefunctie en een te trage, ambtelijke en te weinig probleemgerichte cultuur. Om de regie in de veiligheidszorg door gemeenten te versterken is het beter die problemen aan te pakken. Hoewel het huidige wetsvoorstel niet meer voorziet in doorzettingsmacht en daarmee tegemoetkomt aan een aantal bezwaren tegen de voorgaande versie van het wetsvoorstel, lijkt de introductie van een zorgplicht voor de burgemeester een merkwaardig compromis. Invoering van een dergelijke zorgplicht houdt feitelijk niet

meer in dan het benadrukken van de positie van de burgemeester en de verantwoordelijkheden die dit met zich brengt zonder dat extra bevoegdheden worden toegekend. Het voorstel tot *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid* laat de belangrijkste problemen met betrekking tot de gemeentelijke regierol liggen en zal vermoedelijk eerder nieuwe problemen creëren, alle hoge verwachtingen bij gemeenten over dit wetsvoorstel ten spijt.

Noten

- 1 TK 2009-2010, 32 459, nr. 2. Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid. Den Haag, documentatie Tweede Kamer.
- 2 TK 2009-2010, 32 459, nr. 3. Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid (memorie van toelichting). Den Haag, documentatie Tweede Kamer.

3 De problematische regierol van gemeenten

Naar een democratische lokale veiligheidszorg

Bas van Stokkom

In de overgrote meerderheid van studies over lokale veiligheidsnetwerken worden kanttekeningen geplaatst bij de gemeentelijke regierol. De veiligheidscoördinatoren van gemeenten beschikken doorgaans niet over middelen en bevoegdheden om min of meer autonome organisaties als bijvoorbeeld woningcorporaties en jongerenwerk aan te sturen. Bovendien zijn gemeenten afhankelijk van regionaal georganiseerde organisaties, zoals de politie en brandweer (Cachet & Ringeling, 2004; AEF, 2006; Terpstra, 2010). De onmacht van de gemeentelijke regie heeft ook te maken met de complexiteit en gelaagdheid van het lokale veiligheidsveld waarin vele veiligheidsissues spelen – van jongerenproblemen, fysieke verloedering en uitgaansoverlast tot leegstand en illegalenproblematiek (De Kimpe & Cachet, 2009). Terpstra & Kouwenhoven (2004) wijzen erop dat gemeenten er niet in slagen de regierol in lokale netwerken adequaat te vervullen, omdat ambtenaren weinig zichtbaar zijn, weinig bestuurskracht tonen en gefragmenteerd en verkokerd opereren. De gemeentelijke regierol beperkt zich al te vaak tot het ‘runnen’ van papieren beleidsprocessen; men is intern gericht en komt nauwelijks toe aan het ondersteunen van geplande acties in de wijken. Het overleg wordt vaak als een doel in zichzelf beschouwd. Burgers krijgen regelmatig de indruk dat hun eigen plannen tegen de ‘bureaucratische muur’ afketsen, en dat het veiligheidsbeleid veel te ingewikkeld is. Ze voelen zich niet of nauwelijks gehoord en krijgen maar moeilijk toegang tot de gemeente.

De studie *Veiligheidszorg als bestuurlijke opdracht* (SMVP, 2006) signaleert dezelfde problemen. Het merendeel van de gemeenten heeft moeite om het integrale veiligheidsbeleid te vertalen naar de uitvoering. In de lokale praktijk voert de politie in feite de regie vanwege haar grote kennisvoorsprong. Gemeentelijke ambtenaren zijn sterk gefixeerd op eisen als behoorlijk bestuur en het op de juiste wijze doorlopen van procedures, terwijl het nemen van concrete en zichtbare maatregelen relatief weinig aandacht krijgt. Wijkgericht handelen heeft bij afdelingen en diensten op het stadhuis blijkbaar een lage prioriteit.

Tevens is er sprake van verschillen in prioriteiten tussen gemeenten en lokale partners, doen zich afstemmingsproblemen voor, kampen partijen met gebrekkige informatie-uitwisseling, en heersen er onduidelijkheden over wederzijdse verantwoordelijkheden. Het zal dus geen verbazing wekken dat van alle partijen die meedoen in de lokale veiligheidszorg de rol van gemeenten als de zwakste wordt ervaren.

Op de geconstateerde ‘zwakke regie’ binnen lokale veiligheidsnetwerken volgen meestal twee reflexen om deze te verhelpen: ten eerste, de netwerken stringenter verantwoording laten afleggen (‘afrekenen op resultaat’) en, ten tweede, gemeenten meer bevoegdheden en doorzettingsmacht geven. De eerstgenoemde reflex van ‘verantwoording afleggen’ zet in op het stroomlijnen en uniformeren van de uitvoeringspraktijken, vaak door bedrijfsmatige procedés. Zo krijgen medewerkers van gemeenten steeds meer te maken met nieuwe regelgeving, richtlijnen, *tools* en andere instrumenten waaraan zij zich niet gemakkelijk kunnen onttrekken. Voor de tweede reflex van ‘doorzettingsmacht creëren’ is het wetsvoorstel *Gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) tekennend (Terpstra & Krommendijk in deze bundel; Timmermans, 2010). Het wetsvoorstel beoogt het gebrek aan daadkracht binnen lokale netwerken te verhelpen door relevante partijen te binden aan samenwerkingsafspraken. Daarbij is gesproken over de mogelijkheden van bestuursdwang en een dwangsom als instellingen de opgelegde verplichtingen niet nakomen, al zijn deze maatregelen inmiddels uit het wetsvoorstel geschrapt.

In dit hoofdstuk zal ik beide reflexen kritisch bespreken en aangeven dat ze geen navolging verdienen. Ik zal dit doen door nader in te gaan op het model van ‘lokale partnerships’ in Engeland en Wales.¹ Bedrijfsmatig werken en verplicht samenwerken vormen de kern van dit samenwerkingsmodel. Vervolgens zal ik, op basis van ervaringen in Engeland, aangeven dat de Nederlandse situatie van ‘relatieve lokale autonomie’ (‘laat duizend bloemen bloeien’) zo slecht nog niet is, al zijn in ons land eveneens centraliserende tendensen vanuit de rijksoverheid zichtbaar. Niettemin moeten we nog altijd op zoek naar opties om de slagvaardigheid van lokale veiligheidsnetwerken te versterken. In de laatste paragraaf schets ik daarom een oplossingsrichting die aansluit op de democratisering van de veiligheidszorg en het vergroten van politiek draagvlak. De lokale politiek zou een groter stempel kunnen drukken op het lokale veiligheidsbeleid, en het democratische profiel van veiligheidsnetwerken kunnen verstevigen. Hierbij gaat het om een provisorisch verwoord perspectief met veel haken en ogen dat vooral discussie wil losmaken.

De Engelse lokale partnerships

In 1991 werd het zogenaamde ‘Morgan-rapport’ gepubliceerd dat sterker inzette op de preventie van criminaliteit dan de conservatieve regeringen tot dan toe hadden bepleit. Volgens het rapport ligt het niet voor de hand dat de politie de enige eigenaar is van criminaliteit- en overlastproblemen. Ook het gemeentebestuur en andere instanties zoals scholen en woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor *community safety*. Toen Labour in 1997 aan de macht kwam, werden de kernideeën van dit rapport overgenomen en tot leidraad van het lokale veiligheidsbeleid gemaakt. Onder de *Crime and Disorder Act* van 1998 kwam de verantwoordelijkheid voor vermindering van criminaliteit en overlast bij nieuw op te richten samenwerkingsverbanden te liggen: de *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (CDRP’s). De wettelijke verantwoordelijkheid voor het bestrijden van criminaliteit en overlast werd daarmee gedelegeerd naar lokale lichamen.

Sindsdien is de leiding over partnerships – ook wel *community safety teams* genoemd – in handen van een strategiegroep waarin de lokale overheid, politie, brandweer en de eerstelijns hulppartijen verplicht participeren. Uit hun midden wordt een regisseur aangesteld, een *community safety manager*. Bij de aansturing van partnerships neemt de marktgeoriënteerde filosofie van *New Public Management* (NPM) een centrale plaats in – dat wil zeggen: de overheid neemt de controle van partnerships ter hand door sturing op kwantificeerbare targets en het bevorderen van een ‘audit-cultuur’. Partijen moeten burgers consulteren, audits uitvoeren van lokale criminaliteit- en overlastproblemen, plannen en strategieën opstellen uitgaande van de audit-resultaten, targets en prestatie-indicatoren vaststellen voor elk onderdeel van het plan met vermelding van tijdschema’s, en jaarlijks rapporteren over de voortgang ten opzichte van de targets.

De gevarieerde en gefragmenteerde aard van lokale partnerships heeft intussen tot aanpassingen van het beleid rondom de partnerships geleid. In 2007 werd een *CDRP Reform Programme* doorgevoerd waarin een aantal minimumrichtlijnen voor effectieve *partnerships* is opgesteld (Home Office, 2007). Deze richtlijnen luiden:

- 1 empowered and effective leadership;
- 2 intelligence-led business processes;
- 3 effective and responsive delivery structures;
- 4 community engagement;
- 5 visible and constructive accountability;
- 6 appropriate skills and knowledge.

Het nieuwe programma van het Home Office beoogt kennis over *best practices* te stimuleren in de wirwar van lokale partnerships. Voor-

waarde is om te handelen op basis van *evidence-based* onderzoek dat heeft vastgesteld ‘wat werkt’ om criminaliteit en overlast terug te brengen, en dus strategieën te vermijden die onnuttig, inefficiënt en niet-bewezen zijn. Het Home Office loopt daarbij voorop in het aanreiken van kant-en-klare *toolkits* om ‘wat werkt’ daadwerkelijk te laten werken. De partnerships staan als zodanig geheel in het teken van ‘meetbaar succes’.

In de loop der tijd zijn verschillende partnerships samengesmolten, omdat zij moeite hadden binnen gemeentelijke gebieden voldoende stafleden bij elkaar te brengen. De partnerships bestaan soms uit meer dan honderd mensen in enkele grote stadsdelen van metropolen, maar in plattelandsgebieden soms enkel uit twee mensen. In 2009 waren er 374 partnerships in Engeland en Wales. Uit evaluatiestudies naar de werking van deze lokale samenwerkingsverbanden blijkt het volgende. Ten eerste houdt de centrale overheid stevig greep op de lokale partnerships door ze van subsidie te voorzien. Stafleden van partnerships besteden veel energie om te voldoen aan de subsidievoorwaarden. De kunst bestaat eruit ieder jaar weer geld van het Home Office binnen te halen. Sterker nog, de successen van partnerships worden vaak afgelezen aan de hoeveelheid verworven geld voor ondersteuning van kortetermijnprojecten, niet aan het structureel terugbrengen van criminaliteit en overlast. Er is, met andere woorden, een ‘beauty contest’ (Byrne & Pease, 2008: 352) ontstaan tussen rivaliserende partnerships om de resultaten van de lokale initiatieven op te poetsen. In de tweede plaats wordt veel aandacht besteed aan de APACS (*Assessment of Policing and Community Safety*) waarin de verrichtingen ten aanzien van de vermindering van criminaliteit en overlast nauwgezet worden bijgehouden. Hoewel op papier een grote lokale discretie over strategieën bestaat, zijn er weinig mogelijkheden voor de stafleden om zich aan de APACS-items te onttrekken. Dat betekent in de praktijk dat niet-politiële partners zich conformeren aan veiligheidstargets, terwijl andere, meer sociale doelstellingen worden losgelaten (idem: 353).

Volgens Hughes & Gilling (2004) zijn de stafleden van de partnerships vooral bezig zich aan te passen aan de maatregelen die door het Home Office zijn geïnitieerd. Door de constante ‘douche’ van nieuwe wet- en regelgeving is er weinig ruimte voor reflectie op de praktijk en het opstellen van een eigen agenda. In feite laten de partnerships het na een eigen invulling te geven aan het lokale veiligheidsbeleid. Het verplichte gebruik van technologieën als *crime mapping*, *offender profiling* en *risk prediction* gaat ten koste van de ontwikkeling van specifieke lokale professionele kennis, maar ook van het kennismaken van de lokale behoefte aan veiligheid door consultatie van bewoners. Prestatie-indicatoren moedigen een ‘checklist-benadering’ aan van outputmeting, en een focus op kortetermijnresultaten. Verantwoordelijkheid wordt aldus

vernauwd tot de opgenomen items; zaken die niet op de lijst voorkomen worden afgeschoven. Daarbij is de rol van de *community safety managers* vooral gericht op het verzamelen van informatie over onveiligheid en risicofactoren. In de ogen van Hope (2005) zijn partnerships hierdoor een aanvullend forum geworden voor de politie teneinde wets-handhaving en vermindering van criminaliteit te bevorderen. Verder blijkt uit onderzoek van Hughes & Rowe (2007: 139) dat de *safety managers* de technische aspecten van hun werk (auditing, prestatie-management, statistische criminaliteitsanalyse) bekritisieren. Zij zouden deze aspecten liever overlaten aan specialisten. Bovendien zouden deelnemers aan partnerships – ondanks de druk om snel te scoren – meer aandacht aan de sociale achtergronden van criminaliteit en overlast willen besteden (Hughes, 2004: 34).

Voorts wijzen studies nog op andere tekorten van partnerships. Ondanks de nadruk op consultatie van de gemeenschap is dit een van de zwakkere aspecten van lokale samenwerkingsverbanden. Al doet de terminologie van *community safety* anders vermoeden, *bottom-up* initiatieven vinden zelden plaats en zowel de private als de vrijwillige sector wordt nauwelijks bereikt (Hughes & Edwards, 2002). Bewoners hebben weinig notie waar *community safety* over gaat of wat de professionals onder die vlag uitvoeren. Aansluitend suggereert het concept ‘partnership’ een gedeelde verantwoordelijkheid. Byrne & Pease (2008) kenschetsen partnerships echter als ‘corporatistische duopolies’ geleid door gemeente en politie. In de praktijk neemt daarbij vooral de politie een dominante positie in, wat te danken is aan haar ‘can do’-karakter. Politie mensen worden gezien als de primaire experts, kennismakelaars en specialisten in criminaliteitsbestrijding. Dit leidt ertoe dat de politie haast volledig greep heeft op de agenda van lokale partnerships, en veel andere spelers, onder wie burgers, gemarginaliseerd raken (Hughes, 2004). Verder stelt Skinns (2005) vast dat prestatie-management bij de politie ertoe leidt dat competitie – bijvoorbeeld strijd om de vraag hoe tegemoet te komen aan prestatie-indicatoren – binnen partnerships op de voorgrond komt te staan. Samenwerking kan daardoor worden doorkruist.

Tegelijk bestaat er binnen veel partnerships de nodige kritiek op de invloed van de centrale overheid, wordt er vaak geprobeerd wettelijke vereisten te omzeilen en wordt er onvoldoende uitvoering gegeven aan gemaakte afspraken. Veel partnership-deelnemers zien hun overleg vooral als een ‘talking shop’, waarbij verantwoordelijkheden voor problemen anders dan criminaliteit worden afgehouden. Partnerships komen er dus weinig aan toe andere problemen op de agenda te plaatsen dan de meetbare doelen die op de checklist staan (Phillips et al., 2002). Als een meer preventieve beleidsagenda wordt gekozen, is het bijzonder moeilijk om daarvoor prestatie-indicatoren te ontwikkelen.

Door te focussen op de technische taal van criminaliteitsreductie blijven preventieve doelstellingen en doelstellingen gericht op bredere leefbaarheidsvraagstukken, inclusief het aanpakken van sociale problemen, achter bij het terugdringen van criminaliteit en overlast. Hoewel partnerships op papier de potentie in zich dragen om bij te dragen aan de vitalisering van de *civil society*, heeft in de praktijk repressief, op incidenten reagerend beleid de overhand (Hughes et al., 2002).

Drie tussenconclusies

Wat leren de hiervoor gepresenteerde bevindingen? En welke vergelijkingen kunnen we trekken met de Nederlandse samenwerkingsverbanden? Duidelijk is dat lokale partnerships in Engeland veel minder speelruimte wordt gegund dan in Nederland. Ook de uniformering is veel sterker. Nederland laat een versnipperd beeld zien van lokale veiligheidsnetwerken die alle anders georganiseerd zijn. In Engeland wordt de agenda van lokale aanpak van criminaliteit en overlast meer door de centrale overheid bepaald, ondanks de voorgenomen spreiding van verantwoordelijkheid. De prioriteiten van de centrale overheid bepalen dus sterker wat er op lokaal vlak gebeurt. Een netwerkregime waarin publieke en private instanties op vrijwillige wijze samen vormen aan *new governance* is in Engeland een fictie. De partnerships kunnen nauwelijks 'zelforganiserend' genoemd worden en hebben eerder de kenmerken van een beginnende bureaucratie (Crawford, 2006a).

De partnerships in Engeland maken drie dingen duidelijk. Ten eerste laten ze zien dat *top-down* afrekensturing vaak perverse effecten met zich meebrengt. Bureaucratische taken komen op de voorgrond te staan en men conformeert zich aan de verwachtingen van het auditregiem (de 'beauty contest'). Dat trekt de samenwerkingsinitiatieven weg van het beoogde kerndoel: aanhoudende (overlast)problemen aanpakken. De partnerships leren, ten tweede, dat problemen als onderlinge rivaliteit tussen partners en het afschuiven van verantwoordelijkheden (de 'talking shop') niet worden opgelost door opgelegde verplichtingen. De Engelse ervaringen tonen daarbij ook aan dat betrokkenheid van de partners niet verbetert als daaraan dwangmiddelen worden gekoppeld. Ten derde hebben de partnerships weinig voeling met wat er in de wijken gebeurt. Zij opereren in een 'technocratische niche', min of meer geïsoleerd van de verwachtingen van de lokale bevolking. Partnerships lijken soms losgezongen van de werkelijkheid.

Centraliserende tendensen in Nederland

Tegen deze achtergrond zou Nederland zijn zegeningen moeten tellen. Onderzoek van Pröpper en collega's (2004) in ons land leert dat te veel invloed van het rijk effectief lokaal maatwerk zou doorkruisen. Complexe lokale vraagstukken vereisen specifieke benaderingen en eigen verantwoordelijkheid, alsmede inzet en initiatief van tal van partijen. Die inzet wordt niet bevorderd door deze partijen een keurslijf op te leggen of te verplichten tot samenwerken. De rijksoverheid kan meer bereiken door gemeenten selectief lossier te laten. Differentiatie op lokaal niveau wordt daarom doorgaans als zeer gewenst ervaren, al leidt dat tot flinke verschillen tussen onder andere kleine en grote gemeenten.

Niettemin kent ook Nederland centraliserende tendensen. De rijksoverheid heeft in de loop der jaren haar greep op het lokale veiligheidsbeleid trachten te versterken. De oorspronkelijk overheersende facilitaire sturing – het beschikbaar stellen van handreikingen en gelden zoals de Roethof-middelen – is losgelaten en er zijn sterkere dirigistische vormen van sturing op de voorgrond getreden. Gemeenten hebben de verplichting gekregen een veiligheidsplan te ontwikkelen en er is veel druk om de richtlijnen en handreikingen van BZK te benutten (Cachet & Ringeling, 2004). Daarnaast voert de rijksoverheid een reguleringsoffensief waardoor gemeenten aanhoudend met nieuwe wet- en regelgeving worden bestookt, onder andere om asociaal gedrag, overlast en verloedering in te dammen (Terpstra, 2008b). Onderzoek toont aan dat de opeenstapeling van nieuwe wetten, regels, programma's en handreikingen waar gemeenten mee te maken krijgen, niet tot een betere invulling van de gemeentelijke regierol leiden. Veel gemeenten hebben last van deze ongewenste beleidscumulatie en het vertrouwen in de rijksoverheid voor het ondersteunen van de gemeentelijke regierol is doorgaans laag (Pröpper et al., 2004).

Voorts heeft de rijksoverheid in het verleden prestatieafspraken aan de politie opgelegd, hoewel minder rigouzeus dan in Engeland onder New Labour het geval was. De prestatiecontracten betekenen een forse aanslag op de autonomie van de politieregio's en de gemeenten. Volgens Terpstra & Trommel (2006) is de politie zich hierdoor sterker gaan concentreren op activiteiten die een zichtbare en meetbare opbrengst hebben, waartoe veelal het reactieve en meer repressieve werk hoort. Die 'omdraaiing van doel en middel' is volgens Terpstra & Trommel gepaard gegaan met een verwaarlozing van preventie, contacten met buurtbewoners en samenwerkingspartners. Politiefuncties als aanspreekbaarheid en herkenbaarheid zijn onder druk komen staan, terwijl de zichtbare aanwezigheid in de wijk sinds 2001 is verminderd.

Dit alles wil natuurlijk niet zeggen dat partnerships geen verantwoording hoeven af te leggen van wat zij doen. Het moet alleen niet

zodanig gebeuren dat instrumenten een doel op zichzelf worden. Prestatiemanagement zou met lichtere hand uitgevoerd kunnen worden en men zou het opleggen van te specifieke targets moeten zien te voorkomen (Henry, 2009). Ook het invoeren van puur kwalitatieve methoden om verantwoording af te leggen is het overdenken meer dan waard (Pröpffer et al., 2004; WRR, 2007; Terpstra, 2010). Lokale autonomie is, kortom, een groot goed, maar daarmee is het probleem van 'zwakke regie' nog niet verholpen. Hoe de slagvaardigheid in lokale partnerships vergroten zonder de partijen te verplichten tot samenwerking of het keurslijf van afrekensturing op te leggen?

Naar een democratische lokale veiligheidszorg

Meestal wordt geconcludeerd dat de gemeente de regierol actiever zou moeten oppakken (AEF, 2006; SMVP, 2006). Dat is een wat obligate aanbeveling als de positie van de regisseur niet verandert. De afstand tussen gemeente (of stadsdeel) en de beleidsuitvoering is groot en zal dat vermoedelijk ook blijven. De regisseur is doorgaans goed thuis in de papieren wereld van het gemeentehuis of stadsdeelkantoor, maar heeft vaak weinig kennis van de werkvloer. Bovendien heeft de regisseur weinig greep op de interne afstemming tussen gemeentelijke organisaties en is hij (of zij) niet in staat de interne verkokering te doorbreken. De regisseur zou idealiter op de hoogte moeten zijn van de praktische omstandigheden in het 'veld' en kennis moeten hebben over de potentie van alle relevante partijen (Broekhuizen et al., 2010). Ervaring in uitvoeringsprocessen is dus dringend gewenst. Een optie is, om naar Engels model, een *community safety manager* aan te stellen die de operationele regie op zich neemt. Dat voorkomt wellicht dat andere partijen achterover gaan leunen en wachten op aansturing door de gemeente (CCV & SMVP, 2010). De centrale regie van gemeenten kan dan als excuus gaan fungeren (zoals bij de politie regelmatig zichtbaar is) om de eigen inzet in lokale samenwerkingsverbanden te minimaliseren.

Hoewel het 'optuigen' van de regierol relevant is, wil ik de problematiek rondom veiligheidsnetwerken niet reduceren tot een bestuurskundig of organisatiekundig probleem. Van groter belang is het politieke beleid binnen de steden. Uit veel onderzoeksbevindingen blijkt dat de politieke visie op en draagvlak voor de lokale veiligheidszorg niet sterk ontwikkeld is. Gemeenten leggen slechts in beperkte mate rekenschap af van het proces van samenwerking en de bereikte resultaten. Er wordt bijvoorbeeld nauwelijks verantwoording aan de gemeenteraad afgelegd (Pröpffer et al., 2004). Tegelijk lopen bestuurders, raadsleden en gemeenteambtenaren niet voorop om een visie te ontwikkelen. Zij

zijn nauwelijks betrokken bij lokale netwerken en partnerships. Er is, anders gezegd, onvoldoende *commitment* zichtbaar vanuit het gemeentebestuur (AEF, 2005 en 2006). Lokaal veiligheidsbeleid is te veel een kwestie van uitvoering geworden en fungeert te weinig als een politiek vraagstuk, waarbij noodzakelijkerwijs keuzes moeten worden gemaakt. Volgens Cachet & Ringeling (2004) blijven door het gedepolitiseerde karakter van het lokale veiligheidsbeleid duidelijke keuzes achterwege. De lokale politiek zou haar verantwoordelijkheid moeten nemen, waarbij er meer aandacht zou moeten komen voor het vaststellen van het politieke kader van lokaal veiligheidsbeleid door de gemeenteraad. Ook Pröpper et al. (2004) bepleiten op dit punt een sterkere rol voor de politiek: prioriteitstoekenning, besluitvaardigheid, betrokkenheid en belangstelling hebben een positief effect op het draagvlak voor het veiligheidsbeleid. Gemeenten kunnen winst boeken door de urgentie en het maatschappelijke belang van samenwerking te benadrukken.

Tevens stellen onderzoekers dat er onvoldoende visie op de aard en aanpak van lokale veiligheidsproblemen is (AEF, 2006). Dat probleem komt niet uit de lucht vallen. Al eind vorige eeuw constateerde De Haan (1995) dat een adequate beleidstheorie voor integrale veiligheid ontbreekt. Onveiligheid wordt primair als een bestuurlijk probleem gezien, terwijl in rapportages maatschappelijke oorzaken en achtergronden van onveiligheid nauwelijks worden besproken, laat staan geanalyseerd. Volgens De Haan is het opvallend hoezeer de integrale benadering gestoeld is op een ideologie van sociale harmonie, en nauwelijks oog heeft voor maatschappelijke belangentegenstellingen en sociale conflicten. Hoogenboom (2010b) wijst er verder op dat de belangstrijd die eigen is aan de veiligheidszorg, wordt gesmoord onder een horizontale en naïeve ideologie van 'samen', 'integraal' en '1 + 1 = 3'. In werkelijkheid vormt het lokale veiligheidsbeleid een arena waarin allerlei politieke belangen op elkaar botsen. Veiligheidsplannen en -strategieën moeten worden bevochten, onder andere door onderhandeling en lobbyen.

Wat dat betreft kan Rotterdam als voorbeeld dienen. In 2002 ging het roer daar om en is een grootscheeps offensief tegen onveiligheid van de grond gekomen (Tops, 2007a). De regierol vanuit de lokale overheid werd daarbij aanzienlijk versterkt: stadsmariniers hebben een zware positie binnen het gemeentelijke apparaat gekregen met korte lijnen naar het gemeentebestuur. Hoewel de vele repressieve strategieën en het machtsvertoon van onder andere de interventieteams kunnen worden bekritiseerd, is Rotterdam er zo in geslaagd om het gemeentelijke apparaat te mobiliseren op grond van een urgente en geprofileerde langetermijnvisie (Tops, 2007a). Veel steden lijken dergelijke structurele visies te ontberen, waardoor ook het draagvlak voor het lokale veiligheidsbeleid gering is. Langetermijnvisies zouden het vaak incidentge-

bonden karakter van het huidige politieke veiligheidsdiscours kunnen doorbreken. Intensievere communicatie met burgers lijkt hierbij geboden, zodat de aanpak van overlast en kleine ergernissen serieus wordt genomen. Conflicterende visies op veiligheid kunnen aldus scherper in beeld komen. Wellicht kan hierdoor ook meer weerstand worden geboden aan de druk om met repressieve middelen snel te scoren, alsmede reactief en ad hoc op te treden. Veel nieuw ingevoerde maatregelen die beschikbaar zijn gekomen, zoals preventief fouilleren en het instellen van gebiedsverboden, kunnen beter op hun bruikbaarheid (of het gebrek daaraan) worden getoetst.

Tegelijkertijd heeft een politisering van de lokale veiligheidszorg ook risico's. In een populistisch klimaat staan politici en korpsleiding snel aan de verleiding bloot in te spelen op repressieve aanpakken. Ook heeft het consulteren van bewoners in wijken waar onvrede en ongenoegen heerst risico's. Bewoners kunnen bijvoorbeeld langdurige gebiedsverboden eisen voor overlastgevende jongeren, of er snel voorstander van zijn om dak- en thuislozen uit de buurt te verdrijven (Van Stokkom, 2009). Een bijkomend risico is dat gemeenten kritiekloos meegaan in het reguleringsoffensief tegen antisociaal gedrag. Zij laten dan snel de vraag naar onderliggende problemen en behoeften lopen, zoals jongeren en jongvolwassenen die met leerachterstanden, verslaving, huiselijk geweld, ADHD of andere psychische problemen te maken hebben. Het weggagen van bedelaars of het opleggen van gebiedsverboden kan gauw als excuus gaan dienen om niet meer in te zetten op hulpverlening en begeleiding. Toch kunnen juist in confrontatie met bewoners reële problemen worden opgespoord en kan populistische retoriek ('de hoofddoekjes zijn het probleem') worden ontzenuwd. Als bewoners in buurtplatforms kennismaken welke problemen er in hun buurt spelen (denk aan schooluitval, huiselijk geweld of illegale bewoning) kan (etnische) vooringenomenheid plaatsmaken voor constructief realisme (Van Stokkom & Toenders, 2010).

Deze democratisering van de lokale veiligheidszorg zal bij de politie niet (altijd) in goede aarde vallen. De laatste tien jaar heeft de politie zich op haar zogenaamde kerntaken teruggetrokken (Van Stokkom et al., 2010), wat betekent dat zij zich sterker richt op de aanpak van zwaardere vormen van criminaliteit. Dat is ten koste gegaan van ordehandhavende taken in de publieke ruimte. De politie heeft zichzelf binnen het alledaagse surveillancewerk en het toezicht op de openbare orde meer op de achtergrond gemanoeuvreerd, en heeft een meer operationeel en regisserende werkwijze op zich genomen. Daarbij speelt dat de visie dat politiewerk primair criminaliteitsbestrijding behelst, dominant is gebleven. Op alledaags straatwerk wordt snel neergekeken. De grote vlucht die *information-led* bureauwerk heeft genomen, heeft verder aan deze oriëntatie bijgedragen, evenals de neiging van de politie

om zich, onder druk van prestatiecontracten, tot haar 'kerntaken' te beperken. Politie mensen worden immers allereerst afgerekend op strafrechtelijk georiënteerde prestaties (bekeuren, arresteren). Aan preventieve taken in de wijk en contact met burgers wordt minder aandacht besteed. De politie kan om deze redenen de opdracht van het integrale beleid om ook proactief en preventief te werk te gaan, niet of nauwelijks meer nakomen. Korpsen zitten aldus dubbelhartig in lokale veiligheidsnetwerken: de politie blijft er formeel deel van uitmaken, maar het liefst zou men zich er verder uit willen terugtrekken (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2010).

Daarentegen lijken politici weinig te voelen voor een politie die zich op de kerntaken terugtrekt en zich voornamelijk richt op criminaliteitsbestrijding. Zo geven burgemeesters een aanzienlijk hogere prioriteit aan gebiedsgericht politiewerk (en leefbaarheid in wijken) dan korpschefs. Onderzoek van Huberts et al. (2004) leert dat 91 procent van de burgemeesters en 25 procent van de korpschefs voorstander is van een hogere prioriteit voor gebiedsgericht politiewerk. Burgemeesters – en, zo mag men veronderstellen, ook wethouders en raadsleden – voelen een sterkere impuls om wijkproblemen aan te pakken en bovenop problemen te zitten. Het animo om hulpverlenende middelen in te zetten (bijvoorbeeld gezinsondersteuning of persoonlijke begeleiding van aanhoudend overlastgevende jeugd) lijkt bij bestuurders en politici aanzienlijk groter dan bij de politie. Veel politici zijn voorstander van een brede lokale veiligheidszorg waarin ook de aanpak van sociale problemen een centrale plek heeft (Boutellier, 2005). Een lokaal bestuur dat zich nadrukkelijker in deze geschetste richting profileert, kan zijn gezag over de politie sterker tot uitdrukking brengen en de politie bewegen de samenwerking met andere partners serieuzer ter hand te nemen (Van Stokkom & Toenders, 2010; Skogan, 2006). Een politie die samenwerkt met andere partners vormt de beste garantie dat zij meer aandacht geeft aan preventie en de sociale aspecten van lokale veiligheid. Anderzijds is, zoals gezegd, het probleem van de politie nu juist dat zij niet op de integraliteit van het veiligheidsbeleid wordt afgerekend door de rijksoverheid. Er is onvoldoende beloning voor het proces van samenwerken met andere partijen.

Door de terugtrekkende beweging van de politie komen gemeenten in de verleiding hun kaarten sterker op toezichthouders en handhavers (of boa's) – de 'nieuwe uniformen' in het publieke domein – te zetten. De groei van het aantal boa's en toezichthouders is de laatste tien jaar blijven aanhouden, terwijl ook meer particuliere beveiligers op straat werkzaam zijn (Van Steden 2007; Terpstra, 2007 en 2010). Vanuit de wens om kleine ergernissen te bestrijden is tegelijk het instrument van de bestuurlijke boete ontwikkeld. Gemeenten kunnen met dat instrument zelf bepalen wanneer en op welke locaties wordt gehandhaafd,

zonder (direct) afhankelijk te zijn van de inzet van de politie. Bovendien vormen dergelijke boetes een potentieel mooie inkomstenbron. De vraag is echter of het eigenlijk wel gewenst is dat er een 'nieuwe gemeentepolitie' ontstaat met een sterke fixatie op handhaving van de 'kleine norm'. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Ondanks toename van de mankracht is de politie in het laatste decennium minder zichtbaar geworden in het straatbeeld (Van den Brink et al., 2007; Terpstra, 2010). Door de reorganisatie van de politie in de jaren negentig zijn politiemensen in kleinere gemeenten zelfs in het geheel niet meer zichtbaar. Tegelijk zijn burgers vaak ontevreden over de geringe zichtbaarheid van de politie op straat (Elffers & De Jong, 2004). Door dergelijke ontwikkelingen dreigt de positie van de politie in de openbare ruimte te worden uitgehold, vooral op het terrein van het gebiedsgebonden werk, waarbij de politie in direct contact treedt met burgers. De politie dreigt het contact met burgers te verliezen en kan daarmee, omdat ze minder kennis en informatie van burgers ontvangt, letterlijk achter de feiten aan gaan lopen. Ze verliest dan niet alleen haar kennisvoorsprong, maar kan ook haar symbolische beschermingsfunctie – normbevestiging en het stellen van grenzen aan gedrag – moeilijker waarmaken. De doorgroei van de 'nieuwe uniformen' kan dus een tijdbom worden voor de legitimiteit en het gezag van de politie (Hospes, 2004). Het is daarom noodzaak – ook vanuit de optiek van het gemeentebestuur – ervoor te zorgen dat de politie in het straatbeeld prominenter aanwezig is. Vooral onveilige wijken hebben gezaghebbende en aanspreekbare dienders nodig die rust en orde kunnen bewerkstelligen, geen toezichhouders 'zonder gezicht' (Terpstra, 2007 en 2010).

Tot besluit

Lokale veiligheidsnetwerken ondervinden veel moeilijkheden en structurele hindernissen; deze netwerken zijn kwetsbaar en verkeren vaak in onzekerheid over hun status en toekomst. Toch hebben zij, ondanks alle hier verwoorde pijnpunten, veel potentie. Professionals worden uit hun traditionele institutionele keurslijf gehaald en gaan (idealiter) probleemgericht werken. Dat geldt in principe ook voor de politie. Politiemensen kunnen burgers via lokale netwerken bij wijkproblemen betrekken om die samen aan te pakken. Aldus kan het vertrouwen in de politie en de gemeente worden vergroot (Van Stokkom & Toenders, 2010). Zoals betoogd brengen de technocratische en juridische reflexen op de 'zwakke regie' dan geen uitkomst. Het is zaak het veiligheidsbeleid in het midden van het politieke discours te trekken en het draagvlak onder relevante partijen te vergroten. Eenmaal zichtbaar op het

lokale politieke podium kan het *commitment* van betrokken partijen verder worden uitgebouwd. Door de lokale veiligheidszorg in sterkere mate te zien als een politieke arena, is het mogelijk discussies over de aanpak van problemen aan te scherpen en de druk om zaken op te lossen te vergroten. De bevolking zou hierbij sterker kunnen worden betrokken. Tevens zou de lokale veiligheidszorg binnen een breder kader van de aanpak van sociale problemen kunnen worden geplaatst – een positionering die binnen de oorspronkelijke plannen van integraal veiligheidsbeleid overigens werd beoogd. Op die wijze kan ook beter tegenwicht worden geboden aan het tegenwoordige, nogal paniekerige reguleringsoffensief gericht op de bestrijding van overlast en antisociaal gedrag in buurten en wijken.

Noot

- 1 Waar in het vervolg Engeland staat, kan ook Engeland en Wales worden gelezen.

4 Het veiligheidsarrangement

Een innovatieve en systematische aanpak voor lokaal beleid

Hans Boutellier & Erik van Marissing

Veiligheidszorg is in de kern een sturingsvraagstuk, zoveel is duidelijk geworden op grond van de voorgaande hoofdstukken. *Governance* is het bestuurskundige toverwoord voor de rol die de gemeenten zouden moeten spelen – in het algemeen en dus ook in het geval van veiligheidszorg. Dit heeft veel te maken met de complexiteit van de netwerkmaatschappij. Maar het veiligheidsveld heeft daarin wel weer bijzondere kenmerken. Vanaf het moment dat overlast en criminaliteit begin jaren negentig werden opgenomen onder de grotere noemer ‘veiligheid’, verbreedde in één klap het spectrum van relevante partijen. Naast de traditionele instituties voor de handhaving van de rechtsorde (politie, Openbaar Ministerie, inlichtingendiensten) bleken veel meer partijen (zorginstellingen, hulpverleners, scholen, woningbouwverenigingen en wat dies meer zij) van belang voor veiligheid. Sturing (of regie) en samenwerking werden daarmee belangrijke vraagstukken.

In dit afsluitende hoofdstuk doen we verslag van *evidence based governance* – een beproefde werkwijze om tot een systematische organisatie van samenwerking op het lokale veiligheidsveld te komen. Daarbij gaat het overigens nadrukkelijk om sociale veiligheid (criminaliteit, overlast), en dus niet om branden, rampen of andere crisissituaties. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Om te beginnen pleiten we voor een onderbouwd, wetenschappelijk geïnformeerd, lokaal veiligheidsbeleid. Zonder heldere analyse neigt dit beleid ertoe alle kanten op te schieten. Vervolgens gaan we in op de definitie en kenmerken van wat we het ‘veiligheidsarrangement’ noemen – een model dat oprijst uit de gevolgde methodiek van *evidence based governance*. Daarna behandelen we IJburg (een deel van Amsterdam) als casus waarin de voorgestelde systematische aanpak werd uitgetest. We beëindigen het hoofdstuk met een pleidooi voor een beter doordachte en georganiseerde sturing van lokale veiligheid.

Onderbouw lokal veiligheidsbeleid

Vorbereid in de jaren tachtig via de kabinetsnota *Samenleving en criminaliteit* drong in de jaren negentig het beleidsmatige inzicht door dat veiligheid een soort 'samenlevingsproject' is (Boutellier, 2005). Politici en ambtenaren gingen spreken van 'integrale veiligheid', met het oog op de verbinding tussen vormen van veiligheid en de bijbehorende organisaties. Zoals gezondheid niet alleen wordt geleverd door het ziekenhuis, zo kan het strafrechtelijk systeem niet primair worden aangesproken op het leveren van veiligheid. Ziekenhuis en strafrecht verzorgen het laatste stadium in processen van sociale ordening. Een veilige samenleving veronderstelt in de eerste plaats betrokkenheid van allerlei partijen, zo luidt de actuele consensus.

Hoewel het vanzelfsprekend klinkt, is dit een niet onproblematisch inzicht. Want welke organisaties zijn er dan medeverantwoordelijk? En in hoeverre moeten burgers daarbij worden betrokken? En wat moet de rol van de politie zijn? En hoe moet de gemeente opereren ten opzichte van organisaties waar ze niets over te vertellen heeft? De theoretische ontwikkelingen en empirische bevindingen rondom de verbreding van het veiligheidsveld zijn hiervoor omstandig uit de doeken gedaan. Duidelijk is dat de sturing van lokale veiligheid er niet eenvoudiger op is geworden. Veel organisaties met verschillende doelstellingen, belangen en financieringsstromen moeten op een of andere wijze komen tot een gemeenschappelijk antwoord op problemen die op voorhand niet altijd even duidelijk zijn. Na een inbraak volgt opsporing, maar wat volgt er op stelselmatige overlast? Van regelrecht strafrechtelijk gedrag is vaak (nog) geen sprake. Het gaat eerder om intimiderend gedrag, opzettelijk, maar ook wel als gevolg van onverschillige en luidruchtige aanwezigheid. De aanpak hiervan komt vaak moeizaam van de grond door de grote hoeveelheid partijen die op een of andere manier iets met overlast doen. 'Samenwerken rond veiligheid' (het motto van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie) blijkt in de praktijk maar al te vaak schone schijn te zijn.

Idealiter komen repressief en preventief beleid bij elkaar, maar een symbiose blijkt toch vaak een mythe. Daarom stellen we ons apart de vraag wat de beleidsmatige consequenties zijn van de geconstateerde toegenomen drukte op het veiligheidsveld, en de zekere 'chaos' die daar lijkt te overheersen. Kunnen verbeteringen worden bedacht en zelfs doorgevoerd? Hierbij zij opgemerkt dat theoretische inzichten meestal niet direct toepasbaar zijn in de praktijk. In feite zijn deze inzichten vaker meer reflectie op en articulatie van diezelfde praktijk dan wetenschappelijk 'ontdekte' vernieuwing. Het is zelden zo dat op de heilige Olympus der wetenschap een vinding wordt gedaan die in de alledaagse praktijk alleen nog maar dient te worden toegepast. Sociale in-

terventies zijn geen pillen. Toepasbare sociaal-wetenschappelijke kennis ontwikkelt zich doorgaans in nauwe relatie met concrete, lokale praktijken (Fortuin & Van Marissing, 2009).

Niettemin is het omgekeerd zo dat concrete praktijken zonder wetenschappelijke onderbouwing al gauw het karakter hebben van een ad hoc, steeds weer opnieuw ingerichte projectencarrousel. Die draait wel, maar komt nergens. Gegeven dit uitgangspunt van wederzijdse inspiratie en ondersteuning introduceren we in dit hoofdstuk het ‘veiligheidsarrangement’. Dit model is in de loop der jaren ontwikkeld op basis van onderzoek én ervaring in het lokale veiligheidsveld. Het is een uitgekristalliseerde werkwijze waarin maximaal gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke inzichten in combinatie met de kennis die in het veiligheidsveld zelf aanwezig is. Om die reden spreken we van *evidence based governance* – dat wil zeggen: een systematisch onderbouwde organisatie van samenwerking op het beleidsterrein van lokale veiligheid.

Wat is een veiligheidsarrangement?

Onder een ‘veiligheidsarrangement’ verstaan we ‘een set van afspraken met relevante partijen op basis van een geobjectiveerde probleem- en actoranalyse, met als doel een doorontwikkeling en aanscherping van bestaande aanpakken en samenwerkingsverbanden’ (Van Marissing et al., 2010: 9). Het arrangement is aldus een hulpmiddel om de samenwerking tussen betrokken partijen een meer integraal karakter te geven en deze efficiënter en effectiever te laten functioneren. De onderbouwing van dit model bestaat uit een geobjectiveerde probleemanalyse, een aanvullende kwalitatieve diagnose, een speerpuntenbepaling, een netwerk- en actorenanalyse en een vaststellingsprocedure. In diagnose en behandeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de kennis en werkwijzen van professionals in de bestaande samenwerkingsverbanden. Bovendien wordt informatie ingewonnen bij betrokken sleutelfiguren in de wijk. Dit kunnen burgers, winkeliers en andere beroepskrachten zijn. Uiteindelijk moet het veiligheidsarrangement leiden tot een verbetering van lokale veiligheid en, daarmee samenhangend, leefbaarheid, zonder te pretenderen dat hiermee alle sociale problemen in een buurt of wijk kunnen worden opgelost. Het arrangement mondt bij voorkeur uit in een set van inhoudelijke en procedurele afspraken met als doel het oplossen van een veiligheidsprobleem of het handhaven van een bepaald veiligheidsniveau. Deze benadering kent een vijftal kenmerken:

- 1 Het belang van *objectivering van de problemen*. Gegeven de complexiteit van het veiligheidsveld is het van belang te komen met een objectieve diagnose van de situatie. Deze diagnose moet voorkomen

dat er te veel energie weglekt in discussie over hoe het eigenlijk zit. Dit inzicht is ontleend aan het sturingsprogramma *Communities that Care* dat op basis van een enquête onder jongeren aangeeft welke risico- en beschermende factoren in een bepaalde omgeving dominant zijn (Steketee et al., 2007). In het onderhavige geval wordt gekeken naar bestaande gegevens over veiligheid, leefbaarheid en ‘criminogeniteit’ – dat laatste wil zeggen: het totaal van risicofactoren dat in een bepaald gebied aanwezig is (o.a. Boutellier & Scholte, 2007). Deze factoren kunnen variëren van spijbelen tot zwakke gezinnen, en van aanwezigheid van wapens tot verloederend van de buurt. De veronderstelling is dat de kans op crimineel gedrag toeneemt naar de mate van cumulatie van factoren.

- 2 Het belang van *inside information*. Naast de cijfers zijn aanvullende kwalitatieve interviews om drie redenen belangrijk. In de eerste plaats zeggen cijfers niet alles – nieuwe of zeer lokale verschijnselen zijn vaak (nog) niet zichtbaar in de cijfers. In de tweede plaats dragen interviews bij aan een betere verwoording van wat er speelt in een buurt; er ontstaat meer precisie in de beschrijving van de veiligheidsproblematiek (wie, wat, waar). Ten slotte dragen interviews met betrokken spelers bij aan het benodigde draagvlak voor verandering.
- 3 Het belang van selectie en *heldere probleemdefinities*. Een kenmerk van huidig beleid is de moeilijkheid om te kiezen. In dat verband wordt wel gesproken van ‘bestuurlijke drukte’ en een gebrek aan richting in het beleid. Doel van de twee eerste strategieën is te komen tot een weloverwogen selectie van problemen die bij voorrang dienen te worden aangepakt. In de woorden van een Amerikaanse politiestrategie: ‘take a problem and fix it’ (Sparrow, 2000). Na de selectie van problemen is overeenstemming over de diagnose van het probleem van fundamenteel belang. Selectie en diagnose vinden daarom plaats op basis van objectivering en *inside information*. Bij voorkeur speelt hier ook de mening van burgers een rol. Er ligt een startpunt voor gesprekken waarin (verbetering van) de veiligheidsaanpak wordt vastgesteld.
- 4 Het belang van *appreciative inquiry*. Er moet een goed beeld bestaan van de (inspanningen van) actoren en de huidige, vaak impliciete, samenwerkingsverbanden in een buurt of wijk. In de afgelopen decennia heeft zich een enorme proliferatie voorgedaan van partijen en samenwerkingsverbanden die van belang zijn voor een effectieve uitvoering. De praktijk leert dat deze netwerken veel tijd nemen en niet altijd even efficiënt zijn ingericht. Het veiligheidsarrangement is erop gericht deze samenwerkingspraktijken te verbeteren, met kritische waardering van datgene wat reeds voorhanden en bereikt

is. De appreciatie voor wat er is, blijkt in de praktijk van doorslaggevende betekenis voor loyale medewerking aan verandering.

- 5 Het belang van *stevige afspraken, bij voorkeur op papier*, waarbij op de naleving wordt toegezien. Teneinde tot een effectieve aanpak te komen is een combinatie van controle en vertrouwen van belang. Deze bouwt vaak voort op datgene wat reeds ontwikkeld is. In de ontwikkeling van het arrangement dient men elkaar goed te leren kennen, maar vervolgens dienen de gemaakte afspraken ook nadrukkelijk te worden vastgelegd en, indien nodig, bestuurlijk te worden gesanctioneerd.

De casus IJburg

Aan de hand van de casus IJburg beschrijven we hoe concreet de ontwikkeling van een veiligheidsarrangement eruitziet. IJburg is een van de jongste wijken in Amsterdam en maakt deel uit van het stadsdeel Oost (voorheen Zeeburg). Het groeiproces dat de wijk doormaakt, brengt ook stadse problemen met zich mee. De aandacht verschuift daarbij van 'fysieke' (kapot straatmeubilair) naar 'sociale' (bijvoorbeeld probleemgezinnen) vraagstukken. Ondanks het feit dat de meeste bewoners naar volle tevredenheid op IJburg wonen, zijn er steeds vaker negatieve geluiden te horen. IJburg zou een onveilige, minder plezierige wijk aan het worden zijn. Volgens de cijfers valt dat wel mee, maar er zijn tekenen van verval zichtbaar.

Stadsdeel Oost is er veel aan gelegen de (te verwachten) problemen beheersbaar te houden, nu de wijk nog volop in ontwikkeling is. Beleidsmakers en beleidsuitvoerders hebben het idee dat sturing in sociale processen nog mogelijk is. Op grond van deze overwegingen verzocht de stadsdeelvoorzitter te komen tot een 'veiligheidsarrangement voor IJburg' (Van Marissing et al., 2010). Het Verwey-Jonker Instituut heeft, in samenwerking met de leerstoel Veiligheid en Burgerschap¹, de veiligheidsproblematiek op IJburg in beeld gebracht. Tevens zijn alle actoren en samenwerkingsverbanden in kaart gebracht die zich met de geselecteerde onveiligheid bezighouden.

Daarbij is uitgegaan van de in het eerste hoofdstuk van deze bundel besproken metafoor van het voetbalveld (Boutellier, 2005 en 2007). In deze analogie worden alle partijen beschouwd als spelers, verdeeld over een aantal linies. De doelmannen worden gevormd door justitie, c.q. het strafrechtelijk systeem. Hij vormt het 'ultimum remedium': in laatste instantie de laatste instantie. In de verdediging staan partijen die zich bezighouden met opsporing, risico's, toezicht en handhaving, zoals de politie en straatcoaches. Het middenveld wordt gevormd door maatschappelijke organisaties (woningcorporaties, onderwijsinstellingen,

het bedrijfsleven, zorg- en welzijnsinstellingen) en de voorhoede bestaat uit (verbanden tussen) burgers. De coach, het stadsdeel Oost, stelt de kaders (tactiek) vast, stelt 'het spelersmateriaal' op (huurt professionals in of betreft hen erbij) en is verantwoordelijk voor de sturing van het algehele veiligheidsveld. In deze positie als coach onderkent het stadsdeel dat het vaak de touwtjes niet direct in handen heeft, maar op basis van overtuiging en overreding moet opereren.

Op basis van een uitgebreide analyse van documenten en statistieken, eigen observaties en een groot aantal gesprekken met professionals in (dienst van) de wijk, is vastgesteld dat er drie veiligheidsproblemen zijn waarop genoemde partijen tot nog toe onvoldoende antwoord hebben kunnen bieden: jongerenoverlast, een concentratie van overlastgevendende huishoudens, en de opkomst van criminele jongeren. De meeste respondenten zijn het erover eens dat deze drie problemen systematischer moeten worden aangepakt, en de afstemming tussen de verschillende betrokken partijen daarbij moet worden verbeterd. Kort samengevat zijn de onderstaande vier stappen doorlopen.

Vier stappen doorlopen

De eerste stap is de *geobjectiveerde probleemanalyse*. Vergeleken met Amsterdam als geheel doet IJburg het goed: zowel de objectieve als de subjectieve veiligheidsindex is veel gunstiger voor IJburg dan voor andere delen in de stad. Tegelijkertijd laten de cijfers zien dat IJburg zich de afgelopen jaren op het gebied van veiligheid en leefbaarheid ongunstig heeft ontwikkeld, met name wat betreft vandalisme, overlast en geweld. De subjectieve veiligheidsindex is nauwelijks veranderd, maar afzonderlijke elementen, zoals buurtproblemen en het percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelt, zijn de afgelopen jaren wel toegenomen. Ook andere gegevensbronnen geven aan dat de 'criminogeniteit' relatief gunstig afsteekt ten opzichte van de rest van Amsterdam. Alleen het relatief hoge aantal vroegtijdige schoolverlaters valt op.

De tweede stap is het preciezer in beeld brengen van de *belangrijkste problemen* op IJburg. Gesprekken met professionals die in de wijk werkzaam zijn, hebben uitgewezen dat er twee evidente problemen zijn, namelijk jongerenoverlast en overlast door bepaalde huishoudens. Het derde probleem, de opkomst van criminele jongeren, speelt zich meer onder de oppervlakte af en is slechts in enkele gesprekken naar voren gekomen. Met het vaststellen van deze drie problemen constateren we dat de cijfers niet het hele verhaal vertellen. Over de aard en ernst van deze problemen lopen de meningen bovendien uiteen. Het opstellen van een veiligheidsarrangement moet ertoe bijdragen dat de professio-

nals met dezelfde werkelijkheid en dezelfde verwachtingen naar de problemen gaan kijken, en dat zij ook de verwachtingen van de bewoners en ondernemers beter kunnen sturen (zogenaamd 'verwachtingsmanagement').

Bij jongerenoverlast gaat het om jongeren die rondhangen in de hofjes, op de pleintjes en op straat. De overlast die deze jongeren in de ogen van de bewoners veroorzaken, bestaat voornamelijk uit geluidsoverlast, hinderlijk samenscholen en, incidenteel, intimidatie van voorbijgangers. Aan crimineel gedrag maakt deze groep zich niet schuldig. Ondanks de vrij uitgebreide aanpak die er nu al is, blijven er spanningen bestaan tussen jongeren en andere bewoners (met name botsende leefstijlen). Verder geven de jongeren het verkeerde voorbeeld voor de jongere kinderen in de wijk. Het probleem van overlastgevende huishoudens speelt zich daarentegen veel minder in de openbare ruimte af en is vooral voor omwonenden erg nijpend. Mede doordat er bij de plaatsing van de gezinnen geen dossieroverdracht heeft plaatsgevonden, zijn in bepaalde blokken met ruime woningen concentraties ontstaan van overlastgevende personen. Tot slot is gebleken dat er onder de oppervlakte een ontwikkeling gaande is van jongeren die in de serieuzere criminaliteit terechtkomen. Het gaat onder andere om diefstal, drugshandel en illegale prostitutie. Daar deze activiteiten voornamelijk 's nachts en uit het zicht plaatsvinden, merken bewoners en ondernemers hier weinig van. Hetzelfde geldt voor professionals die alleen overdag in de wijk zijn. In combinatie met de aanwezigheid van jonge kinderen (verkeerde voorbeeld) en hangjongeren (mogelijke rekruten) is dit een zorgwekkende constatering.

De derde stap is *het vaststellen van alle relevante partijen* op IJburg, hun (mogelijke) rollen en de bestaande samenwerkingsverbanden in de aanpak van de drie genoemde problemen. De relevante partijen zijn op basis van de 'sneeuwbalmethode' gevonden: partijen verwijzen naar andere actoren, totdat geen nieuwe organisaties of personen meer genoemd worden. Het onderzoek wijst uit dat er tientallen organisaties en instellingen actief zijn op IJburg. Voor sommige van deze partijen is duidelijk dat zij een rol (moeten) hebben bij het aanpakken van de problemen, zoals justitie, politie, woningcorporaties en scholen. Voor andere partijen is dat vaak wat minder helder. Met het overzicht wordt zichtbaar in welke linie de partijen zich bevinden en wat dat betekent voor hun rol op het speelveld, en voor hun samenwerking met partijen uit andere linies.

In de vierde stap is voor elk van de problemen *een specifiek arrangement* ontwikkeld, op basis van een eerste voorstel van de onderzoekers dat indringend is besproken. Voor overlastgevende jongeren is bijvoorbeeld besloten tot een uitvoeringsoverleg tussen direct betrokkenen, zoals het Meldpunt Zorg en Overlast, de politie en straatcoaches. De

nadruk ligt op de verdediging (politie, straatcoaches, beveiligingsbedrijven, en anderen), maar in mindere mate heeft ook het middenveld (corporaties, onderwijsinstellingen, en anderen) een rol. Tevens zijn afspraken gemaakt over het verbeterde aanspreken van de desbetreffende jongeren.

Voor overlastgevende huishoudens is een uitgewerkt protocol vastgesteld voor de samenwerking op het middenveld tussen onder andere woningcorporaties, het Meldpunt Zorg en Overlast, en zorg- en hulpverleningsinstanties, bijgestaan door een betrouwbare verdediging. Zowel voor de aanpak van bestaande problemen als voor het voorkomen van een nieuwe stapeling van overlastgevende huishoudens zijn afspraken gemaakt. Met name de relatie met de zorg zal worden verbeterd. De opkomst van criminele jongeren heeft ten slotte geleid tot afspraken over informatiedeling tussen verschillende betrokken organisaties. Het gaat er hier om dat de verdediging (met name justitie, politie en straatcoaches) signalen doorkrijgt over criminele ontwikkelingen en hierop kan anticiperen voordat het uit de hand gelopen is.

Tot besluit

De huidige samenleving kent relatief hardnekkige veiligheidsproblemen en een ingewikkeld veld om deze aan te pakken. De sociale structuren in wijken, scholen en verenigingen hebben niet meer dezelfde normatieve kracht en coherentie als voorheen. Daarvoor in de plaats zien we een groeiende vraag naar overheidsinterventies en ook een groeiende politieke wil om daarin te voorzien. Men kijkt nadrukkelijk naar de gemeente om hierin een sturende rol te gaan spelen. Dat is niet helemaal een onproblematische ontwikkeling. In de eerste plaats kunnen we ons afvragen of de gemeente daartoe voldoende is geëquipeerd. Veel gemeenten zijn naarstig op zoek naar een goede invulling van hun veronderstelde regierol. In de tweede plaats is het de vraag of de gemeente deze rol wel altijd moet willen spelen. Met name de positie van de burgemeester is hier in het geding. Hij (of zij) zal geen 'boeman' moeten worden die met harde hand veiligheidsnetwerken dirigeert.

Tegen de achtergrond van deze spanningen hebben we het veiligheidsarrangement ontwikkeld – een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen, dicht bij de problemen en in nauwe samenspraak met allerlei actoren. Het arrangement kan worden opgevat als een soort besturingsprogramma waarmee partijen meer doelgericht en afgestemd op elkaar geselecteerde problemen kunnen aanpakken. In dit model dient de gemeente zich in te spannen om, zoveel mogelijk in samenspraak met bewoners en professionals, te ko-

men tot een geloofwaardige aanpak van lokale veiligheidsproblemen. De systematiek in de benadering dient daarbij garant te staan voor de effectiviteit ervan. Niet het aanbod, niet de vraag, maar de overeenstemming over het probleem is in onze systematiek leidend voor de uiteindelijke aanpak. Het veiligheidsarrangement (op IJburg zijn het er uiteindelijk drie) heeft alleen kans van slagen wanneer alle partijen zich aan deze boodschap conformeren. Belangrijk daarbij is het besef dat het arrangement een nadrukkelijk beroep doet op de bestuurlijke slagkracht van managers en directeuren, en op de ervaring en competenties van huidige en toekomstige uitvoerende professionals in een buurt of wijk. Tot slot moet het arrangement stevig verankerd worden in bestaande bestuurlijke structuren, en is samenwerking gebaat bij een strakke regie, die door het stadsdeel zal worden gevoerd. Uiteindelijk moet dit uitmonden in een verdere doorontwikkeling van de opgezette, gemeenschappelijke aanpak.

Noot

- I Deze leerstoel is gevestigd aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam en wordt medegefinancierd door de gemeente Amsterdam en de politie Amsterdam-Amstelland.

Over de auteurs

Hans Boutellier is bijzonder hoogleraar Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam en algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.

Mirjam Krommendijk is als junior onderzoeker verbonden aan het Criminologisch Instituut van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Erik van Marissing is onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.

Ronald van Steden is universitair docent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Bas van Stokkom is als senior onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen en gedetacheerd aan de afdeling Bestuurskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Jan Terpstra is hoogleraar Criminologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Aa, A. van der et al. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur: Eindrapportage*. Utrecht: Berenschot.
- AEF (2005). *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen: Quickscan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF (2006). *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Agranoff, R. (2006). 'Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers'. *Public Administration Review*, 66 (6), 56-65.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid: Terugblik 2007*. Tweede Kamer, 30085, Nr. 3-4.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). 'Collaborative governance in theory and practice'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Ayling, J. (2007). 'Force multiplier: People as policing resource'. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 31 (1), 73-100.
- Bakker, I. (2009). *Van goede wil en samenwerking: Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis Institute.
- Bang, H. (2005). 'Among everyday makers and expert citizens', in: J. Newman (red.), *Remaking governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press, 159-179.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D. & Shearing, C. (1996). 'The future of policing'. *Law and Society Review*, 30 (3), 585-606.
- Bayley, D. & Shearing, C. (2001). *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*. Washington DC: National Institute of Justice.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Londen: Sage (oorspronkelijk in 1986 uitgebracht als Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne).
- Beemer, F. et al. (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht: Berenschot.
- Bekkers, V. et al. (2002). *Integrale handhaving: Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving en het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Benson, J. (1975). 'The organizational network as political economy'. *Administrative Science Quarterly*, 20, 229-250.
- Bogason, P. & Musso, J.A. (2006). 'The democratic prospects of network governance'. *American Review of Public Administration*, 36 (1), 3-18.
- Bootsma, A. et al. (2008). *Rapportage evaluatie 'Project Veilige Gemeenten'*. Rapport 36073.
- Boutellier, H. (1993). *Solidariteit en slachtofferschap: De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: SUN.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rondom misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, H. & Scholte, R. (2007). 'Kijken achter de cijfers: De ontwikkeling van een criminogeniteitsmonitor'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (4), 3-16.
- Boutellier, H. et al. (2004). *Van achteruit naar voren: Evaluatie beleid jeugd & veiligheid in Amsterdam: 1999-2004*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Bovens, M. et al. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek* (zesde herziene druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braithwaite, J. (1997). 'On speaking softly and carrying big sticks: Neglected dimensions of a republication separation of powers'. *University of Toronto Law Journal*, 47 (3), 305-61.
- Braithwaite, J. (2002). 'Rewards and regulation'. *Journal of Law and Society*, 29 (1), 12-26.
- Brass, D. et al. (2004). 'Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective'. *Academy of Management Journal*, 47 (6), 795-817.
- Brink, G. van den et al. (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Broekhuizen, J. et al. (2010). 'Versnipperde regie: De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9 (3), 21-33.
- Bruggeman, W. (2010). 'Hoe wordt de regierol op veiligheid opgepakt in België?', in: CCV & SMVP (red.), *Regie op veiligheid effectief?* Utrecht/ Dordrecht: CCV & SMVP, 22-35.
- Bruijn, H. de (2006). 'Roles for unilateral action in networks'. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (4), 318-329.
- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2004). *Management in netwerken* (tweede herziene uitgave). Utrecht: Lemma.
- Bruinsma, G. & Bernasco, W. (2004). *De stad en sociale onveiligheid: Een state-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden/Den Haag: NSCR/Nicis Institute.
- Bunt, H. van de (2006). 'Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep'. *Panopticon*, 27 (2), 58-67.
- Bunt, H. van de et al. (2007). 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?' *Tijdschrift voor Criminologie*, 49 (4), 386-399.
- Burris, S. et al. (2005). 'Nodal governance'. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 30, 30-58.
- Burris, S. et al. (2008). 'Changes in governance: A cross-disciplinary review of current scholarship'. *Arkon Law Review*, 1, 1-66.
- Button, M. (2008). *Doing security: Critical reflections and an agenda for change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Byrne, S. & Pease, K. (2008). 'Crime reduction and community safety', in: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*. Cullompton: Willan, 341-372.
- Cachet, A. & Ringeling, A. (2004). 'Integraal veiligheidsbeleid: Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam', in: E. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-662.
- Cachet, A. & Versteegh, P. (2007). 'Politie en samenleving', in: C. Fijnaut et al. (red.), *Politie: Studies over haar werking* (tweede herziene druk). Deventer: Kluwer, 1043-1078.
- Cachet, A. et al. (red.) (2008). *Governance of security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Caem, B. van (2008). *Verborgene kracht: Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- CCV & SMVP (red.) (2010). *Regie op veiligheid effectief?* Utrecht/Dordrecht: CCV & SMVP.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londen: Sage.

- Cohen, M. et al. (1972). 'A garbage can model of organizational choice'. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Coleman, J. (1988). 'Social capital in the creation of human capital'. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Considine, M. (2002). 'The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services'. *Governance*, 15 (1), 21-40.
- Crawford, A. (1997). *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Crawford, A. (2006a). 'Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security'. *Theoretical Criminology*, 10 (4), 449-497.
- Crawford, A. (2006b). 'Policing and security as 'club goods': The new enclosures?', in: J. Wood & B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 111-138.
- Crawford, A. et al. (2005). *Plural policing: The mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: Policy Press.
- Dammen, R. et al. (2008). *Quickscan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT.
- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Genneep.
- Dijkstra, G. & Van der Meer, F. (2003). 'Disentangling blurring boundaries: The public/private dichotomy from an organizational perspective', in: M. Rutgers (red.), *Retracing Public Administration*. Oxford: Elsevier Science, 89-106.
- Douglas, M. (1982). *In the active voice*. London/Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Dupont, B. (2004). 'Security in the age of networks'. *Policing & Society*, 14 (1), 76-91.
- Dupont, B. (2006). 'Mapping security networks: From metaphorical concept to empirical model', in: J. Fleming & J. Wood (red.), *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: UNSW Press, 35-59.
- Dupont, B. & Wood, J. (2006). 'Conclusion: The future of democracy', in: J. Wood & B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 241-248.
- Duyvestijn, H. (2004). *Uitgaansgeweld: Oorzaken en preventie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Ebers, M. (1999). 'The dynamics of inter-organizational relationships', in: S. Andrews & D. Knoke (red.), *Networks in and around organizations* (Research in the sociology of organizations, Vol. 16). Stanford: JAI Press, 31-56.
- Elffers, H. & Jong, W. de (2004). 'Nee, ik voel me nooit onveilig: Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens', in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren: Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO advies 31.
- Erpecum, I. van (2005). *Van afzijdigheid naar betrokkenheid: Preventieve strategieën tegen geweld*. Den Haag: CCV/Ministerie van Justitie.
- Expertgroep regiefunctie (2007). *Hiërarchie of regie? Hooflijnen op de visie van de Nederlandse politie op operationeel toezicht in het publieke domein*. Den Haag/Venlo.
- Fijnaut, C. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie*. Amsterdam: Boom.
- Fleming, J. & Wood, J. (red.) (2006). *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: UNSW Press.
- Fortuin, K. & Marissing, E. van (2009). 'Result-based accountability: There is more to it than the right tools'. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18 (3), 81-97.

- Frederickson, H. (2007). 'Whatever happened to public administration? Governance, governance, everywhere', in: E. Ferlie (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 282-304.
- Fung, A. & Wright, E. (2001). 'Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance'. *Politics & Society*, 29 (1), 5-41.
- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-71.
- Garland, D. (2001). *Culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gemert, F. van & Fleisher, M. (2002). *In de greep van de groep: Een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gilleir, F. (2010). 'Handhaving in havens tegen de achtergrond van het 'nodal-governance' model: De positie van de politie in een netwerksamenleving'. *Cahiers Politiestudies*, 15 (2), 87-100.
- Gilsing, R. (2007). 'Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: The case of Dutch youth policy'. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1), 45-54.
- Granovetter, M. (1973). 'The strength of weak ties'. *The American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Haan, W. de (1995). 'Integrale veiligheid: Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging?' *Justitiële Verkenningen*, 21 (5), 25-47.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* (volume 1). Boston: Beacon Press (oorspronkelijk in 1981 uitgebracht als *Theorie des kommunikativen Handelns: Handlungsrationaliät und gesellschaftliche Rationalisierung*; Band 1).
- Hagdorn, L. (2007). *(On)macht en kracht in het netwerk*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Harcourt, B. (2001). *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag/Tilburg: Kenniscentrum Grote Steden (STIP)/Universiteit van Tilburg.
- Helsloot, I. (2004). 'Fysieke veiligheid', in E. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 345-372.
- Henry, A. (2009). *Partnerships and communities of practice: a social learning perspective on crime prevention and community safety in Scotland*. Edinburgh: University of Edinburgh.
- Henry, A. & Smith, D. (red.) (2007). *Transformations of policing*. Aldershot: Ashgate.
- Hill, J. & Lynn, L. (2005). 'Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 173-195.
- Home Office (2007). *Delivering safer communities: A guide to effective partnership working*. London.
- Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford: Clarendon Press.
- Hoogenboezem, J. & Hoogenboezem, D., (2005). 'Coping with targets: performance measurement in the Netherlands police'. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 54 (7), 568-578.
- Hoogenboom, B. (1991). 'Grey policing: A theoretical framework'. *Policing & Society*, 2 (1), 17-30.
- Hoogenboom, B. (2010a). *The governance of policing and security: Ironies, myths and paradoxes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hoogenboom, B. (2010b). *Bringing the police back in: Notes on the lost & found character of the police in police studies*. Dordrecht: SMVP.
- Hoogenboom, B. & Muller, E. (2002). *Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Hope, T. (2005). 'The new local governance of community safety in England & Wales'. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47 (2), 369-387.
- Hospes, J. (2004). 'Op weg naar een nieuwe gemeentepolitie?' *Het Tijdschrift voor de Politie*, 2004, 66 (6), 22-25.
- Huberts, L. et al. (2004). *Paradoxaal politiebestedel: Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Hughes, G. (2004). 'Besturen via criminaliteit en geweld? Publiek-private samenwerking bij de aanpak van criminaliteit en geweld in Engeland en Wales'. *Justitiële verkenningen*, 30 (7), 24-40.
- Hughes, G. & Edwards, A. (red.) (2002). *Crime control and community: The new politics of public safety*. Cullompton: Willan.
- Hughes, G. & Gilling, D. (2004). 'Mission impossible? The habitus of the community safety manager and the new expertise in the local partnership governance of crime and safety'. *Criminal Justice*, 4 (2), 129-149.
- Hughes, G. & Rowe, M. (2007). 'Neighbourhood policing and community safety: Researching the instabilities of the local governance of crime, disorder and security in contemporary UK'. *Criminology & Criminal Justice*, 7 (4), 317-346.
- Hughes, G. et al. (2002). *Crime prevention and community safety: New directions*. Londen: Sage.
- Hulsen, H. & Moors, H. (2009). 'Over eigen grenzen heen: Een onderzoek naar het Veiligheidshuis Midden-Limburg', in: P. Deelman & L. Gunther Moor (red.), *Lokale en regionale inbedding van veiligheidshuizen*. Dordrecht/Den Bosch: SMVP/Avans.
- Inspectie OOV (2008). 'Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid'. *Inspectiebericht*, 4 (4), 1-20.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing security: Explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- Jones, T. & Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Jones, T. & Newburn, T. (2002). 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. *British Journal of Criminology*, 42 (1), 129-146.
- Jones, T. & Newburn, T. (red.) (2006). *Plural policing: A comparative perspective*. Londen: Routledge.
- Kaal, B. et al. (2009). 'De politieke strijd om veiligheid: Regulering versus spontaniteit in partijprogramma's', in: H. Boutellier et al. (red.), *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Gennep, 79-95.
- Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy'. *European Journal of Political Research*, 43 (2), 143-171.
- Kickert, W. et al. (red.) (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londen: Sage.
- Kimpe, S. de & Cachet, L. (2009). 'Police and local safety policy', in: L. Cachet et al. (red.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 209-234.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (1994). 'Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, 11 (2), 143-167.

- Koffijberg, J. (2005). *Getijden van beleid: Omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Delft: Delft University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londen: Sage.
- Krommendijk, M. (2005). *Regie: Een fluïde begrip! Een onderzoek naar de invulling van de regiefunctie door de gemeente Almelo*. Enschede: Universiteit Twente (afstudeerscriptie Bestuurskunde).
- Leeuw, F. de & Willemsen, F. (2006). 'Toezicht en inspectie: Trends, kosten en baten'. *Nederlands Juristenblad*, 37, 2108-2116.
- Lindblom, C. (1959). 'The science of 'muddling through''. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loader, I. (1997). 'Policing and the social: Questions of symbolic power'. *British Journal of Sociology*, 48 (1), 1-18.
- Loader, I. & Mulcahy, A. (2003). *Policing and the condition of England: Memory, politics, and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Loader, I. & Walker, N. (2001). 'Policing as a public good: Reconstituting the connections between policing and the state'. *Theoretical Criminology*, 5 (1), 9-35.
- Loader, I. & Walker, N. (2005). 'State of denial? Rethinking the governance of security'. *Punishment and Society*, 6 (2), 221-228.
- Loader, I. & Walker, N. (2007). *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loon, Y. van et al. (2004). *Lokale integrale veiligheid: Een analyse van het veiligheidsbeleid van de 68 Brabantse gemeenten*. Tilburg: PON.
- Lund, C. (2006). 'Twilight institutions: An introduction'. *Development and Change*, 37 (4), 673-684.
- Lynn, E. et al. (2000). 'Studying governance and public management: Challenges and prospects'. *Journal of Public Administration Research and Management*, 10, 233-261.
- Marissing, E. van et al. (2010). *'Het is hier net Amsterdam': Een veiligheidsarrangement voor IJburg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- McGuire, M. (2002). 'Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it'. *Public Administration Review*, 62 (5), 599-609.
- Merry, S. (1981). *Urban danger: Life in a neighborhood of strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meyers, M. et al. (1998). 'On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?' *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (1), 1-22.
- Milward, H. & Provan, K. (2000). 'Governing the hollow state'. *Journal of Public Administration Research and Management*, 10, 359-379.
- Ministerie van BZK (2003). *Ruimte voor regie: Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht organiseren*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2008). *Actieplan overlast en verloedering: Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2009). *Burgemeester en veiligheid*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2008). *Veiligheid begint bij voorkomen: Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag.

- Moerland, H. et al. (1991). 'Samenleving en criminaliteit in een grootstedelijk achterstandsgebied'. *Panopticon*, 12 (6), 592-608.
- Newman, J. (2001). *Modernising governance: New labour, policy and society*. London: Sage.
- Nikkels, L. et al. (2005). *Naar een veiliger gemeente: Stand van zaken 'Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid' en de behoefte tot ondersteuning bij gemeenten*. Amsterdam: TNS Nipo Consult.
- Noorda, J. & Veenbaas, R. (2006). *Rondhangende jongeren*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.
- O'Malley, P. (1997). 'Policing, politics and postmodernity'. *Social and Legal Studies*, 6 (3), 363-381.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- O'Toole, L. (1997). 'Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration'. *Public Administration Review*, 57 (1), 45-52.
- O'Toole, L. & Montjoy, R. (1984). 'Interorganizational policy implementation: A theoretical perspective'. *Public Administration Review*, 44 (6), 491-503.
- Papadopoulos, Y. (2003). 'Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments'. *European Journal of Political Research*, 42, 473-501.
- Peters, B. & Pierre, J. (1998). 'Governance without government? Rethinking public administration'. *Journal of Public Administration Research and Management*, 8, 223-243.
- Phillips, C. et al. (2002). *Crime and disorder reduction partnerships: Round one progress*. Londen: Home Office (Police research series paper 151).
- Pierre, J. (red.) (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pieterman, R. (2008). *De verzorgingscultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Podolny, J. & Page, K. (1998). 'Network forms of organization'. *Annual Review of Sociology*, 24, 57-76.
- Popper, K. ([1945] 2007). *De open samenleving en haar vijanden*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Powell, W. (1990). 'Neither market nor hierarchy: Network forms of organization'. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI
- Pröpfer, I. et al. (2004). *Lokale regie uit macht of uit onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpfer.
- Provan, K. & Milward, H. (2001) 'Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks'. *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423.
- Provan, K. & Kenis, P. (2007). 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness'. *Journal of Public Administration Research and Management*, 18 (2), 229-252.
- Punch, M. et al. (2008). 'Community policing in the Netherlands: Four generations of redefinition, in: T. Williamson (red.), *The handbook of knowledge-based policing: Current conceptions and future directions*. Chichester: Wiley, 59-78.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Raab, J. & Milward, H.B. (2003). 'Dark networks as problems'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), 413-39.

- Rathenau Instituut (2007). *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag.
- Rebel, A. (2008). *Netwerkmanagement in de veiligheidszorg: Naar een bestuurskundig model*. Amsterdam: Vrije Universiteit (afstudeerscriptie Besturen van Veiligheid).
- Reiner, R. (1992). 'Policing a postmodern society'. *Modern Law Review*, 55 (6), 761-781.
- Rhodes, R. (1994). 'The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain'. *Political Quarterly*, 65 (2), 138-151.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in research*. Boulder: Westview Press.
- Schinkel, W. (2008). *Denken in een tijd van sociale hypochondrie: Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij* (tweede druk). Kampen: Klement.
- Scholte, R. (2008). 'Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten: Een empirische verkenning', in: H. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 223-241.
- Shearing, C. & Stenning, P. (1981). 'Modern private security', in: M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and Justice* (Volume 3). Chicago: University of Chicago Press, 193-245.
- Shearing, C. & Wood, J. (2003) 'Nodal governance, democracy and the new 'denizen''. *Journal of Law and Society*, 30 (3), 400-19.
- Sheptycki, J. (2002). *In search of transnational policing: Towards a sociology of global policing*. Aldershot: Ashgate.
- Sinclair, A. (1995). 'The chameleon of accountability: Forms and discourses'. *Accounting, Organization and Society*, 20 (2/3), 219-237.
- Skinns, L. (2005). *Responsibility, rhetoric and reality: Practitioners' views on their responsibility for crime and disorder in the community safety partnerships*. Paper geschreven voor de British Society of Criminology.
- Skinns, L. (2008). 'A Prominent Participant? The role of the state in police partnership'. *Policing and Society*, 18 (3), 311-321.
- Skogan, W. (2003). 'Representing the community in community policing', in: W. Skogan (red.), *Community policing: Can it work?* Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 57-75.
- Skogan, W. (2006). *Police and community in Chicago: A tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Smits, R. & Klieverik, M. (2002). *Integraal veiligheidsbeleid: De regierol van de gemeente. Een onderzoek naar de inhoud van integraal veiligheidsbeleid*. Enschede: Universiteit Twente (afstudeerscriptie Bestuurskunde).
- SMVP (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht.
- Sørensen, E. (2006). 'Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance'. *The American Review of Public Administration*, 36, 98-114.
- Span, K. et al. (2009). 'De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur'. *Bestuurskunde*, 18 (1), 92-100.
- Sparrow, M. (2000). *The regulatory craft: Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington DC: Brookings University Press.
- Steden, R. van (2007). *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Steden, R. van (2009). 'Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 29-42.
- Steden, R. van & Jones, T. (2008). 'Straatcoaches in Slotervaart: Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand''. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7 (4): 20-29 (thema-nummer 'private veiligheidszorg').

- Steden, R. van & Stekelenburg, S. (2010). 'Vliegende Brigades in Amsterdam: Een bestuurlijke aanpak van overlastgevend gedrag', in: W. Duijst et al. (red.), *Aanpakken van overlast*. Dordrecht: SMVP, 135-144.
- Steketee, M. et al. (2007). *Opgroeien in veilige wijken: 'Communities that care' als instrument voor lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: Five propositions'. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.
- Stokkom, B. van (2006). *Rituelen van beraadslaging: Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stokkom, B. van (2008). 'Bange burgers, doortastende dienstverleners: Voorbij de retoriek van zelfredzaamheid', in: H. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 267-289.
- Stokkom, B. van (2009). 'Verwijderd van de straat: Over veiligheid door gebiedsverboden', in: H. Boutellier et al. (red.), *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Genneep, 99-118.
- Stokkom, B. van & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij: Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas/Amsterdam University Press.
- Stokkom, B. et al. (red.) (2010). *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen: Maklu.
- Straver, R. et al. (2009). *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*. Dordrecht: SMVP.
- Swaan, A. de (1996). *De mensenmaatschappij: Een inleiding*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Swaaningen, R. van (2005). 'Public safety and the management of fear'. *Theoretical Criminology*, 9 (3), 289-305.
- Terpstra, J. (2001). 'Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid'. *Beleidswetenschap*, 15 (2), 141-168.
- Terpstra, J. (2006). 'Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid', in: L. Gunther Moor & R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht: SMVP, 63-80.
- Terpstra, J. (2007). 'Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: Geruststelling, fragmentering, vermarkting', in: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: Concepten en receptie*. Brussel: Politeia, 129-152.
- Terpstra, J. (2008a). *Wijkagenten in hun dagelijks werk: Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Terpstra, J. (2008b). 'Regulering van de publieke ruimte in Nederland', in: P. Ponsaers & E. Devroe (red.), *Publieke ruimte*. Brussel: Politeia (Cahiers Integrale Veiligheid nr. 4), 113-137.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex: Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra, J. & Bakker, I. (2004). 'Justice in the Community' in the Netherlands: Evaluation and discussion'. *Criminal Justice*, 4 (4), 375-393.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Terpstra, J. & Havinga, T. (2005). 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen'. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), 10-22.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie: Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2009). 'Police, managerialization and presentational strategies'. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 31 (1), 128-143.
- Timmermans, R. (2010). 'Gemeentelijke regie op lokale integrale veiligheid', in: CCV & SMVP (red.), *Regie op veiligheid effectief?* Utrecht/ Dordrecht: CCV & SMVP, 12-15.

- Tops, P. (2007a). *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Tops, P. (2007b). 'Vitale coalities in het openbaar bestuur', in: M. Dubbeldam & P. Jagersma (red.), *De passie van de professional*. Assen: Van Gorcum, 355-364.
- Torre-Eilert, T. van der et al. (2010). *Lokale politiek over politie*. Amsterdam: Reed Business (Commissie Politie en Wetenschap).
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003). 'Nurturing collaborative relations: Building trust in inter-organizational collaboration'. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39 (1), 5-31.
- Vianen, R. van et al. (2008). *Evaluatie 'Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl': Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*. Woerden: Van Montfort.
- Vijver, C. van der et al. (2001). *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Vinzant, J. & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Visser, R. et al. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press.
- Waarden, F. van (2006). 'Werk in een wantrouwende wereld: Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie'. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 33 (4), 232-251.
- Walters, R. (1996). 'The "dream" of multi-agency crime prevention: Pitfalls in policy and practice', in: R. Homel (red.), *The politics and practice of situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press, 75-96.
- Wesselink, L. et al. (2009). 'De collectieve winkelontzegging'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (1), 6-19.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wettenhall, R. (2003). 'The rhetoric and reality of public-private partnerships'. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, 77-107.
- Whitehead, M. (2003). 'In the shadow of hierarchy': Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands'. *Area*, 35 (1), 6-14.
- Wijdeven, T. van de et al. (2006). *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Tilburg/Rotterdam: Universiteit van Tilburg/SEV.
- Wood, J. & Dupont, B. (red.) (2006). *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wood, J. & Shearing, C. (2007). *Imagining security*. Cullompton: Willan.
- Wood, J. & Shearing, C. (2009). 'De nodale politiefunctie'. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 11-38.
- Wouden, R. van der (1995). 'Integraal veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte'. *Justitiële Verkenningen*, 21 (5), 49-61.
- Zedner, L. (2003). 'Too much security?' *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), 155-184.
- Zedner, L. (2009). *Security*. Londen: Routledge.
- Zwanenburg, M. & Smit, A. (red.) (1990). *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid*. Arnhem: Gouda Quint.