

Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg



Hen Geyts

Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg

Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg

Jan Terpstra
Roderik Kouwenhoven

IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken
Universiteit Twente

2004



In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Omslagfoto:
Jan Boeve/Hollandse Hoogte

Ontwerp:
Frits Reijnt

ISBN: 90-6720-345-9

Realisatie:
Uitgeverij Kerckebosch bv, Zeist

© 2004, IPIT, Enschede/Programma Politie & Wetenschap, Apeldoorn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname 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 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

	Voorwoord	9
	Samenvatting	13
1	Samenwerking en netwerken in de veiligheidszorg: een inleiding	25
1.1	Achtergronden opkomst veiligheidsnetwerken: economie en politiek	28
1.2	Governance	31
1.3	Nieuwe reacties op criminaliteit en onveiligheid	36
1.4	Slot	44
2	Begrippen en eerder onderzoek	45
2.1	Netwerken: naar een begripsbepaling	46
2.2	Structuratie van netwerken	48
2.3	Aanzetten voor een conceptueel model	50
2.4	Onderzoeksbevindingen: een literatuurverkenning	52
2.5	Netwerken in de veiligheidszorg: mogelijke gevolgen en discussiethema's	65
3	Vraagstelling en opzet onderzoek	71
3.1	Vraagstelling	71
3.2	Nadere uitwerking vraagstelling	72
3.3	Opzet onderzoek	74
3.4	Gehanteerde methoden van onderzoek	77
3.5	Slot	79
4	Onderzochte netwerken en samenwerkingsverbanden beschreven	81
4.1•	Collectieve beveiliging op bedrijventerrein Grensstreek	81
4.2	Drugsaanpak Grensstad-Centrum	85
4.3	Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	88
4.4	Samenwerking rond drie basisscholen in Drieluik	92
4.5	Samenwerking rond de vmbo-school Tweespancollege	96

4.6	Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	98
4.7	Samenwerking rond het uitgaans- en horecagebied Oudstad	101
4.8	Aanpak van overlast en jeugdcriminaliteit in Zuidwijk	105
5	Netwerken en netwerkmodellen: verschillen en overeenkomsten	109
5.1	Initiatief en aanleiding	109
5.2	Aanloop van de samenwerking	112
5.3	Organisatie, deelnemers en overlegvormen	115
5.4	Aan te pakken problemen en doelstellingen	121
5.5	Werkwijzen	129
5.6	Visies op (on)veiligheid	137
5.7	Slot: typen van netwerkmodellen	141
6	Samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling	147
6.1	Wijze en reikwijdte van samenwerking	147
6.2	Formele en informele aspecten van samenwerking	155
6.3	Coördinatie	155
6.4	Informatieoverdracht in de netwerken	171
7	Positie van deelnemers: politie, gemeenten en burgers	177
7.1	Politie	177
7.2	Gemeenten	193
7.3	Vormen van betrokkenheid van burgers en ondernemers	201
7.4	Spanningen en tegenstellingen rond burgerparticipatie	205
8	Achtergronden van het functioneren van netwerken	223
8.1	Hulpbronnen en afhankelijkheidsverhouding	225
8.2	Verschillen in opvatting	234
8.3	Invloed van intra-organisatorische problemen	244
8.4	Invloed van een institutionele omgeving	250
8.5	Strategieën	253

9	Slotbeschouwing	261
9.1	Doelgerichtheid: dilemma's, voorwaarden en de rol van de gemeente	265
9.2	Verantwoording over lokale veiligheidsnetwerken	275
9.3	Legitimiteit en lokale veiligheidsnetwerken	279
9.4	Burgers in lokale veiligheidsnetwerken	286
9.5	Slot: de onvermijdelijke aanwezigheid van politie en lokale overheid	289
	Geraadpleegde literatuur	293
	Bijlage	
	Samenstelling begeleidingscommissie	303

Voorwoord

De afgelopen tien jaar wordt de zorg voor veiligheid, in Nederland maar ook in veel andere westerse landen, steeds minder beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de politie of, in bredere zin, de overheid. Andere partijen, zowel publiek, als privaat, worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden om op dit terrein ook taken op zich te nemen. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid krijgt vooral vorm op lokaal niveau in een groeiend aantal samenwerkingsverbanden en netwerken. In deze netwerken wordt geprobeerd uiteenlopende veiligheidsproblemen aan te pakken, onder meer in wijken, uitgaansgebieden, winkelcentra, bij bedrijventerreinen, rond scholen of betaaldvoetbalclubs. Aan deze samenwerkingsverbanden wordt deelgenomen door verschillende partijen. Naast de politie gaat het daarbij onder meer om de lokale overheid, welzijninstellingen, het Openbaar Ministerie, instanties voor (jeugd)hulpverlening en (jeugd)reclassering. Ook burgers en ondernemers, individueel of in groepsverband, participeren in een deel van deze lokale veiligheidsnetwerken.

De spreiding van verantwoordelijkheden en de gezamenlijke inzet van een groot aantal partijen biedt nieuwe mogelijkheden om te komen tot een adequate zorg voor veiligheid. Het geeft een vaak praktisch antwoord op de constatering dat de politie en de overheid niet alles alleen kunnen. Tegelijkertijd roept deze ontwikkeling nieuwe vragen op. De opkomst van de lokale veiligheidsnetwerken heeft gevolgen voor de rol die verschillende deelnemende partijen moeten spelen. Zo wordt van de gemeente gevraagd een actieve rol te spelen in de lokale veiligheidszorg, zij het vaak in een andere, meer op regie en coördinatie gerichte rol dan in het verleden gebruikelijk was. Ook voor de politie brengen deze lokale samenwerkingsverbanden nieuwe aandachtspunten met zich, waarbij in het dagelijks werk moet worden opgetrokken met andere instanties en groepen van burgers of ondernemers.

In het voorliggende boek wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het functioneren van samenwerkingsverbanden en netwerken in de lokale veiligheidszorg. Dit onderzoek, dat plaatsvond in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap, is gebaseerd op een empirische studie van een achttal, zeer diverse lokale netwerken in een drietal gemeenten.

Een groot aantal aspecten van deze netwerken komt daarbij aan de orde. Zo gaat het onder meer over de wijze waarop de netwerken ontstaan, hoe de samenwerking tussen partners in de praktijk verloopt, welke positie de deelnemers daarbij innemen en hoe de samenwerking wordt gecoördineerd. Uitgebreid wordt ook ingegaan op de dilemma's en de knelpunten die men daarbij in de praktijk tegenkomt. Het verslag van dit onderzoek bevat daarbij een combinatie van soms gedetailleerde beschrijvingen over hoe zaken in de praktijk verlopen en meer theoretische beschouwingen, waarbij wordt voortgebouwd op eerdere, vooral buitenlandse literatuur. Zo wordt enerzijds ingegaan op de praktische voorwaarden om tot doelgerichte samenwerking in de lokale veiligheidszorg te komen. Anderzijds wordt ook ingegaan op enkele fundamentele vraagstukken rond deze samenwerking, onder meer met betrekking tot de legitimiteit en verantwoording.

Het onderzoek maakt onder meer duidelijk dat een actieve rol van andere partijen in de lokale veiligheidszorg slechts mogelijk is indien politie en lokale overheid daar nauw bij betrokken blijven. Het geeft aan dat het een misverstand is te menen dat het mede verantwoordelijk maken van maatschappelijke partners voor de veiligheid zou betekenen dat politie en gemeente zich kunnen terugtrekken. Integendeel zelfs.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat in de lokale veiligheidszorg weliswaar een grote plaats is toegedacht aan de inzet van burgers en ondernemers, maar dat op dit punt veel is te winnen door duidelijker aan te geven wat wel en niet kan worden verwacht van deze maatschappelijke partijen. De gemeente kan in veel gevallen een centralere rol spelen in de lokale veiligheidszorg. Het onderzoek geeft aan dat de rol van de gemeente wel eens te wensen overlaat. Een duidelijker invulling van de regierol en een scherpere positionering van het veiligheidsbeleid in de gemeentelijke organisatie verdienen daarbij meer aandacht.

Het verslag van dit onderzoek is omvangrijk geworden. Dat heeft niet alleen te maken met de veelheid van thema's die hier aan de orde komt. Er is ook voor gekozen de praktische gang van zaken in veel lokale veiligheidsnetwerken in detail te beschrijven. Alhoewel het verslag van deze studie als eenheid moet worden beschouwd, is het zo geschreven dat onderdelen ervan ook afzonderlijk kunnen worden gelezen. Ik hoop echter dat de omvang van dit verslag de lezer niet zal afschrikken.

Ten behoeve van dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. De leden van deze commissie zijn in de bijlage bij dit verslag

genoemd. Ik dank hen voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ook dank ik mevrouw drs. I. Bakker van het IPIT voor haar assistentie bij het veldwerk van deze studie. Ten slotte dank ik Politie en Wetenschap voor het verlenen van de opdracht.

Prof.dr. C.D. van der Vijver
Directeur IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken
Universiteit Twente

Samenvatting

De afgelopen tien tot vijftien jaar hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de wijze waarop met vraagstukken van veiligheid wordt omgegaan. Een van de belangrijkste elementen hierbij is dat de politie steeds minder als enige verantwoordelijke wordt gezien voor de zorg voor veiligheid. Onder meer in het kader van het integraal veiligheidsbeleid worden andere partijen, zowel publiek als privaat, aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de veiligheidszorg. In deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling probeert de overheid vaak een wat andere rol in te nemen, bijvoorbeeld als 'regiehouder'. Van de politie wordt verwacht dat zij actief deelneemt aan uiteenlopende samenwerkingsverbanden, veelal op lokaal niveau, onder meer in woonwijken, op bedrijventerreinen, rond scholen of in uitgaansgebieden.

De opmars van deze lokale veiligheidsnetwerken en de verschuivingen in de positie van politie en lokale overheid gaan gepaard met veranderingen in denkwijze en aanpak. Deze ontwikkeling brengt nieuwe uitdagingen, maar ook nieuwe vraagstukken met zich mee, deels van praktische, deels van meer fundamentele aard. In dit onderzoek is geprobeerd zicht te krijgen op deze ontwikkeling. In het onderzoek is nagegaan hoe netwerken en samenwerkingsverbanden in de huidige lokale veiligheidszorg functioneren en in hoeverre de daaraan verbonden doelen worden bereikt. Welke knelpunten treden op? Hoe gaat de coördinatie van deze netwerken en op welke wijze vindt informatie-uitwisseling plaats? Welke gevolgen heeft de deelname aan deze netwerken voor de positie en het functioneren van politie en lokale overheid?

In dit onderzoek zijn acht lokale veiligheidsnetwerken onderzocht. Het gaat om netwerken waaraan de politie deelneemt, die reeds enige tijd bestaan en waarin uitvoerende werkzaamheden een belangrijke component vormen. De onderzochte netwerken verschillen op diverse punten. Ze hebben betrekking op de veiligheid bij een bedrijventerrein, de bestrijding van drugs(overlast) in een binnenstad, een wijkaanpak, de overlast bij drie basisscholen, samenwerking rond een school voor voortgezet onderwijs, een betaaldvoetbalclub (onder meer voetbalvandalisme) en een groep jongeren die zich bezighoudt met overlast en criminaliteit.

Opzet en ontstaan van de netwerken

Lokale veiligheidsnetwerken ontstaan in de regel *bottom-up*. Omwonenden, ondernemers, een wijkagent of een leerkracht op een school constateren concrete veiligheidsproblemen. Het besef ontstaat dat een andere aanpak urgent is en dat partijen moeten samenwerken om tot een oplossing te komen. Beslissend is daarbij dat er een initiatiefnemer opstaat die de samenwerking gaat trekken en dat een coalitie van partijen ontstaat die het initiatief steunt. De aanlooperperiode van de netwerken kent vaak diverse problemen. In de regel zijn veel overtuiging en inzet nodig om deze te overwinnen.

De netwerken verschillen onderling sterk, onder meer naar omvang, complexiteit en openheid, deelnemende partijen, aantal en aard van de overlegvormen, de problemen waarop men zich richt, concrete doelstellingen en gehanteerde werkwijzen. Tot de binnen de netwerken gehanteerde werkwijzen horen onder meer het houden van toezicht, de toepassing van repressie en (alternatieve) sancties, bestuurlijke preventie en handhaving, infrastructurele maatregelen, ingrepen in de (sociale en economische) gelegenheidsstructuur, fysieke en ruimtelijke maatregelen, voorlichting en hulpverlening, recreatieve activiteiten en versterking van de sociale samenhang. De verschillen in werkwijzen hangen deels samen met de problematiek waarop het netwerk zich richt, en met de visie op de aard en oorzaken van de veiligheidsproblemen. Deze visies zijn vaak tamelijk impliciet en bestaan eerder uit losse noties dan dat zij een consistent geheel vormen. Hierin weerspiegelt zich de wijze waarop de netwerken in de regel ontstaan: vanuit de pragmatische behoefte een antwoord te vinden op concrete en dringende problemen (*bottom-up*).

Lokale veiligheidsnetwerken zijn in de regel tamelijk complex en vormen een combinatie van uiteenlopende elementen. De verscheidenheid in netwerken is deels te herleiden tot aan de netwerken ten grondslag liggende modellen. Deze verschillen naar de betekenis die wordt toegekend aan de onderlinge samenwerking (een doel op zich of vooral een middel voor andere doelen) en naar de mate waarin het accent ligt op een pro-actieve, dan wel reactieve aanpak. Aangezien lokale veiligheidsnetwerken kunnen steunen op meerdere modellen met elk hun eigen uitgangspunten, kan dit leiden tot spanningen en tegenstellingen binnen de netwerken.

Functioneren netwerken

De onderzochte netwerken verschillen naar de wijze en reikwijdte van de samenwerking. Zo kan het verschillen in hoeverre de partners ieder voor zich hun eigen activiteiten blijven uitvoeren en in hoeverre er sprake is van afstemming, integratie van werkzaamheden of centrale sturing. Vooral bij de grotere netwerken komen meerdere vormen van samenwerking naast elkaar voor. Soms beperkt de samenwerking zich tot onderlinge informatie-uitwisseling. In andere gevallen is ook sprake van een gezamenlijke probleemdefinitie tussen de partners en wordt gezamenlijk gewerkt aan de veiligheidsproblemen. Nog verder gaat de samenwerking binnen netwerken waarin sprake is van een gezamenlijk traject, eventueel ook onder een centrale sturing.

In de regel overheerst bij deelnemers aan de netwerken een positief oordeel over de doelstellingen en het bestaan van hun netwerk. Door de samenwerking leren partijen elkaar beter kennen en krijgen zo meer zicht op elkaars (on)mogelijkheden. Door de vaak intensieve, persoonlijke en informele contacten tussen partijen kan gemakkelijk informatie worden uitgewisseld. Door de frequente contacten kunnen zaken eerder worden doorgeproken en kunnen gezamenlijke beslissingen sneller worden genomen en uitgevoerd. Door de nauwe onderlinge contacten ontstaat tussen deelnemers het gevoel dat men met een 'gezamenlijke klus' bezig is. Het van 'onderaf' ontstaan van veel van deze netwerken bevordert hun doelgerichte karakter. De combinatie van deskundigheden en middelen draagt ertoe bij dat problemen 'integraal', vanuit meerdere invalshoeken tegelijk, kunnen worden aangepakt.

Dilemma's, belemmeringen en knelpunten

Tegelijkertijd echter kent het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken tal van dilemma's, belemmeringen en knelpunten. De uitkomsten van dit onderzoek bieden op dit punt een bevestiging van eerder, vooral buitenlands onderzoek. In het hiernavolgende worden verscheidene van deze dilemma's en knelpunten beschreven.

Formele en informele samenwerking

De meeste netwerken kennen zowel formele als informele vormen van samenwerking. De meeste beschikken over een convenant, waarin de

belangrijkste afspraken zijn vastgelegd. Dit biedt de deelnemende partijen houvast over wat men van elkaar mag verwachten en waarop men elkaar kan aanspreken. Bovendien benadrukt het dat partijen zich wederzijds gebonden achten aan de samenwerking.

Daarnaast is de samenwerking vooral gebaseerd op onderling vertrouwen en persoonlijke contacten. Ze berust in belangrijke mate op 'stilzwijgende afspraken' en heeft een persoonsgebonden karakter. Dit informele karakter van de samenwerking biedt de ruimte formele en bureaucratische regels enigszins te omzeilen, (potentiële) tegenstellingen tussen instanties te vermijden en onderling wantrouwen te overwinnen. Het levert flexibiliteit en kan de daadkracht van het netwerk vergroten.

Het kan er echter ook toe leiden dat de feitelijke samenwerking en werkwijze afwijken van de afspraken of regels. Daardoor kan het gebeuren dat toezeggingen en afspraken niet worden nagekomen. Het persoonsgebonden karakter van de samenwerking maakt de netwerken tevens kwetsbaar, bijvoorbeeld als een van de deelnemers vertrekt.

Coördinatie

De wijze waarop de coördinatie in de netwerken is vormgegeven, verschilt per netwerk. Soms ligt de coördinatie bij een van de betrokken partijen, in andere gevallen is daar een apart orgaan (bijvoorbeeld een stuurgroep) voor in het leven geroepen. In sommige gevallen ontbreekt in het netwerk een overkoepelende coördinatie.

Rond de coördinatie van lokale veiligheidsnetwerken doen zich uiteenlopende knelpunten voor. Zeker bij wat grotere en complexere netwerken levert het ontbreken van een overkoepelende coördinatie verschillende problemen op. De afstemming gaat vaak niet vanzelf. Een centrale inzet van middelen en specifieke deskundigheid zijn veelal nodig om de bijdragen van de leden van het netwerk op elkaar af te stemmen, hun betrokkenheid op peil te houden en de daadkracht van het netwerk te bewaren. Binnen de netwerken bestaat soms onenigheid over de vraag wie de coördinatie op zich moet nemen. De politie nam die taak nogal eens waar. Inmiddels probeert zij zich in verschillende netwerken van deze taak te ontdoen, met als argument dat zij zich moet terugtrekken op haar kerntaken. Vervolgens wordt de gemeente door veel leden van de netwerken op grond van haar regietaak in het lokaal integraal veiligheidsbeleid gezien als primair verantwoordelijk voor deze taak. Bij diverse netwerken hebben de deelnemers echter kritiek op de wijze waarop de gemeente de coördinatie uitvoert.

Informatie-uitwisseling

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking bestaat uit overdracht van informatie tussen de partners. Vooral de verstrekking van persoonsgebonden informatie door politie en/of justitie aan andere instanties roept vragen op. Vaak weegt daarbij het streven naar effectiviteit of daadkracht zwaarder dan het voldoen aan formele regels. De huidige regels rond informatieverstrekking worden vaak als onwerkbaar en onnodig beperkend ervaren. Een voorwaarde voor de (informele) informatieverstrekking is dat er tussen deelnemers een vertrouwensrelatie bestaat. Politie mensen realiseren zich regelmatig dat zij op deze wijze opereren op wat zij soms noemen 'de grens' van wat de regels nog toestaan.

Rol en inbreng van politie, gemeente, burgers en ondernemers

Politie en lokale veiligheidsnetwerken

Vooraf in de aanloopperiode vervult de politie in netwerken geregeld de rol van 'voortrekker'. Dit gebeurt op basis van enthousiasme en inzet bij de individuele politiemedewerker. Binnen de politie bestaat vaak een positieve houding tegenover samenwerking met andere, publieke en private, partijen. De politie voert in de netwerken diverse activiteiten uit, zoals toezicht, overleg, het onderhouden van relaties, sturing van andere partijen, het verzorgen van de relaties tussen het netwerk en de rest van de politieorganisatie, informatieoverdracht, het zoeken naar oplossingen voor concrete problemen en het leveren van een bijdrage aan reacties op criminaliteit.

Deelname van de politie aan de netwerken berust op het uitgangspunt dat de politie alleen niet in staat is een adequaat antwoord te geven op veel veiligheidsproblemen. De nagestreefde nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de veiligheidszorg houdt in dat andere partijen hun verwachtingen ten aanzien van de politie moeten bijstellen. Enerzijds wil de politie samenwerken met andere partijen. Anderzijds begint de politie zich uit meerdere netwerken terug te trekken, zonder daar overigens daadwerkelijk uit te stappen. Op deze wijze wordt de brede, initiërende en stimulerende rol van de politie bij veel netwerken beperkter ingevuld, waarbij de politie slechts als 'sluitstuk' van het netwerk wordt voorgesteld. Deels gaat het hier om het praktische probleem dat het moeilijk is de grote inzet en tijdsbesteding van de politie binnen het netwerk blijvend op te brengen.

Tegelijk is het een uitvloeisel van de zogenoemde kerntakendiscussie bij de politie. Soms wordt eraan getwijfeld in hoeverre de samenwerking voldoende bijdraagt aan een 'meetbare output'. Daarnaast speelt de neiging om opsporing en 'crime-fighting' als 'echte politietaken' te zien een rol ten opzichte van preventie (waarmee de netwerken, deels ten onrechte, vooral worden geassocieerd).

Deze combinatie van responsabilisering en terugtrekken levert in verschillende opzichten een wankelende positie op. Andere partijen vrezen dat met het terugtrekken door de politie de basis onder de samenwerking deels zal wegvallen. Onduidelijk is in hoeverre andere partijen de eerdere taken van de politie zullen overnemen. Ook voor de politie zelf levert deze ontwikkeling nieuwe onzekerheden en een enigszins ambivalente positie op.

In de regel zijn de partners in het netwerk positief over de bijdrage die de vertegenwoordiger van de politie binnen het netwerk levert. De relatie met andere onderdelen van de politieorganisatie ligt vaak moeilijker. Men constateert dat daar andere prioriteiten lijken te gelden en men zich minder aan afspraken houdt.

Gemeente en lokale veiligheidsnetwerken

In het integraal veiligheidsbeleid is een sleutelrol weggelegd voor de gemeente als regiehouder. Bij veel netwerken bestaat bij partners echter kritiek op het functioneren van de gemeente. De kritiek richt zich onder meer op de zwakke positie van de wijkaanpak, de onvoldoende coördinatie van de lokale veiligheidsnetwerken en de gebrekkige wijze waarop de bestuurlijke handhaving wordt uitgevoerd. Verschillende omstandigheden spelen hier een rol, zoals de interne verkokering binnen het gemeentelijk apparaat, onvoldoende interne afstemming en het gebrek aan visie op de aanpak van de veiligheidsproblemen of de regierol van de gemeente. Verschillen in perspectief tussen vertegenwoordigers van de gemeente en andere partijen kunnen bijdragen aan onbegrip over de opstelling van de gemeente.

Burgers en ondernemers

De mate en wijze waarop burgers of ondernemers bij een lokaal veiligheidsnetwerk zijn betrokken, lopen sterk uiteen. Deze verschillen hangen primair samen met de functie die aan de betrokkenheid van burgers of ondernemers in het netwerk wordt toegeschreven. Soms zijn burgers of

ondernemers vooral bij het netwerk betrokken vanwege de informatie-uitwisseling en om een 'draagvlak' te creëren voor het beleid van de gemeente. In andere gevallen gaat deze betrokkenheid verder, en is het bijvoorbeeld de bedoeling dat burgers een stem krijgen in het gemeentebestuur of dat zij zelf activiteiten uitvoeren ter verbetering van de 'zelfredzaamheid', 'sociale controle' of 'sociale samenhang'. Ook laten ondernemers soms activiteiten op eigen kosten uitvoeren, bijvoorbeeld door een beveiligingsbedrijf.

In de regel is slechts een beperkt aantal burgers of ondernemers actief in het lokale veiligheidsnetwerk. De actieve burgers lijken slechts in beperkte mate representatief voor hun hele groep. Jongeren, allochtonen en laagopgeleiden lijken ondervertegenwoordigd in de netwerken. Zowel selectie als zelfselectie speelt hierbij een rol.

Rond de deelname van burgers aan lokale veiligheidsnetwerken ontstaan uiteenlopende spanningen. Deze zijn deels te herleiden tot verschillen in verwachtingen over de rol van burgers en verschillen in belangen tussen verschillende groepen burgers of ondernemers onderling. Vooral indien burgers of ondernemers kosten maken voor hun bijdrage aan de veiligheid in hun omgeving, kan de non-participatie van anderen worden ervaren als *free-rider* gedrag.

Achtergronden functioneren netwerken

Bij de knelpunten en belemmeringen in het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken spelen meerdere factoren een rol.

- Samenwerking wordt gemakkelijker indien alle partijen daarbij 'winst' kunnen boeken. Scheve afhankelijkheidsverhoudingen binnen een netwerk kunnen tot wrijvingen of conflicten leiden. Praktische en financiële elementen, soms ook meer fundamentele vragen (bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheidsverdeling) kunnen daarbij een rol spelen.
- Het functioneren van het netwerk kan belemmerd worden door verschillen in opvatting. De deelnemers aan een netwerk zullen het over het algemeen eens zijn over de aard, ernst en achtergronden van de problemen waarop het netwerk zich richt. Er wordt binnen de netwerken echter ook verschillend gedacht over de te hanteren aanpak, samenwerking, verantwoordelijkheidsverdeling en coördinatie. Dit hangt deels

samen met verschillen in professionele achtergrond. De diverse modellen en uitgangspunten waarop de netwerken zijn gebaseerd, kunnen eveneens aanleiding zijn voor verschillen in opvatting.

- Problemen in lokale veiligheidsnetwerken zijn soms het gevolg van intra-organisatorische problemen bij één of meer partijen. Een zwakke positie binnen de eigen organisatie, frequente personele wisselingen, een tekort aan middelen en de druk om aan interne eisen van productie en verantwoording te voldoen, kunnen hierbij een rol spelen.
- Alhoewel er vaak veel maatschappelijke en beleidsmatige steun is voor de lokale veiligheidsnetwerken, kan het gevoerde beleid vanuit verschillende sectoren en partijen hiervoor ook belemmeringen opleveren. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het terugtrekken door de politie op zogenoemde kerntaken en de wijze waarop binnen gemeenten de wijkaanpak gestalte heeft gekregen. Ook kunnen belemmeringen ontstaan omdat het beleid vanuit de verschillende sectoren onvoldoende op elkaar is afgestemd.

Voorwaarden

Algemene richtlijnen waaraan de lokale veiligheidsnetwerken moeten voldoen, zijn moeilijk te formuleren. Aan deze netwerken liggen uiteenlopende dilemma's ten grondslag. In het algemeen is niet aan te geven hoe hiermee moet worden omgegaan. Ook moet bij de inrichting van de netwerken rekening worden gehouden met verschillen in lokale omstandigheden. Op basis van dit onderzoek zijn vier categorieën voorwaarden aan te geven die van belang kunnen zijn om te komen tot doelgerichte lokale veiligheidsnetwerken.

- Ten eerste worden de daadkracht en doelgerichtheid bevorderd door een sterk informele samenwerking, intensieve en persoonlijke contacten tussen de deelnemers en een grote flexibiliteit.
- Ten tweede wordt de kans op samenwerking groter als het initiatief daartoe van 'onderaf' komt, steunt op een coalitie van partijen die een besef van urgentie delen en als er een partij is die het initiatief wil 'trekken'. Alle betrokken partijen moeten het idee hebben dat zij winst kunnen boeken bij samenwerking. Er is een minimale consensus of congruentie aan opvattingen nodig. Mogelijk met uitzondering van kleine, overzichtelijke netwerken is het van belang dat het netwerk

beschikt over een partij die de coördinatie op zich neemt; daarvoor moeten voldoende middelen beschikbaar zijn. Er moet een duidelijke visie zijn op de regierol van gemeenten in de lokale veiligheidszorg.

- Ten derde moet er vanuit de deelnemende organisaties voldoende steun bestaan voor de doelstellingen en werkwijzen van het netwerk.

Vertegenwoordigers in het netwerk moeten vanuit hun organisatie zowel over voldoende autonomie als mandaat beschikken. De verantwoording die zij over hun werk moeten afleggen, moet in overeenstemming zijn met het type activiteiten van het netwerk en niet alleen gericht zijn op interne activiteiten of 'producten'.

- Ten vierde moet de gehanteerde aanpak in het netwerk steunen op een zorgvuldige analyse van de veiligheidsproblemen waarop men zich wil richten. Op grond daarvan moet de te hanteren werkwijze worden gekozen. Vaak zal dit een mix zijn van meerdere instrumenten en werkwijzen, met een nadruk op preventie, maar soms in aanvulling hierop ook een meer reactieve benadering.

Enige fundamentele vragen

Verantwoording

Als gevolg van onder meer hun complexe structuur, ondoorzichtige karakter en vage en veranderlijke doeleinden is het vaak lastig het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken te beoordelen. Het is lang niet altijd duidelijk tot wie burgers, ondernemers of organisaties zich moeten richten als zij het 'netwerk' ergens op aan willen spreken. Vaak is bovendien onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden binnen het netwerk precies liggen en hoe de besluitvorming plaatsvindt. De verantwoording over deze netwerken wordt bovendien bemoeilijkt door de informele wijze waarop partijen opereren en met elkaar omgaan. Dit wordt versterkt doordat binnen de netwerken de verschillende verantwoordelijkheden en rollen door elkaar kunnen gaan lopen. Alleen al de indruk dat dit gebeurt, kan een negatieve invloed hebben op de aanvaardbaarheid van het netwerk. Verantwoording over het functioneren van de netwerken via politie, gemeente of gemeenteraad is vaak slechts beperkt mogelijk. Niet alleen hebben deze slechts beperkt zicht op het functioneren hiervan, maar zij zijn daar ook slechts gedeeltelijk voor verantwoordelijk en op aan te spreken.

Aanvaardbaarheid

Het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken roept vragen op met betrekking tot de aanvaardbaarheid of legitimiteit. Veel van de lokale netwerken zijn het resultaat van de door de politie gehanteerde responsabiliseringsstrategie. Tegelijkertijd is de politie zich steeds meer gaan terugtrekken, mede onder invloed van de kerntakendiscussie. De combinatie van deze twee bewegingen roept vragen op: wie gaat de taken die de politie voorheen op zich nam, nu uitvoeren? Dreigen zo geen lacunes te ontstaan in de netwerken? Deze vragen dringen des te meer daar de gemeenten deze rol vaak onvoldoende overnemen. Daarnaast wordt juist van de politie verwacht dat zij, ook in deze samenwerkingsverbanden, direct aanspreekbaar en bereikbaar is. De nagestreefde eigen inzet van andere partijen, zoals buurtbewoners of winkeliers, zal vaak pas kunnen worden gerealiseerd als zij weten dat de politie op de achtergrond aanwezig is en hun initiatieven steunt.

In de lokale veiligheidsnetwerken zijn handhaving en controle niet meer voorbehouden aan de politie, maar berusten op de inzet van meerdere partijen. Juist dan wordt de vraag relevant naar de waarborgen en regels rond handhaving en controle. Bovendien, hoe wordt daarbij toezicht gehouden op private partijen?

De toepassing van 'zero tolerance policing' kan binnen de netwerken spanningen opleveren. Het dwingende karakter daarvan laat zich soms moeilijk verenigen met de aanpak van andere partijen in het netwerk. Werkwijzen waarbij een beroep wordt gedaan op sociale samenhang en cohesie gaan soms moeilijk samen met deze harde, confronterende opstelling van de politie.

In de netwerken kunnen spanningen ontstaan tussen effectiviteit en legitimiteit of legaliteit. Dit komt het duidelijkst naar voren rond de informatie-uitwisseling. De wens tot een daadkrachtige aanpak en een beroep op onderling vertrouwen wegen vaak zwaarder dan de regels rond de uitwisseling van persoonsgebonden informatie.

De onvermijdelijke aanwezigheid van politie en lokale overheid

Politie en lokale overheid moeten duidelijk aanwezig en betrokken blijven bij lokale veiligheidsnetwerken. Alleen deze partijen beschikken over de informatie, deskundigheid, kanalen en bevoegdheden die nodig zijn voor

het functioneren van deze netwerken. Een streven naar zelfredzaamheid kan slechts succesvol zijn als burgers beseffen dat de politie dit ondersteunt en daarbij op de achtergrond aanwezig is. Burgers en ondernemers zijn vaak niet in staat op eigen kracht non-participatie en *free-rider* gedrag tegen te gaan. Veiligheidszorg gaat over de afweging van publieke en private belangen en belangrijke individuele en maatschappelijke waarden. Veiligheidszorg kan onbedoelde en voor sommige partijen nadelige externe effecten creëren. Veiligheidszorg heeft, ook als het (deels) privaat wordt gefinancierd of uitgevoerd, in belangrijke mate betrekking op een publiek goed. De strategie van responsabiliseren, waarbij andere partijen (mede)verantwoordelijk worden gemaakt, moet dan ook niet worden gelijkgesteld aan een terugtrekken door politie en overheid. Integendeel, dit terugtrekken vormt eerder een bedreiging voor deze responsabilisering.

Samenwerking en netwerken in de veiligheidszorg: een inleiding

Gedurende de laatste tien tot vijftien jaar heeft zich een groot aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan in de wijze waarop in onze samenleving wordt omgegaan met problemen en vraagstukken van onveiligheid. Deze ontwikkelingen doen zich niet alleen voor in Nederland, maar in een min of meer vergelijkbare vorm ook in andere West-Europese landen. Niet alleen maken burgers zich grote zorgen over de in hun ogen gegroeide onveiligheid en wordt aan deze thematiek een hogere prioriteit toegekend op de politieke agenda en in het beleid van de overheid, ook in de wijze waarop veiligheidsproblemen worden gedefinieerd en aangepakt hebben vaak belangrijke veranderingen plaatsgevonden. Een van de kernonderdelen van deze ontwikkeling is dat de zorg voor veiligheid steeds minder wordt beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de politie, of ook wel breder, de overheid. In toenemende mate wordt van de politie in haar werk gevraagd te opereren in uiteenlopende samenwerkingsverbanden of netwerken van verschillende organisaties en partners. In veel gevallen wordt daaraan niet alleen deelgenomen door overheidsinstanties of publieke organisaties, maar ook door halfpublieke of private partijen, zoals groepen burgers of ondernemers. Deze samenwerkingsverbanden en netwerken zijn vooral op lokaal niveau te vinden, bij de aanpak van onveiligheid in onder meer straten, woonwijken, rond winkelcentra, uitgaansgebieden, scholen of bedrijventerreinen.

De erosie van de vroeger zo vanzelfsprekende monopoliepositie van overheid of politie in de aanpak van veiligheidsproblemen en de opmars van de samenwerkingsgedachte in de lokale veiligheidszorg gaan gepaard met opmerkelijke veranderingen in het denken over de taken en verantwoordelijkheden van overheid, private partijen, bedrijven en burgers, zowel individueel als collectief. Werden voorheen de plichten van de individuele burger of ondernemer beperkt tot het bellen van het juiste telefoonnummer om bij onraad de politie in te schakelen, nu wordt in het kader van het zogenoemde zelfredzaamheidsoffensief¹ aan burgers duide-

1 In Nederland is de term zelfredzaamheid in de veiligheidszorg vooral in publicaties van de SM(V)P naar voren gebracht; zie onder meer Gunther Moor en Peeters (1996) en Toeniers e.a. (1999).

lijk gemaakt dat zij niet alles op het 'bordje' van overheid en politie mogen schuiven en dat de politie veel problemen niet alleen kan oplossen. Waar vroeger burgers die zich bemoeiden met de aanpak van veiligheidsproblemen de kans liepen te worden verdacht van 'eigenrichting', wordt nu juist op hen een dringend appèl gedaan actief te participeren en hun verantwoordelijkheid te tonen bij de zorg voor veiligheid.

De ontwikkeling naar meer samenwerking in de veiligheidszorg gaat gepaard met verschuivingen in denken over de aanpak van veiligheidsproblemen. Meer nadruk wordt gelegd op preventie en zogenoemd pro-actief optreden. Bij voorkeur moeten activiteiten daarbij op een laag niveau, zoals de buurt of wijk, gestalte krijgen.² Deels ook berust de opkomst van deze netwerken op een bredere definitie van veiligheidsproblemen waarbij, naast de inzet van politie en justitie, ook een rol is weggelegd voor andere partijen, zoals instellingen voor jeugdhulpverlening, woningbouwcoöperaties, ondernemersverenigingen of bewonersorganisaties. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat niet alleen verschuivingen in probleemdefinities, maar vaak ook praktische omstandigheden ertoe kunnen bijdragen dat politie, justitie en (lokale) overheid op zoek gaan naar samenwerkingspartners. Politie en justitie lopen steeds vaker op tegen de grenzen van hun eigen capaciteit, gegeven de in de afgelopen decennia gestegen vraag naar hun diensten. Een van de manieren om hiermee om te gaan, is door te proberen taken toe te bedelen aan andere partijen. Niet alleen doen daarmee nieuwe partijen hun entree in de veiligheidszorg, maar omdat politie en justitie toch hun eigen specifieke verantwoordelijkheden behouden, ontstaan nieuwe overlegvormen en samenwerkingsverbanden.

De opmars van de netwerk- en samenwerkingsgedachte in de veiligheidszorg gaat gepaard met de ontwikkeling van andere opvattingen over de rol en verantwoordelijkheden van de overheid en over de wijze waarop deze moet opereren. In het kader van het lokale integrale veiligheidsbeleid is sprake van een belangrijker rol voor de gemeente en voor een meer bestuurlijke inbreng naast de traditionele bijdrage van de politie. Tegelijkertijd doen zich veranderingen voor in opvattingen over hoe de bijdrage van de overheid op dit terrein moet worden ingevuld. De overheid krijgt ook op dit terrein steeds vaker slechts als taak op hoofdlijnen

2 Crawford (1997).

een beleidskader te ontwikkelen, terwijl andere, soms private partijen verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering daarvan.³ De complexiteit van interorganisationale netwerken vraagt bovendien om andere wijzen van sturing en management. Er wordt gesproken van 'sturing op afstand', van 'regulering' of 'regie' door de (lokale) overheid in plaats van een opgelegde 'hiërarchie',⁴ waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van convenanten, contracten, uitbestedingen, incentive-structuren en allerlei vormen van regie en toezicht.

De hier slechts beknopt geschetste ontwikkeling brengt voor politie en lokale overheid nieuwe uitdagingen en mogelijkheden. Daarnaast roept zij allerlei vragen op, deels van praktische aard. Hoe functioneren deze netwerken in de praktijk? Wat gebeurt er eigenlijk in deze netwerken? Hoe worden daarin veiligheidsproblemen aangepakt? Welke opvattingen over onveiligheid liggen daaraan ten grondslag? In hoeverre gaat het hier om werkelijk productieve samenwerkingsvormen, of blijken het in de praktijk vooral vergadercircuits, die hun improductiviteit en menings- en belangenverschillen weten te verbergen achter allerlei vormen van reputatiemanagement en schijnsamenwerking?⁵ Hoe staat het met de werkzaamheid en daadkracht van deze netwerken, mede gezien de kosten die het opbouwen en instandhouden van deze netwerken met zich kunnen mee brengen? Welke condities bevorderen of belemmeren dat de beoogde samenwerking daadwerkelijk van de grond komt?

Daarnaast rijzen vragen van een meer fundamenteel karakter. Deze hebben vooral betrekking op de verantwoording en verantwoordelijkheid bij beleidsvorming en/of beleidsuitvoering door interorganisationale netwerken. In hoeverre is de overheid nog (effectief) aan te spreken op haar taken, als de uitvoering plaatsvindt in een uit de aard van de zaak vaak wat vaag en zeker complex geheel als een uitvoeringsnetwerk?⁶ Wat houdt de telkens weer zo benadrukte regierol van overheid en politie in de praktijk in, en wat zijn daarvan de grenzen? Het werken in netwerken brengt een vrijwel onvermijdelijke vervaging met zich van voorheen duidelijke grenzen, zoals tussen private en publieke verantwoordelijkhe-

3 Osborne en Gaebler (1993).

4 Clarke en Newman (1997); Majone (1999).

5 Terpstra (2001b).

6 Crawford (1997), p. 234, e.v.

den. Hoe wordt gegarandeerd dat daarbij de publieke en collectieve belangen nog voldoende aandacht krijgen? Betekent het uitgebreidere steunen op maatschappelijke actoren dat het algemeen belang vervaagt of fragmenteert?⁷ Bovendien komt de vraag op wie in een complex netwerk nog de knopen doorhakt als de nood werkelijk aan de man is. Dreigt de netwerkontwikkeling niet uit te monden in een nieuwe onoverzichtelijkheid of mogelijk besluiteloosheid, waarin iedereen een beetje verantwoordelijk is, maar niemand helemaal? In het verlengde hiervan doen zich bij samenwerking in interorganisationale netwerken uiteenlopende vragen voor met betrekking tot de informatieoverdracht en eisen van vertrouwelijkheid en privacy. Dreigt niet het gevaar dat de aan de overheid gestelde legale beperkingen en voorwaarden hun werkingskracht verliezen op het moment dat de uitvoering van de betreffende taken verspreid raakt over vele, deels private partijen?

In het hiernavolgende wordt verslag gedaan van een studie naar samenwerking en netwerkvorming in de lokale zorg voor veiligheid. Daarbij zijn verschillende concrete vormen van samenwerking op het terrein van de veiligheidszorg onderzocht. Alvorens in de volgende hoofdstukken de vraagstelling en opzet van deze studie te behandelen, wordt hier eerst ingegaan op de belangrijkste achtergronden van de ontwikkeling in de afgelopen pakweg tien tot vijftien jaar naar samenwerking en netwerkvorming in de aanpak van veiligheidsvraagstukken.

1.1 *Achtergronden opkomst veiligheidsnetwerken: economie en politiek*

De vaak ingrijpende veranderingen in de afgelopen tien tot vijftien jaar in de aard, inhoud en organisatie van de wijze waarop (vooral door de overheid) wordt gereageerd op criminaliteit, overlast en onveiligheid vormen geen homogeen geheel. Integendeel, het gaat eerder om zeer diverse ontwikkelingen die deels naast elkaar plaatsvinden, soms haaks op elkaar staan en waartussen de balans kan variëren. Enerzijds lijkt er in veel westerse landen een ontwikkeling gaande te zijn richting een meer punitieve opstelling, waarbij meer nadruk wordt gelegd op een sterke overheid met een strikter en vaak harder optreden. Voorbeelden hiervan zijn onder

⁷ Zie onder meer Pierre (2000a), p. 244-245.

meer pleidooien voor 'zero tolerance policing', de invoering van zwaardere straffen voor uiteenlopende delicten en, vooral de laatste jaren, een groeiende kritiek in Nederland op uiteenlopende vormen van gedoogbeleid en van een 'te slappe' handhaving. Anderzijds echter worden antwoorden vaak juist niet gezocht in een sterkere (straf)staat, maar in allerlei vormen van decriminalisering, zoals de invoering van vormen van herstelrecht of alternatieve straffen. Ook het streven naar het delen van verantwoordelijkheden met uiteenlopende maatschappelijke partners moet in dit licht worden gezien.⁸ Op lokaal niveau kunnen zo in de veiligheidszorg grote variaties en uiteenlopende hybride vormen ontstaan.⁹ Wanneer in het volgende wordt ingegaan op enkele belangrijke achtergronden van de opkomst van netwerken en samenwerking op het terrein van de veiligheidszorg, moet met deze veelvormigheid rekening worden gehouden.

Netwerken zijn 'in', daarover kan eigenlijk geen twijfel bestaan. In de optiek van Castells is de afgelopen decennia, en vooral sinds het begin van de jaren negentig, sprake van de opkomst van een 'netwerksamenleving'. De enorme ontwikkelingen in de informatietechnologie zouden hebben geleid tot een nieuw type economie ('informational economy') en een nieuwe, dominante organisatievorm. Netwerken zouden de kern vormen van deze nieuwe organisatievorm: 'Networks are the stuff of which new organizations are and will be made'.¹⁰ In een geglobaliseerde kenniseconomie zouden netwerken het beter mogelijk maken te functioneren dan de in een eerder stadium gebruikelijke, meer rigide, locatiegebonden, traditionele organisatievormen.

Sommige, naar het lijkt vooral Engelse, auteurs zien de opkomst van de lokale netwerken, onder meer op het terrein van de veiligheidszorg, in het directe verlengde van het politieke klimaat dat in de jaren tachtig tot begin jaren negentig van de vorige eeuw onder de regeringen van Thatcher/Major en Reagan/Bush de overhand had. Het streven naar terugdringing van de overheid, naar vermindering van collectieve voorzieningen en het grotere beroep op marktwerking en individuele verantwoordelijkheid op velerlei terrein vormt in deze visie het algemene kader waarbinnen ook de opkomst van 'partnership' en netwerkvorming rond veilig-

8 Vgl. Garland (1996); O'Malley (2001).

9 Stenson en Edwards (2001).

10 Castells (1996), p. 168.

heidsvraagstukken zou moeten worden geplaatst.¹¹ Volgens de overheersende politieke ideologie uit die jaren, bestaande uit een combinatie van 'neo-liberale' en 'neo-conservatieve' elementen, zouden taken die eerder bij de politie of de overheid berustten, deels moeten worden overgedragen aan netwerken van publieke en private partijen, waaronder (groepen) burgers, en bedrijven deels moeten worden afgestoten, geprivatiseerd of overgelaten aan markten.¹²

De latere politiek-ideologische ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren negentig maken echter duidelijk dat de relatie tussen enerzijds de opkomst van partnerships en interorganisationale netwerken en anderzijds het 'neo-rechtse' of 'neo-liberale' politieke klimaat veel minder direct was dan soms werd aangenomen. In de in die periode overheersende sociaal-democratische opvattingen in Engeland, kenmerkend ook voor de regering-Blair (wel aangeduid met de term de 'Third Way'), werd groot belang toegekend aan de samenwerking tussen politie, overheid, particuliere organisaties en burgers bij de pogingen om criminaliteit te voorkomen of te reduceren.¹³ Voor onder meer Stenson en Edwards vormt deze ontwikkeling het teken dat de 'Third Way' een deel van de 'neo-liberale agenda' overnam. Tegelijkertijd echter zou het appèl op 'community justice' en op 'community safety partnerships' in hun ogen een poging zijn een antwoord te vinden op de legitimatie- en fragmentatieproblemen van de huidige democratie en overheid.¹⁴ In die zin zou dit appèl tevens bedoeld zijn als moreel antwoord op de individualiserende werking, die de nadruk op marktwerking en consumptie met zich mee zou brengen.¹⁵ Los daarvan groeide ook aan de politieke linkerkant de opvatting dat van de staat niet alle heil kon worden verwacht bij de oplossing van allerlei maatschappelijke problemen, zoals onveiligheid.¹⁶

Zowel de ontwikkeling van de informatietechnologie als partijpolitieke ontwikkelingen hebben vermoedelijk slechts een beperkte of indirecte rol gespeeld bij de opkomst van samenwerkingvormen en lokale netwerken

11 Vgl. Goris en Walters (1999).

12 Stenson (2001), p. 19-23.

13 Vgl. Giddens (1998), p. 86-89.

14 Stenson en Edwards (2001), p. 68-71.

15 Stenson (2001), p. 26.

16 Rose (1999), p. 139-142.

op het terrein van de veiligheidszorg. Hun invloed lijkt, zeker in Nederland, aanmerkelijk minder groot dan door sommigen wel is verondersteld. Andere ontwikkelingen lijken belangrijker. Voorlopig wordt hier een onderscheid gemaakt in twee brede ontwikkelingen. Ten eerste gaat het om veranderingen in de organisatie en positie van de overheid ten opzichte van andere maatschappelijke partijen. Ten tweede gaat het om veranderingen in de wijze waarop door samenleving en overheid wordt gereageerd op de problemen van criminaliteit, overlast en onveiligheid. De twee elementen komen achtereenvolgens in de volgende twee paragrafen aan de orde.

1.2 Governance

Op vele beleidsterreinen is de afgelopen tien tot vijftien jaar sprake van een verschuivende positie van de overheid ten opzichte van andere partijen. De vorming van beleid, de uitvoering daarvan en interventies op uiteenlopende terreinen vinden steeds meer plaats in de vorm van netwerken van publieke en private partijen. Daarbij kunnen marktelementen een rol spelen, evenals allerlei vormen van (gereguleerde) zelfregulatie. In deze ontwikkeling vervagen soms de ooit zo vanzelfsprekende grenzen tussen de private en publieke sector en ontstaan nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen. In dit proces verwerft de overheid geleidelijk een wat andere rol, namelijk niet (alleen) die van centrale regelgever, uitvoerder of dienstverlener, maar (vooral ook) die van een regiehouder die deels op afstand blijft. Om deze ontwikkeling aan te duiden spreekt men in de Engelstalige literatuur over een verschuiving van 'government' naar 'governance'.¹⁷

Het begrip 'governance' is, het zij direct opgemerkt, een nogal vaag concept. Het wordt bovendien gebruikt in nogal verschillende, soms zelfs tegenstrijdige betekenissen.¹⁸ Het geeft niet meer dan een aanduiding van een grote verscheidenheid aan ontwikkelingen die op het snijvlak van de publieke en private sector en met betrekking tot de taken van de overheid gaande zijn. Het begrip ontleent zijn aantrekkingskracht eraan dat het de aandacht richt op een reeks van belangrijke ontwikkelingen. Stoker komt tot de volgende omschrijving van het begrip 'governance':

17 Newman (2001); Van Kersbergen en Van Waarden (2001); Pierre (2000a).

18 Peters (2000), p. 36-46.

“... a concern with governing, achieving collective action in the realm of public affairs, in conditions where it is not possible to rest on recourse to the authority of the state (...). Governance involves working across boundaries within the public sector or between the public sector and private or voluntary sectors. It focuses attention on a set of actors that are drawn from but also beyond the formal institutions of government. A key concern is processes of networking and partnership. Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority.”¹⁹

In veel gevallen heeft het begrip ‘governance’ een nogal normatieve lading.²⁰ Netwerken worden dan gezien als wenselijk omdat zij flexibeler zouden zijn dan de traditionele hiërarchische overheidsbureaucratieën en meer open zouden staan voor wensen en behoeften vanuit de samenleving. Zij worden gepresenteerd als oplossing voor het dilemma tussen de rigiditeit van de bureaucratie en de ‘anarchie’ van de markt. Zelfregulering, publieke betrokkenheid en democratische vernieuwing zijn enkele van de centrale waarden die met het begrip ‘governance’ worden gesymboliseerd.²¹ Ook netwerken in de veiligheidszorg appelleren soms aan deze waarden. Daarom ook constateren onder meer Blagg e.a. dat samenwerking en netwerken in de aanpak van onveiligheid soms wat kritiekloos als een vanzelfsprekend ‘good thing’ worden voorgesteld.²²

De opkomst van ‘governance’ als algemene ontwikkeling past in bredere maatschappelijke veranderingen van de afgelopen tien tot twintig jaar. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen politieke, economische en sociale elementen.²³ Enerzijds zijn de problemen waarmee de overheid op velerlei terreinen wordt geconfronteerd aanzienlijk complexer geworden. Anderzijds zijn de mogelijkheden van de nationale, maar ook lokale overheid om oplossingen aan te dragen en uit te voeren aanzienlijk onder druk komen te staan. Daarbij spelen verschillende omstandigheden

19 Stoker (2000), p. 93-94.

20 Zie voor deze constatering ook Peters (2000).

21 Newman (2001), p. 16-17; zie voor deze opvatting ook Hirst (2000), die in dit verband spreekt van ‘associative democracy’.

22 Blagg, e.a. (1988), p. 204.

23 Newman (2001), p. 12-16.

een rol, zoals de steeds verdere opmars van markten en marktwerking, de spreiding van kennis en deskundigheid over vele partijen en het verlies van overtuigingskracht en gezag van een boven de partijen staande hiërarchische overheid. Mede onder invloed van deze maatschappelijke ontwikkelingen komen nieuwe opvattingen op over de feitelijke en wenselijke rol van de overheid bij interventie in en sturing van maatschappelijke processen. In plaats van centrale regelgeving of directe dienstverlening door overheidsinstanties ontstaan allerlei vormen van zelfregulering en nieuwe modellen waarbij beleid en uitvoering als gescheiden taken en verantwoordelijkheden worden voorgesteld.²⁴ Waar vroeger de overheid meer zelfstandig opereerde, ontstaan nu op een groeiend aantal terreinen en op steeds meer onderdelen van het beleid nieuwe vormen van overleg, consultatie, samenwerking, publieke en private partnerships en vormen van zelfregulering (zij het vaak binnen door de overheid gestelde kaders). De eens duidelijke en vastliggende grenzen tussen overheid en maatschappelijke partijen (en daarmee ook tussen de publieke en private sector) beginnen daarmee te verschuiven en te vervagen. Taken die ooit alleen bij de overheid berustten, komen nu bij een complex, soms weinig doorzichtig en conflicterend geheel van partijen terecht:

“The tasks of steering, managing, controlling or guiding are no longer the preserve of government but are carried out through a wide range of agencies in the public, private and voluntary sectors, acting in conjunction or combination with each other.”²⁵

Daarmee verandert ook de rol van de overheid en krijgt zij (deels) andere taken toebedeeld.

Aan het ontstaan van de interorganisationale netwerken, publiek-private partnerships of samenwerkingsverbanden liggen uiteenlopende, soms tamelijk praktische doelstellingen ten grondslag. Het gaat er daarbij vaak onder meer om te komen tot een meer ‘integrale’ aanpak van maatschappelijke of individuele problemen, het doorbreken van de muren tussen verschillende (beleids)sectoren, vermindering van de afstemmingskosten, het komen tot een effectievere, vernieuwende, meer op de proble-

²⁴ Vgl. Osborne en Gaebler (1993).

²⁵ Newman (2001), p. 15.

men afgestemde aanpak waarbij gesteund kan worden op de deskundigheid, informatie, middelen en relaties van uiteenlopende partijen.²⁶

Een van de weinige empirische onderzoeken naar het ontstaan van samenwerkingsverbanden in de lokale aanpak van criminaliteitsproblemen waarbij het begrip 'governance' een centraal vertrekpunt vormde, is uitgevoerd door Benyon en Edwards.²⁷ Hun onderzoek concentreerde zich vooral op de vraag in hoeverre de 'community governance', gericht op beheersing van criminaliteit en veiligheid, beantwoordt aan de beoogde versterking van de 'governability', de lokale burgerparticipatie en democratie. Hun onderzoek maakt duidelijk dat de verschuiving van 'local government' naar 'local governance' gepaard gaat met belangrijke veranderingen in de focus, oriëntatie en gehanteerde technieken bij de aanpak van veiligheidsproblemen. In plaats van een aanpak gedomineerd door politie of justitie ontstaat een meer preventieve aanpak. Deze richt zich op een veel breder object, namelijk 'community safety', waaronder ook overlast, de positie van slachtoffers en de mogelijkheden tot beïnvloeding van de gelegenheid tot criminaliteit worden begrepen. De in het verleden gebruikelijke, beperktere gerichtheid op individuele daders van criminaliteit, waarbij vooral gebruik werd gemaakt van wetshandhaving, opsporing en geüniformeerde patrouille, wordt verbreed. Meerdere instanties buiten het traditionele domein van politie en justitie, zoals gemeenten en burgerinitiatieven, krijgen daarmee taken toegewezen. Deze verschuiving maakt een meer flexibele aanpak mogelijk. Het belang van flexibiliteit en van het gebruik van netwerken zouden ertoe bijdragen dat in de samenwerking tussen partners informaliteit en onderling vertrouwen een cruciale rol spelen. Dit roept echter nieuwe vragen op, vooral met betrekking tot verantwoording, billijkheid en gepastheid.²⁸

Alhoewel het concept 'governance' de aandacht richt op belangrijke ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en samenleving, roept het ook vragen op. Deels hebben deze betrekking op het nogal vage en alomvattende karakter van het concept. Soms lijken hieraan nogal algemene en verstrekkende analyses en conclusies te worden verbonden. Deze

26 Alexander (1995), p. XV-XVI; Newman (2001), p. 109; Cook (1977); Waldfogel (1997), p. 467-468. Zie specifiek met betrekking tot netwerken rond veiligheid o.a. Hughes (2002), m.n. p. 129; Philips (2002), p. 163-164; Benyon en Edwards (1999).

27 Benyon en Edwards (1999); zie ook Crawford (1997).

28 Benyon en Edwards (1999), p. 146-148.

hebben vooral betrekking op de positie en invloed van de overheid. Te gemakkelijk lijkt soms het specifieke van de positie van de overheid ten opzichte van die van andere partners in netwerken over het hoofd te worden gezien. Enerzijds bestaat de neiging te veronderstellen dat de ontwikkeling naar 'governance' een verlies van invloed van de overheid met zich brengt, waarbij sprake zou zijn van een 'dispersal of power' over vele partijen.²⁹ Daarmee kan het beeld ontstaan van een groeiende fragmentatie, of juist van een meer democratische samenleving waarin burgers en andere private partijen meer bij collectieve problemen betrokken zouden worden en zelf de verantwoordelijkheid nemen voor oplossingen. Anderzijds echter wordt, in het verlengde van de opvattingen van Foucault, het ontstaan van onder meer zogenoemde 'selfregulating networks' soms eerder gezien als een uitbreiding van de invloed van de overheid en van een verdere doordringing van statelijke apparaten in het maatschappelijk leven. Het lijkt wenselijk om dergelijke voortijdige generaliserende beelden en uitspraken links te laten liggen, en in plaats daarvan op lokaal niveau in detail te onderzoeken hoe verhoudingen tussen overheid en partners en tussen leden van netwerken zich onder vaak uiteenlopende omstandigheden ontwikkelen.³⁰ Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de strategieën die partijen inzetten.³¹ Het blijft echter de vraag hoeveel houvast het concept 'governance' daarbij biedt, gezien het brede, nogal vage en soms tegenstrijdige karakter daarvan:

29 Clarke en Newman (1997).

30 Zie voor een pleidooi om in onderzoek naar 'partnership' en 'governance' voortijdige generalisaties over algemene ontwikkelingen te vermijden en vooral ook oog te hebben voor de variëteit op lokaal niveau, onder meer Hughes (2002), p. 131. 132; McLaughlin (2002), p. 49, e.v.

31 Met het begrip 'governance' bestaat soms de neiging om de verwevenheid van de overheid met uiteenlopende maatschappelijke partijen in het verleden te onderschatten. De Nederlandse verzorgingsstaat kende echter, dankzij de verzuiling en de nog merkbare doorwerking daarvan, op vele terreinen (zoals onderwijs, gezondheidszorg, welzijnswerk of sociale verzekeringen) netwerken waarin overheidsinstanties en instellingen van het zogenoemde particuliere initiatief naast elkaar werkten en samenwerkten. Echter, juist voor de ontwikkelingen in de veiligheidszorg lijkt wel sprake van een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Ook in de verzuilde Nederlandse verzorgingsstaat bleef het bewaken van de openbare orde en de strijd tegen de misdaad lang het onaanastbare monopolie van de overheid. De vestiging van netwerken in de veiligheidszorg, met publieke en private partijen daarin, vormt juist hier een belangrijke breuk en verschuiving in dominant beleidsparadigma.

“Is governance so general a term to be meaningless? Has the concept so many meanings that we might be better starting a new and specifying more precisely what we mean?”³²

1.3 Nieuwe reacties op criminaliteit en onveiligheid

De opkomst van allerlei vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen in de (lokale) veiligheidszorg moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich sinds ongeveer het einde van de jaren tachtig geleidelijk hebben voorgedaan in de wijze waarop door overheid en samenleving wordt gereageerd op en omgegaan wordt met problemen van criminaliteit, overlast en onveiligheid. Het gaat hier om een complexe ontwikkeling. Enkele van de belangrijkste ontwikkelingen worden hier puntsgewijs op een rij gezet.

1. Vanaf de jaren vijftig tot de jaren negentig van de vorige eeuw is sprake van een stijging van het criminaliteitsniveau in Nederland (net zoals overigens in de meeste andere westerse landen). Sinds die tijd is sprake van een zekere stabilisatie (met uitzondering van geweldsdelicten, waar nog steeds sprake is van groei). In vergelijking met bijvoorbeeld de jaren zestig zien we echter nog steeds een hoog niveau van criminaliteit.³³ Tegelijkertijd is ook de aard van de criminaliteit complexer geworden, omdat deze deels minder gebonden is aan lokale verhoudingen en soms steeds meer steunt op moderne communicatiemiddelen, organisatievormen en kennisbronnen.
2. Gedeeltelijk in reactie hierop heeft de aanpak van onveiligheid sinds de jaren tachtig een steeds grotere prioriteit gekregen. Voor een toenemend aantal burgers vormt onveiligheid in de publieke ruimte een van hun grootste zorgen.³⁴ Tegelijk krijgt het thema veiligheid vanaf het begin van de jaren negentig een steeds belangrijker plaats op de politieke agenda. De verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2002 en 2003 worden in belangrijke mate door dit thema gedomineerd. Deze

³² Peters (2000), p. 46.

³³ SCP (2001).

³⁴ SCP (2001).

ontwikkeling hangt behalve met de stijging van de criminaliteit ook samen met andere ontwikkelingen. Deels gaat het hier om een meer algemeen en vaak vaag maatschappelijk onbehagen dat zich onder meer vertaalt in zorgen over de veiligheid. Daarnaast doet deze ontwikkeling zich voor onder invloed van een geleidelijke verschuiving sinds begin jaren tachtig in dominante probleem- en beleidsdefinities binnen de verzorgingsstaat. Het vertrouwen in oplossingen die vooral steunen op de nu als 'zacht' beschouwde welzijns- en zorgarrangementen is in de loop van de tijd verminderd.³⁵ Bovendien is sinds het midden van de jaren tachtig sprake van een verharding in de Nederlandse verzorgingsstaat, van een zekere 're-moralisering' in het dominante denken. De zorgen om 'normvervaging', verwaarlozing door burgers van hun plichten en een te permissieve opstelling van de overheid vormen in deze omslag kernelementen.³⁶

3. Daarnaast lijkt er sprake van een ontwikkeling waarbij weliswaar de door burgers ervaren risico's van onveiligheid steeds groter worden, maar tegelijk de eisen aan de veiligheidszorg ook stijgen. Veiligheid lijkt soms te worden voorgesteld als een consumptiegoed waar men recht op meent te hebben.³⁷ Een deel van deze rechten vertaalt zich in claims, wensen of behoeften die zich richten tot de overheid, vooral politie en justitie.
4. Op deze wijze komt de overheid onder steeds grotere druk te staan. Door de stijging van de criminaliteit groeit het werkaanbod voor politie, justitie en rechterlijke macht. Tegelijkertijd nemen de emotionele verwachtingen en eisen toe die met betrekking tot veiligheid aan de overheid worden gesteld. De mogelijkheden voor overheid, politie en justitie om aan de toegenomen eisen en verwachtingen te voldoen, houden hiermee geen gelijke tred. Dit draagt bij aan een, naar het lijkt vrijwel permanent, gevoel van crisis rond politie en justitie.³⁸ In Nederland kwam dit scherp naar voren rond de zogenoemde IRT-affaire in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Vanuit verschillende hoeken werd een ernstig gebrek aan vertrouwen in justi-

35 Garland (2001), p. 8-9; Garland en Sparks (2000), p. 14-20.

36 Terpstra (1997) en (2001a).

37 Zie voor vergelijkbare analyses onder meer: Boutellier en van Stokkorn (1995); Boutellier (2002).

38 Garland (2001), p. 19-20.

tie geconstateerd.³⁹ Alhoewel deze affaire zich concentreerde op de gehanteerde methoden in de opsporing, gaat hierachter een fundamentele legitimatiecrisis van politie, justitie en meer in het algemeen de overheid schuil. Steeds vaker wordt de klacht verwoord dat de wijze waarop wordt gereageerd op regelovertredingen veel te wensen overlaat. Mede als gevolg van het vele werk dat zich aandient, blijven zaken bij politie en justitie liggen of worden niet opgehelderd, verstrijken termijnen of duren afhandelingen te lang. Het eens vanzelfsprekende gezag van politie, justitie en overheid komt daarmee onder druk. Het in de naoorlogse decennia onder de verzorgingsstaat geïnstitutionaliseerde geheel van opvattingen, deskundigheden, instituties en interventiepraktijken, blijkt steeds minder overtuigingskracht te bezitten.

5. Op verschillende manieren wordt geprobeerd antwoord te vinden op de zo ontstane situatie waarin enerzijds een hoog criminaliteitsniveau is uitgegroeid tot een 'normaal sociaal feit' en onderdeel van het dagelijks leven, en anderzijds de overheid steeds minder aan de verwachting tegemoet kan komen dat zij veiligheid, orde en rechtshandhaving moet kunnen garanderen.⁴⁰ Deels wordt daarbij gegrepen naar versterking en uitbouw van reeds bestaande praktijken en beleid. In de praktijk komt dit vaak neer op een hardere retoriek en aanpak. Zo wordt geprobeerd te komen tot beheersing en terugdringing van de criminaliteit door onder meer uitbreiding van de politie, invoering van zogenoemde 'zero-tolerance policing', meer celcapaciteit en hogere straffen. Deels worden oplossingen onder invloed van het ook op dit terrein aan invloed winnende gedachtegoed van het 'Nieuwe Publieke Management' gezocht in 'managerial' oplossingen gericht op verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van bestaande organisaties. Het gaat daarbij onder meer om het realiseren van een betere stroomlijning van de 'strafrechtketen', versterking van het management van de betrokken organisaties en verbetering van de verantwoording, onder meer door invoering van zogenoemde performance indicatoren of (zoals bij de politie) van prestatiebekostiging of -afspraken.⁴¹ Ook

39 Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996).

40 In het volgende wordt in belangrijke mate gesteund op Garland (1996). Zie echter ook bijvoorbeeld Morgan en Newburn (1997), m.n. p. 134, e.v.

41 Pollit (1993); Hood (1991); Reiner (1993); Jones (1993); Clarke en Newman (1997); Raine en Wilson (1997); Chan (1999); McLaughlin en Muncie (2000); McLaughlin en Murji (2001).

wordt gezocht naar nieuwe reactie- en interventievormen die de belasting voor politie, justitie en rechtbank kunnen verminderen en ongewenste effecten van een strafrechtelijke reactie kunnen beperken.

6. Een van de reacties die ontstaat in antwoord op de combinatie van een stijgend beroep op politie en justitie bij beperkte middelen en mogelijkheden, bestaat uit wat Garland noemt een 'responsibiliseringsstrategie'. Daarbij tracht de overheid een antwoord te vinden op het gestegen niveau van criminaliteit en de steeds hogere eisen die worden gesteld aan het niveau van veiligheid, door niet zozeer een directe strategie te bewandelen (via 'eigen' organisaties als politie en justitie), maar door een indirecte strategie.⁴² Daarbij worden burgers, individueel en in groepsverband, evenals instellingen in de particuliere of private sector, aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de beheersing en het voorkomen van criminaliteit. Gebruik wordt gemaakt van uiteenlopende strategieën, variërend van landelijke publiciteitscampagnes (in Nederland valt onder meer te denken aan die van SIRE) tot toezicht door burgers op de veiligheid in hun wijk (bijvoorbeeld bij projecten voor buurtpreventie, buurtwachten of buurtvaders). Zowel morele als financiële motieven spelen hierbij een rol. De telkens terugkerende boodschap is dat de overheid niet alleen verantwoordelijk kan zijn voor, en ook niet in staat is tot effectief optreden bij, het beheersen of voorkomen van criminaliteit. Zo ontstaan allerlei vormen van publieke en private samenwerking in de veiligheidszorg. Deze ontwikkeling past deels in een trend van afstoting van taken door de overheid (in de vorm van onder meer privatisering of uitbesteding), die ook op andere beleidsterreinen sinds de jaren tachtig op gang komt. Garland wijst erop dat deze responsibiliseringsstrategie meer is dan slechts het afstoten van taken door de overheid. Er ontstaat een nieuwe vorm van 'governing-at-a-distance', dat wil zeggen, de overheid vertrekt niet uit de veiligheidsarena, maar neemt een andere, meer coördinerende, sturende, activerende en 'regisserende' rol op zich. Wel heeft deze ontwikkeling gevolgen voor de mate waarin de staat wordt gezien als belangrijkste hoeder van de (publieke) veiligheid. Om de termen van Garland aan te houden, de mythe van de soevereine staat, dat wil zeggen de partij die de veiligheid binnen de nationale grenzen

42 Garland (1996), p. 452-455.

garandeert, raakt zo aangetast. De overheid wordt met haar eigen onvermogen geconfronteerd. Deze strategie brengt voor de overheid dan ook nieuwe problemen mee.⁴³

7. De netwerken en samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen ontstaan mogelijk niet alleen als gevolg van een proces waarbij vanuit de overheid (de politie) verantwoordelijkheden die tot dan toe haar monopolie waren, worden overgedragen aan burgers of private instanties. Het gaat bij het ontstaan van netwerken in de veiligheidszorg mogelijk om meer dan een vermaatschappelijking van politie en overheid.⁴⁴ Te verwachten is dat er sprake is van een dubbelbeweging, waarbij ook taken door burgers of particuliere instanties worden opgeëist. Daarbij zouden verschillende motieven, eventueel in combinatie, een rol kunnen spelen. Deels kan het gaan om het verlies van mogelijkheden tot informele sociale controle door burgers in hun directe leefomgeving. In pogingen hierop een antwoord te vinden, zouden zo min of meer georganiseerde, netwerkmachtige structuren kunnen ontstaan. De groeiende sociale reflexiviteit van burgers,⁴⁵ waarbij mensen steeds meer zelf keuzes willen kunnen maken op veel gebieden van het leven, kan hierbij eveneens een rol spelen, vooral bij die groepen van personen die over voldoende middelen beschikken. Deels gaat het hier mogelijk om uitingen van onvrede bij burgers of andere private partijen over de mate waarin de overheid aan de gestelde eisen of verwachtingen voldoet ten aanzien van het bewaken van de orde, rechtshandhaving en veiligheid. Dit zou dan de andere zijde kunnen zijn van de legitimiteitscrisis van politie, justitie en overheid op het terrein van de veiligheidszorg in het laat-modern bestel. Terwijl de overheid zich de rol aanmeet van activeerder en regisseur, lijkt het recht op veiligheid en veiligheidsconsumptie de beeldvorming en verwachtingen over de overheid bij menig burger te blijven bepalen.
8. Nauw aansluitend bij de gedachte van de responsabilisering is de constatering van Adam Crawford dat het huidige discours en praktijken rond veiligheid en criminaliteit zich concentreren rond drie onderling samenhangende kernbegrippen, namelijk 'community', 'preventie' en

43 Garland (1996), p. 454.

44 Zie ook Van Tatenhove en Leroy (1995).

45 Giddens (1994), p. 6-7.

'partnership'.⁴⁶ Het begrip 'community' is soms zowel te vertalen met buurt als met gemeenschap. Het gaat daarbij echter niet zozeer om een bepaalde geografische of sociale eenheid, maar om een 'moreel-emotioneel veld' waarbinnen individuele identiteiten worden geconstrueerd rond gemeenschappelijke waarden. De 'community' zou daarmee niet alleen een locatie zijn waar problemen (zoals onveiligheid) zich voordoen, maar ook object zijn van interventie en schaal van samenwerking tussen instanties. Het begrip zou daarmee een belangrijke rol spelen in de wijze waarop de problemen worden aangepakt. De 'community' zou zo een 'moreelsymbolische eenheid' zijn die de overheid tracht in te zetten bij de oplossing van problemen. Vanuit deze gedachte zou ervan worden uitgegaan dat de buurt moet worden gecreëerd en gemobiliseerd om de problemen die als buurtproblemen zijn gedefinieerd, op te lossen. Met het symbool van de buurt zouden nieuwe plichten en verantwoordelijkheden voor burgers worden aangereikt. In de termen van Rose is hier sprake van 'government through community'.⁴⁷ Bij 'preventie' gaat het om het streven naar een meer pro-actieve interventie in plaats van de traditionele afwachtende aanpak, waarbij repressie centraal staat. De combinatie van beide elementen heeft geresulteerd in een sterke uitbreiding van partnership, netwerken, samenwerkingsvormen, joined-up government, multi-agency approach (of hoe het ook mag worden genoemd) op het terrein van de veiligheidszorg. Waar eens, aldus Crawford, alle gezaghebbende oplossingen voor veiligheidsvraagstukken werden verwacht van politie en justitie namens de overheid, is nu sprake van de verspreiding en fragmentering van verantwoordelijkheden over vele overheidsinstanties, private organisaties en het publiek. Deze ontwikkelingen zijn gepaard gegaan met ingrijpende veranderingen in de dominante wijze van denken over oorzaken en aard van problemen, evenals over de wenselijke invulling van beleid en interventies op dit terrein, kortom 'a major shift in paradigma'.⁴⁸ Vaak wordt de verklaring van de recente beleidsverschuiving met het gecombineerde beroep op 'community', 'preventie' en 'partnership' gezocht, aldus Crawford, in het niet-functioneren van het politieel-

46 Crawford (1997).

47 Rose (1999), p. 176 (ook p. 174 en 247-249).

48 Crawford (1997), p. 25.

justitieel systeem, in overbelasting van de overheid of in verspreiding van disciplinaire sociale controle. In overeenstemming met het in het voorgaande gestelde, meent Crawford echter dat het uiteindelijk gaat om het vinden van een antwoord op de problemen van legitimiteit en verantwoordelijkheid in de beheersing van criminaliteit. De discrepantie tussen de verwachtingen van burgers of de vraag naar diensten van politie en justitie en de mate waarin hieraan tegemoet wordt getreden, leidt tot een, naar het lijkt, permanente aantasting van de legitimatie van politie en justitie. Deze vertaalt zich in een gebrek aan vertrouwen bij burgers met betrekking tot deze instanties. In antwoord hierop wordt de strategie van responsabilisering bewandeld: terwijl voorheen burgers duidelijk werd gemaakt dat zij de taken met betrekking tot veiligheid moesten overlaten aan de daarmee belaste professionals, moet het publiek nu worden opgevoed en geleerd dat de overheid niet alleen verantwoordelijk kan worden gesteld voor het voorkomen en oplossen van criminaliteit: 'policing cannot be left to the police alone.'⁴⁹

9. De hier beschreven trend, waarin taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de veiligheid door de politie worden afgestoten en waarbij samenwerkingsverbanden met andere partijen ontstaan rond de aanpak van veiligheidsvraagstukken, krijgt concreet vorm in drie ontwikkelingen. Deze zijn vaak onderling nauw met elkaar verweven. De drie hier genoemde ontwikkelingen zijn overigens niet specifiek voor Nederland, maar zijn in vele westerse landen aan te treffen.
 - Ten eerste gaat het daarbij om de beweging naar gebiedsgebonden politiezorg ('community policing'). Vanuit de gedachte dat de politie de problemen rond onveiligheid niet alleen aankan, tracht de politie, vaak op het niveau van wijken, relaties aan te gaan met andere partijen, waaronder groepen van burgers. Niet alleen wordt geprobeerd op deze wijze de informatiepositie en effectiviteit van de politie te versterken en een oplossing te vinden voor de spanning tussen een toenemende vraag naar politiediensten en onvoldoende middelen, maar ook te komen tot een meer responsieve politieorganisatie. Zo wordt ook getracht onvrede onder de bevolking over het functioneren van de politie weg te nemen.⁵⁰

49 Crawford (1997), p. 64-77 (citaat op p. 77, ontleend aan een notitie van de Britse Home Office uit 1993).

50 Zie voor Nederland: Zoomer, Geurts en Van Heel (2000); zie verder Mastrofski (1998); Skogan (1998); Thacher (2001).

– Een tweede ontwikkeling bestaat, in Nederland, uit de opkomst van het integrale lokale veiligheidsbeleid. In het Integraal Veiligheidsprogramma uit 1999 wordt benadrukt dat de zorg voor veiligheid niet alleen aan de overheid kan worden overgelaten. Andere partijen moeten daaraan een bijdrage leveren, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en (organisaties van) burgers. Het veiligheidsbeleid vereist volgens deze visie een samenhangende, integrale aanpak en een gedeelde verantwoordelijkheid van publieke en private partijen. Daarbij is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling nodig. Termen als ‘partnerschap in veiligheid’ en een ‘poldermodel voor veiligheid’ moeten hieraan uitdrukking geven. De overheid (in deze vaak de politie) blijft, volgens deze visie, eerstverantwoordelijke voor de veiligheid in het publieke domein. Gepleit wordt voor een heroriëntatie op de taken van de politie. Sommige taken van de politie zouden efficiënter kunnen worden uitgevoerd door andere partijen of ‘oneigenlijke’ politietaken zijn. Tegelijkertijd moet de bestuurlijke regierol van het openbaar bestuur in het veiligheidsbeleid worden versterkt. Het gaat daarbij vooral om de regierol van de gemeente in het lokale integrale veiligheidsbeleid.⁵¹ Vooral op lokaal niveau moet de pro-actieve en preventieve aanpak gestalte krijgen.⁵²

– Een derde ontwikkeling is de opkomst van allerlei vormen van ‘politie’ en toezicht buiten de reguliere, publieke politie om. Het gaat hier om zeer uiteenlopende verschijnselen, zoals de opkomst van particuliere bewakingsdiensten, stadswachten, politiesurveillanten of buurtwachten. De personele capaciteit in de private veiligheidszorg benadert inmiddels die van de publieke politie.⁵³ Deels gaat het hier om een uiting van de toegenomen vraag naar veiligheidszorg. Voor een ander deel gaat het om het afstoten van taken door de overheid en een daaraan parallel lopend beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Deze ontwikkeling draagt bij aan het ontstaan van complexe, soms hybride netwerken en van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de veiligheidszorg.⁵⁴

51 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999).

52 Zie voor een vergelijkbare ontwikkeling in Engeland onder meer Hughes (2002); Edwards en Hughes (2002); Matthews en Pitts (2001).

53 Van Dijk en De Waard (2000).

54 Zie onder meer Hoogenboom (1994); Johnston (1998); Johnston (2000); Shearing en Stenning (1983).

1.4 Slot

De hier geschetste ontwikkelingen in de zorg voor veiligheid leveren nieuwe uitdagingen op, maar ook nieuwe vragen, zowel van meer praktische als fundamentele aard. In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van een onderzoek dat mede is ingegeven door deze vragen. In hoofdstuk 2 wordt een aantal centrale begrippen in deze studie nader uitgewerkt, evenals een conceptueel kader voor deze studie. Bovendien worden daarbij de belangrijkste resultaten uit eerder onderzoek op dit terrein gepresenteerd. Vervolgens (hoofdstuk 3) worden de vraagstelling en opzet van de studie geformuleerd. In de daaropvolgende hoofdstukken komen de resultaten uit deze studie aan bod. Eerst worden de onderzochte netwerken afzonderlijk kort beschreven (4). Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten (5), de samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling (6) en de positie van de belangrijkste participanten (politie, gemeente en burgers) (7). Aansluitend staan de belangrijkste achtergronden van het functioneren van de netwerken centraal: interdependentieverhoudingen, de mate van overeenstemming tussen de deelnemers, de invloed van interorganisatorische verschijnselen en van de institutionele omgeving en de door partijen gehanteerde strategieën (8). Hoofdstuk 9 bevat een slotbeschouwing.

Begrippen en eerder onderzoek

De totstandkoming van samenwerkingsverbanden tussen uiteenlopende partijen in de lokale veiligheidszorg biedt niet alleen vele mogelijkheden en uitdagingen, maar roept ook vragen op, zowel van meer praktische als fundamentele aard. Des te opmerkelijker is dat in Nederland gericht empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek hiernaar tot op heden grotendeels ontbreekt. Voorzover wetenschappers zich hiermee bezighouden, is dat vaak meer in beschouwende of normatieve zin. De Nederlandse literatuur over deze thematiek is eerder beleidsmatig van karakter of tamelijk praktisch georiënteerd. Gevolg is dat er op dit moment slechts een beperkte hoeveelheid systematische informatie beschikbaar is over wat er in deze netwerken nu eigenlijk gebeurt, hoe de samenwerking tussen de verschillende partners in de praktijk verloopt en welke problemen men daar tegenkomt. In hoeverre worden in de praktijk de beloften van samenwerking waargemaakt? Wat zijn de gevolgen van de samenwerking rond veiligheidsvraagstukken voor de positie van bijvoorbeeld de politie? Tegenover het vrijwel ontbreken van gericht empirisch onderzoek naar deze thematiek in Nederland staat dat er in het buitenland, vooral in Engeland, inmiddels wel een redelijke hoeveelheid relevante wetenschappelijke literatuur is verschenen over veranderingen in de lokale veiligheidszorg, waaronder samenwerking en netwerkvorming. Daarnaast kan bij dit onderzoek soms worden voortgebouwd op meer algemene sociaal-wetenschappelijke literatuur over onder meer beleidsnetwerken (en daarbij vooral over uitvoeringsnetwerken) en de verschuiving van 'government' naar 'governance'.

Alvorens in het volgende hoofdstuk de vraagstelling en opzet van deze studie te behandelen, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de belangrijkste concepten voor dit onderzoek (2.1). Vervolgens wordt een globaal kader geschetst dat kan worden gebruikt bij de analyse van lokale netwerken (2.2). Mede aan de hand daarvan wordt ingegaan op de meest relevante bevindingen uit eerdere, vooral buitenlandse onderzoeken naar samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg (2.3). Daarmee wordt tevens een eerste invulling gegeven aan het genoemde conceptueel kader.

2.1 Netwerken: naar een begripsbepaling

In het voorgaande zijn regelmatig termen als netwerk, samenwerking of partnerschap gebruikt. Door meerdere auteurs is in het verleden reeds geconstateerd dat het hier weliswaar om populaire, maar ook vaak vage begrippen gaat.⁵⁵ Mogelijk dat deze concepten juist deels hun aantrekkingskracht ontleen aan dit onbepaalde karakter. Pearson e.a. wijzen op de keerzijde hiervan. De verwarring rond deze begrippen zou deels het gevolg zijn van het feit dat aan de opkomst van netwerken en van samenwerking rond veiligheidsvraagstukken verschillende, soms tegengestelde ideologische of politieke betekenissen worden toegekend. Zo zou de één hierin een erkenning zien van het recht van burgers zich direct te bemoeien met de aanpak van onveiligheid, terwijl een ander daarin een sinistere poging ziet van politie en overheid om sluipenderwijs hun invloed uit te breiden.⁵⁶ De veelomvattendheid van begrippen als samenwerking en netwerkvorming maakt het mogelijk dat partijen met verschillende visies en agenda's toch hun steun hiervoor uitspreken.⁵⁷

Door onder meer Van Tatenhove en Leroy is erop gewezen dat het (beleids)netwerk vaak wordt opgevat als een vooral normatief sturingsmodel, waarbij de nadruk ligt op consensus, coördinatie en (netwerk)management.⁵⁸ Deze constatering lijkt ook relevant voor de literatuur over netwerken in de veiligheidszorg. Impliciet, soms ook expliciet, lijkt een bepaald (normatief) beeld te overheersen, uitgaande van de positieve waarde van netwerken. Het lijkt daarbij vaak te gaan om als zodanig opgezette netwerken die met bepaalde motieven tot stand zouden zijn gekomen, zoals de wederzijdse wens van partijen tot samenwerking. In plaats daarvan lijkt het beter uit te gaan van het netwerk als (neutraal) analytisch model. Daarbij wordt niet op voorhand uitgegaan van de vaak idealistische gedachten over netwerken als (superieure) oplossings- en sturingsmodellen. Ook hoeven niet altijd positieve of idealistische motieven aan het ontstaan van of de deelname aan netwerken ten grondslag te liggen. Soms

55 Zie bijvoorbeeld Goris en Walters (1999), p. 633-634. Zie ook Van Tatenhove en Leroy (1995), p. 131, met hun karakterisering van het begrip 'netwerk' als een containerbegrip, of Peters (2000) met zijn kanttekeningen bij het begrip 'governance'.

56 Pearson, e.a. (1992), p. 46-47.

57 Edwards en Hughes (2002), p. 5.

58 Van Tatenhove en Leroy (1995); zie ook Hanf en O'Toole (1992).

zullen partijen niet deelnemen aan een netwerk vanwege de wens tot samenwerking (integrale aanpak, ketenbenadering of integratie van dienstverlening), maar vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan capaciteit of de behoefte om werk af te schuiven. Netwerken hoeven ook niet altijd als zodanig te zijn opgezet. Het gaat eerder om de feitelijke interdependenties tussen partijen. Daarbij kan sprake zijn van consensus, maar ook van tegenstellingen.

Tot op zekere hoogte kunnen netwerken in de veiligheidszorg worden beschouwd als beleidsnetwerken of uitvoeringsnetwerken. Een deel van deze netwerken wordt echter deels, soms wellicht geheel, gevormd door burgers. Om het sociaal verband van enkele bewoners die zich bezighouden met bijvoorbeeld het instandhouden van de leefbaarheid, veiligheid of sociale cohesie in hun straat te beschouwen als een beleidsnetwerk, is nogal sterk gedacht vanuit het perspectief van de overheid. Daarom wordt hier gesproken van veiligheidsnetwerken of kortweg van netwerken (alhoewel hier in meerdere opzichten wel wordt voortgebouwd op literatuur over beleids- en uitvoeringsnetwerken).

In deze studie gaat het bij netwerken in de veiligheidszorg om twee kernelementen.⁵⁹ Ten eerste gaat het om partijen of actoren die, in meerdere of mindere mate, interdependent zijn en onderling relaties hebben. Ten tweede is bij deze netwerken sprake van een gemeenschappelijk thema. Het gaat hier niet alleen maar om sociale netwerken. De netwerken functioneren rond een bepaald thema, beleid of programma. Ze kunnen hiervoor speciaal zijn opgezet of zich daar in de praktijk op gaan richten. In die zin kennen deze netwerken een doelgericht karakter en zijn ze een 'socially constructed vehicle for purposive action'.⁶⁰ Op basis hiervan worden netwerken omschreven als 'het geheel van min of meer interdependente actoren die met enige duurzaamheid zijn betrokken bij een bepaald beleid, programma of de aanpak van een problematiek'.⁶¹

In vergelijking met 'gewone' organisaties zijn netwerken complexer, veranderlijker en flexibeler. Netwerken onderscheiden zich veelal door een

59 Hierbij wordt voortgebouwd op onder meer Hanf en O'Toole (1992), m.n. p. 168-169; O'Toole, Hanf en Hupe (1997).

60 O'Toole, Hanf en Hupe (1997), p. 139 en 143.

61 Bij deze omschrijving wordt deels voortgebouwd op eerdere omschrijvingen van beleidsnetwerken of uitvoeringsnetwerken. Vaak bevatten deze meer elementen, die echter niet als noodzakelijk hoeven te worden beschouwd (zoals een gemeenschappelijke probleemdefinitie of de aanwezigheid van een coördinerende partij).

aanzienlijke pluriformiteit en diversiteit, door verschillen in uitgangsposities, belangen en visies tussen de deelnemers. De grenzen van het netwerk met de omgeving zijn soms vaag en veranderlijk.

In veel van deze netwerken zijn twee niveaus te onderscheiden, namelijk dat van bestuur en/of management en dat van de eigenlijke uitvoering. Onderzoek, onder meer op het terrein van de veiligheidszorg, maakt duidelijk dat hiertussen een aanzienlijke kloof kan bestaan.⁶² Onder meer onvoorziene technische problemen in de uitvoering, onvoldoende controle over uit te voeren activiteiten, falende coördinatie en onderling strijdige prioriteiten kunnen hierbij een rol spelen.⁶³

2.2 Structuratie van netwerken

Bij de analyse van netwerken wordt hier gekozen voor twee centrale uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat netwerken 'een inherente dynamiek' vertonen.⁶⁴ Een tweede uitgangspunt is dat om het functioneren van netwerken te begrijpen, zowel aandacht moet worden besteed aan het handelen van actoren als aan de structuur waarbinnen dat handelen plaatsvindt.⁶⁵ De verbinding tussen beide noties kan worden gelegd met behulp van de structuratietheorie van Giddens.⁶⁶ In deze theorie staat de relatie tussen actor en structuur centraal. Op grond hiervan geldt als uitgangspunt dat netwerken zich deels ontwikkelen als product van het doelgerichte handelen van deelnemende partijen.⁶⁷ Ebers gaat ervan uit dat organisaties onderlinge relaties aangaan vanuit de verwachting dat zij zo hun voorraad en toestroom van hulpbronnen kunnen versterken. Naarmate dit proces verder op gang is gekomen, verandert hun positie. De eerdere uitkomsten van interorganisationale relaties hebben invloed op het latere handelen van de betrokken partijen en daarmee op de inhoud van deze

62 Pearson, o.a. (1992), p. 61-63.

63 Zie bijvoorbeeld Hope en Murphy (1983).

64 Ebers (1999), p. 38.

65 Zie onder meer Cope (2002), p. 16: '... both structures and agents matter.'

66 Giddens (1984). Zie uitgebreider voor de toepassing van deze theorie op interorganisationale uitvoeringsnetwerken: Terpstra (2002).

67 Zie ook Alexander (1995).

relaties. Vandaar dat vaak wordt gewezen op de noodzaak onderscheid te maken tussen beginnende en gevestigde netwerken.⁶⁸

Voor een deel is hier sprake van een leerproces. Partijen zullen hun onderlinge relaties telkens bezien in het licht van hun doelstellingen en motieven. Op grond hiervan kunnen zij besluiten hun eigen handelen, maar ook hun bijdrage aan de samenwerking bij te stellen. Deels echter is hier sprake van de invloed van onbedoelde effecten die de randvoorwaarden in en rond het netwerk beïnvloeden. Terwijl de structuur van het netwerk enerzijds het product is van het handelen door de deelnemers in het netwerk, levert de structuur anderzijds de randvoorwaarden (zowel in de zin van beperkingen als van mogelijkheden) voor het verdere handelen. Deze structuur, alhoewel in belangrijke mate ge(re)produceerd in het eigen handelen, lijkt voor de betrokken actoren vaak een min of meer gegeven, geobjectiveerd bestaan te leiden, los van het eigen handelen.⁶⁹

Deelnemers in een netwerk handelen op basis van regels en hulpbronnen.⁷⁰ Twee typen regels kunnen worden onderscheiden, namelijk regels in de vorm van interpretatieschema's (zoals werkopvattingen) en regels als normen (waaronder opvattingen over hoe een bepaalde veiligheidsproblematiek aan te pakken). De in het handelen gebruikte regels en hulpbronnen worden ontleend aan de structuur waarbinnen men moet werken. Enerzijds maakt men gebruik van bestaande noties uit het veiligheidsbeleid. Anderzijds put men uit de verdeling van formele bevoegdheden en machtsmiddelen tussen instanties. In het handelen maakt men niet alleen gebruik van regels en hulpbronnen, maar worden ook de daarmee corresponderende dimensies uit de structuur ge(re)produceerd.

De twee onderscheiden dimensies, enerzijds macht, anderzijds interpretaties en regels, staan uiteraard niet los van elkaar. Bij macht gaat het soms ook om de mogelijkheden de agenda van de samenwerking te bepalen, beslissingen te voorkomen of om de vraag wie de meeste invloed heeft op de geldende opvattingen en regels.⁷¹

68 O.a. O'Toole en Montjoy (1984), p. 493.

69 Zie onder meer Ebers (1999) en Giddens (1984).

70 Ontleend aan Giddens (1984).

71 Lukes (1974).

2.3 Aanzetten voor een conceptueel model

Op grond van het voorgaande kunnen de belangrijkste factoren voor de analyse van veiligheidsnetwerken voorlopig in een eenvoudig model worden ondergebracht. Het functioneren van netwerken in de veiligheidszorg, die zich vaak groeperen rond de aanpak van bepaalde veiligheidsproblemen, is afhankelijk van zowel netwerkinterne als netwerkexterne factoren.⁷² Tot de netwerkinterne factoren behoren onder meer de volgende factoren.

- In de eerste plaats is het functioneren van een netwerk afhankelijk van de ontwikkelingen die het heeft doorgemaakt. Daarbij is vooral de wijze waarop het netwerk is ontstaan van belang en hoe het initiatief daartoe is verlopen. De motieven en onderlinge verhoudingen uit de beginfase kunnen nog lang doorwerken, zelfs zonder dat partijen het in de gaten hebben of op de hoogte zijn van de wijze waarop de startfase verliep.⁷³
- In de tweede plaats wordt het functioneren van een netwerk beïnvloed door de verdeling van hulpbronnen tussen de betrokken partijen. In het verlengde van de zogenoemde 'resource-dependency'-theorie⁷⁴ wordt er hier vanuit gegaan dat organisaties relaties aangaan om hun voorraad hulpbronnen te behouden of te verbeteren. Bij hulpbronnen gaat het onder meer om de omvang van het (werk)domein, materiële middelen, mensen (zoals werknemers of cliënten), informatie, deskundigheid of (politiek) prestige.⁷⁵ Verondersteld wordt dat het handelen van organisaties in een netwerk voor een belangrijk deel wordt bepaald door de verdeling van hulpbronnen en de uitwisseling hiervan.⁷⁶ Volgens onder meer Benson zou de mate waarin binnen een netwerk een gemeenschappelijke werkwijze ontstaat en er sprake is van consensus over taken, domeinen en werkwijzen afhankelijk zijn van de verdeling en verwerving van hulpbronnen.⁷⁷ De mate waarin een gemeenschappelijke

72 Voor een verdere uitwerking hiervan zie Terpstra (2001b).

73 Terpstra (2001b), m.n. p. 159-160.

74 Pfeffer en Salancik (1978).

75 Bardach (1998), p. 163-164.

76 Mizruchi en Galaskiewicz (1993).

77 Benson (1975).

werkwijze of uitvoering ontstaat, is bovendien vaak afhankelijk van het type interdependentie tussen de betrokken partijen. Bij een zogenoemde symbiotische interdependentie zou de kans op integratie van werkzaamheden het grootst zijn.⁷⁸

- Ten derde gaat het om de mate waarin tussen partijen consensus bestaat in opvattingen over onder meer de oorzaken en aard van de aan te pakken problematiek, de doelstellingen, de te hanteren aanpak, de verantwoordelijkheden van partijen en de onderlinge verhoudingen. Partijen kunnen hierbij putten uit bijvoorbeeld algemene beleidsnoties, een professioneel discours of een managementopvatting. Deze worden door hen geconcretiseerd naar de specifieke situatie van het netwerk en daarbij aangepast. De mate waarin binnen een netwerk consensus bestaat, compromissen worden gesloten of een strijd over de opvattingen doorwerkt in de opzet en uitvoering van het netwerk, kan verschillen. In tegenstelling tot wat wel wordt verondersteld, is consensus geen voorwaarde voor het ontstaan en voortbestaan van netwerken. Gedeeltelijke congruentie van opvattingen kan voldoende zijn.⁷⁹ De winst aan hulpbronnen die partijen kunnen behalen, kan voldoende reden zijn aan een netwerk deel te nemen, ook al bestaan er wellicht ingrijpende verschillen van opvatting.⁸⁰
- Ten vierde is het functioneren van een netwerk afhankelijk van de strategieën die partijen daarbij inzetten. Deze strategieën kunnen op uiteenlopende doelen gericht zijn en verschillend zijn gemotiveerd. Het kan gaan om verbetering van de onderlinge samenwerking, versterking van de eigen positie, het vinden van een antwoord op de onderlinge tegenstellingen of dilemma's die samenwerkingsverbanden met zich mee kunnen brengen (zoals tussen flexibiliteit en duurzaamheid of tussen doelgerichtheid en rechtmatigheid).⁸¹
- Een vijfde factor wordt gevormd door de regie- of coördinatiefunctie.⁸² Drie kerntaken kunnen worden onderscheiden in de coördinatie van een netwerk, namelijk bevordering van de communicatie tussen deelnemers

78 O'Toole en Montjoy (1984).

79 Grin en Van de Graaf (1994).

80 Terpstra (2001b).

81 Newman (2001), p. 113.

82 Terpstra (2001b), m.n. p. 157-158; Alexander (1995), p. 284-289.

in het netwerk, de afstemming in handelingspatronen, doelstellingen en middelen, alsmede conflictbeslechting tussen de partijen. In hoeverre heeft de coördinatie van het netwerk vorm gekregen in een specifieke functie of organisatie? Welke middelen staan daarvoor ter beschikking? In hoeverre voldoet de coördinatie van het netwerk aan voorwaarden zoals onpartijdigheid, deskundigheid en gezag? Op welke wijze tracht de coördinatie haar taken te realiseren; via informatieoverdracht, overtuiging, het beschikbaar stellen van middelen, het opstellen van regels (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten), het gebruik van financiële prikkels, verantwoording van de afzonderlijke bijdragen of het 'monitoren' van verschillende relevante ontwikkelingen? Elk van deze instrumenten lijkt specifieke spanningen en dilemma's met zich te brengen.⁸³

Naast interne factoren zijn voor het functioneren van netwerken in de veiligheidszorg naar verwachting ook externe factoren relevant. Deze kunnen zowel een faciliterende als een beperkende invloed uitoefenen. Het gaat daarbij onder meer om de formele bevoegdheden van de betrokken partijen, de institutionele (machts)verhoudingen tussen de betrokken (beleids)sectoren waaruit de partijen afkomstig zijn, de mate waarin de samenwerking zich laat verenigen met de dominante beleidslogica's uit de sectoren waaruit de deelnemers afkomstig zijn en de onderlinge verhouding tussen de dominante beleidsparadigma's uit de sectoren. De invloed van deze externe factoren verloopt in de regel niet direct, maar is afhankelijk van de wijze waarop de betrokken partijen hier gebruik van maken en mee omgaan.⁸⁴ Met andere woorden, de invloed van de externe factoren verloopt vaak via de interne factoren. Om deze reden gaat de aandacht in de volgende paragraaf vooral uit naar de vraag wat eerder onderzoek heeft opgeleverd over de meest relevante netwerkinterne factoren.

2.4 Onderzoeksbevindingen: een literatuurverkenning

Vele empirische onderzoeken maken duidelijk dat het functioneren van interorganisationale netwerken vaak niet zonder problemen gaat.

⁸³ Vgl. Stoker (2000).

⁸⁴ Terpstra (2001b), p. 160-163.

Onderzoek in Nederland naar netwerken op het terrein van de veiligheidszorg is schaars. Afgaande op buitenlandse studies moet echter worden geconcludeerd dat ook bij netwerken rond veiligheidsvraagstukken zich tal van problemen kunnen voordoen. De samenwerking tussen partners blijkt bemoeilijkt te kunnen worden door soms ingrijpende conflicten.⁸⁵ De netwerken blijven soms steken in goede bedoelingen, waardoor tastbare resultaten uitblijven.⁸⁶

In deze paragraaf worden enkele factoren behandeld die van invloed lijken op het functioneren van netwerken in de veiligheidszorg. Daarbij wordt op basis van empirische onderzoeken, vooral met betrekking tot samenwerking en netwerkvorming in de veiligheidszorg, voortgebouwd op de noties uit de vorige paragraaf. Voorzover mogelijk worden de verschillende factoren 'ingevuld' met relevante uitkomsten uit eerder onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het netwerk, de verdeling van hulpbronnen en de mate van overeenstemming tussen de deelnemers. Vervolgens komt de positie van afzonderlijke partijen aan bod. Tot slot worden de strategieën van participanten in de netwerken behandeld en de coördinatie of regie.

a. Wijze van ontstaan

Het functioneren van een netwerk moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkeling die het netwerk heeft doorgemaakt.⁸⁷ De wijze van ontstaan van een netwerk en de verhoudingen die toen golden, kunnen nog lange tijd het functioneren van het netwerk beïnvloeden. Verschillende elementen lijken hier van belang. In de eerste plaats gaat het om de vraag wie de oorspronkelijke initiatiefnemer was tot het opzetten van het netwerk. Uit studies op uiteenlopende terreinen komt naar voren dat netwerken die ontstaan op basis van lokale initiatieven uiteindelijk meer kans hebben van de grond te komen, dan netwerken die van bovenaf worden opgelegd.⁸⁸ Ten tweede kan worden verwacht dat de oorspronkelijke motieven die tot het opzetten van het netwerk hebben geleid, nog lang doorwerken.⁸⁹ Pearson e.a. maken onderscheid tussen twee perspec-

85 Sampson, e.a. (1988).

86 Blagg, e.a. (1988).

87 Zie uitgebreider Terpstra (2001b), p. 159-160.

88 Doeschot, e.a. (1987); Smits (1995), p. 315; Waldfogel (1997).

89 Terpstra (2001b).

tieven die bij lokale overheid en politie ten grondslag zouden liggen aan het opzetten van lokale veiligheidsnetwerken. Bij het 'conspirational' perspectief zou de politie trachten haar eigen definitie van lokale veiligheidszorg te laten domineren. Tegenover deze veronderstelde 'samenzwering' wordt een meer welwillend ('benevolent') perspectief geplaatst.⁹⁰ Door Crawford en Jones is deze dichotomie terecht als tamelijk onzinnig bekritiseerd.⁹¹ Eventuele effecten van samenwerking en motieven tot samenwerking worden met elkaar verward. Toch kunnen motieven die bij het opzetten van een veiligheidsnetwerk een rol spelen op het verder functioneren van het netwerk van invloed zijn. Voorlopig lijkt het onderscheid van belang tussen 'positieve' en 'negatieve' motieven. Dat wil zeggen in hoeverre de samenwerking totstandkomt om tot een meer probleemgerichte, effectieve of anderszins meer gewaardeerde werkwijze te komen, of omdat men interne problemen wil voorkomen (als een te hoge werkdruk of oninteressant werk). In dat laatste geval wordt de opzet van een netwerk mogelijk vooral bepaald door de wens zaken af te houden of te 'rantsoeneren'.⁹²

b. Interdependentie en macht

Een van de belangrijke dimensies in het functioneren van netwerken wordt gevormd door de machtsverhoudingen tussen de betrokken partijen. Deze zijn vooral afhankelijk van de verdeling van hulpbronnen over de deelnemers. De mate waarin samenwerking daadwerkelijk totstandkomt en de wijze waarop deze verloopt, is daarmee afhankelijk van het type interdependentie tussen de partijen.

In verschillende studies wordt gewezen op de rol van machtsverschillen in netwerken bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Bepaalde partijen zouden de neiging hebben de lokale samenwerking te overheersen. Daarbij wordt vooral gewezen op de politie en in mindere mate op justitie en huisvestingsinstanties.⁹³ Het overwicht van de politie is deels een gevolg van het surplus aan informatie en deskundigheid op het terrein van de veiligheidszorg. Bovendien zou de politie het vaak niet accepteren

90 Sampson (1988); Blagg, e.a. (1988).

91 Crawford en Jones (1995).

92 Zie voor dat laatste o.a. Terpstra (2002), p. 59-96.

93 Goris en Walters (1999); Pearson, e.a. (1992); Sampson (1988); Gilling (2000).

dat zij afhankelijk wordt van andere partijen in de aanpak van veiligheidsproblemen. Tegelijk zouden deze andere partijen, waaronder burgers, vaak niet de visie van de politie ter discussie durven stellen.⁹⁴ In tegendeel zelfs, als het erop aan komt zou vaak de uitvoering aan de politie worden overgelaten.⁹⁵ Het gevolg zou zijn dat de binnen het netwerk heersende definities van lokale problemen en behoeften sterk worden bepaald door die van de politie.⁹⁶ Door verschillende auteurs wordt ervan uitgegaan dat een te groot overwicht van de politie een bedreiging zou kunnen vormen voor het streven naar een ('integrale') aanpak waaraan meerdere partijen hun bijdrage leveren.⁹⁷

Een van de doelen van de lokale veiligheidszorg is te komen tot een op de lokale omstandigheden afgestemde aanpak. Uit onderzoek van Pearson e.a. zou blijken dat lokale omstandigheden slechts van beperkte invloed zijn op het functioneren van deze netwerken. Niet zozeer lokale omstandigheden maar eerder, wat zij noemen, 'structurele relaties' tussen de betrokken partijen zouden van belang zijn.⁹⁸ Pearson e.a. gaan ervan uit dat er in lokale veiligheidsnetwerken sprake is van 'deeply rooted structural oppositions' tussen de verschillende deelnemende partijen. De totstandkoming, opzet en het functioneren van deze netwerken zouden door deze tegenstellingen sterk worden beïnvloed. Zelfs indien er sprake is van een schijnbare consensus, aldus deze auteurs, zouden de conflicten tussen de partijen latent nog aanwezig zijn. Deze conflicten zouden verwijzen naar achterliggende machtsverschillen tussen partijen, die de samenwerking tussen deelnemers zouden domineren.⁹⁹

Van verschillende kanten is deze opvatting bekritiseerd. Uit ander onderzoek, van onder meer Philips, zou niet blijken dat lokale veiligheidsnetwerken verscheurd zijn door conflicten en machtsverschillen. Ook zouden deze netwerken niet sterk worden overheerst door één partij, namelijk de politie. In plaats van wantrouwen, conflicten en strijd zou sprake zijn van vertrouwen in de mogelijkheden van samenwerking.

94 Gilling (2000), p. 134-136.

95 Johnston en Shearing (2003), p. 11.

96 Pearson, e.a. (1992).

97 Goris en Walters (1999), p. 637.

98 Pearson, e.a. (1992), p. 58.

99 Sampson (1988), o.a. p. 479-482.

Sommige deelnemers, aldus Philips, zouden eerder de samenwerking idealiseren en tussen de partners zou juist consensus bestaan over de te realiseren doeleinden.¹⁰⁰

Fundamenteler lijkt de kritiek van Crawford. Ook zijn studie laat zien dat hulpbronnen, zoals de toegang tot informatie, deskundigheid of claims op werkvelden van invloed zijn op de samenwerking tussen partijen in de lokale veiligheidszorg. Bij machtsverschillen zou het echter niet alleen gaan om openlijke conflicten, maar ook om de verschillen in mogelijkheden van partijen om de agenda te bepalen. Bovendien zou de invloedsverdeling per activiteit of thema binnen de samenwerking kunnen verschillen. Het onderzoek van Pearson e.a. zou zich te veel richten op alleen openlijke conflicten. Ten onrechte zouden daaruit conclusies worden getrokken over een onderliggende machtsstructuur. Minstens zo belangrijk is bovendien hoe partijen omgaan met de verschillen in invloed en met een ongelijke verdeling van hulpbronnen. Hoe wordt daarover onderhandeld? In hoeverre worden (potentiële) conflicten vermeden? In hoeverre wordt een strategie bewandeld waarbij iedereen zijn zin krijgt?¹⁰¹ Een van de wijzen waarop met machtsverschillen kan worden omgegaan, bestaat uit een herdefiniëring hiervan. Zo komt uit de studie van Huxham en Vangen naar voren dat de meest machtige partij in een interorganisatoneel netwerk soms helemaal niet in de gaten heeft dat hij of zij als meest machtige wordt beschouwd. Deels zou hier mogelijk sprake zijn van een 'misperceptie' bij de overheersende partij. Minstens zo interessant is hun hypothese dat de mindermachtige partij vaak de eigen macht onderschat en onvoldoende in de gaten heeft welke belangen de dominante actor heeft bij deelname aan het netwerk door de mindermachtige(n).¹⁰²

Overigens is niet uitgesloten dat de invloed van machtsverschillen tussen participanten het grootst is in de beginfase van een netwerk. Uit een onderzoek van Virta kwam naar voren dat na verloop van tijd het overwicht van de politie in het lokale netwerk verdween en dat tussen de partijen meer een evenwicht ontstond.¹⁰³ Onduidelijk is wat hiervan de achtergrond is en in hoeverre dit een meer algemeen verschijnsel is.

100 Philips (2002), p. 167-168.

101 Crawford (1997), p. 127-139.

102 Huxham en Vangen (1996), p. 13-15. Overigens heeft deze studie niet betrekking op netwerken in de veiligheidszorg.

103 Virta (2002), m.n. p. 198.

c. *Mate van overeenstemming in opvattingen*

In verschillende onderzoeken is nagegaan in hoeverre tussen deelnemers aan lokale netwerken in de veiligheidszorg consensus bestaat. De onderzoeken wijzen niet geheel in dezelfde richting. Zo constateert Philips dat er duidelijk consensus over de doeleinden bestaat onder de deelnemers aan de twee door haar onderzochte netwerken.¹⁰⁴ Uit de meeste onderzoeken komt echter naar voren dat er sprake is van een beperkte, onvolledige of zelfs ontbrekende consensus. De in onderzoeken geconstateerde verschillen in opvattingen tussen de deelnemers aan een veiligheidsnetwerk hebben onder meer betrekking op de aard en oorzaken van het aan te pakken probleem,¹⁰⁵ de doeleinden,¹⁰⁶ de wenselijke aanpak¹⁰⁷ en de te stellen prioriteiten of te hanteren waarden.¹⁰⁸ Vooral tussen instanties en in het netwerk deelnemende burgers zouden soms ingrijpende verschillen van mening bestaan over de aard, ernst en prioriteit van veiligheidsproblemen.¹⁰⁹ Deze verschillen zouden mede oorzaak zijn van problemen in het functioneren van veiligheidsnetwerken.¹¹⁰ Zo zou een gebrek aan consensus over de aard en oorzaken van een aan te pakken probleem uiteindelijk leiden tot een weinig coherente probleemvisie van het netwerk.

Door meerdere auteurs worden overigens kanttekeningen geplaatst bij de betekenis van een gebrek aan consensus in een netwerk. Ten eerste zouden achter een schijn van consensus of overeenstemming de tegenstellingen tussen de partijen soms nog steeds van invloed zijn. Bovendien zou consensus niet altijd als nastrevenswaardig moeten worden beschouwd. Partijen werken immers juist samen vanwege de verschillen in uitgangspunten, invalshoek en deskundigheid.¹¹¹ Voorts is het de vraag of het altijd verstandig is te streven naar volledige consensus over de doeleinden van het netwerk. In de regel zal daar veel tijd en energie mee gemoeid zijn,

104 Philips (2002), p. 168.

105 Pearson, e.a. (1992), p. 58-59.

106 Huxham en Vangen (1996), p. 8-10.

107 Blagg, e.a. (1988).

108 Thacher (2001).

109 Sampson (1988).

110 Pearson, e.a. (1992).

111 Huxham en Vangen (1996), p. 8-10; Sampson (1988).

met geringe kans op succes.¹¹² Uit ander onderzoek kan worden afgeleid dat vage doeleinden en compromissen waarbij ieder zijn of haar deel krijgt, de samenwerking en uitvoering flexibeler kunnen maken. Dit past bij de eerder vermelde opvatting van Grin en Van de Graaf dat consensus niet altijd nodig is om tot gemeenschappelijk handelen te komen. Congruentie van betekenissen kan reeds voldoende zijn.¹¹³

De studie van Thacher maakt duidelijk dat politie en lokale partners niet altijd dezelfde doelstellingen hanteren. Burgers willen bijvoorbeeld vooral een goed leefklimaat, huiseigenaren willen behoud en verbetering van hun eigendommen en hulpverleners streven naar individueel welzijn voor hun cliënten. Deels hangt dit samen met verschillen in probleemdefinities, prioriteiten en waarden. Deze kunnen aanleiding zijn voor zowel meer verborgen als meer openlijke conflicten. Wil de samenwerking slagen, dan moeten partijen hun visies, doelen en waarden soms bijstellen. Voor de politie zou dit betekenen dat ze zich niet meer kan beperken tot de thema's en aanpak die zij zelf vaak belangrijk vindt, maar een breder perspectief moet accepteren, waarin ook aandacht wordt gegeven aan de 'kleine ongenoegens' van veel burgers (zoals overlast of verloederingsverschijnselen). Ook uit ander onderzoek blijkt dat verschillen in visie tussen de partners soms worden overbrugd door een brede probleemdefinitie als compromis.¹¹⁴

Volgens Thacher zouden er voor de politie twee strategieën bestaan om deze verbreding te realiseren. Ten eerste biedt de opvatting van de 'broken windows'¹¹⁵ een metafoor waarbinnen ook die activiteiten die vanuit een traditioneel politieperspectief als onvoldoende serieus zouden worden gedefinieerd (zoals een 'gebroken ruit'), een plaats krijgen. Deze 'kleine gebeurtenissen' worden relevant omdat ze kunnen worden gedefinieerd als voorboden van ernstige criminaliteit. Politie mensen kunnen zich op basis van deze visie met dergelijke zaken bezighouden zonder zichzelf te zien als 'softies', aldus Thacher. Een tweede strategie bestaat uit het in het leven roepen van gespecialiseerde eenheden binnen de politieorganisatie die zich richten op thema's die door de partners (burgers)

112 Huxham en Vangen (1996), p. 8-10.

113 Grin en Van de Graaf (1994), m.n. p. 359.

114 Virta (2002), p. 196-197.

115 Oorspronkelijk geformuleerd door Wilson en Kelling (1982).

worden aangedragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het aanstellen van vrijgemaakte gebiedsgebonden politiemensen. De samenwerking tussen partners en deze specialisten binnen de politieorganisatie wordt daarmee gemakkelijker. Tegelijk echter komt het probleem terug binnen de organisatie, bijvoorbeeld omdat de taken van de gebiedsgebonden politiemedewerker vanuit de rest van de organisatie als 'niet echt politiewerk' worden beschouwd.¹¹⁶

Welke opvattingen binnen een lokaal netwerk overheersen, onder meer over de aard en achtergronden van de aan te pakken veiligheidsproblemen en over de te volgen werkwijzen, is volgens de studie van Edwards primair afhankelijk van de coalitie die tussen verschillende partijen in en rond het netwerk ontstaat.¹¹⁷ Op deze wijze kan ook een relatie worden gelegd tussen de drie hier onderscheiden netwerkkenmerken. De afhankelijkheidsverhoudingen, vooral tijdens de eerste fasen van het netwerk, zouden dan in belangrijke mate bepalen welke opvattingen daarbinnen later domineren.¹¹⁸

d. Positie afzonderlijke actoren

Het functioneren van het netwerk is deels afhankelijk van de positie van de afzonderlijke actoren. In onderzoek naar netwerken op het terrein van de veiligheidszorg komen verschillende relevante aspecten naar voren. Het gaat hier soms om enigszins los van elkaar staande aspecten.

- In de studie van Pearson e.a. wordt de vraag opgeworpen in hoeverre leden van een veiligheidsnetwerk namens zichzelf of namens een organisatie of achterban aan het samenwerkingsverband deelnemen.¹¹⁹ Juist bij burgers zal het hier vaak gaan om een moeizame combinatie van beide elementen. Voorzover burgers niet uitsluitend namens zichzelf zitting hebben in het netwerk, wordt de vraag relevant hoe representatief de vertegenwoordigers in het netwerk zijn. Uit onderzoeken in de Verenigde Staten en Engeland komt naar voren dat vooral de maatschappelijk zwakkere groepen in de veiligheidsnetwerken ondervertegenwoordigd of afwezig zijn. Blanken, goed opgeleiden, huiseigenaren en

¹¹⁶ Thacher (2001).

¹¹⁷ Edwards (2002), p. 157-160.

¹¹⁸ Vgl. Terpstra (2001b).

¹¹⁹ Blagg, e.a. (1988).

mensen van middelbare leeftijd zijn wel vertegenwoordigd, terwijl leden van etnische minderheidsgroeperingen, bewoners van huurwoningen en jongeren ondervertegenwoordigd zijn.¹²⁰ Zowel selectie als zelfselectie speelt hierbij een rol.¹²¹ De beperkte representativiteit heeft verschillende consequenties voor het functioneren van het netwerk. Vooral indien er tussen bevolkingsgroepen tegenstellingen en verschillen in opvattingen of visies bestaan, kan een beperkte representativiteit ertoe bijdragen dat bepaalde groepen er niet in slagen hun problemen op de agenda te krijgen of hun visie te laten doorklinken in de gekozen aanpak van veiligheidsproblemen.¹²² In het verlengde hiervan kan een beperkte representativiteit de verantwoording van het netwerk, en daarmee de legitimiteit, naar niet-vertegenwoordigde groepen belemmeren.¹²³ Bovendien kan het tegemoet komen aan de wensen van de ene groep bewoners er mogelijk toe leiden dat een andere groep juist ontevreden wordt, bijvoorbeeld uit angst dat de maatregelen zullen leiden tot verplaatsing van de overlast of criminaliteit.¹²⁴

- Door verschillende auteurs is erop gewezen dat problemen in een netwerk soms worden gezien als het gevolg van interorganisationale spanningen, terwijl zij eerder het gevolg zijn van intra-organisationale conflicten of spanningen bij één of meer van de deelnemende partijen. Zo zijn samenwerkingsproblemen tussen de politie en andere partijen soms een uitvloeisel van de zwakke positie die de vertegenwoordiger van de politie heeft binnen zijn of haar eigen organisatie. Politie mensen belast met de samenwerking met burgers en organisaties voor een preventieve wijkaanpak, hebben in hun eigen organisatie soms een lage status omdat daar een harde aanpak en opsporing meer prestige genieten.¹²⁵ De samenwerking rond Justitie in de Buurt wordt soms bemoeilijkt omdat de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie binnen het netwerk, alhoewel zowel initiatiefnemer als coördinator, over onvol-

120 Benyon en Edwards (1999), p. 160-161; Crawford (1997), p. 168-178; Pearson, e.a. (1992); Sampson, e.a. (1988), p. 485-486; Skogan (1998), p. 90-91.

121 Skogan (1998), p. 90-91.

122 Pearson, e.a. (1992); Sampson, e.a. (1988), p. 485-486.

123 Benyon en Edwards (1999), p. 160-161.

124 Stenson en Edwards (2001), p. 79-80.

125 Pearson, e.a. (1992); Crawford en Jones (1995), p. 28-29.

doende draagvlak beschikt binnen zijn of haar eigen organisatie.¹²⁶ Veel non-profitorganisaties hebben de afgelopen tien tot vijftien jaar te maken gehad met een groeiend belang van het nieuwe managerialisme, een denkwijze waarbij de nadruk wordt gelegd op efficiëntie, 'value for money', op het bereiken van bij voorkeur in meetbare termen geformuleerde doeleinden en op het zogenoemde afrekenen op resultaten. Deze ontwikkeling is vaak mede bedoeld om organisaties meer probleem- en klantgericht te maken. In de praktijk echter zouden onder invloed van deze dominante denkwijze organisaties vaak juist meer op zichzelf gericht raken. De groeiende nadruk op efficiency, performance indicatoren en 'output' in plaats van 'outcome' zou daaraan bijdragen.¹²⁷

- In het nieuwe veiligheidsbeleid wordt veel verwacht van de participatie van burgers. Uit onderzoek komt naar voren dat de praktijk op dit punt vaak tegenvalt. Zo blijkt uit de studie van Van den Broeck dat bewoners er vaak niet veel van merken wanneer de politie een andere werkwijze heeft gekozen, gericht op meer openheid tegenover burgers.¹²⁸ Volgens Benyon en Edwards zou de participatie van burgers rond de aanpak van veiligheidsvraagstukken in stedelijke probleemwijken vaak tegenvallen, vanwege verschijnselen als apathie, de grote traditionele afstand tussen politie en burgers in dat soort wijken, de vrees voor intimidatie en een gebrek aan kennis en vaardigheden.¹²⁹ Pogingen van burgers deel te nemen aan samenwerkingsvormen stuiten soms op de ondoorzichtigheid van de netwerken, een voor hen ontoegankelijk jargon van andere partijen of het feit dat de politie hen eerder als klankbord ziet dan als partner. Spraakverwarring en een, naar het lijkt, blijvende kloof tussen politie en burgers kunnen hiervan het gevolg zijn.¹³⁰ Nederlands onderzoek maakt duidelijk dat soms wordt onderschat hoe bedreigend interventies gericht op criminaliteitspreventie kunnen zijn voor het dagelijks leven en het sociale verband in de betrokken wijken.¹³¹ De samenwerking tussen burgers en politie kan ook worden bemoeilijkt door

¹²⁶ Terpstra en Bakker (2002).

¹²⁷ Crawford (2001), p. 144-147.

¹²⁸ Van den Broeck (2002), m.n. p. 173-174.

¹²⁹ Benyon en Edwards (1999), p. 163-165.

¹³⁰ Van den Broeck (2002), p. 183.

¹³¹ Terpstra en Gunther Moor (1990).

verschillen in visie op de aard en ernst van de problemen en over de te stellen prioriteiten.¹³² Het gevoel bij buurtbewoners dat andere partijen in de samenwerking eigenlijk andere prioriteiten hebben, kan worden versterkt doordat zij menen voortdurend te moeten opboksen tegen de voorsprong in deskundigheid van hun partners.¹³³ Anderzijds blijkt uit een studie van Skogan dat politiemensen soms vrezen dat hun agenda bepaald zal worden door wat zij zien als 'onredelijke eisen' van groepen burgers. Deze terughoudendheid zou bovendien worden versterkt doordat zij soms veronderstellen dat de participerende burgers geen afspiegeling vormen van de bewoners in de buurt en gedomineerd worden door 'loudmouths'.¹³⁴ Deze losse factoren bij elkaar gevoegd, geven het beeld van twee partijen (enerzijds burgers, anderzijds politie en lokale overheid) waartussen de visies, verwachtingen en perspectieven zo uiteenlopen, dat samenwerking vaak slechts moeizaam totstandkomt. Veel tijd zal vaak gaan zitten in het op elkaar afstemmen van verwachtingen en visies: "Community involvement (...) is a means of managing and controlling expectations."¹³⁵

e. Strategieën binnen netwerken

Samenwerking tussen partijen binnen lokale veiligheidsnetwerken kan worden bemoeilijkt door verschillen in motieven, doelen, opvattingen of belangen. Zo blijken politiemedewerkers de samenwerking soms te gebruiken om werk af te schuiven naar anderen omdat zij dit niet als kerntaak of als onvoldoende interessant beschouwen. Ook kunnen partijen als de reclassering of hulpverlening besluiten afstand te houden tot de politie (bijvoorbeeld door terughoudendheid in het verstrekken van informatie), omdat zij bang zijn door cliënten of buurtbewoners te sterk met de politie te worden geïdentificeerd.¹³⁶

De tegenstellingen in belangen of motieven zijn echter geen gegeven. Door Crawford is erop gewezen dat de door Pearson e.a. veronderstelde 'diepe of latente structurele tegenstellingen' in veiligheidsnetwerken niet

132 Blagg, e.a. (1988).

133 Crawford (1997), p. 176.

134 Skogan (1998).

135 Crawford (1997), p. 176.

136 Blagg, e.a. (1988), p. 209-213.

noodzakelijkerwijs hoeven te leiden tot openlijke conflicten. In veel netwerken wordt gebruikgemaakt van verminderingstactieken om conflicten te ontlopen. In onderhandelingen kan iedere partij (een beetje) zijn of haar zin krijgen.¹³⁷ Conflicten kunnen worden voorkomen doordat partijen onderling ruilen, hun perspectieven of doelen bijstellen of trachten de omgeving waarin het netwerk functioneert te beïnvloeden (bijvoorbeeld door meer middelen voor de samenwerking te verkrijgen).¹³⁸ De verschillende typen strategieën kunnen naast elkaar worden gebruikt. Terwijl enerzijds partners in de samenwerking soms verder gaan dan in de formele afspraken is vastgelegd, kunnen tegelijkertijd op andere punten de partijen afstand tot elkaar bewaren, middelen en inzet rantsoeneren en zo de samenwerking bemoeilijken.¹³⁹

Vanwege de tegenstellingen tussen de partijen wordt soms een groot beroep gedaan op het onderlinge vertrouwen en respect.¹⁴⁰ Dit is des te belangrijker omdat volgens meerdere studies de samenwerking tussen partijen rond veiligheidsvraagstukken vaak een nogal informeel karakter kent. Volgens Pearson e.a. is hier sprake van een dilemma. Enerzijds zou een zekere mate van informaliteit nodig zijn om tot een werkbare relatie te komen en de noodzakelijke flexibiliteit te verkrijgen. Anderzijds echter zou het informele karakter van de samenwerking het gevaar met zich mee brengen dat gemakkelijk allerlei gevoelige informatie wordt uitgewisseld of dat onvoldoende verantwoording wordt geleverd over het verrichte werk en over de rechtmatigheid van de daarbij gehanteerde methoden.¹⁴¹ Crawford echter meent dat hiermee onvoldoende aandacht bestaat voor het feit dat het informele karakter van de samenwerking de machtsverschillen tussen partijen kan vergroten en dat zo sommige (potentiële) partners gemakkelijk kunnen worden buitengesloten. Gepleit wordt voor een verdere formalisering van de samenwerkingsrelaties.¹⁴² Hiermee lijkt Crawford echter voorbij te gaan aan het genoemde dilemma. De formalisering van de samenwerking vormt voor partners een belangrijke strate-

137 Crawford en Jones (1995); Crawford (1997), p. 133-139.

138 Vgl. O'Toole, Hanf en Hupe (1997).

139 Terpstra (2002), p. 59-96.

140 Blagg, e.a. (1988), p. 209-210.

141 Pearson, e.a. (1992), p. 63-65; Blagg, e.a. (1988), p. 216.

142 Crawford en Jones (1995), p. 26-28; Crawford (1997), p. 139-144.

gie om een antwoord te vinden op de deels van buitenaf opgelegde spanningen en dilemma's. De ruimte die zo gecreëerd wordt, maakt het mogelijk om het werk te laten voldoen aan algemene richtlijnen en verantwoordingscriteria en het tegelijk af te stemmen op specifieke, lokale omstandigheden.¹⁴³

f. Coördinatie

De mogelijkheden om van bovenaf een bepaalde wijze van uitvoering binnen een netwerk af te dwingen of op te leggen, zijn veelal beperkt. Partijen hebben vaak ieder hun eigen visies en belangen. Een centrale hiërarchische lijn of gezagsrelatie ontbreekt in de regel, ook tussen de opsteller van het programma en de uitvoerder daarvan. Binnen netwerken zijn partijen onderling afhankelijk, deels autonoom en hebben deels een privaat karakter.¹⁴⁴ Daarmee wordt een groot beroep gedaan op de coördinatie, sturing of regie van het netwerk. De inmiddels omvangrijke literatuur over netwerkmanagement en -coördinatie wordt vaak gekenmerkt door normativiteit en, hoe paradoxaal dat ook mag klinken, door zowel een instrumentele invalshoek als vaagheid. Empirisch onderzoek naar de coördinatie of regie binnen lokale veiligheidsnetwerken is schaars. Om deze reden moet hier voor een belangrijk deel uit algemenere literatuur worden geput.

Sturing van netwerken is geen technisch proces, maar heeft te maken met keuzes van waarden en met het gebruik van macht. De sturing kan betrekking hebben op verschillende niveaus, zoals de keuze van doeleinden, de keuze van middelen, de vormgeving van het netwerk of van proceswaarden.¹⁴⁵ In de sturing of coördinatie van netwerken kunnen zich uiteenlopende dilemma's voordoen. Zo zouden, volgens Edwards, beleid en uitvoering via netwerken en 'partnerships', ook op het terrein van de veiligheidszorg, hun eigen 'strategische dilemma's' oproepen. Enerzijds worden netwerken en partnerships gepresenteerd als mogelijke antwoorden voor zowel het falen van interventies door een centrale overheid, als van marktwerking. Tegelijkertijd echter dragen netwerken en 'partnership' de kiemen van hun eigen falen in zich. Deze strategische dilemma's van

143 Terpstra (2002), p. 64-66.

144 Hanf en O'Toole (1992), p. 168-170.

145 Bardach (1998).

beleid via 'partnerships' kunnen worden omschreven als de keuze tussen verschillende, moeilijk met elkaar te verenigen waarden, zoals: samenwerking tegenover concurrentie, openheid tegenover geslotenheid, beheersing tegenover flexibiliteit en verantwoording tegenover effectiviteit.¹⁴⁶ Uit de studie van Goris en Walters komt naar voren dat het belangrijk is bij welke partij de coördinatie is ondergebracht. Indien de politie deze op zich neemt, zouden andere partners behoedzaam worden, omdat de coördinatie dan niet meer als onafhankelijk zou worden ervaren.¹⁴⁷

2.5 Netwerken in de veiligheidszorg: mogelijke gevolgen en discussiethema's

De opkomst van netwerken en samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg kan uiteenlopende gevolgen hebben, spanningen oproepen en aanleiding zijn tot soms fundamentele discussies. Empirisch onderzoek laat op dit punt nog vele vragen open. Volstaan moet worden met het hier kort aangeven van verschillende thema's.

Veel veiligheidsnetwerken berusten op de gedachte, in de jaren negentig uitgegroeid tot een nieuwe beleidsorthodoxie, dat de overheid en vooral de politie, niet in staat zijn alleen de problemen rond criminaliteit, overlast en onveiligheid op een effectieve wijze aan te pakken. Veiligheidsnetwerken kunnen echter ook nieuwe problemen of dilemma's met zich brengen. Zo is reeds vaak de vraag opgeworpen of beleid en uitvoering van beleid met behulp van netwerken niet leiden tot een nieuwe 'stroperigheid'. Het soms eindeloos zoeken naar consensus tussen partners en een moeizame coördinatie van deelnemers, ieder met hun eigen opvattingen, belangen en autonomie, zou de daadkracht van de aanpak uiteindelijk kunnen beschadigen. Tegelijkertijd echter is enige stroperigheid ook een onvermijdelijk onderdeel van het zoeken naar samenwerking tussen zelfstandige partijen en het ontbreken van een centrale sturing.¹⁴⁸ Uit de studie van Pearson e.a. blijkt dat samenwerkingsverbanden rond de aanpak van veiligheidsvraagstukken soms hun doelgerichtheid kunnen verliezen doordat ze een doel op zich worden. Het 'om de

¹⁴⁶ Edwards (2002), p. 145-154. De formulering van de strategische dilemma's is overigens ontleend aan Jessop.

¹⁴⁷ Goris en Walters (1999), p. 638-639.

¹⁴⁸ De Bruijn en Ten Houvelhof (1995).

tafel zitten', het 'elkaar leren kennen' en het komen tot een informele groep lijken daarbij soms belangrijker dan de feitelijke aanpak van problemen van onveiligheid.¹⁴⁹

Vanuit geheel andere perspectieven is een vergelijkbare thematiek aan de orde gekomen met de vraag in hoeverre de opkomst van netwerken en samenwerkingsverbanden rond de aanpak van veiligheidsvraagstukken leidt tot een verzwakking van de positie van de overheid of juist tot een sluipende verstatelijking van vormen van informele controle. In navolging van Foucault meent Stanley Cohen dat de groeiende betrokkenheid van burgers bij de aanpak van onveiligheid, ondanks alle retoriek, leidt tot uitbreiding van de werking van het politieel en justitieel apparaat: 'thinning the mesh and widening the net.'¹⁵⁰ De opmars van allerlei vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen zou, volgens Newman, niet zozeer leiden tot een 'uitholling van de staat', maar tot een directere relatie tussen overheid en private partijen en daarmee tot meer mogelijkheden voor de overheid om via de inzet van andere partijen de eigen doelen te bereiken.

"But rather than partnerships being situated in a 'hollowing out' of the state, it may be that they can be viewed as a further dispersal and penetration of state power. The spread of an official and legitimated discourse of partnership has the capacity to draw local stakeholders, from community groups to business organisations, into a more direct relationship with government and involve them in supporting and carrying out the government's agenda."¹⁵¹

Ook volgens Hudson is eerder sprake van een groeiende dan afnemende rol voor de overheid bij de bestrijding van criminaliteit. Zij legt daarbij de oorzaak niet zozeer bij de overheid zelf. De groeiende verantwoordelijkheid toegekend aan burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen zou niet leiden tot een dalende, maar juist tot een groeiende vraag naar overheidsoptreden op dit terrein. Eigen initiatieven van burgers en bedrijven zouden vaak niet in plaats van overheidsoptreden komen, maar juist daar-

149 Blagg, e.a. (1988), p. 215-216.

150 Cohen (1979).

151 Newman (2001), p. 125.

naast. Privatisering zou eveneens niet als vervanging, maar als aanvulling op activiteiten van de overheid functioneren.¹⁵²

Van verschillende kanten zijn deze opvattingen bekritiseerd. Zo meent Crawford dat hier geen sprake is van een eenduidig proces. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden over meerdere partijen leidt soms tot fragmentatie en verzwakking van de overheid. In andere gevallen echter ontstaan er juist meer mogelijkheden voor de overheid. In het complexe veld dat op deze wijze ontstaat, krijgt de overheid soms ook een andere rol en ontstaan andere mogelijkheden tot regulering en sturing, zoals in het geval van 'regulated self-regulation'.¹⁵³ De veronderstelling dat de opmars van samenwerking en partnerships op het terrein van de veiligheidszorg zou leiden tot een 'widening of the social control net' berust volgens onder meer Hallsworth op een te homogeen beeld. In sommige opzichten zou inderdaad sprake zijn van een groeiende dwang- of strafstaat. Tezelfdertijd echter vinden vooral op lokaal niveau ontwikkelingen plaats die hier haaks op staan. Bovendien zou de effectiviteit van nieuwe controlestrategieën te veel worden overschat.¹⁵⁴

Een belangrijk thema betreft de mogelijke gevolgen van de opmars van netwerken en partnerships op het terrein van de veiligheidszorg voor de legitimiteit van politie en lokale overheid. Alhoewel meerdere auteurs dit thema aan de orde stellen, blijft het vaak beperkt tot wat losse noties en het stellen van overigens vaak relevante vragen. De besluitvorming in netwerken kan van buitenaf onvoldoende duidelijk en doorzichtig zijn en zo de legitimatie van beleid en uitvoering onder druk zetten: is er achter de coulissen geen sprake van koehandel?¹⁵⁵ Fundamenteel nog is de vraag die Johnston aan de orde stelt: hoe is de spreiding van verantwoordelijkheden over meerdere, deels private partijen te legitimeren als burgers uiteindelijk van de overheid een garantie verwachten voor de veiligheid in de publieke ruimte?¹⁵⁶ Uit de studie van Van den Broek in België blijkt dat de nieuwe netwerken bij burgers de vrees kunnen oproepen dat de overheid hen uiteindelijk (toch) in de steek zal laten. De kloof tussen overheid

¹⁵² Hudson (2001), p. 154-158.

¹⁵³ Crawford (1997), p. 12 en 223.

¹⁵⁴ Hallsworth (2002), p. 212-213.

¹⁵⁵ De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995).

¹⁵⁶ Johnston (1998).

en burgers wordt zo niet gedicht, maar leidt in de optiek van burgers eerder tot vaagheid, onder meer over de regulering door de overheid.¹⁵⁷

De introductie van allerlei netwerken en samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg heeft nieuwe vormen van complexiteit en ondoorzichtigheid met zich mee gebracht.¹⁵⁸ Dit roept de vraag op wat de mogelijkheden zijn tot verantwoording van activiteiten en beslissingen die binnen dergelijke netwerken plaatsvinden. Het kan daarbij gaan om zowel verschillende vormen van verantwoording (financieel of anderszins), als verantwoording naar verschillende partijen.¹⁵⁹ Crawford constateert in zijn studie dat het werken met netwerken in de lokale veiligheidszorg de transparantie en verantwoordingsmogelijkheden kan vertroebelen. Verschillende omstandigheden spelen hierbij een rol. Er is niet één organisatie die is aan te spreken op de uitkomsten van de beleidsuitvoering. Vanwege de complexiteit in en rond de netwerken zijn verantwoordingslijnen vaak niet helder. Bovendien bestaat vaak de neiging beslissingen op tamelijk informele wijze tot stand te laten komen.¹⁶⁰ Waar vele partijen verantwoordelijk zijn en de scheidslijnen tussen verantwoordelijkheden vaag zijn, voelt mogelijk niemand zich verantwoordelijk voor het geheel of is daarop aan te spreken.

Een belangrijke vraag is hoe de opkomst van allerlei beleidsnetwerken zich verhoudt tot democratische controle.¹⁶¹ Dit geldt ook voor netwerken in de lokale veiligheidszorg. Het gaat daarbij om twee aspecten, zowel de toegankelijkheid en representativiteit van deze netwerken, als de verhouding van de democratische gekozen lichamen (als een gemeenteraad) tot de lokale netwerken.¹⁶² Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre en op welke wijze verantwoording plaats vindt vanuit min of meer informele overleg- en samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen naar een gemeenteraad toe. De opmars van netwerken in de lokale veiligheidszorg kan gepaard gaan met een vervanging van traditionele vormen van democratische verantwoording door nieuwe vormen

157 Van den Broeck (2002), p. 178-179 en 184.

158 Matthews en Pitts (2001), p. 6-12.

159 Vgl. Benyon en Edwards (1999).

160 Crawford (1997), p. 234-236.

161 Van Tatenhove en Leroy (1995).

162 Huxham en Vangen (1996); zie ook Hendriks (2002).

van 'klantenverantwoording'. Hoe verhouden deze zich tot elkaar? Wordt mogelijk de legitimatie van deze netwerken steeds meer gezocht in het administratieve vlak, die dan vooral plaatsvindt in tamelijk besloten kring? Zo spreekt Crawford van het geleidelijk ontstaan van 'neo-corporatistische' verhoudingen in de lokale veiligheidszorg.¹⁶³

¹⁶³ Crawford (1997).

Vraagstelling en opzet onderzoek

3.1 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op de praktijk, mogelijkheden, beperkingen en belangrijkste gevolgen van de samenwerking tussen verschillende partners en van netwerkvorming in de lokale veiligheidszorg. Om drie redenen is hierbij gekozen voor een open en brede vraagstelling. In de eerste plaats gaat het bij de samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg om een verschijnsel dat nog volop in ontwikkeling is en dat tot op heden zeker niet als min of meer uitgekristalliseerd kan worden beschouwd. Ten tweede is van gericht onderzoek in Nederland naar deze thematiek nog nauwelijks sprake. Ten derde gaat het bij samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg om zeer diverse verschijnselen. Deels is dit een gevolg van het feit dat het hier vooral gaat om ontwikkelingen die op lokaal niveau totstandkomen, rond concrete problemen en waarbij praktische motieven vaak de doorslag geven. Juist vanwege de samenwerking zijn ontwikkelingen niet alleen afhankelijk van de traditionele partijen op dit gebied, zoals de politie of het Openbaar Ministerie, maar ook van andere partijen die ieder hun eigen achtergronden, tradities, perspectieven en belangen inbrengen. Het gevolg is dat samenwerkingsverbanden en netwerken in de lokale veiligheidszorg onderling sterk kunnen verschillen, onder meer naar omvang, vorm en deelnemers, maar ook naar de thematiek die centraal staat of de werkwijze die de partners (gezamenlijk) hanteren. Zo zijn er enerzijds geformaliseerde netwerken met een periodiek overleg, een duidelijke coördinatiestructuur en vaste werkafspraken. Anderzijds kan het ook gaan om meer informele wijzen van samenwerking of ad hoc vormen van wederzijdse afstemming en coördinatie. Ook naar achtergronden, taken en doelstellingen verschillen de netwerken onderling. Sommige spelen vooral een rol in het kader van beleidsvorming, andere daarentegen zijn meer te betitelen als uitvoeringsnetwerken, terwijl weer andere hiervan een mengvorm vormen. In sommige gevallen wordt een interorganisationeel netwerk opgezet om een integrale aanpak te kunnen realiseren, waarbij wordt gesteund op de elkaar aanvullende deskundigheden van verschillende instanties (bijvoorbeeld bij de aanpak van jeugdcriminaliteit). In andere gevallen komen

private initiatieven van de grond, bijvoorbeeld omdat politie en justitie vanwege capaciteitsproblemen onvoldoende mogelijkheden hebben aan bepaalde problemen adequaat aandacht te besteden. Uiteindelijk is daarbij vaak toch weer afstemming met de politie nodig, zodat na verloop van tijd toch een vorm van samenwerking of netwerk ontstaat. Op grond van deze drie overwegingen is gekozen voor een brede aanpak waarin meerdere thema's met betrekking tot samenwerking en netwerken in de veiligheidszorg in hun samenhang aan de orde komen.

De vraagstelling van deze studie kan als volgt worden omschreven:

- Hoe functioneren netwerken en samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg, in hoeverre worden de daaraan ten grondslag liggende doelen bereikt en welke knelpunten treden daarbij op?
- Op welke wijze zijn de coördinatie en regie in deze netwerken in de praktijk vormgegeven en hoe functioneren deze in de praktijk? Op welke wijze vindt informatie-uitwisseling plaats tussen partners in deze netwerken?
- Welke gevolgen heeft de deelname aan samenwerkingsverbanden en netwerken in de lokale veiligheidszorg voor de positie en het functioneren van de politie en van de lokale overheid?

Het gaat bij deze vraagstelling niet alleen om een beschrijving, maar ook om de vraag welke achtergronden, factoren en ontwikkelingen hierbij een rol spelen. Bovendien wordt deze situatie uitgevoerd met als uitgangspunt dat onderzoek naar het huidige functioneren van netwerken en samenwerkingsverbanden mogelijk aanknopingspunten kan opleveren voor het toekomstig functioneren van de (lokale) veiligheidszorg.

3.2 Nadere uitwerking vraagstelling

Mede op basis van het in het vorige hoofdstuk gegeven conceptuele kader en overzicht van eerdere onderzoeksresultaten kunnen de verschillende onderzoeksvragen nader worden toegelicht en gespecificeerd. Daarmee wordt aangegeven op welke onderdelen en relevante achtergronden van samenwerking in de lokale veiligheidszorg het onderzoek zich zal richten.

- Bij het functioneren gaat het onder meer om de wijze waarop het netwerk is georganiseerd, welke partners daaraan deelnemen, wat de

- (formele) grondslag is van de samenwerking, op welke wijze de samenwerking vorm heeft gekregen, welke werkwijzen daarin centraal staan en welke knelpunten zich daarbij voordoen.
- Vanuit de veronderstelling dat het huidige functioneren mede afhankelijk is van de ontwikkelingen en wijze van ontstaan van het netwerk, zal aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen die het heeft doorge maakt. Bij wie lag het initiatief, wat waren de belangrijkste omstandigheden en verhoudingen die daarbij een rol speelden?
 - Verondersteld wordt dat het functioneren van de netwerken afhankelijk is van de onderlinge afhankelijkheidsverhoudingen binnen het netwerk. Het onderzoek richt zich daarom onder meer op de afhankelijkheidsverhoudingen tussen de partners. Bovendien wordt nagegaan welke partijen de samenwerking domineren en in hoeverre zich manifeste conflicten voordoen.
 - Van belang is welke opvattingen binnen het netwerk bestaan, onder meer over de aard van de aan te pakken problematiek, de aanpak, de wijze van samenwerking en de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsverdeling.
 - Het functioneren van de samenwerkingsverbanden is mede afhankelijk van de positie die de afzonderlijke deelnemers daarbij innemen. Wat betekent de samenwerking voor de positie van vooral gemeente en politie? Op welke wijze zijn (groepen) burgers of ondernemers betrokken bij de samenwerking, hoe zijn zij daarbij betrokken en wat is daarbij hun positie en invloed? Wat is de relatie van de deelnemers met hun (moeder)organisatie of achterban? In hoeverre wordt de samenwerking beïnvloed door intra-organisationale spanningen?
 - Welke strategieën hanteren de partners in de samenwerking, onder meer ten aanzien van onderlinge afhankelijkheids- en dominantieverhoudingen en verschillen van opvattingen of visie tussen de deelnemers? In hoeverre vindt er een informalisering plaats van de samenwerking als antwoord op mogelijke knelpunten of spanningen?
 - Op welke wijzen vinden de coördinatie en regie plaats van de samenwerking? Wie hebben deze in handen? Gaat het daarbij om een specifieke functie? Welke middelen staan daartoe ter beschikking? Op welke wijze vindt de informatie-uitwisseling plaats tussen de partners? Zijn hiervoor regels, voldoen deze en worden deze nageleefd? Doen zich knelpunten voor met betrekking tot de coördinatie, afstemming en informatie-uitwisseling?

- In de vraagstelling van het onderzoek is sprake van gevolgen van netwerken en van het al dan niet bereiken van doelstellingen. Het gaat hier echter niet om de vraag in hoeverre netwerken leiden tot bijvoorbeeld verbeteringen in de 'objectieve' en/of 'subjectieve' veiligheid. Dit onderzoek is niet bedoeld als een effectevaluatie. Bij het bereiken van doelstellingen gaat het bijvoorbeeld wel om de vraag in hoeverre men erin slaagt de beoogde samenwerking en geïntegreerde werkwijze te realiseren en welke factoren daarop van invloed zijn. Bij de vraag naar de gevolgen van de opkomst van samenwerking in de lokale veiligheidszorg gaat het onder meer om de vraag welke consequenties dat heeft voor de positie van politie en lokale overheid. Door te gaan samenwerken met andere partijen, raakt het werk van politie en gemeente verweven met dat van andere partijen. Het is de vraag welke gevolgen dat heeft voor de positie van deze partijen. De participatie aan netwerken kan betekenen dat de traditionele wijzen van sturing, uitvoering en verantwoording onder druk komen te staan. In hoeverre wordt men afhankelijk van andere partijen, maar toch nog steeds aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid? Vandaar dat in dit onderzoek aan bod komt wat de gevolgen zijn van deelname aan netwerken voor de positie en het functioneren van politie en lokale overheid, onder meer met betrekking tot de daadkracht en legitimiteit. Ook gaat het in dit onderzoek om de vraag welke spanningen, tegenstellingen, dilemma's of lacunes de samenwerking in de veiligheidszorg met zich mee kan brengen.

3.3 Opzet onderzoek

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van de methode van de vergelijkende casestudies. Deze methode is vooral te verkiezen indien de studie zich richt op zogenoemde hoe-en waarom-vragen en indien het gaat om complexe verschijnselen die als 'geheel' in hun 'natuurlijke' context moeten worden onderzocht.¹⁶⁴ In dit onderzoek is ervoor gekozen de genoemde onderzoeksvragen primair te beantwoorden op grond van een beschrijving van een aantal netwerken of samenwerkingsverbanden in de

164 Yin (1989).

lokale veiligheidszorg. In totaal zijn acht netwerken onderzocht. Gezien de brede vraagstelling van dit onderzoek is gestreefd naar een grote diversiteit aan netwerken. Juist dan is zicht te krijgen op verschillende varianten en oplossingen voor problemen en zijn vergelijkingen mogelijk om de invloed van bepaalde factoren of processen vast te stellen.

Van tevoren zijn criteria opgesteld voor de keuze van de te onderzoeken netwerken. Besloten is dat het zou moeten gaan om netwerken of samenwerkingsverbanden rond veiligheid op lokaal niveau, waarbij de politie in alle gevallen partner moet zijn (vaak ook de gemeente), het netwerk niet nog in de startfase moet zitten en er een element van uitvoering of praktisch werk in moet zitten (dus niet alleen beleidsvormende netwerken).

Daarnaast zijn criteria opgesteld waarop de te onderzoeken netwerken onderling zouden moeten verschillen. Het gaat daarbij om de volgende criteria:

- Het zou in het onderzoek niet alleen moeten gaan om formeel als zodanig opgezette netwerken, maar ook om meer informele vormen van samenwerking. Samenwerking op lokaal niveau rond veiligheidsvraagstukken blijkt vaak een nogal informeel karakter te hebben.¹⁶⁵ Bovendien blijken juist op het grensvlak van formele en informele samenwerking zich vaak interessante verschijnselen voor te doen. Zo vormt informalisering van formele samenwerking soms een strategie om problemen in de lokale samenwerkingsrelaties te voorkomen.¹⁶⁶
- Het kan zowel gaan om netwerken die ontstaan zijn op grond van positieve of idealistische motieven (bijvoorbeeld om burgers bij de aanpak te betrekken of een integrale werkwijze te ontwikkelen), als om netwerken die meer uit negatieve overwegingen tot stand zijn gekomen (zoals een gebrek aan capaciteit of prioriteit bij politie of gemeente).
- Gezocht is zowel naar netwerken die zijn opgericht op initiatief van instanties als politie en gemeente, als naar netwerken die zijn ontstaan omdat burgers of bedrijven zelf hebben geprobeerd tot oplossingen te komen voor veiligheidsproblemen. Verwacht wordt dat zowel de in het vorige punt genoemde verschillen in motieven, als de verschillen in initiatiefname van invloed zullen zijn op de wijze waarop de netwerken functioneren.

¹⁶⁵ Zie onder meer Pearson, e.a. (1992); Crawford en Jones (1995).

¹⁶⁶ Terpstra (2002).

- Het onderzoek richt zich op netwerken die onderling verschillen in hun aanpak. Enerzijds kan de nadruk liggen op een preventieve of pro-actieve aanpak. Anderzijds kan de nadruk ook meer liggen op een repressieve aanpak of kan sprake zijn van een mengvorm van preventieve en reactieve elementen in de gehanteerde werkwijze. Verwacht wordt dat het type werkwijze ook gevolgen heeft voor de onderlinge samenwerking.

Verschillende van de hier genoemde criteria hangen mogelijk (deels) met elkaar samen. Het gaat hier om nog vrij algemene criteria die niet eenduidig zijn toe te passen. In de regel was vooraf slechts een beperkte hoeveelheid informatie beschikbaar over een netwerk. Dat hield in dat van tevoren nooit helemaal duidelijk was hoe een bepaald netwerk zich verhoudt tot de selectiecriteria. Om deze reden heeft de selectie stapsgewijs plaatsgevonden. Na iedere casestudy kon worden vastgesteld hoe de verkregen selectie van onderzochte netwerken er op dat moment uitzag. Vervolgens kon worden nagegaan wat voor soort netwerken op dat moment nog ontbraken.

Vooraf om praktische redenen is besloten het onderzoek te beperken tot een drietal locaties (gemeente of district in een gemeente). Dit houdt in dat per gemeente twee of drie netwerken zijn onderzocht. Bovendien is er bij de keuze van de onderzoekslocaties van uitgegaan dat de veiligheidsproblemen in grote(re) steden in de regel ernstiger zijn. Tevens lijkt men daar vaak ook eerder begonnen te zijn om in het kader van het integraal lokaal veiligheidsbeleid met veiligheidsnetwerken te gaan werken. Om deze reden is besloten het onderzoek alleen in stedelijke gebieden uit te voeren. Een van de onderzoekslocaties is een middelgrote stad, gelegen aan de Nederlandse grens met de daaruit voortvloeiende problematiek van grensoverschrijding. De twee andere onderzoekslocaties behoren tot de grotere steden in Nederland. Eén hiervan is gelegen in de Randstad.

De uiteindelijke selectie van onderzochte netwerken ziet er als volgt uit: *Gemeente I (Grensstad)*.¹⁶⁷

- netwerk gericht op de collectieve beveiliging van het bedrijventerrein Grensstreek;

167 De namen van gemeenten en netwerken zijn fictief gekozen. Zie ook paragraaf 3.5.

- netwerk gericht op de bestrijding van drugs in de Binnenstad (drugs-aanpak Grensstad-Centrum);
- netwerk rond de wijkgerichte aanpak in de wijk Grensstad-Noord.

Gemeente II (Kerkstad):

- netwerk ter bestrijding van overlast rond drie basisscholen in Drieluik;
- netwerk rond een school voor voortgezet onderwijs, het Tweespancollege;
- netwerk gericht op de veiligheidsproblematiek (o.a. voetbalvandalisme) rond de voetbalclub FC Kerkstad.

Gemeente III (Oudstad):

- netwerk gericht op bestrijding van criminaliteit, overlast en ‘ongewenst gedrag’ in het uitgaans- en horecagebied Oudstad;
- netwerk in een buurt gericht op een groep jongeren van vooral Marokkaanse afkomst die zich bezighouden met uiteenlopende vormen van overlast en criminaliteit (jongerenaanpak in Zuidwijk).

De uiteindelijke selectie van de acht netwerken lijkt in redelijke mate te voldoen aan de gehanteerde criteria en aan de wens tot diversiteit. Het gaat hier overigens om netwerken die allemaal reeds gedurende een langere periode (tussen de anderhalf en tien jaar) bestaan en daarmee in behoorlijke mate zijn geïnstitutionaliseerd.

3.4

Gehanteerde methoden van onderzoek

De dataverzameling, analyse en beschrijving van deze netwerken hebben in een reeks van min of meer vaste stappen plaatsgevonden. In eerste instantie is begonnen met contacten te leggen met de politie en de gemeente van de betrokken locatie. Nagegaan is in hoeverre zij bereid waren met het onderzoek mee te werken. Dit bleek op alle benaderde locaties het geval. Vervolgens is nagegaan welke netwerken op de betreffende locatie in aanmerking zouden kunnen komen voor dit onderzoek. Hieruit is uiteindelijk een keuze gemaakt.

Per casestudy is gewerkt met een lijst met thema's waarover per netwerk informatie moest worden verzameld. Hierdoor werd per casestudy gewerkt met een vergelijkbaar stramien, terwijl tegelijkertijd voldoende ruimte en flexibiliteit bestond om met specifieke omstandigheden rekening te houden en eventueel aanvullende vragen per netwerk te

formuleren. De wijze waarop over de afzonderlijke thema's informatie werd verzameld, kon per casestudy verschillen.

Bij iedere afzonderlijke casestudy is begonnen met de analyse van beschikbare documenten (zoals een convenant, notulen van vergaderingen, een werkplan of uiteenlopende beleidsnotities). De hoeveelheid beschikbare schriftelijke documenten verschilde sterk per netwerk. Vervolgens zijn de belangrijkste deelnemers aan het netwerk geïnterviewd. Deze interviews vonden plaats aan de hand van een globale topiclijst. Ook deze topiclijsten waren afgeleid van de genoemde lijst met thema's waarover per netwerk informatie moest worden verzameld. De topiclijsten werden per interview van tevoren vastgesteld, mede aan de hand van de reeds verzamelde informatie en de nog bestaande vragen en lacunes.

In totaal hebben in het kader van de casestudies negenenzestig gesprekken plaatsgevonden. Deze lopen per onderzocht netwerk overigens sterk uiteen, namelijk van vijf tot negentien. Deze variëteit hangt vooral samen met de mate van complexiteit van het netwerk en het aantal participanten in het netwerk. De gesprekken hebben plaatsgevonden met onder meer vertegenwoordigers van politie (vaak een wijkagent), medewerkers van de gemeente (van een wijkbureau of een beleidsmedewerker integrale veiligheid), onderwijzend of leidinggevend personeel van scholen, vertegenwoordigers van organisaties van burgers (bewoners) of van ondernemers en medewerkers van het Openbaar Ministerie, Bureau Halt, instellingen voor welzijnswerk of jeugdwerk. Met welke categorie personen is gesproken, verschilde per netwerk. Daarnaast hebben op de onderzoekslocaties nog enkele aanvullende gesprekken plaatsgevonden die een meer algemeen karakter hadden.

Per casestudy is een verslag geschreven. In de caseverslagen zijn de belangrijkste bevindingen uit ieder deelonderzoek vastgelegd. Deze verslagen zijn opgesteld aan de hand van een min of meer vast stramien. De caseverslagen hadden een vooral inventariserend en beschrijvend karakter en zijn niet openbaar gemaakt of gepubliceerd. Zij dienden vooral voor de onderzoekers om per casestudy de belangrijkste onderzoeksbevindingen voorlopig in een intern werkdocument vast te leggen. Wel zijn deze caseverslagen toegezonden aan (een deel van) de geïnterviewde personen uit het betreffende netwerk. Daarbij is hen gevraagd eventuele feitelijke onjuistheden aan de onderzoekers door te geven. Bij drie van de acht caseverslagen is een reactie ontvangen. In één geval had deze vooral betrekking op de 'teneur' van het caseverslag. Bij de andere twee reacties werd gewe-

zen op enkele kleine onjuistheden. Op dit punt zijn de betreffende case-verslagen aangepast. Op basis van de acht caseverslagen heeft vervolgens de eindanalyse van het onderzoek plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in het voorliggende eindverslag.

3.5 Slot

In het hiernavolgende is getracht de bevindingen uit het onderzoek anoniem te rapporteren. Twee overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld. Ten eerste werd verondersteld dat bij een geanonimiseerd eindverslag het veld voor de onderzoekers toegankelijker zou zijn. Daarnaast biedt anonimiteit de gelegenheid sommige respondenten enigszins te beschermen. Door veel geïnterviewde personen is tijdens of na het interview aangegeven dat zij geen behoefte hadden aan anonimisering en vertrouwelijkheid. Omdat hier echter al bij de start van het veldwerk toe was besloten, is uiteindelijk toch aan deze beslissing vastgehouden. Daarom zijn hier de namen van de gemeenten waar het onderzoek plaatsvond, niet genoemd, en zijn de namen van de netwerken (en daarmee vaak van de wijk, straat, school, het bedrijventerrein of horecagebied waar het netwerk zich op richt) veranderd in fictieve namen. Uiteraard worden hier om redenen van vertrouwelijkheid ook geen namen van geïnterviewde individuele personen vermeld.

Onderzochte netwerken en samenwerkingsverbanden beschreven

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen, worden in dit hoofdstuk eerst de onderzochte netwerken en samenwerkingsverbanden beschreven. Per netwerk wordt daarbij een min of meer vast stramien gevolgd. Daarbij komen telkens onder meer aan de orde het ontstaan van het netwerk, de belangrijkste achtergronden, de doelstellingen, de problematiek waarop het zich richt, de organisatie (waaronder de participanten, de structuur en de coördinatie van het netwerk) en de gehanteerde werkwijze. De volgorde waarin de netwerken hier aan bod komen, is overigens enigszins willekeurig.

4.1 *Collectieve beveiliging op bedrijventerrein Grensstreek*

Ontstaan en achtergronden

Vanaf het begin van de jaren negentig worden ondernemers op het grote bedrijventerrein Grensstreek, gelegen bij enkele doorgaande autosnelwegen, geconfronteerd met problemen van criminaliteit, zoals inbraken uit bedrijfspannen of diefstal van containers en (geladen) vrachtauto's. Naar aanleiding hiervan besluiten in 1993 enkele ondernemers te komen tot een collectieve beveiliging voor hun bedrijventerrein. Dit initiatief ontstaat mede uit onvrede bij ondernemers over het (vermeende) gebrek aan aandacht van de politie voor deze problematiek. Vervolgens zijn ook politie en gemeente bij dit initiatief betrokken geraakt en is in 1994 aan een privaat beveiligingsbedrijf de opdracht verstrekt voor de collectieve beveiliging van het bedrijventerrein Grensstreek. Per 1 januari 1995 is met de feitelijke uitvoering van de collectieve beveiliging gestart.

Doelstellingen en deelnemers

De doelstelling van deze collectieve beveiliging is kortweg omschreven als 'het terugdringen van de criminaliteit' op het bedrijventerrein. Aan de collectieve beveiliging doen mee: ondernemers, de provinciale werkgeversorganisatie, politie, gemeente, brandweer en een particuliere beveiligingsorganisatie. De werving van ondernemers voor de collectieve beveili-

ging vergde in het begin veel tijd omdat niet alle ondernemers direct enthousiast waren over deze gedachte. Velen van hen zien nog steeds de zorg voor veiligheid in de publieke ruimte als verantwoordelijkheid van overheid en politie. Zij menen dat zij al belasting betalen en niet ook nog eens geld op tafel hoeven te leggen voor surveillance in de publieke ruimte op hun bedrijventerrein. Pogingen om gemeente en politie hier alsnog op aan te spreken, leverden niets op. De ernst van de criminaliteit bracht de ondernemers er uiteindelijk toe toch de zaak zelf ter hand te nemen.

Bij de politie leefde in eerste instantie enige huiver om de surveillance op het bedrijventerrein door een particuliere bewakingsdienst te laten plaatsvinden. Bij veel politiemensen bestonden argwaan en weerzin om samen te werken met een dergelijk bedrijf. Geleidelijk werd echter ingezien dat men zelf niet over de capaciteit en middelen beschikte om op dit omvangrijke bedrijventerrein het noodzakelijke toezicht te leveren. Na één tot twee jaar werd deze nieuwe taakverdeling toch geaccepteerd.

De gemeente leek in eerste instantie positief te staan tegenover dit initiatief. Het goed functioneren van dit omvangrijke bedrijventerrein wordt van grote betekenis geacht voor de lokale economie. Een veilig imago zal de aantrekkingskracht van een bedrijventerrein op ondernemers vergroten, zo was en is de verwachting.

Organisatie

Als formele opdrachtgever van het beveiligingsbedrijf functioneert de provinciale werkgeversorganisatie. Daarnaast is er een werkgroep waarin naast vier ondernemers ook de andere participerende partijen deelnemen. De werkzaamheden van het beveiligingsbedrijf zijn vastgelegd in een raamovereenkomst tussen de provinciale werkgeversorganisatie en het beveiligingsbedrijf. Daarnaast is de relatie tussen politie en het beveiligingsbedrijf vastgelegd in een convenant. Volgens dit convenant ligt de eindverantwoordelijkheid voor de surveillance bij de politie.

Coördinatie

Binnen de samenwerking vindt op verschillende wijzen sturing plaats. Alhoewel de genoemde werkgroep slechts een informele status heeft, levert zij een belangrijke strategische, tactische en soms ook operationele sturing. Daarnaast vindt operationele sturing van het surveillancewerk plaats door de gebiedsmentor van de politie. Hij vraagt regelmatig aan de

locatiemanager van het beveiligingsbedrijf in de surveillance aan bepaalde thema's (extra) aandacht te besteden. Op basis van dagrapporten en overleg kan hij zien op welke wijze hieraan gehoor wordt gegeven. Daarnaast worden vanuit de meldkamer van de politie direct instructies gegeven aan surveillanten van het beveiligingsbedrijf bij situaties waarmee zij op dat moment worden geconfronteerd. De eigenlijke dagelijkse sturing van het werk ligt echter bij de leiding van het beveiligingsbedrijf ter plekke. In de praktijk is dan ook niet zozeer sprake van opdrachten en instructies door de politie, maar van overleg en afstemming tussen de gebiedsmentor van de politie en de locatiemanager van het beveiligingsbedrijf.

Werkwijze

De uitvoerende taken in de collectieve beveiliging van het bedrijventerrein Grensstreek worden uitgevoerd door medewerkers (surveillanten) van het beveiligingsbedrijf. Hun bevoegdheden beperken zich tot het observeren en eventueel aanspreken van personen. Bij constatering van verdachte personen of situaties moet de surveillant van het beveiligingsbedrijf dit melden aan de politie. Het aantal personeelsleden van het beveiligingsbedrijf op dit bedrijventerrein is inmiddels gegroeid van de oorspronkelijke twee à drie naar ongeveer veertig nu. Een deel van hen is overigens niet werkzaam in de collectieve beveiliging, maar voor afzonderlijke bedrijven op het bedrijventerrein (onder meer voor bewaking, alarmopvolging of baliewerk).

Samenwerking

Alhoewel de samenwerking tussen de partners in het begin wat moeizaam op gang kwam, oordelen de deelnemers hierover in het algemeen positief. Vooral de goede persoonlijke verhouding tussen de gebiedsmentor van de politie en de locatiemanager van het beveiligingsbedrijf worden in dit verband genoemd.

Ondanks het feit dat in deze samenwerking is begonnen met het opstellen van formele afspraken, heeft het een sterk informeel karakter. Dit geldt ook voor de relatie tussen politie en beveiligingsbedrijf, alhoewel de politie daar (ook) toezichthouder bij is. Hoe informeel de samenwerking is, blijkt ook uit het feit dat de meeste deelnemers niet op de hoogte zijn van de formele basis van de samenwerking en van de collectieve beveiliging. Het informele karakter van de samenwerking leidt ertoe dat er vaak direct, snel en flexibel kan worden gewerkt.

De collectieve beveiliging is begonnen met de deelname van nog niet een derde van de op het bedrijventerrein gevestigde ondernemingen. Op het moment van onderzoek participeert ruim twee derde van de bedrijven. Vooral kleine bedrijven en enkele zeer grote ondernemingen (met een eigen beveiligingsdienst) doen niet mee. Het afzien van deelname wordt in de regel vermoedelijk ingegeven door kostenoverwegingen, waarbij in de ogen van deelnemers soms sprake is van 'free-ridergedrag'.

Informatie-uitwisseling

Tussen de gebiedsmentor van de politie en het beveiligingsbedrijf wordt regelmatig en op tamelijk informele wijze informatie uitgewisseld. Vanwege de formele beperkingen aan informatieoverdracht aan derden beperkt de gebiedsmentor zijn informatieoverdracht tot de locatiemanager die hij beschouwt als zijn 'vertrouwenspersoon'. De informatieoverdracht is daarmee sterk persoonsgebonden en gebaseerd op onderling vertrouwen. Hoe deze informatie verder wordt gebruikt en doorgegeven binnen het beveiligingsbedrijf is onduidelijk gebleven. De gebiedsmentor is terughoudend met het verstrekken van informatie aan de werkgroep.

Knelpunten en tegenstellingen

Een belangrijk verschil van mening doet zich voor rond de vraag naar de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. Alhoewel de ondernemers de collectieve beveiliging van het bedrijventerrein Grensstreek op zich hebben genomen, blijven zij van oordeel dat dit eigenlijk een taak is van de overheid, i.c. de politie. Zij blijven dan ook onvrede houden over deze situatie.

Nauw hiermee verbonden zijn verschillen in opvatting over de verantwoordelijkheid van de politie in deze samenwerking. De politie speelt hier meerdere onderling moeilijk te verenigen rollen, namelijk die van partner, opdrachtgever en toezichthouder. Enerzijds wil de politie niet de taak op zich nemen van de collectieve beveiliging van dit bedrijventerrein, anderzijds claimt zij in belangrijke opzichten de eindverantwoordelijkheid. Zo kan zij volgens het convenant opdrachten en instructies geven aan het beveiligingsbedrijf dat echter betaald wordt door de ondernemers.

Enerzijds wordt een veilig bedrijventerrein gezien als een groot economisch belang voor de gemeente. Anderzijds echter wordt de beveiliging daarvan door de politie niet gezien als prioriteit. De gemeente vreest dat zij door het 'terugtrekken' van de politie nieuwe taken op 'haar bord' zal

krijgen. Tegelijkertijd wordt de gemeente door de andere partners gezien als de 'zwakke schakel' in de samenwerking. De gemeente zou vaak traag reageren, weinig actief zijn en als houding uitstralen dat 'het allemaal geen cent mag kosten.' Bureaucratie en onderlinge verdeeldheid binnen het gemeentelijk apparaat zouden hierbij een rol spelen, evenals het feit dat de gemeente de problematiek van de beveiliging tot nu toe altijd benaderd heeft als slechts een economisch probleem en niet als onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid. Principiële bezinning door de gemeente op de verhouding tussen publieke en private taken in de beveiliging van het bedrijventerrein heeft daarom tot op heden niet plaatsgevonden.

4.2 Drugsaanpak Grensstad-Centrum

Ontstaan en achtergronden

Gelegen in de grensregio heeft de gemeente Grensstad sinds een groot aantal jaren te kampen met een omvangrijk drugstoerisme. Dagelijks komen vele 'drugstoeristen' over de grens om hier (vooral) softdrugs te kopen. In het centrum van Grensstad worden zij vaak opgevangen door drugsrunners. Als gevolg daarvan treden allerlei vormen van drugsoverlast op zoals verloedering van drugspannen, vervuiling van de omgeving, parkeer- en geluidsoverlast (vooral in de omgeving van coffeeshops) en overlast door straatdealers. Buurtbewoners, winkeliers en (andere) bezoekers van de Binnenstad voelen zich daardoor vaak onveilig. In 2001 besluit de gemeente te komen tot een 'geconcentreerde', 'meerzijdige' aanpak van de overlast en criminaliteit samenhangend met de handel in drugs.

Doelstellingen

De algemene doelstelling van dit project is omschreven als de bestrijding van overlast en criminaliteit samenhangend met de handel in verdovende middelen, vooral in het centrum en de belangrijkste invalswegen. De gemeente wil daartoe samenwerken met verschillende partners. De aanpak moet ertoe leiden dat het stadscentrum 'burgervriendelijk' en veilig wordt waar 'wonen, werken, winkelen en ontspannen weer gewone bezigheden' zijn.

Organisatie en trajecten

Het project is zeer omvangrijk en kent een complexe organisatie. In totaal zijn er (formeel) 43 formatieplaatsen bij verschillende instanties voor vrij-

gemaakt. Binnen het project worden drie trajecten onderscheiden, namelijk een Coffeeshoptraject, een Vast&Goedtraject en een Handhavingstraject. Per traject verschilt het wie de deelnemers zijn.

De grondslagen voor de samenwerking zijn vastgelegd in een bestuursopdracht. Daarnaast zijn voor de afzonderlijke trajecten deels specifieke convenanten of projectopdrachten opgesteld.

De gemeente heeft een projectmanager in dienst voor dit gehele project. Daarnaast kent ieder traject zijn eigen projectcoördinator. Zij vormen samen het projectmanagementteam. De formele regie van het project is in handen van een stuurgroep, waarin onder meer de burgemeester, enkele wethouders, de hoofdofficier van justitie, de districtschef van politie en het hoofd van het plaatselijk kantoor van de Belastingdienst zitting hebben.

Coffeeshoptraject

Het doel van het Coffeeshoptraject is het terugdringen van de aan de drugshandel verbonden overlast en criminaliteit door het verminderen van het aantal 'verkooppunten'. Daartoe moet een groot aantal illegale verkooppunten worden gesloten. Bovendien wil men het aantal gedoogde coffeeshops in en rond de Binnenstad aanvullen met twee nieuwe gedoogde coffeeshops buiten de bebouwde kom. Op deze manier wordt geprobeerd bezoekers die alleen komen voor de aankoop van softdrugs buiten de Binnenstad te houden.

Op het moment van onderzoek ligt het Coffeeshoptraject nagenoeg stil. Sinds de start van het project is het politiek draagvlak, eerst landelijk, inmiddels ook plaatselijk, voor uitbreiding van het aantal gedoogde coffeeshops sterk verminderd. Van duidelijke samenwerking is in dit traject dan ook nauwelijks sprake. Wel is er een praktisch gericht overleg, waaraan onder meer de vijf gedoogde coffeeshophouders deelnemen.

Vast&Goedtraject

Het Vast&Goedtraject heeft als doel de herontwikkeling, herbestemming en het beheer van onroerend goed en de verbetering van de 'ruimtelijk-functionele kwaliteit' van vooral de Binnenstad. Enerzijds moet daartoe grip worden verkregen op het vastgoed en de ontwikkelingen die relevant zijn voor de bebouwing en openbare ruimte in de Binnenstad. Anderzijds moeten op basis van een 'ruimtelijk-functionele visie' herontwikkeling en herbestemming van dit gebied plaatsvinden. Op het moment van onder-

zoek bevindt dit traject zich nog in de ontwikkelfase. De totale looptijd van dit traject wordt geschat op tien tot vijftien jaar.

Ten behoeve van dit traject is een ontwikkelingsmaatschappij opgericht. In dit publiek-private samenwerkingsverband werkt de gemeente samen met twee marktpartijen, een beleggingsmaatschappij en een woningstichting.

Dit traject kent verschillende overlegvormen. De regie hierbinnen ligt bij de gemeente. Omdat het traject zich nog in de ontwikkelfase bevindt, is nog onduidelijk hoe de samenwerking en coördinatie in de praktijk zullen verlopen. Wel wordt al via een klankbordgroep en voorlichtingsbijeenkomsten geprobeerd burgers en ondernemers uit de Binnenstad te betrekken bij de aanpak. Vooruitlopend op de 'ruimtelijk-functionele visie' zijn reeds, mede op basis van een gemeentelijk voorkeursrecht, panden in de Binnenstad aangekocht.

Handhavingstraject

Het Handhavingstraject is het meest omvangrijke én ontwikkelde traject binnen het project. Binnen dit traject worden twee deeltrajecten onderscheiden. Het eerste is vooral gericht op bestrijding van overlast in de openbare ruimte door middel van bestuurlijke en politieke handhaving. Hierbij wordt onder meer gebruikgemaakt van een zogenoemd Straatteam van de politie, bestaande uit dertien medewerkers. Het Straatteam is niet gehuisvest bij de politie, maar op het Justitiekantoor, waar ook andere partners werkzaam zijn. Het Straatteam houdt zich behalve met toezicht in de openbare ruimte ook bezig met het 'afvangen' van drugskopers bij illegale verkoopplaatsen. Ook vinden doorzoeken plaats van drugspanden. Het tweede deeltraject is gericht op de aanpak van de zogenoemde middencriminaliteit door een 'multidisciplinair' samenwerkingsverband bestaande uit gemeente, politie, justitie, fiscus en FIOD. Het Handhavingstraject kent als coördinator een officier van justitie.

Op het moment van onderzoek bestaan er plannen de twee deeltrajecten weer meer van elkaar te onderscheiden. Vanuit de politieleiding wordt de losse relatie tussen het Straatteam en de basiseenheid van de politie als probleem ervaren: een betere afstemming wordt wenselijk geacht.

Knelpunten en discussiepunten

Vooral vanuit het Handhavingstraject wordt het niet-van-de-grond-komen van het Coffeeshoptraject en het lange termijnperspectief van het

Vast&Goedtraject als probleem ervaren. Van de nagestreefde 'meerzijdige' aanpak dreigt op deze wijze weinig terecht te komen.

De positie van verschillende deelnemers aan dit project staat ter discussie. Alhoewel het initiatief tot dit project heeft gelegen bij de gemeente, wordt juist de positie in de samenwerking van deze instantie door veel partijen als tamelijk zwak ervaren. De steun voor dit project zou binnen het gemeentelijk apparaat vaak beperkt zijn. Daarnaast zou handhaving binnen de gemeente onvoldoende prioriteit hebben. Bovendien zouden activiteiten van de gemeente vaak met vertraging of geheel niet plaatsvinden.

In eerste instantie stond de politie tamelijk afwachtend tegenover dit initiatief. Nog steeds leven bij de leiding bedenkingen tegen de wijze waarop hier wordt samengewerkt. Bij belangrijke beslissingen voelt zij zich soms gepasseerd. Tegelijkertijd is men ongelukkig met de losse positie van het Straatteam en het feit dat dit rechtstreeks wordt 'aangestuurd' door de officier van justitie. Men vreest bovendien voor de financiële consequenties op het moment dat de subsidie voor het Straatteam zal aflopen.

Ook de inbreng van de Belastingdienst in het Handhavingstraject wordt door sommigen als passief ervaren. Vermoedelijk speelt hier een belangrijk, maar grotendeels onopgemerkt verschil in invalshoek een rol. Voor de Belastingdienst gaat het niet zozeer om de vraag of het inkomen is verdiend met bijvoorbeeld drugshandel, maar om de vraag of er wel belasting en premies zijn afgedragen. Bovendien leeft bij de Belastingdienst het gevoel dat andere partijen onderschatten dat zij vanuit haar taak andersoortige informatie nodig heeft en dat haar controles soms zeer arbeidsintensief zijn.

4.3 Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord

Ontstaan en achtergronden

In 1995 wordt door de gemeente Grensstad besloten een wijkgerichte aanpak te starten. Met de feitelijke uitvoering daarvan is begonnen in 1996 en 1997. Centraal daarbij stonden de wens tot het verkleinen van de afstand tussen gemeente en burgers en de gedachte van een geïntegreerde aanpak van de problemen in de wijken. De wijkaanpak van de gemeente werd enerzijds geplaatst in het kader van het Grotestedenbeleid, anderzijds vormt zij een uitwerking van het lokaal integraal veiligheidsplan. In de

gemeente worden drie stadsdelen onderscheiden met in totaal negen wijken. Voor de beschrijving van de wijkaanpak is nader onderzoek gedaan in een van de negen wijken.

Doelstellingen en deelnemers

De doelstelling van de wijkgerichte aanpak kent zowel een 'interactieve', als een 'integrale' component. Bij de eerste gaat het om het verbeteren van de communicatie tussen gemeente en burgers, het verkleinen van de afstand daartussen en het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij hun woon- en leefomgeving. De tweede heeft betrekking op het bevorderen van een geïntegreerde aanpak van problemen met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid in de wijken. Als specifiek doel wordt daaraan toegevoegd het verkrijgen van een betere aansluiting van de gemeentelijke dienstverlening op de wensen en behoeften van burgers. De wijkaanpak moet bijdragen aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente, bewoners en maatschappelijke instellingen voor de woon-, werk- en leefomgeving. Uiteindelijk moet dit leiden tot meer 'leefbare en levensvatbare' wijken.

Bij de wijkaanpak zijn verschillende partijen betrokken. Een belangrijke rol speelt daarin de gemeente. Vanuit de gemeente is de stadsdeelcoördinator verantwoordelijk voor de contacten met de relevante partijen. Hij functioneert onder meer als 'intermediair', coördinator en 'procesbewaker'. Vanuit de gemeente is daarnaast onder meer de afdeling Beheer Openbare Ruimte van de dienst Stadsbeheer bij de wijkaanpak betrokken. Ook de gebiedsmentor (wijkagent) van de politie, de lokale welzijnstichting en de woningstichting, evenals (vertegenwoordigers van) burgers/bewoners spelen hierin een rol.

Organisatie en werkwijze

Binnen het gemeentelijk apparaat valt de wijkaanpak onder het Team Wijkgerichte Aanpak, dat is ondergebracht bij de afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning. De stadsdeelcoördinatoren zijn werkzaam bij dit team. Zij zijn ieder voor enkele wijken de intermediair tussen bewonersgroepen en gemeentelijke afdelingen/diensten. Zij geven het bewonersoverleg ondersteuning en coördineren het overleg tussen verschillende partners op wijkniveau.

Iedere wijk kent een eigen wijkoverleg, waarin ongeveer vijftien tot vijftientwintig bewoners zitting hebben. Het wijkoverleg heeft formeel als

taak gevraagd en ongevraagd advies te geven over alle zaken die betrekking hebben op de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Dit betekent dat de gemeente het wijkoverleg in een vroeg stadium moet informeren over relevante beleidsvoornemens en ontwikkelingen. Het wijkoverleg kan hierover advies geven aan de gemeenteraad. Ter bevordering van de deskundigheid en de eigen efficiëntie hebben de wijkoverleggen werkgroepen en themagroepen ingesteld, onder meer met betrekking tot wijkveiligheid.

Om de integrale aanpak te bevorderen, vindt in de wijk om de zes weken een genoemd partneroverleg plaats. Dit heeft als doel de uitvoering en het beheer van activiteiten in de wijk door uiteenlopende instanties beter op elkaar af te stemmen. Aan het partneroverleg nemen deel: de stadsdeelcoördinator van de gemeente, de gebiedsmentor van de politie, de plaatselijke welzijnsinstelling, de woningbouwstichting en verschillende afdelingen van de gemeente. Ook de voorzitter van het wijkoverleg is hierbij. In het partneroverleg komen uiteenlopende thema's aan de orde, variërend van de aanpak van overlast door een bepaalde groep jongeren tot de invulling van stukken groen in de wijk. Voorafgaand aan het partneroverleg vindt een genoemd vooroverleg plaats. Hier komen individuele probleemgevallen in de wijk aan de orde. Ter bescherming van vertrouwelijke informatie is de voorzitter van het wijkoverleg als vertegenwoordiger van bewoners hier niet bij aanwezig.

Iedere week vindt in de wijk een spreekuur plaats waar bewoners van de wijk met hun vragen, klachten en opmerkingen terecht kunnen. Bij dit spreekuur zijn de stadsdeelcoördinator, de gebiedsmentor van de politie, een vertegenwoordiger van de welzijnsinstelling en een manager van de woningstichting aanwezig. Doel hiervan is de drempel voor burgers in de wijk naar de betreffende instanties te verlagen.

Samenwerking

In de praktijk blijkt de beoogde samenwerking verschillende problemen met zich te brengen. Zo blijkt het gemeentelijk apparaat in meerdere opzichten onvoldoende afgestemd op de wijkaanpak. Het Team Wijkgerichte Aanpak lijkt er onvoldoende in te slagen de beoogde functie van intermediair te vervullen tussen bewoners en gemeentelijke afdelingen. De andere gemeentelijke afdelingen lijken zich van de wijkaanpak vaak weinig aan te trekken en hun eigen weg te gaan.

Ook bij het functioneren van het wijkoverleg worden door verschillende partijen kanttekeningen geplaatst. Over de rol van het wijkoverleg

lopen de opvattingen uiteen. In de visie van de gebiedsmentor van de politie is het te veel een praat- en overlegorgaan, vooral gericht op advisering van de gemeente ten aanzien van beleidsstukken. In zijn ogen zou het wijkoverleg meer zelf activiteiten ter hand moeten nemen. Leden van het wijkoverleg zelf zijn van oordeel dat zij vaak onvoldoende betrokken worden door de gemeente bij het opstellen van plannen. Men heeft soms het gevoel niet helemaal serieus te worden genomen.

Het wekelijks spreekuur wordt door een wisselend aantal burgers bezocht, meestal zo rond de vijf. De meeste bezoekers komen voor de politie. Omdat de andere partners toch aanwezig zijn, kunnen zij, indien noodzakelijk, gemakkelijk bij het gesprek worden betrokken. Het is dan vrij eenvoudig rond een concreet probleem direct afspraken te maken tussen de partners. De resterende tijd gebruiken de partners om allerlei openstaande zaken te bespreken. Daarmee functioneert het open spreekuur tevens als informeel wekelijks werkoverleg, hetgeen de onderlinge verhoudingen en korte lijnen tussen de partijen ten goede komt. De samenwerking tussen de verschillende instanties op wijkniveau is daarmee het onderdeel van de wijkaanpak dat het beste uit de verf komt.

Tot slot

De structuur van de wijkaanpak met het Team Wijkgerichte Aanpak, een stadsdeelcoördinator en het wijkoverleg brengt met zich dat contacten tussen burgers en (andere) gemeentelijke afdelingen of diensten nu grotendeels via deze organen/personen moeten verlopen. Voor sommige buurtbewoners betekent dit dat zij hun rechtstreekse contacten met deze gemeentelijke diensten of afdelingen zijn kwijtgeraakt. Niet altijd lijkt dat de (ervaren) toegankelijkheid van het gemeentelijk apparaat goed te hebben gedaan.

Over de taken van het wijkoverleg bestaan verschillende opvattingen. De gebiedsmentor van de politie meent dat het wijkoverleg te veel een praat- en adviesgroep is, die zelf te weinig onderneemt. Deze opvatting vloeit mede voort uit de doelstellingen die hij heeft met de samenwerking op wijkniveau. Samenwerking is voor hem vooral een middel om andere partijen duidelijk te maken dat de politie niet op de oplossing van alle veiligheidsproblemen aangesproken kan worden en dat partijen op dit punt meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

De wijkaanpak is ontstaan op initiatief van de gemeente, in eerste instantie als poging een antwoord te vinden op de problemen van leef-

baarheid en veiligheid in de wijken. De gedachte was dat de wijkaanpak zou moeten bijdragen aan een verbetering van de communicatie met bewoners en dat zo de afstand tussen gemeente en burgers zou kunnen worden verkleind. Onduidelijk is echter op welke wijze deze wijkaanpak concreet bijdraagt aan de bevordering of het herstel van de veiligheid in de wijk. Mogelijk wordt verondersteld dat het overbruggen van de afstand tussen lokaal bestuur en burgers min of meer automatisch zal bijdragen aan een oplossing van andere problemen, zoals van de onveiligheid in wijken.

4.4 Samenwerking rond drie basisscholen in Drieluik

Ontstaan en achtergronden

Midden in de wijk 'Drieluik' liggen drie basisscholen, ondergebracht in één gebouw met in totaal ongeveer 1100 leerlingen. Om de scholen heen staan woningen, die deels met de achterzijde naar de school staan. Al in 1996 werd geconstateerd dat er rond de drie scholen veel vandalisme, vernielingen en overlast plaatsvond, waarna enkele maatregelen zijn getroffen. Dit bleek echter niet afdoende te zijn. In 1998 brandde een van de gymzalen bij de scholen af door brandstichting. Naar aanleiding hiervan is besloten een werkgroep in het leven te roepen die zich met deze problematiek zou bezighouden. In het najaar van 1999 vloog ook de tweede gymzaal in brand. Dit vormde voor een groep bewoners uit de omgeving van de school aanleiding om in actie te komen. Een zogenoemde buurtpreventiegroep werd ingesteld. In de periode daaropvolgend is de verder te hanteren werkwijze nader uitgewerkt. De scholen, alhoewel tegen elkaar aangebouwd, werkten in het begin onderling niet of nauwelijks samen. Bovendien reageerde de politie in de ogen van andere partijen aanvankelijk onvoldoende op de problemen.

Doelstellingen en deelnemers

De doelstelling van de samenwerking rondom de basisscholen is omschreven als het 'tot stand brengen en met voortdurende zorg instandhouden van een veilige, vredige en schone ruimte in het gebied rond de basisscholen.' Bevordering van de samenwerking zou de sociale samenhang en zelfredzaamheid bevorderen. Dit zou bovendien de 'veiligheid en leefbaarheid' kunnen versterken. Verschillende partijen spelen een rol in de samen-

werking, te weten de drie basisscholen (voornamelijk de directeuren), verschillende diensten van de gemeente, de politie en omwonenden.

Organisatie

In de samenwerking rond de scholen in Drieluik spelen twee organen een cruciale rol, namelijk de buurtpreventiegroep en de beleidsgroep. De buurtpreventiegroep bestaat uit buurtbewoners, direct om de school woonachtig, één schooldirecteur (ook namens de directeuren van de andere twee scholen), de wijkagent en een coördinator veiligheid van het gemeentelijk wijkbureau. De bewoners hebben als taak overlastsituaties te signaleren en zich actief op te stellen tegenover jongeren die voor problemen zoals overlast zorgen. In de praktijk concentreren de taken zich vooral op het houden van toezicht, het aanspreken van bewoners of jongeren op hun gedrag en het agenderen van thema's op de agenda van de beleidsgroep.

De beleidsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de drie scholen, de politie en het wijkbureau en stelt zich tot taak beleid te ontwikkelen en beslissingen te nemen ten aanzien van de aanpak van de veiligheid rond de drie scholen. Daarbij gaat het onder meer om beslissingen over het te houden toezicht, de frequentie van surveillance en het al dan niet nemen van fysieke maatregelen. Verder is het mogelijk om het beleid van verschillende instanties op elkaar af te stemmen en informatie uit te wisselen. In de beleidsgroep worden agendapunten die uit de buurtpreventiegroep naar voren komen, behandeld.

Een derde groep die actief is, is de buurtgroep 'Middenin Drieluik', die is ontstaan uit de buurtpreventiegroep. Middenin Drieluik richt zich echter op een groter gebied. De buurtbewoners wilden zich op de veiligheid in een groter gebied richten, te meer daar ze het idee hadden dat de ergste problemen rond de drie scholen voorbij waren. Bovendien hebben sommige buurtbewoners het gevoel dat de buurtpreventiegroep niet actief genoeg is.

Coördinatie

Volgens het convenant dat aan deze samenwerking ten grondslag ligt, zijn de scholen verantwoordelijk voor de coördinatie van de beleidsgroep. Behalve om secretariële taken gaat het om het onderhouden van de relaties met het wijkbureau, de wijkagent en de buurtbewoners. De voorzitter van de beleidsgroep is tevens de voorzitter van de buurtpreventiegroep. Vanuit

de scholen is men van oordeel dat de coördinatietoon eigenlijk bij het wijkbureau van de gemeente zou moeten liggen. Op dit moment ontstaat zo enigszins een patstelling. Enerzijds willen de scholen af van hun coördinatiefunctie. Anderzijds wil het wijkbureau van de gemeente deze taak niet overnemen en ziet hierin een verantwoordelijkheid van de scholen. Wel vervult het wijkbureau een coördinerende functie bij het nieuwe initiatief Middenin Drieluik.

Werkwijze

Een belangrijk element in de aanpak rond de scholen is het toezicht door buurtbewoners op het gebied rond de scholen. De betrokken buurtbewoners willen echter geen georganiseerde buurtsurveillance of buurtwachters. Het toezicht moet meer spelenderwijs tot stand komen. Als ze bijvoorbeeld toch de hond uitlaten, moeten ze een route kiezen langs de school. Dit toezicht is gebaseerd op de notie van 'zelfverantwoordelijkheid' of 'zelfbeheer'. De nadruk ligt op het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en instanties en het zelf aanspreken van bewoners en jongeren. Uitgangspunt is dat bewoners niet altijd direct de politie inschakelen.

Een ander belangrijk onderdeel van de gehanteerde werkwijze bestaat uit fysieke maatregelen door de gemeente in de omgeving van de scholen zoals groenonderhoud, opruimen van afval, herstel van schade na vandalisme, het onderhoud van verlichting en het verwijderen van graffiti. Er is afgesproken dat schade snel moet worden verholpen. Voor gevallen van overlast door jongeren rond de drie scholen is een zogenoemd registratieformulier opgesteld.

Een deel van de overlast en vernielingen door jongeren vindt 's avonds plaats. Sinds het begin van de zomervakantie in 2002 geldt er een verbod voor onbevoegden om zich 's avonds na acht uur op de pleinen rond de drie scholen te bevinden. Het verblijfsverbod wordt op het moment van dit onderzoek door de politie tamelijk strikt gehandhaafd.

Samenwerking

Met name in de beginperiode zijn er in de samenwerking nogal wat problemen geweest om de verschillende partijen op één lijn te krijgen. Een belangrijke oorzaak was het feit dat de onderlinge relatie tussen de scholen slecht was en dat deze elkaar als concurrenten zagen. Mede doordat de leiding van de scholen van samenstelling is veranderd, is daar in de loop van de tijd verandering in gekomen. De 'lijnen' zijn nu 'kort', er zijn

duidelijke afspraken en men weet elkaar te vinden wanneer dat nodig is. De partijen hechten veel waarde aan de persoonsgebonden aspecten van de samenwerking, waarbij wordt gesproken over een vertrouwensrelatie. Die relatie zorgt ervoor dat informatie wordt overgedragen die anders niet over tafel zou gaan. Wel vinden de partijen het noodzakelijk om de samenwerking formeel vast te leggen, opdat men weet waarop men elkaar kan aanspreken.

Toch blijft het soms moeilijk om de motivatie voor de samenwerking bij alle partners vast te houden. Omdat de samenwerking zou hebben geleid tot een afname van de problemen rond de scholen, lijken er geen duidelijke issues meer over te zijn en verzanden de overleggen volgens buurtbewoners te veel in een 'praatgroep'. Bovendien constateren verschillende partijen dat de politie zich probeert terug te trekken, waardoor niet altijd meer kan worden gerekend op de inzet van deze partij. De gemeente wordt door andere deelnemers gezien als zwakke partij in de samenwerking. De partijen hebben het gevoel dat gemeentelijke diensten zich achter elkaar verschuilen of naar elkaar verwijzen en vaak niet praktisch genoeg werken.

Informatieverstrekking

Binnen zowel de beleidsgroep als de buurtpreventiegroep wordt informatie tussen de partijen onderling uitgewisseld. Zo wordt bijvoorbeeld door de politie informatie verstrekt over haar prioriteiten en over de opstelling die in het algemeen bij bepaalde problemen wordt gekozen. In de buurtpreventiegroep wordt tussen de buurtbewoners gesproken over concrete individuele gevallen en situaties die zich hebben voorgedaan. Ten aanzien van de betrokken wijkagent wordt ervan uitgegaan dat er door hem geen informatie over individuele gevallen wordt verstrekt tijdens vergaderingen van de beleidsgroep en buurtpreventiegroep. Buiten de vergaderingen om wordt in bilaterale contacten wel over individuele gevallen gesproken en informatie uitgewisseld. Het samenwerkingsconvenant bevat hier geen afspraken over. De informatie wordt in goed vertrouwen tussen de partijen uitgewisseld.

Enkele knelpunten en tegenstellingen

Gemeente en bewoners maken zich zorgen over het feit dat de scholen zich enigszins uit de samenwerking willen terugtrekken. Min of meer verwant hieraan zijn de ideeën om de buurtpreventiegroep onderdeel te laten uitmaken van de groep Middenin Drieluik. Ook deze suggestie wordt

ingegeven door de constatering dat er rond de scholen momenteel geen duidelijke problemen meer zijn en de aandacht op een groter gebied kan worden gericht. De gemeente en bewoners lijken het hier niet mee eens te zijn. Zij menen dat de problemen thans weliswaar niet zo groot zijn, maar dat de situatie weer snel kan veranderen.

Op dit moment ligt de coördinatie van de samenwerking bij de scholen. Scholen en buurtbewoners menen dat dit eigenlijk een taak voor het wijkbureau van de gemeente is. Bij het wijkbureau overheerst echter de opvatting dat de coördinatie vooral een zaak is voor de meest direct betrokkenen (de scholen). Tegelijk zou de actieve betrokkenheid van burgers slechts beperkt zijn. Gemeente en scholen willen een grotere zelfredzaamheid van buurtbewoners, waarbij deze ook taken zoals de coördinatie op zich nemen. Zo ontstaat een situatie waarin meerdere partijen hun positie zo definiëren, dat ze niet direct verantwoordelijk voor de coördinatie zijn en deze naar elkaar afschuiven.

4.5 Samenwerking rond de vmbo-school Tweespancollege

Ontstaan en achtergronden

Het Tweespancollege is gelegen in een van de grote steden in Nederland. Zij kent ongeveer 750 leerlingen, waarvan ongeveer de helft van allochtone herkomst.

Rond 1997 is de samenwerking tussen deze school en de politie op gang gekomen. Destijds begonnen twee wijkagenten een spreekuur op de school. Uitgangspunt daarbij was het belang van de politie om te 'kennen en gekend (te) worden'. Twee jaar later raakte deze samenwerking in het slop. In 2001 begon een nieuwe wijkagent opnieuw met het spreekuur. Belangrijk argument daarvoor was dat er zich onder leerlingen van deze school veel problemen voordeden die nader aandacht verdienden van de politie. In het voorjaar van 2002 kwam de wijkagent met het voorstel op deze school activiteiten uit te voeren in het kader van de 'Wapenvrije School'. Door samenwerking tussen politie, school, Openbaar Ministerie en Bureau Halt zou zo het wapenbezit onder leerlingen kunnen worden teruggedrongen. Het Tweespancollege was bereid tot een verdergaande samenwerking met de politie, maar wilde daarbij een bredere thematiek aanpakken dan alleen het wapenbezit. Wijkagent en medewerkers van de school deelden de opvatting dat zich op de school veel veiligheids- en gedragspro-

blemen voordeden, zoals graffiti, vernielingen en diefstal. Ook zouden met enige regelmaat leerlingen en leerkrachten worden bedreigd. Eerdere pogingen hier oplossingen voor te vinden, bleken telkens onvoldoende effectief.

Doelstellingen en deelnemers

De doelstelling van de samenwerking rond het Tweespancollege is het vergroten van 'de veiligheid van leerlingen en medewerkers (...) door een gecoördineerde aanpak, waarbij de school, politie en justitie ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben.' Aan de samenwerking wordt deelgenomen door vier partijen, namelijk de school, de politie (de wijkagent), Bureau Halt en het Openbaar Ministerie. De betrokken medewerkers van de twee laatstgenoemde instanties zijn werkzaam op hetzelfde politiebureau als de wijkagent. Op de school is een contactpersoon die mede verantwoordelijk is voor de begeleiding van Haltstraffen op de school.

Organisatie en coördinatie

Voor de samenwerking rond deze school is een samenwerkingsconvenant opgesteld. Volgens dit convenant zijn op de school wapenbezit, bedreiging, belediging en drugsgebruik verboden. Bij constatering van overtreding hiervan of van een misdrijf zal de school volgens dit convenant in alle gevallen aangifte doen. Haltstraffen voor leerlingen van de school worden op school uitgevoerd. Indien een zaak zich niet leent voor een Haltstraf, zal de zaak worden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie en daar met voorrang worden behandeld. Ook zal volgens het convenant de politie op school een wekelijks spreekuur houden en tweemaal per jaar controles uitvoeren, onder meer naar wapens, drugs en alcohol.

Bij deze samenwerking is geen sprake van een (formele) stuurgroep, coördinerend overleg of coördinator. De samenwerking en daarbij aansluitende werkwijze berusten op aan elkaar geschakelde bilaterale contacten tussen verschillende partijen, zonder overkoepelende coördinatie.

Werkwijze

Bij de gehanteerde werkwijze gelden drie uitgangspunten. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat de traditionele aanpak op de school niet meer toereikend is voor de problemen die daar spelen. Ten tweede moet bij de aanpak worden gesteund op een gezamenlijke inzet van school, politie, Bureau Halt en justitie. Ten derde zou tegen leerlingen die onacceptabel gedrag vertonen in een vroeger stadium, directer, consequenter en eventu-

eel harder moeten worden opgetreden. Daarbij geldt dat duidelijke grenzen moeten worden getrokken om aan te geven welk gedrag niet wordt geaccepteerd. Tot de belangrijkste activiteiten in het kader van deze samenwerking behoren: het wekelijks spreekuur op de school door de wijk-agent, controles door de politie op onder meer wapens en drugs (onder andere door zogenoemde kluisjescontroles), aangiften door de school, het met prioriteit verwerken van zaken door Bureau Halt en het Openbaar Ministerie en de uitvoering/afhandeling van Haltstraffen op de school.

• In het kader van deze samenwerking wordt tussen de betrokken instanties regelmatig informatie over leerlingen uitgewisseld. In het samenwerkingsconvenant zijn geen afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld tussen de school en de drie andere partijen. Informatieverstrekking over leerlingen tussen politie en school vindt op informele wijze plaats.

Tegenstellingen en verschillen in visie

Door meerdere betrokkenen wordt de gezamenlijke aanpak op het Tweespancollege gekenschetst als een 'lik-op-stuk-beleid'. De politie zou volgens deze opvatting werken volgens een 'zero-tolerancebeleid.' Achter deze karakterisering gaat echter een tamelijk fundamenteel verschil van opvatting schuil over de oorzaken van de problemen op de school en de noodzakelijke aanpak daarvan. In de kern draait het daarbij om de vraag hoe ver de bemoeienis van de politie binnen de school mag gaan. De school gaat ervan uit dat er in eerste instantie op problematisch gedrag van leerlingen op 'pedagogische' wijze gereageerd moet worden. Op niet alle onaanvaardbare gedragingen door leerlingen binnen de school moet direct een verwijzing door de politie naar Bureau Halt volgen. Volgens deze opvatting zou het optreden van de politie moeten passen 'in de sfeer van de school.' Op het moment van ons onderzoek is nog niet geheel duidelijk hoe dit verschil van opvatting zich verder zal ontwikkelen.

4.6

Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad

Ontstaan en achtergronden

Sinds de jaren tachtig heeft ook de betaaldvoetbalclub FC Kerkstad telkens weer te kampen met voetbalvandalisme. Al gedurende vele jaren werken daarom hier politie en de betaaldvoetbalclub FC Kerkstad samen rond de

aanpak van het voetbalvandalisme. In de loop van de jaren negentig is daar ook de gemeente Kerkstad bij betrokken geraakt. Dit heeft ertoe geleid dat in 1998 een convenant is opgesteld tussen de belangrijkste samenwerkende partijen, de betaaldvoetbalclub, politie, gemeente en Openbaar Ministerie. Eind 2002 is dit vervangen door een nieuw convenant.

Doelstellingen

De samenwerking moet volgens het nieuwe convenant ertoe leiden dat het bezoeken van betaaldvoetbalwedstrijden 'aantrekkelijk en veilig' is en blijft. Met het nieuwe convenant wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Vooral de politie probeert verantwoordelijkheden door te schuiven naar andere organisaties. Het argument daarvoor is dat zij zich moet terugtrekken op haar kerntaken. Deze ontwikkeling betekent niet het einde van samenwerking met andere partijen, wel dat samenwerking er niet (meer) toe mag leiden dat de politie allerlei (andere) taken overneemt. Vooral de betaaldvoetbalclub krijgt daarmee taken toebedeeld (of terug) die eerder andere partijen geheel of gedeeltelijk op zich namen.

- p. 11, *baan 1*
CSCP

Organisatie

Binnen deze samenwerking vindt op verschillende niveaus overleg plaats. Ongeveer één à twee keer per jaar spreken de lokale driehoek en het bestuur van de voetbalclub elkaar. Daarbij komt in algemene zin het veiligheidsbeleid van de betaaldvoetbalorganisatie aan de orde. Dezelfde bestuurders treffen elkaar soms ook in een strategisch overleg, bijvoorbeeld rond bepaalde risicowedstrijden of indien zich ernstige ongeregeledheden hebben voorgedaan. Eens per twee maanden vindt het zogenoemde veiligheidsoverleg plaats. Leidinggevenden van de politie, bestuurders van de betaaldvoetbalorganisatie en de officier van justitie bespreken hier allerlei praktische punten met betrekking tot de veiligheid in en rond het stadion. Daarnaast is er zes tot acht weken voor iedere competitiewedstrijd een zogenoemd vooroverleg. Hier zijn vertegenwoordigers van de uit- en thuisspelende club bij aanwezig, medewerkers van de twee betrokken politiekorpsen, evenals vertegenwoordigers van de supportersverenigingen. Hier worden allerlei afspraken gemaakt rond de organisatie en veiligheid van de komende wedstrijd. Twee tot drie dagen van tevoren vindt tot slot een zogenoemde schouw plaats van het stadion om te kijken in hoeverre voldaan is aan de veiligheidseisen. Hierbij is ook de brandweer aanwezig.

Werkwijze

In de hier gehanteerde werkwijzen kunnen drie onderdelen worden onderscheiden. Ten eerste vinden er preventieve activiteiten plaats. Hiertoe behoren onder meer individuele trajecten voor problematische supporters en kampen in de Ardennen voor jonge risicosupporters. Deze activiteiten worden gecoördineerd door een supporterscoördinator. Deze is in dienst van een plaatselijke welzijnsinstelling, maar wordt betaald door FC Kerkstad. Ook de politie is deels betrokken bij de preventieve activiteiten. De preventieve activiteiten dreigen op het moment van dit onderzoek te verdwijnen, mede omdat de functie van supporterscoördinator binnen enkele maanden zal worden opgeheven.

Een deel van de preventieve maatregelen vindt plaats op de wedstrijddagen zelf. Veel van deze maatregelen worden afgedwongen door de gemeente via de vergunningverlening en daarbij gestelde voorwaarden. Het gaat daarbij onder meer om het afkondigen van alcoholverboden, het gebruik van plastic glazen en het vervroegen van de aanvangstijd van de wedstrijden (zodat er minder tijd is om grote hoeveelheden alcoholische drank te consumeren).

Ten tweede zijn er meer repressieve maatregelen. Voor de politie is met het nieuwe convenant meer de nadruk komen te liggen op het consequent 'oppakken' en 'doorpakken' van individuele relschoppers. Met behulp van cameraopnames in het stadion kunnen strafbare feiten direct worden geconstateerd en relschoppers zo veel mogelijk meteen worden opgepakt. De aanwezigheid van een officier van justitie bij risicowedstrijden maakt dat ter plekke direct afspraken kunnen worden gemaakt over de verdere reactie. Ook kan een stadionverbod worden opgelegd (waarvan de uitvoering overigens wel eens te wensen overlaat omdat de club wel namen, maar geen foto's heeft van personen die een stadionverbod opgelegd hebben gekregen).

Ten slotte is er een werkwijze ontwikkeld voor de uitwedstrijden. Per wedstrijd worden afspraken gemaakt over de wijze van vervoer van supporters (vrij vervoer, combiregeling of combinaties daarvan). Bij uitwedstrijden reizen altijd minimaal vijf medewerkers van de politie mee. Ook dit vindt plaats vanuit de gedachte 'kennen en gekend worden'. Bij uitwedstrijden zorgt de politie er bovendien voor dat ze zichtbaar aanwezig is om 'de boel in de gaten te houden.'

Samenwerking en coördinatie

Over het algemeen beoordelen de partners de onderlinge samenwerking positief. Afspraken zouden door de intensieve contacten gemakkelijk zijn

te maken en worden meestal ook nagekomen. Bij verschillende partners bestaat echter wel het beeld dat de samenwerking met de club de laatste tijd moeizamer verloopt, vermoedelijk vanwege de financiële problemen waarin zij zich bevindt. Tegelijkertijd bestaat vanuit de club het idee dat politie en gemeente zich formalistischer gaan opstellen.

De samenwerking kent geen overkoepelende coördinatie. De partijen gaan ervan uit dat zij ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben en dat zij hun eigen activiteiten moeten coördineren. Wel beschikte de voetbalclub tot voor kort over een veiligheidscoördinator. In het voorjaar van 2003 is deze functionaris echter vertrokken. Vanwege de moeilijke financiële positie waarin de club zich bevindt, wordt deze positie niet opnieuw ingevuld. De taken vallen nu onder de directeur stadionszaken. Onduidelijk is of met deze dubbelfunctie nog aan de eis van de KNVB wordt voldaan dat de veiligheidscoördinator (op wedstrijddagen) geen andere functies mag vervullen.

Naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling

Het nieuwe convenant is mede gebaseerd op de wens van de politie zich terug te trekken op haar zogenoemde kerntaken. Daarmee moeten allerlei taken en verantwoordelijkheden die de politie in het verleden op zich nam, worden overgenomen door andere partijen. Terwijl de politie tot voor kort ook de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het stadion op zich nam, gaat zij er nu van uit dat de zorg voor de veiligheid in en direct om het stadion de eigen verantwoordelijkheid is van de club. De politie wil zich op den duur helemaal terugtrekken uit het stadion.

De voetbalclub gaat met tegenzin mee in deze ontwikkeling. De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling stuit daarbij niet eens zozeer op principiële bezwaren. De club vindt deze op zich 'billijk'. De bezwaren worden veel meer ingegeven door de moeilijke financiële situatie van de voetbalclub, die zich slecht verdraagt met extra taken. Ook praktische bezwaren spelen een rol zoals de vraag of de club er ooit in zal slagen voldoende stewards te rekruteren voor de thuiswedstrijden.

4.7

Samenwerking rond het uitgaans- en horecagebied Oudstad

Ontstaan en achtergronden

Het horecagebied Oudstad bestaat uit een straat van een paar honderd meter lengte met in totaal ruim zestig horecagelegenheden, waar een

grote regionale aantrekkingskracht van uitgaat. Op vrijdag- en zaterdagavonden trekt het tussen de 25.000 en 40.000 bezoekers, waarvan het merendeel tamelijk jong is. Als gevolg van het gemeentelijke beleid dat de Binnenstad weer meer een woonfunctie moet krijgen, zijn er in het gebied de afgelopen jaren verscheidene nieuwe appartementenblokken gebouwd. De hoge concentratie van horecabedrijven, het eenzijdige aanbod daarvan en de grote aantallen bezoekers zorgen voor uiteenlopende problemen met betrekking tot openbare orde en criminaliteit (vandalisme, vechtpartijen, etc.). Al in de jaren tachtig ontstaan deze problemen in dit horecagebied. Vanwege gebrek aan samenwerking tussen de horecaondernemers lukt het lange tijd niet om tot een aanpak te komen. Als antwoord op de problemen besluit de gemeente begin jaren negentig gebruik te maken van een zogenoemde leefmilieuverordening. Op grond hiervan mag de horeca zich niet verder uitbreiden. Omdat als gevolg hiervan horeca en pandeigenaren niet meer investeren, wordt onbedoeld de 'verloedering' van het gebied in de hand gewerkt. Als reactie hierop wordt door horecaondernemers zelf besloten een privaat 'advies- en organisatiebureau' in de arm te nemen, om een gesprek mogelijk te maken tussen gemeente en horeca. De gemeente Oudstad laat zijn afhoudende opstelling steeds meer varen. Zeker in het begin is er nog geen duidelijk beeld van wat de samenwerking kan opleveren en is de scepsis groot.

Doelstellingen en deelnemers

De primaire doelstelling van de samenwerking wordt omschreven als het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid in het uitgaansgebied. Deze doelstelling moet worden bereikt door samenwerking tussen private en publieke partijen. Mede om de partijen op één lijn te krijgen en de verschillen in doelstellingen tussen hen te overbruggen, wordt de bevordering van veiligheid en leefbaarheid geplaatst tegen een overkoepelende doelstelling van bevordering van de 'kwaliteit' van het binnenstedelijk gebied. De samenwerking rond de aanpak van onveiligheid kent verscheidene deelnemers, variërend per project. De belangrijkste deelnemers zijn de horecaondernemers, de bewoners, de gemeente en de politie.

Organisatie

Een belangrijk element is de samenwerking tussen publieke en private partijen. Vanaf het begin was de aanpak sterk operationeel en praktisch gericht, waardoor min of meer principiële discussies over bijvoorbeeld

vermenging van verantwoordelijkheden minder zwaar wogen (en wegen). De samenwerking is voornamelijk gebaseerd op 'stilzwijgende afspraken'. Een intentieverklaring is in het verleden door de partijen ondertekend, maar deze bevat geen duidelijke afspraken. Verschillende overlegvormen geven de samenwerking vorm. Zo bestaat er sinds 1993 een zogenoemde Kwaliteitskring. Deze richt zich op verbetering van de 'kwaliteit in de brede zin van veiligheid en leefbaarheid'. Vanuit de Kwaliteitskring worden regelmatig activiteiten of projecten geëntameerd. Zij is vooral gericht op informatie-uitwisseling. Alle betrokken partijen hebben zitting in de Kwaliteitskring. Begin jaren tachtig is in dit gebied een horecavereniging opgericht. Deze stelt zich ten doel de aantrekkelijkheid van het uitgaansgebied te bevorderen. Door een groei van het aantal bewoners in het gebied zijn ook zij zich gaan organiseren in een bewonersplatform. Ook dit is vertegenwoordigd in de Kwaliteitskring.

Samenwerking

In de beginperiode heeft het nogal wat voeten in de aarde gehad om de samenwerking van de grond te krijgen. Er bestond een wederzijds wantrouwen tussen de overheidsdiensten en de horecaondernemers. De horecaondernemers zagen de publieke ruimte niet als hun verantwoordelijkheid en geloofden niet in het nut van samenwerking. De partijen zijn redelijk positief over de huidige samenwerking. Deze is weinig geformaliseerd. Het informele en 'gezellige' karakter van de samenwerking is vaak doorslaggevend voor de horecaondernemers om mee te doen. De hoge organisatiegraad en betrokkenheid van de horecaondernemers wordt door andere partijen als positief ervaren. Hierdoor kunnen veel activiteiten worden ontplooid. Veel partijen menen dat de politie in de ontwikkeling van de samenwerking een belangrijke rol heeft gespeeld. Sinds kort trekt de politie zich echter in belangrijke mate terug. Deze ontwikkeling wordt door andere deelnemers betreurd.

Coördinatie

Tot twee jaar geleden werden belangrijke coördinerende taken uitgevoerd door de netwerkinspecteur van de politie. Met de komst van een nieuwe netwerkinspecteur en het terugtrekken van de politie op de zogenoemde kerntaken, voert de politie de coördinatie niet meer uit. Voor een deel heeft de gemeente deze coördinerende rol (regierol) overgenomen. Deze is uitbesteed aan een particulier bureau, mede om als gemeente niet in een dubbelrol te geraken. Een overkoepelende regie voor de veiligheid in

dit gebied ontbreekt. Dit wordt door verschillende betrokkenen als een lacune ervaren.

Werkwijze

In de werkwijze zijn drie hoofdelementen te onderscheiden. De samenwerking is er vooral op gericht dat partijen elkaar informeren, er is een actieve inzet van politie tijdens uitgaansuren in het horecagebied en er worden uiteenlopende fysieke maatregelen genomen. Met het Horecaproject is de politie zichtbaar aanwezig tijdens uitgaansuren. De politie stelt zich daarbij actief, zichtbaar en aanspreekbaar op. Verder spreekt de politie mensen aan op hun gedrag, zoals het hebben van glas op straat en wildplassen; hierover zijn nadere regels gesteld. Verder zijn afspraken gemaakt over repressief optreden door politie en gemeente.

Tijdens het zogenoemde 'portiersoverleg' worden praktische afspraken gemaakt over de aanpak van incidenten, het gebruik van geweld, het in beslag nemen van drugs en het overdragen van daders. Daarnaast worden allerlei maatregelen en activiteiten uitgevoerd, gericht op verbetering van de veiligheid in het uitgaansgebied. Het gaat daarbij onder meer om een wapenproject, een convenant 'happy hours' (gericht op bestrijden van overlast door jongeren als gevolg van overmatig alcoholgebruik), een jeugdinformatiepunt-bus (waar jongeren voorlichting en informatie kunnen krijgen over drugs en alcohol) en het instellen van calamiteitenverlichting (gaat vlak voor sluitingstijd aan en is onder meer bedoeld als teken dat het tijd is om naar huis te gaan).

Tussen de partijen wordt regelmatig informatie uitgewisseld, ook over individuele personen. Zo worden tijdens het portiersoverleg individuele gegevens uitgewisseld over personen die een (collectief) lokaalverbod opgelegd hebben gekregen. Voor deze informatie-uitwisseling zijn geen speciale regels opgesteld.

Belangrijkste knelpunten

Zowel bewoners als horecaondernemers zijn het erover eens dat uitgaan en bewoning in één gebied elkaar moeilijk verdragen. Het wordt als een ernstige fout van de gemeente beschouwd om in dit gebied woningen te laten bouwen. Tussen bewoners en horecaondernemers doen zich regelmatig problemen voor, onder meer over de geluidsoverlast.

In het verleden nam de politie een belangrijk deel van de coördinatie en regie binnen het netwerk op zich. Met het terugtrekken door de politie

komt het ontbreken van een overkoepelende regie duidelijker naar voren. Veel partijen menen dat de gemeente deze taak in het kader van het integrale veiligheidsbeleid op zich zou moeten nemen. Tegelijkertijd zijn ze van oordeel dat de politie zich wel erg abrupt heeft teruggetrokken.

Tegenover de horecaondernemers die proberen te komen tot samenwerking en meebetalen aan de verbetering van het uitgaansgebied, staan horecaondernemers die hier niet aan meedoen. Er wordt door sommigen gesproken van 'free-ridergedrag'.

4.8 Aanpak van overlast en jeugdcriminaliteit in Zuidwijk

Ontstaan en achtergronden

Rond 1997 krijgt de netwerkinspecteur van de politie, werkzaam in de wijk Zuidwijk, signalen dat zich rond een groep jongens in de wijk uiteenlopende problemen voordoen. In eerste instantie lijkt het vooral te gaan om problemen van overlast, waaronder vernielingen en bedreigingen, rond het winkelcentrum in Zuidwijk. Aangezien het om vrij ernstige klachten lijkt te gaan, besluit de politie gedurende een jaar de klachten systematisch bij te houden. Vervolgens blijkt er sprake te zijn van een min of meer vaste groep van ongeveer vijftig jongens, grotendeels van Marokkaanse afkomst, van gemiddeld zestien jaar, die vaak reeds meerdere malen met de politie in aanraking zijn gekomen wegens soms ernstige vermogens- en geweldsdelicten. Op het moment dat de ernst van de problemen duidelijk wordt, worden ook andere instanties bij de aanpak van de problemen betrokken. Zo ontstaat een brede aanpak voor de problematiek van deze groep jongens, die sinds die tijd telkens in ontwikkeling is.

Doelstellingen en deelnemers

Het project is in eerste instantie vooral vanuit de politie opgezet. Vrij snel zijn daar ook het Openbaar Ministerie en de jeugdreclassering bij betrokken geraakt, evenals de lokale welzijnsinstelling en de gemeente. Meer recent is er een Marokkaans Vadercomité opgericht dat in deze aanpak eveneens een plaats is toebedacht.

De doelstelling van de samenwerking is het verminderen van criminaliteit en overlast door jongeren en het voorkomen dat deze een verdere criminele carrière zullen doorlopen. Daarnaast wordt door partners als de gemeente en de welzijnsinstelling als doelstelling genoemd: het bevoorde-

ren van een volwaardige maatschappelijke participatie door deze jongeren. Alhoewel de verschillende doelstellingen niet strijdig hoeven te zijn, lijken de deelnemers aan de samenwerking wel verschillende accenten te leggen.

Organisatie

De samenwerking rond de aanpak van de problemen bij de Marokkaanse groep krijgt gestalte via verschillende overlegvormen. Ten eerste is er een zeswekelijks overleg waarbij medewerkers van politie, jeugdreclassering en justitie betrokken zijn. Tijdens dit overleg worden alle jongeren doorgenomen die op de 'lijst' staan. Aan de hand van verschillende informatiesystemen wordt gekeken wat er de afgelopen zes weken met de jongeren is gebeurd. De jongeren worden daartoe ingedeeld in vier categorieën.¹⁶⁸ Ten tweede vindt ongeveer elke twee maanden een overleg plaats voor het gehele stadsdeel waaraan onder meer gemeente, jongerenwerkers van de welzijnsinstelling en politie deelnemen. Hierin worden ontwikkelingen besproken rond verschillende groepen jongeren in het stadsdeel. Ten derde komt vier keer per jaar een begeleidingsgroep bijeen ten behoeve van de begeleiding van de werkzaamheden van een zogenoemde 'interventiemedewerker', werkzaam bij de welzijnsinstelling. Behalve de interventiemedewerker zijn hierbij aanwezig de politie, het Openbaar Ministerie, de reclassering, de jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente. De interventiemedewerker verzorgt trajecten voor jongeren uit de doelgroep. Het Marokkaanse Vadercomité heeft formeel als doel het bevorderen van een actieve betrokkenheid van Marokkaanse vaders bij de inrichting en leefbaarheid van de wijk.

Werkwijze

De gehanteerde werkwijze valt in verschillende componenten uiteen. Een belangrijk uitgangspunt bij deze werkwijze is dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende categorieën Marokkaanse jongeren. Tijdens het zeswekelijks overleg tussen politie, jeugdreclassering en Openbaar Ministerie worden de jongeren op basis van de ernst van de geconstateerde problematiek ingedeeld in vier categorieën: de preventiegroep, risicogroep, maatregelgroep en criminele groep. Op basis hiervan wordt de jongere toebedeeld aan een van de trajecten. Jongeren die

168 Zie voor een nadere uitwerking later in deze paragraaf.

worden gerekend tot de eerste twee categorieën krijgen een preventief traject, vooral uitgevoerd door medewerkers van de plaatselijke welzijnsinstelling. Doel daarvan is te voorkomen dat jongeren vervallen in ernstiger vormen van criminaliteit. Bij de uitvoering van trajecten voor jongeren die zijn ingedeeld in de maatregel- en criminele groep zijn de politie, jeugdreclassering en het Openbaar Ministerie betrokken. Bij jongeren uit de maatregelgroep wordt onder schorsende voorwaarden een traject aangeboden. De jongere dient zich daarbij te houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering. Dankzij de directe relaties tussen partijen kan zo veel sneller worden gereageerd op crimineel gedrag door jongeren. Als geconstateerd wordt dat een jongere zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden, wordt alsnog het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht. De jongere kan dan alsnog voor de rechter moeten verschijnen. Overigens gaat de uitvoering op dit punt wel eens fout, hetgeen deze werkwijze ernstig kan ondermijnen.

Ten behoeve van de aanpak is sinds kort een zogenaamde monitoringsambtenaar aangesteld bij de politie. Deze heeft onder meer als taak op grond van verschillende informatiesystemen informatie over ontwikkelingen van de jongeren uit de doelgroep bij te houden (zoals de uitvoering van trajecten of de naleving van schorsingsvoorwaarden). Op deze wijze zou het beter mogelijk worden direct te reageren indien zich bepaalde ongewenste situaties voordoen.

Het Marokkaans Vadercomité heeft zich tot op het moment van het onderzoek beperkt tot het organiseren van gezamenlijke avonden voor vaders en zonen in het wijkcentrum. Dit is bedoeld om de verstandhouding tussen vaders en zonen te verbeteren.

Daarnaast is nog een aantal aanvullende maatregelen uitgevoerd. Zo zijn op initiatief van de politie bij het winkelcentrum zes camera's opgehangen. Verondersteld wordt dat hiervan een preventieve werking zal uitgaan.

Samenwerking

Bij de aanpak van de problemen bij deze groep jongeren is een groot aantal partijen betrokken. De intensiteit van de onderlinge contacten loopt nogal uiteen. Sommige partijen zien elkaar dagelijks, andere gemiddeld eens per kwartaal. Een overkoepelende regie ontbreekt binnen het netwerk. Van de door meerdere partners verwachte regierol door de gemeente komt in de praktijk niets terecht. Binnen het netwerk lijkt eerder

sprake van twee min of meer gescheiden samenwerkingsclusters, de één is gegroepeerd rond de meer preventieve werkwijze, de ander rond de meer reactieve.

Verschillen in opvatting

Tussen de deelnemende partijen lijken enige verschillen te bestaan in opvattingen over de doelstellingen en kern van de gehanteerde werkwijze. Voor sommige ligt de nadruk op de categorisering en op de repressieve, strafrechtelijke aanpak. Voor andere partijen ligt de nadruk meer op het betrekken van de 'Marokkaanse gemeenschap' bij de samenleving en op preventieve trajecten. Ook dit versterkt het beeld van twee relatief gescheiden netwerken en werkwijzen.

Netwerken en netwerkmodellen: verschillen en overeenkomsten

In het verlengde van de in het vorige hoofdstuk gegeven beschrijving wordt hier nader ingegaan op een aantal specifieke aspecten van de onderzochte netwerken. Het gaat hier onder meer om het ontstaan van de netwerken, problemen waar zij zich op richten, doelstellingen, organisatie, werkwijzen en achterliggende visie op veiligheid. Aan het slot van dit hoofdstuk komen de verschillende netwerkmodellen aan bod die aan de onderzochte samenwerkingsverbanden ten grondslag liggen.

5.1 Initiatief en aanleiding

De leeftijd van de onderzochte netwerken loopt sterk uiteen, van ongeveer anderhalf jaar tot soms meer dan tien jaar. Soms gaat de voorgeschiedenis nog verder terug. Bij enkele netwerken werkte een deel van de huidige partners al in de vroege jaren tachtig op een of andere wijze samen. Niet altijd is goed zicht te krijgen op de voorgeschiedenis en het ontstaan van de samenwerkingsverbanden. Vanwege het verloop van deelnemers is van de oorspronkelijke initiatiefnemers soms niemand meer aanwezig. Aan schriftelijke documenten uit de beginperiode is vaak moeilijk te komen (zo ze al ooit bestaan hebben). Het is dan ook niet verwonderlijk dat partijen soms verschillende lezingen hebben over het ontstaan van hun netwerk.

De wijze waarop lokale veiligheidsnetwerken ontstaan, kan nogal uiteen lopen. Soms is er duidelijk één initiatiefnemer aan te wijzen, zoals een wijkagent, een ambtenaar van een gemeente of een groep ontevreden ondernemers. Vaak gaat het meer om verschillende initiatieven die elkaar op een gegeven moment vinden. In een vroeg stadium ontstaat vervolgens een coalitie van partijen die het netwerk steunt en gaat dragen. Zo hebben enkele ondernemers het initiatief genomen tot de samenwerking in het horecagebied Oudstad. Enige tijd later komt in dit gebied een nieuwe medewerker van de politie werken die dit initiatief van harte ondersteunt en in het kader van zijn gebiedsgebonden politiewerk het initiatief gedeeltelijk overneemt.

Verschillende onderzochte netwerken zijn ontstaan onder invloed van één enthousiaste, vaak charismatische man of vrouw, zoals een wijkagent,

die zich bepaalde problemen sterk aantrekt. Mede onder invloed van zijn of haar overtuigingskracht, persoonlijke inzet en uitstraling raken andere partijen overtuigd van het belang en komt het initiatief in een stroomversnelling. Partijen gaan hier vooral in mee omdat zij vertrouwen hebben in de persoon van de initiatiefnemer. De opzet, aanpak en organisatie van het netwerk worden in deze gevallen vaak sterk beïnvloed en gekleurd door de persoonlijke invulling en verhoudingen.

In het horecagebied Oudstad zijn in eerste instantie de tegenstellingen tussen de partijen zo groot, dat zij er niet in slagen op eigen kracht de samenwerking op gang te brengen. De initiatiefnemers beseffen bovendien dat zij over onvoldoende deskundigheid en vaardigheden beschikken om tegenstellingen te overbruggen en de samenwerking op gang te krijgen. Daarom wordt een onafhankelijke derde partij in de arm genomen. Deze krijgt als taak de onderling verdeelde ondernemers tot eenheid te brengen en de kloof met de gemeente te overbruggen.

Meestal ontstaat het initiatief tot het netwerk in belangrijke mate bottom-up. Omwonenden, ondernemers, uitvoerders van verschillende organisaties constateren, direct of indirect, in hun directe omgeving bepaalde veiligheidsproblemen, zoals inbraken, vandalisme, diefstal of brandstichting. Ook al komen de klachten eerst vaak van omwonenden of ondernemers, meestal wordt de eigenlijke aanzet tot de samenwerking genomen door een vertegenwoordiger van een instantie, zoals een wijkagent of een medewerker van een gemeentelijk wijkbureau. Twee netwerken (bij het bedrijventerrein Grensstreek en het horecagebied Oudstad) zijn ontstaan op initiatief van ondernemers.¹⁶⁹

Bij sommige netwerken gaat het in eerste instantie niet alleen om problemen met de veiligheid. Bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum geldt voor de politie en het Openbaar Ministerie vooral de onveiligheid in het stadscentrum als probleem. Voor ondernemers en gemeente gaat het echter ook om de verslechterde economische situatie van het winkelgebied. Daarom is gekozen voor een bredere probleemdefinitie die voor meerdere partijen een basis tot participatie biedt.

169 In dit onderzoek zitten geen samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan op initiatief van burgers of wijkbewoners. Naar dergelijke netwerken is in dit onderzoek wel gezocht, maar deze zijn niet gevonden (overigens moesten deze ook nog voldoen aan de andere selectiecriteria; zie hoofdstuk 3). Het is onduidelijk wat hiervan de verklaring is: bestaan dergelijke netwerken nauwelijks of participeren politie en gemeente (de belangrijkste ingangen in dit onderzoek om netwerken te vinden) hier niet in?

Niet alleen de aard en ernst van de veiligheidsproblemen, maar in veel gevallen ook de wijze waarop daar eerder mee werd omgegaan vormen voor partijen aanleiding om het netwerk op te zetten. In dergelijke gevallen wint bijvoorbeeld de visie terrein dat relevante partijen (vaak toekomstige partners) in het verleden hun verantwoordelijkheid niet of onvoldoende namen. In de optiek van ondernemers op het bedrijventerrein Grensstreek waren de problemen daar onder meer zo groot omdat de politie onvoldoende aandacht besteedde aan bedrijfsinbraken. Partners kunnen ook van elkaar vinden dat zij onvoldoende aan de problemen deden. In de opvatting van de wijkagent ontstonden de problemen op het Tweespancollege omdat de schoolleiding en leerkrachten onvoldoende duidelijk en consequent optraden tegen regelovertrekend gedrag van leerlingen. Vanuit de school leeft echter het oordeel dat de school uiteindelijk over weinig middelen beschikt om adequaat op te kunnen treden tegen jongeren die voor ernstige problemen op school zorgen. Tegelijkertijd meent men dat politie en justitie in het verleden vaak onbereikbaar waren en zaken onvoldoende oppakten of te gemakkelijk seponcerden.

In meerdere gevallen speelden de problemen al geruime tijd. De samenwerking kan echter een tijdlang geblokkeerd zijn geweest, bijvoorbeeld omdat partijen onderling in een concurrentieverhouding stonden. De drie basisscholen in Drieluik waren weliswaar in hetzelfde gebouw gehuisvest, maar beconcurrerden elkaar op één leerlingenmarkt en hadden daarom onderling nauwelijks overleg. Ook wantrouwen tussen partijen kan er de oorzaak van zijn geweest dat eerder geen gezamenlijke aanpak tot stand kwam.

Ook al is vaak sprake van een bottom-up-initiatief, uiteindelijk vormt het netwerk vaak een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid en/of grote stedenbeleid van de gemeente of van het beleid van de politie. Dat wil niet zeggen dat het ook altijd in het kader daarvan ontstond, integendeel. Eventueel wordt het netwerk daar later alsnog ingepast, soms om budgettaire of subsidietechnische redenen. De afstand tussen het oorspronkelijke bottom-up-initiatief en de 'wereld van het beleid' kan echter merkbaar blijven, alleen al in het jargon en in de wijze waarop instanties en vertegenwoordigers daarvan met elkaar omgaan. De oorspronkelijke afstand tot het beleid kan ook gevolgen hebben voor de steun voor het netwerk (elders) in het gemeentelijk apparaat.

Enkele van de netwerken zijn meer van bovenaf tot stand gekomen. Het initiatief tot het instellen van de drugsaanpak Grenstad-Centrum is vrij direct onder invloed van het gemeentebestuur tot stand gekomen. De

wijkgerichte aanpak in Grensstad-Noord is ontstaan omdat de gemeente besloot in alle wijken deze werkwijze door te voeren. Ook Noord kreeg daarmee een wijkaanpak, zonder dat aan die beslissing specifieke problemen in de wijk ten grondslag lagen.

Concluderend: de initiatieven tot het opzetten van een veiligheidsnetwerk berusten in de regel op een combinatie van factoren. Het gaat hier in eerste instantie om het (gedeelde) besef dat er sprake is van tamelijk ernstige, vaak chronische problemen rond de veiligheid. Partijen raken ervan overtuigd dat de tot dan toe gevolgde aanpak niet voldoet of onvoldoende resultaten oplevert. Vaak op het niveau van direct betrokkenen (bewoners, ondernemers, uitvoerders van meerdere instanties) ontstaat een gedeeld besef van urgentie over de noodzaak van het doorbreken van de situatie: Zo kan het niet langer! In deze situatie komt de gedachte naar voren dat samenwerking tussen partijen nodig is om tot een oplossing te komen. Beslissend daarbij is vaak dat er een initiatiefnemer naar voren komt die, bijvoorbeeld op grond van charisma, erin slaagt andere partijen hierin mee te krijgen. Vervolgens moet er, soms op verschillende niveaus, een coalitie ontstaan van partijen die, zij het soms op grond van uiteenlopende argumenten, belangen of visies, deze gedachte ondersteunen.

5.2 *Aanloop van de samenwerking*

De samenwerking tussen partijen blijkt in eerste instantie vaak vol moeilijkheden, belemmeringen en kinderziekten te zijn. De (meeste) deelnemers staat in het begin vaak nog niet helder voor ogen waar men nu precies naar streeft; ze hebben slechts vage noties over de wenselijke aanpak en de wijze waarop men wil samenwerken. Al doende moeten de doelstellingen, werkwijze en samenwerking gestalte krijgen. Alleen al om deze reden kan tussen de deelnemende partijen een 'schuifspel' ontstaan.

In het begin kan de samenwerking bovendien worden bemoeilijkt door onderling wantrouwen of wederzijdse scepsis over de bedoelingen van de partner(s). De van oudsher bestaande verhoudingen tussen partijen, met soms belangentegenstellingen of cultuurverschillen, kunnen nog lange tijd van invloed zijn. In het horecagebied Oudstad leidde wantrouwen bij de gemeente tot terughoudendheid in de samenwerking met horecaondernemers. Bij het bedrijventerrein Grensstreek bestonden bij de politie veel huiver, argwaan en weerzin om samen te werken met

een particulier beveiligingsbedrijf. Concurrentiegevoelens uit het verleden, zoals tussen de drie basisscholen in Drieluik, zijn niet in één keer verdwenen en beïnvloedden zeker in eerste instantie de samenwerkingsrelaties.

Dit geldt des te meer omdat in de aanloopfase niet alle partners overtuigd zijn van het belang van samenwerken. Ook nadat de samenwerking is gestart, is soms nog veel overtuigingskracht nodig om partijen dat belang te laten inzien en te verhinderen dat de aanpak van de problemen als de verantwoordelijkheid van 'de ander' wordt beschouwd. Op het bedrijventerrein Grensstreek moet in het begin veel tijd en energie worden gestoken in het overhalen van ondernemers om mee te doen en mee te betalen aan de collectieve beveiliging.

De samenwerking kan in het begin ook worden belemmerd doordat de deelnemers verschillende interpretaties blijken te hebben van de onderlinge afspraken. Zeker als partijen in eerste instantie veronderstelden dat zij op één lijn zaten, kan de ontdekking dat de ander de afspraken anders interpreteert of zich niet aan de afspraken houdt tot problemen en zelfs conflicten in de samenwerking leiden. Op het Tweespancollege voerde de politie vrij snel na de start van de samenwerking met veel mankracht en honden op school een zogenoemde kluisjescontrole uit. Alhoewel in het convenant tussen de samenwerkingspartijen een kluisjescontrole wel was vermeld, leidde de wijze waarop deze controle werd uitgevoerd onder leerkrachten tot groot verzet en onvrede. Gesproken werd van 'razziameethoden' door de politie. Het kostte de direct betrokkenen vervolgens veel tijd om het tumult te sussen, tot een eensluidende interpretatie te komen van de onderlinge afspraken en zo alsnog de samenwerking te redden.

Voor veel partijen is samenwerking een nieuwe uitdaging, waar zij nog niet veel ervaring mee hebben. Onervarenheid, soms in combinatie met overenthousiasme, leidt er in het begin wel eens toe dat er fouten worden gemaakt. Uit enthousiasme worden bijvoorbeeld toezeggingen gedaan die later, om onder meer formele of financiële redenen, niet waar gemaakt kunnen worden.

Op verschillende manieren kunnen de aanloopproblemen worden doorbroken. De tegenstellingen en het wantrouwen tussen de partijen kunnen na verloop van tijd minder worden omdat hun vertegenwoordigers elkaar steeds meer als persoon leren kennen. Dit geldt zeker als het onderling vertrouwen tussen de deelnemers groeit. Van belang is dat partijen zien en kunnen laten zien (bijvoorbeeld aan hun achterban) dat de samenwerking concrete resultaten oplevert.

Toch blijven in het begin vaak veel overtuigingskracht en enthousiasme nodig om de tegenstellingen en het wantrouwen te overwinnen. Bij veel netwerken zijn er één of twee personen die deze rol op zich nemen. Bij het horecagebied Oudstad is dat een medewerker van de politie, bij de samenwerking rond de drie basisscholen wordt die rol vervuld door een medewerker van de gemeente samen met een van de directeuren. Soms besluiten partijen hun wantrouwen en aarzelingen (voorlopig) opzij te zetten, omdat zij geen alternatieven meer zien en de ernst van de veiligheidsproblemen om praktische stappen vraagt (ook al zijn zij soms niet gelukkig met de oplossing die er uitkomt).

Op het bedrijventerrein Grensstreek zijn veel ondernemers van oordeel dat de collectieve beveiliging eigenlijk een verantwoordelijkheid is van gemeente en politie. Omdat zij al belasting betalen menen zij dat zij niet nu ook nog eens uit eigen middelen de collectieve beveiliging in de publieke ruimte op het bedrijventerrein hoeven te bekostigen. Zij constateren echter dat politie en gemeente deze taak laten liggen. Omdat er anders niets zou gebeuren, besluit een groot deel van hen uiteindelijk toch mee te doen in de collectieve beveiliging en daarvoor eigen middelen ter beschikking te stellen. Ook bij medewerkers van de politie bestaat in eerste instantie weerstand tegen deze samenwerking. Men is huiverig om te moeten samenwerken met een particulier beveiligingsbedrijf. Bovendien ziet men de surveillance in de publieke ruimte toch eigenlijk als taak van de politie. Uiteindelijk gaan de betrokken politiemensen toch akkoord met de nieuwe taakverdeling. Daarbij spelen niet alleen de inmiddels gegroeide persoonlijke verhoudingen een rol, maar ook het feit dat steeds meer politiemensen inzien dat hun organisatie niet over de middelen en capaciteit beschikt om aan de vraag naar collectieve beveiliging op het bedrijventerrein te voldoen.

In sommige gevallen zijn de weerstanden tegen de samenwerking (deels) persoonsgebonden. Daarom verdwijnen in de samenwerking rond de drie basisscholen in Drieluik de weerstanden tegen de samenwerking in vrij korte periode als de drie hoofden van de betrokken scholen ieder een andere baan krijgen en vervangen worden door medewerkers die met een schone lei beginnen. De patstelling in de samenwerking kan ook worden

doorbroken doordat zich opnieuw ernstige problemen voordoen met betrekking tot de veiligheid. Het besef van de ernst van de problemen wordt zo weer geactualiseerd. Het is voor partijen een stimulans om over hun weerstanden en aarzelingen heen te stappen.

Rond de drie basisscholen komt de samenwerking eerst moeizaam op gang. De oorspronkelijke concurrentieverhouding tussen de scholen en de afstandelijke opstelling van de politie werken nog lang door. Drie omstandigheden doen zich voor die maken dat deze situatie verandert. Ten eerste besluit een medewerker van de gemeente veel tijd te besteden aan het opzetten van deze samenwerking en de coördinatie daarvan, om zo te proberen de impasse te doorbreken. Ten tweede komt de samenwerking in een stroomversnelling doordat ook een tweede gymzaal afbrandt. Tot slot veranderen de onderlinge relaties tamelijk ingrijpend doordat alle drie de scholen een andere leiding krijgen.

De factoren die ertoe bijdragen dat de aanloopproblemen in de samenwerking worden doorbroken, komen in grote lijnen overeen met die welke van invloed zijn op het initiatief en ontstaan van het netwerk. Ook hier gaat het om een combinatie van het besef van de ernst van de problemen en de ervaren noodzaak van samenwerking. Tegelijk speelt daarbij de aanwezigheid van een vertrouwenwekkende en invloedrijke initiatiefnemer een belangrijke rol, evenals een coalitie van partijen die de samenwerking steunt.

De acht onderzochte netwerken hebben de aanloopproblemen voor een belangrijk deel overwonnen. De tegenstellingen uit de aanlooffase van de samenwerking blijken echter ook later, vaak onder de oppervlakte, nog door te werken en hun invloed uit te oefenen.¹⁷⁰

5.3 Organisatie, deelnemers en overlegvormen

Ook in organisatorisch opzicht lopen de onderzochte netwerken sterk uiteen. Naast complexe netwerken, met veel deelnemende instanties, grote

170 Voor sommige lokale veiligheidsnetwerken betekenen deze aanloopproblemen vermoedelijk een vroegtijdig einde.

aantallen betrokken personen en meerdere overlegsituaties zijn er kleine, overzichtelijke samenwerkingsverbanden. Binnen bijvoorbeeld het project drugsaanpak Grensstad-Centrum, gericht op de bestrijding van drugsoverlast in de Binnenstad, zijn (alleen al formeel) drieënveertig personen werkzaam. De drugsaanpak Grensstad-Centrum kent in totaal veertien verschillende overlegorganen, waarvan enkele een intra-gemeentelijk, maar de meeste een interorganisatorisch karakter hebben (zie schema 5.1).

Schema 5.1: Overlegorganen binnen drugsaanpak Grensstad-Centrum: een illustratie

- Stuurgroep (bestuurlijk, overkoepelend)
- Projectmanagementteam
- Coffeeshophoudersoverleg
- Centrum Ontwikkelingsmaatschappij
- Bestuurlijk overleg Vast&Goed
- Projectgroep Vast&Goed
- Werkgroep Vast&Goed
- Klankbordgroep (ten behoeve van bewoners en ondernemers)
- Periodieke buurtbijeenkomsten (voorlichting)
- Platform Veilig Grensstad Centrum (ondernemers)
- Overleg handhavingsinstanties
- Handhavingsoverleg
- Afdelingshoofdenoverleg (intern gemeentelijk)

Daartegenover staat bijvoorbeeld het samenwerkingsverband rond het Tweespancollege. Hier zijn slechts vier instanties bij betrokken, namelijk de school, de politie, het Openbaar Ministerie en Bureau Halt. In totaal gaat het om slechts vijf personen. Dit netwerk kent geen vast overkoepelend overleg. Alle afspraken en afstemming verlopen via bilaterale contacten tussen de deelnemers.

De netwerken lopen eveneens uiteen in de mate waarin zij duidelijk begrensd zijn. Van sommige netwerken ligt, zowel formeel als informeel, precies vast wie de deelnemers zijn en wie niet. Dit geldt bijvoorbeeld voor het samenwerkingsverband op het Tweespancollege. Bij andere netwerken zijn de grenzen veel minder goed te trekken. Deels hangt dat samen met de omvang. De grenzen van het netwerk zijn vaak minder goed aan te geven bij netwerken die ook burgers, bewoners of ondernemers bij de aanpak willen betrekken. Het open of gesloten karakter hangt ook samen met de werkwijzen van het netwerk. Gaat het om één vaste werk-

wijze, die telkens terugkomt en waar steeds dezelfde partijen hun bijdrage aan leveren (zoals in een min of meer vast hulpverleningstraject rond een casusbespreking), dan is eerder sprake van een 'instanties'-netwerk met een meer besloten karakter.¹⁷¹

Ook om andere redenen zijn de grenzen van de netwerken soms moeilijk aan te geven. Wie de deelnemers zijn, kan in de loop van de tijd verschuiven, bijvoorbeeld omdat de uitgevoerde activiteiten veranderen. Bovendien zijn sommige deelnemers ook lid van andere netwerken, die voor hen niet duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. Tussen deelnemers kunnen er verschillen in opvatting bestaan over wat nog wel en wat niet tot het netwerk moet worden gerekend. Sommige deelnemers zijn bezig met meerdere activiteiten voor dezelfde doelgroep, maar deze worden door andere deelnemers niet allemaal tot het netwerk gerekend.

De wijkagent die deelneemt aan de samenwerking op het Tweespancollege is ook betrokken bij een ander netwerk. Dit is gericht op bestrijding van vandalisme, overlast, zwartrijden en kleine criminaliteit op een buslijn waarmee leerlingen van onder meer het Tweespancollege van en naar school reizen. Voor de wijkagent zijn de activiteiten op de school en rond de buslijn nauw met elkaar verbonden. De school is echter niet bij het project rond de buslijn betrokken en beschouwt het ook niet als onderdeel van hun netwerk.

Afhankelijk van onder meer de aard van de problemen, de doelstellingen en gehanteerde werkwijzen, maar ook de manier waarop het initiatief tot het netwerk is verlopen en welke coalitie van partijen zich daar sterk voor heeft gemaakt, verschilt per netwerk welke partijen daaraan deelnemen. In alle gevallen zijn politie¹⁷² en gemeente¹⁷³ (vaak met meerdere afdelingen en diensten) erbij betrokken. Bij zeven van de acht onderzochte netwerken nemen ook burgers, wijkbewoners, ouders of ondernemers aan de samenwerking deel. Hun positie verschilt per netwerk. Daarnaast nemen organisaties zoals scholen, Openbaar Ministerie, welzijnsinstellingen, justitiële instellingen (als de jeugdreclassering of Bureau Halt), hulpverlenende

171 Het 'lijstenoverleg' in Zuidwijk is hiervan een voorbeeld.

172 Hierop zijn de netwerken in dit onderzoek overigens geselecteerd.

173 De uitzondering is het netwerk rond het Tweespancollege. Zie uitgebreider hoofdstuk 7.

instanties en woningstichtingen aan de samenwerking deel (zie schema 5.2). Bij het bedrijventerrein Grensstreek en het horecagebied Oudstad lag het initiatief tot de samenwerking bij ondernemers. Bij deze twee netwerken nemen ook andere (commerciële) bedrijven een centrale plaats in, zoals een particulier beveiligingsbedrijf (bij bedrijventerrein Grensstreek) en een ondersteunend adviesbureau (bij het horecagebied Oudstad). Vanwege de combinatie van publieke partijen en commerciële bedrijven worden beide netwerken door deelnemers omschreven als een publiek-privaat partnership.

Schema 5.2: Deelnemende organisaties aan de onderzochte netwerken

Netwerk	Deelnemende organisaties/partijen
Bedrijventerrein Grensstreek	<ul style="list-style-type: none"> – ondernemers – provinciale werkgeversorganisatie – politie – gemeente (afdeling Economische zaken) – brandweer – particuliere beveiligingsorganisatie
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	<ul style="list-style-type: none"> – gemeente (verschillende afdelingen en diensten) – woningstichting – projectontwikkelaar – ondernemers – bewoners – politie – Openbaar Ministerie – Belastingdienst
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	<ul style="list-style-type: none"> – Team Wijkgerichte Aanpak (gemeente) – dienst Stadsbeheer (gemeente) – politie – bewonersoverleg (wijkoverleg) – woningstichting – welzijnsinstelling
Drie basisscholen in Drieluik	<ul style="list-style-type: none"> – drie basisscholen – gemeente (verschillende afdelingen/diensten) – politie – twee groepen van bewoners – (jeugd)welzijnsinstelling

Tweespancollege	<ul style="list-style-type: none"> – school – politie – Openbaar Ministerie – Bureau Halt
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerstad	<ul style="list-style-type: none"> – betaaldvoetbalorganisatie – gemeente – Openbaar Ministerie – politie – welzijnsinstelling – supportersvereniging
Horecagebied Oudstad	<ul style="list-style-type: none"> – horecaondernemers – brouwerijen – bewoners(platforms) – gemeente (diverse diensten/afdelingen) – politie (horecateam, netwerkinspecteur en Bijzondere Wetten) – privaat advies- en organisatiebureau – (jeugd)welzijninstelling – instelling voor verslavingszorg – taxibedrijven – brandweer – regionale milieudienst
Jongeren in Zuidwijk	<ul style="list-style-type: none"> – politie – Openbaar Ministerie – jeugdreclassering – bewonerscomités – welzijnsinstelling – gemeente – Marokkaans Vadercomité

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking bestaat uit overleg tussen de deelnemers aan het netwerk. Dit vindt deels plaats binnen daarvoor in het leven geroepen overlegvormen waar partners elkaar periodiek spreken. Het aantal overlegvormen loopt per netwerk sterk uiteen (van nul tot veertien), evenals de aard en frequentie waarmee het overleg plaatsvindt. Alleen het netwerk rond het Tweespancollege kent geen periodiek collectief overleg. Hier vindt alle overleg bilateraal plaats, rechtstreeks tussen de partners. De meeste netwerken kennen meerdere overlegvormen naast elkaar, vaak ieder

met hun eigen functie, samenstelling en soms onderling in een hiërarchische relatie. De mate waarin het overleg een formeel karakter heeft, verschilt eveneens. Bij sommige overlegsituaties zijn alleen vertegenwoordigers van instanties betrokken. Bij andere zitten alleen bewoners of ondernemers om de tafel. Ook allerlei mengvormen hiervan komen voor.

De wijkaanpak in Grensstad-Noord kent verschillende overlegvormen. Ten eerste is er een wijkoverleg, waaraan ruim twintig wijkbewoners deelnemen. Het geeft (gevraagd en ongevraagd) advies aan de gemeente over alle zaken die de wijk aangaan. Veiligheid vormt daarbij een belangrijk thema. Het komt maandelijks bijeen. De wijkagent en de stadsdeelcoördinator van de gemeente zijn hier meestal bij aanwezig. Het dagelijks bestuur van dit wijkoverleg vergadert wekelijks. Het wijkoverleg kent drie themagroepen, waaronder één voor 'verkeer en veiligheid'. Om de integrale samenwerking tussen verschillende organisaties in de wijk te bevorderen, vindt iedere zes weken een partneroverleg plaats tussen de stadsdeelcoördinator, de wijkagent en vertegenwoordigers van de welzijnsstichting en de woningbouwstichting. Hier is ook de voorzitter van het wijkoverleg bij aanwezig. Thema's als groenvoorzieningen, het onderhoud aan de wijk en problemen met de jeugd komen hier aan de orde. Voorafgaand aan dit partneroverleg vindt een vooroverleg plaats. Hier komen individuele probleemgevallen in de wijk aan bod. Vanwege privacyoverwegingen is de voorzitter van het wijkoverleg hier niet bij. Wel komt er dan ook een medewerker van de stichting Bemoeizorg bij zitten. De leden van het partneroverleg hebben wekelijks een gezamenlijk spreekuur in de wijk. Deze tijd gebruiken zij ook voor onderling overleg. Tot slot vindt er ieder kwartaal overleg plaats tussen wijkbewoners, vertegenwoordigers van verschillende instanties en leden van het gemeentebestuur rond een zogenoemde wijkshow.

Ook de doelstellingen van het overleg lopen sterk uiteen. In sommige gevallen zijn de doelstellingen nauwelijks geëxpliciteerd. Het met-elkaar-in-overleg-zijn wordt op zich als belangrijk ervaren. In andere gevallen gaat het onder meer om het uitwisselen van informatie, het 'signaleren van overlastsituaties', het 'verzorgen van toezicht en sociale controle' of het periodiek doorspreken van problematische jongeren uit een bepaalde wijk volgens een min of meer vast stramien en aan de hand van informa-

tie, afkomstig van verschillende instanties. Niet alleen de doelstellingen zijn soms vaag, ook de bevoegdheden van een werkgroep, overlegorgaan of platform liggen lang niet altijd vast. Dat is soms zelfs het geval als het overleg tamelijk vergaande feitelijke bevoegdheden heeft. Zo treedt bij de samenwerking op het bedrijventerrein Grensstreek een werkgroep in de praktijk op als opdrachtgever en toezichthouder op een particulier beveiligingsbedrijf. Hiermee zijn niet alleen grote financiële bedragen gemoeid, maar ook belangrijke maatschappelijke waarden. Toch heeft de werkgroep slechts een informele status.

5.4 Aan te pakken problemen en doelstellingen

Problemen

De problemen waarop de onderzochte netwerken zich richten, bestaan in de meeste gevallen uit concrete vormen van onveiligheid. Het gaat daarbij onder meer om vandalisme, overlast, vernielingen, bedreigingen, geweld of diefstal. De invulling daarvan verschilt uiteraard per locatie (zie schema 5.3). Op een school doen zich andere concrete problemen met betrekking tot de veiligheid voor dan in een groot horecagebied of op een bedrijventerrein. Bovendien gelden per locatie andere normen over wat al dan niet acceptabel is.

In zeven van de acht netwerken hebben deze problemen een duidelijk aanwijsbaar en concreet karakter. Dit geldt voor één netwerk veel minder. Hier wordt in meer algemene termen gesproken over de problemen, namelijk 'de achteruitgang en de verslechterde kwaliteit van de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke leefomgeving in de wijken'. Dit netwerk is (als enige van de onderzochte netwerken) niet ontstaan als antwoord op duidelijk lokaliseerbare, concrete problemen. Het is ontstaan als onderdeel van het Grotestedenbeleid van de betreffende gemeente. In het kader hiervan werd besloten in de hele gemeente over te gaan tot een wijkgerichte aanpak. Als onderdeel hiervan werd deze aanpak vanuit de gemeente (*top-down*) ook in de onderzochte wijk ingevoerd. De vertaling naar concrete problemen zou vervolgens op wijkniveau moeten plaatsvinden. De wijk-aanpak kenmerkt zich echter eerder door een algemene aanpak, namelijk 'het bevorderen van een integrale en interactieve werkwijze', dan door een bepaalde, specifieke problematiek.

Schema 5.3: Aard van de problemen waar onderzochte netwerken zich op richten¹⁷⁴

Netwerk	Aard problemen
Bedrijventerrein Grensstreek	Inbraken in bedrijfspanden en diefstal van en uit vrachtauto's en containers
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	De achteruitgang van de Binnenstad ten gevolge van drugshandel en daaraan verbonden verloederings, overlast bij drugspanden, bedreigingen, geweld en uitingen van georganiseerde misdaad
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	De achteruitgang en verslechterde kwaliteit van de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke leefomgeving in de wijken
Drie basisscholen in Drieluik	Overlast door jongeren, vernielingen, vandalisme en brandstichting
Tweespancollege	(Ernstige) gedragsproblemen van leerlingen op school, zich uitend in onacceptabele omgangsvormen, vernielingen, overlast, diefstal, bedreigingen, geweld en bezit van drugs en wapens
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	Voetbalvandalisme en onveiligheid in en rond het stadion
Horecagebied Oudstad	Vandalisme, (geluids)overlast, geweld onder meer onder invloed van drank en drugs, wildplassen, kotsen en andere vormen van vervuiling van de publieke ruimte, het negatieve imago en de onvoldoende kwaliteit van het uitgaansgebied
Jongeren in Zuidwijk	Overlast, vernielingen, bedreigingen, geweld, en andere vormen van criminaliteit door een groep van vooral Marokkaanse jongeren in de wijk (geconcentreerd in de omgeving van het winkelcentrum)

174 Bij de omschrijving van de problemen is hier aangesloten bij de in de netwerken gehanteerde terminologie.

Formele doelstellingen van netwerken

De formele doelstellingen van de onderzochte netwerken verschillen op meerdere punten. Sommige netwerken zeggen zich alleen te richten op verbetering van de veiligheidssituatie. Andere daarentegen hebben bredere formele doelstellingen. Veel netwerken richten zich niet alleen op bevordering van de veiligheid, maar ook op verbetering van de leefbaarheid. In andere gevallen gaat het bijvoorbeeld (ook) om het bevorderen van de 'kwaliteit van het gebied', het realiseren van 'een stadscentrum met een aangenaam leef-, verblijfs-, vestigings- en investeringsklimaat', het verbeteren van de service of dienstverlening, het versterken van de onderlinge afstemming van verschillende instanties of het bevorderen van een 'volwaardige participatie door alle leden' van de samenleving (zie schema 5.4).

Bij een deel van de netwerken gaat het bij de doelstellingen om een combinatie van te bereiken (eind)effecten met concrete actiepunten. Zo wordt bij de drugsaanpak Grenstad-Centrum onder meer gewezen op 'het tegengaan van overlast en criminaliteit, het sluiten van illegale verkooppunten, het verminderen of wegnemen van onveiligheidsgevoelens, het tegengaan van een uitwaaiing van de problemen naar de woonwijken en het heroveren van de openbare ruimte'. In andere gevallen wordt volstaan met een compacte en algemene omschrijving van de doelstellingen, zoals bij het Tweespancollege. Dit richt zich op het 'vergroten van de veiligheid van leerlingen en medewerkers'.

De formele doelstellingen van de netwerken zijn (op onderdelen) soms tamelijk vaag. Zo wordt in doelstellingen bijvoorbeeld gesproken van het bevorderen van de 'leefbaarheid'. De betekenis van dit begrip blijft in de regel echter onduidelijk. Ook de relatie met het begrip 'veiligheid' wordt verder niet toegelicht.

Bij verschillende netwerken wordt in de formele doelstellingen niet alleen aangegeven welke effecten men wil bereiken, maar ook hoe en op welke wijze activiteiten daarbij moeten worden georganiseerd. Vooral de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling komt in doelstellingen vaak aan bod. Het gaat hier om meer dan slechts een ruime opvatting van doelstellingen. Voor sommige partijen vormt het realiseren van een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling een centraal doel van de samenwerking. Vooral vanuit de politie worden de netwerken soms gezien als een middel om andere partijen meer verantwoordelijkheden te laten nemen in de zorg voor veiligheid. Deze partijen moeten volgens deze opvatting niet langer

Schema 5.4: Formele doelstellingen van de onderzochte netwerken¹⁷⁵

Netwerken	Formele doelstellingen
Bedrijventerrein Grensstreek	<ul style="list-style-type: none"> – terugdringen van de criminaliteit op het bedrijventerrein
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	<ul style="list-style-type: none"> – bestrijding van overlast, (zware) criminaliteit, komen tot internationale samenwerking, sluiting van illegale verkooppunten, verminderen of wegnemen onveiligheidsgevoelens, voorkomen van uitwaaiëren naar woonwijken, heroveren van de openbare ruimte – realiseren van een veilig en aantrekkelijk stadscentrum met allure, een diversiteit aan functies en een aangenaam leef-, verblijfs-, vestigings- en investeringsklimaat voor bewoners, bezoekers, eigenaren en ondernemers
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	<ul style="list-style-type: none"> – betere aansluiting van gemeentelijke dienstverlening op wensen en behoeften van burgers – bevorderen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor woon-, werk- en leefomgeving door gemeente, bewoners en maatschappelijke instellingen – realiseren van complete, levensvatbare wijken, waarin bewoners zelfstandig of met steun van gemeente en maatschappelijke instellingen in staat zijn de leefbaarheid in de wijk op peil te houden – vergroten wijkgerichte oriëntatie van gemeente en betrokkenheid bij leefbaarheid van wijken – verbeteren van afstemming van maatregelen van alle bij de wijk betrokken partijen – toename zeggenschap van burgers op wijkniveau

¹⁷⁵ Bij de hier gegeven omschrijving van doelstellingen is zo veel mogelijk letterlijk aangesloten bij de in de netwerken zelf gehanteerde formuleringen.

Drie basisscholen in Drieluik	<ul style="list-style-type: none"> – het tot stand brengen en met voortdurende zorg in stand houden van een veilige, vredige en schone ruimte in het gebied rond de basisscholen in Drieluik; dit houdt in zowel het vergroten van de feitelijke veiligheid, als de positieve gevoelens daaromtrent
Tweespancollege	<ul style="list-style-type: none"> – de veiligheid van leerlingen en medewerkers te vergroten, door een gecoördineerde aanpak, waarbij de school, politie en justitie ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	<ul style="list-style-type: none"> – dat het bezoeken van betaald voetbalwedstrijden aantrekkelijk en veilig moet zijn en blijven. Veiligheid voor en service aan de bezoekers van deze wedstrijden zijn daarbij twee belangrijke aspecten.
Horecagebied Oudstad	<ul style="list-style-type: none"> – door middel van een publiek-private samenwerking de aan de horeca gerelateerde onveiligheid en overlast terugdringen en daarmee de kwaliteit van het binnenstedelijk leefklimaat verbeteren – het enthousiasmeren van de horeca, om met zowel publieke als (andere) private partijen actief deel te nemen aan projecten gericht op het terugdringen van de aan de horeca gelieerde onveiligheid, teneinde de (binnenstedelijke) veiligheid op een acceptabel niveau te brengen en te houden – verbetering van de kwaliteit, waaronder leefbaarheid en veiligheid, van het gebied
Jongeren in Zuidwijk	<ul style="list-style-type: none"> – bestrijden van overlast en criminaliteit door een groep jongeren van vooral Marokkaanse afkomst – iedere burger in het maatschappelijk proces als een volwaardig lid te laten participeren

taken afschuiven die de politie in het verleden ten onrechte soms op zich zou hebben genomen. Ook voor gemeenten is het realiseren van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de veiligheid en leefbaarheid tussen overheid, burgers en instanties soms een centrale en zelfstandige doelstelling.¹⁷⁶

Het opnemen van een te realiseren verantwoordelijkheidsverdeling als doelstelling kan ook door het bijna tegenovergestelde argument zijn ingegeven. Er zijn dan partijen die juist een grens willen stellen aan de bemoeienis van hun (toekomstige) partners. Vaak wil men dan de invloed van vooral politie en justitie terugdringen. Zo is bij het netwerk rond het Tweespancollege om deze reden in de doelstellingen opgenomen dat school, politie en justitie 'ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben'.

De formulering van de doelstellingen weerspiegelt vaak de wijze waarop het netwerk is ontstaan. Zo biedt een wat vage en brede doelstelling aan verschillende partijen de mogelijkheid zich te binden aan het netwerk, ook al lopen hun opvattingen en belangen uiteen. Een andere manier om partijen met uiteenlopende opvattingen toch aan een netwerk te laten deelnemen, is door de verschillende doelen achter elkaar te plakken: zo krijgt ieder zijn of haar deel.

Het netwerk in Zuidwijk kent als doel bestrijding van overlast en criminaliteit gepleegd door Marokkaanse jongeren én bevordering van een volwaardige participatie door alle leden van de samenleving. Het eerste deel van de doelstelling is vooral afkomstig van politie, justitie en de jeugdreclassering. Het tweede deel van de doelstelling is ingebracht door de gemeente, de lokale welzijnsinstelling en later ook ondersteund door het Marokkaans Vadercomité.

Soms worden bij de start van het netwerk de verschillen in doelstellingen tussen de partners onvoldoende opgemerkt of realiseert men zich de onderlinge tegenstrijdigheid tussen de doelen (nog) niet. Door de verschillen niet te benadrukken, wordt de zaak niet op de spits gedreven. De kans dat het netwerk de aanvangsfase overleeft, wordt dan vermoedelijk groter. Van tevoren is vaak niet te voorzien hoe het netwerk zich zal

176 Zie bijvoorbeeld de doelstellingen van de wijkaanpak in Grensstad-Noord (schema 5.4).

ontwikkelen en welke problemen zich zullen aandienen. Breed geformuleerde en enigszins vage doelstellingen bieden flexibiliteit, zodat de doelstellingen niet telkens hoeven te worden bijgesteld.¹⁷⁷

In de formele doelstellingen is vaak nog te herkennen welke partijen oorspronkelijk het initiatief hebben genomen voor de samenwerking. Zo klinkt in de doelstellingen van de wijkaanpak in Grensstad-Noord duidelijk de visie door van de gemeente Grensstad. Het gaat daar onder meer om het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening aan burgers, het vergroten van de wijkgerichte oriëntatie van het gemeentelijk apparaat en het versterken van de zeggenschap van burgers op wijkniveau. De term veiligheid komt in deze doelstellingen niet voor. Dankzij het brede karakter van de doelen en gehanteerde begrippen (zoals leefbaarheid) kunnen wijkoverleg en wijkagent van de politie (voor wie veiligheid de centrale elementen zijn in de wijkaanpak) hier blijkaar toch mee uit de voeten.

Overige doelstellingen

In het voorgaande heeft de aandacht zich beperkt tot de formele doelstellingen van de netwerken, zoals die uit bijvoorbeeld een convenant of samenwerkingsovereenkomst naar voren komen. De status van de formele doelstellingen is niet altijd even duidelijk. Zij zijn bij de start van het netwerk geformuleerd, vaak als een compromis tussen de partijen die daarbij betrokken waren, en deels met het oog op het verwerven van voldoende steun en middelen. Bij het formuleren van de doelstellingen bestaat vaak slechts beperkt zicht op de wijze waarop het netwerk zal gaan functioneren. Door de ontwikkelingen die het netwerk doormaakt kunnen doelstellingen al snel achterhaald zijn, zonder dat de formele doelstellingen hoeven te worden aangepast. Daarnaast kunnen er in netwerken ook allerlei min of meer verborgen doelen een rol spelen. Bovendien kunnen er verschillen in doelstellingen bestaan tussen de bij het netwerk betrokken partijen en individuen. Dit maakt dat een beperking van de beschrijving tot de formele doelstellingen slechts een beperkt zicht biedt op de verscheidenheid aan doelen die aan het functioneren van de netwerken ten grondslag liggen. Naast de formele doelen is daarom nog een aantal andere relevante doelen te onderscheiden. Deze zijn vooral naar voren

177 In hoofdstuk 8 wordt nog uitgebreider ingegaan op verschillen in opvatting (waaronder doelstellingen) tussen de partners en de wijze waarop daar binnen netwerken mee wordt omgegaan.

gekomen in gesprekken met deelnemers aan de netwerken. Nog sterker dan bij de formele doelen geldt hier dat doelen en middelen (activiteiten en voorwaarden) door elkaar kunnen lopen.

– *In gesprek zijn*

Bij verschillende netwerken worden de samenwerking, het ‘om de tafel zitten’ en het ‘in gesprek blijven’ op zich al als een belangrijk doel beschouwd. Op die wijze kan informatie tussen partijen gemakkelijk worden uitgewisseld. Soms ook wordt het contact met andere partijen gezien als middel om ‘draagvlak’ te creëren voor het beleid of latere weerstanden daartegen te voorkomen. Het feit dat partijen met elkaar ‘communiceren’ wordt ook gezien als een basis voor de versterking van de ‘sociale cohesie en samenhang’, waardoor de betrokkenheid van allerlei partijen (burgers, ondernemers) bij hun directe omgeving zou worden bevorderd en zij eerder een directe bijdrage zouden leveren aan de veiligheid.

– *Realiseren van bepaalde werkwijze*

In veel gevallen wordt de samenwerking in het netwerk gezien als middel om te komen tot een bepaalde werkwijze. De inbreng van de deskundigheid en ervaring van de verschillende partijen kan door samenwerking in elkaar worden gevoegd tot een ‘integrale’ werkwijze, waarmee, zo wordt verondersteld, een adequater antwoord kan worden gevonden op de complexe problemen waar men voor staat. Doordat partijen elkaar leren kennen, wordt het gemakkelijker om elkaar in te schakelen en kan sneller worden gereageerd op problemen. In sommige gevallen wordt ook bevordering van preventie als doel van het netwerk gezien. In andere gevallen gaat het juist om combinaties van werkwijzen waarin meer reactieve of repressieve elementen hun plaats moeten krijgen.

– *Bevorderen verantwoordelijkheidsbesef*

In verschillende gevallen is een van de doeleinden die aan het netwerk worden toegeschreven het bevorderen van het verantwoordelijkheidsbesef van deelnemers voor het behoud of verbeteren van de veiligheid. Dit doel wordt vaak ingebracht door de politie.¹⁷⁸ Deze doelstelling is vaak nauw verbonden met het reeds genoemde formele doel van het creëren van een

178 Hierop wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 7.

bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen (hetzij in de vorm van een gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid, hetzij door juist de specifieke eigen verantwoordelijkheden van de verschillende partijen te benadrukken).

5.5 Werkwijzen

Op welke wijze proberen netwerken in te grijpen of te interveniëren in hun omgeving om zo onveiligheid te voorkomen, terug te dringen of de veiligheid te vergroten? De meeste onderzochte netwerken maken gebruik van verschillende werkwijzen, methoden of instrumenten (zie schema 5.5). Twee netwerken vormen hierop een uitzondering. Het netwerk bij het bedrijventerrein Grensstreek steunt als enige in dit onderzoek primair op één werkwijze, namelijk toezicht door een collectieve beveiliging in de publieke ruimte. Het toezicht op dit omvangrijke bedrijventerrein wordt uitgeoefend door een particulier beveiligingsbedrijf, in opdracht van en gefinancierd door de hier gevestigde ondernemers.

De tweede uitzondering is de wijkaanpak in Grensstad-Noord. Deze beschikt niet over een eigen specifieke werkwijze ter bestrijding van onveiligheid. Dit netwerk richt zich enerzijds op het verkleinen van de afstand tussen lokale overheid en burgers en anderzijds op een betere afstemming van de werkwijzen van verschillende instanties. Hierin weer-spiegelt zich het feit dat dit netwerk is opgezet door de gemeente als algemene aanpak voor versterking van de leefbaarheid van de wijken. Achter deze wijkaanpak zit de veronderstelling dat deze zal bijdragen aan de bevordering van de veiligheid in de buurt. Hoe dat zou moeten gebeuren, is verder niet duidelijk. Veel meer dan dat burgers aandacht kunnen vragen voor bepaalde problemen en dat de wijkagent een deel van zijn werkzaamheden in deze aanpak heeft ondergebracht, gaat het niet.

De andere onderzochte veiligheidsnetwerken steunen elk op diverse werkwijzen. Onderscheid kan worden gemaakt in acht categorieën van werkwijzen. Deze komen in allerlei combinaties voor. Per netwerk verschillen de argumenten om bepaalde werkwijzen te combineren.

Toezicht

Bij het versterken van het toezicht gaat het om verschillende werkwijzen, uitgevoerd door verschillende partijen. Het toezicht wordt bij de meeste

van de onderzochte netwerken uitgevoerd door de politie. Het kan daarbij gaan om de surveillancedienst of speciaal daarvoor in het leven geroepen onderdelen zoals het Straatteam bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum of het Horecateam in het horecagebied Oudstad. Ook kan het toezicht worden uitgevoerd door een particuliere beveiligingsdienst, zoals op het bedrijventerrein Grensstreek. Daarnaast kunnen (groepen) burgers toezichtstaken op zich nemen. Dit kan in een meer georganiseerde vorm, zoals een buurtwacht,¹⁷⁹ maar ook, zoals bij de drie basisscholen in Drieluik, doordat omwonenden besluiten het toezicht 'spelenderwijs' uit te voeren door regelmatig langs de school te lopen, bijvoorbeeld als ze toch een sigaretje gaan roken of de hond uitlaten. Ook kan toezicht worden uitgeoefend via camera's (zoals bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum of het winkelcentrum Zuidwijk).

De mate waarin het toezicht alleen een preventief of ook een repressief doel heeft, kan verschillen. Aan toezicht door burgers, particuliere beveiliging of camera's ligt vooral een preventief doel ten grondslag. Bij

Schema 5.5: Belangrijkste interventiewijzen gehanteerd binnen de onderzochte netwerken

Netwerken	Interventiewijzen
Bedrijventerrein Grensstreek	– versterken toezicht (surveillance)
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	<ul style="list-style-type: none"> – sluiten illegale niet-gedoopte verkooppunten – aanwijzen gedoopte coffeeshops – uitbreiding gedoopte coffeeshops buiten centrum – stellen kwaliteitseisen gedoopte verkooppunten – opkopen, herinrichten en beheer van Binnenstad en bijbehorende juridische en ruimtelijke maatregelen – strikter toezicht (camera's en politieel) (low tolerance), waaronder afvangen drugstoeristen, oppakken runners en dealers – striktere bestuurlijke handhaving – aanpak van middencriminaliteit m.b.v. multidisciplinair team, waaronder sluiten drugsbanden, terugordering criminele winsten

179 Overigens kent geen van de onderzochte netwerken een vorm van georganiseerde buurtwacht.

Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	geen specifieke interventiewijzen
Drie basisscholen in Drieluik	<ul style="list-style-type: none"> – toezicht door buurtbewoners – vergroten wederzijdse bekendheid volwassen buurtbewoners en jongeren – recreatieve activiteiten voor jongeren – fysieke maatregelen en onderhoud – pleinverbod en toezicht/aanhoudingen door politie
Tweespancollege	<ul style="list-style-type: none"> – verkleinen afstand tussen politie en leerlingen (o.a. m.b.v. wekelijks spreekuur wijkagent op school) – toezicht op school door politie – controles en acties politie op school (o.a. m.b.t. bezit drugs, wapens en alcohol onder leerlingen) – bevorderen aangifte door leerlingen en leerkrachten en het stroomlijnen van procedure bij politie (in kader van 'lik-op-stuk'-beleid) – aanhouden en uitvoeren Haltstraffen op school
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	<ul style="list-style-type: none"> – preventieve maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> - t.a.v. risicosupporters (trajecten en recreatieve activiteiten) - op wedstrijddag (o.a. bestuurlijke maatregelen, alcoholverbod, vervroegen aanvangstijd wedstrijd, fysieke maatregelen in en om stadion) – repressief optreden: <ul style="list-style-type: none"> - streng en harder optreden; oppakken en voorgeleiden - cameraregistratie - stadionverbod – maatregelen rond uitwedstrijden (combiregeling, aanwezigheid politie)

Netwerken	Interventiewijzen
Horecagebied Oudstad	<ul style="list-style-type: none"> – tijdens uitgaanstijden versterkte en zichtbare aanwezigheid politie (toezicht, vroegtijdig aanspreken, aanspreekbaar zijn, vroegtijdig ingrijpen, eventueel aanhouden en voorgeleiden) – versterking en striktere toepassing (bestuurlijke) handhaving – overleg, richtlijnen en samenwerking met portiers(overleg) – (collectief) lokaalverbod – voorlichting aan jongeren over o.a. drugs – hulpverleningstrajecten voor jongeren – (ruimtelijk-)fysieke maatregelen (glasproject, calamiteitenverlichting, maatregelen tegen wildplassen)
Jongeren in Zuidwijk	<ul style="list-style-type: none"> – categoriseren en monitoren jongeren – uitvoeren preventieve benadering voor preventiegroep en risicogroep vanuit jongerenwerk – justitieel (hulpverlenings)traject voor maatregelgroep en criminele groep vanuit politie, justitie en jeugdreclassering – cameratoezicht winkelcentrum – opzetten Marokkaans Vadercomité

het horecagebied Oudstad wordt het belangrijk gevonden dat de politie tijdens de uitgaansuren herkenbaar, zichtbaar en aanspreekbaar aanwezig is en eventueel direct en vroegtijdig kan ingrijpen als de zaak uit de hand dreigt te lopen. De politie probeert daar bij voorkeur problemen op te lossen door, samen met portiers en café-eigenaren, bezoekers op hun gedrag aan te spreken. Levert dat onvoldoende resultaat op, dan kan naar hardere middelen worden gegrepen. Op een veel kleinere schaal is er het toezicht door de wijkagent op het Tweespancollege. Hier probeert de wijkagent door regelmatige aanwezigheid op school de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid voor leerlingen en leerkrachten te vergroten. Tegelijkertijd spreekt hij leerlingen op hun gedrag aan. Eventueel grijpt hij naar hardere middelen.

Het toezicht door de politie kan ook primair in het teken staan van repressie. Dit is onder meer het geval bij het toezicht door het Straatteam

van de politie bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum en bij de naleving van het pleinverbod bij de drie basisscholen in Drieluik.

Repressie, sancties en alternatieve sancties

Verondersteld wordt wel dat netwerken in de lokale veiligheidszorg vooral gericht zouden zijn op preventie en dat het gebruik van dwangelementen vreemd zou zijn aan deze vorm van 'gespreide' zorg voor veiligheid. In de praktijk blijkt de combinatie van dwang met het werken in netwerken wel degelijk voor te komen.¹⁸⁰ In de onderzochte netwerken komt dit op twee manieren voor. Ten eerste kunnen netwerken erop gericht zijn directere relaties te creëren tussen verschillende partijen in de justitiële keten. Om deze reden werken in de wijk Zuidwijk politie, Openbaar Ministerie en de jeugdreclassering met elkaar samen. Jongeren die zich meerdere malen schuldig hebben gemaakt aan delinquent gedrag, kunnen zo sneller bij de jeugdreclassering terechtkomen. Vervolgens kan deze instantie jongeren een alternatieve sanctie opleggen onder schorsende voorwaarden. Om directe en strikte controle op deze jongeren te kunnen uitoefenen, wordt gebruikgemaakt van de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen waar- aan de jongeren zich moeten houden. Bovendien biedt de aanwezigheid van het Openbaar Ministerie in het netwerk een zogenoemde 'stok-achter-de-deur', waardoor de activiteiten van hulpverlenende instanties in het netwerk minder vrijblijvend worden. Op deze wijze ontstaan ruimere mogelijkheden om jongeren die bijvoorbeeld een alternatieve sanctie hebben gekregen, te controleren en dwang op hen uit te oefenen.¹⁸¹

In de tweede variant wordt als onderdeel van het netwerk op een meer directe wijze gebruikgemaakt van sancties of dwangmiddelen. Het gaat daarbij onder meer om een kluisjescontrole (op het Tweespancollege), een pleinverbod (bij de drie basisscholen in Drieluik), een stadionverbod (bij de voetbalclub), een collectief lokaalverbod (opgelegd aan lastige cafébezoekers in het horecagebied Oudstad) of een straatverbod voor een bepaald aantal uren of dagen opgelegd aan vooral dealers en drugsrunners (in het kader van het antidrugsbeleid van de drugsaanpak Grensstad-Centrum).

180 Johnston en Shearing (2003), m.n. p. 98-116.

181 Hetzelfde kan overigens ook gelden voor organisaties die vrijwillige hulp bieden of zogenoemde trajecten. Door de samenwerking in een netwerk met politie en justitie krijgen zij, zij het vaak indirect, de beschikking over drukmiddelen die zij daarvoor niet hadden. Zie ook Terpstra en Bakker (2002).

Ook verschillende vormen van zero-tolerancebeleid in de publieke ruimte op straat (door het Straatteam bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum) of op het Tweespancollege moeten in dit licht worden gezien. Het verschil met het traditioneel, strafrechtelijk gebruik van dwangmiddelen is dat deze voor een belangrijk deel dienen voor preventieve doeleinden en dat de rechter er soms ook niet aan te pas hoeft te komen. Het dwangmiddel wordt bovendien opgelegd in samenwerking tussen politie/justitie en andere maatschappelijke partijen. De inzet van dwang lijkt zo zijn uitzonderlijke positie te verliezen. Dwang kan worden ingeruild tegen andere instrumenten uit het netwerk indien die effectiever lijken te zijn.

Bestuurlijke preventie en handhaving

In drie van de acht onderzochte netwerken wordt gebruikgemaakt van bestuurlijke maatregelen ter preventie van onveiligheid. Gemeenten maken daarbij gebruik van bestuurlijke instrumenten, zoals het stellen van voorwaarden bij vergunningen of het wel of niet verlenen van vergunningen om bepaalde problemen te voorkomen. Zo stelt de gemeente eisen aan onder meer de speeldagen, aanvangstijden en vergunningen voor de verkoop van alcoholische drank om problemen met supporters rond de voetbalwedstrijden te voorkomen. Er wordt bijvoorbeeld van uitgegaan dat er met het verschuiven van de aanvangstijd van de wedstrijd van half drie naar half één minder tijd voor supporters overblijft om zich vol te laten lopen met alcoholische drank. Ook bij het project drugsaanpak Grensstad-Centrum en het horecagebied Oudstad wordt door de gemeenten om preventieve redenen gebruikgemaakt van allerlei bestuurlijke instrumenten. Van belang is daarbij hoe de handhaving van de gestelde voorwaarden en regels vervolgens plaatsvindt. Bij bijvoorbeeld de drugsaanpak Grensstad-Centrum zijn daarmee meerdere gemeentelijke handhavers belast, afkomstig van verschillende afdelingen en diensten. Enigszins vergelijkbaar is het gebruik van fiscale middelen bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum om de drugscriminaliteit terug te dringen. In samenwerking met politie en justitie probeert de belastingdienst heffingen op te leggen en in te vorderen over winsten, gemaakt met drugshandel.

Infrastructurele maatregelen en beïnvloeding gelegenheidsstructuur

Bij een van de onderzochte netwerken, de drugsaanpak Grensstad-Centrum, wordt geprobeerd de veiligheidsproblemen terug te dringen door wat zou kunnen worden genoemd infrastructurele maatregelen. Deze zijn erop gericht de gelegenheid tot het ontstaan van de problemen of

daarmee verbonden gedragspatronen te beïnvloeden. Het gaat daarbij vooral om de gelegenheid in sociale en economische zin.¹⁸² Om de problemen met drugsoverlast in de Binnenstad terug te dringen, wordt niet alleen geprobeerd het aantal illegale verkooppunten te verminderen en drugspannen te sluiten, maar ook nieuwe gedoogde coffeeshops te openen buiten het centrum. Deze zouden bij voorkeur gelegen moeten zijn in de buurt van de grens, zodat potentiële kopers van softdrugs afkomstig uit het buurland niet naar het centrum van de stad komen. Verondersteld wordt dat daarmee allerlei negatieve consequenties van de drugshandel in de Binnenstad kunnen worden voorkomen.

Fysieke en ruimtelijke maatregelen

Verschillende onderzochte netwerken maken gebruik van fysieke en ruimtelijke maatregelen. Ook hiervan worden preventieve effecten verwacht. Soms gaat het om tamelijk kleine ingrepen. Zo wordt rond de drie basisscholen in Drieluik een reeks van fysieke maatregelen gehanteerd om het vandalisme door de rondhangende en spelende jeugd terug te dringen. Het gaat onder meer om het aanbrengen van verlichting en groenonderhoud, waaronder het regelmatig snoeien van struiken. Hierdoor zouden omwonenden rond de school de rondhangende jeugd gemakkelijker in de gaten kunnen houden. Ook zijn afspraken gemaakt over schademelding bij de gemeente door scholen en buurtbewoners. Het streven is dat eventuele schade na vernieling sneller wordt hersteld en dat graffiti zo spoedig mogelijk wordt verwijderd. De gedachte hierachter is dat vernieling en verwaarlozing verdere vernieling uitlokken. Ook in het uitgaanscentrum Oudstad wordt gebruikgemaakt van fysieke maatregelen om problemen terug te dringen. De maatregelen lopen uiteen van het aanbrengen van een calamiteitenverlichting (die vlak voor sluitingstijd van de cafés aanspringt) tot het ondergronds aanbrengen van afvalcontainers (die anders gemakkelijk door cafévolk kunnen worden omgegooid of in de fik gestoken) en het aanbrengen van urinoirs (om het wildpassen tegen te gaan).

Voorgenomen maatregelen bij het project drugsaanpak Grensstad-Centrum gaan op dit punt verder. Een van de drie trajecten bij dit project richt zich op een ingrijpende kwaliteitsverbetering van het ruimtelijk beheer en de inrichting van de Binnenstad. Daartoe zijn grote investeringen nodig van overheid en particuliere beleggers. Door aankoop en

182 Voor gelegenheid in meer fysiek-situationele zin, zie het volgende punt.

afbraak van verloederde panden en nieuwbouw van, soms dure, wooneenheden en kantoorpanden wordt geprobeerd de huidige verloedering van het stadscentrum te doorbreken en te komen tot een revitalisering van de Binnenstad. Op termijn moet er zo weer een stadscentrum van 'allure' ontstaan, waar bewoners, bezoekers en ondernemers graag willen zijn. Verondersteld wordt dat hiervan een zelfstandig preventief effect uitgaat tegen de drugshandel en daarmee verbonden verschijnselen van verloedering en onveiligheid.

Voorlichting en hulpverlening

Bij drie van de onderzochte netwerken wordt met behulp van voorlichting en hulpverlening geprobeerd jongeren te helpen bij problemen, vooral in de thuis- en schoolsituatie. Gebruik wordt gemaakt van verschillende hulpvormen, zoals voorlichting (over onder meer drugs en alcohol), begeleiding bij het maken van huiswerk en specifieke hulptrajecten. Soms wordt geprobeerd de hulp te bieden in een laagdrempelige vorm, zoals een bus die tijdens uitgaansuren in het horecagebied staat. Hier kunnen jongeren binnenlopen, voorlichting krijgen over alcohol en drugs en eventueel pillen laten testen. Bij de opzet en uitvoering van de hulpverlening kunnen verschillende partijen, elk met een eigen specifieke deskundigheid, betrokken zijn, zoals de jeugdreclassering, jeugdwerk en verslavingszorg. De mate waarin deze voorlichting en hulpverlening direct gekoppeld zijn aan het terugdringen van crimineel gedrag, verschilt. Soms is deze koppeling vrij direct. Zo worden bij de voetbalclub in het kader van een sociaal-preventieve aanpak hulpverleningstrajecten geboden met als doel zogenoemde risicosupporters in een vroeg stadium op een ander spoor te brengen.

Recreatieve activiteiten

Enigszins vergelijkbaar zijn recreatieve activiteiten die bij drie van de netwerken worden georganiseerd, zoals een middag karten met een groep jongeren of overlevingstochten in de Ardennen. De specifieke invulling en doelstelling kunnen daarbij verschillen. In sommige gevallen gaat het om een poging verveling bij jongeren te verdrijven en zo overlast en criminaliteit te voorkomen. In andere gevallen worden de recreatieve activiteiten gebruikt om de jongeren te leren kennen en zo een basis te creëren voor andere, meer doelgerichte activiteiten. Ook worden de activiteiten gebruikt om te proberen de jongeren tijdens de activiteiten, individueel en in groepsverband, op een positieve manier te beïnvloeden.

Versterken sociale samenhang

In drie netwerken wordt getracht overlast en criminaliteit tegen te gaan door de sociale samenhang tussen relevante partijen te vergroten. Ook hier geldt dat de invulling en concrete doelstelling per netwerk verschillen. Bij de samenwerking rond de drie basisscholen in Drieluik wordt geprobeerd de 'sociale samenhang' tussen buurtbewoners te verhogen. Op deze wijze zouden buurtpreventie en (informele) sociale controle in het gebied rond de scholen kunnen toenemen, waarbij de bewoners zich meer 'betrokken' gaan voelen, meer 'verantwoordelijkheid' nemen en meer 'zelfredzaam' worden. In concreto wordt verondersteld dat buurtbewoners dan meer het initiatief gaan nemen om toezicht te houden en elkaar en jongeren in de buurt op hun gedrag aan te spreken.

In de wijk Zuidwijk is geprobeerd Marokkaanse vaders te betrekken bij de aanpak van de problemen door jongeren. Oorspronkelijk overheerste daarbij de gedachte de vaders rechtstreeks te betrekken bij het terugdringen van criminaliteit onder Marokkaanse jongens in de buurt. Omdat deze noemer veel weerstanden opleverde (zowel bij de vaders als bij welzijnsinstellingen), is besloten de activering van de vaders onder een andere noemer te brengen. Het gaat nu om verbetering van de relatie tussen ouders en jongeren, het bevorderen van 'een volwaardige participatie' van alle leden van de samenleving en het versterken van 'de betrokkenheid' van de Marokkaanse gemeenschap bij het leefklimaat in de wijk.

Op een wat andere wijze wordt ook bij de aanpak van de problemen in het horecagebied Oudstad geprobeerd de sociale samenhang te verbeteren, namelijk tussen de horecaeigenaren. De gedachte daarachter is dat zo de horecaeigenaren beter gezamenlijk kunnen optreden tegenover de gemeente, er een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor de veiligheid zal ontstaan, dat vervolgens de kwaliteit van dit horecagebied zal verbeteren en dat free-ridersgedrag kan worden voorkomen of tegengegaan.

5.6 Visies op (on)veiligheid

In de aanpak van onveiligheid (of wat zij noemen de 'governance of security') onderscheiden Johnston en Shearing de zienswijze of visie op (on)veiligheid ('mentality') als de in hun ogen vermoedelijk belangrijkste dimensie. Deze visie (ook al is dat soms een wat groot woord) op de achtergronden en aard van onveiligheid zou in belangrijke mate bepalen

hoe met veiligheidsproblemen wordt omgegaan. Toch moet hier niet worden uitgegaan van een min of meer rationeel model, volgens welke op grond van een vooraf opgestelde analyse van de problemen en van een daarmee verbonden visie op de te volgen werkwijze de eigenlijke aanpak of interventie wordt gekozen. Integendeel, aldus Johnston en Shearing, deze visie is in de regel eerder impliciet dan expliciet en moet vaak worden afgeleid uit de activiteiten die worden uitgevoerd. Een werkwijze wordt lang niet altijd gehanteerd op grond van een bepaalde visie of rationele keuze, maar eerder op grond van gewoonte, praktische omstandigheden of alledaagse, vaak vanzelfsprekende noties over een juiste handelwijze. Toch zouden gehanteerde werkwijzen in de aanpak van onveiligheid impliciet verwijzen naar een bepaalde achterliggende visie op deze problemen.¹⁸³

Ook aan de hier onderzochte netwerken liggen in de regel geen duidelijke, overkoepelende en expliciete visies op de veiligheidsproblemen ten grondslag. Eerder is vaak sprake van min of meer losse noties over de aard en achtergronden van de veiligheidsproblemen. Deze blijven tamelijk impliciet. Participanten aan de netwerken lijken vaak niet in staat deze noties duidelijk te verwoorden. De visies moeten deels worden afgeleid uit de activiteiten die vanuit het netwerk worden uitgevoerd. Voorzover documenten (zoals een beleidsplan) informatie over visies op (on)veiligheid bevatten, moet deze vaak tussen de regels door worden gevonden. Deze noties vormen bovendien lang niet altijd een consistent geheel.

Deels hangt dit samen met de wijze waarop de netwerken in de regel ontstaan. Daarbij overheersen bottom-up-initiatieven. Centraal staat de pragmatische behoefte een antwoord te vinden op dringende en concrete problemen. Men kiest daarbij vaak voor bepaalde werkwijzen omdat men daarvan heeft gehoord of omdat die de reputatie hebben elders (soms onder andere omstandigheden) hun nut te hebben bewezen. De vraag naar de achterliggende 'visie' van deze werkwijze of naar de mate waarin deze zich verdraagt met andere werkwijzen binnen het netwerk komt daarbij vaak niet of nauwelijks aan de orde.

Eerder is al aangegeven dat er binnen de veiligheidsnetwerken een nauwe verwantschap bestaat tussen visies op onveiligheid en gehanteerde werkwijzen. De onderzochte netwerken kennen niet alleen een grote variëteit in hun werkwijzen, maar ook in hun visies op (on)veiligheid. Om overlap te voorkomen met de vorige paragraaf, wordt hier de beschrijving

183 Johnston en Shearing (2003), m.n. p. 29-30.

van deze visies kort gehouden en beperkt tot enkele steekwoorden. Zes globale categorieën kunnen worden onderscheiden in de binnen de netwerken gehanteerde visies op onveiligheid:

- onveiligheid als gevolg van een gebrek aan toezicht en controle;
- onveiligheid als gevolg van onvoldoende (effectieve) sancties en in verhouding daarmee hoge baten van criminaliteit;
- onveiligheid als gevolg van sociale en fysiek-situationele gelegenheidsstructuren;
- onveiligheid als gevolg van verloedering en verwaarlozing van de (quasi-)publieke ruimte;
- onveiligheid als gevolg of uiting van achterliggende sociale problemen (waaronder gezinsproblemen, beperkte kansen op de arbeidsmarkt, onvoldoende participatiemogelijkheden in de samenleving of een gebrekkige socialisatie);
- onveiligheid als gevolg van een gebrek aan sociale samenhang (deels wordt dit gezien in samenhang met een inadequate of onvoldoende sociale controle).

Veel van deze noties zijn te verbinden met bekende criminologische opvattingen en theorieën. De eerste twee noties zouden kunnen worden beschouwd als rudimentaire vormen van de rationele keuzetheorie van crimineel gedrag (eventueel aangevuld met elementen uit de behavioristische leertheorie). De derde en vierde notie sluiten min of meer aan bij respectievelijk de situationele theorie en de opvatting over 'broken windows'.¹⁸⁴ De vijfde notie vertoont enige parallelliteit met zogenoemde straintheorieën,¹⁸⁵ terwijl de zesde notie zou kunnen worden geplaatst in het kader van opvattingen over sociale desorganisatie.¹⁸⁶ Tegelijk wordt, door de noties uit de netwerken van veiligheid met deze theorieën in verband te brengen, gemakkelijk teveel gesuggereerd. Het zij herhaald, binnen de netwerken hebben de zienswijzen op onveiligheid vaak een weinig expliciet of reflectief karakter. Pragmatisme en een oriëntatie op concreet handelen ter oplossing van problemen overheersen veelal.

184 Zie onder meer Clarke (1980); Wilson en Kelling (1982); Kelling (2002).

185 Vooral voortbouwend op Merton (1968); zie voor een modernere versie bijvoorbeeld Agnew (1992).

186 Vooral voortbouwend op het gedachtegoed van de zogenoemde Chicago-school met onder meer Burgess en Park als leidende figuren.

Bij veel netwerken wordt gelijktijdig gesteund op meerdere en soms nogal verschillende noties van veiligheid. Dit geldt zeker voor de meer complexe netwerken, maar soms ook voor de eenvoudige en meer overzichtelijke. Dit kan onder meer duidelijk worden gemaakt aan de hand van het project in de wijk Zuidwijk, gericht op Marokkaanse jongens.

In de eerste plaats wordt er in dit project van uitgegaan dat criminaliteit en overlast door jongeren uit de doelgroep het gevolg zijn van een tekortschietende strafrechtelijke reactie op dat gedrag.

Bovendien zou voor deze jongeren de balans van kosten en baten van een criminele carrière te aantrekkelijk uitslaan. Daarnaast wordt er in dit netwerk van uitgegaan dat veel van het gedrag van deze jongeren samenhangt met hun maatschappelijke achterstandspositie en hun gebrekkige participatie in de samenleving. Ook problemen in de gezins-, thuis- en vrijetijdssituatie zouden hierbij een rol spelen. Tot slot zou een gebrek aan toezicht aan de problemen bijdragen. Deze verschillende noties leiden binnen het project Zuidwijk tot het gebruik van zeer verschillende strategieën en werkwijzen, zoals verbetering van de procedures in de strafrechtsteden, het gebruik van alternatieve sancties, hulp bij huiswerk, recreatieve activiteiten en het verbeteren van de relatie tussen vaders en zonen en het aanbrengen van cameratoezicht in het winkelcentrum.

Het binnen één netwerk naast elkaar bestaan van verschillende opvattingen over de aard en achtergronden van de problemen kan duiden op een gebrek aan overeenstemming tussen de partners.¹⁸⁷ Het kan echter ook een differentiatie of taakverdeling binnen het netwerk weerspiegelen. Voor verschillende deelproblemen, doelgroepen of deelaspecten is een eigen werkwijze beschikbaar, deels uitgevoerd door andere partijen en elk verbonden met een andere visie op de aard en achtergronden van de problemen.

Dit kan opnieuw worden verduidelijkt aan de hand van het project gericht op de Marokkaanse jongens in de wijk Zuidwijk.

Binnen dit project zijn grofweg twee clusters te onderscheiden. Eén deel, bestaande uit politie, justitie en jeugdreclassering, concentreert

187 Op dit thema wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 8.

zich op de zwaardere en recidiverende groep. Hier overheerst de opvatting dat een strakkere sanctionering en meer toezicht op de jongeren nodig is. Het andere deel, vooral bestaande uit jongerenwerkers en interventiewerkers, richt zich op een lichtere risicogroep. Hier ziet men de problemen van de Marokkaanse jongeren uit de buurt als uitvloeisel van hun beperkte maatschappelijke kansen en participatie en van de kloof tussen de Nederlandse samenleving en de gezinnen waaruit zij afkomstig zijn. Hier wordt meer gebruikgemaakt van hulpverleningstrajecten, ondersteuning, begeleiding en activering van de vaders.

Het binnen één netwerk naast elkaar bestaan van verschillende visies op (on)veiligheid (en daarmee verbonden het gebruik van verschillende werkwijzen) lijkt deels een antwoord te zijn op de complexiteit van de problemen waar de lokale netwerken mee te maken hebben. Juist omdat die complexiteit zo groot is, tracht men de problematiek vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. Het risico daarbij is echter dat de verschillende invalshoeken elkaar zullen tegenwerken. Ook kan een situatie ontstaan waarbij deelnemers niet precies weten hoe tegen de problemen aan te kijken of wat er aan te doen, waarna men vervolgens maar van alles doet.

Het feit dat binnen één netwerk soms zeer verschillende opvattingen over de veiligheidsproblemen naast elkaar bestaan, leidt ertoe dat de afzonderlijke netwerken zich niet laten typeren aan de hand van eenvoudige schema's als bijvoorbeeld repressief versus preventief. Het opvallende is juist dat binnen de netwerken dergelijke elementen vaak naast elkaar voorkomen en dat er door deelnemers juist wordt gezocht naar mogelijkheden om diverse elementen te combineren.

5.7 Slot: typen van netwerkmodellen

In dit hoofdstuk is gebleken dat netwerken in de lokale veiligheidszorg op een groot aantal punten van elkaar verschillen. Onder meer naar ontstaansgeschiedenis, omvang, mate van complexiteit en openheid, welke partijen er aan deelnemen, het aantal en de aard van de overlegvormen, de problemen waar men zich op richt en hoe breed deze worden gedefinieerd, de concrete doelstellingen en gehanteerde werkwijzen, lopen de netwerken soms aanzienlijk uiteen.

Het lijkt niet zinvol te trachten een typologie van lokale veiligheidsnetwerken op te stellen. Daarvoor zou ieder afzonderlijk netwerk eenduidig moeten zijn te karakteriseren. Vrijwel elk onderzocht netwerk vormt echter een combinatie van zeer uiteenlopende elementen. Het lijkt daarom beter te zoeken naar een typologie, niet van veiligheidsnetwerken, maar van de daaraan ten grondslag liggende netwerkmodellen.

Bij veiligheidsnetwerken gaat het om de concrete empirische samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg. Bij netwerkmodellen gaat het echter om ideaaltypische, sterk vereenvoudigde (denk)constructies. Deze komen in de regel als zodanig niet in de werkelijkheid voor. Veiligheidsnetwerken kunnen echter getypeerd en geordend worden naar de mate waarin zij voldoen aan de kenmerken van netwerkmodellen. Deze modellen verschillen niet alleen naar allerlei concrete kenmerken, maar berusten ook op uiteenlopende waarden en uitgangspunten en kunnen verschillen in hun implicaties.

De hier te beschrijven netwerkmodellen zijn ingedeeld op basis van twee dimensies, namelijk de wijze van samenwerking in het netwerk én de gehanteerde aanpak ten aanzien van onveiligheid. Beide dimensies worden hier voor de overzichtelijkheid teruggebracht tot een dichotomie. Bij samenwerking gaat het om de vraag of de samenwerking als doel op zich wordt gezien of als instrument om andere doeleinden te bereiken. In werkelijkheid wordt de samenwerking vermoedelijk zelden of nooit slechts als doel op zich gezien.¹⁸⁸ Netwerken verschillen echter wel in de mate waarin de samenwerking tussen de partners op zich als waardevol wordt gezien. Simpel gezegd gaat het daarbij om situaties waarin partijen ervan uitgaan dat 'het toch goed is om met elkaar om de tafel zitten' (zelfs indien de concrete opbrengst daarvan voor de veiligheid niet goed is aan te geven). Bij de tweede dimensie wordt een onderscheid gemaakt tussen een preventieve en een reactieve aanpak. Ook dit onderscheid is complexer dan op het eerste gezicht lijkt. Immers, reactieve werkwijzen worden vaak geacht ook preventieve effecten te hebben en bij preventieve strategieën worden dwangmiddelen soms niet geheel geschuwd. Hier wordt het onderscheid opgevat als een verschil in oriëntatie: zijn de maatregelen vooral toekomstgericht (voorkomen van toekomstige problemen of het

188 Ook in de in hoofdstuk 2 gegeven omschrijving van netwerken wordt daar al van uitgegaan. Is dat wel het geval, dan is eigenlijk sprake van sociale netwerken.

reduceren van toekomstige schade) of zijn zij primair een reactie op voorvallen en gebeurtenissen die zich reeds hebben voorgedaan?¹⁸⁹

Op grond van deze twee dimensies kunnen vier netwerkmodellen worden onderscheiden (zie schema 5.6).

- In het preventief-communicatief model (I) wordt de samenwerking op zich van waarde geacht en is de aanpak vooral gericht op preventie. Alleen al het feit dat partijen met elkaar in gesprek zijn en een onderling verband vormen, wordt hier van preventieve waarde geacht. Noties van sociale samenhang en sociale controle spelen hierbij een belangrijke rol. In dit model wordt dan ook vaak geprobeerd partijen zoals burgers, omwonenden, winkeliers of leerkrachten binnen een school te activeren. Het preventief-communicatief netwerk kenmerkt zich door een open karakter (vage grenzen) en heeft een hoge mate van informaliteit. Het beschikt niet over een vaste technologie. Voorbeelden hiervan zijn het buurtcomité rond de drie basisscholen in Drieluik, de toetsingscommissie op het Tweespancollege, de werkgroep op het bedrijventerrein Grensstreek, het Marokkaanse Vadercomité in de wijk Zuidwijk, de zogenoemde Kwaliteitskring van het horecagebied Oudstad en het Coffeeshophoudersoverleg bij de drugsaanpak Grenstad-Centrum. Vermoedelijk kan ook het wijkoverleg in Grenstad-Noord hiertoe worden gerekend.
- In het reactief-instrumentele netwerkmodel (II) wordt de samenwerking gezien als instrument om (een reeks van) maatregelen uit te voeren als reactie op criminaliteit en overlast. Het gaat hier om een netwerk van 'instanties', waarin burgers ontbreken. Het kent vaak een min of meer vaste, afgebakende en telkens terugkerende werkwijze. Deze netwerkmodellen kunnen een duidelijke tijdshorizon hebben: als het probleem is opgelost, kan het volgens dit model worden opgeheven. Dit netwerkmodel kent duidelijk grenzen tussen deelnemers en niet-deelnemers. Het duidelijkste voorbeeld van dit netwerkmodel is de integratie van de strafrechtelijke keten met behulp van een zogenoemd casusoverleg. Het overleg tussen politie, justitie en jeugdreclassering in Zuidwijk en de samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en Bureau Halt rond het Tweespancollege zijn hier voorbeelden van. Ook vormen van bestuurlijke

189 Johnston en Shearing (2003), p. 12.

Schema 5.6: Vier netwerkmodellen naar doel van samenwerking en wijze van aanpak

		wijze van samenwerken	
		doel op zich	middel met verderliggend doel
gehanteerde aanpak	preventief	preventief-communicatief (I)	preventief-instrumenteel (III)
	reactief	gedeelde controleverantwoordelijkheid (IV)	reactief-instrumenteel (II)

handhaving in netwerken waar gemeenten een centrale rol in spelen, vallen hier onder. Voorbeelden zijn het handhavingsoverleg binnen de drugsaanpak Grensstad-Centrum en de samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie rond de aanpak van voetbalvandalisme bij FC Kerkstad.

- In het preventief-instrumentele netwerkmodel (III) werken verschillende partijen met elkaar samen met als doel te komen tot min of meer gezamenlijk preventieve maatregelen. De mate van formalisering of openheid van het netwerk kan hier verschillen. Het kan gaan zowel om sociaalpreventieve, als om situationeel-preventieve maatregelen. Voorbeelden van dit netwerkmodel zijn het Vast&Goedtraject bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum, de samenwerking rond verschillende concrete maatregelen bij het horecagebied Oudstad (zoals het glasproject), trajecten voor risicosupporters (bij FC Kerkstad) en het beleidsoverleg tussen de drie scholen, politie en gemeente in Drieluik.
- Het vierde netwerkmodel laat zich het moeilijkste omschrijven. Bij dit model wordt er vaak om min of meer principiële redenen van uitgegaan dat de verantwoordelijkheid om mensen op hun gedrag aan te spreken en dat te corrigeren (eventueel met gebruik van sancties) gedeeld moet worden door meerdere partijen, zodat niet alleen de partijen in de strafrechtsketen dit als verantwoordelijkheid hebben. Om deze reden kan hier worden gesproken van het model van de gedeelde controleverantwoordelijkheid (IV). Deze controle hoeft niet altijd een formeel karakter te hebben, zoals ook de sancties informeel of bijvoorbeeld pedagogisch van aard kunnen zijn. Vaak ligt aan dit netwerkmodel het streven van de politie ten grondslag ook andere partijen directer te laten optreden tegen personen die zich niet aan de gestelde regels houden. Het verschil met netwerkmodel II is dat de

samenwerking hier niet slechts als instrument wordt gezien. De argumentatie voor betrokkenheid van andere partijen in de handhaving is hier eerder van morele of principiële aard. Als voorbeelden van dit netwerkmodel geldt de poging op het Tweespancollege om politie en leerkrachten gezamenlijk tot een consequentere en strakkere lijn te laten komen tegenover leerlingen die zich niet aan de gestelde regels en omgangsvormen houden op school. In het horecagebied Oudstad probeert de politie, samen met portiers en eigenaren van cafés, normen te stellen en jeugdige bezoekers daarbij consequent op hun gedrag aan te spreken. Andere voorbeelden zijn: het gecombineerde toezicht door politie en buurtbewoners rond de drie basisscholen in Drieluik, het streven van de politie de voetbalclub verantwoordelijk te maken voor het handhaven van de orde in het stadion, evenals de handhaving door de gemeente van gestelde regels, voorwaarden en vergunningen (zowel bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum als het horecagebied Oudstad).

In schema 5.7 is de verhouding weergegeven tussen de onderscheiden netwerkmodellen en de onderzochte netwerken. De meeste netwerken vormen een combinatie van verschillende onderliggende modellen en daarmee uitgangspunten. In de combinatie van netwerkmodellen over de verschillende netwerken is geen duidelijk patroon te herkennen.

Deze indeling van netwerkmodellen kan tot verschillende conclusies leiden. Ten eerste, zoals eerder aangegeven, dienen netwerken in de lokale veiligheidszorg niet alleen te worden gezien in het kader van preventie. Deze netwerken kunnen zowel steunen op preventieve, als op meer reactieve (waaronder repressieve) maatregelen. Ten tweede gaat het gebruik van dwangmiddelen in netwerken verder dan de zogenoemde 'stok-achter-de-deur' die politie en justitie aan andere partijen kunnen bieden. De handhavende, corrigerende en sanctionerende taken kunnen worden gespreid over de deelnemers van het netwerk. Het strafrechtelijk instrumentarium wordt daarmee aangevuld met bestuurlijke, maar ook met informele vormen van controle en correctie. Hieraan liggen soms morele, principiële argumenten ten grondslag. Ten derde lijken veel van de spanningen en tegenstellingen in het functioneren van netwerken in de lokale veiligheidszorg te herleiden tot de inconsistenties en tegenspraak tussen de verschillende onderliggende netwerkmodellen. Hierop zal later nog worden teruggekomen.

Schema 5.7: Netwerkmodellen en netwerken ¹⁹⁰

	Preventief-communicatietief (I)	Reactief-instrumenteel (II)	Preventief-instrumenteel (III)	Gedeelde controleverantwoordelijkheid (IV)
Bedrijventerrein Grensstreek	•			
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	•	•	•	•
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	•		•	
Drie basisscholen in Drieluik	•	•	•	•
Tweespancollege	•	•		•
Aanpak veiligheidsproblemen FC Kerkstad		•	•	•
Horecagebied Oudstad	•		•	•
Jongeren in Zuidwijk	•	•	•	

¹⁹⁰ In het schema betekent een • dat het betreffende model in één of meer van de kerntaken of onderdelen van het netwerk is te herkennen. De inhoudelijke voorbeelden zijn eerder in deze paragraaf genoemd.

Samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling

De kern van de lokale veiligheidsnetwerken bestaat uit de samenwerking tussen de verschillende partijen. De wijze waarop deze samenwerking gestalte krijgt, loopt sterk uiteen. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wijze en reikwijdte van de samenwerking (6.1). Vervolgens wordt op één element nader ingegaan, namelijk op de formele en informele aspecten van de samenwerking en de spanning die daartussen kan bestaan (6.2). Daarna wordt de coördinatie van de netwerken behandeld (6.3), alsmede de informatieoverdracht tussen de partners (6.4).

6.1 Wijze en reikwijdte van samenwerking

De onderzochte netwerken verschillen in de wijze waarop door de partners wordt samengewerkt. Daarmee verschilt vaak ook de reikwijdte van de samenwerking: blijven partners ieder voor zich hun eigen activiteiten uitvoeren, is er sprake van afstemming of zelfs integratie van de werkzaamheden en in hoeverre vindt dit plaats onder een min of meer gemeenschappelijke regie of sturing? Eerder is door Johnston en Shearing onderscheid gemaakt in vijf 'modes of partnership'.¹⁹¹ Deze indeling bevat een oplopende reeks. In de als eerste onderscheiden wijze van samenwerking is sprake van de minst vergaande samenwerking, de tweede gaat al iets verder, terwijl de laatste de meest vergaande vorm kent. De verschillende samenwerkingsmodellen moeten overigens worden opgevat als ideaaltypen.

Communicatiemodel: organisaties beseffen dat ze andere organisaties nodig hebben, maar de samenwerking beperkt zich tot onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling.

- **Coöperatiemodel:** organisaties behouden elk hun eigen grenzen en identiteit, maar werken wel samen aan een bepaald probleem.

¹⁹¹ Johnston en Shearing (2003), p. 108-109; met dit onderscheid bouwen zij overigens voort op een eerdere indeling van Gelsthorpe (1985).

- **Coördinatiemodel:** organisaties werken op een systematische wijze samen, behouden hun grenzen, maar de middelen zijn gebundeld om een bepaald probleem aan te pakken.
- **Federatiemodel:** organisaties behouden hun eigen organisatorische kenmerken, maar aanvaarden een bepaalde mate van centrale focus.
- **Fusiemodel:** organisaties zijn nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden bij hun werk aan een gezamenlijk gedefinieerd probleem.

Deze indeling is ook toepasbaar bij de analyse van de hier onderzochte lokale veiligheidsnetwerken. Alleen het fusiemodel blijkt bij de onderzochte netwerken niet voor te komen. Bij elk van deze netwerken blijven de afzonderlijke organisaties duidelijk van elkaar te onderscheiden. Er is geen sprake van versmelting van de afzonderlijke werkwijzen tot één aanpak.

De overige vier onderscheiden samenwerkingsmodellen komen bij de onderzochte netwerken duidelijk naar voren. Bij de meeste van de onderzochte netwerken is sprake van meerdere vormen van samenwerking naast elkaar. Dit is vooral het geval bij de grotere netwerken. Binnen één netwerk zijn dan meerdere trajecten, projecten of clusters te onderscheiden. Per onderdeel verschilt de wijze van samenwerking, evenals de reikwijdte van de samenwerking. Wel is soms een bepaalde vorm van samenwerking het meest overheersend binnen het netwerk. In schema 6.1 is voor de onderzochte veiligheidsnetwerken aangegeven in welke vorm de samenwerking daar optreedt, hetzij als meer algemeen patroon, hetzij voor bepaalde onderdelen.

Communicatiemodel

De samenwerking gaat het minst ver bij het zogenoemde communicatiemodel. De nadruk in de samenwerking ligt hier op de onderlinge contacten en informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen. In dit model wordt de samenwerking op zich van waarde geacht en zien de deelnemers reeds een toegevoegde waarde in het 'met elkaar om de tafel zitten'. Bij dit type samenwerking hoeft geen sprake te zijn van één bepaald probleem waarop het netwerk zich richt. Het is zelfs mogelijk dat partijen daar ieder zo hun eigen voorstelling van hebben. Daarin kan juist de motivatie liggen om elkaar beter te leren kennen. Bij deze vorm van samenwerking is het netwerk in de regel niet gericht op een bepaalde, min of meer vastliggende werkwijze. Netwerken met deze vorm van samenwerking kunnen

Schema 6.1: Samenwerkingsmodellen in de onderzochte lokale veiligheidsnetwerken

Netwerk	In het netwerk overheersend model van samenwerking	Samenwerkingsmodel op onderdelen
Bedrijventerrein Grensstreek	Federatiemodel	
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	Federatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – Coffeeshoptraject: communicatief – Vast&Goedtraject: federatief – Handhavingstraject: federatief
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	Gemengd Coöperatie-communicatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – wijkoverleg: communicatief – partner-/vooroverleg: coöperatief
Drie basisscholen in Drieluik	Coördinatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – buurtpreventiegroep: coördinatief – beleidsgroep: federatief
Tweespancollege	Coöperatiemodel	
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	Coördinatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – veiligheidsoverleg: coördinatief – vooroverleg: coöperatief – strafrechtelijke aanpak: federatief
Horecagebied Oudstad	Federatiemodel	
Jongeren in Zuidwijk	Geen overheersend model	<ul style="list-style-type: none"> – casusoverleg: coördinatief – Marokkaans Vadercomité: communicatief – samenwerking tussen beide clusters en in preventieve aanpak: coöperatief

vaak niet getypeerd worden als 'doe-netwerken'. In de ogen van sommige partijen zijn het soms zelfs eerder 'praatgroepen' of 'vergadercircuits'.

Indien burgers of hun vertegenwoordigers een plaats hebben in het veiligheidsnetwerk (bijvoorbeeld in een klankbordgroep of adviesgroep), neemt de samenwerking in een deel van de gevallen de vorm aan van het communicatiemodel. De samenwerking wordt dan bijvoorbeeld gebruikt om te achterhalen welke problemen en onvrede er leven onder de bevolking, om draagvlak onder de burgers te creëren voor bepaalde beslissingen of om (toekomstig) beleid sneller geaccepteerd te krijgen.

Het wijkoverleg in de wijkgerichte aanpak in Grensstad-Noord is een voorbeeld van samenwerking gebaseerd op het communicatiemodel. Het heeft als doelstelling het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burger en het versterken van de betrokkenheid van bewoners bij hun woon- en leefomgeving. Een van de pijlers in de wijkgerichte aanpak is de communicatie met de burgers, waarbij het wijkoverleg als belangrijkste forum fungeert. De stadsdeelcoördinator ziet daarbij als zijn taak '(...) het overbrengen van signalen van burgers bij de gemeente en van informatie van de gemeente bij de burgers'.

In sommige gevallen komt de samenwerking uiteindelijk uit op het communicatiemodel omdat een verdergaande samenwerking niet haalbaar blijkt. De belemmeringen kunnen bijvoorbeeld ontstaan omdat één of meer partners niet in staat of bereid zijn tot een verdergaande vorm van samenwerking.

In eerste instantie was het de bedoeling dat in de wijk Zuidwijk de samenwerking tussen enerzijds het Marokkaans Vadercomité en anderzijds politie en gemeente verder zou gaan dan alleen informatie-uitwisseling. Ook de vaders zelf wilden een 'volwaardige' gesprekspartner van de lokale overheid worden. De vaders gaven echter aan dat zij zich hiertoe onvoldoende in staat voelden. De samenwerking blijft daarom nu beperkt tot het uitwisselen van informatie.

De belemmeringen kunnen ook in de omgeving van het netwerk liggen. Zo kan als gevolg van een gebrek aan (maatschappelijk of politiek) draagvlak een verdergaande samenwerking geblokkeerd raken, ook al zijn de direct betrokkenen hier wel toe bereid.

Ook bij het Coffeeshoptraject in de drugsaanpak Grensstad-Centrum is uitsluitend sprake van het uitwisselen van informatie tussen de deelnemers. De overige onderdelen van dit traject liggen stil, omdat uitbreiding van het aantal gedoogde coffeeshops op dit moment politiek te gevoelig ligt.

Coöperatiemodel

Bij het coöperatiemodel gaat de samenwerking verder dan alleen het uitwisselen van informatie of het 'met elkaar in gesprek' zijn. De deelne-

mende partijen in het netwerk delen een gezamenlijk besef van het probleem waarop het netwerk zich richt. De partijen werken samen aan een aanpak voor dit probleem, zij het niet op een erg systematische basis. De partijen blijven daarbij duidelijk van elkaar te onderscheiden. Het handelen van de afzonderlijke deelnemers blijft bovendien binnen de grenzen van hun eigen organisatie. Met andere woorden, iedere partij benadert de problematiek vanuit een eigen specifieke invalshoek en deskundigheid en begeeft zich daarbij niet op het domein van één van de andere deelnemende organisaties. Taken en verantwoordelijkheden blijven duidelijk van elkaar gescheiden.

In één van de onderzochte netwerken domineert het coöperatiemodel de samenwerking. Partijen zijn het daarbij wel met elkaar eens wat betreft het probleem waarop het netwerk zich moet richten. De concrete wijzen waarop de problemen worden gedefinieerd, lopen echter aanzienlijk uiteen, waarbij de verschillen op dit punt na verloop van tijd zelfs groter kunnen worden.

De samenwerking op het Tweespancollege verloopt volgens het coöperatiemodel. Partijen zijn het met elkaar eens dat de school te kampen heeft met ontoelaatbaar gedrag van een groot aantal leerlingen. De politie en Bureau Halt bekijken de problemen echter voornamelijk vanuit een justitiële invalshoek, terwijl de school en de leerkrachten een meer pedagogische probleemdefinitie hanteren. Na een conflict over een zogenoemde kluisjescontrole door de politie worden de verschillen in opvatting zelfs nog sterker benadrukt. Partijen behouden dan ook ieder hun eigen rol en identiteit. Van een systematisch geïntegreerde aanpak is geen sprake.

In verschillende netwerken voldoen alleen bepaalde onderdelen aan het coöperatiemodel.

De samenwerking rond het partneroverleg, onderdeel van de wijk-gerichte aanpak in Grensstad-Noord, kan worden gezien als coöperatief. Diverse partijen zoals politie, gemeente, welzijnsstichting, woningcoöperatie en burgers komen bijeen voor een goede afstemming van de uitvoering en het beheer van de activiteiten binnen de wijk. Zij hebben ook een gemeenschappelijk spreekuur, waar zij eventueel elkaar kunnen inschakelen voor bepaalde problemen.

Bij één netwerk komt samenwerking voor volgens drie verschillende modellen. De samenwerking tussen de onderdelen van het netwerk is daarbij te beschouwen als coöperatief.

Het netwerk rond de Marokkaans jongeren in de wijk Zuidwijk kent verschillende clusters, elk met een eigen vorm van samenwerking. De samenwerking rond het Marokkaans Vadercomité berust vooral op het uitwisselen van informatie en is daarmee te beschouwen als communicatief. De meer repressieve aanpak van de probleemjongeren, waaraan politie, Openbaar Ministerie en jeugdreclassering deelnemen, heeft de vorm van een 'casusoverleg' en is daarmee eerder een voorbeeld van het coördinatiemodel. De samenwerking tussen de beide clusters en rond de meer preventieve aanpak voldoen aan de criteria van het coöperatiemodel.

Coördinatiemodel

In het coördinatiemodel gaat de samenwerking opnieuw een stap verder. Evenals bij het vorige model is sprake van onderlinge informatie-uitwisseling, en van overeenstemming over wat het probleem is. Er blijven duidelijke grenzen tussen de partijen. Op twee punten gaat de samenwerking echter verder. Ten eerste worden middelen van de verschillende partijen meer gebundeld. Ten tweede werken de partijen systematischer samen. Er is sprake van bijvoorbeeld bepaalde trajecten waarin de verschillende middelen en bijdragen van partijen een plaats hebben.

Bij twee van de onderzochte netwerken voldoet de samenwerking op hoofdlijnen aan het coördinatiemodel.

De samenwerking rond de aanpak van voetbalvandalisme bij FC Kerkstad is op hoofdlijnen een voorbeeld van een coördinatiemodel. De aanpak bestaat uit diverse trajecten, zoals preventieve activiteiten met probleemsupporters, een vooroverleg, een wijkshouw, vergunningverlening via de gemeente, een veiligheidsoverleg op strategisch niveau en een strafrechtelijke aanpak. Deze trajecten worden zo veel mogelijk aansluitend op elkaar uitgevoerd. De samenwerking is tamelijk systematisch. Tot op zekere hoogte worden middelen van de verschillende partijen gebundeld, zoals bij de verlening van vergunningen.

Ook de samenwerking rond een aantal afzonderlijke onderdelen binnen netwerken verloopt volgens het coördinatiemodel. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de samenwerking rond een zogenoemd casusoverleg, zonder dat er een overkoepelende sturing of regie is. Dit is bijvoorbeeld het geval in het netwerk rond Marokkaanse jongeren in de wijk Zuidwijk bij de aanpak van jongeren met een zwaardere problematiek.

In de aanpak van deze groep werken politie, Openbaar Ministerie en jeugdreclassering nauw met elkaar samen en is een geïntegreerde aanpak opgezet. Op het moment dat de politie een jongen oppakt, wordt direct bekeken in hoeverre hij bij de betrokken instanties reeds bekend is. Op basis daarvan wordt in onderling overleg een traject voor de jongere opgezet, waarbij de partijen gebruikmaken van elkaars informatie en middelen. Zo maakt de politie bijvoorbeeld regelmatig gebruik van de bevoegdheid van de jeugdreclassering om aanwijzingen te geven. Zo gaven verschillende jongeren op een gegeven moment problemen tijdens het carnaval in een naburig dorp. Op verzoek van de politie gaf de jeugdreclasseringsambtenaar het jaar daarop de aanwijzing aan de jongeren dat ze tijdens carnavalsavonden niet buiten de gemeentegrenzen mochten komen.

Federatiemodel

De samenwerking gaat het verst in het zogenoemde federatiemodel. Hierbij is sprake van een centrale sturing. Tussen de deelnemende partijen wordt informatie uitgewisseld, partijen zijn het eens over wat het probleem is en de middelen worden gebundeld in een min of meer systematische wijze van werken. Ook al is hier sprake van afstemming en een (beperkte) mate van integratie, de afzonderlijke organisaties blijven ook hier van elkaar te onderscheiden. Het belangrijkste verschil met het voorgaande model is dat een centraal orgaan of persoon belast is met de algemene beleidsbepaling, regie of coördinatie.

Bij sommige netwerken is er sprake van een overkoepelende (strategische) beleidsgroep of stuurgroep. De samenwerking daarin voldoet vaak aan dit federatiemodel. Deze vergaande samenwerking blijft overigens soms beperkt tot de 'top' van het netwerk. In de uitvoering van de afzonderlijke onderdelen binnen het netwerk is dan sprake van minder vergaande vormen van samenwerking.

Ten slotte kan in enkele netwerken de samenwerking op hoofdlijnen worden beschouwd als 'federatief'. Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking op het bedrijventerrein Grensstreek.

De samenwerking op het bedrijventerrein kent een centrale stuurgroep. Deze draagt zorg voor de sturing en verantwoording van de gekozen aanpak. Bovendien wordt er systematisch en tamelijk integraal samengewerkt. In de surveillance wordt gesteund op de inzet, middelen en bevoegdheden van zowel politie als particuliere beveiligingsdienst.

Ook de samenwerking in de twee meest complexe netwerken, namelijk de samenwerking rond de drugsaanpak Grensstad-Centrum en die rond het horecagebied Oudstad, kan worden beschouwd als voorbeeld van het federatiemodel.

De drugsaanpak Grensstad-Centrum kent drie trajecten, namelijk het Coffeeshoptraject, het Vast&Goedtraject en het Handhavingstraject. Elk van deze trajecten heeft een projectmatige manier van werken, waarbinnen meerdere partijen samenwerken. Een overkoepelende stuurgroep is verantwoordelijk voor het beleid op hoofdlijnen. Voor de feitelijke projectcoördinatie is er een projectmanagementteam, waarin de algemeen programmamanager en de projectcoördinatoren van de afzonderlijke trajecten zitting hebben. De deelnemende partijen blijven overigens verantwoordelijk voor hun eigen werkzaamheden.

In schema 6.2 zijn de belangrijkste elementen van de vier onderscheiden modellen van samenwerking in lokale veiligheidsnetwerken samengevat. Met dit schema komt ook het oplopende karakter van deze indeling in samenwerkingsvormen naar voren.

In hoofdstuk 5 zijn vier netwerkmodellen onderscheiden. Deze indeling was gebaseerd op twee criteria, namelijk de binnen het netwerk gehanteerde aanpak ten aanzien van onveiligheid en de wijze van samenwerking. De hier gegeven indeling in samenwerkingsmodellen bouwt hier deels op voort. Samenwerking verloopt volgens het hier beschreven communicatiemodel indien de samenwerking als doel op zich wordt beschouwd.

Schema 6.2: Elementen van samenwerkingsmodellen

Samenwerkingsmodel	Elementen
Communicatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – informatieoverdracht
Coöperatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – informatieoverdracht – gezamenlijk probleembesef – gescheiden identiteit partijen
Coördinatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – informatieoverdracht – gezamenlijk probleembesef – gescheiden identiteit partijen – bundelen van middelen – afstemming en min of meer systematische aanpak
Federatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> – informatieoverdracht – gezamenlijk probleembesef – gescheiden identiteit partijen – bundelen van middelen – afstemming en min of meer systematische aanpak – centrale sturing

Verbetering van de communicatie tussen de deelnemers wordt daarbij vaak op zich al als belangrijk gezien. De contacten richten zich daarbij vooral op wederzijdse informatieverstrekking. Bij sommige partijen (als de gemeente) speelt hierbij op de achtergrond een rol dat men op die wijze het draagvlak voor het eigen beleid kan versterken, toekomstige weerstanden bij burgers kan voorkomen, of juist burgers wil mobiliseren om adviezen te geven over te voeren beleid en uiteenlopende plannen en maatregelen. Bij de drie andere vormen van samenwerking wordt de samenwerking beschouwd als instrument of middel voor verder liggende doelen. Deze kunnen zowel preventief als repressief van aard zijn.

6.2 Formele en informele aspecten van samenwerking

Bij de meeste netwerken zijn aan de samenwerking zowel formele als informele aspecten te onderscheiden. Niet altijd liggen deze in elkaars verlengde. Soms is er zelfs een duidelijke spanning tussen beide elementen. Achtereenvolgens komen beide elementen aan de orde.

Formele aspecten van samenwerking

Zeven van de acht onderzochte netwerken beschikken over één of meerdere formele documenten, waarin de betrokken partijen een aantal centrale afspraken schriftelijk hebben vastgelegd. Vaak gaat het om een (samenwerkings)convenant, in andere gevallen betreft het bijvoorbeeld een 'raamovereenkomst', 'intentieverklaring' of een lijst met te hanteren 'gedragsregels'. Ook stukken opgesteld vanuit de gemeente zoals een bestuursopdracht, verordening of projectopdracht kunnen deze functie vervullen. Alleen het netwerk rond de overlast van jongeren in Zuidwijk kent geen convenant of vergelijkbaar document. Hier zijn tussen de partners slechts informele afspraken gemaakt.

De inhoud van de formele afspraken loopt per netwerk enigszins uiteen (zie schema 6.3). Vaak worden in het convenant de globale doelstellingen van de samenwerking geformuleerd. Ook worden de belangrijkste overlegvormen of -organen genoemd en worden de belangrijkste plichten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemers vastgelegd. Bovendien wordt soms op hoofdpunten de werkwijze van het netwerk beschreven, waaronder de wijze van samenwerking tussen de partijen.

Een document als een convenant kan diverse functies vervullen. In de eerste plaats biedt het de deelnemende partijen enig houvast over wat men van elkaar kan en mag verwachten. Partijen spreken met elkaar af om bepaalde maatregelen te nemen, regelmatig met elkaar te overleggen, elkaar van informatie te voorzien, hun beleid op elkaar af te stemmen en soms om bepaalde kosten te gaan maken. Daarmee wordt geprobeerd de onzekerheid die interorganisatorische relaties altijd met zich mee brengen, in het begin maar soms ook later, in meerdere of mindere mate te reduceren. Met deze formele afspraken wordt ook geprobeerd organisaties onderling beter aanspreekbaar te maken. Met een convenant hebben de deelnemende partijen meer zekerheid dat de organisaties hun afspraken serieus zullen nemen, dat zij hun vertegenwoordiger in het netwerk voldoende zullen steunen en van middelen zullen voorzien en dat de organisatie bij het niet-nakomen van de afspraken ook daadwerkelijk daarop is aan te spreken.

Minstens zo belangrijk is daarnaast de symbolische functie die deze convenanten vervullen. Het gaat daarbij niet eens zozeer om wat er in het convenant door de partijen precies is vastgelegd. Eerder gaat het erom dat met het aangaan van een convenant partijen wederzijds een intentie

Schema 6.3: Formele afspraken in de samenwerking

Netwerk	Documenten	Thema's waarover afspraken zijn gemaakt
Bedrijventerrein Grensstreek	Raamovereenkomst Samenwerkingsconvenant	<ul style="list-style-type: none"> – werkwijzen – verantwoordelijkheidsverdeling en structuur – wijze van communicatie – evaluatiemomenten
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	Bestuursopdracht Projectopdracht Twee convenanten	<ul style="list-style-type: none"> – grondslagen samenwerking – doelstellingen – verantwoordelijkheden – regievoering – omschrijving werkwijzen deelprojecten
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	Gemeentelijke verordening Gedragsregels wijkgerichte aanpak	<ul style="list-style-type: none"> – instelling wijkoverleg – taak wijkoverleg – werkwijze wijkoverleg – doelstellingen
Drie basisscholen in Drieluik	Convenant ¹⁹²	<ul style="list-style-type: none"> – doelstelling – afbakening activiteiten – instelling tweetal organen met taakomschrijving – verplichtingen
Tweespancollege	Convenant	<ul style="list-style-type: none"> – doelstelling – werkwijzen – verantwoordelijkheden – bevoegdheden – intentieverklaring
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	Convenant	<ul style="list-style-type: none"> – doelstelling – werkwijzen – verantwoordelijkheden – taken
Horecagebied Oudstad	Intentieverklaring	<ul style="list-style-type: none"> – doelstelling – globale verantwoordelijkheden en plichten – globale indicatie van te nemen maatregelen
Jongeren in Zuidwijk	Geen formele afspraken	

192 Het convenant bij het netwerk rond de drie basisscholen in Drieluik is wel opgesteld, maar door de partijen tot op het moment van onderzoek niet ondertekend. Hier ligt geen verschil van mening tussen de partijen aan ten grondslag, maar een probleem dat tamelijk los staat van de samenwerking (namelijk de overdracht van grond).

uitspreken om samen te werken bij de aanpak van een bepaalde problematiek. Het convenant heeft daarbij een belangrijke uitstraling, zowel intern als extern. Mede omdat het convenant in de regel wordt ondertekend door leidinggevendenden (zoals een burgemeester, een districtchef van de politie, een officier van justitie, een directeur of een bestuurder van een instantie), symboliseert het convenant dat ook hogere niveaus de samenwerking ondersteunen. Intern kunnen daarmee uitvoerders hun eigen leidinggevende op de externe verplichtingen van het convenant wijzen, op het moment dat een leidinggevende de organisatie vanwege bijvoorbeeld andere urgente werkzaamheden uit de samenwerking wil terugtrekken. Extern symboliseert het convenant dat partijen elkaar en de aanpak van bepaalde problemen serieus nemen. Door het min of meer openbare karakter van dit symbool (soms benadrukt door een officiële bijeenkomst waar het convenant wordt ondertekend door de participanten) gaan partijen ervan uit dat zij erop kunnen vertrouwen dat organisaties het niet alleen bij woorden zullen laten. Verondersteld wordt dat de deelnemende organisaties daarmee op hun bijdrage kunnen worden aangesproken, misschien niet altijd in juridische, maar dan wel in morele of sociale zin.

In de regel is het convenant de uitkomst van onderhandelingen of zelfs een strijd tussen de betrokken partijen. Elk van de partijen tracht in het convenant zo veel mogelijk van zijn of haar visie en belangen naar voren te laten komen. Soms herkennen niet alle partijen zich evenzeer in het vastgelegde convenant. Bij een van de onderzochte netwerken wordt wel een convenant opgesteld, maar vanwege de oploaiende tegenstellingen tussen de partijen, wordt het ondertekenen van het convenant uitgesteld. Eén van de partijen besluit bovendien voorlopig niet te ondertekenen. Ondertekening vindt pas plaats nadat een bijlage is opgesteld waarin een aantal belangrijke afspraken tussen de deelnemers wordt bijgesteld.

In de meeste gevallen vervult het convenant (of hoe de formele afspraken ook worden genoemd) de belangrijkste rol in de beginperiode van het netwerk. Naarmate het netwerk langer bestaat, raakt het convenant vaak op de achtergrond. Informele afspraken en een geleidelijke institutionalisering van routines gaan steeds meer de gang van zaken bepalen in plaats van de formele afspraken aan het begin van de samenwerking. Op den duur kan zo ook de praktijk van de samenwerking gaan verschillen van wat er in het convenant werd afgesproken. Soms gebeurt dat ongemerkt, soms gebeurt dat openlijk, zonder dat het overigens hoeft te leiden tot aanpassing van het convenant.

Bij de samenwerking rond de drie basisscholen in Drieluik speelt op het moment van onderzoek een discussie tussen de partijen of een van de centrale overlegorganen tussen bewoners, school, gemeente en politie niet beter kan worden opgeheven. In deze discussie beroept niemand zich op het convenant, ook de tegenstanders van de opheffing niet. Ook lijkt niemand van oordeel dat opheffing van dit orgaan slechts mogelijk is na wijziging van het convenant.

In een enkel geval kan het convenant zo naar de achtergrond worden gedrongen dat partijen niet eens meer op de hoogte zijn van het feit dat aan hun samenwerking een convenant ten grondslag heeft gelegen.

Bij het netwerk rond het horecagebied Oudstad zijn de meeste deelnemende partijen niet of nauwelijks op de hoogte van het bestaan van de formele intentieverklaring uit november 1993. Enkele van hen leven zelfs in de veronderstelling dat er helemaal geen convenant is opgesteld. Sommigen herinneren zich nog wel vaag het al bijna tien jaar oude convenant, maar menen dat het inmiddels geheel is achterhaald.

Bij twee netwerken komt het op een gegeven moment tot een hernieuwd convenant. In het ene geval (bij het Tweespancollege) is er eigenlijk sprake van een herstart van de al langer bestaande samenwerking, maar nu op een wat andere basis dan in het verleden. In het andere geval wordt het vernieuwde convenant vooral gebruikt om een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen af te dwingen.

Reeds lang bestaat er een samenwerking tussen betaaldvoetbalclub en politie rond de aanpak van het voetbalvandalisme. In het verleden is hier ook een convenant voor opgesteld. Twee omstandigheden hebben ertoe geleid dat er nu een nieuw convenant is, namelijk de belangrijker rol die de gemeente in het netwerk is gaan spelen en de behoefte van de politie om tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling te komen, waarbij belangrijke taken meer bij de club zelf komen te liggen.

Informele aspecten van samenwerking

Ook al heeft de samenwerking in de lokale veiligheidsnetwerken vaak betrekking op belangrijke sociale vraagstukken en raken de werkwijzen

vanuit de netwerken aan centrale, individuele en maatschappelijke waarden, in alle onderzochte netwerken heeft de samenwerking in de praktijk een sterk informeel karakter, ondanks de in de regel bestaande formele afspraken in de vorm van bijvoorbeeld een convenant. Dit geldt niet alleen voor de aanloopfase van de netwerken, maar ook (of misschien juist vooral) voor netwerken die al lang bestaan. De samenwerking in de netwerken is in belangrijke mate gebaseerd op onderling vertrouwen, onder meer in de capaciteiten, deskundigheid, bedoelingen, inzet, betrokkenheid en motivatie van de deelnemers. Daarmee is de samenwerking vaak in belangrijke mate gebaseerd op 'stilzwijgende afspraken'. De samenwerking in de netwerken is bovendien in belangrijke mate persoonsgebonden. In het ene geval leidt het vertrek van een van de centrale deelnemers enige tijd tot een impasse, in een ander geval wordt met de vervanging van enkele deelnemers een al enkele jaren bestaande passiviteit en wedijver doorbroken. In een enkel geval is soms niet duidelijk in hoeverre een deelnemer bij het netwerk betrokken is in de hoedanigheid van de functie of als privé-persoon. Informatieverstrekking vindt in de netwerken vaak plaats op basis van persoonlijk vertrouwen. Bij deze informatie-uitwisseling worden de formele regels soms tamelijk ruim opgevat. Onder invloed van het informele karakter van de samenwerking zijn centrale bevoegdheden soms niet geregeld, maar komen zij op informele wijze tot stand.

Bij het netwerk op het bedrijventerrein Grensstreek worden beslissingen over de surveillance in de publieke ruimte op dit terrein genomen door een werkgroep. Hierin hebben zitting politie, ondernemers, werkgeversvereniging, gemeente en brandweer. Ook het particuliere beveiligingsbedrijf zit hier bij. De verantwoording over de surveillance vindt ook plaats naar deze werkgroep toe. Ondanks de belangrijke positie die dit overleg inneemt, heeft het slechts een informele positie en zijn de bevoegdheden ervan niet duidelijk. Bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum (gericht op overlast rond de handel in drugs) vindt de sturing door het Straatteam van de politie rechtstreeks plaats door de officier van justitie. Deze verhouding is niet formeel vastgelegd.

Het informaliseren van de samenwerking vervult enkele belangrijke functies. In de eerste plaats biedt het de ruimte om de beperkingen van formele en

bureaucratische regels enigszins te omzeilen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de wijze waarop tussen partners informatie wordt uitgewisseld. Op basis van formele regels is deze informatie-uitwisseling soms niet mogelijk. Op grond van onderling vertrouwen vindt deze toch plaats.¹⁹³

Ten tweede bieden informele, persoonsgebonden relaties de mogelijkheid om (potentiële) tegenstellingen tussen de deelnemende organisaties te vermijden. Juist omdat men elkaar persoonlijk leert kennen en waarderen wordt op den duur de kloof in cultuur, taalgebruik, perspectief en het soms daaruit voortvloeiende wantrouwen tussen organisaties overwonnen. Indien de deelnemers zich ieder voor zich zouden houden aan de formele regels en richtlijnen of aan de belangen van hun eigen organisatie, zou samenwerking vaak slechts moeizaam totstandkomen.

Bij de samenwerking op het bedrijventerrein Grensstreek is in het convenant opgenomen dat de collectieve surveillance weliswaar door een particulier beveiligingsbedrijf in opdracht van de ondernemers wordt uitgevoerd, maar dat de eindverantwoordelijkheid bij de politie blijft liggen en dat deze 'opdrachten en instructies' kan geven aan de medewerkers van dit bedrijf. Vanuit de leiding van het particuliere beveiligingsbedrijf wordt echter aangegeven dat alleen de lokale leiding van het bedrijf instructies kan geven aan de surveillanten van het bedrijf: 'Wij moeten de baas zijn over onze surveillanten. Je moet niet de situatie hebben dat een surveillant te maken heeft met twee bazen.' Dankzij de goede persoonlijke relatie tussen de betrokken politiemedewerker en de lokale manager van het beveiligingsbedrijf wordt toch een informele werkwijze en oplossing gevonden voor deze spanning. Op het moment dat de lokale manager een andere baan krijgt, wordt door de politiemedewerker gevreesd dat dit het einde van deze informele samenwerking zal betekenen. Hij eist daarom dat zijn contacten via dezelfde persoon blijven verlopen, ook al heeft die inmiddels binnen het beveiligingsbedrijf een andere functie.

Ten derde levert een sterk informeel karakter de samenwerking een hoge mate van flexibiliteit. Vanwege de persoonlijke contacten wordt het

193 Zie later dit hoofdstuk uitgebreider over informatie-uitwisseling in lokale veiligheidsnetwerken.

gemakkelijker om zaken te regelen. In plaats van een anonieme bureaucratie, waar men als partner gemakkelijk de weg kwijt raakte, is nu een man of vrouw gekomen die men persoonlijk kent en kan benaderen. Daarom ook kunnen voor gerezen problemen sneller oplossingen worden gerealiseerd. Men hoeft elkaar niet meer via de formele weg te benaderen of te wachten tot er weer een periodiek overleg in het netwerk plaatsvindt. Men spreekt onder meer van 'korte lijnen' die dankzij de informele samenwerking ontstaan tussen de verschillende partijen.

Ten vierde, en nauw hiermee verbonden, wordt met het informele karakter ook de daadkracht van de samenwerking aanzienlijk groter. Men kan sneller op gebeurtenissen reageren, weet beter hoe op elkaars opstelling te anticiperen en vertrouwt erop dat de ander ook zijn of haar aandeel in de te nemen maatregelen zal nakomen.

Het sterk informele karakter van de samenwerking in de lokale veiligheidsnetwerken brengt daarnaast belangrijke onbedoelde effecten en nieuwe vraagpunten met zich mee. Ten eerste kunnen zich tussen de informele wijze van samenwerken in het netwerk en de bestaande formele afspraken en regels aanzienlijke discrepanties voordoen, bijvoorbeeld ten aanzien van de informatieverstrekking. Om de doelgerichtheid en effectiviteit van de lokale veiligheidsnetwerken te vergroten en voldoende flexibiliteit te creëren, voorzien partijen elkaar van informatie, ook ingeval dit niet geheel in de lijn is van de bestaande regels voor informatie-uitwisseling. Het vertrouwen dat de andere partij hiervan geen misbruik zal maken, geeft bij de daaraan ten grondslag liggende afwegingen vaak de doorslag.

Ten tweede bestaat het gevaar dat toezeggingen en afspraken die op informele wijze en in het beste vertrouwen tussen partners binnen het netwerk worden gemaakt, uiteindelijk niet gedekt zullen worden door de leiding van de betrokken organisaties.

Tijdens de eerste periode van de drugsaanpak Grensstad-Centrum zouden, vooral vanuit 'over-enthousiasme', op informele wijze nogal eens toezeggingen zijn gedaan aan verschillende partners. In een later stadium werd duidelijk dat partijen op die wijze wel gemobiliseerd konden worden voor de samenwerking, maar dat de financiële dekking van de verschillende toezeggingen lang niet altijd aanwezig was. Dit heeft ertoe geleid dat later verschillende 'reparaties' nodig waren.

Ten derde kunnen in vertrouwen gemaakte informele afspraken later onvoldoende duidelijk blijken te zijn. Zeker als de oorspronkelijke deelnemers inmiddels zijn opgevolgd door anderen, kan het moeilijk worden na te gaan wat ooit de afspraken waren. Organisaties laten zich dan ook moeilijk meer aanspreken op dergelijke informele afspraken en toezeggingen.

Bij een van de onderzochte netwerken komt een nieuwe wijkagent die aanmerkelijk minder tijd aan het netwerk besteedt dan zijn voorganger. Andere partners (zoals gemeente en buurtbewoners) zijn van oordeel daarmee toezeggingen over de inzet van de politie door zijn voorganger niet worden nagekomen. In stukken is hier echter niets over te vinden.

Bij een eventueel verschil van mening of conflict bieden alleen informele toezeggingen of afspraken vermoedelijk weinig houvast. Dat geldt niet alleen voor de partners onderling, maar ook voor de verschillende bij een lokaal veiligheidsnetwerk betrokken afdelingen en diensten van een gemeente. Voor een wijk- of stadsdeelcoördinator wordt het moeilijk andere gemeentelijke diensten aan de door hen toegezegde bijdragen voor het netwerk te houden, als hier alleen informeel afspraken over zijn gemaakt en de leiding van deze diensten deze niet (meer) (er)kent.

Ten vierde maakt het sterk persoonsgebonden karakter de samenwerking tamelijk kwetsbaar. Bij verschillende van de onderzochte netwerken bestaat de ervaring dat het vertrek van een van de centrale deelnemers vaak moeilijk en pas na verloop van tijd is te ondervangen. Contacten gaan moeilijker verlopen, afspraken worden niet nagekomen en opgebouwde deskundigheid is niet zo snel opnieuw verkregen:

“De samenwerking en de aanpak zijn hier natuurlijk erg sterk persoonsgebonden. Dat heeft op zich ook wel nadelen, dat realiseer ik mij ook wel, het afbreukrisico is erg groot. Je bent afhankelijk van de personen die het moeten doen (...). Waarbij onderling vertrouwen een grote rol speelt.”

Ten vijfde bestaat de kans dat bij informele samenwerking de rollen van de verschillende partijen, en daarmee ook verwachtingen, nogal eens door elkaar gaan lopen. Doordat men nauw samenwerkt met elkaar en de verschillende rollen hoogstens informeel zijn vastgelegd, kan men de poli-

tie of gemeente gemakkelijk als medeverantwoordelijk zien voor het handelen of nalaten daarvan door andere partijen in het netwerk.

Op het bedrijventerrein Grensstreek werken de gebiedsmentor van de politie en de locatiemanager van het particuliere beveiligingsbedrijf nauw met elkaar samen. Zij spreken elkaar vaak dagelijks en wisselen veel informatie uit. Vaak is niet duidelijk wie nu uiteindelijk de opdrachten en instructies heeft gegeven aan de surveillanten. Gevolg kan zijn dat voor buitenstaanders, zoals een ondernemer op het bedrijventerrein, niet meer duidelijk is wie hier welke verantwoordelijkheid heeft. Zo wordt de gebiedsmentor bijvoorbeeld gebeld door een ondernemer die ontevreden is over de kwaliteit van de surveillance door het particuliere beveiligingsbedrijf. Opmerkelijk genoeg gaat vervolgens de gebiedsmentor van de politie samen met de locatiemanager van het beveiligingsbedrijf hierover met de ondernemer praten.

Naast een vervaging van rollen van verschillende partijen, kan ook verwarring optreden tussen de verschillende rollen die één partij binnen de samenwerking vervult.

Zo is de politie in het netwerk op het bedrijventerrein Grensstreek gelijktijdig partner, opdrachtgever (door middel van instructies aan het particuliere beveiligingsbedrijf) en (formele) toezichthouder op de particuliere beveiliging. Door de verschillende deelnemers in het netwerk worden deze verschillende rollen niet herkend. Voor hen is de politie alleen 'partner'.

Ten zesde, de nauwe verwevenheid tussen partijen en de mogelijke rolverwarring kan de schijn met zich mee brengen van een onverantwoorde vermenging van verantwoordelijkheden, vooral tussen publieke en private partijen, waardoor, zoals een van de geïnterviewden het uitdrukt, een 'gevoel van oude-jongens-krentenbrood' ontstaat. De indruk bij de buitenwacht dat de betrokken personen het onderling 'op een akkoordje gooien' is daarbij alleen al een ernstige bedreiging voor de legitimiteit en het aanzien van lokale veiligheidsnetwerken. Deelnemers realiseren zich dit soms ook. Via allerlei strategieën proberen ze dan te vermijden dat deze indruk ontstaat.

Op het bedrijventerrein Grensstreek heeft de betrokken medewerker van de politie veel te maken met bedrijven. Om het verwijt te voorkomen van een te grote verwevenheid met deze bedrijven, stelt hij zich op het standpunt dat hij iedere schijn van partijdigheid moet vermijden. Zo heeft hij als uitgangspunt dat hij onder geen beding cadeaus mag aannemen van ondernemers op zijn bedrijventerrein Grensstreek, bijvoorbeeld met Kerst, ook al roept dat bij sommige ondernemers enige verbazing op.

Tot slot, een sterk informeel karakter van de netwerken kan nadelig zijn voor die partijen die daarbinnen een tamelijk zwakke, zo niet marginale positie innemen. Een informele gang van zaken biedt de ruimte bepaalde partijen buiten te sluiten, bijvoorbeeld van de beschikbare informatie. Vaak zal dit thema overigens pas bij een conflictsituatie naar voren komen.

Op basis van het voorgaande is duidelijk dat formele en informele samenwerking binnen lokale veiligheidsnetwerken gescheiden werkelijkheden kunnen zijn. Voor de dagelijkse praktijk in deze netwerken zijn informele aspecten vaak veel belangrijker dan de formele. Tegelijk moet worden geconstateerd dat, als het er echt op aan komt, de informele afspraken de formele niet kunnen vervangen. De functie van de formele afspraken ligt juist bij de oplossing van conflicten en bij de verantwoording van organisaties. Toch ligt de oplossing voor deze spanning vaak niet in het verder formaliseren van de samenwerking. Dat zou mogelijk een onderschatting zijn van het belang van informele vormen van samenwerking.

6.3 Coördinatie

De mate en wijze van coördinatie in de onderzochte netwerken lopen aanzienlijk uiteen. In sommige gevallen ontbreekt een overkoepelende coördinatie en beperkt deze zich tot afzonderlijke activiteiten of trajecten. De coördinatie kan verschillen naar de mate waarin zij vooral een strategisch (beleids)karakter heeft, dan wel vooral vorm krijgt op operationeel of uitvoeringsniveau. Vooral in het eerste geval is de coördinatie dan vaak toegewezen aan een bepaald orgaan, zoals een stuur- of beleidsgroep waarin vertegenwoordigers (bestuurders of leidinggevend) van de verschillende partijen zitting hebben. Deze stelt op hoofdlijnen beleid en

afspraken vast. Indien de coördinatie zich meer beweegt op operationeel niveau, is er soms één partij of één persoon, al dan niet formeel, aangewezen of vrijgemaakt voor de coördinatie. Dit vindt dan vaak plaats in de vorm van overleg, advisering en overreding rond concrete maatregelen of (probleem)gevallen. Vooral in de grotere en complexere netwerken kunnen verschillende vormen van coördinatie naast elkaar bestaan (zie ook schema 6.4).

Schema 6.4: Coördinatie per netwerk op hoofdpunten

Netwerk	Coördinatie / sturing
Bedrijventerrein Grensstreek	<ul style="list-style-type: none"> – werkgroep voor algemene coördinatie – sturing van private beveiligers in overleg tussen politiemedewerker en locatiemanager van beveiligingsbedrijf
Drugsaanpak Grensstad-Centrum	<ul style="list-style-type: none"> – stuurgroep voor strategische sturing en coördinatie – projectteam met daarin programmamanager en projectleiders voor de dagelijkse coördinatie – per traject is een coördinator aangewezen (twee gemeentelijke ambtenaren en de OvJ)
Wijkgerichte aanpak Grensstad-Noord	<ul style="list-style-type: none"> – gemeentelijk Team Wijkgerichte Aanpak in de persoon van de stadsdeelcoördinator
Drie basisscholen in Drieluik	<ul style="list-style-type: none"> – coördinatie ligt bij directeur van een van de drie scholen (in verleden deels bij wijkcoördinator van gemeente), in overleg met beleidsgroep
Tweespancollege	<ul style="list-style-type: none"> – geen specifieke coördinatie aanwezig
Aanpak veiligheidsproblematiek FC Kerkstad	<ul style="list-style-type: none"> – geen overkoepelende regie – coördinatie wisselt tussen politie en gemeente, afhankelijk van het onderdeel van de aanpak
Horecagebied Oudstad	<ul style="list-style-type: none"> – geen overkoepelende regie of coördinatie – in recente verleden vervulde politiemedewerker belangrijke coördinerende taken; nu liggen deze grotendeels bij gemeente, die hiervoor een particulier bureau heeft ingeschakeld
Jongeren in Zuidwijk	<ul style="list-style-type: none"> – geen overkoepelende coördinatie – per onderdeel wisselt de coördinatie tussen politie en welzijnsorganisatie

De coördinatie binnen de lokale veiligheidsnetwerken kan op vier verschillende manieren vorm hebben gekregen. Deze kunnen soms naast elkaar bestaan.

Ten eerste kan de coördinatie geheel of gedeeltelijk bij een van de deelnemende partijen liggen. Op het moment van ons onderzoek ligt bij drie van de onderzochte netwerken (deels) de coördinatie bij de gemeente. In twee gevallen gaat het om netwerken waarbij het initiatief bij de gemeente heeft gelegen: de wijkaanpak in Grensstad-Noord (gecoördineerd door medewerkers van het gemeentelijk Team Wijkgerichte Aanpak) en de drugsaanpak Grensstad-Centrum dat onder meer een projectteam kent dat grotendeels uit medewerkers van de gemeente bestaat. Bij een derde netwerk (rond het horecagebied Oudstad) heeft de gemeente de regie gekregen nadat de politie zich in belangrijke mate heeft teruggetrokken en de coördinatie als 'oneigenlijke taak' ging beschouwen. De gemeente heeft overigens deze coördinatie uitbesteed aan een gespecialiseerd particulier bureau. De gemeente heeft hiertoe besloten omdat men van oordeel was hiervoor onvoldoende deskundigheid in huis te hebben, en omdat men niet in een 'dubbelrol' wilde terechtkomen.

Ten tweede kan de coördinatie (deels) liggen bij een daartoe in het leven geroepen orgaan. In deze stuurgroep of werkgroep zijn vertegenwoordigers van de verschillende deelnemende partijen vertegenwoordigd. Soms gaat het om een orgaan dat het beleid van het netwerk op hoofdlijnen vaststelt. In dat geval hebben er vooral bestuurders of leidinggevendenden zitting in (zoals bij de stuurgroep van de drugsaanpak Grensstad-Centrum). De netwerken op het bedrijventerrein Grensstreek en bij de drie basisscholen in Drieluik kennen eveneens een apart orgaan (werkgroep respectievelijk beleidsgroep), maar hier zitten de uitvoerende deelnemers zelf in. Hier kunnen behalve het beleid van het netwerk in meer algemene zin ook de coördinatie en sturing op operationeel of uitvoerend niveau aan de orde komen. Bij het netwerk rond de drie scholen in Drieluik wordt deze laatste coördinatie taak voor een belangrijk deel uitgevoerd door een van de directeurs van de betrokken scholen, nadat deze taak eerder werd gedeeld met een medewerker van de gemeente.

Ten derde ontbreekt soms een overkoepelende coördinatie, maar vindt deze wel per onderdeel, activiteit of traject plaats. Welke partij dan de coördinatie op zich neemt, is afhankelijk van het type activiteiten. Bij de aanpak van het voetbalvandalisme ligt in sommige gevallen de coördinatie bij politie en in andere gevallen bij de gemeente.

Bij de samenwerking rond de jongerenproblematiek in Zuidwijk ontbreekt een overkoepelende coördinatie. Deze vindt wel per traject plaats. Bij het meer repressieve traject heeft de politie een coördinerende rol. Voor de preventieve activiteiten vervult de welzijnsinstelling een regiefunctie.

Ten vierde is er een netwerk waar een specifieke coördinatie in het geheel ontbreekt. Het gaat hier om de samenwerking rond het Tweespancollege. Het netwerk wordt gevormd door aan elkaar gekoppelde directe, bilaterale relaties tussen de verschillende deelnemende partijen. De afzonderlijke partijen hebben wel hun activiteiten op elkaar afgestemd. Tussendoor regelen zij het echter rechtstreeks. Wel zijn binnen de school een contactpersoon en bij de politie een wijkagent aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van interne, aan het netwerk gerelateerde activiteiten.

Er zijn geen duidelijke relaties aan te wijzen tussen de wijze waarop de coördinatie in het netwerk vorm heeft gekregen en de vier eerder in dit hoofdstuk onderscheiden samenwerkingsmodellen. Dit betekent dat de wijze en reikwijdte van de samenwerking losstaan van de vorm van de coördinatie. Ook lijkt er geen verband met de omvang van het netwerk, de initiatiefnemer of de wijze van initiatief (bottom-up of top-down).

Rond de coördinatie van de lokale veiligheidsnetwerken doen zich uiteenlopende problemen en knelpunten voor.

In de eerste plaats ontbreekt bij een deel van de netwerken een overkoepelende regie of coördinatie. Ook al hebben de netwerken in de regel een tamelijk horizontaal karakter, de afstemming en coördinatie gaan toch vaak niet vanzelf. Soms is ook de centrale inzet van specifieke deskundigheid en middelen (zoals informatie of bevoegdheden) nodig om de bijdrage van de verschillende leden op elkaar af te stemmen en de betrokkenheid op peil te houden. De afwezigheid van een centrale coördinatie en de fragmentering daarvan over verschillende organisaties, personen en soorten of niveaus van coördinatie, verhoogt de overzichtelijkheid en daadkracht van het netwerk niet en evenmin de afstemming tussen partijen. Ook voor deelnemers zelf ligt hier soms een belangrijk probleem in het functioneren van hun netwerk:

“Er is in dit gebied geen overkoepelende regie wat betreft veiligheid. Er zit een stukje van de regie bij de netwerkinspecteur, er zit

ook weer een stukje bij zijn hoofd, er zit een stukje regie bij de districtschef, dan zit er wat bij de surveillance, zelfs binnen de politie loopt het allemaal over verschillende schijven. En dan heb je ook nog een stukje regie bij de gemeente, vooral bij de Binnenstadsmanager, maar dan heb je elders binnen de gemeente nog de mensen die vooral de contacten hebben met de politie in het kader van het integrale veiligheidsbeleid. Ja, ik denk dat daar een probleem ligt. Formeel, als het gaat om integraal veiligheidsbeleid, zitten er wel twee mensen bij de gemeente die zich daarmee bezighouden, die zitten meer bij de burgemeester, iets van de Dienst Algemene en Juridische zaken of zoiets. Maar verder zijn het de partijen zelf die onderling in hun bilaterale contacten de regie voeren en zelf kijken of dingen lopen. Er is niet een overkoepelende regie. (...) Als je het hebt over een gebiedsregie, dan ontbreekt die wel, ja (...). Er ontstaat op die manier wel een vacuüm."

In een van de onderzochte netwerken wordt het ontbreken van een overkoepelende regie niet als probleem ervaren, namelijk bij het Tweespancollege. Niet alleen gaat het hier om een relatief klein netwerk (slechts vier partijen), maar ook staan de partijen hier in een sequentiële verhouding tot elkaar. Iedere partij heeft voor de uitvoerende werkzaamheden vooral te maken met één vervolgp partij (zelfs met één persoon). In deze context kunnen de coördinatie en afstemming bilateraal verlopen en is er geen behoefte aan een overkoepelende regie. Overigens ligt aan het ontbreken van een overkoepelende coördinatie bij andere netwerken een dilemma ten grondslag. Enerzijds mist men een overkoepelende coördinatie. Anderzijds willen partijen daar liever niet een deel van hun autonomie voor afstaan. Partijen die er het meest voor in aanmerking komen om de coördinatie uit te voeren, zijn bovendien soms beperkt bereid daarvoor hun middelen vrij te maken.

Ten tweede ontstaat binnen de netwerken soms onenigheid over de vraag wie de coördinatie van het netwerk op zich moet nemen. Bij sommige netwerken heeft de politie in het verleden op dit punt belangrijke taken op zich genomen. Inmiddels probeert de politie bij meerdere netwerken zich terug te trekken op haar zogenoemde kerntaken. Dit impliceert onder meer dat de coördinatie niet meer door de politie wordt uitgevoerd. In veel gevallen beschouwen andere partijen de gemeente in het kader van het lokaal integraal veiligheidsbeleid primair verantwoorde-

lijk voor de coördinatie. Niet in alle gevallen neemt de gemeente deze taak op zich.¹⁹⁴ Het gevolg is dat de coördinatie in de loop van de tijd nogal eens overgaat van de ene naar de andere partij. In een van de gevallen proberen de verschillende partijen in het netwerk de coördinatie naar elkaar toe te schuiven.

Bij het netwerk rond de drie basisscholen heeft in het verleden de wijkcoördinator van de gemeente een belangrijke coördinerende taak vervuld. Inmiddels ligt deze taak bij een van de directeuren van de scholen. Deze is echter van oordeel dat dit geen verantwoording van de school is omdat de veiligheidsproblemen bij de school grotendeels voorbij lijken te zijn en de aandacht zich steeds meer richt op een groter gebied in de wijk. Hij kijkt daarvoor nu naar gemeente en bewoners. De gemeente is echter van oordeel dat de coördinatie een zaak is van de direct betrokkenen. Mede vanwege de onduidelijkheid rond de invulling van de coördinatiefunctie is de toekomst van dit netwerk enigszins onduidelijk.

Hier ligt overigens ook een van de redenen waarom de coördinatie in het netwerk niet alleen kan verschuiven tussen de partijen, maar soms ook verdeeld raakt over meerdere deelnemers.

In de derde plaats bestaat er bij meerdere netwerken onder deelnemers kritiek op de wijze waarop de gemeente haar regie- of coördinatietaak uitvoert. Zelfs in gevallen dat de gemeente de coördinatie wel op zich heeft genomen, wordt zij soms toch door andere deelnemers beschouwd als de 'zwakste partij' binnen het netwerk. Onder meer een tekort aan personele capaciteit, verloop van personeel, onvoldoende deskundigheid, gebrekkige steun vanuit het eigen apparaat en een zwakke positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger in de eigen organisatie kunnen hierbij een rol spelen.¹⁹⁵ Deze problemen kunnen zelfs optreden ingeval de gemeente de eigen verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het netwerk erkent.

De gemeente heeft als standpunt dat zij bij de aanpak van de problemen rond de groep Marokkaanse jongeren in de wijk

¹⁹⁴ Op deze thema's wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

¹⁹⁵ Zie uitgebreider hoofdstuk 7.

Zuidwijk een regierol dient te vervullen. Volgens het beleid van de gemeente hebben de stadsdeelkantoren de regie bij de aanpak van onveiligheid. Deze kantoren hebben echter een groot tekort aan personeel en kunnen daarom deze rol niet waarmaken. Daarom is deze regierol ondergebracht bij de gemeentelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Daarbinnen is de regie van het netwerk in Zuidwijk de afgelopen periode reeds enkele malen van persoon gewisseld. De huidige ambtenaar zit er sinds enkele maanden en is tot nu toe te druk met andere zaken geweest om zich in het netwerk in Zuidwijk te verdiepen. Het gevolg is dat van een gemeentelijke coördinatie van dit netwerk tot op heden niets is terechtgekomen en dat een coördinatie voor het netwerk als geheel ontbreekt. Vooralsnog vindt de coördinatie van twee trajecten binnen het netwerk plaats vanuit de politie en een welzijnsorganisatie.

6.4 Informatieoverdracht in de netwerken

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking bestaat uit de overdracht van informatie tussen de partners. In alle onderzochte netwerken vindt informatieoverdracht plaats. De wijze waarop dit gebeurt, loopt sterk uiteen. Soms heeft de uitgewisselde informatie betrekking op het beleid van de deelnemende organisaties of de uitvoering van activiteiten. Voor de uitwisseling van deze informatie bestaan in de netwerken vaak geen formele afspraken. In enkele gevallen zijn hierover wel min of meer formele afspraken gemaakt. Deze hebben vooral betrekking op informatie die een vertrouwelijk karakter heeft, bijvoorbeeld in verband met opsporings- of toezichtsactiviteiten.

Zo is in het Handhavingstraject van de drugsaanpak Grensstad-Centrum een convenant opgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van vooral vertrouwelijke informatie. Bij het bedrijventerrein Grensstreek bestaan tussen politie en beveiligingsbedrijf enkele afspraken over het wederzijds verstrekken van informatie, onder meer over verdachte personen, auto's en situaties die om extra aandacht vragen.

Daarnaast is er informatie over individuele personen. Hierop kunnen regels en overwegingen van privacy van toepassing zijn. Hierbij moet

onderscheid worden gemaakt tussen informatie-uitwisseling binnen de justitiële sector en informatie-uitwisseling tussen de justitiële en niet-justitiële sector (als welzijnsinstellingen of vertegenwoordigers van burgers).

Onderscheid kan worden gemaakt in vier manieren waarop in lokale veiligheidsnetwerken organisaties informatie uitwisselen.

Ten eerste vindt informatie-uitwisseling plaats tijdens vergaderingen van onder meer een stuurgroep of beleidsgroep over bijvoorbeeld wijzigingen in het beleid van een van de betrokken instanties of over de uitvoering van voor het netwerk relevante activiteiten. In de regel is hier geen sprake van persoonsgebonden informatie (alhoewel de informatie soms nog wel als vertrouwelijk kan worden beschouwd).

Ten tweede zijn er vormen van regelmatige, vaak gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de partners over (individuele) problemen waar meerdere van de aanwezige partijen bij betrokken zijn. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een zogenoemd casusoverleg. Een voorbeeld hiervan is het periodieke overleg tussen politie, justitie en jeugdreclassering in de wijk Zuidwijk, waar over maatregelen ten aanzien van individuele Marokkaanse jongens wordt gesproken. Veel van de informatie die hierbij over tafel komt, is persoonsgebonden en wordt beschouwd als vertrouwelijk. De informatie kan zowel mondeling als schriftelijk worden ingebracht. Op grond van de aangedragen informatie worden maatregelen genomen, geëvalueerd en bijgesteld.

Ten derde wordt tussen de partners regelmatig informatie uitgewisseld in rechtstreekse, bilaterale, persoonlijke contacten. De hoeveelheid en aard van de verstrekte informatie is daarbij sterk afhankelijk van het wederzijds vertrouwen. Naarmate men elkaar beter kent, vertrouwt en leert waarden, wordt vaker en sneller rechtstreeks tussen de partijen informatie uitgewisseld.

Ten vierde kunnen er afspraken bestaan om in een bepaald soort situaties elkaar binnen het netwerk altijd van informatie te voorzien. Het kan daarbij gaan om bepaalde problemen die zich hebben voorgedaan of om bepaalde maatregelen die zijn genomen. Het wordt dan relevant geacht dat ook andere partijen in het netwerk hiervan op de hoogte zijn.

Zo is bijvoorbeeld in Grensstad-Noord afgesproken dat na een inval in bijvoorbeeld een hennepkwekerij de politie in alle gevallen de woningstichting informeert. Dit biedt de mogelijkheid om via de kantonrechter eventueel stappen te ondernemen tot ontbinding van het huurcontract.

Zolang persoonsgebonden informatie slechts tussen de partijen in de justitiële sector wordt uitgewisseld, zijn er formeel gezien weinig problemen. Meer vragen roept de informatieverstrekking op vanuit politie en justitie aan instanties in andere sectoren. In veel gevallen ontbreken in de netwerken specifieke regels voor deze vorm van informatieverstrekking. In sommige gevallen zijn politiemensen terughoudend in het verstrekken van persoonsgebonden informatie aan andere leden van het netwerk. Dit is bijvoorbeeld het geval als bij een overleg (vertegenwoordigers van) burgers of ondernemers zitten. Om deze reden wordt soms een extra overlegorgaan in het leven geroepen waarin burgers geen zitting hebben (zoals het vooroverleg in Grensstad-Noord of de beleidsgroep in Drieluik). In sommige gevallen ziet een politiemans zich echter genoodzaakt persoonsgebonden informatie te verstrekken aan burgers. Daarbij moeten dan zwaarwegende argumenten een rol spelen.

Een wijkagent van politie gaat ervan uit dat hij aan burgers die deelnemen aan zijn netwerk normaal geen informatie zal verschaffen over andere personen. Tegelijkertijd wil hij met hen een goede relatie onderhouden. De beide elementen kunnen met elkaar strijdig zijn: "Maar ik maak wel mee dat Marokkaanse vaders bellen en vragen of ze langs mogen komen. Ik wil altijd wel tijd vrijmaken voor deze mensen. Dan komt zo'n man met een lijstje namen, dat de namen blijken te zijn van vrienden van z'n zoon. Dan vraagt de vader, wijzend op het briefje: 'Goede of slechte vrienden?' Je snapt dat ik dan niet zomaar tegen zo'n man kan zeggen dat ik dergelijke informatie niet mag verstrekken. Komen ze eindelijk naar je toe en dan kun je ze niets vertellen. Ik heb toen tegen die man gezegd: 'Ken je een rapport, met cijfers van 1 tot 10? Ik ga nu aan al die vrienden een rapportcijfer geven. Mohammed, een zes, Ali een drie.' Dan zegt zo'n vader: 'Ah, Ali is een slechte vriend.' Op die manier heb ik die man toch kunnen helpen."

Wanneer het echter gaat om samenwerking binnen het netwerk met andere instanties kunnen andere overwegingen meer gewicht in de schaal leggen. In dat geval wordt het voor de doelgerichtheid en effectiviteit van de gekozen aanpak nodig gevonden de informatie toch te verstrekken, ook al is dat mogelijk tegen de regels. De effectiviteit weegt in een dergelijk geval zwaarder dan de legaliteit of de formele afspraken in het

netwerk.¹⁹⁶ De huidige regels rond informatieverstrekking worden vaak als onnodig beperkend ervaren.

De problemen waarmee men te maken heeft, worden als zo ernstig beschouwd en de regels als zo onwerkbaar, dat men besluit deze laatste ruim op te vatten en de informatie toch te verstrekken: 'Het is voor de goede zaak'. Juist omdat men de situatie als ernstig beschouwt, worden bezwaren over een mogelijke schending van bijvoorbeeld de privacy gerelativeerd en als slechts 'academisch' van de hand gewezen. Het pragmatisme heeft in deze de overhand. Zolang de informatie als noodzakelijk wordt gezien om de activiteiten en maatregelen van het netwerk uit te kunnen voeren, en er daardoor geen problemen ontstaan, wordt deze aan andere instanties in het netwerk ter beschikking gesteld.

Onderdeel van het netwerk in het horecagebied Oudstad is het periodieke portiersoverleg. Hier wordt door de politie informatie gegeven over personen met een collectief lokaalverbod. Voor de verstrekking van deze informatie zijn geen specifieke regels opgesteld. Men realiseert zich dat deze praktijk zich moeilijk laat verenigen met algemene regels en voorschriften over het verstrekken van privacygevoelige informatie. Daarom worden de foto's van personen met een lokaalverbod alleen aan de portiers getoond en mogen ze deze niet meenemen. Tegelijkertijd is men van oordeel dat het uitvoeren van een collectief lokaalverbod onmogelijk zou zijn als er geen informatie over personen met een collectief lokaalverbod aan de portiers zou mogen worden gegeven.

Een voorwaarde voor deze vormen van (informele) informatieverstrekking is dat er tussen de deelnemers binnen het netwerk sprake is van een vertrouwensrelatie. Het vertrouwen moet er minstens uit bestaan dat de andere partij de informatie echt nodig heeft voor de als noodzakelijk beschouwde werkzaamheden.

Een wijkagent geeft alleen informatie aan andere leden van het netwerk (waaronder een directeur van een school) indien hij meent dat het gezien de ernst van de problemen en de noodzakelijke

196 Het gaat hier om een klassiek dilemma in het politiewerk; zie onder meer Skolnick (1966).

aanpak daarbij onvermijdelijk is. Hij geeft deze informatie dan alleen informeel (buiten het overleg om): "Maar alleen als het echt nodig is (...). Rond bepaalde dingen geef ik de informatie wel door. Als ik echt nodig vind dat de school het weet."

Ook al erkent men dat het ontbreken van duidelijke regels met betrekking tot de informatieverstrekking in het netwerk risico's met zich mee kan brengen, toch wordt informatie soms verstrekt. Voorwaarde daarbij is wel, dat andere leden van het netwerk van de informatie geen misbruik zullen maken. In een van de netwerken spreekt men op dit punt van een vertrouwen in de 'professionaliteit' van de betrokkenen.

Dat vertrouwen bevat ook een element van wederkerigheid. Er wordt op gerekend dat ook de ander bereid zal zijn relevante informatie te verstrekken en daarbij rekening zal houden met de mogelijke negatieve risico's voor degene die de informatie in goed vertrouwen verstrekt.

"Ik heb een vertrouwensrelatie met de wijkagent. Als Pietje een fiets heeft gestolen, dan zeg ik tegen hem, geef mij de kans om met de ouders te gaan praten. Of als ik van een fietsendiefstal heb gehoord en ik vind dat hij dat moet weten, dan zeg ik dat, maar dan zeg ik erbij dat hij het niet mag gebruiken."

Politie mensen realiseren zich vaak wel dat zij hiermee op de grens opereren van wat de regels nog toestaan. Enerzijds zien zij het als onvermijdelijk dat de informatie aan de partners moet worden verstrekt. Anderzijds realiseren zij zich wel dat het om informatie gaat die buiten de politieke of justitiële sector moeilijk is te verstrekken. Om uit het dilemma te komen, stellen zij niet alleen hoge eisen aan het vertrouwen in personen aan wie de informatie wordt verstrekt, maar nemen zij ook nog aanvullende maatregelen om de risico's zo laag mogelijk te houden.

Het particuliere beveiligingsbedrijf op het bedrijventerrein Grensstreek dat verantwoordelijk is voor de surveillance daar, wil graag informatie hebben van de politie zowel in verband met de uitvoering van het werk, als vanwege de mogelijke veiligheidsrisico's van de werknemers. De gewenste informatie heeft onder meer betrekking op personen en (kentekens van) auto's. De betrokken politieman realiseert zich dat hij hier te maken heeft met verschil-

lende regels en voorschriften. Anderzijds begrijpt hij ook de behoefte vanuit het beveiligingsbedrijf. Om de vertrouwelijkheid van de informatie te 'garanderen', heeft hij besloten de informatie slechts aan één persoon binnen het bedrijf ter beschikking te stellen. Deze beschouwt hij als 'vertrouwenspersoon'. Verschillende leden van het netwerk menen dat de informatieverstrekking vanuit de politie binnen dit netwerk daarmee 'zit op de grens van wat wel en niet mag'. Deze situatie zou alleen mogelijk zijn omdat er sprake is van 'vriendschappelijke relaties' en van 'persoonlijk vertrouwen'. Geen van de geïnterviewden is van oordeel dat deze situatie onacceptabel is, integendeel: 'Het is voor de goede zaak.'

Tot de aanvullende maatregelen behoort onder meer dat men tracht iedere vorm van formalisering van de informatieoverdracht zo veel mogelijk te vermijden. Een van de manieren daarbij is de informatieoverdracht uitsluitend mondeling te houden en daarvan geen schriftelijke verslagen te (laten) maken.

"Wat er is besproken, blijft in het midden en daarvan komt niets op papier. Maar dan weet iedereen wel hoe het zit."

Binnen de netwerken wordt niet alleen informatie verstrekt door de politie, maar soms ook door andere instanties aan politie en justitie. Opnieuw geldt dat zolang dat binnen de justitiële sector plaatsvindt, daar geen bijzondere belemmeringen of overwegingen een rol bij spelen. Anders kan dat worden als bij de informatieverstrekking de grens tussen justitiële en niet-justitiële sector wordt overschreden. Welzijnsinstellingen of instellingen voor vrijwillige hulpverlening kunnen enigszins terughoudend zijn met het verstrekken van informatie aan politie of justitie om niet te zeer met die instanties te worden geïdentificeerd en zo hun relatie met hun cliënten op het spel te zetten.¹⁹⁷

197 Zie voor eenzelfde bevinding ook: Terpstra en Bakker (2002).

Positie van deelnemers: politie, gemeenten en burgers

In het vorige hoofdstuk stond de samenwerking tussen partners binnen lokale veiligheidsvraagstukken centraal. Daarbij zijn onder meer de coördinatie van deze samenwerking en de informatieoverdracht tussen deelnemers beschreven. Op deze thematiek wordt in dit hoofdstuk verder ingegaan. Daarbij is als invalshoek gekozen de positie van de belangrijkste, afzonderlijke (typen) deelnemers aan de netwerken. De aandacht beperkt zich daarbij (achtereenvolgens) tot de politie, de gemeente en burgers of ondernemers.¹⁹⁸ Daarmee kan de thematiek van samenwerking in lokale veiligheidsnetwerken meer in detail aan bod komen. Geprobeerd is herhaling met het vorige hoofdstuk zoveel mogelijk te vermijden. Enige overlap is echter onontkoombaar.

7.1 Politie

De wijze waarop de politie betrokken raakt bij lokale netwerken rond veiligheidsvraagstukken wordt vaak gekenmerkt door tegenstrijdigheden. Veel netwerken ontstaan mede dankzij initiatieven vanuit de politie. Zonder de inzet, persoonlijke betrokkenheid en het enthousiasme van bijvoorbeeld een wijkagent zouden meerdere van de onderzochte netwerken vermoedelijk nooit zijn ontstaan of hun aanloopproblemen niet hebben overleefd. Tegelijkertijd echter is het ontstaan van deze netwerken vaak mede ingegeven doordat in de ogen van andere partijen de politie haar verantwoordelijkheden onvoldoende toont, moeilijk bereikbaar is en/of zaken te veel laat lopen. Zo constateren ondernemers op het bedrijventerrein Grensstreek dat bedrijfsinbraken onvoldoende aandacht krijgen van de politie en blijkbaar geen prioriteit hebben. Voor het Tweespancollege bleek het in het verleden vaak moeilijk de politie voor hun problemen te interesseren. Voordat de huidige samenwerking totstandkwam, werden aangiften van de school vaak niet aangenomen of ze bleven liggen.

198 Tevens een beschrijving geven van de positie van andere instanties zou te weinig toevoegen en vooral leiden tot herhaling.

In eerste instantie blijken er bij de politie soms aarzelingen te bestaan om met andere partijen te gaan samenwerken: men kijkt wat vreemd aan tegen deze partijen, of het nu een jeugdwelzijnsinstelling, een gemeente of particuliere beveiligingsorganisatie is. Soms speelt daarbij de vrees voor verlies van zeggenschap en autonomie. Men vreest bijvoorbeeld voor ingewikkelde en tijdrovende overlegsituaties, waarvan nog maar moet worden afgewacht wat die concreet zullen opleveren. Na verloop van tijd kunnen dergelijke sentimenten nog steeds naar voren komen. Telkens weer kan binnen de politie de gedachte de kop opsteken dat samenwerking een verlies van de eigen agendavorming inhoudt of dreigt te leiden tot afhankelijkheid van andere partijen. Zal men als politie wel met de lasten van samenwerking worden geconfronteerd zonder dat de opbrengst daarvan duidelijk is? Gevoeligheden in de relatie met de gemeente kunnen steeds weer terugkeren, zoals de vrees 'dat de politie voor het karretje van de gemeente wordt gespannen, terwijl de gemeente met de eer gaat strijken'.

In het algemeen echter bestaat binnen de politie een overwegend positieve houding tegenover samenwerking met andere, publieke én private, partijen in de aanpak van lokale veiligheidsproblemen. De gedachte van samenwerking lijkt bij zowel leidinggevend en wijkagenten (in de regel de meest direct betrokken uitvoerders) een grote mate van vanzelfsprekendheid te hebben gekregen. Er wordt van uitgegaan dat voor de aanpak van veel veiligheidsproblemen de deskundigheid, ervaringen en middelen van andere partijen, naast die van de politie, nodig zijn. Daarnaast wordt de wens tot samenwerking ingegeven door de constatering dat de politie niet over voldoende middelen beschikt om zelf aan alle verwachtingen en vragen van buitenaf tegemoet te komen. Bovendien heeft zich binnen politieorganisaties een nieuwe orthodoxie gevestigd, met een duidelijk morele ondertoon. Daarbij geldt als principieel uitgangspunt dat in de veiligheidszorg een andere verantwoordelijkheidsverdeling nodig is. Volgens deze opvatting moeten andere partijen meer verantwoordelijkheden nemen voor het behoud of verbeteren van de veiligheid, en niet langer taken afschuiven op de politie.

Activiteiten van de politie

De politie voert binnen de lokale veiligheidsnetwerken een groot aantal activiteiten uit. Deze zijn zeer divers van karakter. Welke activiteiten worden uitgevoerd, verschilt per netwerk. Niet altijd is scherp aan te geven welke activiteiten van de politie onderdeel uitmaken van het netwerk, dan wel reguliere activiteiten zijn die het netwerk ondersteunen.

Het project drugsaanpak Grensstad-Centrum, gericht op bestrijding van de overlast van drugs in de Binnenstad, beschikt over een eigen Straatteam van de politie. Dit team heeft onder meer als taak toezicht te houden in de Binnenstad. Daarnaast zijn in ditzelfde gebied ook nog de (reguliere) surveillancedienst van de politie en wijkagenten van de basiseenheid werkzaam. Alhoewel surveillance-dienst en wijkagenten een bredere taak hebben dan het Straatteam, is hierbij sprake van overlap.

De belangrijkste activiteiten van de politie binnen de onderzochte netwerken kunnen als volgt worden omschreven.

— Toezicht houden

Bij verschillende netwerken bestaat een belangrijke bijdrage van de politie uit toezicht. Bij het project drugsaanpak Grensstad-Centrum en in het horecagebied Oudstad zijn hiervoor bij de politie speciale teams in het leven geroepen.

In het Straatteam van de drugsaanpak Grensstad-Centrum worden politiemensen vanuit de regio gedurende een jaar gedetacheerd. Zij zijn in dat jaar uitsluitend belast met toezicht in de Binnenstad. Het Horecateam functioneert alleen op de uitgaansavonden en is samengesteld uit wisselende medewerkers van alle basiseenheden binnen de gemeente.¹⁹⁹

Het toezicht door de politie als onderdeel van de netwerkactiviteiten kan een tamelijk specifiek karakter hebben. Bij de drie basisscholen is afgesproken dat de Noodhulp 's avonds regelmatig toezicht houdt bij de scholen voor de handhaving van het daar dan geldende pleinverbod. Op het Tweespancollege vindt door de wijkagent toezicht plaats binnen de school. Niet altijd vindt het toezicht alleen plaats door de politie. Op het bedrijventerrein Grensstreek wordt een surveillance uitgevoerd door een particulier beveiligingsbedrijf en bij de basisscholen in Drieluik (ook) door buurtbewoners.

199 Alleen de leiding van het Horecateam bestaat uit vaste medewerkers.

– *Overleg en onderhouden van relaties met partijen*

Een belangrijke taak van de politie in het netwerk bestaat uit het opbouwen en in stand houden van relaties met (afhankelijk van de situatie) scholieren, buurtbewoners, ondernemers of instanties. Daartoe wordt regelmatig overleg binnen het netwerk gevoerd. Aan het onderhouden van contacten met andere partijen ligt vaak een dubbele doelstelling ten grondslag. Politie mensen spreken daarbij vaak van 'kennen en gekend worden.' Enerzijds gaat het erom zicht te krijgen op en informatie te verzamelen over bepaalde problemen of bepaalde groepen (bijvoorbeeld daders of risicoleerlingen op een school). Soms is dit uitgewerkt in een bepaalde systematiek of methode. Bij het netwerk rond de jongeren in Zuidwijk is een medewerker aangetrokken die is belast met het 'monitoren' van jongeren uit de doelgroep van het netwerk. Anderzijds wordt ervan uitgegaan dat burgers de betrokken politiemensen persoonlijk moeten kennen. Zo zullen zij gemakkelijker contact opnemen met de politie. Beide doelstellingen kunnen worden gecombineerd, zoals bij het spreekuur van de wijkagent op het Tweespancollege of bij het beleid om bij de uitwedstrijden van FC Kerkstad vaste politiemensen aanwezig te laten zijn.

– *Sturing van partners*

Bij de helft van de onderzochte netwerken heeft de politie mede als taak andere deelnemers aan het netwerk te sturen. Deze taak is niet altijd als zodanig gepland, maar is soms in de praktijk zo gegroeid. In enkele gevallen zijn hierover formele afspraken gemaakt, bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst. Zo kan volgens het convenant van het bedrijventerrein Grensstreek de politie instructies geven aan medewerkers van de particuliere beveiligingsdienst. In de praktijk echter heeft de sturing hier, zoals bij de meeste andere netwerken, een vooral informeel karakter. Sturing vindt dan vooral plaats door overleg en advisering.

– *Verzorgen van relatie tussen netwerk en rest politieorganisatie*

De vertegenwoordiger van de politie in het netwerk (vaak een wijkagent) is mede verantwoordelijk voor de relatie tussen het netwerk en andere, niet direct aan het netwerk deelnemende onderdelen van de eigen organisatie. Het kan daarbij gaan om de meldkamer, de surveillancedienst of de recherche. Op verschillende manieren kunnen activiteiten van het netwerk of van deelnemers daaraan afhankelijk zijn van het opereren van deze niet

direct betrokken onderdelen van de politie. Van belang daarbij is in hoeverre deze in hun werk rekening houden met de werkwijzen van en afspraken rond het netwerk.

Tussen het Tweespancollege en de politie zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop aangiften kunnen worden gedaan en over de afhandeling daarvan. De aangiften worden lang niet altijd door de eigen wijkagent opgenomen. Daarmee is het noodzakelijk dat collega's op de hoogte zijn van deze afspraken en op hun beurt zaken ook weer doorgeven.

— Informatieoverdracht

De politie beschikt in vergelijking met de andere partijen in het netwerk vaak over specifieke informatie, zoals over daders of bepaalde veiligheidsproblemen die zich in de wijk, op school of bedrijventerrein hebben voorgedaan. Andere partijen (scholen, bewoners of gemeente) zijn voor hun activiteiten van deze informatie afhankelijk. Bovendien willen partners deze informatie soms hebben om de effectiviteit van interventies vanuit het netwerk te kunnen beoordelen. In de meeste netwerken vormt informatieoverdracht aan partners een belangrijke bijdrage van de politie. Soms is de informatieverzameling en -overdracht uitgewerkt in specifieke werkwijzen of functies. Ook de vertegenwoordiger van de politie maakt regelmatig gebruik van ondersteuning door gespecialiseerde afdelingen voor (informatie)analyse.

Politie mensen kunnen grenzen stellen aan de informatie die zij aan andere partijen geven, bijvoorbeeld op grond van privacyoverwegingen. Ook stellen zij soms niet aan alle partners dezelfde informatie ter beschikking. Bij partners kan terughoudendheid bij de politie in het verstrekken van informatie soms weerstand oproepen. Zij menen bijvoorbeeld dat zij op deze wijze niet in staat zijn de effectiviteit van de werkwijzen van het netwerk te beoordelen.²⁰⁰

Op basis van de hen ter beschikking staande informatie proberen politiemedewerkers soms hun visie op de aard en de ernst van problemen over te brengen op andere partijen. Dit speelt vooral als politiemensen het gevoel hebben dat partners de ernst van de bestaande problemen onderschatten.

200 Zie eerder hoofdstuk 6 voor een uitgebreidere behandeling van de informatieoverdracht binnen veiligheidsnetwerken.

Ook al vormt informatieoverdracht door de politie een belangrijk element binnen de veiligheidsnetwerken, het zou te ver gaan de rol van de politie in de lokale veiligheidszorg hieraan op te hangen. De karakterisering van de politie als 'kenniswerkers' vooral ten behoeve van andere organisaties²⁰¹ geeft een te beperkt beeld van de totale activiteiten.

– *Oplossing concrete problemen*

Een belangrijk deel van de activiteiten van de politie in het netwerk bestaat uit het vinden van oplossingen voor allerlei concrete problemen die zich voordoen op de school, in de wijk, op het bedrijventerrein of in het uitgaansgebied. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om conflicten tussen burens of om overlast door groepen rondhangende jongeren. Voor een deel verwijzen politiemensen burgers hiervoor naar andere instanties. Daarnaast bestaan de 'oplossingen' onder meer uit het aanhoren van de klachten of verhalen van mensen, het met elkaar in gesprek brengen van partijen of het inschakelen van andere instanties. Deze problemen hebben niet altijd alleen betrekking op onveiligheid.

– *Reacties op criminaliteit*

Een deel van de onderzochte netwerken heeft mede tot doel te komen tot reacties op criminaliteit. De politie speelt hierbij in alle gevallen een centrale rol. Vanuit de drugsaanpak Grensstad-Centrum bestaat daarom een nauwe relatie met de recherche, vooral bij de aanpak van de zogenoemde middencriminaliteit. Bij het Tweespancollege zijn er afspraken gemaakt over het doen van aangifte door leerlingen en leerkrachten met betrekking tot gebeurtenissen op en rond de school. De politie kan vervolgens de daders (leerlingen) verwijzen naar Bureau Halt, waarna de Haltstraf wordt uitgevoerd op de school. In de wijk Zuidwijk zijn politie, justitie en jeugdreclassering als onderdeel van het netwerk betrokken bij het opleggen van maatregelen en het uitvoeren van trajecten vanuit de jeugdreclassering aan jongeren uit de doelgroep.

Voortrekkersrol

Bij vijf van de onderzochte netwerken vervult de vertegenwoordiger van de politie (gedurende een periode) de rol van 'voortrekker' of 'kartrekker'.

201 Zie Ericson en Haggerty (1997).

Deze rol ontstaat soms al meteen bij het opzetten van het netwerk. Het initiatief tot het opzetten van het netwerk ligt dan in belangrijke mate bij de wijkagent of netwerkinspecteur. Ook later is het functioneren van deze netwerken voor een groot deel afhankelijk van de inzet van de politie.

Soms is een dergelijke centrale rol van tevoren niet beoogd. Toch blijkt uiteindelijk het netwerk voor een belangrijk deel te worden gedragen door de vertegenwoordiger van de politie. Zijn of haar inzet en enthousiasme dragen ertoe bij dat deze rol bij de politie terechtkomt. Dit wordt soms versterkt doordat de vertegenwoordiger van de politie (vermoedelijk mede onder invloed van de cultuur die vaak heerst op de werkvloer binnen de politieorganisatie) een sterke gerichtheid uitstraalt tot concreet, doelgericht handelen.²⁰² In de ogen van de politievertegenwoordiger bestaat bij het in het begin te veel overlaten aan andere partijen soms het risico dat de samenwerking zal blijven steken in alleen maar 'vergaderen' zonder dat concrete stappen worden gezet. Ook dit draagt ertoe bij dat in vier van de onderzochte netwerken de politie (minstens gedurende een aanzienlijke periode) de coördinatie van het netwerk, geheel of voor een belangrijk deel, op zich neemt.

Werkopvattingen politie

Binnen de onderzochte netwerken lopen de taakopvattingen van de betrokken politiemedewerkers sterk uiteen. In een aantal gevallen blijken zij een tamelijk brede opvatting van hun werk te hebben. Juist ook in deze gevallen is het ontstaan en bestaan van het netwerk voor een belangrijk deel te danken aan de inzet, enthousiasme en betrokkenheid van de betreffende politieman of -vrouw. Andere leden van het netwerk spreken hier vaak met bewondering over de inzet van de betrokken politiemedewerker. Omdat deze politiemensen aan het netwerk een groot belang toekennen en zij zich de problemen persoonlijk aantrekken, bemoeien zij zich ook met onderwerpen die buiten het eigenlijke werkgebied van politie of zelfs veiligheidszorg lijken te liggen.

In het horecagebied Oudstad dreigt door de komst van enkele nieuwe ondernemers een concurrentieslag te ontstaan. Daarmee zullen mogelijk de bestaande prijsafspraken tussen de horeca-eige-

202 Zie onder meer Reuss-Ianni (1983) en Reiner (2000).

naren worden doorbroken. Met enige heimwee wordt gedacht aan de manier waarop de vroegere wijkagent dat probleem zou hebben opgelost. Het verhaal gaat dat hij in zo'n situatie naar de nieuwe eigenaren zou zijn gestapt en zou hebben gezegd: daar moet je mee ophouden! 'Hij was altijd overal bij.' In de regel zal het naleven van prijsafspraken ook door betrokken caféhouders niet worden beschouwd als object voor politiebemoeienis. Toch wordt dit optreden van de vroegere wijkagent ook in dit verband belangrijk gevonden. Op die wijze zou hij ervoor hebben gezorgd dat er tussen de ondernemers een cohesie en daarmee een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het uitgaansgebied ontstond. Zo zou ook een basis zijn ontstaan waarop ondernemers elkaar konden aanspreken op hun verantwoordelijkheden rond de veiligheid van het uitgaansgebied.

Deze vertegenwoordigers van de politie maken soms geen scherp onderscheid tussen hun beroepsleven en privé-leven. De wijkagent op het Tweespancollege is voor de schoolleiding altijd op zijn 06-nummer te bereiken, ook al heeft hij vrij. Als het nodig of gewenst is, komt hij ook dan naar de school. Alhoewel niet alle politiemensen in de netwerken deze werkopvatting hebben, laten de meesten wel een grote inzet en betrokkenheid zien.

Responsibilisering, terugtrekken en het 'managen van verwachtingen'

De deelname van de politie aan lokale veiligheidsnetwerken is mede gebaseerd op het uitgangspunt dat de politie alleen niet in staat is een adequaat antwoord te geven op veel van de veiligheidsproblemen. Vanuit deze visie moeten andere partijen worden overtuigd van de noodzaak van samenwerking en van het belang ook zelf een bijdrage te leveren. Het gaat hier om een concretisering van wat Garland de responsabiliseringsstrategie²⁰³ noemt. Hierbij wordt aan andere, publieke én private, partijen duidelijk gemaakt dat zij hun eigen verantwoordelijkheden hebben en moeten nemen in de zorg voor veiligheid. De nagestreefde nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de veiligheidszorg houdt echter ook in dat andere partijen hun verwachtingen ten aanzien van de politie moeten bijstellen.

203 Garland (1996).

Dit vormt een van de redenen waarom de politie meedoet aan lokale veiligheidsnetwerken. Het is ook een belangrijk aandachtspunt bij haar optreden binnen de netwerken. Telkens weer moet aan andere partijen duidelijk worden gemaakt dat zij 'niet alles' van de politie mogen verwachten. Het besef moet worden gecreëerd dat de politie niet 'voor alle problemen een oplossing' heeft.

"Maar ik ben er ook om duidelijk te maken dat ik niet de oplosser ben van vele problemen: dat ik niet alles kan. Vroeger probeerde je alles te regelen, een burenruzie, een kat in de boom, een auto waarvan de sleutel in heeft laten liggen. Als ze nu over een sleutel in een auto bellen, dan zeg ik eerst: heeft u de ANWB al geprobeerd? Ik probeer de partners duidelijk te maken dat ik niet de joker ben die altijd is in te zetten."

Alhoewel de responsabiliseringsstrategie en dit 'managen van verwachtingen'²⁰⁴ nauw met elkaar verbonden zijn, bestaat er ook een onderlinge spanning. Enerzijds leidt dat ertoe dat de politie samenwerkt met uiteenlopende partijen, anderzijds dat de politie zich bij meerdere netwerken begint terug te trekken, zonder daar overigens uit te stappen. Dit tegenstrijdige patroon treedt op bij vier van de acht onderzochte netwerken. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. In de eerste plaats wordt de positie van de politie binnen de samenwerking geleidelijk geherdefinieerd. De brede, vaak initiërende en stimulerende bijdrage van de politie, gebaseerd op een grote persoonlijke inzet, wordt vervangen door een beperktere bijdrage waarbij de politie slechts als 'het sluitstuk' van het netwerk wordt voorgesteld. De taak van de politie in de lokale veiligheidszorg zou in plaats van een primaire, slechts een secundaire zijn. Deels gaat het hier om een praktisch probleem: de grote inzet en tijdsbesteding binnen het netwerk zijn voor de organisatie (maar soms ook voor de opvolgers van de pioniers) moeilijk blijvend op te brengen. Tegelijkertijd gaat het hier ook om een uitvloeisel van de zogenoemde kerntakendiscussie binnen de politie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de deelname van de politie aan netwerken ertoe zou hebben bijgedragen dat de politie zogenoemde oneigenlijke taken op zich genomen zou hebben. Soms ook wordt eraan

204 De term is in dit verband afkomstig van Crawford (1997), p. 176.

getwijfeld of de bijdrage aan het netwerk wel voldoende past in het streven naar een 'meetbare output' en 'efficiënter' werken. Op de achtergrond bestaat daarbij soms de neiging om opsporing en 'crime-fighting' als belangrijker en meer als 'echte politietaken' te zien dan preventie (waarmee de netwerken, overigens deels ten onrechte, vooral worden geassocieerd).

Deze dubbelbeweging tussen responsabilisering en tegelijk terugtrekken op kernactiviteiten kan aan de hand van twee voorbeelden worden duidelijk gemaakt.

Voorbeeld I: van coördinator en trekker naar een bescheiden rol

In de ontwikkeling van het netwerk in het horecagebied Oudstad speelde de netwerkinspecteur van de politie de eerste jaren een centrale rol. Hij slaagde erin een groot aantal partijen, waaronder de gemeente, mee te laten doen aan de samenwerking. Hij nam daarbij coördinerende taken op zich, zoals het voorzitterschap van de Kwaliteitskring Oudstad. Met de komst van een nieuwe netwerkinspecteur zijn door de politie veel taken afgestoten. De coördinatie wordt nu niet meer door de politie uitgevoerd. Ook heeft de politie de bijdrage aan allerlei deelprojecten stopgezet. Naast een verschil in werkopvatting tussen twee politiemensen, speelt hier ook het beleid van de politie een rol om zich meer te concentreren op de 'kerntaken'.

Voorbeeld II: 'iedereen terug naar zijn core-business'

Reeds in de jaren tachtig ontstond een nauwe samenwerking tussen de voetbalclub FC Kerkstad en de politie in de aanpak van voetbalvandalisme. Daarbij nam in de praktijk de politie veel taken en verantwoordelijkheden op zich. Zo werden door de politie de kosten betaald van containers om groepen supporters van elkaar te scheiden. In 2002 wordt een nieuw convenant ondertekend tussen de betrokken partijen. Daarbij wordt onder druk van de politie tot een andere en in veel opzichten striktere verantwoordelijkheidsverdeling gekomen. Uitgangspunt daarbij is dat 'iedereen terug moet naar zijn core-business'. De voetbalclub wordt daarbij verantwoordelijk gesteld voor de veiligheid in het stadion. Politie en gemeente nemen de verantwoordelijkheid voor de veiligheid buiten het stadionterrein. Argument daarbij is dat de politie zich tot haar

(kern)taken moet beperken en dat een maatschappelijke actor als een voetbalclub eigen verantwoordelijkheden heeft.

Met deze ontwikkeling lijkt een tweede generatie netwerken te ontstaan. Bij de eerste generatie ging het primair om het samenwerken. Daarbij raakten de werkwijzen van afzonderlijke partijen soms aanzienlijk verweven of geïntegreerd. De tweede generatie netwerken lijkt deels een reactie hierop. In belangrijke mate ontstaan zij echter vooral door het streven van de politie zich te concentreren op haar 'kerntaken'. Bij deze tweede generatie netwerken gaat het nog steeds om samenwerking, maar daarbij geldt als uitgangspunt dat er een strikte scheiding moet worden aangebracht tussen de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen. In de praktijk komt dit vooral neer op een engere interpretatie van de verantwoordelijkheden en taken van de politie. Verondersteld wordt daarbij dat andere partijen niet alleen hun eigen taken en verantwoordelijkheden op zich nemen, maar ook verantwoordelijkheden voor het netwerk als geheel van de politie overnemen.

Deze combinatie van responsabilisering en terugtrekking levert in meerdere opzichten een tamelijk wankel posities op. Andere partijen vrezen dat met het terugtrekken van de politie de basis onder de samenwerking zal wegvallen. Soms zijn ze van oordeel dat de politie zich zo aan haar eigenlijke taken onttrekt. Bij het bedrijventerrein Grensstreek speelde deze opvatting over de politie van meet af aan een rol. In andere gevallen, zoals bij de voetbalclub FC Kerkstad en het horecagebied Oudstad, kunnen partners het op zich wel billijken dat de politie bepaalde taken niet meer op zich neemt (zoals de coördinatie van het netwerk, het voorzitterschap over de kwaliteit van het horecagebied of de kosten van de afscheiding tussen supportersstromen). De door de politie gehanteerde principiële argumenten over een nieuwe en striktere verantwoordelijkheidsverdeling vinden bij partners vaak begrip, zij het soms met aarzeling. Men vreest echter wel dat andere partijen er niet altijd in zullen slagen de eerdere taken van de politie over te nemen en de politie in dat opzicht te vervangen.

Ook voor de politie zelf lijkt de dubbele strategie van responsabilisering en terugtrekking nieuwe onzekerheden op te leveren. Ten eerste loopt de politie zo de kans invloedsmogelijkheden te verliezen. De politie kan wel beslissen bepaalde taken niet meer uit te voeren en aan andere partijen over te laten. In de praktijk wordt soms dan toch nog de eindverantwoordelijk-

heid daarover geclaimd. Daarbij kunnen formele gronden een rol spelen, maar ook de behoefte niet alle invloedsmogelijkheden uit handen te geven.

Zo geeft de politie bij het bedrijventerrein Grensstreek aan niet de middelen te hebben daar een intensieve surveillance uit te voeren. Bovendien wordt de collectieve beveiliging (ook in de vorm van een surveillance in de publieke ruimte van het bedrijventerrein) primair beschouwd als verantwoordelijkheid van de ondernemers. Deze bekostigen dan ook deze activiteiten van het particuliere beveiligingsbedrijf. Desondanks claimt de politie de eindverantwoordelijkheid voor deze surveillance. In het convenant is daarom opgenomen dat de 'uiteindelijke zeggenschap over en controle op de projectsurveillance' ligt bij de politie. De surveillance door het beveiligingsbedrijf vindt aldus dit convenant plaats onder 'verantwoordelijkheid en supervisie' van de politie.

Ook op een andere wijze kan de politie zo in een moeilijke positie terechtkomen. Wat gebeurt er op het moment dat de verantwoordelijkheidsverdeling met een 'teruggetrokken' politie niet blijkt te functioneren of zich ernstige veiligheidsproblemen voordoen, waar bijvoorbeeld om direct politieoptreden wordt gevraagd? Zal de politie dan alsnog het heft in handen nemen? Maar welke gevolgen heeft dit dan voor de houdbaarheid en acceptatie van het terugtrekken door de politie?

Volgens de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en betaaldvoetbalclub, vormt de veiligheid in het stadion de verantwoordelijkheid van de club. Op dit moment twijfelen verschillende partijen of de club ooit in staat zal zijn dit te realiseren. Zal de club de kosten van beveiliging volledig op zich kunnen nemen en een voldoende aantal stewards bij thuiswedstrijden op de been kunnen krijgen? Maar als het in het stadion fout gaat, wordt dan toch niet weer als vanouds een optreden door de politie verwacht of vereist? Nu al blijft de politie voortdurend paraat om in te kunnen grijpen als het fout gaat of dreigt te gaan met supporters.

Van belang hierbij is vooral welk effect het besef dat de politie het uiteindelijk toch niet zal laten afweten, zal hebben op het gedrag van andere partijen. Het is niet uitgesloten dat zij hierop zullen anticiperen.

Deze ambivalente en tegenstrijdige positie van de politie kan ertoe leiden dat de politie in een samenwerkingsverband meerdere rollen tegelijk speelt, die niet altijd gemakkelijk te combineren zijn.

In het netwerk bij het bedrijventerrein Grensstreek vervult de politie minstens drie verschillende rollen. Ten eerste is de politie een min of meer gelijkwaardige partner voor de andere partijen. Daarnaast functioneert de politie tot op zekere hoogte als opdrachtgever of hiërarchisch hoger staande partij (bijvoorbeeld wanneer opdrachten of instructies worden gegeven aan medewerkers van het particuliere beveiligingsbedrijf). Tot slot is de politie, formeel maar ook feitelijk, belast met het toezicht op de werkzaamheden van het beveiligingsbedrijf. Elk van deze rollen brengt andere relaties tot de deelnemers in het netwerk met zich mee, evenals andere verwachtingen en bevoegdheden. De drie rollen kunnen onderling conflicteren.

Opmerkelijk, en tekenend voor de informele en persoonsgebonden verhoudingen die binnen lokale netwerken heersen, is dat partijen de verschillende rollen vaak niet als zodanig onderkennen. Men ervaart de politie vooral als partner, niet als opdrachtgever en hoogstens in formele en indirecte zin als toezichthouder.

Opvattingen partners over politie

Vooral in de kleinere, minder complexe netwerken is voor partners de 'wijkagent' het dagelijks gezicht van de politie. Met hem of haar heeft men vooral te maken. Het oordeel van de partners over het functioneren van de politie wordt dan ook voor een belangrijk deel hierdoor bepaald. In de regel oordelen partners (zeer) positief over de vertegenwoordiger van de politie in hun netwerk. Men is vaak lovend over de inzet, betrokkenheid en motivatie van de wijkagent. Er valt goed mee samen te werken en er kunnen directe, concrete afspraken worden gemaakt.

Zodra het echter gaat over de rest van de politieorganisatie, komen partners vaak tot een ander oordeel. Het kan dan zowel gaan over de leiding van de politie, als over andere onderdelen van de organisatie, zoals de meldkamer, noodhulp (surveillancedienst) of recherche. Ten eerste wordt soms geconstateerd dat er een groot verschil bestaat in betrokkenheid bij het netwerk tussen de wijkagent en zijn of haar leidinggevende(n). Volgens zowel wijkagent als partners zou de steun

vanuit de leiding voor de deelname aan en afspraken met het netwerk soms tamelijk beperkt zijn. Blijkbaar, zo wordt verondersteld, tellen voor de leiding andere overwegingen en omstandigheden vaak zwaarder, waaronder andere prioriteiten, de discussie over de zogenoemde kerntaken van de politie (waarin de deelname aan het netwerk niet altijd goed is in te passen), de kosten van deelname aan het netwerk, de gevolgen voor de eigen autonomie of een (prestige)strijd met de gemeente. Daarnaast wordt door partners soms geconstateerd dat afspraken in het netwerk met de politie door andere onderdelen van de politieorganisatie niet worden nagekomen. Die andere onderdelen lijken soms niet op de hoogte van deze afspraken (ook al zijn ze vaak al tijden geleden gemaakt) of voelen zich daaraan niet gebonden.

Tussen politie en Tweespancollege is de afspraak gemaakt dat in gevallen van diefstal, bedreiging en geweld altijd aangifte wordt gedaan. De leiding van de school constateert echter dat er op het politiebureau telkens weer politiemensen zijn die de aangifte niet willen opnemen.

Wijkagenten constateren soms dat zowel bij leiding als collega's de steun voor hun werk en de door hen met partners gemaakte afspraken soms moeilijk ligt. Het gevolg is dat afspraken met partners soms niet worden nagekomen.

“Het belang van dit werk is soms moeilijk aan te geven bij bijvoorbeeld de Noodhulp. Die zien het belang van de wijkagent toch al niet zo zitten. Dat zijn de geitenwollensokken en zo, dat is allemaal maar koffiedrinken (...). Maar het is soms wel moeilijk om bij de leiding steun te vinden voor bepaalde activiteiten in het kader van een wijkprogramma. Het wordt gemakkelijk ondergesneeuwd door andere prioriteiten die altijd weer zwaarder wegen.”

Het functioneren van de politie in het netwerk wordt in de ogen van de partners soms belemmerd door praktische omstandigheden. Gebrek aan tijd of aan andere middelen kan daarbij een rol spelen. Wijkagenten zijn soms slechts voor een deel van de tijd (bijvoorbeeld de helft) vrijgemaakt voor wijkgerichte activiteiten, waaronder die voor het betreffende netwerk. Voor de rest van hun tijd moeten zij bijvoorbeeld meedraaien in

de surveillancedienst of andere werkzaamheden. Ook regelmatige personele wisselingen bij de politie worden door partners als probleem ervaren. Telkens weer moet de nieuwe politieman of -vrouw worden ingewerkt, zich in de problematiek verdiepen en contacten opbouwen. Deze wisselingen zijn des te meer een probleem omdat de samenwerking in veel netwerken een nogal persoonsgebonden karakter heeft.

Alhoewel partners in de regel positief zijn over de bijdrage van de politie aan het netwerk (en vooral over de rol van de wijkagent hierbij), heerst soms ook enig wantrouwen tegenover de politie. Deels hangt dit samen met de genoemde factoren. Men vraagt zich af of afspraken met de politie gemaakt in het netwerk uiteindelijk wel zullen worden nagekomen. Zullen deze niet worden doorkruist doordat elders in de organisatie andere prioriteiten gelden?

“(...) dat is inderdaad een punt waar ik zo bang voor ben. Ze zeggen bij de politie wel dat ze dingen zullen doen, maar de vraag is natuurlijk: zullen ze dat ook doen? (...) het heeft wel de vrees aangewakkerd, zal de politie ook echt gaan doen, wat ze belooft? Kan ze dat wel waarmaken?”

Ook vragen partners zich soms af of de in het netwerk gemaakte afspraken wel zullen worden nagekomen, gezien de vaak binnen de politie optredende communicatieproblemen. Het is soms blijkbaar afwachten of politiemensen elders in de organisatie wel op de hoogte zijn van de afspraken.

“Een zwak punt van de politie is dat het een zeer groot apparaat is (...). In de samenwerking met de politie treedt naar mijn idee veel ruis op, er zijn altijd weer communicatieproblemen. Je kunt wel afspraken met de netwerkinspecteur maken, maar dat betekent nog niet dat de surveillance ook doet wat jij hebt afgesproken (...). Dat is diverse malen gebeurd. Dan moet je constateren dat afspraken met voeten getreden worden.”

Dit wantrouwen tegenover de politie als organisatie wordt deels ingegeven door herinneringen aan de wijze waarop in de ogen van partners de politie in het verleden opereerde. Juist omdat toen de politie vaak als onbereikbaar werd ervaren of onvoldoende zou hebben gereageerd, keert de vrees terug voor herhaling. Bij twee netwerken wordt dit wantrouwen

mede ingegeven doordat partners veronderstellen dat mogelijk het Openbaar Ministerie aan activiteiten vanuit de politie onvoldoende het nodige vervolg of steun zal geven.

Bij verschillende netwerken wordt door partners geconstateerd dat de politie, na een periode van intensieve betrokkenheid, zich (deels) lijkt terug te trekken. Soms wordt dit expliciet door de politie aangegeven, bijvoorbeeld omdat bepaalde activiteiten niet (meer) zouden passen in haar 'kerntaken'. Het streven van de politie naar een striktere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sommige taken naar andere organisaties moeten gaan, lijkt op zich door partners te worden geaccepteerd. Wel constateren partners dat dit proces soms te abrupt of te snel verloopt, waardoor taken niet goed worden overgenomen. Soms bestaat de twijfel of taken die eerder door de politie werden gedaan door andere partijen wel zijn op te brengen. In een van de netwerken wordt geconstateerd dat het terugtrekken door de politie niet alleen betrekking heeft op algemene taken zoals de coördinatie. Met het terugtrekken zou de politie ook minder bereikbaar en aanspreekbaar zijn geworden voor partners, buurtbewoners en ondernemers. Deze vorm van terugtrekken door de politie kan bij partners niet op begrip rekenen.

In andere gevallen gaat het bij het terugtrekken door de politie veel meer om een sluipend proces. Meestal is dit ook niet aangekondigd, maar partners leiden dit af uit allerlei losse signalen. Voor partners is vaak niet duidelijk wat de achtergronden van dit terugtrekken door de politie zijn. In één geval wordt verondersteld dat de betrokkenheid van de politie bij het netwerk slechts wordt gecontinueerd als er voortdurend signalen naar de politie worden doorgegeven dat er (nog steeds) problemen zijn. Verondersteld wordt dat de politie als uitgangspunt hanteert: geen bericht is goed bericht. Partners hebben daarom besloten regelmatig aan de bel te trekken, ook om te voorkomen dat het formele terugtrekken door de politie neer gaat komen op het afschuiven van taken:

"Wat je dan merkt, is dat er bij de politie heel moeilijk een ingang is te vinden (...). Daar wordt dan blijkbaar geredeneerd als er geen klachten komen uit een wijk (...), dan is er blijkbaar minder behoefte aan politieondersteuning. In feite omdat wij als preventiegroep ons werk goed deden, heb je minder meldingen en daardoor krijg je minder politie, dat is een lering die wij daaruit getrokken hebben."

7.2 Gemeenten

Bij zeven van de acht onderzochte netwerken is de gemeente een, vaak centrale, partner.²⁰⁵ In drie van de netwerken lag het initiatief tot de oprichting deels bij de gemeente. In de andere gevallen werd de gemeente er later bij betrokken.

Bij zes van de zeven netwerken waar het hier over gaat, bestaat bij andere partijen veel kritiek op het functioneren van de gemeente. De gemeente wordt door meerdere van hen gekenschetst als 'de zwakste partij in de samenwerking', zelfs in gevallen waar het initiatief tot het netwerk oorspronkelijk bij de gemeente lag.

In interviews met deelnemers aan de lokale veiligheidsnetwerken komen verschillende factoren naar voren die hierbij een rol zouden spelen. In de eerste plaats zouden vanuit de gemeente vaak meerdere afdelingen en/of diensten, direct of indirect, bij het netwerk zijn betrokken. Elk van deze gemeentelijke onderdelen beschikt over specifieke kennis, middelen, deskundigheid of (toegangs)kanalen waarvan het netwerk in meerdere of mindere mate afhankelijk is. Tussen de betrokken afdelingen of diensten is in veel van de onderzochte gevallen onderling echter sprake van concurrentie, onvoldoende afstemming of zelfs strijd. Dit kan zich op verschillende manieren uiten. Afdelingen of diensten blijken bijvoorbeeld niet van elkaars beslissingen of maatregelen op de hoogte te zijn of proberen problemen en verantwoordelijkheden naar elkaar door te schuiven. Soms ook bestaan er verschillen in visie tussen de gemeentelijke diensten of afdelingen. In andere gevallen gaat het eerder om onbedoelde gevolgen van bureaucratische verkokering of om tactieken, gehanteerd in een onderlinge strijd. In vele interviews wordt gesproken van 'ambtelijke afwachtendheid', 'besluiteloosheid', 'traagheid van ambtelijke molens' of van 'gemeentelijke vergadercircuits'.

De hier genoemde verschijnselen kunnen worden versterkt als er vanuit de gemeente geen duidelijke visie bestaat op de veiligheidsproblemen en/of de daarbij wenselijke aanpak. Gebrek aan prioriteit vanuit bestuur of lokale politiek of 'politieke gevoeligheid' kunnen ertoe bijdragen dat door de gemeente naar buiten toe (een tijdlang) geen duidelijk standpunt wordt ingenomen. Het ontbreken van een budget specifiek voor de veiligheidszorg binnen de gemeente kan hier eveneens een rol spelen.

205 Alleen bij het netwerk rond het Tweespancollege is de gemeente geen deelnemer.

Voor partners lijkt het dan alsof vertegenwoordigers van de gemeente problemen telkens vooruit schuiven. De kosten van maatregelen of een gebrek aan financiële middelen kunnen hierbij als argument worden gehanteerd. Zo roept het streven van de politie om zich terug te trekken op 'kerntaken' bij gemeenten soms de vrees op te worden opgezadeld met de kosten daarvan. Dit kan vervolgens intern binnen de gemeente tot een strijd leiden over wie deze kosten uiteindelijk op de begroting gaat krijgen. Voor partners in het netwerk is als buitenstaanders vaak alleen het eindresultaat zichtbaar, namelijk dat de beloofde maatregelen te laat, onvolledig of soms helemaal niet worden uitgevoerd.

In het uitgaansgebied is op verkeersborden aangegeven op welke tijden daar wel en niet auto's mogen rijden en er geparkeerd mag worden. Veel van de borden zijn echter onleesbaar, doordat ze beplakt zijn met stickers. Bovendien werkt een afsluitsysteem van het gebied vanwege een technisch mankement al bijna een jaar niet meer. Hierdoor kan de politie geen bonnen uitschrijven. Door de politie is bijna een jaar geleden een inventarisatie gemaakt van nodige maatregelen en aanpassingen. Nu moet de gemeente deze maatregelen gaan uitvoeren. Telkens weer blijkt er iets tussen te komen. Iedere keer blijft de zaak weer een paar maanden liggen. De ergernis hierover bij onder meer politie en buurtbewoners hoopt zich op.

Het onbegrip over de opstelling van de gemeente en de soms bestaande onvrede over het gebrek aan doelgerichtheid en daadkracht hangen deels samen met verschillen in perspectief tussen vertegenwoordigers van gemeente en sommige andere deelnemers. Burgers, ondernemers en vaak ook betrokken politiemensen zoals een wijkagent zijn in de regel sterk gericht op het nemen van directe, concrete en bij voorkeur zichtbare maatregelen. Ambtenaren van een gemeente daarentegen letten soms meer op eisen als behoorlijkheid van bestuur, hoor en wederhoor, het op de juiste wijze doorlopen van procedures of het politiek draagvlak. Tussen partijen ontstaat zo onder meer een verschil in tijdshorizon.

Dit verschil in perspectief kan ertoe leiden dat in de ogen van gemeentelijke ambtenaren andere partijen onvoldoende begrip hebben voor de noodzaak procedures zorgvuldig te doorlopen en/of niet begrijpen dat sommige maatregelen, hoe sympathiek ook, niet van de ene op de

andere dag zijn te nemen. Vanuit de optiek van samenwerkingspartners kunnen gemeentelijke ambtenaren zo echter als afwachtend, afstandelijk, besluiteloos of als 'vergadertijgers' worden ervaren. De directe emotionele betrokkenheid van burgers of ondernemers bij de problemen leidt ertoe dat de opstelling van gemeenteambtenaren in het netwerk wordt ervaren als afstandelijk en soms als onbegrijpelijk. Men vraagt zich soms af of deze wel snappen waar het allemaal over gaat.

"De gemeente moet zich veel meer realiseren wat het inhoudt voor de mensen om hier te wonen en te werken. Ik zeg dan ook vaak: 'Oké, jullie komen hier van acht tot drie uur en wonen hier helemaal niet. Jullie realiseren je niet wat zich hier allemaal afspeelt.' De emotionele binding van bewoners en ondernemers, ik denk dat men zich dat niet realiseert."

Deels worden de problemen ingegeven door de kloof tussen de juridische en bestuurlijke invalshoeken die binnen het gemeenteparaat worden gehanteerd en de op concrete oplossingen gerichte denkwijze van andere partijen. Niet alleen zou dat volgens samenwerkingspartners tot vertraging leiden, maar ook zou zo de aandacht van de 'echte problemen' worden afgeleid. Initiatieven van partijen dreigen zo in wederzijds onbegrip stuk te lopen.

"Wat gewoon een groot probleem is, is dat de gemeente de neiging heeft om alle initiatieven juridisch te gaan bekijken. Daarmee loop je het gevaar dat je ieder initiatief in de kiem smoort. Bijvoorbeeld, op een gegeven moment kwamen wij met het initiatief om glasbakken op straat te zetten. Nou, dan krijg je meteen, ja, maar is wel aan alle voorwaarden voldaan voor het plaatsen van glasbakken? Nee dus. Dan moet er aan allerlei voorwaarden worden voldaan. Dan zeggen wij, ja, maar probeer je nu eens te verplaatsen in de positie van die ander. Die is daar even echt niet in geïnteresseerd."

Tot slot zou de gemeente in de ogen van andere partners niet altijd haar verantwoordelijkheden binnen de samenwerking op zich nemen. Door de partners wordt dit des te meer als een probleem gezien, omdat men soms het gevoel heeft dat vanuit de gemeente wel geprobeerd wordt met de eer van de initiatieven te gaan strijken.

De hier geschetste problemen spelen op verschillende manieren een rol. Deze worden hier nader toegelicht rond drie belangrijke thema's die zijn verbonden aan de positie die de gemeente inneemt binnen lokale veiligheidsnetwerken. Het gaat hier om de zogenoemde wijkgerichte aanpak, de gemeentelijke regie en de bestuurlijke handhaving.

Wijkgerichte aanpak

Alle drie de gemeenten hanteren sinds een aantal jaren een wijkgerichte aanpak. Deze gemeenten hebben een aparte afdeling, team of dienst in het leven geroepen die specifiek hierop is gericht. Twee van deze gemeenten kennen ook eigen wijkbureaus of stadsdeelkantoren. Bij deze op de wijk-aanpak gerichte organisatorische eenheden ligt de nadruk op een zogenoemde 'procesgerichte taak'.²⁰⁶ Dit houdt in dat zij, in tegenstelling tot de andere gemeentelijke sectorale diensten, (vrijwel) geen eigen 'product' hebben. De wijkgerichte afdelingen of diensten (waarvan de medewerkers bijvoorbeeld een functie hebben als stadsdeel- of wijkcoördinator), hebben een dubbele taak. Ten eerste moeten zij 'dwarsverbanden' tot stand brengen tussen de verschillende organisaties en instanties, zowel binnen als buiten de gemeente, met als doel in de wijk meer samenhang te creëren in de dienstverlening. Het wijkteam, de -afdeling of -dienst heeft binnen de gemeente vaak de meest directe bemoeienis met het netwerk en vervult ten aanzien van de andere gemeentelijke partijen een coördinerende rol. Daarnaast moeten zij de schakel vormen tussen burgers en gemeente. Op deze wijze moet de lokale overheid beter op de hoogte raken van de wensen en behoeften van burgers, die zo meer zicht krijgen op het beleid van de gemeente.

Deze organisatorische constructie brengt verschillende complicaties met zich. Vaak is sprake van een fragmentatie van de bijdrage van de gemeente aan het netwerk. Binnen andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat heeft de wijkgerichte aanpak vaak (nog) niet een duidelijke positie verworven en geniet zij slechts een lage prioriteit. Eerder lijkt de wijkaanpak in nogal wat gevallen te worden beschouwd als een 'lastige bijkomstigheid'. Tegelijk heeft het wijkteam binnen de gemeente vaak een tamelijk zwakke positie. Het beschikt niet over bevoegdheden andere diensten te dwingen mee te doen aan de wijkaanpak of daar in hun werk reke-

206 In twee van de drie gevallen beperkt de taak zich hier (vrijwel) toe.

ning mee te houden. Het gevolg kan zijn dat een wijk- of stadsdeelcoördinator bepaalde afspraken met het netwerk heeft gemaakt, die vervolgens worden doorkruist of niet worden nagekomen door een andere dienst of afdeling. Niet alleen leidt dit tot ergernis bij andere partijen, maar op den duur ook tot verlies van vertrouwen in de wijkcoördinator.

Rond de drie basisscholen doet zich op een gegeven moment een discussie voor over de vraag of rond het schoolplein een hoog hek moet worden geplaatst. Aanleiding is het beleid van een gemeentelijke dienst om vernielingen bij scholen tegen te gaan met dit type fysieke maatregelen. De verwachting is dat met een hoog hek kinderen uit de buurt niet meer op het schoolplein komen, waardoor de hoeveelheid vernielingen aan scholen wordt teruggedrongen. Alhoewel een deel van de buurtbewoners deze gedachte ondersteunt, verklaren scholen en wijkbureau van de gemeente zich tegen deze maatregel. Men wil vasthouden aan het uitgangspunt dat de schoolpleinen buiten de schooluren ook voor spelende kinderen uit de buurt zijn. Netwerk en wijkbureau van de gemeente worden echter gepasseerd. De betreffende dienst van de gemeente houdt vast aan het algemene beleid en zal de hekken gaan plaatsen. Tekenend is dat niemand uit het netwerk, ook het wijkbureau van de gemeente niet, erachter kan komen wanneer dit gaat gebeuren. "De scholen willen geen hekken, wij trouwens ook niet. Maar elders binnen de gemeente is er wel een dienst die deze hekken wilde plaatsen. Daarbij zijn wij buitenspel gezet. Wij kregen gewoon de mededeling dat de hekken er kwamen."

De introductie van de wijkgerichte aanpak leidt ertoe dat de gemeentelijke organisatie aanzienlijk complexer wordt. Bij maatregelen waar voorheen een gemeentelijke dienst zelfstandig beslissingen kon nemen, moet nu vaak ook minstens de wijkgerichte afdeling worden betrokken. Dit leidt tot meer overleg, afstemming, onderhandelingen en vaak ook papierwerk. Ook voor burgers is dit soms merkbaar. Waar vroeger burgers direct contact konden opnemen met de betreffende gemeentelijke dienst, lopen de contacten nu via de wijk- of stadsdeelcoördinator. Alhoewel de wijk-aanpak juist in het leven is geroepen om de relatie met burgers te verbeteren, hebben vertegenwoordigers van buurtbewoners vaak het gevoel dat zij daardoor eerder te maken hebben met een 'extra obstakel' of omweg.

Gemeentelijke regie

Veel van de deelnemers in de onderzochte netwerken menen dat op grond van de regierol van gemeenten in het integraal veiligheidsbeleid, ook de coördinatie van hun eigen netwerk bij deze partij thuishoort. Slechts bij twee van de acht onderzochte netwerken ligt deze coördinatie feitelijk bij de gemeente.²⁰⁷ Het ontbreken van een gemeentelijke coördinatie is volgens partijen niet zozeer het resultaat van een onderlinge afspraak, maar van het tekort schieten door de gemeente. Over de vraag wie de coördinatie binnen het netwerk op zich moet nemen, vindt in veel gevallen een vrij permanente, zij het soms verborgen strijd plaats. Ook de vertegenwoordiger van de gemeente in het netwerk is soms van oordeel dat de regie in het netwerk eigenlijk bij de gemeente thuishoort.

Verschillende omstandigheden maken dat de gemeente in de meerderheid van de gevallen deze taak toch niet uitoefent. Ten eerste hangt dat opnieuw samen met de zwakke positie van de gemeentelijke afdeling of dienst die is belast met de wijkgerichte aanpak. Terwijl andere afdelingen vaak geen hoge prioriteit toekennen aan de wijkaanpak, beschikt deze organisatorische eenheid niet over de bevoegdheden hen op één lijn te krijgen.

Daarmee wordt ook de coördinatie van externe instanties in een veiligheidsnetwerk moeilijk. Ten tweede spelen er vaak allerlei praktische omstandigheden een rol, zoals het gebrek aan personele capaciteit, tijd en de druk van andere taken. Ten derde zijn er voor de medewerkers belast met de wijkaanpak (zoals een wijkcoördinator) uiteenlopende argumenten om van de coördinatie van deze netwerken af te zien. Zo meent men vaak dat de regietaak van de gemeente in het integraal veiligheidsbeleid zich alleen zou moeten richten op de coördinatie van beleids- of beleidsgerichte processen. De coördinatie van uitvoeringsnetwerken met concrete taken ten aanzien van bepaalde veiligheidsproblemen zou volgens deze opvatting hier niet onder vallen. Dit type coördinatie sluit in menig geval ook niet aan bij de ambities van de betreffende gemeenteamtensaren. Volgens andere, meer op concreet handelen gerichte deelnemers zouden deze gemeentelijke medewerkers liever bezig zijn met 'beleid' of 'andere theoretische zaken.' Hoogstens is men bereid het netwerk in de aanloop-

207 Het gaat hier om de wijkgerichte aanpak in Grensstad-Noord en de drugsaanpak Grensstad-Centrum. Bij twee andere netwerken (rond de drie basisscholen in Drieluik en bij het horecagebied Oudstad) is sprake van een gedeeltelijke of tijdelijke coördinatie door de gemeente.

fase te ondersteunen of de coördinatie tussen netwerken op zich te nemen. Soms ook wordt als argument gegeven dat de betrokken partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van hun netwerk. Het gevolg van dit alles is, zoals eerder in hoofdstuk zes al is beschreven, dat de coördinatie van de netwerken vaak onvoldoende uit de verf komt, verbrokkeld raakt over meerdere partijen en/of dat er een sluimerend verschil van mening is over wie de coördinatie op zich zou moeten nemen (waarbij de anderen vooral naar de gemeente kijken).

Bestuurlijke handhaving

Bij drie van de onderzochte netwerken bestaat de bijdrage van de gemeente onder meer uit vormen van bestuurlijke handhaving.²⁰⁸ Dit gebeurt vooral door het verlenen van vergunningen, waarbij eisen en voorwaarden worden gesteld aan burgers of ondernemers. Vervolgens moet toezicht worden gehouden op de naleving daarvan. Bij niet-naleving zou dat gevolgen moeten hebben voor de overtreder, bijvoorbeeld voor de vergunning. Op deze wijze wordt geprobeerd de sociale, fysieke en/of economische gelegenheid tot criminaliteit terug te dringen.

Bij twee van deze drie netwerken hebben samenwerkingspartners kritiek op de wijze waarop de gemeente deze bestuurlijke handhaving uitvoert. Deze zou in de praktijk achterblijven bij de verwachtingen. Voor een belangrijk deel spelen hier weer dezelfde factoren een rol. De taken in de bestuurlijke handhaving zouden binnen de gemeente over te veel partijen verspreid zijn. De betrokken afdelingen en diensten binnen de gemeente zouden daarbij soms langs elkaar heen werken. Tegenstellingen tussen afdelingen en diensten zouden bijdragen aan versnippering, zodat de beoogde 'integrale aanpak' vaak onvoldoende wordt gerealiseerd. Bovendien zou handhaving binnen deze gemeenten (nog) onvoldoende vanzelfsprekend zijn en te weinig prioriteit krijgen. Sommige samenwerkingspartners vragen zich bovendien af of de gemeenten, zeker gezien de soms complexe taken in de handhaving, hier wel voldoende voor zijn toegerust.

Aan deze kritiek van samenwerkingspartners, overigens deels onderschreven door gemeenteamttenaren, ligt soms een verschil in opvatting

208 Het gaat hier om het project drugsaanpak Grensstad-Centrum, het netwerk rond de voetbalclub FC Kerkstad en het netwerk rond het horecagebied Oudstad.

ten grondslag over de aard en ernst van de veiligheidsproblemen en in het verlengde daarvan over de te hanteren aanpak, ook bij de bestuurlijke handhaving. Zo wordt een van de onderzochte gemeenten verweten 'niet het maximale' te doen aan de handhaving. Volgens de kritiek zou deze gemeente bij de handhaving nog te veel uitgaan van principes van 'behoorlijk bestuur.' Dit zou een gevolg zijn van een onvoldoende besef bij de gemeente van de ernst van de drugsoverlast in de Binnenstad en van de georganiseerde misdaad die daarachter schuil zou gaan. Volgens deze opvatting zou het stadium van 'behoorlijk bestuur' achterhaald zijn. De ernst van de problemen wordt vergeleken met een situatie van 'oorlog' waarbij hardere maatregelen nodig zouden zijn. Daarbij zou geen ruimte meer zijn voor ambtenaren die zich te veel bekommeren om 'behoorlijk bestuur'. Integendeel, deze worden zelfs in een van de interviews vergeleken met verraders die zo 'hun eigen leger van binnenuit bevechten'.

"De gemeente doet heel veel, maar ze doet nog niet het maximale. Je moet een handhavingsmentaliteit hebben. Die houding is er niet. Bij de gemeente doen ze alles vanuit een behoorlijkheidscriterium. (...) Het gaat om doorgewinterde criminelen aan wie de oorlog verklaard moet worden. (...) Heel het optreden van de gemeente dient erop gericht te zijn hard, consequent en diep ingrijpend op te treden. Risico's moeten niet worden gemeden en alle afdelingen dienen langs deze lijn te handelen. Alleen dan kan de gemeente volhouden er alles aan gedaan te hebben het hele drugsvraagstuk zo beheersbaar mogelijk te houden."

Door de deelname aan lokale veiligheidsnetwerken ontstaan directe relaties tussen gemeenteamttenaren en andere partijen, zoals (groepen) burgers, ondernemers of hulpverlenende instanties. Niet altijd is duidelijk hoe dit zich verhoudt tot formele besluitvormings- en verantwoordingskanalen. Voor bijvoorbeeld gemeentebestuur of gemeenteraad kan het moeilijk zijn zicht te krijgen op de afspraken die, vaak ook mede namens de lokale overheid, binnen deze netwerken worden gemaakt over bijvoorbeeld de aanpak van een bepaald veiligheidsprobleem. Een gemeenteraad kan daar op die wijze pas achteraf achterkomen. Bij een van de onderzochte netwerken zijn gemeenteraadsleden van oordeel dat zij door de rechtstreekse contacten tussen enerzijds ambtenaren en anderzijds burgers en/of ondernemers en hun vertegenwoordigers gepasseerd worden en buiten spel worden gezet.

De kans bestaat dat op deze wijze min of meer principiële vragen met betrekking tot lokale veiligheidsnetwerken niet in het openbaar aan de orde komen. Ook 'politieke' vraagstukken komen zo niet in de raad of het bestuur aan bod, maar worden praktisch opgelost in rechtstreekse contacten tussen ambtenaren en burgers of ondernemers. De versterkte participatie en betrokkenheid van burgers gaat zo gepaard met een sterkere positie van ambtenaren. Er lijkt dan ook sprake van een dubbelbeweging: enerzijds treedt hier een de-politisering op (in de vorm van een verambtelijking), anderzijds een verplaatsing van politiek naar circuits waarin publieke verantwoording vaak niet meer aan de orde komt.

Zo nemen enkele gemeenteammbtenaren namens een gemeente deel aan een werkgroep die de sturing heeft over een private beveiliging van een publieke ruimte. Over de vraag in hoeverre de gemeente dit beleid steunt, is nooit een publieke discussie gevoerd. Ook heeft nooit een politieke of publieke besluitvorming plaatsgevonden over mogelijke grenzen aan privaat toezicht in de publieke ruimte. Onduidelijk is in hoeverre deze gemeente met de deelname door enkele van haar ambtenaren aanspreekbaar en medeverantwoordelijk is voor deze vorm van toezicht.

7.3 *Vormen van betrokkenheid van burgers en ondernemers*

Aan zeven van de acht onderzochte netwerken nemen ook burgers en/of ondernemers deel.²⁰⁹ In twee gevallen ontstond het netwerk geheel of in belangrijke mate op initiatief van ondernemers.²¹⁰ Zij besluiten tot deze stap omdat zij met ernstige veiligheidsproblemen worden geconfronteerd en in één geval ontevreden zijn over wat de politie hieraan doet.

De betrokkenheid bij en bijdrage aan het netwerk door burgers of ondernemers loopt sterk uiteen, soms zelfs binnen één netwerk.²¹¹ In samenhang hiermee verschilt ook de mate van betrokkenheid, evenals de

209 Alleen bij de samenwerking rond het Tweespancollege ontbreekt deze partij.

210 Het betreft hier de netwerken bij het bedrijventerrein Grensstreek en het horecagebied Oudstad.

211 Dit laatste hangt samen met de eerdere (hoofdstuk 5) constatering dat netwerken gebaseerd kunnen zijn op meerdere netwerkmodellen.

bevoegdheden waarover burgers of ondernemers binnen het netwerk beschikken. Deze verschillen hangen voor een belangrijk deel samen met de centrale functie die aan de betrokkenheid van burgers wordt toegeschreven. De meest beperkte rol is die waarbij burgers en instanties (vaak gemeente en politie) elkaar slechts wederzijds informeren of onderlinge contacten onderhouden. Anderzijds zijn er ook netwerken waarin burgers of ondernemers beslissingsbevoegdheden hebben of waarin van burgers wordt gevraagd bepaalde activiteiten uit te voeren. Daarnaast zijn er uiteenlopende tussenvormen te onderscheiden in de rol en betrokkenheid van burgers in de lokale veiligheidsnetwerken. Zo kan aan burgers worden gevraagd adviezen uit te brengen aan gemeentebestuur of -raad over de veiligheid en leefbaarheid van hun wijk.

Op basis hiervan kunnen vier verschillende vormen van betrokkenheid van burgers en/of ondernemers bij lokale veiligheidsnetwerken worden onderscheiden. Bij twee van deze vormen van betrokkenheid gaat het vooral om 'praten' (ruimer: om communiceren), in de andere twee om verschillende vormen van 'doen'. In de praktijk komen overigens allerlei combinaties voor. Vaak overheerst bij de netwerken echter een van deze typen van betrokkenheid van burgers.

Betrokkenheid gericht op communicatie en informatie

Burgers of ondernemers kunnen bij een netwerk betrokken zijn omdat bij politie of gemeente de behoefte ontstond tot wederzijdse informatie-uitwisseling met burgers. Doel daarbij kan zijn het versterken van de onderlinge communicatie of het overbruggen van een kloof tussen burgers en lokale overheid. De deelname van burgers kan hier worden omschreven als communicatief-informatief. In de netwerken waar dit het geval is, lag het initiatief tot het opzetten van het netwerk bij andere partijen dan burgers. Een voorbeeld hiervan is het wijkoverleg in Grensstad-Noord, dat door de gemeente in het leven is geroepen om de afstand tussen burgers en lokale overheid te verkleinen. Soms wordt de betrokkenheid van burgers op zich als belangrijk doel beschouwd. Het creëren van een 'draagvlak' voor het beleid van de lokale overheid en het voorkomen van onvrede bij burgers over maatregelen als gevolg van een onvoldoende doorzichtigheid van het beleid worden daarbij vaak als aanvullende argumenten genoemd.

Het frequente overleg van politie en gemeente met vertegenwoordigers van de voetbalsupporters dient vooral om informatie te

verstrekken, eventueel ook om een draagvlak te creëren voor bepaalde maatregelen en onvrede weg te nemen over (onverwachte) maatregelen.

Bij de politie spreekt men hier vaak over 'kennen en gekend worden' en over burgers als de 'ogen en oren van de politie'. In dat laatste geval gaat het om meer dan alleen maar communicatie, namelijk om de meer gerichte vraag aan burgers om geconstateerde gevallen van criminaliteit, vernielingen of overlast te melden bij de politie.

Burgers als adviseurs of participanten in besluitvorming

De tweede vorm van betrokkenheid van burgers en/of ondernemers bij lokale veiligheidsnetwerken gaat verder, namelijk het geven van een stem aan burgers in het beleid van politie (bijvoorbeeld in de prioriteiten binnen een wijkplan) of lokale overheid. In de regel beperkt dit zich tot het geven van adviezen. Alhoewel soms wel wordt gesuggereerd dat burgers op deze wijze ook daadwerkelijk invloed krijgen op het beleid van gemeente en/of politie, lijken in de praktijk de eigenlijke bevoegdheden van burgers (of hun vertegenwoordigers) vaak nogal vaag te blijven.

Bij het Vast&Goedtraject als onderdeel van de drugsaanpak in Grensstad-Centrum vergadert iedere zes weken een zogenoemde Klankbordgroep. Hierin zitten bewoners en ondernemers uit de Binnenstad. Over de precieze status en bevoegdheden van deze groep zijn geen afspraken gemaakt. De meeste betrokkenen gaan ervan uit dat deze groep slechts de mogelijkheid heeft de gemeente te adviseren.

Ook ingeval er in de betreffende beleidsstukken gesuggereerd wordt dat via de deelname aan lokale veiligheidsnetwerken burgers een ruimere zeggenschap krijgen, kunnen praktische en organisatorische omstandigheden ertoe leiden dat dit meer retoriek dan praktijk is.

Volgens de gemeente Grensstad heeft de daar ontwikkelde wijkaanpak tot doel te komen tot '(...) een toename van zeggenschap van burgers op wijkniveau'. In de praktijk menen de betrokkenen echter dat er slechts sprake is van de mogelijkheid de gemeente gevraagd en ongevraagd te adviseren. De leden van het wijkoverleg zijn van

oordeel dat ze zelfs deze taak niet naar behoren kunnen uitvoeren, omdat de gemeente hen vaak te laat en onvolledig van informatie voorziet. Belangrijke diensten van de gemeente zouden bovendien onvoldoende zijn ingesteld op de noodzaak het wijkoverleg bij beslissingen te betrekken.

Versterking van zelfredzaamheid

Bij de derde vorm van betrokkenheid van burgers of ondernemers spelen vooral noties over zelfredzaamheid en/of versterking van sociale controle en samenhang een belangrijke rol. In Drieluik hebben als onderdeel van het netwerk buurtbewoners een 'informele' buurtwacht waarbij zij rondhangende jongeren aanspreken op hun gedrag en eventueel trachten hen te corrigeren. Buurtbewoners willen hier nu verder gaan dan alleen maar een 'praatgroepje', en voor het uitvoeren van 'concrete activiteiten' een nieuwe buurtgroep oprichten. Op grond van vergelijkbare uitgangspunten werd oorspronkelijk in de wijk Zuidwijk voorgesteld een Marokkaans Vadercomité op te richten. Vaders uit deze migrantengroepering zouden zo meer toezicht op hun zonen moeten uitoefenen en hen eventueel op hun gedrag moeten aanspreken.

Ook deze netwerken zijn niet ontstaan op initiatief van burgers en/of ondernemers. Veel meer gaat het hier om een zelfredzaamheidsoffensief: organisaties als politie of gemeente proberen burgers bepaalde verantwoordelijkheden en taken op zich te laten nemen ter bevordering of behoud van de veiligheid in de directe leefomgeving. Deze taken zijn vaak ingebed in een bredere aanpak van gemeente of politie en daardoor ook begrensd. De uitvoering daarvan wordt afhankelijk gesteld van het optreden van politie en gemeente. Zo moet de genoemde buurtwacht bij de drie basisscholen bij ernstige gevallen de politie inschakelen en blijft de handhaving van het pleinverbod rond de scholen geheel in handen van de politie.

In zelfbeheer

Bij sommige lokale veiligheidsnetwerken worden activiteiten gericht op verbetering van de veiligheid uitgevoerd door burgers en/of ondernemers in zelfbeheer. In deze gevallen zijn de netwerken ontstaan op initiatief van (in deze gevallen) ondernemers. Er is mede sprake van zelfbeheer omdat de activiteiten ook door de ondernemers zelf worden bekostigd. Op het bedrijventerrein Grensstreek vormen ondernemers een belangrijk deel van

de werkgroep die als (informele) opdrachtgever optreedt van de collectieve beveiliging, die ook door ondernemers wordt betaald. In het horecagebied Oudstad richt het netwerk zich vooral op maatregelen die de 'kwaliteit' (waaronder veiligheid) van het uitgaansgebied moeten bevorderen. De beslissingen en de uitvoering van de maatregelen liggen bij de ondernemers. Tegelijkertijd echter is de uitvoering van deze maatregelen slechts mogelijk onder de voorwaarde dat ook andere partijen (met name politie en gemeente) daarbij betrokken zijn. Ook al is hier sprake van zelfbeheer, het vindt toch plaats in het kader van een netwerk waaraan meerdere partijen deelnemen.

In hoofdstuk vijf zijn verschillende netwerkmodellen onderscheiden. De indeling in netwerkmodellen is niet direct te koppelen aan de verschillende vormen van betrokkenheid van burgers of ondernemers.²¹² Er bestaat echter wel een zekere relatie tussen. In het geval dat samenwerking tussen partijen als belangrijk doel op zich wordt beschouwd (niet-instrumentele, communicatieve samenwerking) is de deelname van burgers aan lokale veiligheidsnetwerken eerder gericht op communicatie, informatieverstrekking en eventueel het verstrekken van adviezen. Als een netwerk gericht is op een 'gedeelde controleverantwoordelijkheid', is de betrokkenheid van burgers in het verlengde hiervan vooral gebaseerd op versterking van 'zelfredzaamheid' en 'sociale samenhang.' In het zogenoemde repressief-instrumentele netwerkmodel wordt door burgers niet geparticipeerd. Het gaat hier vooral om een besloten casusoverleg, met justitiële en hulpverlenende organisaties als belangrijkste deelnemers. Burgers nemen hieraan geen deel omdat hier individuele gevallen worden besproken en daarover beslissingen worden genomen. Betrokkenheid van burgers stuit hier op privacy-problemen en zou niet passen bij de gehanteerde werkwijze. Om deze reden nemen burgers (zoals vertegenwoordigers van ouders of van leerlingen) geen deel aan het netwerk rond het Tweespancollege.

7.4 Spanningen en tegenstellingen rond burgerparticipatie

Ten aanzien van de deelname door burgers aan lokale netwerken blijken verschillende tegenstellingen en spanningen te ontstaan. Deels hangen

212 Een van de redenen daarvoor is dat het daar om verschillende netwerkmodellen ging en hier om deelname door burgers aan netwerken.

deze samen met verschillen in opvattingen hierover tussen deelnemers aan deze netwerken. Soms treden deze tegenstellingen op zonder dat de deelnemers aan de netwerken zich hun verschillen in opvatting realiseren.

Een eerste thema betreft de vraag in hoeverre veiligheid de noemer mag zijn waaronder burgers mogen worden gemobiliseerd. Dit speelt vooral indien er bij die mobilisatie een duidelijke link wordt gelegd tussen de te mobiliseren burgers en diegenen die als oorzaak van de veiligheidsproblemen worden beschouwd. Dit is vooral het geval als ouders worden aangesproken op het 'criminele' gedrag van hun kinderen. Juist dan kan veiligheid als motief voor betrokkenheid bij lokale netwerken gevoelig liggen en zo nieuwe tegenstellingen oproepen.

In eerste instantie kwam vanuit de gemeente het voorstel dat Marokkaanse vaders in de wijk een comité zouden oprichten, gericht op het terugdringen van crimineel gedrag en overlast door Marokkaanse jongens. Voorgesteld werd, zoals in andere gemeenten reeds eerder gebeurde, dat Marokkaanse vaders 's avonds in de wijk zouden gaan surveilleren en daarbij eventueel jongens op hun gedrag zouden aanspreken. Zowel bij leden van de Marokkaanse bevolkingsgroep als bij de plaatselijke welzijnsinstelling stuitte deze gedachte op bezwaren. Er is vervolgens besloten een 'positieve' in plaats van 'negatieve' benadering van deze migrantengroepering te kiezen. Het Marokkaans Vadercomité zou niet zozeer ingeschakeld moeten worden als er 'dingen fout gaan'. De doelstelling van het comité werd uiteindelijk geformuleerd als 'het actief betrekken bij de inrichting en de leefbaarheid van de buurt en het verbeteren van de relatie tussen vaders en zonen'. De activiteiten zouden zo moeten zijn dat vaders en zonen daar 'iets van zouden leren'.

Ook uit eerder onderzoek is bekend dat het van belang kan zijn ouders in een vroegtijdig stadium te betrekken bij preventieve activiteiten, gericht op bijvoorbeeld risicojongeren. Toch bestaat er ook dan, ondanks alle goede bedoelingen, een grote kans op weerstanden. Het aanspreken en mobiliseren van ouders op het (veronderstelde criminele) gedrag van hun kinderen kan leiden tot ontkenning, afwijzing, verzet of het verbod aan hun kinderen daaraan mee te doen.²¹³ Het probleem lijkt echter algemener

213 Zie onder meer Terpstra en Gunther Moor (1990).

dan alleen dat van ouders en kinderen. De mobilisatie van burgers in lokale veiligheidsnetwerken lijkt een duidelijke kloof te veronderstellen tussen 'oplettende' en 'afwijkende' burgers. In die zin lijkt deze vorm van burgerparticipatie bij te dragen aan nieuwe vormen van sociale onderscheiding. Verondersteld kan worden dat deze effecten eerder zullen optreden als de betreffende groepering reeds een negatief etiket heeft opgelopen en vreest voor versterking daarvan.

Ten tweede kunnen spanningen ontstaan als gevolg van verschillen in opvatting over participatie door burgers aan lokale veiligheidsnetwerken. Deze verschillen in opvattingen laten zich beschrijven aan de hand van de in het voorgaande beschreven vormen van betrokkenheid door burgers. Deze spanningen ontstaan omdat betrokken partijen verschillende beelden voor ogen hebben van de (feitelijke, gewenste of noodzakelijke) betrokkenheid van burgers en/of ondernemers bij lokale veiligheidsnetwerken. Verschillen in opvattingen kunnen op dit punt tot fricties leiden. Zo kan het voorkomen dat burgers willen kunnen meebeslissen, terwijl zij slechts de ruimte krijgen tot het geven van adviezen, en een derde partij van oordeel is dat zij niet alleen moeten 'praten', maar ook iets moeten doen om de veiligheid in de wijk te verbeteren.

Soms willen burgers aan een netwerk deelnemen om concrete activiteiten uit te voeren ter verbetering van de leefbaarheid of veiligheid in hun buurt. Hun schrikbeeld is dat het netwerk slechts een 'vergaderclubje' wordt. In de ogen van een wijkagent is het overleg in zijn wijk te veel bezig met adviseren inzake het beleid van de gemeente. Het zou daarentegen concrete activiteiten moeten gaan uitvoeren. Andere betrokken instanties willen juist dat dit wijkoverleg niet zelf zaken gaat aanpakken, maar slechts functioneert als forum voor overleg en om zicht te bieden op wat er onder bewoners in de wijk leeft. Elders zijn eigenaren van coffeeshops wel bereid zelf zaken aan te pakken, maar passen ze ervoor om als 'ogen en oren' van de politie op te moeten treden.

Oordelen over participatie door burgers

Hoe oordelen deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken over de bijdrage hieraan van burgers of ondernemers? Deze oordelen lijken soms nogal tegenstrijdig. Enerzijds wordt de deelname van burgers als belangrijk beschouwd en wordt daar soms, ook door andere partijen, veel aandacht

en tijd aan besteed. Tegelijkertijd echter is het oordeel over de feitelijk door burgers aan de netwerken geleverde bijdrage soms tamelijk negatief. In meerdere gevallen wordt de inbreng van burgers omschreven als beperkt en enigszins teleurstellend. Burgers die deelnemen aan een wijk-overleg, klankbordgroep of werkgroep zouden vooral bezig zijn met hun eigen, soms individuele probleem. Zij zouden niet altijd in staat zijn voldoende 'afstand' te bewaren of onvoldoende de problemen van andere bewoners in hun wijk onderkennen. In het overleg met andere partijen zouden zij nogal eens de neiging hebben, aldus andere deelnemers, zich bezig te houden met wat wordt beschouwd als 'zijsporen' in plaats van met de 'hoofdzaken'. Vaak zou sprake zijn van een 'hoog ik-gehalte' en van het 'berijden van een eigen stokpaardje'.

Burgers die deelnemen aan een veiligheidsnetwerk krijgen van andere partijen soms het verwijt dat zij daarmee 'burgemeestertje' willen spelen. Tegelijk krijgen zij ook nog als kritiek dat ze 'onvoldoende deskundig' zouden zijn. Sommige buurtbewoners zouden, tot ergernis van andere partijen, de vergaderingen van bijvoorbeeld een wijkoverleg vooral zien als een 'gezellig avondje'. Zij zouden soms zelfs de stukken niet eens hebben gelezen. Toch blijft men bij elkaar komen, ook al is het 'nut' daarvan volgens sommigen blijkbaar beperkt: "Het is meer koekjes eten en koffiedrinken, maar we blijven bij elkaar komen."

Ook hier botsen weer de verschillende opvattingen over het belang van samenwerking: moet de samenwerking instrumenteel zijn voor het bereiken van een ander doel of is het vooral een doel op zich? De verschillen in opvatting en perspectief gaan echter verder dan dit. In de ogen van andere partijen is de alledaagse, contextgebonden kennis van waaruit buurtbewoners handelen, blijkbaar ontoereikend. Een meer afstandelijke, niet zo 'emotionele', abstractere of zelfs meer beleidsmatige houding wordt vereist. Volgens sommige partijen schieten ook de vaardigheden tekort die burgers nodig zouden hebben om adequaat te kunnen participeren in deze netwerken.

Dit verschil in opvatting en perspectief roept twee reacties op. Soms menen buurtbewoners dat het met al het vergaderen maar een 'ingeslapen boel' wordt. Zij willen geen praatgroep, meer concrete actie en lijken zich zo deels af te zetten tegen de denkwijze van de in het netwerk betrokken instanties.

Rond de drie basisscholen in Drieluik besluiten buurtbewoners een nieuwe werkgroep op te richten. Zij zijn ontevreden over het

bestaande overleg waarin ook de instanties zitten. Dit is veel te veel een 'praatgroepje' en een 'vergaderclubje' geworden. Zij willen 'meer concreet' bezig zijn, wat zij noemen 'praktisch en gericht', waarbij bewoners 'weer actief betrokken' zijn.

In andere gevallen komen burgers toch enigszins aan de kritiek tegemoet, ook al vinden ze de bijeenkomsten vaak op zich al belangrijk (en niet te vergeten 'gezellig'). In sommige netwerken is er blijkbaar een druk op burgers (buurtbewoners) om zich meer te voegen naar het quasi-ambtelijk ideaal en zo zelf wat meer te verambtelijken (of, algemener gezegd, te protoprofessionaliseren).²¹⁴ Daarmee gaan burgers meer voldoen aan de verwachtingen, omgangsvormen, presentatiewijzen, maar vooral ook aan de denkwijzen van vertegenwoordigers van allerlei instanties.

Zo besluit een wijkoverleg aparte themagroepen te vormen zodat de deelnemers meer 'deskundigheid' kunnen opdoen met betrekking tot de als ingewikkeld beschouwde veiligheidsproblematiek. Het Marokkaans Vadercomité elders richt het eerste jaar de aandacht vooral op het leren van 'vaardigheden' zodat zij een meer 'volwaardige gesprekspartner' van allerlei instanties kunnen zijn.

Al deze verschijnselen duiden erop dat in de lokale veiligheidsnetwerken tussen burgers (zoals buurtbewoners) en vertegenwoordigers van formele instanties een aanzienlijke kloof kan bestaan, niet alleen in kennis, maar vooral ook in cultuur. Het verschijnsel treedt, in mindere of meerdere mate, op bij alle netwerken waaraan burgers deelnemen. Er is geen verband aan te geven met het type netwerkmodel of met de functie die aan de deelname in het netwerk door burgers wordt toegekend.

Ook al wordt het belangrijk geacht burgers te informeren en hen bij de aanpak van veiligheidsproblemen te betrekken, soms worden zij ook (of vooral) als 'lastig' beschouwd. Burgers die deelnemen aan de netwerken zouden vaak niet de 'gewone' burgers representeren en vooral de 'schreeuwers' zijn. Zij zouden slechts voor problemen zorgen en vaak niet veel concreets opleveren.²¹⁵ Deels om politieke, deels om tactische rede-

214 De term is van De Swaan, e.a. (1979).

215 Zie ook Terpstra (2002, p. 64) en Skogan (1998, p. 90-93).

nen, worden de contacten met deze burgers toch voortgezet. Deze houding komt vooral scherp naar voren in de contacten met vertegenwoordigers van de voetbalsupporters.

“Degenen die je vanuit de supportersgroep hoort, zijn altijd de schreeuwers. Dat zijn de mensen die altijd wel wat te zeiken hebben, wat je ook doet. Die mensen staan altijd aan de negatieve kant van het verhaal: daar kun je het nooit goed voor doen. (...) Ik zie het nut er niet van in.”

Op verschillende manieren wordt geprobeerd het ‘lastige’ karakter van de deelnemende burgers te omzeilen of te neutraliseren. Ten eerste gebeurt dat deels door telkens weer te benadrukken wat de burgers wel en niet van de verschillende instanties (vooral de politie) mogen verwachten. Dit al eerder genoemde ‘managen van verwachtingen’ vormt een strategie om de complicaties van moeilijk te beantwoorden verwachtingen of vragen te vermijden. Ten tweede wordt ook buurtbewoners geleerd welke handelingspatronen, omgangsvormen en (vergader)orde op vergaderingen met instanties worden verwacht. Een welzijnswerker is het eerste jaar van het Marokkaans Vadercomité vrijgemaakt om de leden van deze groep te leren hoe tijdens vergaderingen om te gaan met instanties.

Een derde strategie bestaat eruit dat beslissingen binnen het netwerk niet altijd worden genomen in aanwezigheid van burgers. Het gaat hier om een vorm van uitsluiting binnen het netwerk. Dit gebeurt door een extra overlegsituaties te creëren waar burgers niet bij aanwezig zijn. De prijs die daarvoor wordt betaald, is dat er vaak meerdere overlegorganen naast elkaar bestaan waardoor het veiligheidsnetwerken complexer en onoverzichtelijker wordt en meer tijd van sommige partijen vergt. De (extra) overlegsituaties worden ook gebruikt om eventuele privacygevoelige informatie te kunnen bespreken zonder dat daarbij burgers aanwezig zijn. In veel gevallen echter verschillen de te bespreken onderwerpen niet van die op het overleg waaraan burgers wel deelnemen. De afwezigheid van burgers maakt het blijkbaar eenvoudiger bepaalde voorstellen als ‘niet reëel’ af te wijzen.

Rond de drie basisscholen in Drieluik is er een werkgroep waarin naast instanties ook buurtbewoners zitten. Daarnaast is er een beleidsgroep waaraan alleen de(zelfde) instanties deelnemen.

Volgens een van de betrokkenen is het doel van deze beleidsgroep 'na te gaan of de wensen van buurtbewoners haalbaar zijn. Kauw het maar eens na: wat kun je ermee? Hoe reëel zijn de wensen van de buurtbewoners?'

In vier van de zes netwerken waaraan burgers deelnemen, menen hun vertegenwoordigers in het netwerk vaak onvoldoende invloed te hebben.²¹⁶ De ondoorzichtigheid van het netwerk en van de wijze waarop daar de besluitvorming plaatsvindt, spelen hierbij een belangrijke rol. Een deel van het ongenoegen richt zich op het functioneren van de gemeenten. Het wijkoverleg zou bijvoorbeeld van de gemeente onvoldoende of te laat informatie krijgen, waardoor van de beoogde beleidsadvisering te weinig terecht komt. Vertegenwoordigers van burgers zijn in meerdere gevallen van oordeel dat zij door de gemeente onvoldoende serieus worden genomen. Deze opvatting wordt deels ingegeven doordat niet alle onderdelen van de gemeente direct of in dezelfde mate bij het netwerk zijn betrokken en zich daar evenveel van aantrekken. Een deel gaat daarbij zijn eigen weg. Deels weerspiegelen deze opvattingen de eerder genoemde strategieën die door andere partijen worden ingezet om het 'lastige' karakter van burgers te vermijden of te omzeilen.

Bij de samenwerking rond de drie basisscholen in Drieluik vragen buurtbewoners zich af waarom er naast hun eigen overleg met instanties nog een tweede overleg is waar dezelfde organisaties in zitten, maar waaraan zij niet deelnemen.

Betrokkenheid en verschillen tussen groepen burgers/ondernemers

In de regel is slechts een beperkt aantal burgers of ondernemers actief in het netwerk. Ook in het geval waarbij van ondernemers een lidmaatschap en daarmee een financiële bijdrage wordt gevraagd, ziet een deel van hen af van participatie, zoals bij de collectieve beveiliging van het bedrijventerrein of de horecavereniging in het uitgaansgebied. In beide gevallen kostte het in het begin veel tijd en moeite om ondernemers te overreden hieraan mee te doen. Inmiddels participeert hier, volgens informatie van betrokkenen, respectievelijk tweederde en viervijfde van de ondernemers.

216 Hier zijn de ondernemers buiten beschouwing gebleven.

Het blijkt soms moeilijk burgers en ondernemers bij het netwerk betrokken te houden. Bij het bedrijventerrein dreigt een deel van de ondernemers af te haken, vermoedelijk vanwege de kosten en de economische teruggang waar de bedrijven mee te kampen hebben. Ook elders blijkt het soms moeilijk de motivatie en betrokkenheid op peil te houden. Het gevoel dat de problemen niet meer zo acuut zijn, kan ertoe leiden dat een deel van de buurtbewoners niet langer wil meedoen aan de informele surveillances rond de scholen. Anderen gaan er echter van uit dat het buurtoverleg toch moet worden voortgezet voor het geval de overlast en vernielingen weer ernstiger worden. Juist om dat te voorkomen, zouden er nog steeds activiteiten moeten plaatsvinden.

“Wat we merken nu het rustig is rond het scholencomplex, is dat het moeilijk is om met z’n allen gemotiveerd te blijven, om alert te blijven en om actie te blijven ondernemen (...). Er zijn momenten dat de samenwerking heel goed is en zeker ook in de aanloop, toen we alle resultaten aan het boeken waren, toen ging het heel goed. Nu is het gewoon zoeken van hoe kunnen we elkaar met een bepaalde frequentie blijven zien en ook de goede acties blijven doen.”

In hoeverre kunnen vertegenwoordigers van burgers of ondernemers worden beschouwd als ‘representatief’ voor hun hele groep? Bij sommige netwerken wordt representativiteit als expliciete doelstelling gehanteerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij advisering door een wijkoverleg namens buurtbewoners aan de gemeenteraad. In andere gevallen geldt representativiteit eerder als impliciete eis. Hiervan is sprake als overleg met vertegenwoordigers van een wijk door de politie wordt gezien als middel om meer zicht te krijgen op de problemen of het ‘kennen en gekend worden’ te bevorderen.

In dit onderzoek is niet systematisch nagegaan in hoeverre vertegenwoordigers in netwerken van burgers of ondernemers een afspiegeling vormen van hun (achterliggende) groepering. Indirect is via interviews met deelnemers aan de netwerken geprobeerd hier een beeld van te krijgen. De uitkomsten van eerder onderzoek in Engeland en de V.S. lijken hiermee te worden bevestigd:²¹⁷ jongeren, allochtonen en laag-opgeleiden

217 Zie onder meer Benyon en Edwards (1999); Crawford (1997); Pearson, e.a. (1992); Sampson, e.a. (1998); Skogan (1998); zie eerder ook hoofdstuk 2.

zijn ondervertegenwoordigd of nemen helemaal niet deel aan de lokale veiligheidsnetwerken. Deze ondervertegenwoordiging is een product van zowel selectie als zelfselectie.

In het bestaande wijkoverleg in Zuidwijk zijn geen allochtonen vertegenwoordigd. Eerdere pogingen om leden van deze groepen bij het wijkoverleg te betrekken leverden niets op. Dit was een van de argumenten om hier een Marokkaans Vadercomité op te richten. In de wijk Drieluik wordt op een gegeven moment de suggestie gedaan ook jongeren bij het netwerk te betrekken. Deze worden immers als verantwoordelijk beschouwd voor veel van de overlast en vernielingen rond de scholen. Vanwege de vrees voor complicaties en mogelijke problemen wordt deze suggestie echter niet overgenomen.

Bij de ondernemers zijn de kleinere en tijdelijke bedrijven in de netwerken ondervertegenwoordigd, evenals die van allochtone ondernemers. Ook nemen soms juist de hele grote ondernemingen geen deel, bijvoorbeeld omdat zij er de voorkeur aan geven zelfstandig oplossingen te zoeken voor hun veiligheidsproblemen.

De gebrekkige afspiegeling van de in de netwerken participerende burgers ten opzichte van de achterliggende groepering roept de vraag op naar de relatie tussen deze vertegenwoordigers en hun achterban. Bij buurtbewoners is slechts zelden sprake van een duidelijke, min of meer doelgerichte relatie met een achterban. Hoogstens wordt door een actieve burger informeel geprobeerd een relatie met (een deel van) de achterban te onderhouden. Zo bezoekt een lid van een werkgroep regelmatig de jeugdsoos in de buurt, zowel om de daar aanwezige jongeren beter te leren kennen, als om hun opvattingen te horen. In de meeste gevallen spreken leden van een wijkoverleg, klankbordgroep of werkgroep echter vooral namens zichzelf. Informeel, via hun dagelijkse contacten in de buurt, horen zij over opvattingen en ervaringen van andere bewoners. Ook worden zij soms door andere bewoners op bepaalde problemen aangesproken. Of zij deze vervolgens inbrengen in het overleg, hangt vooral af van hun oordeel hierover: zien zij het als een 'serieus' probleem of bijvoorbeeld slechts als een poging van anderen om problemen op enkele buurtbewoners af te schuiven.

In sommige gevallen kan een vertegenwoordiger van burgers juist vanwege zijn relatie met de achterban in een lastig parket komen. Omdat

de vertegenwoordiger van de bewoners met verschillende partijen te maken heeft, kan hij of zij met tegengestelde wensen en eisen worden geconfronteerd. Andere partijen hebben niet altijd begrip voor de moeilijke situatie die hieruit kan ontstaan.

Voor de vertegenwoordiger van de supporters bij de betaaldvoetbalclub heeft hiermee te maken. Enerzijds probeert hij afspraken te maken met politie en voetbalclub, anderzijds liggen bij de achterban afspraken met vooral de politie soms moeilijk. Tegelijk overheerst bij andere partijen een tamelijk negatief oordeel over de 'actieve' supporters. Aan de vertegenwoordiger van de supporters de opgave de tegengestelde eisen en verwachtingen met elkaar te verzoenen of minstens de verschillende kanalen open te houden.

Problemen tussen vertegenwoordigers in het veiligheidsnetwerk en hun achterban kunnen des te zwaarder wegen, omdat er ook tussen de verschillende groepen burgers en/of ondernemers belangrijke tegenstellingen kunnen bestaan in opvattingen en belangen.

Enkele horecaondernemers in het horecagebied Oudstad doen niet mee aan de collectieve afspraken, bijvoorbeeld om af te zien van een 'happy hour' op het moment dat de scholen voor voortgezet onderwijs uitgaan. Zij beschouwen dit niet als hun belang. Ook zien zij af van collectieve maatregelen om de kwaliteit en veiligheid van het publieke deel van het uitgaansgebied te verbeteren. Zij beschouwen dit als verantwoordelijkheid van de gemeente. In de ogen van andere deelnemers gedragen deze ondernemers zich als 'bierschuren', die alleen maar geïnteresseerd zijn in het snel verdienen van veel geld.

Sommige tegenstellingen tussen groepen burgers en/of ondernemers grijpen zo diep in dat zij nauwelijks oplosbaar lijken.

In het horecagebied Oudstad doen zich ernstige tegenstellingen voor tussen horecaondernemers en bewoners, vooral rond de geluidsoverlast. Bewoners zijn van oordeel dat de horecaondernemers het geluid minder hard moeten zetten, de ramen van hun café gesloten moeten houden en geluidwerende maatregelen moeten

nemen. Deels komen horeca-eigenaren hieraan tegemoet. Tegelijkertijd menen zij dat het probleem eigenlijk onoplosbaar is. Zij verwijten de gemeente dit probleem geschapen te hebben door woningbouw te bevorderen in dit gebied: "Wij vinden het eigenlijk van de gekke dat de gemeente ooit de beslissing heeft genomen om hier woningen te laten bouwen. En eigenlijk komt het erop neer dat wij het nu ook niet weten."

Tegenstellingen kunnen zich ook voordoen omdat verschillende groepen burgers niet dezelfde opvattingen hebben over de wijze waarop problemen moeten worden opgelost. Sommigen vertrouwen meer op overleg met instanties, andere zoeken bijvoorbeeld een hardere weg en soms de confrontatie. Dit kan vervolgens ook tussen de betrokken bewonersgroepen tot wantrouwen en tegenstellingen leiden.

Bij het horecagebied Oudstad is tussen bewonersoverleg, politie, gemeente en horecavereniging afgesproken dat bewoners die last hebben van geluidsoverlast van omliggende cafés in principe eerst proberen dit rechtstreeks op te lossen met de betreffende horeca-eigenaar. Lukt dit niet, dan kan via het bewonersoverleg worden geprobeerd met horeca en gemeente tot een oplossing te komen. De politie komt volgens deze afspraak pas in laatste instantie aan bod. Bewoners van een recent gebouwd appartementenblok (pal gelegen naast het uitgaansgebied) besluiten echter direct de juridische weg te bewandelen en naar de rechter te stappen om een oplossing te vinden voor hun problemen. Vertegenwoordigers van het bewonersoverleg betreuren deze gang van zaken en voelen zich gepasseerd.

Niet altijd is voor betrokkenen duidelijk zicht te krijgen op de tegenstellingen tussen bewoners en/of ondernemers. Soms realiseren betrokkenen zich niet dat niet alle bewoners en/of ondernemers overeenkomstige belangen hebben. Ook kunnen bepaalde belangen voor medebewoners of -ondernemers zorgvuldig verborgen blijven, bijvoorbeeld omdat deze bij publieke zichtbaarheid de reputatie geen goed zullen doen.

In de Binnenstad van Grensstad worden veel bewoners en ondernemers ernstig gedupeerd door de overlast van de drugshandel.

Tegelijkertijd zijn er bewoners en ondernemers die hier belangen bij hebben. Zonder dat anderen daar vaak weet van hebben, verhuren zij bijvoorbeeld een oud pand tegen exorbitante bedragen als 'drugspand'. Ook kunnen sommige bewoners of ondernemers grote winsten maken dankzij het gemeentelijk beleid tot het opkopen van panden en de komende herinrichting van de Binnenstad. Op informatieavonden van de gemeente voor bewoners en ondernemers van de Binnenstad zitten slachtoffers, 'profiteurs' en dealers gewoon door elkaar, zonder dat voor iedereen duidelijk is wie welke positie inneemt.

'Free-riders' en 'facility management'

Een wisselend deel van de burgers en ondernemers participeert niet in het lokale veiligheidsnetwerk. Zij dragen daarmee ook niet bij aan de activiteiten vanuit het netwerk om de veiligheid in hun gebied te vergroten. Tegelijkertijd profiteren zij wel, direct of indirect, van de bijdrage aan de veiligheid of van de preventieve effecten die zo worden verkregen. Het probleem komt het scherpst naar voren bij de twee netwerken (bedrijven-terrein Grensstreek en horecagebied Oudstad) die zijn opgezet door ondernemers en waarbij activiteiten en voorzieningen ook door hen worden betaald. Ondernemers die meedoen aan het netwerk en betalen voor de collectieve veiligheidsmaatregelen, spreken hier van 'free-ridersgedrag' (liftersgedrag). In de regel bestaat bij de participanten weinig begrip voor deze groep, tenzij het gaat om kleine en beginnende ondernemers. De morele afkeuring overheerst.

"Er is een deel dat afvalt. Het is overigens maar een kleine groep. Bijvoorbeeld, in (naam twee cafés) zitten tegenwoordig twee eigenaren, die vallen er helemaal buiten. Die houden zich ook niet aan de afspraken. Het lijkt wel een andere mentaliteit. Zo van: ieder voor zich en haal uit de markt wat je er uithalen kunt."

"Voor een deel is dat zeker free-ridergedrag. (...) Ondernemingen die er gewoon van profiteren dat anderen het voor hen regelen. De particuliere bewaking rijdt er bij hen ook wel langs. Dus het preventieve effect, daar profiteren zij ook van."

In een minder scherpe vorm komt deze tegenstelling soms ook voor onder bewoners. Zo zijn actieve bewoners niet alleen ontevreden over de

passiviteit van veel van hun buurtgenoten, maar vooral ook over pogingen van sommige non-participanten actieve burgers in te schakelen voor de oplossing van hun eigen problemen.

Zolang de deelname aan veiligheidsnetwerken berust op vrijwilligheid, is dit probleem voor burgers en/of ondernemers onoplosbaar. Bij de twee door ondernemers opgerichte netwerken wordt naar de lokale overheid gekeken voor een oplossing. De gemeente zou volgens deze opvatting in het vervolg bij het verlenen van vestigingsvergunningen of bij nieuwe bedrijventerreinen aan ondernemers de voorwaarde kunnen stellen dat zij lid moeten worden en meebetalen aan een collectief verband (bijvoorbeeld vereniging). Deze zou de zorg moeten dragen voor bepaalde collectieve voorzieningen en maatregelen op het bedrijventerrein of in het uitgaansgebied. Het gaat hier om vormen van een zogenoemd 'facility management', waarbij in bepaalde gebieden (bedrijventerrein, uitgaansgebied, winkelcentrum) door de betrokken partijen zelf zorg wordt gedragen voor uiteenlopende collectieve belangen en voorzieningen, zoals groenonderhoud, kinderopvang, onderhoud van straatmeubilair en veiligheid.²¹⁸ De oplossing wordt hier gezocht in activiteiten vanuit een privaat verband, dat echter door de lokale overheid verplicht wordt opgelegd aan alle potentiële deelnemers via bijvoorbeeld vestigingsvoorwaarden of vergunningen. Het is een voorbeeld van een probleem in de productie van een collectief goed (zoals veiligheid) dat slechts op een hoger niveau, door een boven de partijen staand orgaan (i.c. de overheid) is op te lossen.²¹⁹

Op nieuwe delen van het omvangrijke bedrijventerrein Grensstreek zal worden gewerkt met een zogenoemd 'park management'. Bedrijven die zich daar willen vestigen, worden verplicht hieraan deel te nemen en mee te betalen. Vanuit het park management zal een groot aantal voorzieningen worden aangeboden (zoals openbaar vervoer voor werknemers en kinderopvang) en uiteenlopende maatregelen worden uitgevoerd (waaronder collectieve beveiliging).

218 In de Verenigde Staten is hier reeds langer ervaring mee opgedaan, ook in de aanpak van veiligheidsproblemen. Zie onder meer Felson (1987).

219 De Swaan (1989).

In het horecagebied wordt overwogen in de vestigingsvoorwaarden op te laten nemen dat ondernemers lid moeten zijn van de daar functionerende horecavereniging. De vereniging zal (mee)betalen aan bepaalde collectieve maatregelen, die de kwaliteit en de veiligheid van het uitgaansgebied moeten vergroten. Hier wordt overigens niet gedacht aan een door de ondernemers gefinancierde collectieve beveiliging van het gebied.

De opkomst van dit 'facility management' roept overigens nieuwe vragen op. Voor betrokkenen zelf is een belangrijk thema dat het geen oplossing lijkt te bieden voor 'profiteursgedrag' in bestaande situaties of verhoudingen.²²⁰

Zelfredzaamheid

Bij verschillende van de onderzochte netwerken wordt als uitgangspunt gehanteerd dat burgers en ondernemers ook zelf personen die voor overlast en onveiligheid zorgen, moeten aanspreken en eventueel moeten corrigeren. In de praktijk blijkt de beoogde zelfredzaamheid door burgers slechts in beperkte mate te worden gerealiseerd. Vier factoren spelen hierbij een rol.

Ten eerste leidt angst voor bedreigingen en represailles ertoe dat buurtbewoners er voor terugschrikken jongeren of volwassenen aan te spreken op hun gedrag. Om deze reden komen burgers soms ook de afspraak uit het netwerk (in belangrijke mate) niet na dat zij in bepaalde gevallen aangifte zouden doen bij de politie.

Ten tweede zien burgers soms af van een eigen optreden of van oplossen voor de gerezen problemen omdat zij menen dat eigenlijk de politie en/of gemeente hiervoor verantwoordelijk is/zijn.

Ten derde blijken verwachtingen over een eventueel optreden door burgers soms niet duidelijk te zijn. Partijen hebben op dit punt soms onduidelijke of tegenstrijdige verwachtingen en beelden. Dit werkt belemmerend voor een 'zelfredzaam' optreden door burgers.

Bij de drie basisscholen zijn enkele buurtbewoners bereid jongeren directer op hun overlast aan te spreken. Zij hebben echter het gevoel

220 Ook roept het meer principiële vragen op. Hierop zal in het slothoofdstuk nog worden teruggekomen.

daarin onvoldoende ondersteund te worden door partners in het netwerk, zoals de politie. Tegelijkertijd geeft de wijkagent aan dat hij graag zou zien dat burgers actiever zouden optreden. Deze boodschap lijkt bij de betreffende buurtbewoners niet te zijn overgekomen. Integendeel, hij veronderstelt zelfs dat bewoners aan een passieve opstelling de voorkeur geven: "Op dit moment is het alleen de ogen en oren van de politie. Dat is ook wat bewoners zelf willen. Ik zou graag zien dat ze verder gingen. Dat zij zelf een rol zouden gaan spelen in de oplossing van problemen met jongeren. Bel niet altijd de politie, maar ga er zelf heen. Je kunt jongeren ook aanspreken. Maar blijkbaar is dat een grens. Daar willen zij niet overheen. Wat dat betreft wordt het toch van de overheid, van de instanties, van de politie verwacht. De omschakeling naar het zelf doen, is erg moeilijk."

Ten vierde wordt een eigen optreden door burgers belemmerd doordat daarvoor geen herkenbare institutionele vormen of voorbeelden bestaan. Dit draagt ertoe bij dat ook burgers die deze stap wel zouden willen zetten, soms niet weten hoe zij dat zouden moeten doen. Zo vertelt een van de geïnterviewden dat burgers daarom soms niets anders weten te verzinnen dan tegen jongeren die voor overlast zorgen, te gaan schelden.

"Maar negentig procent wil het niet, durft het niet of kan het niet (...). Je moet tegen die jongeren niet roepen: 'Hé klootzak.' Jongeren willen net zo behandeld worden als jij."

Onbedoelde effecten van deelname door burgers

De institutionalisering van lokale veiligheidsnetwerken heeft verschillende onbedoelde effecten. Deze kunnen vervolgens gevolgen hebben voor de deelname van burgers aan deze netwerken. Een deel van deze effecten treedt op omdat met de komst van de netwerken relaties tussen partijen complexer en onoverzichtelijker kunnen worden. Dit kan tot gevolg hebben dat, in tegenstelling tot de oorspronkelijke bedoeling, de afstand tussen burgers en lokale overheid eerder als groter dan als kleiner wordt ervaren.

In Grensstad-Noord heeft de gemeente de wijkaanpak ingevoerd om de afstand tussen lokale overheid en burgers te verkleinen. De

komst van onder meer een wijkoverleg, een Team Wijkgerichte Aanpak en een stadsdeelcoördinator heeft er echter toe bijgedragen dat bewoners nu geen rechtstreekse contacten meer hebben met de verschillende gemeentelijke diensten. In deze wijze ontstaat onbedoeld een nieuwe kloof tussen burgers en overheid.

Ook voor gemeenteraadsleden ontstaat soms zo een nieuwe onoverzichtelijkheid. De directe contacten tussen gemeenteambtenaren en burgers in bijvoorbeeld een wijkoverleg, kunnen ertoe leiden dat leden van de raad constateren dat zij slechter geïnformeerd zijn over plannen van de gemeente dan burgers in de wijk en dat deze plannen soms al verregaand zijn besproken tussen ambtenaren en burgers. Op deze wijze kan bij gemeenteraadsleden het gevoel ontstaan dat zij met de nieuwe overlegvormen gepasseerd worden en buiten spel worden gezet. De frequente rechtstreekse contacten tussen gemeenteambtenaren en burgers dragen zo enerzijds bij tot een responsief bestuur dat meer open staat voor wensen van burgers. Anderzijds echter worden verantwoording en besluitvorming veel minder duidelijk en lijkt de positie van het democratisch gekozen orgaan daardoor te worden verzwakt.

De met de netwerken ontstane verwevenheid tussen lokale overheid en burgers kan er onbedoeld toe leiden dat sommige burgers daar voordelen van hebben en andere er schade van ondervinden. Deelname aan een lokaal veiligheidsnetwerk en de contacten die daardoor ontstaan, bieden voor sommige burgers nieuwe mogelijkheden, waarvan anderen juist weer uitgesloten zijn.

In het project drugsaanpak Grenstad-Centrum zijn vijf coffeeshops aangewezen als 'gedoogd'. De overige, naar schatting vijftig verkooppunten van soft drugs in deze gemeente worden daarmee niet alleen als illegaal, maar ook als 'niet-gedoogd' beschouwd. Deze zouden moeten verdwijnen of in de schemerzone opgaan. De gedoogde coffeeshophouders hebben dankzij hun gedoogstatus en de versterkte jacht op hun illegale concurrenten een riant economische positie verworven. Hun omzet en inkomsten zijn in een paar jaar sterk gegroeid. Bovendien hebben zij in vergelijking met hun niet-gedoogde collega's een aanzienlijke voorspong in informatie dankzij hun deelname aan het Coffeeshophoudersoverleg (waar ook politie en gemeente aan deelnemen).

In het verlengde hiervan kan deelname van burgers en ondernemers aan lokale veiligheidsnetwerken ertoe bijdragen dat onbedoeld andere partijen afhankelijk worden van hen. Dit geldt vermoedelijk des te sterker naarmate burgers of ondernemers een sleutelrol vervullen in het netwerk. Dit kan het geval zijn indien zij over unieke, voor het netwerk en andere partijen essentiële middelen (zoals kennis, vaardigheden of toegang tot personen) beschikken.

Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij het project drugsaanpak Grensstad-Centrum. De gedoogde coffeeshophouders menen dat zij ten opzichte van de gemeente een zwakke positie hebben en zeer goed moeten uitkijken wat zij wel en niet doen om hun gedoogde status niet te verliezen. In werkelijkheid echter is de gemeente inmiddels net zo afhankelijk van hen als zij van de gemeente. Zij vervullen immers een sleutelrol in de bestrijding van de overlast door de drugsverkoop in de Binnenstad. De gemeente is ook nauwelijks meer in staat om een falende gedoogde coffeeshop in te ruilen voor een ander.

Achtergronden van het functioneren van netwerken

In de regel overheerst bij deelnemers wat betreft de onderzochte lokale veiligheidsnetwerken een positief oordeel over de doelstellingen en het bestaan van hun netwerk. Zij zijn meestal overtuigd van het belang van hun netwerk en menen dat het kan bijdragen aan de bevordering van een meer leefbare en/of veilige omgeving. Ook over de feitelijke samenwerking binnen het netwerk oordelen de deelnemers meestal tamelijk positief. Door de samenwerking krijgen partijen, die voorheen vaak los van elkaar opereerden, onderling meer contacten. Deze contacten zijn meestal informeel van karakter, voor een belangrijk deel gebaseerd op onderling vertrouwen en sterk persoonsgebonden. Op deze wijze leren partijen elkaar beter kennen en krijgen ze meer zicht op elkaars positie, deskundigheid, visie en functioneren. Ook ontstaat zo tussen de partners meer begrip voor elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden. Daardoor weten ze beter wat ze wel en niet van elkaar kunnen verwachten.

Bij veel netwerken heeft het overigens enige tijd gekost voordat de samenwerking zich op deze wijze ontwikkelde. In het verleden bestonden tussen de huidige partners soms wantrouwen, gevoelens van concurrentie of diep gewortelde 'vijandbeelden'. Mede daardoor kende de samenwerking in veel van de netwerken een lange aanloopperiode. Kinderziekten moesten worden overwonnen. Partijen moesten aan elkaar wennen, waarbij men elkaar soms enigszins aftastte en uitprobeerde om na te gaan wat men aan elkaar had. Verschillen tussen de deelnemers in onder meer cultuur, taal en invalshoek moesten daarbij worden overbrugd.

Vooraf dankzij de intensieve, persoonlijke en informele contacten tussen de partijen kan binnen de samenwerkingsverbanden directer en vaak eerder informatie worden uitgewisseld. Mede daardoor én door de frequente, soms bijna dagelijkse contacten tussen de deelnemers kunnen zaken sneller worden doorgesproken, kunnen eerder (gezamenlijke) beslissingen worden genomen en uitgevoerd. Hierdoor zijn de deelnemers in veel gevallen in staat sneller op problemen te reageren. Dit wordt nog eens versterkt doordat deelname aan lokale veiligheidsnetwerken er vaak toe bijdraagt dat vertegenwoordigers van vooral grotere instanties op een lager niveau en daarmee op kleinere schaal gaan werken. Deze interne decentralisatie leidt ertoe dat de afstand tot samenwerkingspartners kleiner

wordt, en dat men 'dichter op de problemen' komt te zitten waaraan men moet werken. Dankzij de intensieve contacten zijn de deelnemende partijen ook in staat eenmaal ingezette activiteiten of trajecten sneller te corrigeren indien deze niet volgens wens of verwachting verlopen.

De intensieve, vaak persoonlijke contacten tussen de deelnemende partijen dragen in verschillende van de onderzochte netwerken ertoe bij dat onder de deelnemers een gevoel ontstaat dat er sprake is van een 'gezamenlijke klus'. Dit wordt versterkt doordat de meeste van deze netwerken bottom-up ontstonden. Verschillende van de uitvoerders behoorden bijvoorbeeld zelf tot de oorspronkelijke initiatiefnemers. Dit leidt tot een rechtstreekse, persoonlijke betrokkenheid en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor het netwerk.

"De sterke kant is het grote draagvlak dat alle partijen verenigt (...). Er is een grote bereidheid tot deze vorm van samenwerking tussen overheid en private partijen. Dat leidt ertoe dat er gemakkelijk informatie wordt uitgewisseld. Er ontstaat zo ook meer begrip voor elkaar."

Het 'van onderaf' ontstaan van de meeste van de onderzochte netwerken draagt er niet alleen toe bij dat de deelnemers zich vaak als 'eigenaar' van het netwerk beschouwen, maar ook dat het netwerk in hun ogen sterk 'probleemgericht' is en niet belemmerd wordt door logge bureaucratie en 'eindeloos', weinig doelgericht vergaderen. Ook dit vergroot vervolgens de betrokkenheid van de deelnemers. De intensieve contacten tussen deelnemers, de verbeterde informatie-uitwisseling en het zicht op elkaars positie, werkwijze en capaciteiten bieden bovendien meer mogelijkheden om in de aanpak van veiligheidsproblemen 'integraal' te werken, dat wil zeggen verschillende methoden en werkwijzen naast elkaar te gebruiken.²²¹

Ook al zijn de deelnemers aan de onderzochte lokale veiligheidsnetwerken over het algemeen tamelijk positief in hun oordeel, toch doen zich in en rond deze netwerken uiteenlopende problemen, knelpunten en spanningen voor. Daardoor ondervinden de netwerken op, soms centrale, onderdelen belemmeringen bij het realiseren van hun doelen. De samen-

221 Zie voor een deel van de hier genoemde 'sterke kanten van samenwerking' ook Terpstra en Bakker (2002), m.n. p. 113-118 en 143-146.

werking komt bijvoorbeeld moeilijk op gang, afspraken worden niet altijd nagekomen, sommige partners blijken aarzelend in hun optreden of trekken zich deels terug uit het netwerk, de coördinatie en onderlinge afstemming lukken niet altijd of partijen werken langs elkaar heen. In de voorgaande hoofdstukken zijn deze en andere belemmeringen reeds uitgebreid aan bod gekomen. Daarom concentreert dit hoofdstuk zich op de belangrijkste achtergronden en factoren die hierbij een rol spelen. Dit gebeurt mede aan de hand van het in hoofdstuk twee beschreven conceptuele kader en overzicht van eerder onderzoek op dit terrein. Aan de orde komen de verdeling van hulpbronnen (8.1), verschillen in opvattingen tussen deelnemers (8.2), de invloed van intra-organisatorische problemen (8.3) en van de institutionele omgeving (8.4) op de samenwerking. Tot slot wordt ingegaan op enige strategieën die partijen binnen de netwerken hanteren (8.5).²²²

8.1 Hulpbronnen en afhankelijkheidsverhouding

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat een belangrijk motief voor partijen om deel te nemen aan een netwerk is, dat zij zo hun voorraad aan relevante hulpbronnen kunnen versterken. In hoeverre partijen hiertoe in staat zijn, hangt mede af van de verdeling van hulpbronnen over de partijen. Uitgangspunt was dat de mate waarin samenwerking totstandkomt, mede afhankelijk is van de vraag in hoeverre partijen voor hulpbronnen van elkaar afhankelijk zijn én in hoeverre meerdere van hen tegelijk hun positie kunnen versterken, bijvoorbeeld door ruil van hulpbronnen (een zogenoemde win-winsituatie). Op grond van de resource-dependencytheorie kan bovendien worden verwacht dat ook het functioneren van netwerken en het handelen van partijen daarbinnen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van deze interdependentieverhouding.²²³

Ook bij de in dit onderzoek bestudeerde lokale veiligheidsnetwerken vormt de verdeling van hulpbronnen een belangrijk element. De mate

222 Twee elementen van het in hoofdstuk 2 beschreven conceptuele kader komen hier niet aan de orde, namelijk de coördinatie/regie en de doorwerking van de geschiedenis (vooral het ontstaan) van het netwerk. Deze zijn in de voorgaande hoofdstukken reeds uitvoerig aan de orde geweest.

223 Deze kan overigens met de ontwikkeling van het netwerk veranderen. Zie Benson (1975) en Terpstra (2001b).

waarin een partij een netwerk domineert, hangt vooral samen met de voorraad relevante hulpbronnen waarover deze beschikt ten opzichte van de andere partijen. In veel netwerken neemt de politie een centrale plaats in, mede dankzij de informatie, deskundigheid, ervaring, contacten, maar ook het gezag waarover zij vaak beschikt. Ook de gemeente beschikt vaak over een breed scala van relevante middelen, bevoegdheden en deskundigheden. Dat deze partij meestal toch minder domineert in de lokale veiligheidsnetwerken dan de politie, komt dan ook primair door andere omstandigheden. De gemeente is niet alleen een relatieve nieuwkomer op het terrein van de veiligheidszorg, maar haar organisatie is vaak gefragmenteerd en de meest betrokken eenheid (zoals een Team Wijkgerichte Aanpak) heeft een tamelijk zwakke positie. Andere partijen (zoals een welzijnsinstelling, jeugdreclassering of Bureau Halt) beschikken in vergelijking daarmee vaak over zowel een kleinere hoeveelheid als meer specifieke hulpbronnen. Zij hebben daardoor een minder overheersende, maar meer gespecialiseerde rol in het netwerk. Vertegenwoordigers van burgers beschikken vaak over nog minder relevante hulpbronnen. Zij kunnen daardoor relatief weinig invloed uitoefenen binnen het netwerk, behalve als zij gebruikmaken van een vorm van 'hidermacht'²²⁴ of als zij zelf de financiële middelen op tafel leggen voor bepaalde activiteiten (zoals ondernemers bij twee van de onderzochte netwerken doen).

Bij enkele van de onderzochte netwerken is tussen de partijen sprake van een vrij duidelijke symbiotische, soms ook sequentiële interdependentie. Alle partijen beschikken daarbij over verschillende en elkaar aanvullende hulpbronnen en hebben zo voordeel bij de samenwerking.²²⁵

Bij de samenwerking rond het Tweespancollege is voor vrijwel iedere betrokken partij duidelijk winst te boeken. De school beschikt door de nauwere relatie met politie, justitie en Bureau Halt over een ruimer repertoire van (bovendien vaak minder vrijblijvende) mogelijkheden om te reageren op ongewenst gedrag van leerlingen. Voor de politie vormt de samenwerking een mogelijkheid directer en vroegtijdiger op te treden tegen een moeilijke groep. Daarbij biedt de samenwerking met deze school een 'pilot'

224 De term is van De Swaan (1982).

225 Zie onder meer Pfeffer en Salancik (1978) en O'Toole en Montjoy (1984); zie verder hoofdstuk 2.

om ervaring op te doen in het kader van de 'Wapenvrije School'. Bovendien kunnen zo ook leerkrachten en schoolleiding effectiever op hun (mede)verantwoordelijkheid voor veiligheid in en rond de school worden gewezen. Voor Bureau Halt levert de samenwerking een aanzienlijke hoeveelheid extra (betaalde) klanten op. Voor het Openbaar Ministerie is de te boeken winst het minst duidelijk aan te geven. Vermoedelijk ligt deze vooral in de mogelijkheid eerder op signalen van jeugdcriminaliteit te reageren, waardoor op termijn wellicht minder werkbelasting ontstaat.

Toch kan zelfs bij een symbiotische afhankelijkheidsverhouding de samenwerking vrij wankel blijken. De winst die deelnemers door een netwerk kunnen boeken bij de ene hulpbron, kan bijvoorbeeld bedreigd worden door verlies aan een andere relevante hulpbron. Tegenover de winst van een breder repertoire van reactiewijzen en van meer informatie staat bijvoorbeeld de constatering dat de samenwerking als bedreiging wordt ervaren voor de eigen autonomie, status of financiering.

Zo ontstaan op het Tweespancollege grote problemen door het zero-tolerancebeleid van de politie. Leerkrachten menen dat door het optreden van de politie de eigen professionele autonomie wordt aangetast. Men is van oordeel dat ook binnen de samenwerking reacties op ongewenst gedrag van leerlingen in eerste instantie 'pedagogisch' van aard moeten zijn. Zij willen dat er vanuit de school criteria komen om aan te geven wanneer de politie wel en niet binnen de school mag optreden en wanneer er wel en niet aangiften zullen worden gedaan. De winst die de school boekt doordat zij meer en minder vrijblijvende middelen krijgt om te reageren op probleemgedrag van leerlingen wordt in de optiek van leerkrachten deels teniet gedaan doordat zij een belangrijk deel van de ruimte voor een eigen pedagogisch oordeel en daarbij aansluitende aanpak moeten inleveren.

De verhoudingen binnen een netwerk kunnen ook juist in de andere richting veranderen. In dat geval wordt de oorspronkelijke belangentegenstelling tussen deelnemers aan het netwerk na verloop van tijd doorbroken. Partijen gaan bijvoorbeeld inzien dat (wellicht door verandering van de omstandigheden) zij met de samenwerking meer kunnen winnen dan verliezen.

Rond de drie basisscholen in Drieluik blijft de samenwerking de eerste periode moeizaam verlopen. Belangrijkste oorzaak is dat de drie basisscholen elkaar als concurrent zien op dezelfde leerlingenmarkt. De concurrentie gaat zover dat de drie scholen, alhoewel gehuisvest in één gebouw, elk voor zich het onderhoud van het gebouw doen. Pas na ongeveer drie jaar wordt deze situatie doorbroken. Vanaf dan komt de samenwerking tussen de scholen, gemeente en omwonenden op gang.

Een meer competitieve interdependentie tussen partijen kan ertoe bijdragen dat partijen de samenwerking eerder als bedreiging ervaren dan als mogelijkheid om hun positie te versterken. Ook al ontbreekt rechtstreekse concurrentie, het gevoel bij sommige deelnemers dat de samenwerking onvoldoende oplevert (of alleen profijtelijk is voor de ander) kan bijdragen tot een afwachtende, weinig actieve houding. Onderhuids kunnen dergelijke gevoelens op allerlei manieren in de samenwerking een rol spelen, zonder dat deze openlijk hoeven te worden uitgesproken. Zo maakt een partij zich er zorgen over dat een samenwerkingspartner in het lokale netwerk wel erg actief is en veel werk naar zich toetrekt. Laatstgenoemde zou zich 'overprofilen'. De boodschap is duidelijk: mocht dat leiden tot verlies van werkterrein voor de eerste, dan zal dat consequenties hebben voor de samenwerking. Vertegenwoordigers van de instantie die uitbreidingszucht wordt verweten, lijken niet op de hoogte te zijn van deze weerstanden.

Andere instanties worden ervan beschuldigd informatie en werkwijzen af te schermen ('ze laten niet graag in hun keuken kijken') om zo hun eigen belang in de samenwerking zo veel mogelijk in stand te houden. Vaak lopen bij een dergelijke terughoudende opstelling verschillende belangen en sentimenten door elkaar, zoals de vrees autonomie te verliezen, afhankelijk te worden van de beslissingen van andere partijen, het gevoel bij belangrijke beslissingen gepasseerd te worden of te worden opgezadeld met extra financiële lasten.

Bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum is het Straatteam van de politie ondergebracht bij het Justitiekantoor. Het wordt rechtstreeks gestuurd door de officier van justitie. Door de huidige districtsleiding van de politie wordt de hieruit resulterende beperkte afstemming tussen dit Straatteam en de basiseenheid van de politie in dit

werkgebied als problematisch ervaren. Bovendien is men bang dat met het aflopen van de projectsubsidie voor de drugsaanpak Grensstad-Centrum het politiedistrict met de financiële lasten van de dertien extra personeelsleden van het Straatteam zal worden opgezadeld. Naar het idee van de huidige districtschef is ooit voor deze organisatorische constructie gekozen omdat het Justitiekantoor slechts financieel haalbaar zou zijn als daar ook het Straatteam zou worden gehuisvest. Door andere partijen in het netwerk wordt de opstelling van de districtschef beschouwd als poging tot 'contractbreuk' en als een 'machtsspelletje'.

Niet alleen deskundigheid, klanten of autonomie, maar ook 'eer' en 'prestige' zijn in deze een schaars en begeerd goed en kunnen daarom eveneens een rol spelen. De samenwerking is soms mede ingegeven doordat deze kan bijdragen aan het prestige van de eigen organisatie. Indien partijen het gevoel hebben dat zij wel investeren in de samenwerking, maar dat een ander 'met de eer gaat strijken', kan dat fnuikend zijn voor de samenwerking en de onderlinge relaties verstoren.

Scheve afhankelijkheidsverhoudingen kunnen niet alleen tot enigszins verborgen wrijvingen leiden, maar ook tot openlijke conflicten. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de relatie tussen de direct betrokken conflictanten, maar kan ook op de opstelling van andere partijen in het netwerk een negatieve invloed uitoefenen. Zij kunnen bijvoorbeeld het vertrouwen in de conflicterende partners verliezen of zich terugtrekken om zich zo buiten het conflict te houden. Op deze wijze kan de samenwerking binnen het netwerk op verschillende manieren, direct en indirect, worden belemmerd.

In het horecagebied Oudstad doen zich belangrijke tegenstellingen voor tussen horeca-eigenaren en bewoners, vooral met betrekking tot de geluidsoverlast. Er zijn nu afspraken dat bewoners bij problemen eerst zelf proberen tot een oplossing te komen. Verschillende samenwerkingspartners (gemeente, milieudienst, politie) proberen zo op de achtergrond te blijven. In het conflict raken zij toch betrokken, mede omdat door horeca-eigenaren de gemeente als oorzaak van de problemen wordt aangewezen. Inmiddels is één bewonersgroep naar de rechter gestapt om alsnog de bouwer van hun appartementen en de gemeente tot maatregelen te dwingen.

Vertegenwoordigers van bewoners in het netwerk voelen zich daardoor vervolgens gepasseerd.

Conflicten draaien vaak voor een belangrijk deel om de vraag wie voor bepaalde taken verantwoordelijk kan worden gesteld. In veel gevallen spelen daarbij op de achtergrond niet alleen principiële, maar ook financiële vragen een rol: welke partij zal uiteindelijk de kosten op zich moeten nemen van de activiteiten? Dit kan leiden tot aarzelingen of terughoudendheid van deelnemers aan een netwerk, ook al zeggen deze wel belang te hechten aan de doelstelling van het netwerk.

Voor de gemeente Grensstad is een bedrijventerrein met een reputatie van veiligheid van groot belang om nieuwe ondernemers te trekken. Toch is de gemeente in de praktijk op dit punt aarzelend en terughoudend. De vrees de lasten van maatregelen te moeten dragen, speelt hierbij een belangrijke rol. Ondernemers op het bedrijventerrein Grensstreek laten in de zomer van 2001 aan het gemeentebestuur weten dat zij ondanks alle maatregelen die zij reeds hebben getroffen, waaronder een collectieve beveiliging, te maken hebben met een toename van diefstal, vooral van en uit vrachtauto's en containers. Zij stellen daarom aan de gemeente enige aanvullende maatregelen voor, zoals afsluiting van het bedrijventerrein met slagbomen en aanvullend toezicht met camera's. Het duurt ruim anderhalf jaar voordat de gemeente met een reactie komt. Daarin stemt de gemeente toe met een zogenoemd haalbaarheidsonderzoek. Uit interviews blijkt dat er bij de gemeente twijfel bestaat over het nut en de haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. De discussie gaat echter ook over geld. Van de gemeente wordt minstens een gedeeltelijke bijdrage in de financiering van deze maatregelen verwacht: "Deels gaat het om de vraag: wie zal dat betalen? Ik denk dat bij zo'n afsluiting de gemeente toch minstens een deel zal moeten betalen. Dat kun je toch niet van ondernemers verlangen? Het is toch gewoon de taak van de gemeente te zorgen voor de veiligheid van een bedrijventerrein in haar gebied?" Door de gemeente wordt hier echter anders tegenaan gekeken: "Als er plannen komen van bewoners om hun wijk af te sluiten, dan hoeft de gemeente dat toch ook niet te betalen?"

In enkele gevallen zijn partijen van elkaar afhankelijk, maar willen ze om uiteenlopende redenen niet aan elkaar toegeven. Zowel financiële redenen als ook meer principiële argumenten kunnen daarbij een rol spelen. In plaats van ruil, kan dan eerder een patstelling ontstaan. Deze kan binnen de samenwerking leiden tot onzekerheid en spanningen en mogelijk uiteindelijk tot vertragingen.

Bij het Vast&Goedtraject van de drugsaanpak Grensstad-Centrum werken gemeente en private partijen samen bij de herinrichting en revitalisering van de Binnenstad. Belangrijk thema daarbij is hoe de verantwoordelijkheden van deze partijen zich tot elkaar verhouden. Voor private partijen vormt een belangrijke vraag bij de beslissing om te investeren in kantoren en appartementen welke maatregelen de lokale overheid zal nemen om de veiligheid in dit gebied te verbeteren en op welke wijze daarbij de handhaving zal plaatsvinden. In een onveilig gebied zal de bouw van dure appartementen niet rendabel zijn. De gemeente stelt zich op het principiële uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte en voor de handhaving daarbinnen bij haar ligt. Private partijen betwisten dit principiële standpunt niet. Zij gaan er echter wel van uit dat er met hun wensen rekening zal worden gehouden en dat zij ten aanzien van de inrichting van de publieke ruimte en de handhaving eisen kunnen stellen waarmee ook daadwerkelijk rekening zal worden gehouden: "Ja natuurlijk zeggen we wel tegen de politie dat ze eerst maar eens moeten zorgen dat het iets veiliger wordt (...), of dat we anders echt daar geen miljoenen gaan investeren." Enkele deelnemers constateren dat er tussen deze publieke en private belangen een 'onopgeloste spanning' bestaat. Onduidelijk is hoe hier uiteindelijk mee zal worden omgegaan.

Bij verschillende onderzochte netwerken is de politie zich in mindere of meerdere mate aan het terugtrekken (zonder overigens uit de samenwerking te stappen). Deels vindt dit plaats onder invloed van het streven het politiewerk meer te concentreren op de zogenoemde kerntaken. Deze ontwikkeling roept uiteenlopende knelpunten en spanningen op.²²⁶ Een

226 Zie eerder ook hoofdstuk 7.

deel daarvan heeft betrekking op de vraag wie de lasten zal gaan dragen van taken die eerder door de politie werden uitgevoerd. Soms gaat het daarbij om private partijen (zoals de voetbalclub FC Kerkstad, die nu verantwoordelijk wordt gesteld voor de veiligheid in het stadion en de daarmee verbonden kosten zelf moet gaan dragen), soms gaat het om andere overheidsorganen, zoals gemeenten. Deze zijn niet altijd gelukkig met het feit dat zij nu worden aangesproken op de financiering van veiligheidsmaatregelen die eerder door de politie werden bekostigd:

“Waar het allemaal om draait, is de vraag: wie betaalt het? Is dat de gemeente, de politie of zijn dat de ondernemers? Iedere keer gaat het er eigenlijk om dat het taken waren die eerder gewoon bij de politie lagen. En nu krijgt via een omweg de gemeente ze op haar bord. En de vraag is, moet je dat wel doen? Als daarover gesprekken plaatsvinden, is de politie altijd de eerste om “ja” te roepen, maar daar hebben wij de middelen niet voor. Ik weiger eigenlijk om daarmee akkoord te gaan (...). Het gaat om criminaliteit en dus hoort de politie daar wat aan te doen.”

In hetzelfde kader probeert de politie soms ook de coördinatie van het netwerk niet langer op zich te nemen en deze taak naar andere partijen af te schuiven. Vaak wordt daarbij naar de gemeente gekeken om deze taak over te nemen, evenals de daaraan verbonden lasten. Dat gaat niet altijd zonder strubbelingen.²²⁷ Ook hier heeft in de ogen van sommige partners de gemeente soms als houding: ‘het mag geen cent kosten’.

De verdeling en beschikbaarheid van hulpbronnen binnen het netwerk bepalen meestal niet rechtstreeks de onderlinge verhoudingen en positie van de afzonderlijke deelnemers. Het gaat er ook om hoe partijen met de voorraad en verdeling van hulpbronnen omgaan en welke strategieën zij daarbij gebruiken. Zo is de wijkgerichte aanpak in Grensstad-Noord weliswaar door de gemeente opgezet en past zij het meest direct bij het gemeentelijk beleid, toch heeft de gemeente hier geen dominerende positie verworven. Dat is vooral een gevolg van de verkokering in het gemeentelijk apparaat en de zwakke positie van het Team Wijkgerichte Aanpak binnen de gemeente. De ontwikkeling kan ook precies andersom lopen. Een partij begint met een

227 Zie uitgebreider hoofdstuk 7.

relatief zwakke uitgangspositie, maar vervult uiteindelijk een sleutelrol in het netwerk waarvan andere partijen afhankelijk zijn.

Het initiatief tot het opzetten van de collectieve beveiliging op het bedrijventerrein Grensstreek lag bij ondernemers en de werkgeversorganisatie. Deze besloten een particuliere beveiligingsorganisatie in de arm te nemen. Vanuit de politie bestond in eerste instantie veel aarzeling om hieraan mee te doen. Men had zelfs het gevoel dat deze samenwerking de politie werd 'opgedrongen'. In het convenant werd echter opgenomen dat de politie 'de uiteindelijke zeggenschap en controle op de projectsurveillance' kreeg. Ook in de praktijk vervult de betrokken gebiedsmentor van de politie een sleutelrol. In nauw overleg met de betrokken locatiemanager van het beveiligingsbedrijf geeft hij instructies en aanwijzingen aan medewerkers van dit bedrijf. De oorspronkelijke dominantieverhoudingen lijken dan ook omgedraaid. Door een van de geïnterviewden wordt inmiddels het particuliere beveiligingsbedrijf omschreven als 'de oren en ogen van de politie'.

Niet altijd zien deelnemers aan een netwerk de afhankelijkheidsverhoudingen binnen het netwerk op dezelfde wijze. De waargenomen afhankelijkheidsverhouding kan bovendien nogal afwijken van wat er werkelijk aan de hand is. Partijen kunnen zichzelf bijvoorbeeld als tamelijk ondergeschikt of zelfs zwak beschouwen, terwijl andere partijen in hoge mate van hen afhankelijk zijn.²²⁸

Zo hebben de gedoogde coffeeshophouders, lid van het aan de drugs-aanpak Grensstad-Centrum verwante Coffeeshophoudersoverleg, het gevoel dat zij volledig afhankelijk zijn van de gemeente voor hun voortbestaan. In feite echter is de gemeente evenzeer van hen afhankelijk voor het slagen van het beleid. De gemeente is nauwelijks in staat hen hun gedoogstatus te ontnemen of hen eventueel te vervangen door een andere coffeeshophouder als zij zich niet aan de afspraken of regels zouden houden.

228 Vgl. ook de bevinding van Huxham en Vangen (1996), p. 13-15, dat minder machtigen in een netwerk vaak de eigen macht onderschatten en zich onvoldoende realiseren wat het belang is van de dominante partij bij de deelname van mindermachtigen aan het netwerk.

Concluderend: de verdeling van hulpbronnen tussen de deelnemers aan een lokaal veiligheidsnetwerk en de daaruit voortvloeiende interdependenties spelen een belangrijke rol in de wijze waarop de samenwerking totstandkomt, verloopt en hoe partijen daarbij met elkaar omgaan. Zij vormt een belangrijke achtergrond van belemmeringen in het ontstaan en functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken. In tegenstelling tot wat uit eerdere studies²²⁹ naar voren kwam, spelen deze factoren niet alleen in de aanloopfase van de netwerken een rol. Ook later blijft het functioneren van het netwerk afhankelijk van de verdeling van hulpbronnen en de daarmee verbonden afhankelijkheden. Tegelijkertijd biedt deze studie geen bevestiging van de analyse van Pearson e.a.,²³⁰ dat de relaties tussen partijen in lokale veiligheidsnetwerken zouden worden gekenmerkt door 'deep structural oppositions'. Er zijn zeker tegenstellingen tussen partijen, deze kunnen soms ook tot botsingen en conflicten leiden, maar de tegenstellingen verschillen per netwerk(model). Bovendien vinden in veel gevallen partijen elkaar ook dankzij een congruentie van belangen. Daarnaast speelt de verdeling van hulpbronnen en belangen vaak niet rechtstreeks een rol. Het gaat ook om de vraag hoe partijen daar in de netwerken mee omgaan en welke strategieën zij daarbij gebruiken om potentiële conflicten op te lossen of te omzeilen.²³¹ Naast machtsaspecten spelen ook opvattingen een rol. Deze kunnen soms zwaarder wegen dan de bestaande interdependenties en verdeling van hulpbronnen in het netwerk. Op beide elementen wordt later in dit hoofdstuk nader ingegaan.

8.2 Verschillen in opvatting

Meerdere onderzoeken laten zien dat binnen lokale veiligheidsnetwerken vaak opmerkelijke verschillen in opvatting bestaan tussen de deelnemers over uiteenlopende onderdelen van het netwerk. Tegelijkertijd moet het belang van consensus volgens meerdere auteurs niet worden overschat. Verschil van mening zou niet altijd een belemmering hoeven te zijn voor samenwerking. Bovendien kan op verschillende manieren binnen een netwerk een antwoord worden gevonden op deze diversiteit.²³²

229 Zie bijvoorbeeld Virta (2002) met betrekking tot de positie van de politie in deze netwerken.

230 Pearson, e.a. (1992); Sampson, e.a. (1998).

231 Crawford (1997), p. 127-139. Zie uitgebreider hoofdstuk 2.

232 Zie ook hoofdstuk 2.

Welke verschillen bestaan er tussen de deelnemers van de onderzochte veiligheidsnetwerken? Sommige van deze verschillen zijn al bij de start van het netwerk aanwezig, andere ontstaan in de loop van de tijd. Soms realiseren de deelnemers aan de netwerken zich de bestaande verschillen in opvatting. Het komt echter ook voor dat de betrokken partijen (tot dan toe) geen verschillen hebben opgemerkt. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan verschillen in opvatting met betrekking tot de problemen waarop het netwerk zich richt, de aanpak en de samenwerking. De verschillen in opvatting over deze thema's hangen overigens vaak met elkaar samen. De beschrijving blijft hier beperkt tot de meest belangrijke verschillen.

Opvattingen over veiligheidsproblemen

Over het algemeen zijn de deelnemers aan de onderzochte lokale veiligheidsnetwerken het in grote lijnen met elkaar eens over de aard, ernst en achtergronden van de problemen waarop het netwerk zich richt.²³³ De verschillen in opvatting die er zijn, zijn vaak op zich niet zo groot, maar hebben wel duidelijke consequenties. Een deel van de verschillen in opvatting over de problemen hangt samen met verschillen in positie tussen partijen. Zo schatten bewoners als slachtoffers de ernst van de geluidsoverlast op het horecagebied Oudstad zwaarder in dan de horeca-eigenaren als veroorzakers. Ook verschillen in professionele invalshoek spelen hierbij een rol. Een woningstichting legt meer nadruk op aspecten van leefbaarheid en onderhoud van woningen, bij een hulpverlenende instantie staat de individuele problematiek van bepaalde gezinnen en 'zorgvermijders' in de probleemdefinitie centraler, terwijl voor wijkoverleg en wijkagent de drugsoverlast, groepen rondhangende jongeren en verkeersproblemen een belangrijkere plaats innemen in wat men ziet als de meest dringende problemen in de buurt. Deze verschillen in professionele achtergrond kunnen er ook toe leiden dat men weliswaar dezelfde opvatting heeft over de aard en ernst van de problemen, maar daar andere oorzaken bij ziet.

Binnen het netwerk in de wijk Zuidwijk zijn globaal twee opvattingen te onderscheiden over de oorzaken van de criminaliteit en overlast door een groep Marokkaanse jongeren in de wijk. Medewerkers

233 Zie voor de visies op onveiligheid die aan de netwerken ten grondslag liggen eerder hoofdstuk 5.

van gemeente en welzijnstichting benadrukken vooral de gebrek-
kige participatie van jongeren in de Nederlandse samenleving (zoals
het gebrek aan werk of de matige scholing). Bovendien zouden
deze jongeren vaak niet in staat zijn zich zelfstandig in de
Nederlandse samenleving te redden. Dit zou negatieve gevolgen
hebben voor hun gevoel van zelfwaarde, hetgeen ze (in groepsver-
band) proberen te compenseren met hun gedrag, leidend tot crimi-
naliteit en overlast. Door vertegenwoordigers van politie, Openbaar
Ministerie en jeugdreclassering wordt daarentegen meer de nadruk
gelegd op het ontbreken van toezicht op deze jongeren (ook van
huis uit), het etaleren van de voordelen van crimineel gedrag en het
ontbreken van directe en adequate reacties op crimineel gedrag.
Bovendien zouden contacten met politie en justitie voor deze
jongeren vaak statusverhogend werken.

Verschillen in opvatting over problemen ontstaan ook doordat partijen
elkaar als medeoorzaak van de opgetreden problemen zien; men is van
oordeel dat de ander door zijn optreden, beleid of nalatigheid de proble-
men deels heeft veroorzaakt of versterkt.

Op het Tweespancollege zijn de deelnemers aan het netwerk het
eens over de ernst en aard van de problemen. Ze verschillen
echter in hun oordeel over hoe de problemen zo ernstig konden
worden. In de ogen van de wijkagent en de medewerkster van
Bureau Halt zijn docenten van de school te terughoudend en
inconsequent met hun reacties op onacceptabel gedrag van leer-
lingen. Docenten zouden te vaak denken dat de problemen met
praten kunnen worden opgelost. Ook zou er vanuit de school
onvoldoende een eenduidige gedragslijn zijn geformuleerd en
gesteld. De school echter meent dat men op dit punt ook niet veel
mogelijkheden heeft. Veel verder dan schorsing of verwijdering
zou de school niet kunnen gaan. Met deze maatregelen zouden de
problemen mogelijk zelfs erger kunnen worden, aldus leerkrach-
ten. Men is bovendien van oordeel dat in het nog niet zo verre
verleden pogingen om politie en justitie in te schakelen telkens
weer op niets uitliepen. Regelmatig zouden aangiften over dief-
stal, bedreigingen of geweld op school door de politie niet zijn
opgenomen of zijn geseponeerd.

Deze verschillen in opvatting werken vaak direct door in de visie over de noodzakelijke of wenselijke aanpak van de problemen. Het kan echter ook andersom. Juist omdat men van oordeel is dat een andere partij meer verantwoordelijkheden op zich moet nemen, wordt benadrukt dat deze ook enigszins heeft bijgedragen aan het ontstaan van de problemen.

Zo benadrukken vertegenwoordigers van politie en gemeente dat de oorzaken van diefstal en inbraken op het bedrijventerrein Grensstreek deels bij de bedrijven zelf liggen. Deze overweging levert een argument om de verantwoordelijkheid van de ondernemers voor de surveillance in de publieke ruimte op het bedrijventerrein meer plausibiliteit te geven en te benadrukken.

In enkele gevallen lopen ook de opvattingen tussen deelnemers in het netwerk uiteen over de ernst van de problemen.

Medewerkers van de gemeente Grenstad bij de drugsaanpak Grenstad-Centrum zouden volgens partners niet altijd overtuigd zijn van het feit dat het in de Binnenstad eigenlijk 'oorlog' is. Men zet zich af tegen de aanpak door de gemeente met betrekking tot de handhaving. Bovendien levert dit beeld argumenten voor een eigen, hardere aanpak.

In een enkel geval worden partijen er door hun partners van verdacht uit eigenbelang de veiligheidsproblemen als minder ernstig voor te stellen. Anderzijds zouden partijen er soms een tactisch of politiek belang bij hebben om problemen juist als zeer ernstig voor te stellen, zodat eerder of zwaardere maatregelen kunnen worden genomen.

Verschillende deelnemers aan het samenwerkingsverband rond de voetbalclub zijn van oordeel dat de voetbalclub FC Kerkstad de neiging vertoont het risico van wedstrijden laag in te schatten. Dat zou deels samenhangen met de extra financiële lasten en het verlies van inkomsten die ontstaan als een wedstrijd als 'risicowedstrijd' wordt gedefinieerd. Tegelijkertijd zou de gemeente volgens personen betrokken bij de voetbalclub juist de neiging hebben uit politieke overwegingen wedstrijden eerder tot risico te bestempelen. Dat zou een argument opleveren om uit voorzorg sneller naar

zwaardere maatregelen te grijpen, zodat niet achteraf het verwijt kan worden gemaakt dat de gemeente te weinig heeft gedaan.

Opvattingen over aanpak

Bij vijf van de acht onderzochte netwerken bestaan tussen de deelnemers belangrijke verschillen in opvatting over de feitelijke of wenselijke werkwijzen binnen het netwerk. Deze verschillen hangen deels samen met verschillen tussen de deelnemers in gehanteerde doelstellingen en in opvattingen over de aard, ernst en achtergronden van de veiligheidsproblemen. De beschrijving beperkt zich hier opnieuw tot de belangrijkste verschillen.

– Overbruggen kloof burgers en overheid of gerichte aanpak veiligheid

Ten eerste kan er tussen deelnemers een verschil van opvatting bestaan over de vraag in hoeverre de veiligheidsproblemen rechtstreeks moeten worden aangepakt of op een meer indirecte wijze. In het geval waarin deze tegenstelling speelde, werd het netwerk in het kader van het Grotestedenbeleid vanuit de gemeente opgezet als onderdeel van een zogenoemde wijkaanpak voor de hele gemeente. Deze wijkaanpak kende een ruimere doelstelling dan de aanpak van onveiligheid, namelijk het overbruggen van de kloof tussen burgers en lokale overheid en het meer betrekken van burgers bij het gemeentelijk beleid. Bovendien zou met behulp van de wijkaanpak een meer 'integraal' aanbod van dienstverlening kunnen ontstaan. Verondersteld werd dat op deze wijze ook de onveiligheid in de wijk beter zou kunnen worden aangepakt. In de optiek van partijen die vooral gericht zijn op de oplossing van concrete problemen (zoals een wijkagent), levert deze wijkaanpak echter een onvoldoende doelgerichte en actieve bijdrage voor de aanpak van onveiligheid. Vanuit deze invalshoek lijkt de door de gemeente nagestreefde verbetering in de communicatie met burgers in plaats van een middel tot een doel op zich te zijn geworden. De oorspronkelijk wel door de gemeente gelegde relatie met de aanpak van onveiligheid is op de achtergrond geraakt en onduidelijk geworden. Het lijkt hier echter meer te gaan om een botsing tussen een meer algemene bestuurlijke invalshoek van de gemeente en de behoefte aan een gerichte aanpak van concrete veiligheidsproblemen.

– Repressief of preventief

Ten tweede doen zich in verschillende netwerken tegenstellingen voor rond meer repressieve elementen in de aanpak. Soms gaat het om de vraag

in hoeverre een repressieve aanpak überhaupt binnen het netwerk past, soms gaat het om de verhouding daarvan ten opzichte van de meer preventieve werkwijzen.

Binnen het netwerk rond de groep Marokkaanse jongeren in de wijk Zuidwijk bestaan twee opvattingen naast elkaar over de te hanteren werkwijze. Politie, justitie en jeugdreclassering geven de voorkeur aan een meer reactieve aanpak vanuit het netwerk, gericht op jongeren die ernstige vormen van crimineel gedrag vertonen. De gemeente en welzijnsinstelling willen zich meer richten op een groep met minder ernstige problemen, waarbij gesteund wordt op een meer preventieve werkwijze. De politie gaat ervan uit dat het verbindende element tussen beide werkwijzen wordt gevormd door een categorisering van jongeren in verschillende categorieën. De welzijnsinstelling maakt hier echter nauwelijks gebruik van. Zij is van oordeel dat de huidige werkwijze 'te repressief' is. De politie deelt deze opvatting niet en verwacht van een consequente harde aanpak juist belangrijke preventieve effecten. Het gevolg is dat er binnen het netwerk een scheiding is ontstaan tussen twee clusters van instanties, elk gericht op een van beide werkwijzen. Hiertussen is steeds minder sprake van afstemming en er groeit enige irritatie, bijvoorbeeld op het moment dat de politie besluit in het nabijgelegen winkelcentrum camera's op te hangen die ook gebruikt blijken te worden voor repressieve doeleinden. Een enkele deelnemer vraagt zich inmiddels zelfs af of het niet beter is door te gaan met twee netwerken: "Misschien is het wel verstandig om daar een heel ander soort aanpak voor te ontwikkelen, want eigenlijk hebben die twee niets met elkaar te maken (...). Je zou ze gewoon gescheiden moeten zien (...). Het schiet volgens mij niet op wanneer je probeert twee totaal verschillende werelden bij elkaar te brengen."

– Zero-tolerance

Binnen twee van de onderzochte netwerken is de werkwijze van de politie deels gebaseerd op een zogenoemde zero-toleranceaanpak. Bij een van deze netwerken leidt deze aanpak tot grote fricties. Op een gegeven moment dreigt hierop zelfs de samenwerking tussen de partijen stuk te lopen. Alhoewel van de zijde van de politie wordt gesuggereerd dat het verschil van mening vooral betrekking heeft op de mate waarin bepaalde

gedragingen van jongeren moeten worden getolereerd; gaat het in de kern om een verschil van oordeel over de wijze waarop op de problemen van jongeren moet worden gereageerd. In veel gevallen wordt een zero-tolerancereactie als 'buitenproportioneel' gezien, waarbij onvoldoende rekening zou worden gehouden met de leeftijd van de dader en de ernst van het vergrijp. De vrees bestaat dat een zero-tolerancereactie uiteindelijk de problemen slechts zal vergroten. Bovendien gaat het bij deze tegenstelling om de vraag welke partij bepaalt hoe en wanneer er op problemen wordt gereageerd. De conflicten zijn in dit geval versterkt door misverstanden en gebrekkige communicatie, mogelijk als gevolg van verschillen in perspectief en verwachtingen tussen politie en andere leden van het netwerk.

In de samenwerking rond het Tweespancollege kiest de wijkagent voor een zero-toleranceaanpak van de problemen op de school: "Waar wij wat mij betreft nu op uitkomen, is een absoluut zero-tolerancebeleid. Je moet gewoon heel duidelijk een lijn trekken." Dit zou onder meer inhouden dat in bepaalde gevallen altijd aangifte wordt gedaan door de school en dat docenten consequent en streng optreden bij bepaalde gedragingen van leerlingen. Al snel blijkt dat de leerkrachten zich tegen deze opstelling verzetten. Voor de docenten geldt dat zij in eerste instantie op 'pedagogische wijze' willen kunnen reageren en dat ze zelf willen kunnen bepalen hoe en wanneer zij reageren, daarbij rekening houdend met de leeftijd en individuele situatie van de betreffende jongere. Daarom zou de politie terughoudend moeten zijn met een optreden tegen jongeren binnen de school: "Het gaat er om ook vast te stellen wat onze pedagogische taak is als school. Wat doen wij zelf? Welk gedrag van leerlingen handhaven wij in de pedagogische sfeer? (...) Het is niet zo dat de samenwerking met de politie ertoe mag leiden dat onze pedagogische taak opzij wordt geschoven. Wij zijn geen politie. Maar dat sloot helemaal niet aan bij wat de politie en ook Bureau Halt wilden. Die hadden een zero-tolerancebeleid in hun hoofd (...). Wij zijn een school. En dat betekent dat wij ervan uitgaan dat een kind ook fouten mag maken. En juist op dat punt moeten wij grenzen stellen. Welke fouten zijn nog acceptabel, welke niet en hoe reageer je daarop? De neiging (bestond) om bij ieder propje papier dat een leerling op de grond werpt, meteen te zeggen: 'Mee naar het bureau'. Dat is toch schieten met een kanon op een mug? (...)

Alle kinderen moet je toch leren dat zij hun spullen niet zomaar op de grond gooien? Dat is toch niet meteen een zaak voor politie of justitie?"

Met de keuze voor een zero-toleranceaanpak binnen een netwerk worden het werkdomein en daarmee de verantwoordelijkheden van de politie aanzienlijk uitgebreid. Deze keuze verhoudt zich dan ook moeilijk tot zowel de strategie van responsabilisering als die van het terugtrekken, die beide belangrijke uitgangspunten vormen bij de deelname van de politie aan lokale veiligheidsnetwerken. De school wordt zo wel op haar eigen verantwoordelijkheden aangesproken, maar deze worden met de zero-toleranceaanpak gedefinieerd in het verlengde van de repressieve aanpak door de politie. Weliswaar past de keuze voor zero-tolerance vanwege haar harde, repressieve karakter bij de gedachte van het terugtrekken door de politie op zogenoemde kerntaken, tegelijkertijd is het gevolg dat taken van andere partijen eerder worden overgenomen en dat de politie meer verantwoordelijkheden krijgt.

– *Gebruik van fysieke preventieve maatregelen*

Bij vijf van de onderzochte lokale netwerken bestaat tussen deelnemers een verschil van mening over de toepassing van fysieke preventieve maatregelen ter bevordering van de veiligheid. Het gaat daarbij onder meer om het aanbrengen van camera's, het plaatsen van hoge hekken om een terrein af te sluiten, het verbeteren van sluitwerk en het invoeren van elektronische detectieapparatuur als ingangscontrole. Onder de voorstanders van deze maatregelen bevindt zich binnen de netwerken vaak de politie, soms daarbij ondersteund door (een deel van de) buurtbewoners en bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling bouwen en wonen. De voorstanders zien hierin een relatief eenvoudig middel om criminaliteit en overlast tegen te gaan en/of daders gemakkelijker op te kunnen sporen. De tegenstanders van deze maatregelen hanteren verschillende argumenten. Deels gaat het om de kosten van de maatregelen. Daarnaast zouden de fysieke maatregelen consequenties hebben die op min of meer principiële gronden worden afgewezen, zoals een inbreuk op de privacy, een inperking van de publieke ruimte en de onverenigbaarheid van deze maatregelen met een sociaal-preventieve benadering waaraan men de voorkeur geeft. Het plaatsen van een hoog hek rond een schoolplein wordt bijvoorbeeld onaanvaardbaar geacht omdat het kinderen uit de buurt verhindert buiten

schooltijden op het plein te spelen. Bovendien zou het niet passen bij het creëren van 'sociale samenhang' waaraan de meeste deelnemers aan het netwerk als werkwijze de voorkeur geven. Elders wordt het plaatsen van camera's afgewezen vanwege privacy-overwegingen. Bovendien overheerst de opvatting dat de oplossing van de problemen eigenlijk moet ontstaan door een gedragsverandering van bezoekers en horeca-eigenaren.

– *Activiteiten afzonderlijke deelnemers*

Tot slot bestaan er bij diverse van de onderzochte netwerken verschillen van opvatting over de bijdrage(n) die één of meer deelnemer(s) aan het netwerk zou(den) moeten leveren. In al deze gevallen zijn partijen van mening dat een andere deelnemer niet voldoet aan de verwachtingen. Deze heeft vaak op dit punt zelf andere opvattingen over de eigen rol en uit te voeren activiteiten. In het voorgaande zijn hiervan reeds enkele voorbeelden genoemd: een gemeente die niet voldoet aan de verwachting van andere deelnemers om de regie en coördinatie van het netwerk uit te voeren, burgers die in plaats van een actieve bijdrage aan de oplossing van veiligheidsproblemen een tamelijk afwachtende houding hebben, of een gemeente die onvoldoende aandacht zou besteden aan de bestuurlijke handhaving.

Opvattingen over samenwerking

Ook ten aanzien van de samenwerking treden soms belangrijke verschillen in opvatting op tussen de deelnemers aan een lokaal veiligheidsnetwerk. Deze verschillen hebben vooral betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen en de coördinatie binnen het netwerk. Hieraan liggen soms principiële verschillen in visie ten grondslag, soms ook praktische overwegingen als de vraag wie de kosten van bepaalde activiteiten op zich zal moeten nemen. Uiteindelijk ontstaat ondanks de verschillen van mening wel een compromis, vaak bij gebrek aan beter en met een tamelijk hybride en onduidelijke oplossing. Partijen gaan hier dan wel in mee, maar bij vier van de acht onderzochte netwerken wordt hun opstelling telkens weer beïnvloed door het feit dat een deel het hier eigenlijk niet mee eens is.

Op het bedrijventerrein Grensstreek hebben ondernemers de collectieve beveiliging opgezet. Zij hebben deze stap gezet omdat zij constateerden dat de politie hier geen prioriteit aan schonk en weinig

aandacht aan besteedde. Toch blijven zij van oordeel dat op principiële gronden surveillance in de publieke ruimte de verantwoordelijkheid is van de overheid (politie en/of gemeente). Alhoewel de ondernemers zich inmiddels wel bij deze situatie hebben neergelegd, blijft de onvrede hierover telkens weer terugkomen.

Bij de voetbalclub FC Kerkstad moest de club er wel mee akkoord gaan dat zij verantwoordelijk werd gesteld voor de veiligheid in het stadion omdat de politie zich op dit punt terugtrok. Alhoewel hier geen principiële bezwaren tegenin worden gebracht, gaat de club met deze ontwikkeling tegen haar zin akkoord, gegeven de financiële en organisatorische gevolgen van deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling.

Bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum is de precieze invloed van private partijen bij beslissingen over de inrichting van de publieke ruimte en handhaving daarbinnen onduidelijk gebleven. Als 'oplossing' zijn de daaruit voortvloeiende spanningen naar de toekomst verschoven.

Ook ten aanzien van de vraag wie de coördinatie van het netwerk op zich moet nemen, ontstaan binnen de netwerken soms belangrijke meningsverschillen. Daarbij treedt vaak eenzelfde patroon op. Hierbij komt vooral de positie van de gemeente ter discussie te staan. Andere partijen menen dat de coördinatie van het netwerk bij de gemeente thuishoort, gezien de regierol van de gemeente in het lokale integrale veiligheidsbeleid. Volgens de partners zou de gemeente deze taak echter niet of onvoldoende uitoefenen. In sommige gevallen nemen andere deelnemers deze taak over (zoals de politie), maar willen ze daar vanaf of hebben ze daar de middelen niet voor, zodat onderdelen van de coördinatie blijven liggen. In de meeste gevallen delen de betrokken gemeentebambtenaren overigens de opvatting dat de coördinatie eigenlijk bij de gemeente thuishoort.

Praktische omstandigheden als gebrek aan tijd of verloop van personeel, zouden er echter toe hebben geleid dat deze taak in de praktijk door de gemeente onvoldoende of niet werd uitgevoerd. In andere gevallen blijken gemeentebambtenaren een andere interpretatie te hebben van de gemeentelijke regierol in het lokale veiligheidsbeleid. Deze zou beperkt zijn tot de regie van beleidsprocessen. De coördinatie of regie van uitvoerende werkzaamheden of netwerken zou daar niet onder vallen. Daarvoor worden andere, meer direct betrokken partijen verantwoordelijk gesteld. Juist in

deze situatie kan het vervolgens voorkomen dat partijen in het netwerk de verantwoordelijkheid voor de coördinatie naar elkaar toeschuiven. De politie trekt zich terug, de gemeente wil alleen beleidsprocessen coördineren en stelt scholen en bewonersgroepen zelf verantwoordelijk. Deze willen of zijn niet (voldoende) in staat deze taak op zich te nemen.

Bij de hier beschreven verschillen in opvatting tussen deelnemers aan de lokale veiligheidsnetwerken spelen twee omstandigheden een belangrijke rol. Ten eerste hangen deze samen met verschillen in positie en achtergronden tussen de deelnemers. Elke partij komt vanuit zijn of haar specifieke, vaak professionele of ideologische, invalshoek of vanuit bepaalde waarden tot eigen probleemdefinities, doelstellingen of voorkeuren voor een te volgen werkwijze. Indirect kunnen hierbij ook belangen van partijen een rol spelen. Ten tweede worden de verschillen in opvattingen ingegeven door kenmerken van de netwerken zelf. De meeste netwerken steunen op meerdere, onderling nogal verschillende werkwijzen, netwerkmodellen en vormen van samenwerking.²³⁴ Hiertussen kunnen discrepanties ontstaan die vervolgens kunnen leiden tot verschillen in opvatting tussen de deelnemers, zelfs tot spanningen, tegenstellingen en conflicten.

8.3 Invloed van intra-organisatorische problemen

Eerder (in hoofdstuk 2) is vermeld dat volgens verschillende onderzoeken problemen in lokale veiligheidsnetwerken soms ten onrechte worden beschouwd als gevolgen van interorganisatorische spanningen tussen de deelnemers, terwijl deze soms eerder het gevolg zijn van intra-organisatorische problemen bij één of meer van de partners.²³⁵ Ook in dit onderzoek blijkt dat de samenwerking binnen de netwerken soms afhankelijk is van interne organisatorische processen en omstandigheden. In de voorgaande hoofdstukken zijn hiervan verschillende voorbeelden genoemd. Daarom blijft de beschrijving hier tot enkele hoofdpunten beperkt. Achtereenvolgens komen aan de orde: de soms zwakke positie van deelnemers in een netwerk binnen hun eigen organisatie, gebrek aan middelen en de

²³⁴ Zie uitgebreider hoofdstuk 5.

²³⁵ Onder meer Pearson, e.a. (1992); Crawford en Jones (1995); Crawford (1997), m.n. p. 145.

invloed van het zogenoemde nieuwe bedrijfsmatig denken in de publieke sector ('new managerialism').

Positie vertegenwoordiger in netwerk binnen eigen organisatie

In verschillende gevallen komt het voor dat de samenwerking in het netwerk negatief wordt beïnvloed door de zwakke positie die een deelnemer inneemt binnen de eigen organisatie. Het blijkt bijvoorbeeld dat afspraken die binnen het netwerk met een wijkagent zijn gemaakt, soms niet worden nagekomen door andere onderdelen van de politieorganisatie, zoals de Meldkamer of de Noodhulp (surveillancedienst). Onder meer gebrek aan interne afstemming, onvoldoende informatieoverdracht binnen de eigen organisatie en een andere prioriteitstelling door collega's kunnen hierbij een rol spelen. Dit verschijnsel doet zich vooral voor bij grotere organisaties als politie en gemeente. Deze problemen kunnen worden versterkt door de vaak wat zwakke positie of lage status die de vertegenwoordigers van deze organisaties (zoals een wijkagent en medewerker wijkaanpak) hebben binnen de eigen organisatie. Een zwakke positie kan er ook toe leiden dat afspraken in het netwerk niet worden overgenomen door de eigen leidinggevende. Dan kan het veel moeite kosten om afspraken in het netwerk het nodige vervolg te geven binnen de eigen organisatie.

Bij het Tweespancollege wordt een enigszins plechtige bijeenkomst georganiseerd met alle partners om het convenant te ondertekenen en daarmee een formeel startschot te geven voor de (vernieuwde) samenwerking. Tot ieders verbazing blijkt de officier van justitie niet op deze bijeenkomst te verschijnen, zonder dat er bericht is van verhindering. Navraag leert dat deze officier zich gepasseerd voelde omdat zonder haar medeweten het convenant was opgesteld door de partners, waaronder een medewerkster van het parket. Uiteindelijk wordt vanuit de politie de zaak later alsnog rechtgezet en wordt ook vanuit het Openbaar Ministerie het convenant ondertekend.

Ook frequente personele wisselingen bij één of meer deelnemende organisaties kunnen de samenwerking tussen de partijen negatief beïnvloeden. Dit komt vooral voor bij Openbaar Ministerie, politie en gemeente. Medewerkers blijken gemiddeld één tot anderhalf jaar de functie van vertegenwoordiger in het netwerk te bekleden. Gevolg is dat er telkens

weer een net ingewerkte medewerker weg gaat, er vervolgens gedurende langere of kortere tijd een vacature is, er kennis moet worden gemaakt met de opvolger die vervolgens moet worden ingewerkt, waarna soms al vrij snel dezelfde cyclus weer wordt doorlopen. Telkens ook wordt zo de opgebouwde deskundigheid teniet gedaan.

Niet alleen de positie, maar ook de cultuur binnen de eigen organisatie kan hier een rol spelen. De politie wordt in veel van de lokale netwerken vertegenwoordigd door een wijkagent. Soms hebben deze in de ogen van collega's een enigszins lage status. Door medewerkers van de surveillancedienst en de recherche wordt het werk van de wijkagent vaak niet beschouwd als 'echt politiewerk'.²³⁶ De voorkeuren die politiemensen voor bepaald politiewerk hebben, kunnen ook op een andere wijze botsen met wat van hen wordt verwacht binnen de lokale samenwerkingsverbanden. Het risico bestaat dat er fricties ontstaan en dat politiemensen in de loop van de tijd iets anders gaan doen dan was afgesproken.

Volgens de betrokken officier van justitie is in de loop van de tijd het bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum gedetacheerde Straatteam van de politie zich steeds meer gaan bezighouden met zwaardere vormen van criminaliteit. Daarmee zou het eigenlijke werk van dit team, namelijk toezicht houden op straat, steeds meer onder druk komen te staan. Volgens hem is dat vooral een gevolg van het feit dat veel leden van dit team liever ander, meer 'spannend' werk doen. "Ze vinden het veel spannender om in burger drugspannen binnen te vallen dan in uniform op straat te zijn." Ook zouden zij het belang van hun eigenlijke werk vaak onderschatten.

Voor partners in het netwerk is vaak niet duidelijk waarom afspraken niet worden nagekomen. Men heeft vaak onvoldoende zicht op de positie die de ander binnen zijn of haar eigen organisatie inneemt of op de weerstanden die daar intern bestaan. Er ontstaat dan irritatie.

Tekort aan middelen

In sommige gevallen wordt de bijdrage van een van de partijen aan het netwerk belemmerd doordat er vanuit de organisatie te weinig middelen

236 Vgl. Terpstra (2002), m.n. p. 124-125.

beschikbaar worden gesteld. Het kan daarbij gaan om gebrek aan tijd, personeel of geld. Het gebrek aan middelen wordt soms nog scherper ervaren omdat deelname aan het netwerk in eerste instantie vaak meer werk met zich brengt, zonder dat daar meer middelen tegenover staan.

Een van de geïnterviewde wijkagenten kan slechts vijftig procent van zijn tijd vrijmaken voor activiteiten in zijn wijk. De andere tijd moet hij diensten draaien in onder meer de surveillancedienst. De tijd die hij voor zijn wijk ter beschikking heeft, moet hij bovendien nog verdelen over een groot aantal activiteiten.

Het gebrek aan middelen kan mensen brengen tot een strategie van rantsoenering. Dat betekent dat er keuzes worden gemaakt over waaraan wel en niet tijd wordt besteed.

De drie directeuren van de samenwerkende basisscholen besluiten op een gegeven moment niet meer alle drie naar het maandelijks overleg met wijkbewoners te gaan. De tijdbelasting wordt te groot geacht. In het vervolg wordt dit overleg nog maar door één van hen bijgewoond.

Rantsoenering kan ook plaatsvinden door een gedeeltelijk terugtrekken uit het netwerk. Deze beweging treedt vooral op bij de politie, deels formeel (op eigen initiatief van een wijkagent), deels als onderdeel van het beleid om zich te richten op zogenoemde kerntaken.

Het nieuwe bedrijfsmatig denken

De afgelopen vijftien jaar hebben veel organisaties in de publieke sector te maken gehad met de opkomst van het 'nieuwe bedrijfsmatig denken'. Deze denkwijze levert nieuwe vormen van management en beheersing, die vaak zouden zijn ontleend aan het bedrijfsleven. In eerste instantie is deze ontwikkeling vooral ingegeven door de wens de kosten in de publieke sector terug te dringen. Bovendien zouden door een betere beheersing de gebreken van bureaucratische en professionele organisaties kunnen worden opgeheven, zoals rigiditeit, gebrek aan stuurbaarheid of onvoldoende responsiviteit tegenover wensen van klanten en samenleving.²³⁷

237 Zie onder meer Pollit (1993); Clarke en Newman (1997).

Centraal element in deze denkwijze wordt gevormd door de notie van 'value for money'. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat organisaties zich dienen te verantwoorden voor de door hen geleverde prestaties en 'producten'. Daartoe moeten zij worden beoordeeld en eventueel ook 'afgerekend' op de mate waarin zij hun, bij voorkeur in meetbare termen geformuleerde doeleinden, 'targets' of 'prestatie-indicatoren' hebben bereikt. Ondanks de retoriek van een meer ondernemingsgezinde, open en flexibele organisatie ontstaan zo in de praktijk vaak nieuwe vormen van bureaucratische rigiditeit met de daarbij optredende effecten.

Relatief laat is deze ontwikkeling in Nederland ook naar voren gekomen bij politie, justitie en andere verwante organisaties, zoals de reclasering. Inmiddels is er geen twijfel meer over mogelijk dat het nieuwe bedrijfsmatig denken ook de veiligheidssector in zijn greep heeft. Belangrijke vraag is hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de ontwikkeling die hier centraal staat, waarin de overheid steeds minder het monopolie heeft over oplossingen voor onveiligheid en waarin verantwoordelijkheden verdeeld raken over vele, publieke én private, partijen die daartoe moeten samenwerken in meer horizontale netwerken. Op verschillende manieren kan een spanning ontstaan tussen de deelname aan lokale veiligheidsnetwerken en de intra-organisatorische druk om aan de 'new managerial'-eisen van productie en verantwoording te voldoen.²³⁸ Meer gericht onderzoek is hier wenselijk, maar voorlopig biedt deze studie een eerste zicht op dit spanningsveld.

Ten eerste versterken het nieuwe bedrijfsmatig denken en de daaraan verbonden beheerswijzen de vaak toch al bestaande interne gerichtheid van deelnemers aan een lokaal netwerk. Ieder voor zich wordt immers afgerekend op de eigen targets, zoals de reclasering wordt afgerekend op de gerealiseerde 'producten' en de politie op de mate waarin de zogenoemde TOBIAS-normen zijn behaald.²³⁹ Het gevolg daarvan kan zijn dat de gezamenlijke, de individuele deelnemers overstijgende, doeleinden blijven liggen. Geen van de deelnemers wordt immers afgerekend op de regie van het netwerk, de afstemming van zijn werk op de activiteiten van een andere deelnemer of op het voorkomen van een conflict in het netwerk. In deze zin vergroot het nieuwe bedrijfsmatig denken de kans op een teruggetrokken en berekenende opstelling binnen het netwerk.

238 Zie ook Crawford (1997), m.n. p. 144-147.

239 Vgl. Terpstra (2002).

Ten tweede passen de formalisering en regulering die onder invloed van het nieuwe bedrijfsmatig denken vaak optreden niet goed bij de onderlinge verhoudingen die binnen veel lokale netwerken domineren. Deze verhoudingen zijn vaak vooral gebaseerd op informaliteit, onderling vertrouwen, persoonlijke betrokkenheid en inzet. Op deze wijze behouden de netwerken hun flexibiliteit en kunnen potentiële tegenstellingen tussen deelnemers gemakkelijker worden voorkomen. De neiging bestaat om in het netwerk zaken veelal snel even informeel tussen de partners te regelen. Het ontbreken van een interne formele verantwoording kan de afzonderlijke deelnemers op den duur opbreken, omdat zij hun tijdsbesteding en inzet daarmee onvoldoende kunnen verantwoorden.

Tot slot is niet uitgesloten dat onder invloed van het nieuwe bedrijfsmatig denken ook de werkwijzen van de lokale netwerken onder druk zullen komen te staan. Ook daar zal op den duur een ontwikkeling kunnen ontstaan waarbij deelnemers aan netwerken zich meer gaan concentreren op die doelen die kwantitatief en 'meetbaar' te formuleren zijn. Zogenoemde 'harde' (zoals repressieve) oplossingen zullen dan de 'zachte' (bijvoorbeeld preventieve) kunnen verdringen. Daarmee zouden de preventieve doelstellingen en benaderingen van veel lokale veiligheidsnetwerken van binnenuit kunnen worden getroffen.

De verschillende mogelijke belemmeringen die het nieuwe bedrijfsmatig denken zo kan opwerpen voor het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken kunnen in de praktijk tegelijk optreden en door elkaar lopen.

"Alles moet worden vastgelegd wat je doet. En dat gebeurt lang niet altijd. En dat loopt spaak. (In het netwerk) gaat (het) allemaal heel informeel. Iedereen zit om de tafel. Maar tussendoor zijn wij dan al zes keer bij elkaar geweest, maar dat wordt nooit vastgelegd. En dan krijg je toch problemen. Want de hoeveelheid beschikbaar geld hangt daar toch van af. (..) Maar ja, dat doe ik lang niet altijd. Maar dat moet ook bij de politie intern hier. Als ik wat gedaan heb, dan moet ik dat invoeren, wat het ook is, of het nou een telefonisch contact is geweest, of je hebt informeel even wat gedaan. Nou, dat leg je dus niet allemaal vast. Daar word je toch op aangesproken bij de politie."

8.4 Invloed van een institutionele omgeving

De afgelopen jaren bestaat voor de ontwikkeling van lokale veiligheidsnetwerken een grote maatschappelijke en beleidsmatige steun. Veiligheid staat, landelijk én lokaal, hoog op de politieke agenda. Burgers en ondernemers ervaren onveiligheid in hun directe omgeving als een van de meest urgente problemen. Tegelijkertijd ook wordt inzake de aanpak van veiligheidsproblemen minder dan voorheen verwacht dat alle oplossingen van de overheid komen. Steeds vaker wordt veiligheidszorg beschouwd als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid waarop ook andere partijen dan politie of justitie kunnen worden aangesproken.

Toch is de steun die lokale veiligheidsnetwerken vanuit hun institutionele (beleids)omgeving ondervinden, niet eenduidig. Tegelijkertijd levert de institutionele omgeving waarin deze netwerken moeten opereren, ook belemmeringen op voor hun functioneren. Juist deze tegenstrijdigheid of ambivalentie maakt dat binnen de netwerken spanningen kunnen ontstaan.²⁴⁰ Vier elementen, in het voorgaande reeds genoemd, springen daarbij in het oog.

In de eerste plaats, ondanks de hoge prioriteit die in het beleid wordt gegeven aan de aanpak van onveiligheid, is er voor drie van de onderzochte netwerken, soms op belangrijke onderdelen, sprake van een gebrekkig politiek of beleidsmatig draagvlak. In twee gevallen was dat draagvlak vanaf het begin problematisch. Hoewel dankzij de inzet van een deel van de betrokken partijen het netwerk toch van start gaat, blijven zich tussen de deelnemers vrij permanent wrijvingen en irritaties voordoen.

De samenwerking op het bedrijventerrein Grensstreek is mede ontstaan omdat politie en gemeente in de optiek van ondernemers onvoldoende aandacht besteden aan inbraken en diefstal op dit bedrijventerrein. Voor de politie vormt de aanpak van bedrijfsinbraken, in lijn met de landelijke prioriteiten, geen belangrijk aandachtspunt. Voor de gemeente gelden andere veiligheidsthema's als belangrijker. Het gevolg is dat de positie van de politie, maar vooral ook van de gemeente, binnen de samenwerking op dit bedrijventerrein ambivalent blijft. Bij andere partijen roept dit met enige regelmaat ergernis op.

240 Vgl. Terpstra (2001b), p. 162-163.

Bij het derde netwerk begint na verloop van tijd het draagvlak te verminderen. Dit leidt er uiteindelijk toe dat in het betreffende netwerk aanpassingen zullen moeten plaatsvinden die tamelijk haaks staan op de oorspronkelijke uitgangspunten. In plaats van op preventie, komt noodzakelijkerwijs de nadruk te liggen op repressie, zonder dat ook maar een van de direct betrokkenen dat wil.

Het project drugsaanpak Grensstad-Centrum is gebaseerd op drie trajecten, waaronder het Coffeeshoptraject. Dit traject heeft als doel de straathandel in drugs, en daarmee de overlast, terug te dringen door het aantal verkooppunten in de Binnenstad aanzienlijk te verminderen. Een groot aantal illegale verkooppunten is inmiddels gesloten. Bovendien zijn er vijf gedoogde coffeeshops aangewezen, die aan allerlei eisen moeten voldoen. Het ligt in de bedoeling twee extra gedoogde coffeeshops te laten ontstaan in het buitengebied, zodat een aanzienlijk deel van de drugskopers niet meer naar de Binnenstad komt. Sinds de start van de drugsaanpak Grensstad-Centrum is de politieke steun, eerst landelijk, nu ook plaatselijk, voor deze gedachte sterk verminderd. Publiciteit in de media over het door de gemeente toelaten van zogenoemde McDopes speelde hierbij een belangrijke rol. Op het moment van onderzoek ligt dit traject nagenoeg stil. Door verschillende van de betrokkenen wordt de kans reëel geacht dat het Coffeeshoptraject uiteindelijk niet meer zal worden gerealiseerd. Dit kan tot gevolg hebben dat binnen de drugsaanpak Grensstad-Centrum de nadruk zal verschuiven naar het Handhavingstraject, waardoor het accent meer op een repressieve aanpak zal komen te liggen.

In de tweede plaats wordt het functioneren van een deel van de onderzochte lokale veiligheidsnetwerken sterk beïnvloed door het feit dat de politie zich recent daaruit is gaan terugtrekken (zonder er overigens uit te stappen). Verschillende omstandigheden spelen bij deze ontwikkeling een rol, zoals het streven de aandacht van de politie meer te concentreren op zogenoemde kerntaken en de roep om een hardere aanpak van onveiligheid. Eerder (hoofdstuk zes) is al gewezen op de spanning tussen enerzijds de strategie van responsabilisering (waarbij andere partijen medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de aanpak van onveiligheid) en het terugtrekken door de politie. De terugtrekkende beweging van de politie

heeft binnen de lokale netwerken verschillende gevolgen. Verondersteld wordt dat andere partijen de taken zullen overnemen die de politie nu laat vallen. Niet altijd zijn andere partijen in staat of bereid deze taken over te nemen. Daardoor dreigen soms lacunes of patstellingen binnen de netwerken te ontstaan. De terugtrekkende beweging, soms niet alleen van de politie maar ook van andere partijen, leidt bovendien tot de behoefte om binnen het netwerk nauwkeuriger vast te leggen voor welke plichten en taken de participanten verantwoordelijk zijn. Dit past slecht bij de in veel netwerken bestaande informele en persoonlijke verhoudingen waar juist op onderling vertrouwen een groot beroep wordt gedaan. Met het terugtrekken van de politie valt in sommige gevallen ook de partij weg die tot dan toe het netwerk heeft 'getrokken', hetzij vanwege de persoonlijke inzet van de betrokken man of vrouw, hetzij vanwege de voorsprong in daadkracht, kennis, ervaring en contacten. Een eventuele opvolger moet het, minstens tijdelijk, zonder al deze capaciteiten stellen.

Tegelijkertijd komt de vraag op in hoeverre het terugtrekken door de politie daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. In veel opzichten zal toch naar de politie worden gekeken als er ernstige veiligheidsproblemen dreigen op te treden. Anderzijds is het ook de vraag in hoeverre de politie zich werkelijk zal terugtrekken als het fout gaat of dreigt te gaan.

Op het bedrijventerrein Grensstreek wordt de collectieve surveillance in de publieke ruimte weliswaar overgelaten aan een particuliere beveiligingsdienst, maar de politie claimt daarin wel de eindverantwoordelijkheid. Bij de voetbalclub FC Kerkstad lijkt het terugtrekken van de politie enigszins ambivalent te verlopen. Op het moment dat zich problemen met supporters dreigen voor te doen, geldt als formeel standpunt dat de club daarvoor zelf verantwoordelijk is. Tegelijkertijd echter zorgt de leiding ervoor dat op niet al te grote afstand een ME-eenheid paraat is.

Ten derde wordt het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken vaak onvoldoende gesteund door de wijze waarop binnen gemeenten de zogenoemde wijkaanpak gestalte heeft gekregen.²⁴¹ Deze wijkaanpak berust wel op de veronderstelling dat deze ook een benadering bevat voor de onvei-

241 Zie uitgebreider hoofdstuk 7.

ligheid in de wijk, maar vaak gaat het hier om een tamelijk indirecte link. Via het verkleinen van de kloof tussen burgers en lokale overheid, de versterking van de participatie van burgers of via de aanpak van onleefbaarheid, zou ook de onveiligheid worden aangepakt. Tegelijkertijd wordt de wijkaanpak belemmerd door de verkokering binnen het gemeentelijk apparaat, waarbij de afdeling of dienst voor de wijkaanpak een tamelijk zwakke positie inneemt. Terwijl de wijkaanpak mede tot doel heeft de afstand tussen burger en lokale overheid te verkleinen, wordt deze relatie daardoor op zijn minst complexer.

Ten vierde wordt het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken soms negatief beïnvloed doordat het beleid vanuit de verschillende in het netwerk vertegenwoordigde sectoren onvoldoende op elkaar is afgestemd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijkaanpak van de gemeente in relatie tot het gebiedsgebonden werken van de politie. De tegenstelling kan ook bestaan tussen de verschillende beleidssectoren binnen de gemeente.

Bij de ene afdeling van de gemeente ligt de nadruk op sociaalpreventieve maatregelen, waarbij vooral wordt gesteund op samenwerking met burgers en op versterking van sociale zelfredzaamheid. Vanuit deze invalshoek wordt geprobeerd de problemen van overlast en vernielingen rond de drie basisscholen in Drieluik aan te pakken. Bij een andere afdeling van dezelfde gemeente echter geldt als beleid dat de vernielingen bij scholen moeten worden teruggedrongen door fysieke maatregelen, zoals het plaatsen van hekwerk. Ook tegen de zin van de partners in het netwerk wordt uiteindelijk deze beslissing genomen.

8.5 Strategieën

Binnen de lokale veiligheidsnetwerken doen zich uiteenlopende tegenstellingen en spanningen voor, deels als gevolg van verschillen in belangen en opvattingen tussen de deelnemende partijen, deels vanwege tegenstrijdige uitgangspunten en kenmerken van de netwerken zelf. Toch blijken deze tegenstellingen en inconsistenties lang niet altijd het functioneren van de netwerken te belemmeren of tot openlijke conflicten tussen de deelnemers te leiden. Dat is mede het gevolg van de strategieën die partijen binnen de samenwerking hanteren. Hoewel op de achtergrond vaak de tegenstellin-

gen en inconsistenties blijven bestaan, worden zo openlijke conflicten vermeden of in hun uitwerking verzacht.

De binnen de samenwerking gehanteerde strategieën kunnen een enigszins verborgen karakter hebben. Soms zijn deze vooral gericht op het voorkomen van problemen of het verminderen van tegenstellingen binnen het netwerk. In andere gevallen zijn ze echter overwegend ingegeven door het eigenbelang van deelnemer(s).

De strategieën kunnen worden ondergebracht in zes categorieën. Twee daarvan, namelijk de coördinatie van het netwerk en onderhandelingen tussen de deelnemers, zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. Om herhaling te voorkomen, blijven ze hier buiten beschouwing. Daarnaast zijn nog vier categorieën strategieën binnen de lokale veiligheidsnetwerken te onderscheiden, namelijk strategieën gericht op aanpassingen of ingrepen in de binnen het netwerk geldende doeleinden en definities, in de structuur van het netwerk, in de daar geldende regels en in de onderlinge verhoudingen tussen de partijen.

Aanpassingen in doeleinden en definities

Een van de manieren om tegenstellingen tussen partijen te overbruggen, is door de doelstellingen van de samenwerking of de binnen de samenwerking geldende definities aan te passen. Om zo veel mogelijk partijen het gevoel te geven dat ook hun doelstellingen meewegen in de samenwerking, wordt in de doelstellingen bijvoorbeeld gebruikgemaakt van vage concepten of open begrippen.

Bij de samenwerking in het horecagebied Oudstad hebben ondernemers, bewoners, jeugdwerk, politie en gemeente sterk uiteenlopende belangen en voorkeuren. Toch kunnen al deze partijen zich vinden in de breed en vaag geformuleerde doelstelling van de samenwerking, namelijk verbetering van de 'kwaliteit' van het gebied. Nadere uitwerking van dit begrip ontbreekt, maar er lijkt consensus te bestaan dat dit concept de bijna even vage begrippen 'leefbaarheid' en 'veiligheid' omvat.

Enigszins verwant is de strategie waarbij in de doelstellingen van het netwerk meerdere elementen naast elkaar zijn opgenomen, in de hoop dat daar voor iedere partij iets uit te halen valt. Door Crawford wordt hier gesproken van een 'smörgasbord'-tactiek: 'there is something on the menu

for everyone'.²⁴² De vraag in hoeverre de verschillende deelelementen wel met elkaar zijn te verenigen, wordt daarbij in de regel niet gesteld. Deze strategie kan vooral naar voren komen op het moment dat de toetreding van nieuwe deelnemers tot het netwerk wenselijk is, maar tegelijkertijd gevreesd wordt dat deze onvoldoende binding zullen ervaren met de bestaande doelstelling.

Rond de drie basisscholen had bij de aanpak van het vandalisme en de overlast in eerste instantie de nadruk gelegen op fysiek-situatieve maatregelen en toezicht. Het toezicht, vooral 's avonds en in het weekend, bleek echter niet goed mogelijk zonder medewerking van buurtbewoners. Op het moment dat deze buurtbewoners toetreden, worden de doelstellingen verbreed tot het versterken van de 'sociale samenhang' in de buurt. Hoe deze doelstelling zich verhoudt tot de eerdere doelstellingen van het netwerk blijft onduidelijk.

Eenzelfde ontwikkeling kan ten grondslag liggen aan een zogenoemde 'integrale' werkwijze. Niet altijd lijkt dat te berusten op een uitgewerkte visie volgens welke meerdere aspecten van de problemen tegelijk moeten worden aangepakt. In minstens een van de netwerken lijkt de integraliteit vooral te zijn ontstaan in een poging de verschillende deelnemers ieder hun eigen plek te geven in de werkwijze. De onderlinge afstemming laat daarbij te wensen over. Eerder lijkt sprake van meerdere samenwerkingsclusters naast elkaar, elk gegroepeerd rond een verschillende aanpak.

Een manier om partijen binnen het netwerk weer meer op één lijn te krijgen, is door een nieuwe, meer dwingende definitie te ontwikkelen van de veiligheidsproblemen waarop het netwerk zich richt. Een dergelijke definitie bevat niet alleen cognitieve, maar ook morele elementen. Het wordt daardoor voor partijen minder gemakkelijk binnen het netwerk een eigen lijn te volgen of zich slechts beperkt in te zetten voor de collectieve doeleinden.

Bij het project drugsaanpak Grensstad-Centrum zijn onder meer vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie van oordeel dat de gemeente zich onvoldoende inzet bij de bestuurlijke handhaving.

242 Crawford (1997), p. 136-137.

Bovendien lijkt de gemeente soms andere argumenten zwaarder te laten wegen dan die van een strikte aanpak. Om de verschillende onderdelen van de gemeente tot een meer strikte en hardere aanpak te brengen wordt de problematiek in de Binnenstad steeds meer vergeleken met die van een 'oorlogssituatie'. Daarmee wordt niet alleen de ernst van de situatie benadrukt, maar ook gekozen voor een harde aanpak waaraan niemand zich meer kan onttrekken zonder het risico te lopen te worden beschouwd als een 'verrader'.

Op deze wijze worden ook mogelijke bezwaren tegen de (harde) aanpak vanuit het netwerk, hetzij van juridische, hetzij van morele aard, geneutraliseerd: wie maakt zich in een oorlogssituatie immers nog druk om privacy-overwegingen?

Aanpassingen in de structuur van het netwerk

Het ontstaan van tegenstellingen binnen het netwerk kan ook worden tegengegaan door aanpassingen in de structuur van het netwerk. Door relatief gescheiden clusters of trajecten binnen een netwerk te laten ontstaan, treden de tegenstrijdigheden tussen verschillende werkwijzen en daarmee verbonden denkwijzen, minder op de voorgrond.

Deze ontwikkeling heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan bij het netwerk rond de problemen van Marokkaanse jongeren, waar een cluster rond de meer repressieve werkwijze is ontstaan en een cluster rond de aan het welzijnswerk ontleende werkwijze. Ook de vrij ver doorgevoerde scheiding bij de drugsaanpak Grensstad-Centrum tussen de drie trajecten moet deels in dit licht worden gezien. Aan de spanning tussen handhaving en het ontwikkelen van een ruimtelijk-functionele visie, met grote verschillen in prioriteiten, belangen en tijdshorizon, is deels tegemoet gekomen door deze strikt van elkaar te scheiden.

Eerder is erop gewezen dat de participatie van burgers in de lokale veiligheidsnetwerken door andere partners weliswaar als belangrijk wordt gezien, maar tegelijkertijd als een complicerende factor. Een oplossing die daarvoor is ontwikkeld, bestaat uit het creëren van extra overlegsituaties waarin burgers en hun vertegenwoordigers geen zitting hebben. Binnen het netwerk vindt hierdoor een uitsluiting plaats, waardoor de kans op de gevreesde complicaties kleiner wordt.

Aanpassingen van regels

Een telkens terugkerend vraagstuk binnen verschillende van de onderzochte netwerken betreft de toelaatbaarheid van onderlinge informatie-overdracht. Om de beoogde werkwijze van het netwerk te kunnen realiseren, moeten deelnemers over bepaalde informatie beschikken. Een deel van deze informatie is persoonsgebonden. De uitwisseling van deze informatie kan daarmee gevolgen hebben voor de bescherming van de privacy. Om de informatie-uitwisseling binnen het netwerk toch mogelijk te maken, worden regels soms genegeerd, geherinterpreteerd en wordt hun geldigheid voor bepaalde situaties gerelativeerd.

In het horecagebied wordt bij personen die voor veel moeilijkheden (geweld of bedreigingen) hebben gezorgd, gebruikgemaakt van lokaalverboden. Deze kunnen betrekking hebben op een bepaalde horecagelegenheid, maar ook op het gehele horecagebied (een zogenoemd collectief lokaalverbod). De uitvoering van dit collectief lokaalverbod vereist dat portiers weten welke personen de toegang moet worden geweigerd. Door de politie worden namen van deze personen verstrekt tijdens het zogenoemde portiersoverleg. Daarbij worden ook foto's van de betrokken personen getoond. Er wordt van uitgegaan dat dit eigenlijk tegen de regels is, maar dat er geen bezwaar is als de portiers de foto's weer teruggeven: "Dan wordt er informatie uitgewisseld: ken jij die, weet jij er meer van. De caféverboden worden ook altijd besproken. Het is belangrijk dat je weet, die en die is daar en daar de deur geweigerd en heeft een caféverbod opgelegd gekregen. Wat er ook gebeurt, is dat de politie dan ook altijd foto's laat rondgaan van de figuren die een caféverbod hebben gekregen. Daar zijn de portiers natuurlijk altijd heel erg in geïnteresseerd. Een collectief lokaalverbod is alleen effectief te maken als de portiers ook weten om wie het gaat (...). Nu is de vraag: mag dat ook als de politie het toont. Nou nee, ik geloof dat het eigenlijk niet mag. (...) Eigenlijk is het natuurlijk heel onwerkbaar. Er is wel een collectief lokaalverbod, maar je mag elkaar niet vertellen op wie dat betrekking heeft. Maar hoe moeten de portiers dan weten wie ze moeten weigeren?"

Aanpassing van onderlinge verhoudingen

Spanningen en problemen in het netwerk kunnen worden voorkomen, geneutraliseerd of omzeild door uiteenlopende aanpassingen in de onder-

linge verhoudingen tussen de partners. Vooral het informaliseren van de onderlinge verhoudingen speelt hierbij een belangrijke rol.²⁴³ Door de onderlinge verhoudingen en afspraken 'informeel' te houden, ontstaat de nodige ruimte en flexibiliteit. De relatie blijft daardoor vaak 'werkbaar' en de kans dat men op bepaalde handelingen wordt aangesproken, is daarmee kleiner.²⁴⁴ Veel komt zo aan op het onderlinge 'vertrouwen' tussen de partners. In de praktijk kunnen zo buiten het formele overleg om tussen partijen zaken worden geregeld of kan informatie worden uitgewisseld. Ook kan het beroep op 'vertrouwen' ertoe leiden dat belangrijke beslissingen in vaagheid blijven steken of naar de toekomst worden doorgeschoven.

“Zoiets bespreek je bij het bestuurlijk overleg en dan kijk je elkaar een keer diep in de ogen en dan spreek je uit dat je de intentie hebt om met elkaar door te gaan.”

Tegenover de strategie van informaliseren staat dat participanten soms juist trachten verhoudingen of afspraken te formaliseren. Terwijl informaliseren bedoeld is om problemen te voorkomen, treedt formaliseren juist op indien partijen menen dat er sprake is van een conflict. Vooral partijen die zichzelf als minder machtig beschouwen, kunnen er belang bij hebben deze stap te zetten. Zolang de informele verhoudingen overheersen en zij het moeten hebben van vertrouwen, kunnen zij het gevoel hebben dat zij hun gelijk niet kunnen halen. Om deze reden wordt bijvoorbeeld de toetsingscommissie op het Tweespancollege in het leven geroepen. Deze is bedoeld de verhouding tussen het optreden van leerkrachten en dat van de politie beter vast te leggen. De uiterste stap in deze strategie is dat partijen naar de rechter stappen om hun gelijk te halen.

Veel tegenstellingen en problemen binnen de lokale veiligheidsnetwerken uiten zich door discussies over verantwoordelijkheden en verantwoordelijkheidsverdeling. Partijen hanteren hierbij allerlei strategieën, vaak door elkaar. Tegenover partijen die verantwoordelijkheden, werkdomeinen of taken claimen, staan partijen die zich, al dan niet openlijk, trachten terug te trekken (soms zonder uit het netwerk te stappen). Deze strategieën kunnen op het eerste gezicht zelfs haaks op elkaar staan. Daarmee

243 Zie ook Blagg, e.a. (1988), p. 209-210; Crawford (1997), p. 139-144; zie verder hoofdstuk 6.

244 Zie ook Terpstra (2002).

kunnen meerdere doelen tegelijk worden bereikt, bijvoorbeeld dat niet de lasten van bepaalde activiteiten maar wel de invloed op belangrijke beslissingen wordt verkregen.

Voor de politie vormen bedrijfsinbraken geen prioriteit. Juist omdat de politie hier naar hun opvatting onvoldoende aandacht aan besteedt, besluiten ondernemers op het bedrijventerrein Grensstreek zelf een collectieve beveiliging op te zetten. Al in het convenant wordt echter vastgelegd dat de eindverantwoordelijkheid hiervan bij de politie ligt (ook al worden de kosten daarvan door de ondernemers betaald).

Soms (zoals rond de drie basisscholen in Drieluik) zijn er meerdere partijen die hun rol zo definiëren dat zij niet als primair verantwoordelijke voor het netwerk kunnen worden beschouwd. De één ziet zichzelf slechts als 'faciliterend', een ander slechts als 'sluitstuk' en een derde levert naar eigen zeggen slechts een 'procesbijdrage'. Kortom, elk van deze partijen meent pas in actie te hoeven komen als anderen eerst hun werk hebben gedaan. Het gevolg is dat partijen verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de coördinatie van het netwerk, naar elkaar toeschuiven. Zo dreigt binnen dit netwerk een patstelling te ontstaan.

In de praktijk kunnen de strategieën die hier tot verschillende categorieën worden gerekend worden gecombineerd.

Op het Tweespancollege wordt vrij snel na de (her)start van de samenwerking een ingrijpend verschil van inzicht zichtbaar tussen leerkrachten en wijkagent over de te hanteren werkwijze op de school en de vraag wie welke beslissingen neemt. Daarbij komen een zero-toleranceaanpak en een 'pedagogische invalshoek' tegenover elkaar te staan. Om uit de impasse te komen wordt op de school besloten onder meer een 'toetsingscommissie' in het leven te roepen. Deze krijgt onder andere als taak criteria vast te stellen voor beslissingen over in welke gevallen vanuit de school wel en niet aangiften over leerlingen zullen worden gedaan bij de politie. In deze stap zijn de vier beschreven categorieën strategieën te herkennen. In de eerste plaats wordt daarmee in vergelijking met het oorspronkelijke convenant een herdefiniëring geleverd van de problemen met leerlingen en van de operationele doelstellingen van

het netwerk. Een deel van de problemen vraagt nu blijkbaar om een 'gewone' pedagogische reactie en niet altijd is het doel de jongere door te sluizen naar het politieel-justitieel systeem. Ten tweede wordt ingegrepen in de structuur van het netwerk. Er ontstaat een nieuw besluitvormend orgaan (de toetsingscommissie), waar de wijkagent buiten wordt gehouden. Daarmee verandert ook de machtsverdeling binnen het netwerk. Ten derde worden de bestaande regels aangepast of anders geïnterpreteerd. Het gaat hier zowel om de aanhoudingsbevoegdheid van de wijkagent (ook binnen de school) als om de 'verplichting' van de school om in 'alle voorkomende gevallen' aangifte te doen. Tot slot komen met het benadrukken van de eigen pedagogische verantwoordelijkheid van de school de verhoudingen in het netwerk anders te liggen.

Slotbeschouwing

De opkomst en institutionalisering van lokale veiligheidsnetwerken moeten worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich sinds ongeveer eind jaren tachtig en begin jaren negentig hebben voorgedaan in de wijze waarop in Nederland, evenals in veel andere West-Europese landen, wordt omgegaan met veiligheidsvraagstukken. Steeds minder wordt de zorg voor veiligheid gezien als uitsluitend de verantwoordelijkheid van de politie. Aan andere partijen, zowel met een publiek als privaat karakter, waaronder gemeenten (met hun vele afdelingen en diensten), scholen, woningbouwverenigingen, hulpverlenende instellingen, welzijnsorganisaties en andere maatschappelijke instanties, evenals (organisaties van) burgers en ondernemers, wordt gevraagd hierin hun verantwoordelijkheid te nemen en een aandeel te leveren. Deze ontwikkeling gaat gepaard met veranderingen in de wijze van denken over en de aanpak van veiligheidsproblemen. Meer nadruk komt te liggen op preventie en op zogenoemd pro-actief optreden. De traditionele, reactieve, deels ook strafrechtelijk georiënteerde invalshoek (met een nadruk op opsporing, straf en resocialisatie van een individuele verdachte of dader) wordt zo aangevuld met een zogenoemd risicodenken, waarin beheersing van risico's op geaggregeerd niveau het belangrijkste aandachtspunt vormt.²⁴⁵

Deze ontwikkelingen moeten worden gezien als pogingen een antwoord te vinden op het hoge criminaliteitsniveau waarmee vrijwel alle westerse landen de afgelopen decennia zijn geconfronteerd, en op de daarmee deels samenhangende gevoelens van onveiligheid en de zorgen onder veel burgers.

De omvang en complexiteit van de criminaliteit, in combinatie met de gestegen verwachtingen en eisen van burgers over hun veiligheid, hebben ertoe bijgedragen dat politie, justitie en rechterlijke macht onder druk zijn komen te staan. Zij hebben te maken met een groeiende werkdruk en steeds ingewikkelder zaken en problemen. Tegelijkertijd hebben de beschikbare middelen geen gelijke tred gehouden met het groeiende beroep dat op hen wordt gedaan.

245 Zie onder meer Crawford (1997); Johnston (2000); Feeley en Simon (1994); Roché (2002).

De overheid heeft op deze ontwikkelingen op verschillende, soms enigszins tegenstrijdige manieren gereageerd. Deels is er, vooral de laatste jaren, sprake van een verharding van het beleid en van de gehanteerde aanpak, onder meer in de handhaving en in de opgelegde straffen. Deels is sprake van een strategie van responsabilisering. Deze past in de in Nederland al eerder opgetreden verschuiving naar een meer preventieve aanpak. De responsabiliseringsstrategie wordt zowel ingegeven door morele, als ook door financiële en politieke overwegingen. Bij het beroep op andere partijen een bijdrage te leveren in de zorg voor veiligheid gaat het niet alleen om het compenseren van een tekort aan (financiële en personele) middelen van bijvoorbeeld de politie, maar ook om een moreel appèl aan andere partijen om niet alles aan de overheid als abstracte hoeder van veiligheid en algemeen belang over te laten. Het past dan ook in het streven een andere relatie te creëren tussen overheid (verzorgingsstaat) en burger. Van de burger wordt daarbij een minder passieve opstelling verwacht met meer nadruk op 'plichten' in plaats van 'rechten'. Deze verschillende elementen komen onder meer bij elkaar samen in de in de laatste jaren in Nederland weer opgelaaide discussie over de zogenoemde kerntaken van de politie.²⁴⁶

Met de spreiding van verantwoordelijkheden in de zorg voor veiligheid en de nadruk op 'partnership' tracht de overheid ook in deze sector een wat andere rol op zich te nemen dan voorheen vaak het geval was. De overheid neemt daarbij niet meer alle uitvoerende taken in eigen hand, maar probeert op een afstand als een 'regisseur' andere partijen te stimuleren en eventueel te coördineren bij de uitvoering daarvan. Bepaalde taken blijven echter bij de overheid liggen, zoals taken die zijn afgeleid van het strafrecht of die samenhangen met het monopolie op geweldsmiddelen. Ook toezicht op de uitvoering van allerlei taken kan een verantwoordelijkheid van de overheid blijven.

Deze ontwikkelingen passen bij een verschuiving die zich de afgelopen tien tot vijftien jaar in veel West-Europese landen heeft voorgedaan in de verhouding tussen overheid en samenleving. Taken worden daarbij steeds meer overgelaten aan andere partijen, bijvoorbeeld door privatisering, afstoting of de vorming van zogenoemde (quasi-)markten.²⁴⁷

246 Van der Vijver, Meurshoek en Slobbe (2001).

247 Zie bijvoorbeeld LeGrand en Bartlett (1993).

Tegelijkertijd wordt, mede onder invloed van nieuwe opvattingen over het zogenoemde publieke management, geprobeerd tot een duidelijker scheiding te komen tussen verantwoordelijkheden, zoals die tussen beleidsvorming en uitvoering.²⁴⁸

De netwerken in de lokale veiligheidszorg kenmerken zich zowel door een grote mate van diversiteit, als door uiteenlopende spanningen en tegenstrijdigheden. Gezien de wijze waarop veel van deze netwerken ontstaan, is dat niet zo verwonderlijk. Het initiatief tot deze netwerken is vaak ingegeven door pragmatische overwegingen en ligt vooral bij direct betrokken partijen en uitvoerders. Zij zijn er primair op gericht praktische oplossingen te vinden voor concrete problemen. Een praktisch eclecticisme weegt daarbij zwaarder dan beleidsmatige of 'academische' overwegingen. De behoefte om tot een werkzaam compromis te komen tussen de vaak uiteenlopende visies en belangen van deelnemers kan ertoe bijdragen dat nogal verschillende werkwijzen en samenwerkingsvormen in één netwerk worden ondergebracht. De lokale netwerken vergen vaak een evenwichtskunst om de tegenstellingen te overbruggen of daar een werkbaar compromis voor te vinden. Hoe moet worden omgegaan met de spanningen tussen burgers (leken) en professionals (ieder met hun eigen denkwereld, jargon, visie en waarden), tussen beleidsmatig denken en praktische uitvoering, tussen publieke en private partijen, tussen de aanpak van lokale problemen en de noodzaak rekening te houden met centrale prioriteiten, prestatieafspraken of beleidsspeerpunten, tussen de wens tot preventie en de ervaren noodzaak van een meer repressieve aanpak, tussen een sociaal-preventieve strategie en een fysiek-situationeel gerichte benadering, tussen 'communicatieve' en 'instrumentele' vormen van samenwerking of tussen verschillende opvattingen over de rol die burgers in de lokale samenwerking moeten spelen?²⁴⁹

Ondanks al deze verschillen, tegenstellingen en spanningen gaat het bij de opkomst van deze lokale veiligheidsnetwerken telkens weer om pogingen een antwoord te vinden op enkele fundamentele problemen in de aanpak van criminaliteit, overlast en onveiligheid. Het gaat daarbij vooral om de effectiviteit in de gehanteerde aanpak en om de optredende erosie van de legitimiteit van politie, justitie en overheid. Enerzijds werd

248 Zie onder meer Osborne en Gaebler (1992); Clarke en Newman (1997); Newman (2001); Pierre (2000b).

249 Zie ook Roché (2002) voor wat hij noemt 'spanningen' in de 'new governance of crime'.

en wordt van de overheid nog steeds de oplossing verwacht, vaak zelfs geëist, voor problemen rond veiligheid. Anderzijds blijkt het voor politie, justitie en overheid moeilijk aan deze verwachting te voldoen. Het vertrouwen van burgers dat de overheid de veiligheid van haar burgers garandeert, wordt in de optiek van velen steeds minder waargemaakt. Het gezag van politie en justitie zou dan ook tanende zijn.²⁵⁰ Door andere partijen medeverantwoordelijk te maken voor de zorg voor veiligheid, wordt geprobeerd een antwoord te vinden op deze problemen.²⁵¹

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het functioneren van deze netwerken nieuwe vragen oproept. Deze vragen hebben betrekking op vergelijkbare thema's, namelijk de doelgerichtheid, verantwoording en legitimiteit. In hoeverre dragen de lokale veiligheidsnetwerken bij tot een doelgerichte en daadkrachtige aanpak? Resulteren deze netwerken niet vooral in complexe verbanden, in een nieuwe onoverzichtelijkheid en daarmee in een moeizame verantwoording en controle over hun functioneren?²⁵² Hoe staat het met de legitimiteit van deze netwerken?²⁵³ Tussen effectiviteit, verantwoording en legitimiteit bestaan nauwe verbanden. Tegelijkertijd gaat het hier om zelfstandige waarden die niet geheel tot elkaar te herleiden zijn.²⁵⁴

Vragen zoals deze komen in discussies over lokale veiligheidsnetwerken relatief weinig aan bod. Deze netwerken hebben vaak een sterk pragmatisch en probleemgericht karakter. Daarbij overheerst een oriëntatie op praktisch handelen. De neiging bestaat 'moeilijke' discussies te vermijden, mede omdat deze slechts zouden leiden tot onnodige tegenstellingen en complicaties. Toch gaat het voor de verdere ontwikkeling van de veiligheidszorg op lokaal niveau om belangrijke vragen.

250 Zie verschillende bijdragen in: Gunther Moor en Van der Vijver (2000).

251 Zie ook Crawford (1997), p. 74-79; Garland (1996).

252 Vgl. Hirst (2000).

253 Zie ook Johnston (2000), p. 167-175.

254 Vaak wordt verondersteld dat bij een ineffectief optreden en een gebrekkige verantwoording het moeilijk zal zijn voldoende legitimiteit te realiseren. Er zijn echter ook vormen van legitimiteit die andere eisen stellen: voldoet de politie wel aan de eisen van een symbolische macht en houdt zij zich wel aan de gestelde regels (zonder de vraag of deze wel altijd effectief zijn)? Tegelijkertijd is ook verantwoording (transparantie) van politiewerk een waarde op zich.

9.1 Doelgerichtheid:²⁵⁵ dilemma's, voorwaarden en de rol van de gemeente

Deelname aan een lokaal veiligheidsnetwerk kan voor de betrokken partijen belangrijke voordelen opleveren. Deze hangen voor een groot deel samen met het vaak informele en persoonsgebonden karakter van de samenwerking. Partijen krijgen zo meer contact met elkaar. Daardoor leren zij elkaar beter kennen, krijgen zij meer zicht op elkaars positie, opvattingen, doelstellingen, deskundigheid en (on)mogelijkheden. In de loop van de tijd ontstaat tussen de betrokken partijen vaak een vertrouwensrelatie, waardoor eventuele institutionele tegenstellingen tussen de verschillende instanties minder een rol gaan spelen. De groeiende intensiteit van de contacten ('korte lijnen') en het onderling vertrouwen maken dat partijen elkaar eenvoudiger kunnen vinden en zo gemakkelijker, vaak ook eerder, informatie uitwisselen. Mede daardoor zijn ze vaak in staat sneller op problemen te reageren. De samenwerking in de lokale veiligheidsnetwerken betekent vaak dat partijen dichter op de problemen komen te zitten. Door de deelname aan de netwerken groeit ook de betrokkenheid bij de aanpak van de problemen. Onder deelnemers kan een gevoel ontstaan van collectieve verantwoordelijkheid. De betrokkenheid van meerdere partijen, ieder met hun eigen specifieke deskundigheid, invalshoek, middelen, ervaring en kanalen, maakt het mogelijk de inzet van verschillende instanties op elkaar af te stemmen en te komen tot een 'integrale' werkwijze. Binnen de lokale veiligheidsnetwerken wordt dan ook gebruikgemaakt van een breed scala aan werkwijzen en instrumenten zoals toezicht, handhaving, sanctionering, infrastructurele maatregelen, fysieke maatregelen, voorlichting, hulpverlening, recreatieve activiteiten of het versterken van sociale samenhang.²⁵⁶

Tegelijkertijd kunnen netwerken soms belemmeringen met zich mee brengen voor een doeltreffende en daadkrachtige aanpak. Enige 'stroperigheid' is vaak onvermijdelijk.²⁵⁷ Het kost immers tijd overeenstemming tussen deelnemers te bereiken en in stand te houden. Bovendien zal het tijd en aandacht vergen om verschillen in visie en belangen te overbrug-

255 De aandacht richt zich hier op doelgerichtheid en niet op effectiviteit, omdat dat laatste thema hier geen onderwerp van onderzoek was.

256 Zie eerder par. 5.5.

257 De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995).

gen en de betrokkenheid van deelnemers op peil te houden. Bij sommige onderzochte netwerken is een deel van de deelnemers van mening dat de daadkracht ver te zoeken is. In hun opvatting is hun netwerk te veel een 'vergaderclub', met een onvoldoende duidelijke opbrengst voor de gehanteerde werkwijze. Hier kunnen ook verschillen in opvatting aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld over de mate waarin samenwerking een doel op zich is.

Om twee redenen is het moeilijk algemene richtlijnen te formuleren waaraan lokale veiligheidsnetwerken zouden moeten voldoen om hun doelgerichtheid te vergroten.

Ten eerste liggen aan lokale veiligheidsnetwerken verschillende strategische dilemma's ten grondslag. Kiezen voor de ene waarde, brengt beperkingen met zich voor het realiseren van een andere waarde.²⁵⁸ Op basis van dit onderzoek kunnen verschillende strategische dilemma's worden onderscheiden:

- tussen een open en gesloten netwerk (in het eerste geval kunnen partijen gemakkelijker aanschuiven en blijft het netwerk meer openstaan voor vernieuwingen; tegelijkertijd kan dit sturing van het netwerk bemoeilijken en het karakter van het netwerk onduidelijk maken);
- tussen een korte termijn- en lange termijnnoriëntatie (met mogelijk in het verlengde daarvan de keuze tussen een tijdelijk netwerk of juist een netwerk met een meer structureel karakter);
- tussen een groot aantal deelnemers (met als voordeel een brede, 'integrale' aanpak van de veiligheidsproblemen) en een kleiner aantal deelnemers (en dus een minder complex netwerk, met als mogelijke voordelen een beperktere, meer gerichte aanpak en een eenvoudiger coördinatie en afstemming tussen de partners);
- tussen een brede, algemene benadering (bijvoorbeeld gericht op verbetering van de relatie tussen overheid en burgers, waarbij de relatie met de aanpak van veiligheidsproblemen mogelijk onduidelijk is) en een meer gerichte, probleemspecifieke aanpak;
- tussen een informele, persoonsgebonden organisatie van het netwerk (met een grotere betrokkenheid en flexibiliteit, maar met het risico van kwetsbaarheid of discontinuïteit) en een meer formele structuur (met

258 Edwards (2002), m.n. p. 145-157.

- kans op verstarring, maar met mogelijk een duidelijkere besluitvormingsstructuur en onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling);
- tussen het betrekken van burgers (met daarmee ruimere mogelijkheden tot het aanpakken van onveiligheid via versterking van bijvoorbeeld sociale samenhang en zelfredzaamheid) en een aanpak zonder burgers (waardoor minder tijd nodig is voor overleg en waarbij vertrouwelijke informatie gemakkelijker kan worden uitgewisseld);
 - tussen een effectieve werkwijze in het netwerk en één die meer rekening houdt met formele eisen (bijvoorbeeld rond de wijze van informatie-uitwisseling).

In het algemeen is niet aan te geven hoe met deze dilemma's om te gaan. Overigens kan het per netwerk verschillen welke dilemma's zich voordoen en wat hun concrete invulling inhoudt.

Ten tweede moet bij de inrichting van lokale veiligheidsnetwerken rekening worden gehouden met verschillen in lokale omstandigheden, niet alleen wat betreft de aan te pakken problemen, maar ook met betrekking tot de specifieke verhoudingen en gevoeligheden tussen de betrokken partijen. Zo zal per netwerk, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, een keuze moeten worden gemaakt ten aanzien van de genoemde strategische dilemma's. Zelfs op een tamelijk abstract niveau blijkt het moeilijk algemeen geldende richtlijnen te geven voor de opzet en vormgeving van de netwerken. Zo wordt er vaak van uitgegaan dat het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken bevorderd wordt indien sprake is van heldere en eenduidige doeleinden, van een centraal overlegorgaan tussen de deelnemers of van een sterke coördinatie. Ook de waarde van deze suggesties is echter afhankelijk van de context van het netwerk en van de daar geldende werkwijze, opzet en verhoudingen. Zo maken brede, en daarmee ook wat vage, doeleinden samenwerking soms juist makkelijker, zeker als sprake is van grote verschillen in visie of belang tussen de deelnemers. Bij een van de onderzochte netwerken ontbreken een overkoepelend overlegorgaan en centrale coördinatie. Toch wordt het functioneren van dit netwerk daardoor niet belemmerd. Integendeel, het krijgt een doelgericht karakter, zonder dat veel tijd verloren gaat met afstemming en vergaderen.²⁵⁹

259 Het gaat hier om het netwerk bij de school voor voortgezet onderwijs het Tweespancollege.

Voorwaarden voor een doelgerichte samenwerking en aanpak

Ondanks deze kanttekeningen kunnen op basis van dit onderzoek enkele voorwaarden worden aangewezen die van belang lijken om te komen tot doelgerichte lokale veiligheidsnetwerken. Deze voorwaarden zijn weliswaar gebaseerd op dit onderzoek, maar houden noodzakelijkerwijs het karakter van hypothesen. Het gaat hier niet zozeer om concrete richtlijnen waaraan de netwerken onder alle omstandigheden moeten voldoen, maar eerder om aandachtspunten. Vier clusters van dergelijke voorwaarden zijn te onderscheiden, namelijk: de eigenlijke samenwerking, de totstandkoming van het netwerk, de verhouding tussen het netwerk en de daarin deelnemende organisaties en de gehanteerde werkwijze(n).

– De eigenlijke samenleving

De door deelnemers vaak zelf onderscheiden voorwaarden voor een ‘succesvol’ netwerk horen vooral bij het eerste cluster. Er wordt door veel deelnemers van uitgegaan dat de daadkracht en doelgerichtheid van het netwerk worden bevorderd door onder meer een sterk informeel karakter van de samenwerking, intensieve en persoonlijke relaties tussen de deelnemers (zogenoemde ‘korte lijnen’), een groot onderling vertrouwen, frequente informatie-uitwisseling, een grote mate van flexibiliteit (zowel in de organisatie van het netwerk als in de aanpak) en een sterke probleemgerichtheid (of negatief geformuleerd, het ontbreken van ‘bureaucratie’ of een ‘vergadercultuur’). Het gaat hier overigens om voorwaarden die slechts beperkt door de betrokken organisaties zijn te beïnvloeden. Een deel van deze voorwaarden brengt belangrijke dilemma’s met zich, zoals eerder in deze paragraaf beschreven.

– De totstandkoming van het netwerk

Het tweede cluster van voorwaarden heeft betrekking op het ontstaan van lokale veiligheidsnetwerken. Ook hier gaat het om voorwaarden om het doelgerichte karakter te vergroten. Belangrijk is de mate waarin het initiatief tot het netwerk van onderaf totstandkomt en door partners wordt gedragen. Dit geldt des te sterker indien het initiatief wordt gesteund door een coalitie van partijen die op verschillende manieren direct betrokken zijn bij de problematiek en aanpak. Van belang is dat er sprake is van een gedeeld besef van de urgentie van de problemen en van de noodzaak van samenwerking. Eén of meer van de betrokken partijen moet bereid zijn, eventueel tegen de stroom in, om het initiatief in eerste instantie te ‘trek-

ken'. Er moet voldoende tijd worden uitgetrokken voor de voorbereiding en aanloop van het netwerk, onder meer om de betrokkenheid bij het netwerk te laten groeien, een aanpak en samenwerkingsvorm uit te werken en eventuele kinderziektes en aanloopproblemen te overwinnen. Een belangrijke voorwaarde lijkt te zijn dat meerdere, onderling afhankelijke partijen beseffen dat zij ieder voor zich winst kunnen boeken bij het opzetten en de uitvoering van het netwerk (een zogenoemde win-win-situatie). Deze winst kan verschillende vormen aannemen en betrekking hebben op onder meer de toestroom van het aantal klanten, de voorraad aan middelen of te hanteren strategieën, de autonomie van deelnemers of het prestige dat deelname aan het netwerk oplevert.

Tussen de belangrijkste partijen moet sprake zijn van een minimale overeenstemming, eventueel congruentie in opvattingen over onder meer de aard en oorzaken van de aan te pakken problemen, de doelen van de samenwerking, de aanpak en de wijze van samenwerking (waaronder de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de deelnemende partijen en de coördinatie van het netwerk).

Met mogelijke uitzondering van kleine en overzichtelijke netwerken met slechts bilaterale relaties tussen de deelnemers, lijkt het wenselijk dat het netwerk beschikt over een coördinator. Deze moet over de daartoe noodzakelijke middelen beschikken, waaronder deskundigheid, onafhankelijkheid en gezag om de activiteiten, opvattingen en middelen van deelnemers in het netwerk op elkaar af te kunnen stemmen, de communicatie tussen partijen te bevorderen en eventuele conflicten te beslechten.²⁶⁰

– *De verhouding tussen netwerk en deelnemende organisaties*

Bij het derde cluster gaat het om voorwaarden in de relatie tussen het lokale veiligheidsnetwerk en de belangrijkste daarin deelnemende partijen. De belangrijkste voorwaarden kunnen daarbij als volgt worden omschreven.

Ten eerste is het van belang dat er vanuit deelnemende organisaties voldoende steun bestaat voor de doelstellingen en werkwijzen van het netwerk en de daarin gemaakte afspraken. Deelname aan het netwerk moet niet alleen vanuit de leiding worden gesteund, maar ook passen in het beleid van de betrokken instantie(s). Vooral bij grotere organisaties als politie en gemeente wordt van meerdere onderdelen een bijdrage verwacht aan het

²⁶⁰ Zie voor meerdere van deze voorwaarden ook Terpstra (2001b).

netwerk. Daarom is het van belang dat ook niet direct betrokken onderdelen van deze organisaties over voldoende informatie beschikken over het netwerk, op de hoogte zijn van de gemaakte afspraken en van de te leveren bijdrage. Ook daar moet voldoende steun bestaan voor het netwerk.

Ten tweede moeten vertegenwoordigers in het netwerk binnen hun eigen organisaties voldoende autonomie hebben om in het netwerk te kunnen functioneren. Zij moeten over voldoende ruimte beschikken om met partijen operationele afspraken te kunnen maken en flexibel te kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen. In sommige gevallen zal dat vereisen dat zij een mandaat van hun leiding krijgen. Van belang kan zijn dat vertegenwoordigers in het netwerk vanuit hun organisatie een algemeen kader aangereikt krijgen, waarbinnen de deelname aan het netwerk moet passen. De vertegenwoordigers in het netwerk moeten vervolgens ruimte hebben om dit, samen met de partners, in te vullen. De verantwoording die zij over hun werk tegenover de eigen organisatie moeten afleggen; moet in overeenstemming zijn met het type activiteiten binnen het netwerk. Indien de verantwoording slechts is gericht op interne activiteiten of 'producten', zal dat de interne oriëntatie van medewerkers kunnen versterken en zo een belemmering kunnen vormen voor deelname aan lokale veiligheidsnetwerken.

Ten derde is het van belang dat er minimale overeenstemming, congruentie of aansluiting is tussen het beleid dat vanuit de verschillende betrokken organisaties en sectoren wordt gevoerd. Achter brede en vaak vage termen als veiligheid, leefbaarheid of burgerbetrokkenheid blijken soms aanzienlijke verschillen in beleid schuil te gaan. Voorwaarde daarbij is ook dat organisaties (voor een deel) in staat zijn op een vergelijkbare schaal te werken.

– De gehanteerde werkwijze(n)

Het vierde cluster heeft betrekking op de gehanteerde aanpak binnen het netwerk. Het gaat daarbij zowel om de wijze waarop de gehanteerde aanpak totstandkomt, als om de aard van deze aanpak. Van belang is dat deze werkwijze steunt op een zorgvuldige analyse van de veiligheidsproblemen die men wil aanpakken. Op basis daarvan moet een (interventie)strategie of werkwijze worden gekozen om deze problemen aan te pakken.²⁶¹ De kracht van veel netwerken lijkt te zijn dat zij kunnen steunen op een mix van verschillende instrumenten en werkwijzen.

261 In het volgende wordt sterk gesteund op de gedachte van 'problem-oriented policing': Goldstein (1979) en (1990).

Afhankelijk van de situatie en de aard en ernst van de problemen zullen daarbij verschillende accenten worden gelegd, bijvoorbeeld op sociaal- of situationeel-preventieve elementen, dan wel op de toepassing van vormen van bestuurlijke handhaving of toezicht. Om tot een 'probleemgerichte' benadering te komen moet worden vermeden dat er slechts wordt gekozen voor een incidentgerichte strategie, waarbij de nadruk vooral ligt op een reactieve benadering. Bij voorkeur moet de nadruk liggen op een preventieve benadering, bijvoorbeeld door gedragsverandering, versterking van sociale samenhang, ingrepen in de sociale, economische of fysieke omgeving of een combinatie hiervan. Soms zal in aanvulling daarop een meer incidentgerichte, reactieve, eventueel ook meer sanctionerende benadering onvermijdelijk zijn. Soms ook zal enige dwang als aanvulling nodig zijn om te vermijden dat de aanpak vanuit het netwerk te vrijblijvend wordt.

Van belang is dat de verschillende in te zetten instrumenten elkaar niet tegenwerken. Zeker wanneer binnen het lokale veiligheidsnetwerk gebruik wordt gemaakt van verschillende vormen van dwang en drang, dient er aandacht te worden besteed aan de zorgvuldigheid, verantwoording en legitimiteit.²⁶²

Coördinatie: de rol van de gemeente

Zoals in het voorgaande reeds aangegeven is coördinatie een belangrijke voorwaarde voor een doelgerichte aanpak en samenwerking in de lokale veiligheidszorg.²⁶³ Juist de coördinatie van de lokale veiligheidsnetwerken blijkt soms gebrekkig. Op grond van hun regierol in het lokaal integraal veiligheidsbeleid, wordt vooral van gemeenten verwacht dat zij ook de coördinatie van lokale veiligheidsnetwerken op zich zullen nemen. In de praktijk blijkt deze rol voor gemeenten een hele opgave. Bij meerdere van de netwerken wordt de gemeente zelfs beschouwd als een van de 'zwakste' partijen. Een groot aantal factoren speelt hierbij een rol. Ook al beschikken de gemeenten over een formeel lokaal veiligheidsbeleid, in de praktijk spreekt daar lang niet altijd een duidelijke visie uit op de aanpak van lokale problemen en op de rol van de gemeente daarbij. Veel wordt daarbij verwacht van de gemeentelijke wijkaanpak of stadsdeelaanpak.

262 Zie ook later dit hoofdstuk.

263 Zie echter eerdere opmerkingen over een van de onderzochte netwerken dat geen specifieke coördinatie kent.

Deze is echter vaak zo breed van karakter of kent vooral andere, meer gemeentelijk-bestuurlijke doelstellingen (zoals het verbeteren van de relatie tussen burgers en gemeentebestuur), dat de relatie met de aanpak van veiligheid soms verre van duidelijk is. Het gevolg is dat de door de gemeenten gehanteerde aanpak van veiligheid vaak te weinig doelgericht lijkt. Ondanks de hoge prioriteit die op lokaal-bestuurlijk niveau aan veiligheid wordt toegekend, is deze prioriteit lang niet altijd te herkennen in de opstelling van de verschillende onderdelen van het gemeentelijk apparaat. Verschillende belangen en invalshoeken lopen door elkaar, waarbij een consistente lijn soms ontbreekt. Het gebrek aan prioriteit en consistentie komt bijvoorbeeld terug in de wijze waarop gemeenten de bestuurlijke handhaving uitvoeren. Voor de onderzochte gemeenten blijkt dit nog steeds lastig te zijn, ook wanneer de gemeente zich daartoe in afspraken met andere partijen in een netwerk heeft verplicht.

Daarnaast spelen hier intra-organisatorische omstandigheden een belangrijke rol. De gemeentelijke betrokkenheid bij veiligheidsnetwerken wordt vaak belemmerd door een interne verkokering en fragmentatie. Veel lokale veiligheidsnetwerken zijn afhankelijk van de diensten en werkzaamheden van meerdere gemeentelijke afdelingen en diensten. Tussen de verschillende onderdelen van het gemeentelijk apparaat blijkt informatie-overdracht vaak moeizaam te verlopen. Bovendien bestaan er tussen de verschillende diensten en afdelingen vaak aanzienlijke verschillen in visie en belang. Onenigheid of strijd over de toewijzing van middelen of over competenties tussen gemeentelijke diensten kunnen het functioneren van het netwerk bemoeilijken, bijvoorbeeld omdat afspraken gemaakt door de ene dienst, door de andere niet worden nagekomen.

Een centrale rol in de coördinatie van lokale veiligheidsnetwerken wordt meestal verwacht van een afdeling wijkaanpak of een stadsdeel binnen de gemeente.²⁶⁴ In de praktijk blijken deze afdelingen of diensten binnen het gemeentelijk apparaat een tamelijk zwakke positie in te nemen. Zij zijn vaak onvoldoende in staat beslissingen op te leggen of een bepaalde lijn af te dwingen. Andere gemeentelijke diensten, die geen territoriaal gerichte organisatie of werkwijze kennen, voelen zich niet erg betrokken bij de wijkaanpak en gaan vooral hun eigen weg. Het gebrek aan personele capaciteit en het ontbreken van een (substantieel) specifiek

264 De naamgeving verschilt per gemeente, evenals de precieze organisatorische vormgeving en bevoegdheden.

budget voor veiligheid verzwakken de positie van de 'wijkaanpak'. Het gevolg is dat de gemeenten een tamelijk complexe organisatie creëren voor hun wijkaanpak, met een geringe betrokkenheid en een zwakke positie voor de partij die direct bij de lokale netwerken is betrokken. Op deze manier wordt de afstand tussen burgers en gemeentelijk apparaat eerder groter dan dat deze wordt overbrugd.

De coördinatie door de gemeente van lokale veiligheidsnetwerken kan ook om culturele redenen worden bemoeilijkt. Gemeentelijke ambtenaren zijn soms van oordeel dat de beleidsmatige coördinatie van de lokale veiligheidszorg wel tot hun taak behoort, maar niet de coördinatie van op uitvoering gerichte netwerken en samenwerkingsverbanden. Dit zien zij bijvoorbeeld als verantwoordelijkheid van de 'direct belanghebbenden'. Daarnaast blijkt er vaak een kloof te bestaan tussen de beleidsmatige oriëntatie, wijze van denken en handelen van gemeentelijke ambtenaren en de meer op praktische daden en resultaten gerichte invalshoek van andere partners in het netwerk, zoals burgers, ondernemers of de wijkagent. Onbegrip en ergernis bij laatstgenoemde partners over de in hun ogen te weinig daadkrachtige bijdrage van de gemeente kan het gevolg zijn.

Concluderend: van de nieuwe, regisserende rol van de gemeente in de lokale veiligheidsnetwerken komt onvoldoende terecht. Voorheen nam de politie deze rol vaak op zich. De gebrekkige coördinatie door gemeenten klemt des te meer, nu op veel locaties de politie zich terugtrekt op haar zogenoemde kerntaken en daarmee onder meer de coördinerende rol doorschuift naar de gemeente. Daardoor dreigt van twee kanten een lacune te ontstaan in de coördinatie van de samenwerking in de lokale veiligheidszorg.

Vooraf in de Angelsaksische wereld is er veel aandacht geweest voor de vraag welke gevolgen de verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar allerlei maatschappelijke actoren en de opkomst van uiteenlopende vormen van 'governance' hebben gehad voor de positie van de overheid. Hierbij zijn twee opvattingen naar voren gekomen. Deze staan bekend als de these van de 'hollowing-out' (de uitholling) en die van de 'dispersal of power' (de spreiding van macht). Volgens de eerste these zou de overheid door de opmars van netwerken verzwakken en uitgehold raken. De overheid zou aan macht verliezen doordat zij afhankelijk wordt van andere partijen.²⁶⁵ Door deze nieuwe afhankelijkheden zou zij het

265 Zie bijvoorbeeld verschillende bijdragen in Pierre (2000b).

vermogen verliezen maatschappelijke processen te sturen en andere partijen te leiden of te coördineren. Daartegenover staat de opvatting dat er niet zozeer sprake is van een vermindering van de invloed van de overheid, maar juist van een verspreiding van invloed over nieuwe terreinen en actoren. Daarbij krijgt de overheid een wat andere positie. Minder dan in het verleden neemt zij zelf uitvoerende taken ter hand. Zij krijgt een regiefunctie op afstand, houdt toezicht en kan eventueel andere partijen (bijvoorbeeld met behulp van 'incentives') bijsturen. Met andere woorden, de overheid zou zich terugtrekken van sommige, vooral uitvoerende, taken maar op andere, vooral strategische beslissingen, juist meer invloed krijgen.²⁶⁶

Beide opvattingen lijken echter tekort te schieten om de ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot de positie van gemeenten rond lokale veiligheidsnetwerken te karakteriseren. Dit onderzoek maakt duidelijk dat, in overeenstemming met de uithollingsthese, er hier sprake is van een zwakke positie van gemeenten. Dit is echter niet zozeer het gevolg van nieuwe afhankelijkheden van de gemeente ten opzichte van andere, externe partijen. De zwakke positie lijkt eerder een gevolg van een onvoldoende visie, draagvlak en interne fragmentatie bij de gemeenten. In overeenstemming met de tweede these zien we dat de gemeente met de opkomst van het integraal lokaal veiligheidsbeleid bemoeienis heeft gekregen met nieuwe thema's, actoren en sectoren, zij het op afstand. De veronderstelling dat de gemeente hierbij op afstand toezicht houdt, lokale processen stuurt, partijen zonodig corrigeert en uiteindelijk de centrale, strategische beslissingen in handen heeft, is echter niet juist. Het beeld dat ontstaat, is eerder dat taken en verantwoordelijkheden rond de zorg voor lokale veiligheid weliswaar deels zijn overgedragen aan andere partijen, maar dat de gemeente vanwege een zwakke positie onvoldoende toekomt aan haar regie- en coördinerrol.

Voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen verschillende partijen in de lokale veiligheidszorg is het wenselijk dat de coördinatie en regie daarvan meer vorm krijgen dan tot nu toe het geval is. Met de aanwijzing van de gemeenten als regiebouder in het lokale veiligheidsbeleid is slechts een eerste stap gezet. Het is noodzakelijk dat er een duidelijker visie komt op wat deze regiefunctie inhoudt. Om deze coördinatie te

266 Zie onder meer Newman (2001), p. 168-169; Loader en Sparks (2002); Rose en Miller (1992).

kunnen verwezenlijken zijn aanpassingen nodig in de organisatie en cultuur van de gemeenten. Een meer doelgerichte, professionele invulling daarvan is wenselijk. Tegelijkertijd moet er niet vanuit worden gegaan dat veiligheid een min of meer vanzelfsprekend onderdeel zou vormen van een algemeen beleid van gemeenten rond leefbaarheid, revitalisering of economisch en stedelijk herstel.

9.2 Verantwoording over lokale veiligheidsnetwerken

Vanuit de lokale veiligheidsnetwerken vinden uiteenlopende activiteiten en interventies plaats met betrekking tot veiligheid. Hier worden beslissingen genomen over hoe met dit publieke goed om te gaan. Het functioneren van deze netwerken heeft dan ook invloed op belangrijke maatschappelijke en individuele waarden. Het kan bedoeld en onbedoeld diverse gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting, voor verhoudingen tussen verschillende groepen burgers en hun directe leef- en werkomgeving. Bovendien wordt daarbij (deels) gebruikgemaakt van publieke middelen en formele bevoegdheden. Daarom is het belangrijk dat er verantwoording mogelijk is over het functioneren van de lokale veiligheidsnetwerken.

Naar aanleiding van in Engeland verricht onderzoek zijn door Crawford kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken. Deze kanttekeningen betreffen zowel de organisatorische als politieke verantwoording. De complexiteit en ondoorzichtigheid van veel van deze netwerken zouden volgens hem verantwoording moeilijk maken. Gebrekkige mogelijkheden tot democratische controle op de netwerken spelen hierbij eveneens een rol.²⁶⁷

Ook ten aanzien van de hier onderzochte lokale veiligheidsnetwerken geldt in principe het risico dat bij een betrokkenheid van vele partijen de eigen bijdragen van de afzonderlijke partners moeilijk meer zijn te traceren. Het gevaar kan daardoor ontstaan dat niemand meer echt aanspreekbaar is voor het eindresultaat.²⁶⁸ Vanwege een vervaging van de grenzen tussen organisaties en daarmee verbonden verantwoordelijkheden kan het

267 Crawford (1997), m.n. p. 234-242; zie bijvoorbeeld ook Benyon en Edwards (1999).

268 Crawford (1997), p. 235.

onduidelijk worden op welke deelbijdragen de afzonderlijke partijen zijn aan te spreken. Het is dan ook relevant na te gaan hoe het staat met de verantwoording bij lokale veiligheidsnetwerken in Nederland.

Aan deze verantwoording zijn verschillende aspecten te onderscheiden. Geconstateerd moet worden dat de lokale veiligheidsnetwerken soms tamelijk ondoorzichtig zijn, zeker voor buitenstaanders. Deels is dat een gevolg van hun soms complexe structuur. De ondoorzichtigheid van deze netwerken kan ook samenhangen met hun doeleinden. Deze zijn vaak nogal vaag, breed en bovendien veranderlijk. De netwerken krijgen daardoor iets ongrijpbaars, waardoor hun functioneren vaak moeilijk is te beoordelen. Het is bovendien lang niet altijd duidelijk tot wie of wat burgers, ondernemers of organisaties zich zouden moeten wenden als zij het 'netwerk' ergens op zouden willen aanspreken. Vaak is niet duidelijk hoe de bevoegdheden binnen het netwerk precies liggen en hoe de besluitvorming daarbinnen plaatsvindt. Zo is in een van de onderzochte netwerken onduidelijk hoever de invloed gaat van private vastgoedpartners op de inrichting van de publieke ruimte en op het toezicht en de handhaving die daar zullen plaatsvinden. Ook is vaak onduidelijk in hoeverre partijen met hun lidmaatschap van een netwerk (mede)verantwoordelijk zijn voor de activiteiten die van daaruit plaatsvinden.

De verantwoording over lokale veiligheidsnetwerken wordt soms aanzienlijk bemoeilijkt door de informele wijze waarop partijen daarbinnen opereren en met elkaar omgaan. Dit informele karakter kan de effectiviteit en flexibiliteit van het netwerk bevorderen. Juist omdat partijen elkaar persoonlijk leren kennen, ontstaat er onderling vertrouwen, wordt informatie gemakkelijk uitgewisseld, schakelt men elkaar eerder in en worden institutionele tegenstellingen gemakkelijker overbrugd. Door zaken informeel te houden, ontstaan er mogelijkheden om 'bureaucratische' problemen en tegenstellingen tussen partijen te vermijden. Tegelijkertijd kan het informele karakter van deze netwerken bijdragen aan de ondoorzichtigheid van beslissingen en uitgevoerde activiteiten. Door grenzen tussen organisaties in het vage te houden, besluitvorming informeel te houden, buiten afspraken om zaken te regelen, kan het netwerk aan doelgerichtheid winnen. Achteraf is dan moeilijk na te gaan wie waarvoor verantwoordelijk en aan te spreken was.

In samenhang met de ondoorzichtigheid, complexiteit en informaliteit, kunnen in lokale veiligheidsnetwerken verschillende rollen en verantwoordelijkheden van een of meer partijen door elkaar gaan lopen.

Alleen al de indruk dat dit gebeurt, kan een negatieve invloed hebben op de verantwoording en legitimiteit van het netwerk. Deelnemers proberen daarom de schijn te vermijden dat er sprake is van een 'ouwe-jongens-krentenbrood-sfeer', of dat sommige deelnemers bevoordeeld worden vanwege hun deelname aan het netwerk. Juist het informele karakter, de complexiteit en ondoorzichtigheid van de samenwerking maken het lastig dergelijke verdenkingen te ontzenuwen.

Een dergelijke schijn is des te moeilijker te vermijden omdat de netwerken onbedoeld en vaak ongemerkt op den duur nieuwe afhankelijkheidsverhoudingen met zich kunnen brengen. Zo kunnen gemeente en politie afhankelijk worden van de activiteiten en inzet van private partijen (zoals bij de collectieve beveiliging op een bedrijventerrein, betaald door ondernemers en uitgevoerd door een privaat beveiligingsbedrijf). In Grensstad is de gemeente voor het slagen van haar coffeeshopbeleid onbedoeld afhankelijk geworden van enkele gedoogde coffeeshophouders. Niet alleen is de gemeente afhankelijk van de wijze waarop de coffeeshophouders opereren, zij is nauwelijks in staat hen bij eventueel falen te vervangen door andere coffeeshophouders.

Deze nieuwe afhankelijkheidsverhoudingen kunnen voor gemeente of politie klemsituaties opleveren. Voor andere partijen kan dit echter onverwachte en onbedoelde voordelen met zich brengen. Zo ontstaat er voor buurtbewoners in een wijkoverleg langzamerhand een relatieve voor-sprong, onder meer in informatie, doordat zij rechtstreeks met vertegenwoordigers van politie, gemeenten en andere instanties overleggen. Zij zijn beter in staat dan niet-participerende bewoners te anticiperen op nieuw beleid, of zaken die hen rechtstreeks aangaan onder de aandacht te brengen. Nog groter is het voordeel dat de gedoogde coffeeshophouders in Grensstad hebben binnengesleept. Door de strengere aanpak zijn hun illegale en niet-gedoogde collega's verdwenen, in de marge gedrongen of in de problemen gekomen, terwijl zijzelf een grote klantenkring hebben kunnen opbouwen en een riantе machts- en inkomenspositie hebben verkregen. Ook deze nieuwe scheidslijnen en afhankelijkheidsrelaties vergroten de complexiteit en ondoorzichtigheid van lokale veiligheidsnetwerken en kunnen zo verantwoording moeilijk maken.

De vraag kan worden gesteld welke mogelijkheden er zijn om via bestaande kanalen tot verantwoording van het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken te komen en daarop eventueel controle uit te oefenen. Zo kan hier worden gedacht aan verantwoording via politie en

gemeente. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt. Deze twee partijen leveren weliswaar een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van de netwerken, maar zijn daar slechts voor een deel verantwoordelijk voor. Daarmee zijn zij slechts ook voor een deel rechtstreeks aanspreekbaar. Bovendien bestaat vanuit leiding en/of bestuur beperkt zicht op beslissingen en activiteiten in deze netwerken, inclusief het aandeel daarbinnen van de eigen vertegenwoordiger(s). Ook direct betrokken burgers en ondernemers beschikken in de regel over onvoldoende informatie om het functioneren van het netwerk te kunnen beoordelen. In sommige netwerken worden zij bovendien buiten bepaalde overlegsituaties of besluitvorming gehouden. Zelfs indien activiteiten in het netwerk door ondernemers zelf worden gefinancierd, zijn zij bij gebrek aan informatie soms niet in staat deze goed te beoordelen. Ook van verantwoording van het netwerk naar een achterban van burgers (zoals bewoners van een wijk) is in de regel geen sprake. Dit wordt mede veroorzaakt door de beperkte relaties en geringe representativiteit van de verhouding tussen vertegenwoordigers in het netwerk en de rest van de buurtbewoners.

Ook de mogelijkheden tot verantwoording en controle door de gemeenteraad op het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken zijn beperkt. Hier speelt een gebrek aan informatie een belangrijke rol. Ook hier geldt dat het functioneren van de netwerken slechts voor een deel afhankelijk is van de inbreng van de gemeente. Afgezien hiervan roept de verhouding tussen lokale veiligheidsnetwerken en gemeenteraad ook andere vragen op. Bij een van de onderzochte gemeenten wordt ervan uitgegaan dat met de opkomst van allerlei lokale netwerken en platforms rechtstreekse contacten ontstaan tussen burgers en gemeente, waardoor de gemeenteraad zich nog slechts met de 'hoofdlijnen van het beleid' zou hoeven te bemoeien en de 'details' kan overlaten aan de direct betrokkenen. Gezien de samenstelling van de vertegenwoordiging van burgers in de lokale veiligheidsnetwerken en de positie die zij daarin innemen, lijkt het overleg in deze netwerken echter geen vervanging van een democratisch gekozen orgaan. Daarnaast hebben raadsleden soms het gevoel dat zij vanwege de rechtstreekse contacten tussen gemeenteambtenaren en burgers op belangrijke punten buitenspel worden gezet en met voldongen feiten worden geconfronteerd. De ruimte die wordt geboden aan burgers om zich directer te bemoeien met beleid en uitvoering van maatregelen in hun directe leefomgeving lijkt zo vooral te leiden tot een versterking van de positie van ambtenaren. Er is daarmee sprake van een dubbelbeweging:

enerzijds treedt een proces op van de-politisering (verambtelijking), anderzijds is sprake van een verplaatsing van politiek naar circuits waar publieke verantwoording moeilijker wordt.

Concluderend: tegenover de winst die met de lokale veiligheidsnetwerken wordt geboekt in doelgerichtheid, flexibiliteit en betrokkenheid, staat een gebrek aan doorzichtigheid en verantwoording. Volgens Crawford zou de opkomst van lokale veiligheidsnetwerken een verschuiving met zich brengen van 'politieke vormen van verantwoording naar meer financiële en "managerial"-modellen'.²⁶⁹ Ook in Nederland lijken de verantwoording en controle over lokale veiligheidsnetwerken via democratisch gekozen, lokale lichamen beperkt. Voorlopig lijkt er echter geen sprake van vervanging van een 'politieke verantwoording' door andere vormen van verantwoording. Eerder dreigt dat de lokale veiligheidsnetwerken voor buitenstaanders tamelijk ondoorzichtig blijven en dat de verantwoording naar de direct betrokken partijen gebrekkig blijft verlopen.

9.3 Legitimiteit en lokale veiligheidsnetwerken

Het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken roept ook vragen op met betrekking tot de aanvaardbaarheid of legitimiteit. Het gaat hier overigens om thema's die enigszins los van elkaar staan. Achtereenvolgens komen aan de orde: veiligheid als basis voor het mobiliseren van partijen, mogelijke spanningen rond de positie van de politie in deze netwerken, de spreiding van handhaving en controle in lokale veiligheidsnetwerken en de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit.

Veiligheid als basis voor het mobiliseren van partijen

In hoeverre vormt 'veiligheid' een goede basis om maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven te mobiliseren? Tegen welke grenzen loopt men daarbij aan? Dit lijken misschien enigszins buitensporige vragen, vooral gezien de grote prioriteit die de laatste jaren aan veiligheidsvraagstukken wordt toegekend. Toch blijkt het mobiliseren van partijen op grond van 'veiligheid' soms op grenzen te stuiten. Vaak kennen netwerken bredere of ook andere doelstellingen, zoals de bevordering van de

269 Crawford (1997), p. 260.

‘kwaliteit’, ‘leefbaarheid’, ‘sociale samenhang’ of ‘betrokkenheid’. Deels wordt daarmee de verwevenheid van veiligheid met andere sociale problemen tot uitdrukking gebracht. Deels is het echter een poging gevoeligheden te vermijden die kunnen optreden bij het mobiliseren van partners op grond van (alleen) veiligheid.

Drie omstandigheden kunnen ertoe bijdragen dat partijen zich op grond van overlast, criminaliteit of onveiligheid moeilijk laten mobiliseren. Om verschillende redenen willen partijen niet in verband worden gebracht met dergelijke problemen.²⁷⁰ Partijen die gevraagd worden deel te nemen aan lokale veiligheidsnetwerken kunnen zich daardoor in hun goede naam of eer aangetast voelen, vooral indien zij menen dat zij of hun kinderen als medeverantwoordelijk worden beschouwd voor de overlast of criminaliteit. Het vergroten van ‘de betrokkenheid bij de leefbaarheid van de wijk’ en het bevorderen van ‘een volwaardige participatie van alle leden van de maatschappij’ liggen minder gevoelig dan een oproep beter toezicht te houden op het doen en laten van de eigen kinderen. Ook kunnen partijen betrokkenheid bij de aanpak van veiligheidsproblemen vermijden omdat zij menen daardoor in hun belang te worden geschaad. Daarnaast kunnen verschillen in visie tussen (potentiële) partners een rol spelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag wat de centrale problemen zijn die aangepakt moeten worden.

Zolang ervan uit wordt gegaan dat lokale veiligheidsnetwerken zijn gebaseerd op een min of meer gelijkwaardige samenwerking tussen partijen, is het onvermijdelijk dat de verschillende visies en belangen van de deelnemers ook in de doelstellingen van de netwerken tot uiting komen. Dit kan echter verschillende gevolgen hebben, zoals een verbreding en daarmee vervaging van de doeleinden van het netwerk. Het kan dan onduidelijk worden waar de netwerken precies voor staan en waarop hun functioneren moet worden beoordeeld. Achter dergelijke brede doelen kunnen bovendien verschillen van mening of verborgen agenda’s schuilgaan. Voor de één heeft de samenwerking mogelijk een intrinsieke betekenis, terwijl een ander daarover een instrumentele opvatting hanteert. Deze laatste kan afhaken op het moment dat aan zijn of haar belang onvoldoende tegemoet wordt gekomen. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van het netwerk. Op deze wijze kunnen veiligheidsnetwerken door

270 Zie ook Van den Broeck (2004).

buitenstaanders worden geïdentificeerd met bepaalde deelbelangen. Dit kan een negatieve uitstraling hebben op het beeld van de rol die gemeente of politie daarbij vervullen. In hoeverre gaat het daarbij om een publiek belang of slechts om het economisch belang van het betreffende bedrijventerrein, winkelcentrum of uitgaansgebied?

Nogmaals de politie: responsabiliseren en terugtrekken

Een belangrijk thema betreft de positie van de politie in lokale veiligheidsnetwerken. Het oordeel van partners over de bijdrage van de politie aan deze netwerken is vaak wat gemengd. Enerzijds is men zeer te spreken over de inzet en betrokkenheid van de individuele medewerker (zoals een wijkagent) die namens de politie deelneemt aan het netwerk. Zonder zijn of haar grote persoonlijke inzet zou het netwerk mogelijk nooit op die wijze gestalte hebben gekregen. Anderzijds wordt in verschillende netwerken geconstateerd dat afspraken met de politie soms slechts moeizaam worden nagekomen. Ook zou de bijdrage van de politie belemmerd worden door een gebrek aan middelen en tijd.

Het ontstaan van veel lokale veiligheidsnetwerken moet mede worden gezien als resultaat van de responsabiliseringsstrategie die de politie heeft gehanteerd. Daarbij werden andere, publieke en private, partijen opgeroepen hun verantwoordelijkheid te nemen in de zorg voor veiligheid.²⁷¹ Inmiddels is het accent in belangrijke mate verschoven. Mede onder druk van het streven het politiewerk te concentreren op zogenoemde kerntaken en de toepassing van vooral interngerichte 'afrekenstrategieën' is nu op veel locaties de tendens zichtbaar geworden dat de politie zich terugtrekt uit lokale veiligheidsnetwerken (zonder daar overigens uit te stappen). Een deel van de taken die de politie in de afgelopen jaren op zich nam, zou daarmee door andere partijen moeten worden overgenomen. Bovendien wordt geprobeerd partijen hun verwachtingen ten aanzien van de politie te laten bijstellen. Hier en daar lijkt een wat kan worden genoemd 'tweede generatie lokale veiligheidsnetwerken' te ontstaan. Daarin wordt geprobeerd een ander uitgangspunt centraal te stellen: niet meer zo veel mogelijk samenwerken en integreren, maar iedere partner moet zich beperken tot de 'core business' en mag daarop ook worden aangesproken en beoor-

271 Garland (1996).

deeld.²⁷² De brede, initiërende en stimulerende rol van de politie, vaak uitgevoerd met een grote persoonlijke inzet en betrokkenheid worden zo geherdefinieerd tot een meer secundaire rol, bijvoorbeeld in de vorm van een 'sluitstuk' van het netwerk.

Deze ontwikkeling roept verschillende vragen op. Ten eerste de vraag: welke partij zal de taken gaan uitvoeren die de politie nu tracht af te stoten. Zijn andere partijen bereid en in staat deze op zich te nemen? Partijen waarvan wordt verwacht dat zij bijvoorbeeld de coördinatie van het netwerk zullen overnemen van de politie geven aan niet de gaten te willen opvullen die de politie laat vallen. Dreigen zo geen lacunes te ontstaan in de samenwerking? Zal daarmee de basis van de lokale veiligheidsnetwerken wegvallen? Deze vragen dringen des te meer gezien de positie die gemeenten in veel netwerken innemen. Ondanks de door hen geclaimde regierol in het lokale veiligheidsbeleid komt van coördinatie van deze netwerken in de praktijk weinig terecht. De combinatie van terugtrekken door de politie en het falen van de gemeenten bedreigt dan ook van twee kanten het functioneren van de samenwerking in de lokale veiligheidszorg.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat partijen juist van de politie verwachten dat deze, ook in de samenwerkingsverbanden, haar gezicht vaak laat zien en direct bereikbaar en aanspreekbaar is. De nagestreefde eigen inzet van andere partijen, zoals buurtbewoners of winkeliers, zal vaak pas kunnen worden gerealiseerd als zij weten dat de politie op de achtergrond aanwezig is en hun initiatieven steunt.²⁷³ Tekenend is dan ook dat de kritiek van lokale partners zich niet zozeer richt op het feit dat de politie algemene taken in het netwerk, zoals de coördinatie van het netwerk, aan andere partijen probeert over te laten (want dat wordt wel begrepen en geaccepteerd), maar vooral op het feit dat de politie nu (opnieuw) onbereikbaar en onzichtbaar is geworden. De gedachte dat de politie zich kan terugtrekken op haar kerntaken lijkt gebaseerd op een tamelijk instrumentele visie op samenwerking. Voor burgers betrokken bij lokale veiligheidsnetwerken heeft samenwerking vaak een intrinsieke betekenis. Het instrumentaliseren van de onderlinge contacten

272 Bij een van de onderzochte netwerken lijkt deze ontwikkeling mede ingegeven door de gebrekkige verantwoording binnen het netwerk over de bijdragen die de verschillende partijen daaraan moeten leveren. Zie ook eerder par. 9.2.

273 Zie ook Gunther Moor en Peeters (1996).

strookt niet met deze behoefte en kan uiteindelijk de betrokkenheid en inzet van partijen negatief beïnvloeden. Op basis van dit onderzoek komt bovendien de vraag op of het terugtrekken door de politie niet zal leiden tot een halfslachtige opstelling. Zal de politie de teruggetrokken opstelling werkelijk kunnen volhouden als de nood aan de man komt (bijvoorbeeld door de veiligheid in het voetbalstadion aan de voetbalclub over te laten)? Zullen andere partijen niet anticiperen op deze dubbele houding? Zal na het overdragen, zo mogelijk privatiseren van taken, de teruggetrokken politie uiteindelijk toch niet de eindverantwoordelijkheid blijven claimen? Deze vragen dringen des te meer omdat er met recente ontwikkelingen juist weer nieuwe taken voor de politie zullen opduiken. Zal het afstoten of privatiseren van taken, zoals toezicht in de publieke ruimte, niet om een intensivering vragen van het toezicht door de politie op de private uitoefening van deze taken? De tendens bestaat om binnen lokale veiligheidsnetwerken andere partijen in te schakelen bij diverse vormen van handhaving en controle. Ook dit zal een directe betrokkenheid van de politie, mogelijk in een andere rol, blijven vergen, ook al is het maar om te garanderen dat deze vormen van veiligheidszorg voldoende rekening blijven houden met het karakter van veiligheid als publiek goed en met de daarmee verbonden individuele en collectieve waarden.

Handhaving en controle in lokale veiligheidsnetwerken

In lokale veiligheidsnetwerken ontstaan vormen van handhaving en controle die niet meer alleen zijn voorbehouden aan de politie en die berusten op de inzet van meerdere partijen.²⁷⁴ Daarbij kunnen verschillende vormen van drang en dwang worden ingezet. De concrete vormen van deze gespreide handhaving en controle kunnen verschillen, zoals de toepassing van een collectief lokaalverbod (in samenwerking met politie, gemeente en horeca-eigenaren), een combinatie van een 'pleinverbod' (gehandhaafd door de politie) met informele controle en toezicht door buurtbewoners, vormen van bestuurlijke handhaving als onderdeel van een lokaal netwerk (met onder meer toepassing van bestuurlijke sancties), de toepassing van zogenoemde 'zero-tolerance policing' binnen een bepaalde institutionele context als onderdeel van een samenwerkingsverband (waarbij andere actoren in het verlengde daarvan toezicht zouden moeten houden en corrigerend zouden moeten optreden).

274 Vgl. Johnston en Shearing (2003), m.n. p. 98-104.

Vooral bij de toepassing van 'zero-tolerance policing' wordt het gebruik van dwangmiddelen of de dreiging daarmee gerechtvaardigd met preventieve argumenten. De samenwerking in lokale veiligheidsnetwerken biedt partijen soms ruimere mogelijkheden druk uit te oefenen of sancties uit te delen dan waarover zij eerder beschikten. Telkens weer gaat het daarbij om pogingen tot een effectievere, minder vrijblijvende aanpak te komen. Zo wordt bijvoorbeeld in netwerken soms van justitie een zogenoemde stok-achter-de-deur verwacht om een eventuele vrijblijvendheid van (justitiële, maar soms ook vrijwillige) hulpverlening te vermijden.²⁷⁵

Deze spreiding van handhaving, controle en dwang roept verschillende vragen op. Ten eerste moet worden geconstateerd dat het gebruik van dwangmiddelen in deze context tamelijk instrumenteel wordt opgevat. Het gebruik ervan wordt vooral beoordeeld op de bijdrage die het kan leveren aan het beoogde effect. De toepassing van deze dwangmiddelen lijkt dan ook als inwisselbaar te worden beschouwd tegen andere instrumenten die vanuit het veiligheidsnetwerk zijn in te zetten. Dit roept echter de vraag op naar de waarborgen en regels rond deze vormen van handhaving en controle en rond de toepassing van deze drang- en dwangmiddelen. Juist op dit punt ontstaan soms onduidelijkheden. De inschakeling van andere, deels private partijen bij deze vormen van handhaving, controle en eventueel drang en dwang roept de vraag op hoe hierop toezicht wordt gehouden. In sommige gevallen gebeurt dit door de politie. Dit kan de politie in verschillende rollen brengen, zoals die van partner, toezichthouder (en soms ook nog die van opdrachtgever). In concrete gevallen lijken deze rollen onderling strijdig te kunnen zijn.

De toepassing van een 'zero-tolerance policing'-stijl kan binnen een lokaal veiligheidsnetwerk verschillende spanningen met zich brengen. Juist het dwingende karakter van deze strategie verdraagt zich soms moeilijk met de aanpak van andere partijen in het netwerk. Zo gaan een individualiserende, pedagogische aanpak en een zero-tolerance policing moeilijk samen, omdat de één als ondermijnend voor de ander wordt ervaren. Ook werkwijzen waarbij primair een beroep wordt gedaan op sociale samen-

275 In de praktijk blijkt justitie overigens niet altijd aan deze verwachting tegemoet te komen. Een te grote afstand tussen uitvoerders in het netwerk en de officier van justitie lijkt hierbij een grote rol te spelen. Juist vermoedelijk vanwege de kleinere afstand tussen Openbaar Ministerie en de andere partners lijkt dit probleem niet te spelen indien er sprake is van een Justitie in de Buurt. Zie ook Terpstra en Bakker (2002).

hang en cohesie zijn soms moeilijk te verenigen met deze harde, confronterende opstelling van de politie. Partners in een netwerk kunnen zo het gevoel krijgen dat de zero-tolerance-aanpak hun benadering verdringt. Dit kan de samenwerking binnen het netwerk bemoeilijken. Hoewel de invoering van zero-tolerance lijkt te passen in het streven het politiewerk meer te richten op de zogenoemde kerntaken, kan het er uiteindelijk toe leiden dat de politie steeds meer verantwoordelijkheden op zich gaat nemen en een dominantere rol gaat spelen, ook in settings en domeinen die eerder tot de competentie van andere groepen of professies werden gerekend.

Effectiviteit en legitimiteit

Bij lokale veiligheidsnetwerken kan spanning ontstaan tussen effectiviteit en legitimiteit. Dit kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van de informatie-uitwisseling. Binnen de netwerken vindt tussen de partners frequent uitwisseling van informatie plaats. Voor een deel gaat het hier om persoonsgebonden informatie (waaraan privacy-aspecten zijn verbonden). Deels gaat het om informatie die om andere redenen als vertrouwelijk wordt beschouwd. Binnen de netwerken ontbreken vaak duidelijke regels of afspraken rond de informatie-uitwisseling. Voorzover er regels beschikbaar en van toepassing zijn, kunnen deze per sector waaruit de partners afkomstig zijn, verschillen. Zo hanteren politiemensen bij informatie-uitwisseling andere regels dan bijvoorbeeld maatschappelijk werkers of medewerkers van een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Tegelijkertijd worden deze regels regelmatig genegeerd of zodanig geïnterpreteerd dat informatie-uitwisseling toch mogelijk of gerechtvaardigd lijkt. Wel zijn medewerkers van bijvoorbeeld politie en justitie tamelijk terughoudend met het verstrekken van informatie binnen een netwerk aan (vertegenwoordigers van) burgers of ondernemers (zoals winkeliers of horeca-eigenaren). Gaat het echter om uitwisseling van informatie tussen (vertegenwoordigers van) instanties, dan is men daarbij meestal niet terughoudend, zelfs niet als men daarbij de grenzen tussen de justitiële en non-justitiële sector of die tussen de publieke en private sector (bijvoorbeeld een privaat beveiligingsbedrijf) overschrijdt.

Belangrijkste argument daarbij is dat een effectieve aanpak van de problemen uitwisseling van informatie vereist. In het algemeen heeft men daarbij overigens voor zichzelf niet de indruk regels te overtreden. Gezien de context en de noodzaak van een effectieve aanpak van problemen acht men deze uitleg van de regels ten aanzien van informatie-uitwisseling

acceptabel: 'Het is voor de goede zaak'.²⁷⁶ Men meent hoogstens op de grens te balanceren 'van wat wel en niet mag'. In een enkel geval is men van oordeel dat de gestelde beperkingen in de informatie-uitwisseling tussen partners in de aanpak van criminaliteit en overlast op grond van privacy-overwegingen achterhaald zijn, gezien de ernst van de huidige veiligheidsproblematiek. Door deze respondenten is dan ook gepleit voor aanpassing van de bestaande wetgeving. In de regel lijkt men echter de bestaande wetgeving te accepteren, maar deze in de praktijk 'situationeel' uit te leggen.

De ruime uitwisseling van informatie tussen partners binnen de lokale veiligheidsnetwerken wordt bovendien gerechtvaardigd geacht omdat het plaatsvindt in een 'sfeer van vertrouwen'. Het past in het vaak informele, sterk persoonsgebonden karakter van de relaties binnen de lokale netwerken. Tegelijkertijd maakt deze informele wijze van samenwerken de ruime informatie-uitwisseling ook mogelijk. In een dergelijke context is nauwelijks meer te achterhalen hoe informatie tussen partners wordt overgedragen: vaak tussendoor, mondeling, in directe persoonlijke contacten, buiten een formeel overleg om en zonder dat daar schriftelijk verslag van wordt gedaan.

9.4 Burgers in lokale veiligheidsnetwerken

In veel lokale veiligheidsnetwerken wordt grote betekenis toegekend aan de deelname door burgers en/of ondernemers. Tegelijk blijken de verwachtingen op dit punt vaak niet te worden gerealiseerd. De inbreng van burgers zou vaak tegenvallen en hun invloed zou beperkt zijn. Zij zouden vooral met hun eigen problemen bezig zijn, onvoldoende deskundig zijn en de noodzakelijke vaardigheden missen. Volgens sommige partners zou het burgers alleen maar gaan om de 'gezelligheid' zonder dat het iets concreets moet opleveren. Bij deze kritiek moeten verschillende kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste blijkt het deels te gaan om verschillen in verwachtingen over de rol van burgers of ondernemers in de lokale veiligheidsnetwerken. Soms wil men van burgers alleen informatie. In andere gevallen gebruikt

276 Zie voor het dilemma tussen effectiviteit en legitimiteit bij de politie Skolnick (1966).

men het contact met burgers vooral om draagvlak voor het eigen beleid te creëren of ziet men burgers juist als 'adviseurs' voor het beleid (of zelfs als participanten in de beleidsvorming). In weer andere gevallen verwacht men van burgers vooral een praktische bijdrage aan de zelfredzaamheid of worden zij zelfs geacht veiligheidszorg 'in zelfbeheer' op zich te nemen. In de praktijk worden deze rollen vaak onvoldoende van elkaar onderscheiden. De veelheid aan verwachtingen en hun onderlinge tegenstrijdigheid dragen de kiem in zich van het falen door burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken. Voor de één zijn burgers te veel gefixeerd op concrete problemen, voor de ander houden zij zich alleen bezig met beleid of zitten alleen te praten. Op deze wijze valt de participatie door burgers aan lokale veiligheidsnetwerken altijd tegen, is het niet op het ene punt, dan is het wel op het andere.

Ten tweede lijkt er vaak onvoldoende oog te zijn voor de verschillen in cultuur en daarmee het perspectief tussen de participerende burgers en betrokken instanties, vooral de gemeente. Burgers moeten vooral worden ingeschakeld op grond van hun eigen perspectief en problemen en niet worden beschouwd als (dan ook nog gemankeerde) quasi-professionals.

Ook lijkt vaak onvoldoende rekening te worden gehouden met de belemmeringen die vertegenwoordigers van burgers in lokale veiligheidsnetwerken ondervinden. Deze kunnen overigens verschillen per rol die burgers innemen. De blijkbaar moeilijk te vermijden beperkte representativiteit van participerende burgers ten opzichte van hun achterban, de gebrekkige relatie met hun achterban, alsmede de tegenstellingen die er vaak bestaan tussen verschillende groepen bewoners en/of ondernemers maken dat er van een actieve bijdrage door burgers aan de beleidsvorming, het overbruggen van de kloof tussen lokaal bestuur en burgerij of de versterking van de lokale democratie te weinig terecht komt. Een streven naar zelfredzaamheid wordt daarentegen bemoeilijkt door andere factoren: angst om op te treden tegen personen die bijvoorbeeld zorgen voor overlast, de opvatting dat dit 'eigenlijk' werk van de politie zou zijn, onduidelijkheid over wat er nu precies van burgers wordt verwacht en het ontbreken van duidelijke voorbeelden over hoe zelfredzaamheid te realiseren. Gaat het daarentegen om veiligheidszorg in zelfbeheer door bijvoorbeeld ondernemers, dan ligt de bedreiging voor dit streven vooral in de non-participatie van een deel van de betrokkenen en het profiteren van de actieve inzet van anderen. Hierdoor kan de bereidheid tot een actieve bijdrage op den duur ondermijnd worden.

Om de verschillende weerstanden tegen participatie door burgers in de lokale veiligheidszorg tegen te gaan, is een actieve opstelling van politie en lokale overheid wenselijk. 'Facility management' om zogenoemde free-riderproblemen tegen te gaan zal vaak pas slagen indien de overheid de verplichting oplegt aan de netwerken deel te nemen. Zelfredzaamheid door burgers komt vaak niet van de grond als de politie afwezig blijft. De nagestreefde rol van burgers in de lokale veiligheidsnetwerken bepaalt op welke wijze weerstanden hiertegen moeten worden ondervangen. Gezien de kracht van deze belemmeringen moet vermoedelijk van burgers en ondernemers in de lokale veiligheidszorg niet te veel en zeker niet te veel tegelijk worden verwacht.

Tot slot lijkt het wenselijk dat er meer oog komt voor de onbedoelde effecten die lokale veiligheidsnetwerken, waaronder ook de deelname van burgers en ondernemers, met zich kunnen brengen. Deze onbedoelde effecten kunnen nogal divers van karakter zijn. In sommige gevallen blijkt de afstand tussen burgers en lokale overheid eerder groter te worden dan kleiner. De complexiteit van een deel van de lokale veiligheidsnetwerken speelt hierbij een belangrijke rol. Voor de mogelijke consequenties van de veelheid aan lokale netwerken, overlegsituaties en platforms voor de traditionele lokale democratie lijkt in de toekomst meer aandacht wenselijk. Is er sprake van een verplaatsing van democratie, of alleen maar van een verzwakking van de gemeenteraad? In hoeverre leidt deze ontwikkeling tot een sterke positie van gemeenteamttenaren en tot een moeilijker verantwoording? Ontstaat zo een situatie waarin de bestaande lokale democratie in de ogen van burgers een 'wassen neus' wordt? Ook lijkt er meer oog te moeten komen voor de nieuwe afhankelijkheidsrelaties die de lokale veiligheidsnetwerken met zich mee kunnen brengen. Sommige partijen kunnen daarbij onbedoeld aanzienlijke voordelen binnenhalen, terwijl andere juist op een achterstand worden gezet. Het is de vraag in hoeverre het mobiliseren van burgers op grond van 'veiligheid' bestaande tegenstellingen in buurten of wijken niet zal versterken. Zal zo niet worden bijgedragen aan nieuwe vormen van uitsluiting?²⁷⁷ Nadere studie naar deze en andere onbedoelde effecten van de nieuwe samenwerkingsvormen in de lokale veiligheidszorg lijkt gewenst.

277 Zie ook Crawford (1997), p. 321: 'Crime may not be the most appropriate focus around which to organize open, tolerant, and inclusive communities.' Zijn veronderstelling is dat het juist kan leiden tot 'greater defensiveness, exclusivity, and parochialism.'

9.5 Slot: de onvermijdelijke aanwezigheid van politie en lokale overheid

Netwerken en samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg zijn ontstaan om de beperkingen van de bestaande reacties op overlast, criminaliteit en onveiligheid te overwinnen. De verwachting was dat door de inzet van vele partijen, publiek én privaat van karakter, een bredere en ook effectievere aanpak verwezenlijkt zou kunnen worden.

Deze studie maakt duidelijk dat een groot aantal factoren en omstandigheden invloed heeft op het realiseren van een dergelijke daadkrachtige aanpak. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat met deze netwerken soms aanzienlijke winst kan worden geboekt. In die zin zijn deze netwerken niet meer weg te denken. Het monopolie van politie en justitie op veiligheidszorg (zo dat al ooit bestond) lijkt definitief doorbroken. Een vruchtbare aanpak is niet meer mogelijk zonder de inzet van partijen zoals winkeliers, maatschappelijke organisaties, buurtbewoners, gemeentelijke diensten en welzijnsinstellingen. Deze ontwikkeling roept echter ook vragen op. Deels hangen deze samen met de diverse voorwaarden voor een daadkrachtige aanpak, waaraan lang niet altijd is voldaan. Zo laten de regie en coördinatie van veel netwerken te wensen over.

Daarnaast doen zich rond de lokale veiligheidsnetwerken spanningen en tegenstellingen voor. Voor een belangrijk deel zijn deze te herleiden tot de relaties tussen drie kernwaarden die aan de lokale veiligheidsnetwerken ten grondslag liggen, namelijk effectiviteit (of daadkracht), verantwoording en legitimiteit. Deze wegen des te zwaarder als bij de lokale veiligheidsnetwerken gebruik wordt gemaakt van collectieve middelen, formele bevoegdheden worden ingezet en belangrijke maatschappelijke of individuele waarden in het geding zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien interventies vanuit netwerken consequenties hebben voor andere maatschappelijke groeperingen of individuen, bijvoorbeeld in hun gebruik van de publieke ruimte.

Een belangrijke vraag is hoe in de veiligheidsnetwerken op lokaal niveau met deze spanningen wordt omgegaan. Juist omdat hier belangrijke waarden in het geding kunnen zijn, kan het vinden van antwoorden op deze spanningen en dilemma's niet geheel worden overgelaten aan de netwerken zelf. In dat geval zullen vermoedelijk vooral pragmatische overwegingen telkens de doorslag geven. Om deze reden is het belangrijk dat lokale overheden en politie trachten te komen tot een duidelijkere visie op de dilemma's die zich voordoen, zoals rond de na te streven bijdrage van

burgers in de lokale veiligheidszorg, de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden en de verhouding tussen preventieve en reactieve (repressieve) werkwijzen binnen netwerken.

Hiermee komen wij op het argument dat een duidelijke aanwezigheid en betrokkenheid van politie en lokale overheid bij deze netwerken noodzakelijk is. In het voorgaande zijn reeds vele andere argumenten aan de orde geweest die hiervoor pleiten. Deels gaat het om praktische argumenten. Alleen politie en gemeente beschikken over bepaalde middelen, informatie, deskundigheid, kanalen en bevoegdheden zonder welke de netwerken niet kunnen functioneren. Een streven naar het bevorderen van zelfredzaamheid vereist dat burgers het besef hebben dat de politie dit streven steunt en daarbij op de achtergrond duidelijk aanwezig is, zij het soms slechts als symbolische macht.²⁷⁸ Burgers en ondernemers zijn vaak ook niet in staat zonder steun van de overheid non-participatie en profiteursgedrag bij veiligheidszorg in privaat zelfbeheer te voorkomen en te doorbreken. Veiligheidszorg heeft ook betrekking op de afweging van belangen. Het gaat daarbij om publieke en private belangen en om de belangen van verschillende groeperingen onderling. Veiligheidszorg gaat over belangrijke maatschappelijke en individuele waarden. Veiligheidszorg creëert ook belangrijke externe effecten. Maatregelen ter verhoging van de veiligheid van de ene partij, kunnen de onveiligheid van de andere partij vergroten. Veiligheidszorg heeft daarom, ook indien deze (deels) privaat wordt beheerd, gefinancierd en/of uitgevoerd, in belangrijke mate betrekking op een publiek goed.²⁷⁹ Daarom ook zijn betrokkenheid van politie en lokale overheid bij de publieke verantwoording en onafhankelijk toezicht op de lokale veiligheidsnetwerken noodzakelijk. De strategie van responsabiliseren, dat wil zeggen het (mede)verantwoordelijk maken van andere partijen voor de zorg voor veiligheid, moet dan ook niet gelijk worden gesteld aan het terugtrekken door politie en overheid. Integendeel, dit terugtrekken bedreigt eerder deze responsabilisering. De gedachte dat responsabiliseren en terugtrekken gelijkgesteld kunnen worden, is alleen mogelijk als de responsabilisering wordt ontdaan van de morele elementen en slechts gemotiveerd wordt vanuit een 'managerial' behoefte om overheidstaken uit te besteden met als doel de uitvoering goedkoper en effectiever te maken. Veiligheidszorg gaat echter over meer.

278 Loader (1997).

279 Zie ook Loader en Walker (2001).

Daarom blijven de directe betrokkenheid en aanwezigheid van lokale overheid en politie bij lokale veiligheidsnetwerken noodzakelijk en onvermijdelijk.

Agnew, R., Foundation for a general strain theory of crime and delinquency, *Criminology*, 30 (1992), 47-87.

Alexander, E.R., *How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice*. Luxemburg: Gordon and Breach Publishers, 1995.

Bardach, *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookings Institution, 1998.

Benson, J.K., 'The interorganizational network as a political economy', *Administrative Science Quarterly*, 20 (1975) 2, 229-249.

Benyon, J. en A. Edwards, 'Community Governance of Crime Control', in: G. Stoker (ed.), *The new management of British local governance*. Houndsmills: MacMillan Press, 1999, pp. 145-167.

Blagg, H., a.o., 'Inter-agency co-operation; rhetoric and reality', in: T. Hope en M. Shaw (eds.), *Communities and crime reduction*. London: HMSO, 1988, pp. 204-220.

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002.

Boutellier, J.C.J., en B.A.M. van Stokkom, 'Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat', *Justitiële Verkenningen*, 21 (1995) 5, 97-111.

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Uitgeverij Lemma, 1995.

Castells, M., *The rise of the network society (The information age. Economy, society and culture: Volume I)*, Malden/Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

Chan, J.B.L., 'Governing police practice: limits of the new accountability', *British Journal of Sociology*, 50 (1999) 2, 251-270.

Clarke, R.V., 'Situational crime prevention: theory and practice', *British Journal of Criminology*, 20 (1980) 2, 136-147.

Clarke, J., en J. Newman, *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications, 1997.

Cohen, S., 'The punitive city: notes on the dispersal of social control', *Contemporary Crisis*, 3 (1979) 4, 431-363.

Cook, K.S., 'Exchange and Power in Networks of interorganizational relations', in: J.K. Benson (ed.), *Organizational Analysis. Critique and innovation*. Beverly Hills/ London: Sage, 1977, pp. 64- 84.

Cope, S., 'Analysing criminal justice policy-making: towards a policy network approach?', in: M. Ryan, S.P. Savage and D. Wall (eds.), *Policy networks in criminal justice*. Houndsmills: Palgrave MacMillan, 2002, pp. 1-23.

Crawford, A., *The local governance of crime. Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Crawford, A., 'Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of New Labour's 'Third Way'', in: R. Matthews en J. Pitts (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety. A new agenda?*. London/New York: Routledge, 2001, pp. 54-80.

Crawford, A., en M. Jones, 'Inter-agency co-operation and community-based crime prevention. Some reflections on the work of Pearson and colleagues', *British Journal of Criminology*, 15 (1995) 1, 17-33.

Dijk, F. van, en J. de Waard, *Publieke en Private Veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie, 2000.

Doeschot, R.G.P., e.a., *Intergemeentelijke samenwerking. Een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Deventer: Kluwer, 1987.

Ebers, M., 'The dynamics of inter-organizational relationships', in: S.B. Andrews en D. Knoke (eds.), *Networks in and around organizations (Research in the sociology of organizations, vol. 16)*. Stamford: JAI Press Inc., 1999, pp. 31-56.

Edwards, A., 'Learning from diversity: the strategic dilemmas of community-based crime-control', in: G. Hughes en A. Edwards (eds.), *Crime Control and Community. The new politics of public safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002, pp. 140-166.

Edwards, A., en G. Hughes, 'Introduction: the community governance of crime control', in: G. Hughes en A. Edwards (eds.), *Crime Control and Community. The new politics of public safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002, pp. 1-19.

Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, *Inzake Opsporing, s'-Gravenhage: Sdu Uitgeverij*, 1996.

Felson, M., 'Routine activities and crime prevention in the developing metropolis', *Criminology*, 25 (1987), 911-931.

Garland, D., 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology*, 36 (1996) 4, 445-471.

Garland, D., *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Garland, D., en R. Sparks, 'Criminology, social theory, and the challenge of our times', in: D. Garland en R. Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 1-22.

Giddens, A., *Beyond Left and Right. The future of radical politics*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Giddens, A., *The Third Way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.

Gilling, D., 'Policing, crime prevention and partnerships', in: F. Leishman, B. Loveday en S.P. Savage (eds.), *Core Issues in Policing*. Harlow: Longman, 2000 (2nd ed.), pp. 124-139.

Goris, P., en R. Walters, 'Locally oriented crime prevention and the "partnership approach". Politics, practices and prospects'. *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 22 (1999) 4, 633-645.

Grin, J., en H. van de Graaf, 'Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken: ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen', *Beleidswetenschap*, 8 (1994) 4, 349-365.

Gunther Moor, L., en J. Peeters, *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*. Dordrecht: SMP, 1996.

Hallsworth, S., 'Representations and realities in local crime prevention: some lessons from London and lessons for criminology', in: G. Hughes en A. Edwards (eds.), *Crime Control and Community. The new politics of public safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002, pp. 197-215.

Hanf, K., en L.J. O'Toole, 'Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations', *European Journal of Political Research*, 21 (1992), 163-180.

Hendriks, F., 'Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven', *Bestuurskunde*, 11 (2002) 7, 266-278.

Hirst, P., 'Statism, pluralism, and social control', in: D. Garland en R. Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 127-148.

Hood, C., 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69 (1991) 1, 3-19.

Hood, C., *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Hoogenboom, A.B., *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint, 1994.

Hope, T., en D.J.I. Murphy, 'Problems of implementing crime prevention: the experience of a demonstration project', *The Howard Journal of Penology and Crime Prevention*, 22 (1983) 1, 38-50.

Hudson, B., 'Punishment, rights and difference: Defending justice in the risk society', in: K. Stenson en R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan Publishing, 2001, pp. 144-171.

Hughes, G., 'Crime and disorder reduction partnerships: the future of community safety?', in: G. Hughes, E. McLaughlin en J. Muncie (eds.), *Crime prevention and community safety. New directions*. London: Sage Publications, 2002, pp. 123- 141.

Huxham, C., en S.Vangen, 'Working together. Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations', *International Journal of Public Sector Management*, 9 (1996) 7, 5-17.

Johnston, L., 'Late modernity, governance, and policing', in: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 193-214.

Johnston, L., *Policing Britain. Risk, security and governance*. Harlow: Longman, 2000.

Johnston, L., en C. Shearing, *Governing Security. Explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge, 2003.

Jones, C., 'Auditing Criminal Justice', *British Journal of Criminology*, 33 (1993) 2, 187-202.

Kelling, G.L., 'Broken Windows and the culture wars: a response to selected critiques', in: R. Matthews en J. Pitts (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety. A new agenda?*. London/New York: Routledge, 2002, pp. 120-144.

Kersbergen, K. van, en F. van Waarden, *Shifts in Governance: Problems of legitimacy and accountability*. The Hague: Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO), 2001.

Lukes, S., *Power: a radical view*. London and Basingstoke: The MacMillan Press, 1974.

Majone, G., 'The regulatory state and its legitimacy problems', *West European Politics*, 22 (1999) 1, 1-24.

Mastrofski, S.D., 'Community policing and police organization structure', in: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 161-189.

McLaughlin, E., 'Same bed, different dreams': postmodern reflections on crime prevention and community safety, in: G. Hughes en A. Edwards (eds.), *Crime control and community. The new politics of public safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002, pp. 46-62.

McLaughlin, E., en J. Muncie, 'The criminal justice system: New Labour's new partnerships', in: J. Clarke, S. Gewirtz en E. McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare?*. London: Sage Publications, 2000, pp. 169-185.

McLaughlin, E., en K. Murji, 'Lost connections and new directions: neo-liberalism, new public management, and the 'modernization' of the British police', in: K. Stenson en R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan Publishing, 2001, pp. 104-121.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Veiligheidsprogramma*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999.

Mizruchi, M.S., en J. Galaskiewicz, 'Networks of Interorganizational Relations', *Sociological Methods & Research*, 22 (1993) 1, 46-70.

Morgan, R., en T. Newburn, *The future of policing*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Newman, J., *Modernising governance. New labour, policy and society*. London: Sage Publications, 2001.

O'Malley, P., 'Risk, crime and prudentialism revisited', in: K. Stenson en R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan Publishing, 2001, pp. 89-103.

Osborne, D., en T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley, 1993.

O'Toole, L.J., K.I. Hanf en P.L. Hupe, 'Managing Implementation Processes in Networks', in: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.M.F. Koppenjan, *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*, London: Sage, 1997, pp. 137-151.

O'Toole, L.J., en R.S. Montjoy, *Interorganizational Policy Implementation: a theoretical perspective*, *Public Administration Review*, 44 (1984) 6, 491-503.

Pearson, G., a.o., 'Crime, Community and Conflict: the multi-agency approach', in: D. Downes (ed.), *Unravelling criminal justice. Eleven British studies*. Houndsmills: The MacMillan Press, 1992, pp. 46-72.

Peters, B.G., 'Governance and comparative politics', in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 36-53.

Pfeffer, J., en G.R. Salancik, *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row, 1978.

Philips, C., 'From voluntary to statutory status: reflecting on the experience of three partnerships established under the Crime and Disorder Act 1998', in: G. Hughes, E. McLaughlin en J. Muncie (eds.), *Crime prevention and community safety. New directions*. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publications, 2002, pp. 163-181.

Pierre, J., 'Conclusions: Governance beyond State Strength', in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000a, pp. 241-246.

Pierre, J. (ed.), *Debating Governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000b.

Pollit, C., *Managerialism and the public sector. Cuts or cultural changes in the 1990s?* Oxford: Blackwell, 1993 (2nd rev. ed.).

Raine, J.W., en M.J. Wilson, 'Beyond Managerialism in Criminal Justice', *The Howard Journal of Criminal Justice*, 36 (1997) 1, 80-95.

Reiner, R., 'Police accountability: principles, patterns and practices', in: R. Reiner en S. Spencer (eds.), *Accountable Policing. Effectiveness, Empowerment and Equity*. London: IPPR, 1993, pp. 1-23.

Reiner, R., *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press, 2000 (third edition).

Reuss-Ianni, E., *Two cultures of policing. Street cops and management cops*. New Brunswick/London: Transaction Books, 1983.

Rose, N., *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Sampson, A., a.o., 'Crime, localities and the multi-agency approach', *British Journal of Criminology*, 28 (1988) 4, 478-493.

Shearing, C.D., en P.C. Stenning, 'Private Security: Implications for Social Control', *Social Problems*, 30 (1983), 493-506.

Skolnick, J.H., *Justice without Trial: Law enforcement in democratic society*. New York: Wiley & Sons, Inc., 1966.

Skogan, W.G., 'Community participation and community policing', in: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 88-106.

Smits, J.M., *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*. Amsterdam: Thesis, 1995.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP, 2001.

Stenson, K., 'The new politics of crime control', in: K. Stenson en R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan Publishing, 2001, pp. 15-28.

Stenson, K. en A. Edwards, 'Crime Control and liberal government: the 'third way' and the return to the local', in: K. Stenson en R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan Publishing, 2001, pp. 68-86.

Stoker, G., 'Urban political science and the challenge of urban government', in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance; Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 91-109.

Swaan, A. de, met R. van Gelderen en V. Kense, *Sociologie van de Psychotherapie 2. Het spreekuur als opgave*. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum, 1979.

Swaan, A. de, *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*. Amsterdam: Meulenhoff, 1982.

Swaan, A. de, *Zorg en de Staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 1989.

Tatenhove, J. van, en P. Leroy, 'Beleidsnetwerken: een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, 9 (1995) 2, 128-145.

Terpstra, J., *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*. 's-Gravenhage: VUGA, 1997.

Terpstra, J., 'Fraude met sociale zekerheid. Beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat', in: A.Ph.C.M. Jaspers, e.a., (red.), *'De gemeenschap is aansprakelijk ...'*. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001. Lelystad: Koninklijke Vermande, 2001a, pp. 325-343.

Terpstra, J., 'Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid', *Beleidswetenschap*, 15 (2001b) 2, 141-168.

Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Enschede/Apeldoorn: IPIT/Commissie Politie & Wetenschap, 2002.

Terpstra, J., en I. Bakker, *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: IPIT, 2002.

Terpstra, J. en L. Gunther Moor, 'Uitvoeringsproblemen bij criminaliteitspreventie. Enkele aantekeningen naar aanleiding van een case-study', in: M.A. Zwanenburg en A.M.G. Smit (red.), *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid*. Arnhem: Gouda Quint BV, 1990, pp. 89-98.

Thacher, D., 'Conflicting values in community policing', *Law & Society Review*, 35 (2001) 4, 765-798.

Toenders, N., e.a., *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*. Dordrecht: SMVP, 1999.

Van den Broeck, T., 'Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime', *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (2002) 1, 169-189.

Virta, S., 'Local security management. Policing through networks', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (2002) 1, 190-200.

Waldfoegel, J., 'The new wave of service integration'. *Social Service Review*, 71 (1997) 3, 463- 484.

Wilson, J.Q., en G.L. Kelling, 'Broken Windows: The police and neighborhood safety'. *Atlantic Monthly Review*, (1982) (March), 29-38.

Yin, R.K., *Case Study Research. Design and methods*. Newbury Parks/London/New Delhi: Sage Publications, 1989.

Zoomer, O., P. Geurts, en L. van Heel, *Gebiedsgebonden politiezorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.

Bijlage

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. mr. W.M. de Jongste
Commissie Politie en Wetenschap

Leden

Mr.drs. B. Foederer
Vereniging Nederlandse Gemeenten

Dhr. J. Verpaalen
Politieregio Midden- en West-Brabant

Mw. mr. A.E.J.M. van Erp
Ministerie van Justitie

Leden Redactieraad *Programma Politie en Wetenschap*

- Voorzitter: prof.dr. P.B. Boorsma
Hoogleraar Openbare Financiën
Universiteit Twente
- Leden: prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Vrije Universiteit Amsterdam en
Erasmus Universiteit Rotterdam
Lid Commissie Politie en Wetenschap
- drs. N.H.E. van Helten
Oud-hoofdredacteur *Tijdschrift voor de Politie*
Lid Programmacommissie Politie en Wetenschap
- E.R.M. van der Sommen
Directeur Nederlands Politie Instituut
Lid Commissie Politie en Wetenschap
- Secretariaat: Programmabureau Politie en Wetenschap
Politieacademie
De Kleiberg 15
7312 SN Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks *Politiewetenschap*

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
prof.dr. C.D. van der Vijver, dr. A.J. Meershoek en drs. D.F. Slobbe, IPIT
Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit
Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheers-
bevoegdheden in de politiepraktijk**
mr. N. Struiksma en dr. H.B. Winter, Pro Facto BV, Universiteit
Groningen, 2002

3. **Sturing van Politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
dr. J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel en R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest en R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountability**
mr. J. van Wijk, dr. W. Huisman, mr. T. Feuth en prof.dr. H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
Bob Hoogenboom en Erwin R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
Frank Bovenkerk en Willemien I.M. Hogewind, Willem Pompe Instituut, Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
Inge Bakker en Kees van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck en M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
drs. Robert van Overbeeke, drs. Oberon Nauta, drs. Anja Beerepoot, drs. Sander Flight en drs. Mark Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
dr. R.A. Boin en prof.dr. P. 't Hart, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden en dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
drs. I. van Leiden, drs. G. Verhagen en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Mening en ervaringen van politiemensen**
Jan Naeyé, Leo Huberts, Corien van Zweden, Vittorio Busato en Barbara Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer en L. van Heel, Nederlandse Politie Academie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
mw.mr. F. Lankhorst en mr.dr. J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam, B&A Groep, 's- Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens en M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004

Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Programma Politie en Wetenschap. Het Programma Politie en Wetenschap is ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een stimulans te geven aan zowel politiegericht(e) onderzoek en theorievorming als aan verbeterde vertaling van onderzoeksresultaten in politieopleiding en -praktijk.

Publicaties in de reeks Politiewetenschap betreffen in het algemeen studies in het kader van het meerjarig onderzoeksprogramma van Politie en Wetenschap met een meer fundamenteel-theoretische, verkennende of bespiegelende inslag.

De zorg voor de lokale veiligheid is de afgelopen jaren steeds meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van politie en andere publieke en private partijen geworden. Het ontstaan van zogeheten lokale veiligheidsnetwerken geeft daaraan uitdrukking. Van de politie wordt verwacht dat zij deelneemt aan deze netwerken die op uiteenlopende terreinen zijn ontstaan zoals in woonwijken, op bedrijventerreinen, rond scholen of in uitgaansgebieden.

In dit rapport worden acht lokale veiligheidsnetwerken in detail beschreven. Ingegaan wordt op hun achtergronden, ontstaan en functioneren en de rol en inbreng van politie, gemeente, burgers en ondernemers. Veel van de lokale veiligheidsnetwerken ontstaan bottom-up, op initiatief van buurtbewoners, winkeliers of wijkagent. Draagvlak is daarbij van groot belang. Lokale netwerken verschillen naar omvang, doelstelling, organisatie en werkwijzen. Maar er zijn ook overeenkomsten in problemen en uitdagingen onder meer wat betreft coördinatie en regie, informatie-uitwisseling en duurzame commitment.

In de praktijk vervult de politie vaak de cruciale rol van aanjager en coördinator. Maar die cruciale inbreng staat thans onder druk als gevolg van de heroriëntatie van de politie op haar kerntaken. In beginsel komt dan, aldus de auteurs, de gemeente in beeld, voor wie in het kader van het integraal veiligheidsbeleid immers een sleutelrol is weggelegd. Alleen wordt die rol door de gemeente in de praktijk vaak onvoldoende herkend. De auteurs waarschuwen dan ook voor de negatieve gevolgen als de politie zich daadwerkelijk zou terugtrekken uit die samenwerkingsverbanden.