

# VEEL DYNAMIEK, WEINIG SLAGVAARDIGHEID

## EEN STUDIE NAAR DE PRAKTIJK VAN LOKALE VEILIGHEIDSNETWERKEN

Dit artikel doet verslag van empirisch onderzoek naar drie lokale veiligheidsnetwerken in een Amsterdams stadsdeel. De vraag is wat deze netwerken tot stand brengen als het er in concrete situaties op aan komt. Of anders geformuleerd: lukt het binnen de netwerken opererende professionals om urgente problemen op te lossen? En hoe kunnen bevindingen worden verklaard? Aan de hand van wetenschappelijke literatuur komen we tot zes factoren, waarmee we drie cases analyseren. Uit de cases kan worden geconcludeerd dat er veel dynamiek bestaat in de vorm van overleg en informatie-uitwisseling tussen de betrokken professionals. Toch lukt het hen niet om problemen op te lossen. Een gebrekkig gevoel van urgentie onder professionals, bureaucratische inertie, inclusief het ontbreken van stevige coördinatie, en bewoners die overlast onvoldoende melden zijn hier debet aan.

### Inleiding

Net zoals bij andere grote maatschappelijke vraagstukken is de bestrijding van overlast, verloedering en criminaliteit het werkveld van een groot aantal partijen geworden. Veel discussies die hieruit voortvloeien, richten zich op veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving en hun onderlinge samenwerking. De

**Ronald van Steden, Ilse de Groot en Hans Boutellier**

Dr R. van Steden, Drs. I. de Groot en prof. dr H. Boutellier maken deel uit van de onderzoeksgroep Veiligheid en Burgerschap van de Vrije Universiteit Amsterdam.

bestuurskundige literatuur spreekt daarom wel over de vorming van complexe beleidsnetwerken (Klijn & Koppenjan, 1994; Podolny & Page, 1998) die belast zijn met zowel de vorming als de uitvoering van beleid. De enigszins modieuze term 'governance' (zie voor literatuuroverzichten Burris et al., 2008; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) – sturing of besturing – is direct aan deze discussies gerelateerd. Hoewel een precieze definitie van dit in uiteenlopende wetenschappelijke disciplines gebruikte concept ontbreekt, wordt uit publicaties duidelijk dat het gaat om een complex interactieproces tussen wederzijds afhankelijke publieke en private actoren, die op min of meer gelijkwaardige basis tot beleid moeten komen (Stoker, 1998). Het is de bedoeling dat zulk beleid bijdraagt aan het oplossen van concrete maatschappelijke problemen.

Tegen de achtergrond van het voorgaande trachten we meer inzicht te krijgen in de dagelijkse praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. Wij verstaan onder de term 'lokaal veiligheidsnetwerk' een samenspel van organisaties en burgers die zich richten op het doen verminderen of verdwijnen van overlastgevend, soms zelfs crimineel gedrag. Door analyse van wat er in de praktijk gebeurt, laten we zien dat lokale veiligheidsnetwerken een eigen dynamiek vertonen, omdat professionals gaan overleggen en aldus informatie uitwisselen. Actoren zullen op elkaar reageren binnen de randvoorwaarden die zijn gesteld. Hierbij leggen we ons toe op drie empirische cases van lokale veiligheidsnetwerken waarbinnen verschillende professionals pogingen tot samenwerking ondernemen. Binnen deze cases zijn incidenten de aanleiding tot dynamiek die ontstaat doordat zij bijeenkomsten, vergaderingen en ander contact leggen. Er gebeuren dingen, opties worden afgewogen en mogelijkheden worden verkend.

Ons theoretische vertrekpunt bestaat uit zes samenhangende factoren – drive, operationeel niveau, richting, mandaat, normatieve balans en afstemming – die we uit de literatuur hebben afgeleid en met behulp waarvan ontstane dynamiek binnen de lokale veiligheidsnetwerken in kaart kan worden gebracht. Vervolgens bestaat het empirisch onderzoek uit twee fasen. Ten eerste geven we een inventarisatie van relevante partijen bij de reductie van onveiligheid binnen een geanonimiseerd Amsterdams stadsdeel. Ten tweede bestuderen we hoe relevante partijen drie veiligheidsgerelateerde cases hebben aangepakt. Dit artikel doet achtereenvolgens verslag van theoretische vertrekpunten, de gevolgde onderzoeksstrategie en de gevonden empirische resultaten. Tot be-

sluit trekken we enkele conclusies over het probleemoplossend vermogen van de onderzochte netwerken en doen we aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### **Dynamiek in theorie**

Voor het empirisch doorvoren van lokale veiligheidsnetwerken moet worden verkend welke organisatorische verbanden er zijn die problemen van

## **Incidenten zijn aanleiding tot dynamiek**

overlast, verloedering en criminaliteit te lijf gaan. Om daarbij tot een systematische analyse te komen, kan het veiligheidsveld in functionele linies worden gedacht (Boutellier, 2005). Deze functionele linies bestaan respectievelijk uit risicomanagerende instituties (politie, toezichthouders, beveiligers enzovoort) die zich primair met veiligheid bezighouden; normatieve instituties (scholen, woningcorporaties, hulpverleningsinstanties, religieuze instellingen enzovoort) die, naast hun eigen hoofdtaken ook een functie hebben in het overbrengen van normen, waarden en goed gedrag (en in het verlengde daarvan: veiligheid); en burgers met hun uiteenlopende sociale verbanden (sociaal kapitaal). Afhankelijk van het aan te pakken veiligheidsprobleem kunnen de daarvoor aangewezen actoren worden ingeschakeld. Specifieke ensembles die hieruit ontstaan, geven het liniemodel een dynamisch karakter.

Normaliter is een productieve samenhang tussen allerlei organisaties lastig

te realiseren. Het gezamenlijk oplossen van praktische (maatschappelijke) problemen komt vaak neer op een boel 'gedoe, gemodder en getob' (Lindblom, 1959). In de kern gaat het stimuleren van samenwerking tussen partijen daarom over improvisatie – dat wil zeggen: de organisatie van onderlinge afstemming (Boutellier, 2011). Maar hoe komt afstemming tot bloei, zodat samenwerking binnen netwerken oplossingsgericht handelen daadwerkelijk

## In de kern gaat het om improvisatie

bevordert? Op grond van wetenschappelijke literatuur over (veiligheids)netwerken (zie onder meer Bakker, 2009; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Van Delden, 2009; Johnston & Shearing, 2003; Provan & Milward, 2001; Terpstra & Kouwenhoven, 2004) borrelen zes in elkaars verlengde liggende factoren op met behulp waarvan de praktijk van deze netwerken kan worden geanalyseerd. In kort bestek lichten we deze factoren nader toe.

Ten eerste hebben vitale veiligheidsnetwerken een zeker enthousiasme of zekere drive nodig. Anders geformuleerd: samenwerking is alleen mogelijk als deelnemende actoren van goede wil zijn, elkaar vertrouwen en een gevoel van urgentie delen. Ten tweede is het noodzakelijk dat partijen op een gemeenschappelijk schaalniveau (dit kan variëren van wijk tot wereld) opereren. Er kunnen alleen allianties ontstaan als professionals van elkaar afhankelijk zijn, elkaar al langer kennen,

en elkaar op overleggen en vergaderingen geregeld ontmoeten. Niettemin, indien zij elkaar letterlijk en figuurlijk niet kunnen vinden, komt er weinig van de grond en ontstaan er gemakkelijk fricties. In de derde plaats behoeven netwerken inhoudelijke overeenstemming en richting. Het gaat hierbij, kort gezegd, om wederzijdse instemming tussen actoren over oplossingsgerichte doelstellingen. Er moet consensus ontstaan over een collectieve aanpak van problemen.

Ten vierde is het noodzakelijk dat professionals over een legitiem, door hun leidinggevenden gedekt, mandaat beschikken. Zij moeten binnen hun organisaties gemachtigd zijn besluiten en beslissingen te nemen. Factor vijf betreft een normatieve balans tussen uiteenlopende strategieën en middelen waarover organisaties beschikken. Lukt het professionals om verschillen in motieven, opvattingen en werkwijzen daadwerkelijk met elkaar te verzoenen? Daaruit volgt tot slot de noodzaak om tot instrumentele afstemming te komen: de mate waarin het organisaties en hun professionals lukt interventies gezamenlijk op te zetten, inclusief de bijbehorende coördinatie (of sterker: regie) over samenwerkingsgericht handelen. Cruciaal is dat er een duidelijke orkestratie van professionals plaatsvindt. In het veiligheidsveld zijn bijvoorbeeld de politie en de sociale sector veelal gescheiden werelden met heel eigen logica's, culturen en belangen, wat samenwerking in de weg kan staan.

Het doel van dit artikel is om drie processen van samenwerking binnen hoofdstedelijke veiligheidsnetwerken te reconstrueren, waarbij incidenten aanleiding geven tot het nodige 'gedoe' (dynamiek) die door interactie tussen

professionals op gang komt. Bijgaand staat de vraag centraal of professionals uiteindelijk in staat zijn om gezamenlijk problemen op te lossen. We analyseren de drie cases aan de hand van de zes besproken factoren. Deze factoren duiden we kort aan als drive, operationeel niveau, richting, mandaat, normatieve balans en afstemming. Samen vormen zij een eenvoudig conceptueel model waarmee de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken kan worden geanalyseerd. Voor we hiertoe overgaan wordt de gevolgde onderzoeksstrategie verantwoord.

### **Onderzoeksmethode**

Als onderzoeksmethode hebben we gekozen voor het verrichten van case-study's. Deze methode is geschikt vanwege de gebrekkige kennis die we hebben over de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. Een casestudy kan gedetailleerd inzicht geven in het verloop van gebeurtenissen en de zienswijzen van participanten daarop (Swanborn, 1996). De plaats van onderzoek betrof een (geanonimiseerd) stadsdeel in Amsterdam dat met de nodige problemen van overlast en criminaliteit kampt. Hieromheen hebben zich vele organisaties (wijkteams van de politie, het lokaal bestuur, zorginstellingen, woningbouwcorporaties enzovoort) en burgers gegroepeerd. Deze omgeving was dus uitermate geschikt als illustratie hoe de dynamiek van lokale veiligheidsnetwerken zich ontwikkelt en manifesteert. Het onderzoek verliep in twee fasen.

In de eerste fase hebben we semigestructureerde interviews gehouden met 22 professionals in het veld om tot een overzicht te komen van bestaande veiligheidsnetwerken, gemaakte afspraken, protocollen en convenanten. In de

tweede fase hebben we meer diepgaand bestudeerd hoe netwerken drie veelvoorkomende veiligheidsproblemen in het stadsdeel oppakken. Respectievelijk gaat het om pesterijen van een homoseksuele buurtbewoner door jongeren, een overlastgevende risicojongere en een notoir drugspand. Om een goed beeld te krijgen zijn aanvullend 23 gesprekken met professionals en tien gesprekken met buurtbewoners gevoerd. Daarnaast hebben we een aantal telefoongesprekken met respondenten gevoerd, bijeenkomsten (briefings, vergaderingen) bijgewoond en zijn we met buurtregisseurs van de politie meegelopen. Het ging in deze gevallen niet om langdurige observaties. Het doel was voornamelijk om op informele wijze kennis op te doen over het verloop van de samenwerking, de onderlinge sfeer en de bijdragen van diverse partijen. In de volgende paragraaf rapporteren we over onze bevindingen.

### **Lokale veiligheidsnetwerken in Amsterdam**

Het onderzochte stadsdeel in Amsterdam heeft last van uiteenlopende veiligheidsgerelateerde problemen: drugs-overlast (zowel dealen als gebruiken), overlast veroorzaakt door alcoholisten of anderszins verslaafden, (voormalig) daklozen, zwerfafval en vooral problemen veroorzaakt door jongeren. Er bestaat zelfs een speciaal netwerk jeugd en veiligheid dat naast politie, gemeente en een meldpunt, ook buurtbeheerders, straatcoaches en welzijnswerkers omvat. Verder zijn er netwerken 'zorg en overlast' en 'buurtbeheer' opgezet, evenals buurtveiligheidsteams en ketenunits (elders veiligheidshuizen genoemd). Steeds geldt dat er een flink aantal spelers uit de politieke en justitiële hoek, maar eveneens uit het lokaal bestuur, de zorg, de hulpverle-

ning, de reclassering, de woningbouw en het onderwijs op elkaar betrokken worden. Tientallen organisaties moeten bij geconstateerde problemen tot samenwerking zien te komen. De drie bestudeerde cases zijn kenmerkend voor veelvoorkomende incidenten binnen het stadsdeel.

#### *Pesten buurtbewoner*

De eerste casus betreft het pesten van een buurtbewoner, in dit geval een homoseksuele man. Hij zegt structureel te worden lastiggevallen en geïntimideerd door Marokkaanse jongens. In 2004 heeft de man aangifte gedaan van mishandeling, maar deze zaak werd geseponneerd door gebrek aan bewijs. Daarna is het een tijdje stil geweest, tot in 2007 het pesten opnieuw begon. Het waren nu andere jongeren dan een paar jaar eerder. De man vermoedt dat het om de broertjes van het oorspronkelijke groepje gaat. Ze schelden hem uit voor 'vieze flikker' en aanverwante termen, en uiten bedreigingen zoals 'ik maak je dood'. In het voorjaar van 2009 bereiken de incidenten een hoogtepunt als de betrokkene zich op de regionale televisiezender AT5 openlijk over de situatie beklagt. Vanaf dat moment krijgt de casus een politieke lading.

Het netwerk dat wordt geactiveerd bestaat uit het stadsdeel (de projectleider Jeugd en veiligheid), de politie (de buurtregisseur), het Meldpunt Jeugdoverlast en de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) die straatcoaches en huisbezoekers levert om op lastige jeugd te letten en informatie over hen verzamelt. In retrospectief komt uit reconstructie van de zaak naar voren dat er van samenwerking tussen de partijen nauwelijks sprake is geweest. Een gebrekkige drive is hier de hoofdoorzaak van. Dat blijkt vooral uit het feit dat de

aard en ernst van gebeurtenissen door alle professionals van de bij deze casus belanghebbende organisaties worden gerelativeerd. Een gedeeld gevoel van urgentie ontbreekt. Het is vooral media-aandacht die voor ophef, politieke lading en daarmee de vorming van het netwerk heeft gezorgd.

Ondanks dat professionals over voldoende mandaat beschikken om door te pakken komt het niet tot een inhoudelijke richting en aanpak. Voor de man wordt weinig gedaan. De politie pakt bijvoorbeeld niemand op. Wel houden straatcoaches de straat enige weken extra in het oog. Tevens wordt er op diverse bestuursniveaus druk gediscussieerd. De districtschef van de politie en de stadsdeelvoorzitter bemoeien zich persoonlijk met het incident vanwege het licht ontvlambare politieke mengsel (discriminatie van een homoseksueel, Marokkaanse rotjochies) dat potentieel aanwezig is. Een aantal professionals op lager, uitvoerend niveau lijkt zich hier tegen af te zetten; zij menen dat het gebeuren zwaar wordt overtrokken. Dit laat achteraf de interpretatie toe dat professionals de problemen niet zagen, al is het evenwel mogelijk dat hun inschatting juist was. In elk geval gaat iedereen na veel overleg en een kortdurende intensivering van toezicht op jongeren al snel weer over tot de orde van de dag. De enige opvallende spin-off van de casus is dat er een antidiscriminatieproject wordt opgezet. Deelnemende partijen vinden dat de jeugd in het stadsdeel wel wat lessen in tolerantie en verdraagzaamheid kan gebruiken. Al met al geeft de casus dus input voor beleid op lange termijn (opvoeden jeugd), maar wordt het concrete of vermeende probleem (een homoseksuele man die klaagt over pestgedrag van jongens, maar al dan

niet terecht nauwelijks serieus wordt genomen) amper aangepakt.

### *Risicjongere*

Het stadsdeel is een preventief programma gestart voor jongeren die dreigen af te glijden. Dit kunnen broertjes of zusjes van criminele jongeren zijn, jongeren die veelvuldig voor overlast zorgen, of jongeren die aan bepaalde risicofactoren voldoen. In de onderhavige casus draait het om een overlastgevende, zelfs lichtelijk criminele jongere, die voor het geïnitieerde programma in aanmerking komt. Hij staat op de risicolijst, omdat het op meerdere terreinen in zijn leven niet lekker loopt. Laten we de jongen Said (gefingeerde naam) noemen. Hij is zeventien jaar, is van Marokkaanse afkomst en woont bij zijn ouders in huis. Said heeft ook twee oudere zussen, al zijn zij inmiddels de deur uit. Deze jongen is vanaf 2005, hij was toen twaalf, verschillende keren in aanraking geweest met politie en justitie. De zaken zijn grotendeels geseponeerd, maar er heeft één veroordeling plaatsgevonden. Said moet een werkstraf bij Bureau Halt uitvoeren. Hij komt die straf echter niet na.

Een paar jaar later, in 2008, wordt Said weer twee keer door de politie aangehouden. Dit geeft de aanzet tot hulpverleningstrajecten, maar zonder resultaat. Ondanks dat zijn ouders van mening zijn dat Said geholpen moet worden, gebeurt er niets. De jongen heeft het laatste woord en trekt zich nergens iets van aan. Ook een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming mag niet baten, omdat Said en zijn ouders bij gesprekken niet komen opdagen. Er kan niet volledig worden achterhaald wat er daarna is gebeurd. Wel wordt duidelijk dat Said later in 2008 nogmaals over de schreef gaat, een Haltstraf krijgt opgelegd, maar deze we-

derom niet uitvoert. Vervolgens krijgt hij een dagvaarding en verschijnt voor de rechter, maar wordt vrijgesproken. Enkele maanden later is het voor de zoveelste keer raak. Said wordt gearresteerd voor diefstal uit een auto. De politie stelt hem in verzekering. Na een strafonderzoek wordt ook deze zaak geseponeerd vanwege gebrek aan hard bewijs. Door de septs kan geen nieuw hulpverleningstraject worden gestart.

Wat bij nadere beschouwing van de casus-Said meteen opvalt is het complexe geheel van professionals dat zich rondom de risicjongere beweegt. Er zijn drie subnetwerken – de ketenunit, het netwerk Jeugd en veiligheid en een nog breder samenwerkingsverband rondom risicjongeren – werkzaam. Als gevolg hiervan ontstaat er een kluwen aan betrokkenen bestaande uit diverse medewerkers van het stadsdeel (de coördinator Jeugd en overlast, de coördinator Jeugdnetwerken en de coördinator Jeugdoverlast), de zorgcoördinator van de ketenunit, een leerplichtambtenaar uit een ander stadsdeel, een medewerker van Bureau Jeugdzorg en één van SPIRIT, opvoedingsondersteuning), twee buurtregisseurs (van wie een met het taakaccent jeugd), een vertegenwoordiger van de Raad van de Kinderbescherming, en medewerkers van SAOA. Uit een rondgang langs de professionals in kwestie komt naar voren dat door de meesten urgentie wordt gevoeld. Dit geldt niet voor iedereen, maar dat is vooral te wijten aan een gebrekkige informatievoorziening. Niet alle deelnemers zijn even goed op de hoogte van de ernst van de situatie of verschillen hierover van mening. Zo wil de leerplichtambtenaar met de jongen in gesprek blijven in plaats van een zorgmelding te doen, wil de zorgcoördinator een hulpverleningstraject star-

ten en wil de politie graag een gedegen proces-verbaal opmaken.

Over het algemeen is er dus een drive om stappen te ondernemen. Toch ontbreekt het aan een partij die het initiatief neemt, wat te maken heeft met het feit dat er drie subnetwerken aan de casus werken. Hierdoor ontbreekt het eveneens aan een collectieve, inhoudelijke richting. Er is wel sturing zichtbaar binnen de subnetwerken. De coördinator Jeugd en veiligheid kan bijvoorbeeld opdrachten geven aan SAOA. Regels voor samenwerking zijn per subnetwerk vastgelegd in protocollen en convenanten. Evenwel ontbreken schriftelijke afspraken binnen het gehele netwerk rondom Said. Dit vertaalt zich in de observatie dat individuele professionals binnen deelnetwerken over voldoende mandaat beschikken om gepaste maatregelen (van hulpverlening tot straffen) te treffen, maar het overkoepelende netwerk een helder mandaat mist. Professionals weten individueel goede oplossingsrichtingen te formuleren, maar het ontbreekt hen aan een collectief idee van wat er zou moeten gebeuren. Het lukt niet tot een gezamenlijke respons te komen vanwege gebrekkig leiderschap, bureaucratie, verkokering en het te vast blijven zitten in eigen rollen, bevoegdheden en procedures.

Ondanks een grondige probleemanalyse – partijen hebben zich meermaals in de casus-Said verdiept – blijkt dus dat netwerkcomplexiteit (drie subnetwerken die gezamenlijk moeten interacteren) een gezamenlijke en eenduidige interventie in de weg staat. Dit is op zichzelf opmerkelijk, omdat de professionals min of meer op hetzelfde operationele niveau werken. De meesten ontmoeten elkaar regelmatig, aan communicatie is

er doorgaans geen gebrek. Niettemin komt er geen oplossing voor het probleem. In verschillende gremia wordt over de jongen gesproken, waarbij professionals uiteenlopende perspectieven hebben op wat er moet gebeuren. Tot consensus komen zij echter niet. Partijen blijven te erg op zichzelf gericht en houden zo onvoldoende rekening met de ingewikkelde organisatorische omgeving waarin zij zich bevinden. Consensusvorming wordt voorts bemoeilijkt, omdat geen van de vertegenwoordigers van de organisaties die bij de casus-Said zijn betrokken een duidelijke voortrekkersrol heeft. Er mist een centraal coördinatiepunt boven de drie genoemde subnetwerken.

#### *Drugspand*

Het stadsdeel kampt met meerdere drugspanden. Dit kunnen gebruiker-spanden zijn, dealerpanden of beide. De onderhavige casus gaat over een woning waar een alleenstaande Surinaamse man woont die al dertig jaar verslaafd is aan cocaïne. Sinds 2003 komen er bij diverse partijen geregeld meldingen binnen over overlast die hij veroorzaakt. Zijn bovenwoning wordt op dat moment door een dealer gebruikt als marktplaats voor handelswaar. De geïnterviewde professionals vermoeden dat de verslaafde man in ruil hiervoor gratis harddrugs heeft ontvangen. Door het oppakken van de dealer keert de rust weer terug, maar dat duurt niet lang. Uit nieuwe meldingen komt naar voren dat andere verslaafden de bovenwoning en het bijbehorende portiek gebruiken als plaats voor hun 'shotje'. Ook hiervoor zou de Surinaamse man harddrugs ontvangen. Buren ergeren zich wild aan deze ongewenste bezoekers die soms midden in de nacht bij iedereen aanbellen om binnen te komen. Er wordt geürineerd in

het portiek en er vinden ruzies plaats. Bij één zo'n conflict vloeit veel bloed, zonder dat de toedracht geheel opgehelderd wordt. Over de afgelopen zes jaar heeft de verslaafde man meerdere vormen van hulpverlening aangeboden gekregen, maar hij wil hier slechts beperkt aan meewerken. Meldingen van overlast zijn niet consequent en regelmatig genoeg om concrete stappen tegen de man te beginnen.

In totaal zitten er vijf organisaties in het netwerk dat zich over de casus buigt: het Meldpunt zorg en overlast, de politie (buurtregisseur), de woningbouwcorporatie, de GGD en Jellinek (verslavingszorg). Het meldpunt is de aanjager en coördinator van dit netwerk. Hier komen klachten van bewoners binnen. Vervolgens verdeelt het meldpunt de verkregen informatie over de organisaties in het netwerk. Op basis van de binnengekomen meldingen wordt de zaak herhaaldelijk geopend, gesloten en weer heropend. De in de casus samenwerkende partijen delen een gevoel van urgentie en doen wat zij kunnen (drive). Daarbij is er sprake van een gedeelde probleemdefinitie: iedereen is het er over eens dat de Surinaamse man door zijn verslaving met gezondheidsklachten kampt en overlastgevend volk aantrekt. Het netwerk is operationeel gericht: de aangesloten professionals gaan persoonlijk op huisbezoek of zetten andere interventies in gang. Dat houdt de lijntjes tussen organisaties kort en zorgt dat professionals gemachtigd zijn beslissingen te nemen. Zij werken op meerdere niveaus: het meldpunt opereert op stadsdeelniveau, de zorginstellingen op lokaal of regionaal niveau, en de buurtregisseur alsmede de woningconsulent op wijkniveau. Toch ontmoeten zij elkaar geregeld tijdens overleggen. Het Meldpunt

zorg en overlast is daarbij de spin in het web.

Via het meldpunt worden de belangrijkste overlastcases, waaronder onderhavig probleem, in het stadsdeel op de agenda gezet. Deze casus wordt besproken en organisaties geven aan wat hun beleidsinbreng kan zijn, variërend tussen handhavend en hulpverlenend. Partijen hebben dus duidelijke taken en rollen, waartussen afstemming plaatsvindt. Gelijktijdig maakt het meldpunt afspraken over interventies die kunnen worden toegepast en de volgorde daarvan. Toch wordt er geen robuuste actie ondernomen. Zoals eerder aangestipt is de oorzaak hiervan tweeledig. Aan de ene kant houdt de verslaafde man de aangeboden zorg af. Aan de andere kant bieden de klachten van omwonenden onvoldoende aanknopingspunten voor repressief ingrijpen, met uithuisplaatsing als zwaarste middel. Hoewel het mogelijk is om een rechtszaak tegen de overlastgevende bewoner aan te spannen, heeft tot op heden niemand dat traject willen bewandelen. Als er een tijdje geen klachten zijn geweest, is het mogelijk dat de rechter besluit om iemand nog een kans te gunnen; hij kan zich immers rustig houden. Of dit ook feitelijk zo is, houden professionals in het midden. Praktisch gezien zijn zij voor een verdergaande aanpak van de geconstateerde drugsoverlast afhankelijk van meldingen die omwonenden moeten doen. Vooralsnog zijn deze meldingen te gering om door te kunnen pakken.

### **Analyse van resultaten**

Deze empirische studies naar lokale veiligheidsnetwerken in Amsterdam leveren een gevarieerd beeld op van dynamische processen die in complexe interorganisatorische samenwerkings-



verbanden gaande zijn. Hieruit ontstaat de indruk van lokale veiligheidsnetwerken die over een zekere vitaliteit beschikken. Er werken enthousiaste en goedbedoelende professionals die veelvuldig samenkomen en cases bespreken. Hoewel de onderzochte netwerken dus allerhande beleid proberen te maken, laat dit onverlet dat het in de praktijk lastig is om concrete problemen gezamenlijk op te lossen. Hoe kan

## Netwerken komen nauwelijks tot handelen

dit worden verklaard? In de eerste casus – het pesten van een homoseksuele man – is er nauwelijks sprake van een netwerk dat tot handelen komt. Professionals missen gedeeld gevoel van urgentie (een drive), omdat er bij hen, mogelijkterwils terecht, twijfels rijzen over de ernst van de situatie. Hierdoor komt er in feite geen samenwerking in netwerkverband tot stand. In de tweede casus – de aanpak van een risicogongere – bestaat er veel dynamiek, maar ook veel complexiteit. Drie subnetwerken, elk met professionals die een eigen kijk op de zaak hebben, werken aan de casus. Een overkoepelend netwerk mist evenwel. Naast het bestaan van bureaucratische schotten is een duidelijke regie over de drie subnetwerken afwezig, waardoor het niet tot een gecoördineerde aanpak komt. Rondom de derde casus – het drugspand – is een netwerk van vijf organisaties actief. In deze casus zien we professionals met duidelijke rollen, wederzijdse afstem-

ming en een coördinerende rol van het Meldpunt zorg en overlast. Toch komt het niet tot een echte oplossing van het probleem. Overlastmeldingen van omwonenden zijn te gering om de zorgweigerende verslaafde tot medewerking te dwingen.

### Conclusie en discussie

De praktijk van de lokale veiligheidszorg toont zich weerbarstig en complex. Uit een drietal illustratieve casestudy's komt naar voren dat er weliswaar sprake van veel gesprek en overleg over dossiers, maar dat concrete resultaten – het bieden van oplossingen voor problemen – nagenoeg uitblijven. Hierdoor loopt veiligheidsbeleid het gevaar niet meer te zijn dan een papieren werkelijkheid. Dit kan komen doordat professionals weinig of geen aanleiding zien tot krachtig doorpakken (casus pesten buurtbewoner). Of doordat bewoners onvoldoende signalen geven dat er iets gedaan moet worden (casus drugspand). Tegelijk is het gebrek aan coördinatie en regie over complexe samenwerkingsverbanden een issue (casus risicogongere). Het ontbreken hiervan kan tot stagnatie leiden. Overigens gelden onze bevindingen waarschijnlijk niet alleen voor veiligheidsnetwerken. Ouder onderzoek van Provan en Milward (1995) over netwerken in de psychiatrische zorg wijst bijvoorbeeld ook uit dat de kwaliteit van dienstverlening die partners samen leveren te wensen overlaat, tenzij er sprake is van centrale en externe sturing.

Op basis van de beperkte casuïstiek die in dit artikel is gepresenteerd rijzen er drie punten die in vervolgonderzoek naar veiligheidsnetwerken, en beleidsnetwerken in den brede, overdenking verdienen. Ten eerste hebben we aandacht gevraagd voor de lokaliteit van

netwerken. Zoals Lowndes en Sullivan (2008) onderstrepen, hebben wijken en buurten als laagst mogelijke bestuurlijke arena's van netwerkvorming en samenwerking aan populariteit gewonnen. Juist in een globaliserende wereld dringt het besef door dat innovatieve vormen van probleemoplossing dicht bij de leefwereld van burgers zouden moeten opbloeien, een tendens die we eveneens terugzien in het Nederlandse beleid ten aanzien van zogenaamde 'Vogelaarwijken'. De besproken cases tonen aan dat veel in handen ligt van professionals die er samen maar mondjesmaat of helemaal niet uitkomen. Naast de eigen barrières waar professionals tegenaan lopen, kunnen burgers een obstakel vormen, omdat zij te weinig input leveren of geen actie ondernemen. Het is dus interessant nadrukkelijker ook de inzet, of het gebrek daaraan, van burgers in bestuurskundige netwerkstudies mee te nemen. Zetten zij zich in en wat levert dat dan op?

Een tweede gerelateerd punt is onze focus op personen, primair professionals, binnen beleidsnetwerken. Daarentegen neigt het nodige bestuurskundige netwerkonderzoek naar meer abstracte benaderingen gericht op systemen en processen. Ter correctie hiervan zou dit type onderzoek explicieter 'de menselijke maat' als vertrekpunt moeten nemen (zie ook Van Hulst et al., 2011). Hoewel institutionele omgevingen altijd van invloed blijven op het handelen van mensen, zijn vragen zoals welke professionals en burgers het verschil maken, wat hen motiveert, hoe ze te werk gaan en wat we van hen kunnen leren evenzeer van belang. Netwerkonderzoek beter betrekken op de literatuur die er bestaat over onder meer 'street-level' bureaucraten (Lipsky, 1980), frontlijnwerkers (Hartman & Tops, 2005) en

'everday makers' (Bang & Sørensen, 1999) kan wetenschappelijke inzichten in waarom samenwerking soms wel, en soms niet, lukt verdiepen.

Tot slot betekent dit dat we ons keren tegen de, oppervlakkig gezien, logische oplossingsrichting en geconstateerde

## Netwerkonderzoek moet vanuit menselijke maat vertrekken

dilemma's te lijf te gaan met het strakker ordenen van netwerken. De teur is om stevige afspraken te maken, waarna de 'productie' van professionals nauwgezet wordt gemonitord (Hoogenboezem, 2004). Hoewel begrijpelijk, kleven er aan deze reflex grote nadelen. In realiteit kan het bureaucratie in de hand werken die de mogelijkheden van professionals om ter plekke iets te doen juist beperkt. Tevens kan bij hen de neiging ontstaan achter hun bureau weg te duiken en weinig contacten met de omgeving aan te gaan. Een andere, potentieel vruchtbaardere, richting zoekt daarom oplossingen in het aanspreken van professionals op hun intrinsieke waarden, bevlogenheid en engagement (Hoogland, 2011). Hierbij gaat het niet alleen om de wisselwerking tussen professionals onderling, maar tevens om de relaties tussen professionals en burgers.

De eerder aangestipte metafoor van improvisatie leert dat er voor goed samenspel overeenstemming moet bestaan over het thema, dat er een

duidelijke rolverdeling binnen een netwerk moet bestaan, dat er bij partijen sprake moet zijn van een acceptatie van (licht) leiderschap, dat er ruimte moet worden gelaten aan deze partijen, maar dat zij zich ook bewust moeten zijn van hun omgeving. De innerlijke bereidheid tot afstemming en daadwerkelijke wil om er gezamenlijk iets van te maken zijn cruciaal voor geslaagde samenwerking. Complexiteit hoort bij de huidige samenleving, maar dit impliceert niet dat er geen wereld te winnen is in het (h)erkennen van persoonlijke drijfveren die wellicht deuren kunnen openen naar betere beleidsuitkomsten. Daarmee vormt de puzzel hoe verantwoordelijkheden tussen partijen in een netwerk zo kunnen worden gedeeld dat er resultaatgerichte arrangementen opbloeien misschien wel dé grootste uitdaging waar de bestuurskunde en beleidspraktijk momenteel voor staan.

## Literatuur

- Bakker, I. (2009). *Van goede wil en samenwerking: een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis Institute.
- Bang, H. & E. Sørensen (1999). The everyday maker: a new challenge to democratic governance. *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 325-341.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof (2007). *Management in netwerken: over veranderen in een multi-actor-context* (derde, geheel herziene druk). Den Haag: Boom/Lemma.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veiligheid: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: BJU.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers.
- Burris, S., Kempa, M. & C. Shearing (2008). Changes in governance: a cross-disciplinary review of current scholarship. *Arkon Law Review*, 1(1), 1-66.
- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnwerkers: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Nicis Institute.
- Hoogenboezem, J. (2004). Local government performance indicators in Europe: an exploration. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 51-64.
- Hoogland, J. (2011). *Amateurs gezocht! Over het roepingsbesef in de professionele dienstverlening*. Zwolle: Gereformeerde Hogeschool.
- Hulst, M. van, Graaf, L. de, & G. van den Brink (2011). Exemplary practitioners: a review of actors who make a difference in governing. *Administrative Theory & Praxis*, 33(1), 120-142.
- Johnston, L., & C. Shearing (2003). *Governing security: explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- Kersbergen, K. van & F. van Waarden (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.
- Klijn, E. & J. Koppejan (1994). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11(2), 143-167.
- Lindblom, C. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats: dilemma's of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowndes, V. & H. Sullivan (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, 86(1), 53-74.
- Podolny, J. & K. Page (1998). Network forms of organization. *Annual Review of Sociology*, 1998, 24(1), 57-76.
- Provan, K. & H. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K. & H. Milward (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Swanborn, P. (1996). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.