

## Integraal lokaal veiligheidsbeleid

### Tussen retoriek en realiteit

*Ronald van Steden*

‘Samen’ is het mantra van de lokale veiligheidszorg. Beleidsmakers spreken letterlijk over het belang van publiek-private samenwerking, soms beeldend over het vormen van ‘ketens’, of abstracter over ‘integrale veiligheid’. In alle gevallen komt het erop neer dat allerlei partijen met elkaar tot oplossingen moeten komen voor een uitbreidend scala aan veiligheidsvraagstukken. Dit inzicht is niet nieuw, maar stamt al uit de jaren tachtig. Vooral het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* uit 1985 (Ministerie van Justitie 1985) heeft hier een krachtige impuls aan gegeven. In dit plan wordt criminaliteitsbestrijding niet langer uitsluitend als een kwestie van repressie, maar eveneens van preventie gezien, waar behalve de overheid ook het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en burgers een rol te vervullen hebben. Tevens worden zorgen geuit over een snelle toename van ‘kleine’ (veelvoorkomende) criminaliteit zoals winkeldiefstal, vandalisme en geweld door jongeren. Dit wordt toegeschreven aan grote maatschappelijke processen zoals de erosie van traditionele samenlevingsverbanden (gezin, kerk, vereniging), de tanende aanvaarding van overheidsgezag en de stijgende welvaart. Als oplossingsrichtingen kiezen politici en bestuurders niet langer uitsluitend voor een versterking van politie en justitie, maar voor een bredere bestuurlijk-preventieve invalshoek (Moerland, Fijnaut & Beijerse 1991). Om de sociale bindingen in de samenleving te versterken, moeten ouders, leerkrachten en gemeentelijke diensten eveneens meedoen.

De ingezette beleidslijn van ‘met elkaar’ zet zich in de jaren negentig door onder de noemer ‘integrale veiligheidszorg’. Een deel van de in 1989 opgerichte directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie werd ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Veiligheid omvat vanaf dat moment naast sociale (criminaliteit) ook fysieke (rampen)componenten. De nadruk ligt daarbij nog steeds op de preventie van onveiligheid, vooral ook op het terrein van politie, justitie en zorginstellingen. Om mogelijk achterliggende, bijvoorbeeld financiële of psychische, oorzaken van probleemgedrag aan te pakken, wordt gestreefd naar een goede koppeling tussen organisaties in het veld van onder meer opsporing, rechtshandhaving en hulpverlening. Hoewel strafrechtelijke handhaving in het nieuwe millennium weer meer centraal kwam te staan, wordt aan de idealen van integraliteit en samenwerking vastgehouden. Naast uitbreiding van het juridisch instrumentarium van politie, justitie en bestuur, wordt nog steeds ingezet op een ‘verbreding’ en ‘optimalisering’ van de samenwerking tussen organisaties en burgers. Tegelijk heeft het werkterrein van betrokken

partners zich nog verder uitgebreid van criminaliteitsbestrijding naar de aanpak van overlast en onveiligheidsgevoelens. Als direct uitvloeisel hiervan zijn overal in den lande initiatieven, projecten en pilots aanwijsbaar.

## De beloften van veiligheidsnetwerken

De verschuivende relaties tussen overheid, markt en samenleving hebben geleid tot wetenschappelijke aandacht voor wat 'organisatienetwerken' worden genoemd. Kortweg stelt de netwerkbenadering dat 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren' (Klijn & Koppenjan 1994, 148). Beleid krijgt gestalte aan de onderhandelingsstafel, waaraan diverse organisaties aanschuiven met hun eigen doelen, middelen, belangen en werkculturen. In de internationale literatuur wordt de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid, markt en samenleving geduid met het paraplubegrip *governance* (Burris, Kempa & Shearing 2008). Hoewel een precieze definitie van dit interdisciplinaire concept ontbreekt, gaat het steeds om een dynamisch samenspel van actoren, waarbij het eens zo duidelijke onderscheid tussen 'het publieke' en 'het private' vervangen is door een vloeiend continuüm (Dijkstra & Van der Meer 2003).

Tevens wordt in de filosofie van *governance* onderstreept dat er sprake is van horizontaal georganiseerde netwerken. Hierdoor komt de van oudsher bovengeschikte positie van politiekorpsen en gemeenten onder druk te staan. Als zodanig wordt het aloude Weberiaans-Hobesiaanse model van een enigszins starre gezagsorganisatie die boven de partijen staat, afgezwakt of geheel vaarwel gezegd. De Leviathan die, desnoods met geweld, zijn beleidsdoelen nastreeft, krijgt een muilkorf om. Onlangs is in dit tijdschrift nog een themanummer gewijd aan de veranderende positie van de gemeente in de lokale veiligheidszorg en de problemen die dat bijvoorbeeld geeft voor de regio over netwerken (Terpstra & Mein 2010).

Binnen bestuurskundige en criminologische studies worden de beloften bejubeld die netwerkvorming en *governance* bieden voor de lokale veiligheidszorg. Met name Shearing en zijn collega's wijzen er niet aflatend op dat overheden te log en te bureaucratisch zijn om onveiligheid in buurten of wijken op een bevredigende wijze aan te pakken (Johnston & Shearing 2003; Wood & Shearing 2007). Het uitgangspunt van hun *nodal-governance*-benadering is dat het bestuur en de politie op voorhand geen bijzondere plaats in lokale veiligheidsnetwerken verdienen. In hun visie is de spontane zelfregulering van netwerken veel slimmer en energiever dan de trage tred van stroperige overheidsorganisaties. Bovendien zouden netwerken responsiever zijn, omdat het al te afstandelijke ambtenaren ontbreekt aan expertise van specifieke omstandigheden. Tevens is er bij Shearing c.s. veel waardering voor netwerken als tegenhanger van neoliberal marktdenken dat uitsluiting en marginalisering kan bevorderen. Minderbedeelde bevolkingsgroepen ontberen immers de macht en middelen om voor zichzelf op te komen. Netwerken zouden hun de gelegenheid geven om actief te participeren. Participatie en interactieve beleidsvorming kunnen vervolgens leiden tot experimentele vormen

van 'deliberatieve democratie' (Fung & Wright 2001) waarin alle relevante stemmen worden gehoord.

### Tempering van enthousiasme

Ondanks het aanstekelijke enthousiasme van (*nodal*) *governance* worden in bestuurskundige en criminologische kringen ook kanttekeningen bij dit begrip geplaatst. Ten eerste hebben academici de neiging om 'het nieuwe' van *governance* en veiligheidsnetwerken te overdrijven. Volgens Hoogenboom is er zelfs sprake van een 'verslaving' aan dit soort populaire concepten: 'zij zijn er ineens, raken in de mode, worden *salonfähig* en verdwijnen dan weer. Om na verloop van tijd weer gerecycled terug te keren' (2009: 65). Met enige meewarigheid stelt hij dat van de meeste groots aangekondigde paradigmawisselingen in de sociale wetenschappen weinig is terechtgekomen; continuïteit en conservatisme overheersen. Jones & Newburn (2002) doen eenzelfde observatie. Een nuchtere blik op de geschiedenis leert dat er weliswaar veranderingen gaande zijn, maar nooit zo radicaal als veel onderzoekers ons willen doen geloven. De waarde van nieuwe concepten blijkt grotendeels retorisch.

Hieruit volgt, ten tweede, dat de beloften van *governance* voor Nederland slechts mondjesmaat empirisch worden onderbouwd. Shearing en de zijnen halen voorbeelden aan van netwerken die zijn betrokken bij het optuigen van een nieuwe veiligheidsorganisatie na het beëindigen een gewelddadige politieke situatie zoals die in Noord-Ierland (Shearing 2000) of de installatie van commissies gericht op duurzame conflictbeslechting in een land als Zuid-Afrika (Froestad & Shearing 2007). Deze voorbeelden verklaren waarom Shearing sceptisch is over staatscentrische benaderingen (de politie is lang niet overal je beste vriend), maar met de situatie in Nederland hebben ze weinig gemeen. Studies uit het Verenigd Koninkrijk (Crawford 1997; Hughes & Edwards 2002) komen dichter in de buurt. In ons land hebben Terpstra en Kouwenhoven (2004) pionierswerk verricht door acht lokale veiligheidsnetwerken in detail te analyseren. Recenter heeft ook Bakker (2009) een empirisch onderzoek naar samenwerking in het lokale veiligheidsveld afgeleverd.

Uit deze empirische onderzoeken blijkt dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het potentieel van 'samen' en 'integraal'. Enerzijds verschillen lokale veiligheidsnetwerken sterk in omvang, organisatie en werkwijze. De doeltreffendheid van een netwerk hangt in grote mate af van het aantal participerende deelnemers en hun onderlinge vertrouwen. Het is maar de vraag of ze tot een gedeelde doelstelling kunnen komen, of ze informatie uitwisselen en of (strijdige) competenties en belangen tot een werkbaar geheel kunnen worden gesmeed. Spanningen en conflicten zijn eerder regel dan uitzondering (zie ook Provan & Milward 2001). Verder kunnen onbedoelde negatieve effecten optreden, bijvoorbeeld doordat de democratische borging van netwerken en zo de beoogde burgerparticipatie beperkt is. Integraal veiligheidsbeleid komt dus vaak neer op 'gedoe, gemodder en getob' (Lindblom 1959), positiever verwoord als 'improvisatie' (Boutellier 2011).

Anderzijds wil het feit dat private en (semi)publieke partijen nadrukkelijker onderdeel zijn geworden van het openbaar bestuur, niet zeggen dat de sturende rol van de overheid moet worden uitgewist. Integendeel, de kaders waarbinnen netwerken tot bloei kunnen komen, worden nog altijd bepaald door constitutioneel verankerde autoriteit en het fiscale fundament van de benodigde, door belastingen verkregen, fondsen (zie in dit verband een uitgebreid literatuuroverzicht van Hill & Lynn 2005). Zeker in Nederland vormen gemeenten en politiekorpsen nog altijd de aanjagende en coördinerende spil van lokale veiligheidsnetwerken, hoewel hun regie over de samenwerking averij kan oplopen, zoals in het eerder genoemde themanummer uitgebreid is beschreven.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het onderscheid tussen de theoretische, empirische en normatieve bijdragen van de netwerkbenadering niet altijd even helder is. Soms lijkt de wens de vader van de gedachte vanwege het 'staats-scepticisme' dat in publicaties onderhuids aanwezig is. Auteurs *willen* voornamelijk graag dat de overheid een stapje terug doet ten faveure van horizontale netwerken. Toch kan de hiërarchische positie die politie en gemeente innemen ten opzichte van andere (private) organisaties niet makkelijk worden uitgevlakt. Westerse overheden blijven de (symbolische) functie vervullen van hoeder van het collectieve goed(e) dat veiligheid heet (Loader & Walker 2005). Sterker nog: het feit dat veiligheid niet alleen staat voor vrede en stabiliteit, maar ook voor inclusiviteit en gezamenlijkheid pleit juist voor sturing door een democratisch georganiseerde overheid, omdat netwerken heel gesloten en weinig transparant kunnen zijn. Samengevat lijkt het aantrekkelijke van de *governance*-filosofie dus hoofdzakelijk voort te vloeien uit een frisse kijk op besturen – een onderneming die overigens een verdienste op zichzelf is.

### **Bijdragen aan het themanummer**

De huidige lokale veiligheidszorg is een levendig beleidsterrein waarbinnen zowel publieke als private organisaties zich bezighouden met een breed palet aan (lang niet altijd acute) problemen van overlast, criminaliteit en onveiligheidsbeleving. Samenwerking en netwerkvorming worden hierbij geprezen vanwege hun veerkracht en doortastendheid. Maar klopt dit beeld ook? Op een klein aantal studies na is er in Nederland weinig onderzoek gedaan naar het alledaagse functioneren van integrale veiligheidszorg. Ondanks dat er *best practices and principles* aanwijsbaar zijn, komt uit deze studies een terughoudend en genuanceerd beeld naar voren. Zoals besproken betekent de populariteit van termen als netwerken en *governance* geenszins dat zich een Copernicaanse wending in beleid en uitvoering heeft voltrokken.

In onderhavig themanummer worden de angelen en kansen van netwerkvorming en *governance* in de lokale veiligheidszorg verder doorvorst. Schuilenburg en Van der Wagen laten hun licht schijnen over de lokale bestrijding van hennepeteelt. Naast politie en Openbaar Ministerie zijn bij deze aanpak andere organisaties, meestal gemeenten, woningbouwverenigingen en energieleveranciers, betrokken. De vraag is echter hoe uitvoerende professionals hier praktisch mee omgaan. In

het artikel wordt op het moleculaire niveau (de dagelijkse werkvloer) onderzocht hoe de dynamiek en mechanismen van samenwerking functioneren. Het blijkt dat deze grilliger verlopen dan formeel vastgelegde verantwoordelijkheidsverdelingen, richtlijnen en procedures doen vermoeden. De beloofde integrale aanpak loopt verre van gestructureerd, gestroomlijnd en routinematig. Succes hangt erg af van lokale omstandigheden. Uitvoering van beleid en samenwerking zijn met name een kwestie van duwen en trekken, niet van een lineair proces waarin op een voorspelbare manier naar een einddoel wordt toegewerkt.

De volgende bijdrage is van De Leeuw en Van Swaaningen. Zij richten zich op het integraal veiligheidsbeleid in Rotterdam dat in het teken staat van meetbaar en resultaatgericht werken. Teneinde dit beleid te professionaliseren wordt in wijkactieplannen nauw omschreven welke organisatie wat behoort te doen. De gemeente Rotterdam maakt gebruik van de veiligheidsindex die cijfermatig ontwikkelingen in kaart brengt, de inzet van betrokkenen evalueert en toekomstige beleidsprioriteiten stelt. Op basis van een etnografische studie onder bewoners, jongeren en professionals in het Oude Westen, een achterstandswijk in het centrum van de stad, laten de auteurs zien welke beperkingen kleven aan een puur cijfermatige beoordeling van de lokale veiligheid. De professionalisering van de veiligheidszorg heeft succes gehad, althans in de beleving van de meeste mensen in het Oude Westen. Door het sluiten van overlastgevendende horeca en een vermindering van rondzwerfende verslaafden op straat is de wijk er volgens hen op vooruit gegaan, maar dit vertaalt zich vanwege de gekozen indicatoren niet in een hogere score op de veiligheidsindex. Meer oog voor de gelaagdheid van het veiligheidsconcept verbetert de kwaliteit van integraal beleid en doet ook meer recht aan de successen van de betrokken partners.

Zoals veiligheid multi-interpretabel is, kan ook 'integraal' verschillend worden uitgelegd. Prins en Cachet laten verscheidende betekenissen de revue passeren. Uiteindelijk heeft volgens hen het idee van 'nieuwe allianties' – samenwerking tussen velen – gezegevierd. Niettemin is ook deze relatief beperkte omschrijving van integraliteit verre van probleemloos. Het is al eerder gezegd: veiligheidsbeleid wordt eerder gekenmerkt door horten en stoten dan door vloeiende bewegingen. Dat legt volgens de auteurs een zware last op de schouders van het lokale bestuur, gepersonifieerd door de burgemeester. Doorzettingsmacht om partijen tot samenwerking te bewegen (zo niet te dwingen) ontbreekt en zal er, gelet op de inhoud van het wetsvoorstel inzake gemeentelijke regie uit augustus 2010, ook niet snel komen. Dit baart de auteurs zorgen, omdat het op deze manier lastig blijft de ambities van 'samen' en 'integraal' waar te maken. Tegen de politieke stroom in pleiten zij, geïnspireerd door het ruimtelijke ordeningsrecht, voor een anticipatiemodel: doorzettingsmacht is op de achtergrond, maar onmiskenbaar aanwezig. In plaats van een 'machobenadering' moet het volgens de auteurs gaan om de *mogelijkheid* dat de aanwijzingsbevoegdheid van een hogere overheid in stelling wordt gebracht. Hierop anticiperend zullen partijen eerder tot medewerking aan het grotere geheel bereid zijn.

Afsluitend pogen Boutellier en Van Marissing richting te geven aan het enigszins chaotische beleidsterrein dat lokale integrale veiligheid thans is. Aan het eind van de dag moet er toch iets productiefs gebeuren. Het zogeheten 'veiligheids-

arrangement' vormt dan een denkbaar instrument. Dit arrangement omvat 'een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze'. Door middel van statistieken, documentenanalyses en gesprekken met belanghebbenden (professionals, burgers) wordt een diagnose gesteld van concrete (objectieve en subjectieve) veiligheidsproblemen in een buurt of wijk. Met betrokken partijen wordt getracht tot gedeelde probleemdefinities en werkafspraken te komen, gericht op het verbeteren van de veiligheid. Van belang is dat er rationele besluitvorming plaatsvindt over de speerpunten (wat zijn urgente problemen, is men het hierover eens?) en welke actoren in het netwerken worden geactiveerd (zijn er blinde vlekken in de aanpak?). De overeenstemming moet vertaald worden naar stevige, liefst schriftelijke, afspraken om tot doelgerichte acties te komen. Volgens de auteurs vaart iedereen daar uiteindelijk wel bij.

## Literatuur

- Bakker, I. (2009) *Van goede wil en samenwerking: Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis Institute.
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening in een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Burris, S., M. Kempa & C. Shearing (2008) Changes in governance: A cross-disciplinary review of current scholarship. *Arkon Law Review*, 1, 1-66.
- Crawford, A. (1997) *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Dijkstra, G. & F. van der Meer (2003) Disentangling blurring boundaries: The public/private dichotomy from an organizational perspective. In: M. Rutgers (ed.), *Retracing Public Administration*. Oxford: Elsevier Science, 89-106.
- Froestad, J. & C. Shearing (2007) The Zwelethemba model: Practicing human rights through dispute resolution. *Sociology of Crime, Law and Deviance*, 9, 193-214.
- Fung, A. & E. Wright (2001) Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Hill, J. & L. Lynn (2005) Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-95.
- Hoogenboom, A.B. (2009) Dingen veranderen en blijven gelijk. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 63-77.
- Hughes, G. & A. Edwards (red.) (2002) *Crime control and community: The new politics of public safety*. Cullompton: Willan.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security: Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Jones, T. & T. Newburn (2002) The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, 42(1), 129-46.
- Klijn, E. & J. Koppenjan (1994) Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11(2), 143-167.
- Lindblom, C. (1959) The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Loader, I. & N. Walker (2005) State of denial? Rethinking the governance of security. *Punishment and Society*, 6(2), 221-228.

- Ministerie van Justitie (1985) *Samenleving en criminaliteit: Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.
- Moerland, H., C. Fijnaut & J. Beijerse (1991) Samenleving en criminaliteit in een grootstedelijk achterstandsgebied. *Panopticon*, 12(6), 592-608.
- Provan, K. & H. Milward (2001) Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Shearing, C. (2000) 'A new beginning' for policing. *Journal of Law and Society*, 27(3), 386-393.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).
- Terpstra, J. & A. Mein (red.) (2010) De gemeente in de veiligheidszorg (themanummer). *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3).
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining security*. Cullompton: Willan.