

# Veiligheidsarrangementen in IJburg

## Over de praktijk van de besturing van veiligheid

Hans Boutellier & Erik van Marissing

*Dit artikel beschrijft en beoordeelt de ontwikkeling van drie zogenaemde veiligheidsarrangementen in de relatief jonge wijk IJburg in Amsterdam. Op basis van bestaande data en aanvullende interviews werden drie kernproblemen in de veiligheidssituatie gelokaliseerd: overlast van jongeren, probleemgezinnen en verborgen crimineel gedrag. Met alle spelers op het veiligheidsveld werden de problemen besproken en aangevuld met andere strategieën. De ontwikkeling kent vier fasen: een objectieve diagnose, een verfijnde analyse ten behoeve van de selectie van kernproblemen, een inventarisatie van actoren en hun rol in de bestaande netwerken en een intensieve bespreking van de tekortkomingen in de bestaande aanpak. Een veiligheidsarrangement is een onderzoeksmatig onderbouwd beleidsinstrument gericht op verbetering van de rollen van actoren ter verbetering van het lokale veiligheidsbeleid.*

### 1 Inleiding

De veiligheidszorg is in zijn kern een *governance*-vraagstuk geworden. Vanaf het moment dat criminaliteit werd opgenomen onder de grotere noemer veiligheid (begin jaren negentig) verbreedde in één klap het spectrum van spelers op het veiligheidsveld (Cachet & Ringeling 2005). Naast de traditionele instituties voor de handhaving van de rechtsorde (politie, justitie, inlichtingendiensten) bleken veel meer partijen van belang in de veiligheid. Voorbereid in de jaren tachtig, via de kabinetsnota *Samenleving en criminaliteit*, kreeg het verlangen en streven naar veiligheid in de jaren negentig het karakter van een samenlevingsproject (Boutellier 2005). Zoals gezondheid niet wordt geleverd door het ziekenhuis, zo kan het strafrechtelijk systeem niet aangesproken worden op de veiligheid. Ziekenhuis en strafrecht verzorgen het laatste stadium van respectievelijk de domeinen gezondheid en veiligheid.

Zij zijn in laatste instantie de laatste instantie. Maar zij geven wel richting aan partijen die preventief optreden, door hen te wijzen op hun verantwoordelijkheden in het systeem – of zouden dat kunnen doen. De politie bijvoorbeeld is goed in staat om mee te denken met een school over de aanpak en preventie van problemen, zoals het aanpakken van spijbelen. We zien bij woningcorporaties, scholen, jongerenwerk en bedrijven dan ook een toenemende inspanning om problemen te voorkomen. David Garland (1996) spreekt in dat verband van responsabilisering. Dit ‘verantwoordelijk maken’ gaat gepaard met een proces van ‘verantwoordelijkheid nemen’. Veiligheidsbeleid is vandaag de dag gebaseerd op betrokkenheid van velerlei partijen, maar gaat in de praktijk vaak met vallen en

opstaan; veiligheidsnetwerken zijn vaak een moeizame aangelegenheid (Hageman 2008; Boutellier & De Groot 2010; Broekhuizen 2010). In dat verband wordt gesproken van het belang van netwerksturing (Van Delden 2009).

Tegen deze achtergrond doen we verslag van een bijzondere vorm van actieonderzoek. Op verzoek van het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg (tegenwoordig onderdeel van stadsdeel Oost) werd de leerstoel Veiligheid & burgerschap<sup>1</sup> gevraagd het veiligheidsbeleid van de wijk IJburg (verder) te ontwikkelen. De leerstoel werkte daarvoor samen met het Verwey-Jonker Instituut.<sup>2</sup> Overeengekomen werd dat de onderzoekers op basis van een zorgvuldige diagnose een selectie zouden maken van een beperkt aantal kernproblemen in de veiligheid op IJburg, voorstellen zouden doen voor de aanpak en afspraken zouden opstellen waar de betrokken partijen zich toe zouden verplichten. We droegen zo onderzoeksmatig bij aan 'de besturing van veiligheid' en hebben deze aanpak aangeduid als de ontwikkeling van 'veiligheidsarrangementen', dat wil zeggen *gespecificeerde samenwerkingsovereenkomsten tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze*. In dit artikel behandelen we de vraag of dergelijke veiligheidsarrangementen een gezamenlijke aanpak van veiligheidsproblemen in de wijk kunnen verbeteren. In deze casus betrof het de wijk IJburg en was de regie in handen van het toenmalige stadsdeel Zeeburg.

## 2 Venijnige vraagstukken

De ontwikkeling van netwerksturing in het veiligheidsdomein staat niet op zichzelf. Op velerlei beleidsterreinen is sprake van ingewikkelde samenwerkingsverbanden waarbij zorgvuldige afstemming dient plaats te vinden tussen partijen die ieder voor zich slechts een deeloplossing kunnen bijdragen. Van Delden (2009) noemt onder andere sectoren als jeugdzorg, cultuur en werk en inkomen. In dat verband wordt gesproken van *wicked problems*. Voor dergelijke problemen zijn geen eenvoudige of definitieve antwoorden mogelijk, vanwege de hoge mate van complexiteit, steeds veranderende omstandigheden en ambigue veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn (Van Steden 2011). Van Delden (2009) spreekt in vergelijkbare zin van 'venijnige vraagstukken', waarvoor het lastig beleid maken is, laat staan tot uitvoering daarvan te komen.

De literatuur over governance staat bol van nogal taai onderzoek naar condities, vormen, faseringen en verhoudingen dat inzicht moet bieden in de meest effectieve en efficiënte werkwijzen. Droog geformuleerd gaat het om het vinden van oplossingen voor het feit dat: 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren' (Klijn & Koppenjan 1994, 148). In deze interactie is de ontwikkeling van het proces bepalend voor het succes van de samenwerking. Hij komt daarin twee vormen van stagnatie tegen: schijnsamenwerking en eilandsamenwerking. In het eerste geval bewijzen de deelnemers elkaar lippen-

1 De zogenoemde Frans Denkers-leerstoel wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam, het politiekorps Amsterdam-Amstelland en de Vrije Universiteit.

2 De eerste auteur is zowel leerstoelhouder Veiligheid & burgerschap als directeur van het Verwey-Jonker Instituut.

dienst, maar gaan ze vervolgens hun eigen weg. In het tweede geval is sprake van onvoldoende daadwerkelijke deling van informatie in het samenwerkingsproces. De belangrijkste bevinding van Van Delden is dat relatief spontane gedragsimpulsen de invloed van partijen bepalen. Belangen van organisaties en personen spelen vanzelfsprekend een rol, maar het succes van netwerken is afhankelijk van de bereidheid zich te laten leiden door de interactie van het moment. Van Delden onderscheidt intentionele, activistische en verbindende impulsen. Intentionele impulsen gaan over de voorwaarden waaronder een netwerk functioneert. Men streeft bijvoorbeeld een bepaald doel na en zet daarvoor bepaalde middelen in. Activistische impulsen zijn gericht op de korte termijn: men wil resultaat boeken. Verbindende impulsen zijn acties die op duurzame resultaten aansturen. Deze drie soorten impulsen, respectievelijk veelal afkomstig van het bestuur, de professionals en het management, kunnen strijden met elkaar. Nauwkeurige afstemming is dan aangewezen. 'De kracht van samenwerking schuilt in de energie uit gedragsimpulsen' (Van Delden 2009, 93) – en in de afstemming tussen de verschillende partijen, voegen we daaraan toe. De relatie tussen structuur, impulsen en afstemming is vergelijkbaar met de jazzimprovisatie (zie Boutellier 2011, hoofdstuk 8).

Van Delden stelt op basis van ervaringen in de praktijk twee strategieën tegenover elkaar om tot een optimale samenwerking te komen. De exploratieve strategie is gericht op interactie tussen partijen, waarin de situatie leidend is, en die veel effect kan genereren met grote lokale verschillen. De programmatische strategie vertrekt vanuit concrete doelstellingen, bijvoorbeeld het verbeteren van de veiligheid, ontwerpt een uitvoeringsprogramma, vertoont daardoor minder verschillen, maar heeft vaak ook minder effect. Vanzelfsprekend zijn er veel tussenvormen denkbaar: 'gemengd bedrijf' zogezegd (Nederland, Huygen & Boutellier 2009). We hebben in het actieonderzoek een eigen weg gevolgd, maar zullen in dit artikel onze bevindingen plaatsen tegen de achtergrond van de benadering van Van Delden.

### 3 Veiligheidsarrangementen

Gegeven het klaarblijkelijke belang van een goede afstemming tussen partijen, de door hen gehanteerde strategieën en hun spontane impulsen introduceren we in dit artikel de methodiek van 'veiligheidsarrangementen'. Deze methodiek is in de loop der jaren ontwikkeld op basis van onderzoek én ervaring in het veiligheidsveld (zie het programma van de onderzoeksgroep Veiligheid & burgerschap).<sup>3</sup> Het is een uitgekristalliseerde werkwijze waarin maximaal gebruik wordt gemaakt van onderzoek en van de kennis in het veiligheidsveld zelf. Het veiligheidsarrangement stelt gemeenten in staat de samenwerking tussen betrokken partijen in het lokale veiligheidsveld een meer integraal karakter te geven en efficiënter en effectiever

3 [www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/veiligheid-en-burgerschap/index.asp](http://www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/veiligheid-en-burgerschap/index.asp).

te laten functioneren. Inzet van het arrangement is het oplossen van een veiligheidsprobleem en/of het handhaven van een bepaald veiligheidsniveau.

Een *veiligheidsarrangement* definiëren we als een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze. Deze onderbouwing bestaat uit een geobjectiveerde probleemanalyse (wat is het probleem volgens de cijfers?), een aanvullende kwalitatieve diagnose (komt dit beeld overeen met de ervaren werkelijkheid?), een speerpuntenbepaling (welke problemen zijn het meest urgent?), een netwerk- en actorenanalyse (wie doet wat in de huidige situatie, hoe ziet de samenwerking tussen deze actoren eruit, wie is waarvoor verantwoordelijk en waar bevinden zich nog blinde vlekken in de aanpak?) en een vaststellingsprocedure (wat gaan we doen om geconstateerde lacunes te dichten en wie zou dat moeten gaan doen?). Het antwoord op deze vragen wordt bij voorkeur vastgelegd in een set van inhoudelijke en procedurele afspraken.

De benadering kent vijf strategische uitgangspunten die we achtereenvolgens zullen behandelen.

- 1 Het belang van objectivering. Gegeven de complexiteit van het veiligheidsveld is het van belang te komen met een objectieve diagnose van de situatie. Voorkomen moet worden dat er te veel energie weglekt in discussie over hoe het eigenlijk zit. Dit inzicht is ontleend aan het sturingsprogramma *Communities that Care* dat op basis van een enquête onder jongeren aangeeft welke risico- en beschermende factoren in een bepaalde omgeving dominant zijn (Steketee, Mak & Huygen 2007). In onderhavig geval wordt gekeken naar bestaande gegevens over veiligheid, leefbaarheid en criminogeniteit (onder andere Boutellier & Scholte 2007).
- 2 Het belang van *inside information*. Naast de cijfers zijn aanvullende interviews om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats zeggen cijfers niet alles – nieuwe of zeer lokale verschijnselen zijn vaak niet zichtbaar in de cijfers. In de tweede plaats dragen interviews bij aan een betere verwoording van wat er speelt in een buurt en daarmee aan het draagvlak voor verandering.
- 3 Het belang van selectie van problemen. Een kenmerk van huidig beleid is de moeilijkheid om te kiezen. In dat verband wordt wel gesproken van bestuurlijke drukte en een gebrek aan richting in het beleid. Doel van de twee eerste uitgangspunten is te komen tot een weloverwogen selectie van problemen die in ieder geval dienen te worden aangepakt. In de woorden van een Amerikaanse politiestrateg: ‘take a problem and fix it’ (Sparrow 2000).
- 4 Het belang van *appreciative inquiry*. Er moet een goed beeld bestaan van de actoren in de huidige, vaak impliciete samenwerkingsverbanden. De praktijk leert dat deze netwerken veel tijd nemen en niet altijd even efficiënt zijn ingericht. Het veiligheidsarrangement is erop gericht deze samenwerkingspraktijken te verbeteren, met waardering van datgene wat reeds voorhanden en bereikt is (Cooperrider, Whitney & Stavros 2007). Deze stap is toegevoegd op basis van ervaringen met het project (zie de volgende paragraaf).
- 5 Het belang van *commitment* op basis van stevige afspraken, bij voorkeur op papier waarbij op de naleving wordt toegezien. Teneinde tot een effectieve

aanpak te komen, is een combinatie van controle en vertrouwen van belang. In de ontwikkeling van het arrangement dient men elkaar goed te leren kennen, maar vervolgens dienen de gemaakte afspraken nadrukkelijk te worden vastgelegd en bestuurlijk te worden gehandhaafd. Indien afspraken niet nagekomen worden, dient te worden gesanctioneerd.

#### 4 De casus IJburg

De methodiek van de veiligheidsarrangementen is toegepast op de Amsterdamse nieuwbouwwijk IJburg in het stadsdeel Oost. Alvorens de stappen te bespreken die in samenwerking met het stadsdeel zijn doorlopen, geven we kort een schets van de wijk. IJburg is een van de jongste wijken in Amsterdam. Het groeiproces dat de wijk doormaakt, brengt ook stadse problemen met zich mee en de aandacht is gaandeweg verschoven van fysieke naar sociale vraagstukken. Hoewel de meeste bewoners naar volle tevredenheid op IJburg wonen, hebben negatieve geluiden de laatste tijd de boventoon gevoerd. IJburg zou een onveilige, onaangename wijk kunnen worden, indien niet tijdig stappen worden ondernomen. Volgens de cijfers valt dat wel mee, maar er zijn wel tekenen van verval zichtbaar. Het is echter nog niet te laat: de wijk is nog volop in ontwikkeling en sturing in sociale processen is nu nog mogelijk. Deze overwegingen leidden tot het genoemde verzoek om een veiligheidsarrangement<sup>4</sup> voor IJburg te ontwikkelen (Van Marissing, Tan & Boutellier 2010).

We zijn ons onderzoek gestart aan de hand van de vergelijking met het voetbalveld (Boutellier 2005). In deze analogie worden alle partijen beschouwd als *spelers*, verdeeld over een aantal linies (zie figuur 1). De *doelman* wordt gevormd door justitie c.q. het strafrechtelijk systeem. Het vormt het ultimatum remedium: in laatste instantie de laatste instantie. In de *verdediging* staan partijen die zich bezighouden met opsporing, risico's en handhaving, zoals de politie en straatcoaches. Het *middenveld* wordt gevormd door maatschappelijke organisaties (woningcorporaties, onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, zorg- en welzijnsinstellingen) en de *voorhoede* bestaat uit (verbanden tussen) burgers. De *coach*, het stadsdeel Zeeburg (nu: Oost), stelt de kaders (tactiek) vast, stelt op (huurt in of betreft) gegeven het spelersmateriaal, en is verantwoordelijk voor het systeem.

Op basis van een uitgebreide analyse van documenten en statistieken, eigen observaties en een groot aantal gesprekken met professionals in (dienst van) de wijk is een selectie gemaakt van drie kernproblemen, waarop genoemde partijen tot nog toe onvoldoende antwoord hebben kunnen bieden. Twee van de drie problemen zijn in de loop van het onderzoek naar voren gekomen en zijn in daaropvolgende gesprekken getoetst bij de gesprekspartners. Na signalen van een enkele respondent is in overleg met de opdrachtgever een derde toegevoegd. Met de opdrachtgever werd overeenstemming bereikt dat het om de volgende problemen zou moeten gaan: *jongerenoverlast*, een *concentratie van overlastgevende gezinnen*

4 Later zijn we, in meervoud, van veiligheidsarrangementen gaan spreken, omdat voor ieder afzonderlijk probleem aparte afspraken zijn gemaakt.

en de *opkomst van criminele jongeren*. Deze drie problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid (OOV) zouden systematischer moeten worden aangepakt en de afstemming tussen de verschillende partijen die zich met de betreffende problemen bezighouden, zou moeten worden verbeterd. Kort samengevat zijn de volgende stappen doorlopen: (a) het maken van een probleemanalyse; (b) de selectie van problemen; (c) het in kaart brengen van actoren; (d) idem voor de bestaande netwerken c.q. samenwerkingsafspraken; (e) de opstelling van arrangementen.

## 5 De bevindingen per stap

De eerste stap is de probleemanalyse. Vergeleken met Amsterdam als geheel doet IJburg het goed: zowel de objectieve als de subjectieve veiligheidsindex zijn gunstig voor IJburg. Tegelijkertijd laten de cijfers zien dat IJburg zich de afgelopen jaren op het gebied van veiligheid en leefbaarheid ongunstig heeft ontwikkeld, met name wat betreft vandalisme, overlast en geweld. De subjectieve veiligheidsindex is nauwelijks veranderd, maar afzonderlijke elementen, zoals buurtproblemen en het percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelt, zijn de afgelopen jaren wel toegenomen. Andere gegevensbronnen geven aan dat de 'criminogeniteit', dat wil zeggen de cumulatie van factoren die de kans op crimineel en antisociaal gedrag vergroten, relatief gunstig afsteekt tegen de rest van Amsterdam. Alleen het relatief hoge aantal schoollozen valt op.

De tweede stap is het preciezer in beeld brengen van de belangrijkste problemen op IJburg. Gesprekken met professionals die in de wijk werkzaam zijn, hebben uitgewezen dat er twee evidente OOV-problemen zijn, namelijk jongerenoverlast en overlast door bepaalde gezinnen. Het derde probleem, de opkomst van criminele jongeren, speelt zich meer onder de oppervlakte af en is slechts bij enkele geïnterviewden bekend. Met het vaststellen van deze drie OOV-problemen constateren we dat de cijfers niet het hele verhaal vertellen. Over de aard en ernst van deze problemen lopen de meningen bovendien uiteen. Het opstellen van een veiligheidsarrangement moet ertoe bijdragen dat de professionals met dezelfde diagnose en dezelfde verwachtingen naar de problemen gaan kijken. De rol van de onderzoeker is hierin cruciaal: geïnformeerd door respondenten hen begeleiden naar consensus.<sup>5</sup>

Bij *jongerenoverlast* gaat het om jongeren die rondhangen in de hofjes, op de pleintjes en op straat. De overlast die deze jongeren veroorzaken, bestaat voornamelijk uit geluidsoverlast, hinderlijk samenscholen en, incidenteel, intimidatie van voorbijgangers. Aan crimineel gedrag maakt deze groep zich niet schuldig. Ondanks de vrij uitgebreide aanpak die er nu al is, blijven er spanningen bestaan tussen jongeren en andere bewoners (botsende leefstijlen). Bovendien geven de jongeren het verkeerde voorbeeld voor de jongere kinderen in de wijk. Het probleem van *overlastgevende gezinnen* speelt zich veel minder in de openbare ruimte af en is vooral

5 In deze werkwijze wordt het vaak gemaakte onderscheid tussen een top-down- en een bottom-upbenadering overstegen. Het 'gezag' van de wetenschap c.q. een derde partij speelt hierin overigens wel een rol.

voor omwonenden erg nijpend. Doordat er bij de plaatsing van de gezinnen geen dossieroverdracht heeft plaatsgevonden, zijn in bepaalde blokken concentraties ontstaan van overlastgevende gezinnen. Het gaat om de blokken met ruime woningen, waar relatief veel grote gezinnen zijn gehuisvest. Tot slot is gebleken dat er onder de oppervlakte een toename is van *jongeren die in de serieuzere criminaliteit terechtkomen*. Het gaat onder andere om diefstal, drugshandel en illegale prostitutie. Daar deze activiteiten voornamelijk 's nachts en uit het zicht plaatsvinden, merken bewoners en ondernemers hier weinig van. Hetzelfde geldt voor professionals die alleen overdag in de wijk zijn. In combinatie met de aanwezigheid van jonge kinderen (verkeerde voorbeeld) en hangjongeren (mogelijke rekruten) is dit een zorgwekkende constatering.

De derde stap is het vaststellen van alle relevante partijen op IJburg en hun mogelijke rollen in de aanpak van de drie OOV-problemen. Het onderzoek wijst uit dat er tientallen organisaties en instellingen actief zijn op IJburg. Voor sommige van deze partijen is duidelijk dat zij een rol (moeten) hebben bij het aanpakken van de problemen, zoals justitie, politie, woningcorporaties en scholen. Voor andere partijen is dat wellicht wat minder duidelijk. Met het overzicht wordt duidelijk in welke linie de partijen zich gezien hun functie bevinden en wat hun rol is in het speelveld en in hun samenwerking met partijen uit andere linies. Uit deze inventarisatie kan blijken dat bepaalde partijen op het veld ontbreken.

In de vierde stap is nauwkeurig nagegaan welke samenwerkingsverbanden er tussen de verschillende partijen bestonden. Deze stap is toegevoegd na een aanvankelijke poging om te komen tot afspraken met de betrokkenen op basis van de eerste drie stappen. Hoewel bleek dat men instemde met de selectie van problemen en de inventarisatie van relevante partijen, was het moeilijk om tot een werkzaam overleg te geraken. Op de desbetreffende bijeenkomst waren maar liefst veertig betrokkenen aanwezig, maar was de houding van de aanwezigen terughoudend. Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat te weinig rekening is gehouden met de reeds bestaande inspanningen. De betrokkenen voelden zich niet erkend en gewaardeerd in hun werkzaamheden. Om die reden hebben we het uitgangspunt 'appreciative inquiry' toegevoegd. Deze term verwijst naar een benadering uit de wereld van de organisatieverandering (zie Cooperrider e.a. 2007). Op basis van deze stap konden vervolgens tekortkomingen in de samenwerking beter worden beargumenteerd.

Ten slotte is voor elk van de problemen een specifiek arrangement ontwikkeld en indringend besproken. In feite is het hierbij gegaan om het nauwkeurig doorspreken van procedures, afspraken en tekortkomingen daarin. In het arrangement werd dan vastgelegd hoe de bestaande samenwerking zou worden verbeterd en welke aanvullende afspraken gemaakt waren om de drie problemen aan te pakken. Voor het probleem 'overlastgevende jongeren' bleek bijvoorbeeld dat de professionals die regelmatig contact hadden met de jongeren elkaar niet spraken of zelfs maar kenden. Om die reden werd besloten tot een uitvoeringsoverleg tussen betrokkenen van het Meldpunt Zorg en Overlast, de politie en straatcoaches. Ook zijn afspraken gemaakt over een minder vrijblijvende en meer eenduidige vorm van aanspreking van de desbetreffende jongeren, omdat bleek dat betrokkenen op erg verschillende manieren met de jongeren omgingen. Men ging ervan uit dat

dit voor jongeren verwarrend was of leidde tot onverschilligheid. Het arrangement betrof vooral partijen in de achterhoede van het (voetbal)veld.

Voor overlastgevende gezinnen bleek versterking van het middenveld van onder andere woningcorporaties, huisartsen, gemeentereiniging en hulpverleningsinstanties, bijgestaan door een betrouwbare verdediging aangewezen. Het arrangement voorzag op een aantal punten in een betere aanpak van de huidige problemen, maar keek vooral ook naar de problemen die in de toekomst voorkomen kunnen worden door een betere samenwerking. Met name de relatie met de zorg zal worden verbeterd. De opkomst van daadwerkelijk criminele jongeren – het derde probleem – vraagt om een stevige aanpak, met andere woorden een sterke verdediging (politie, straatcoaches, particuliere bedrijven en andere), bijgestaan door de doelmannen (justitie). De diagnose was hier dat dit probleem door de betrokken partijen onvoldoende werd onderkend. Het arrangement bestond in feite uit de agendering van de ernst van dit voor sommigen onzichtbare vraagstuk.

## 6 Reflectie

De huidige samenleving kent relatief hardnekkige veiligheidsproblemen en een ingewikkeld veld om deze aan te pakken. De disciplinerende structuren van weleer hebben hun kracht verloren. Daarvoor in de plaats zien we vanuit burgers een groeiende vraag naar overheidsinterventies en ook een groeiende politieke neiging om daarin te voorzien. Zowel de politiek als de burgers kijken nadrukkelijk naar de gemeente om hierin een sturende rol te gaan spelen. Dat is niet helemaal een onproblematische ontwikkeling. We kunnen ons afvragen of de gemeente daartoe voldoende is geëquipeerd. De aanpak van problemen van criminaliteit, overlast en antisociaal gedrag is vaak zo ingewikkeld dat de gemeente daarin weinig sturende mogelijkheden heeft.

Met name de rol van de burgemeester c.q. stadsdeelvoorzitter is in het geding. Deze is ook vertrouwenspersoon (en niet alleen een boeman). Bovendien heeft hij (m/v) doorzettingsmacht om niet met de mond vol tanden te staan als het erop aankomt. In politiek Den Haag bestaat de neiging om steeds meer nieuwe strafrechtelijke maatregelen te treffen om voortvarend te kunnen optreden, zoals de voetbalvandalismewet en een strafrechtelijk wijkverbod. Een mogelijk tekort in veiligheidszorg schuilt naar onze mening echter niet zozeer in een tekort aan instrumenten, maar in een gebrek aan coördinatie. De daadwerkelijke wil om informatie te delen, afspraken te maken en door te pakken is cruciaal in het veiligheidsbeleid in de netwerksamenleving.

Tegen de achtergrond van deze spanningen is het *veiligheidsarrangement* ontwikkeld, een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen. Het kan worden opgevat als een soort sturingsprogramma waarmee partijen doelgericht en meer afgestemd op elkaar geselecteerde problemen kunnen aanpakken. Daarmee wordt het veiligheidsbeleid zowel selectiever als doelgerichter. In termen van Van Delden was vooral sprake van eilandsamenwerking – deze kan de gemeente meestal niet zonder meer doorbreken. Organisaties hebben hun eigen (financierings)systematiek en hun eigen belangen. Het onderzoek heeft een rol

gespeeld in het doorbreken van deze vorm van stagnatie door een gecombineerd gezag van stadsdeel en onderzoek. Op basis hiervan is een gesprek tot stand gekomen waarin onderlinge verhoudingen werden besproken, gerespecteerd en verbeterd.

Overeenkomstig Van Delden heeft het actieonderzoek geleid tot een serie externe interventies waarmee nieuwe gedragsimpulsen konden worden gegenereerd. Het onderzoek op zichzelf was een intentionele impuls vanuit het stadsdeel, gericht op verbetering van de voorwaarden voor samenwerking. In de bijeenkomst was sprake van activistische en verbindende impulsen, gericht op kortetermijnresultaten en afspraken tot samenwerking. Alles bij elkaar werd met het onderzoek getracht een programmatische strategie in te zetten op wat eerder exploratief was ontwikkeld. Daarbij is een duidelijke les geleerd als het gaat om de onderzoeksmatige ondersteuning van beleid en uitvoering: verandering van wat gegroeid is, veronderstelt een vorm van erkenning op grond waarvan kritiek beter ingang vindt.

Van cruciaal belang is dat niet het aanbod, niet de vraag maar de overeenstemming over het probleem leidend wordt voor de uiteindelijke aanpak. Het veiligheidsarrangement heeft alleen kans van slagen indien partijen zich willen verenigen op een geobjectiveerde analyse op basis van onderzoek. De relatie tussen bestuurder, professionals en onderzoekers is daarbij precair. Onderzoekers stellen de diagnose en doen suggesties voor de behandeling (een diagnose-behandelcombinatie), maar uiteindelijk is de instemming en invoering afhankelijk van de ontvankelijkheid van betrokkenen. Hun reacties vormen een vorm van validering van de resultaten van het onderzoek, maar kunnen tevens een gevolg zijn van *resistance to change*. Belangrijk daarbij is het besef dat het arrangement een nadrukkelijk beroep doet op de bestuurlijke slagkracht van de managers en directeuren en op de ervaring en competenties van de huidige en toekomstige uitvoerende professionals in de wijk. Tot slot moet het arrangement stevig verankerd worden in de bestuurlijke structuur en is de samenwerking gebaat bij een strakke regie van het stadsdeel op de uitvoering. Voor een uiteindelijke beoordeling van de houdbaarheid en de opbrengst van de arrangementen is een vervolg gewenst. Vooralsnog ondersteunden we alleen het proces van netwerksamenwerking.

## Literatuur

- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, H. & I. de Groot (2010) *Tussen complexiteit en slagvaardigheid: Dynamische processen in veiligheidsnetwerken*. Amsterdam: Vrije Universiteit (FSW: Dynamics of Governance).
- Boutellier, H. & R. Scholte (2007) Kijken achter de cijfers; de ontwikkeling van een criminogeniteitsmonitor. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6(4), 3-16.
- Broekhuizen, J. (2010) *Veiligheidsnetwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer: Een sociale netwerkstudie naar de gemeentelijke regie in het veiligheidsbeleid*. Amsterdam: Vrije Universiteit (FSW: Dynamics of Governance).

- Cachet, A. & A. Ringeling (2005) Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In: E. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 635-663.
- Cooperrider, D., D. Whitney & J. Stavros (2007) *Appreciative Inquiry Handbook*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Delden, P. van (2009) *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep.
- Garland, D. (1996) The limits of sovereign state: Strategies of crime control in contemporary societies. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Hageman, H. (2008), *Tussen controle en vertrouwen; een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Amsterdam: Vrije Universiteit (FSW: Dynamics of Governance).
- Klijn, E. & J. Koppenjan (1994) Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11(2), 143-167.
- Marissing, E. van, S. Tan & H. Boutellier (2010) *'Het is hier net Amsterdam': een veiligheidsarrangement voor IJburg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nederland, T., A. Huygen & H. Boutellier (2009) *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen* (Wmo Kenniscahier 3). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Sparrow, M.K. (2000) *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington D.C.: Brookings University Press.
- Steden, R. van (2011) Sturing van sociale veiligheid. In: R. van Steden (red.), *Strategieën van lokale veiligheid: Een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: AUP (in druk).
- Steketee, M., J. Mak & A. Huygen (2007) *Opgroeien in veilige wijken. Communities that care als instrument voor lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.