

Versnipperde regie

De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk

Jolijn Broekhuizen, Ronald van Steden & Hans Boutellier

In hoeverre kan de gemeente de eis waarmaken dat zij de regie over lokale veiligheid moet voeren? Deze vraag staat centraal in dit artikel, waarin een grootstedelijk veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast is onderzocht. Onze resultaten zijn ambivalent. Hoewel de regievoering door de gemeente – in casu het stadsdeel – over het algemeen als opportuun wordt beoordeeld, geven partners aan niet onverdeeld tevreden te zijn over het functioneren van de gemeente. Dit hangt samen met de observatie dat het alledaagse circuit van de werkvloer een geschikt terrein is voor informele contacten en beïnvloeding – een terrein waarop het stadsdeel niet goed thuis is. De politie en de GGD, met veel kennis en kunde over (de aanpak van) specifieke veiligheidsproblemen, zijn dat wel. Naast het stadsdeel bezetten dus ook deze partijen prominente plekken binnen het onderzochte veiligheidsnetwerk. Dit leidt tot een versnipperde regie.

Verloedering, overlast en criminaliteit zijn over de laatste decennia uitgegroeid tot wat Rittel en Webber (1973) *wicked problems* noemen: problemen met een hoge mate van complexiteit en ambigue veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn. Meestal is een groot aantal partijen, ook wel als 'lokale veiligheidsnetwerken' (Crawford 1999; Dupont 2004; Terpstra & Kouwenhoven 2004) aangeduid, betrokken bij het zoeken naar deze oplossingsrichtingen. Dat maakt de situatie er niet overzichtelijker op. Kenmerkend aan netwerken is dat de betrokken publieke en private partijen van elkaar afhankelijk zijn en daardoor alleen in onderlinge samenwerking beleid kunnen realiseren. Sommige onderzoekers zijn hier optimistisch over. Zij prijzen de flexibiliteit van netwerken, als ook de kennis en expertise die zij kunnen genereren, door dichtbij de alledaagse praktijk te staan (Johnston & Shearing 2003; Wood & Shearing 2009). Netwerken worden, kortom, als prima alternatief gezien voor al te afstandelijke en bureaucratische overheidsorganisaties. Tegelijkertijd heerst er de nodige scepsis. In de praktijk kan een aantal kanttekeningen worden gezet bij het functioneren van lokale (veiligheids)netwerken. Hoe groot hun slagkracht is in termen van beoogde en gewenste beleidsuitkomsten, hangt in belangrijke mate af van het aantal participanten, of zij elkaar vertrouwen, wat hun politieke, economische en juridische status is, of ze tot een gedeelde visie kunnen komen en of (strijdige) competenties en taakstellingen tot een werkbaar geheel kunnen worden gesmeed (Ansell & Gash 2007; McGuire 2002). Spanningen en conflicten zijn eerder regel dan uitzondering.

Hoewel het horizontale (egalitaire) karakter van netwerken in vele toonaarden is bezongen, blijken zij niet zonder hiërarchische inbedding te kunnen (Hill & Lynn

2005; Loader & Walker 2005). De overheid vervult nog altijd een vitale functie binnen organisatienetwerken, niet in de laatste plaats als het om sociale veiligheid gaat. Het is dus niet verwonderlijk dat er veel belang wordt gehecht aan een sturende overheid. Qua organisatie van en coördinatie over veiligheidsnetwerken wordt er steeds meer van gemeenten verwacht. Zij moeten 'lokale daadkracht' binnen het netwerk organiseren (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2006). Regie is dan het toverwoord. Er ligt op dit moment een wetsvoorstel om die regierol bij gemeenten juridisch verder te verstevigen (zie het artikel van Terpstra en Krommendijk elders in dit nummer voor een uitvoeriger beschouwing). Daarmee moet een gefragmenteerde aanpak van (on)veiligheid worden tegengegaan. Niettemin geven commentatoren aan dat gemeenten vaak de 'zwakste schakel' van lokale veiligheidsnetwerken zijn (SMVP 2006). Het lukt gemeenten niet goed om krachten binnen het veiligheidsnetwerk te bundelen.

Op een klein aantal (beleidsgerichte) studies na (zie AEF 2006; Van Delden 2009; Pröpfer e.a. 2004; Van der Wijdeven e.a. 2006) is er in Nederland niet of nauwelijks systematisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar de werking van lokale organisatienetwerken en de (regie)rol van gemeenten hierin. Datzelfde geldt voor onderzoek naar lokale veiligheidsnetwerken in het bijzonder (onder andere Bakker 2009; Terpstra & Kouwenhoven 2004). We hebben weinig inzicht in hoe dit type netwerken eruit ziet en functioneert. Meer kennis kan een bijdrage leveren aan oplossingsrichtingen voor het geschetste probleem waar gemeenten mee kampen. Dit artikel levert hieraan een empirische bijdrage door een (deels geanonimiseerd) grootstedelijk veiligheidsnetwerk dat zich bezighoudt met de bestrijding van lokale alcohol- en drugsoverlast te beschrijven en te analyseren. De te beantwoorden vraag is drieërlei: hoe ziet het betreffende netwerk eruit, welke plaats heeft de gemeente hierin, en wat is het oordeel van de betrokkenen over het functioneren van het veiligheidsnetwerk? Eerst wordt het theoretisch kader betreffende het in kaart brengen van netwerken, de structuur van interorganisatorische relaties, de fungerende prominente partijen, hun informatie- en machtspositie, en de invulling van de regiefunctie geschetst. Daarna bespreken we onze methodologie en worden de resultaten van ons onderzoek gepresenteerd. De in het theoretisch kader aangesneden thematieken vormen hierbij de rode draad. Afsluitend trekken we conclusies, interpreteren we uitkomsten en doen we enkele aanbevelingen over handvatten die de gemeente nodig heeft om haar regierol succesvoller te kunnen invullen.

Theorie

Zowel vanuit een bestuurskundige (en politicologische) als een criminologische invalshoek is er veel over thema's als de 'horizontalisering van bestuur', netwerkvorming en *governance* gepubliceerd. In een paar zinnen samengevat luidt het theoretische uitgangspunt van netwerkbenaderingen dat 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren' (Klijn & Koppenjan 1994, 148). De positie en

rol van (lokale) overheden binnen organisatienetwerken zijn daarmee een groot discussiepunt in wetenschappelijke studies: in welke mate en op welke wijze draagt de lokale overheid zorg voor sturing – en lukt dit naar behoren?

Om meer empirische profilering aan deze discussies te geven zullen we een aantal stappen zetten. Allereerst moet een netwerk helder ‘in kaart’ (Dupont 2006) worden gebracht: welke organisaties doen mee en hoeveel zijn er in totaal betrokken bij een netwerk – oftewel: wat is de structuur van het netwerk? Hieruit volgt tevens de structuur van de onderlinge relaties. Netwerken kunnen hecht of losjes zijn georganiseerd, partijen hebben mogelijk formele afspraken gemaakt (notulen, contracten, convenanten) of verkeren op informele (persoonlijke relaties, onderling vertrouwen) voet met elkaar (Provan & Kenis 2007). Ten slotte gaat het om de posities die afzonderlijke spelers in een netwerk bezetten. Wat is de centraliteit van spelers binnen het netwerk?

De veronderstelling daarbij is dat een centrale positie in het netwerk een vereiste is om op een goede wijze regie te kunnen voeren (Agranoff 2006). Organisaties aan de rand van een netwerk hebben immers minder relaties en contacten met medeorganisaties dan degene met een grote mate van centraliteit. Willen gemeenten regie kunnen voeren, dan moeten zij, als eerste randvoorwaarde, een solide ankerpunt vormen bij de totstandkoming en uitvoering van lokaal (veiligheids)beleid.¹ Meer in concreto gaat het hier om de coördinatie van gezamenlijke activiteiten, het stimuleren van samenwerking, het aansturen van betrokkenen, het zoeken naar afstemming en het creëren van consensus, alsmede het monitoren van de voortgang (Terpstra 2001; Span e.a. 2009). Een centrale positie is echter niet genoeg om effectief (doeltreffend) regie te kunnen voeren. Deze doelstelling wordt vergroot als een organisatie in voldoende mate op de hoogte is van actuele situaties, kennis heeft over de potentie van relevante partijen in het veld en inhoudelijke expertise bezit (Poldony & Page 1998). Een goede informatiepositie is, kortom, een tweede randvoorwaarde voor het succesvol kunnen uitvoeren van gemeentelijke regietaken.

Desalniettemin kan de spreiding van taken, middelen en bevoegdheden binnen netwerken zo groot zijn, dat het erg lastig is om deelnemers tot samenwerking te bewegen. De mogelijkheid om van overheidswege in te grijpen, een stok achter de deur te hebben (Braithwaite 1997), betreft daarom een derde randvoorwaarde. In dit verband wordt in bestuurskringen het enigszins modieuze begrip ‘doorzettingsmacht’ (zie bijvoorbeeld CCV & SMVP 2010) gebezigd. Gebruikelijker is het om kortweg over ‘macht’ te spreken: het vermogen om, min of meer duurzaam, een persoon of groep ertoe te bewegen iets (niet) te denken of (niet) te doen, wat wordt geassocieerd met het eenzijdig kunnen afdwingen van eisen door het aanwenden van sancties of de dreiging daarmee (Kuypers 1976, 86). Voor de gemeente kan het echter onwenselijk en onuitvoerbaar zijn doorzettingsmacht,

1 Behalve een randvoorwaarde voor regie kan een grote mate van centraliteit ook het gevolg zijn van regievoering (causaliteitsprobleem). In dit onderzoek gaan wij uit van de situatie zoals die momenteel is – oftewel: welke positie de organisaties thans in het netwerk bezetten en in hoeverre nu door hen regie wordt gevoerd. Voor de beantwoording van de vraag of het geslaagd optreden van een organisatie (zoals het succesvol op zich nemen van de regiefunctie) een prominenter positie tot gevolg heeft, is vervolgonderzoek nodig.

om het bestuursjargon toch maar vast te houden,² in stelling te brengen. Het ontbreekt gemeenten regelmatig aan mogelijkheden tot (financieel en juridisch) ingrijpen in overlegsituaties of op de werkvloer. Bovendien bestaat het risico dat getormenteerde relaties hierdoor nog verder onder druk komen te staan. Een gemeente zal waarschijnlijk eerder proberen eenmalige of iteratieve invloed uit te oefenen – een ‘zachtere’ vorm van effecten sorteren door middel van praten, onderhandelen en consensusvorming. Het kan, kortom, beter zijn om (beperkte) invloed dan (doorzettings)macht uit te oefenen.

Methodologie

Dergelijke constatering geven aanleiding om nader te analyseren hoe de gemeentelijke regie over lokaal veiligheidsbeleid in de praktijk vorm krijgt, en hoe organisatienetwerken functioneren. Om hier meer helderheid over te krijgen hebben we een (deels geanonimiseerde) casestudy verricht naar de aanpak van een lokaal veiligheidsnetwerk rondom drugs- en alcoholoverlast in Amsterdam. In de maanden mei tot en met september 2009 heeft de dataverzameling voor het onderzoek plaatsgevonden. Op basis hiervan is een sociale netwerkanalyse uitgevoerd met behulp van het computerprogramma UNICET (Borgatti e.a. 1999). Door middel van deze analyse wordt een eerste indruk verschaft van de relaties tussen de organisaties die betrokken zijn bij het netwerk ter bestrijding van drugs- en alcoholoverlast in een hoofdstedelijk stadsdeel. Het netwerk wordt als het ware ‘geobjectiveerd’. Er ontstaat in slechts twee stappen een overzichtelijk beeld van alle betrokken organisaties en hun plaats ten opzichte van elkaar in het netwerk. In één oogopslag wordt duidelijk wie een middenpositie inneemt en wie een perifere positie (mate van centraliteit), hoe hecht het netwerk is en hoeveel stappen er gemiddeld tussen deelnemers liggen. Tevens bestaat de mogelijkheid om verschillende typen netwerken te onderscheiden (en te vergelijken), bijvoorbeeld of een netwerk is opgebouwd uit formele of informele contacten, of hoe frequent contact binnen een netwerk plaatsvindt. Dit vormt de basis voor een derde stap: diepgravender kwalitatief onderzoek naar de precieze aard van de gevonden relaties tussen partijen. Werken de organisaties volgens de respondenten goed samen of doen zich juist problemen voor, verloopt de informatievoorziening naar behoren, wie heeft de regie? Hierna worden de drie stappen toegelicht.

Als eerste stap is aan de betrokken veiligheidscoördinator, de gemeentelijke spil in het web, gevraagd een overzicht te geven van alle bij het netwerk ‘bestrijding alcohol- en drugsoverlast’ aangesloten organisaties. Deze lijst is vervolgens aan de betrokkenen zelf voorgelegd tot we een volledig beeld hadden (er werden geen nieuwe organisaties meer toegevoegd). Daarna (tweede stap) is door middel van één vraag geïnventariseerd met welke partijen de geïnterviewde organisatie geregeld contact heeft. Hiervoor is de contactpersoon van de betreffende organisatie gevraagd aan te geven hoe vaak zijn of haar organisatie weer contact heeft met

2 In feite verschillen klassieke definities van ‘macht’ niet zoveel van de nieuwe uitdrukking ‘doorzettingsmacht’. Ook bij het laatste gaat het om knopen doorhakken en zaken doorzetten of door drukken. Zo bezien is het eigenlijk een pleonasme.

andere partijen die in de geïnventariseerde lijst zijn opgenomen. Met behulp van het computerprogramma UNICET zijn op basis van deze gegevens meerdere lijndiagrammen gecreëerd. Zoals eerder gezegd, is het voordeel van de sociale netwerkanalyse dat het vrij eenvoudig relaties tussen organisaties in een complex lokaal veiligheidsnetwerk zichtbaar maakt. De beperking van de gehanteerde methode is evenwel dat het weinig informatie oplevert over de interne strubbelingen en conflicten die binnen netwerken onherroepelijk de kop opsteken. Daarom hebben we, als derde stap, kwalitatieve, semigestructureerde interviews met de vertegenwoordigers van de bij het netwerk betrokken organisaties afgenomen. Deze interviews waren deels bedoeld ter validatie van het voorgaande: wat zijn volgens de respondenten de meest centrale organisaties in het netwerk – en klopt onze eerdere kwantitatieve analyse met hun visie? Verder kon gedetailleerder naar de frequentie en aard van contacten, onderlinge verhoudingen en het optreden van tegengestelde visie en belangen worden gevraagd. Tot slot hebben de respondenten in het interview een persoonlijk oordeel gegeven over het dagelijks functioneren van het veiligheidsnetwerk.

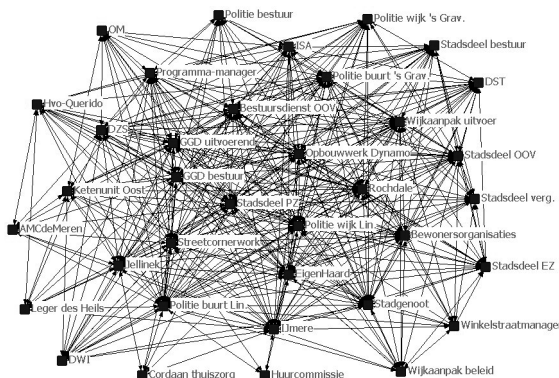
Resultaten

In deze paragraaf worden de empirische resultaten van het onderzoek uiteengezet en wordt nader ingegaan op de implicaties van deze bevindingen. Het eerste onderwerp betreft de vraag hoe het lokale veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast er schematisch uitziet. Het tweede thema gaat in op de meest prominente organisaties in het netwerk. Hierbij besteden we kort aandacht aan controverses die tussen (vertegenwoordigers van) organisaties bestaan. Als derde onderwerp gaat de belangstelling uit naar de informatiepositie en machtspositie van prominente deelnemers. Ten vierde wijden we uit over de invulling van de gemeentelijke regiefunctie. Heeft het stadsdeel de regie en hoe krijgt deze gestalte? Tot besluit gaan we in op het oordeel van geïnterviewde respondenten: verloopt samenwerking naar wens, voert de lokale overheid (het stadsdeel) naar behoren regie, wat is überhaupt de partij die het beste regie zou moeten voeren?

Het netwerk in kaart

Uit de inventarisatie voor de kwantitatieve netwerkanalyse komt naar voren dat er in totaal maar liefst 36 partijen betrokken zijn bij het netwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast. Verschillende afdelingen die onder één organisatie vallen (zoals meerdere afdelingen van het stadsdeel) zijn bij deze telling als afzonderlijke partijen geteld. De diversiteit van typen partijen is groot. We onderscheiden politiediensten, gemeentelijke diensten, zorginstellingen, hulpverleners, opbouwwerkers, woningcorporaties, een beveiligingsbedrijf en overige organisaties. Verder is er sprake van een behoorlijk uitvoeringsgericht netwerk. Van alle partijen zijn er 23 puur operationeel; zij staan in direct contact met zowel burgers als de overlastgevendende doelgroep. De overige 13 zijn zowel bij de vorming als bij de implementatie van het beleid betrokken. Tot slot is het opvallend dat het onderzochte netwerk meer organisaties bevat waarvan veiligheid niet de primaire

Figuur 1: Het netwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast



taak is (24) – bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, hulpverleners en de GGD – dan organisaties die veiligheid wel tot hun primaire taak rekenen (12), zoals de politie, stadstoezicht en een particuliere beveiligingsfirma. Figuur 1 biedt een grafisch overzicht van het netwerk.

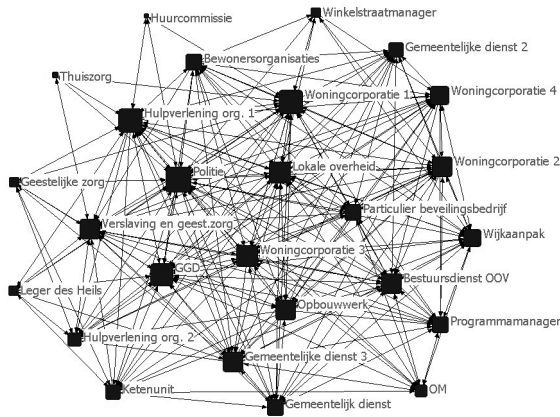
Een belangrijk kenmerk van een netwerk is de dichtheid (*density*) die het heeft: in hoeverre hebben de verschillende organisaties echt contact met elkaar? Organisaties in een ‘dicht’ (of ‘hecht’) netwerk – een netwerk met veel onderlinge contacten – worden verondersteld makkelijker tot samenwerking en informatie-uitwisseling te komen (Coleman 1988; Rowley e.a. 2000). De dichtheid van een netwerk kan op meerdere manieren worden bepaald. Ten eerste kan dit door het totaal aantal daadwerkelijke relaties tussen organisaties te delen door het totaal aantal mogelijke relaties (Wasserman & Faust 1994). Het onderzochte netwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast heeft een dichtheidsscore van 0.53: iets meer dan de helft van de mogelijke relaties tussen organisaties is ook een daadwerkelijke relatie.

Ten tweede kan worden berekend wat de gemiddelde afstand is die er bestaat tussen twee organisaties (Scott 1991). Dat blijkt in het onderzochte veiligheidsnetwerk anderhalve stap te zijn. Ten derde kan een cohesiemaat worden berekend (Borgatti e.a. 1999). In dit netwerk is dat 0.76 op een schaal van 0 tot 1 (waarbij 1 ‘volledige’ cohesie inhoudt). Het netwerk is dus, zoals ook figuur 1 laat zien, redelijk ‘dicht’; er zijn vrij veel onderlinge contacten. Toch ligt de frequentie van contacten in het netwerk tamelijk laag. Gemiddeld hebben de organisaties minder dan één keer per week contact. Voor de meeste betrokken organisaties is het tegengaan van alcohol- en drugsproblematiek een bijkomend onderwerp ten opzichte van hun *corebusiness*. Dit is in lijn met onze bevinding dat het merendeel van de organisaties veiligheid niet als primaire taak heeft.

Prominente partijen en centrale positie

In figuur 2 zijn subafdelingen van organisaties (wijkteams bij de politie, afdelingen van de gemeenten) samengevoegd. Hierdoor ontstaat een overzichtelijk beeld van posities van de organisaties als geheel in het netwerk. De mate van centrali-

Figuur 2: Centrale organisaties in het gehele netwerk



teit (de eerste randvoorwaarde voor een potentieel succesvolle regie) van deze organisaties in het onderzochte veiligheidsnetwerk kan voorts worden berekend aan de hand van de *indegree*- en *outdegree*-relaties die zij onderhouden – oftewel: het aantal inkomende relaties (organisaties die aangeven contact te hebben met organisatie X) en het aantal uitgaande relaties (organisaties waarmee organisatie X contact zegt te hebben).³ Hoe hoger deze twee cijfers, des te groter is het ‘knooppunt’ van de desbetreffende organisatie. Zoals gevisualiseerd in figuur 2 neemt de gemeentelijke overheid – dat wil zeggen: het stadsdeel – met 20 ingaande en 20 uitgaande relaties een centrale plaats in binnen het veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast. Dat geldt echter voor meerdere organisaties. In de top drie van het netwerk zitten, nog voor de gemeente, de politie (23/25) en de GGD (22/22). Deze organisaties hebben dus allemaal een vooraanstaande positie waar vanuit in potentie regie over het onderzochte netwerk kan worden gevoerd. Verder zij opgemerkt dat de woningbouwcorporaties en hulpverleningsorganisaties eveneens sterk in het netwerk geworteld zijn. Dat heeft er mee te maken dat het stadsdeel kampt met een flink aantal drugspannen dat moet worden aangepakt, en met de intensieve zorg die verslaafden krijgen.

De meest prominente organisaties treffen elkaar geregeld in uiteenlopende formele (genotuleerde) overlegvormen. Deze hebben betrekking op concrete cases van drugspannen en alcoholmisbruik, waarbij er wordt ingegaan op de signalering van problemen en de aanpak hiervan. Er wordt ook gepraat over de strategische inzet van Vliegende Brigades (teams van politie, gemeentelijke toezichthouders en hulpverleners) op *hotspots* in de wijk. Binnen het stadsdeel vindt bestuurlijke afstemming plaats, zowel binnen kleine kring (meldpunt ‘zorg en overlast’, politie, hulpverlening) als in een groot beraad van relevante organisaties. Een buurt-beheergroep heeft als taak contacten te onderhouden tussen het stadsdeel, de

3 Er is een hoge, maar geen 100% correlatie tussen *indegree*- en *outdegree*-relaties. Een mogelijke verklaring is dat de geïnterviewde persoon niet exact op de hoogte is van alle contacten die zijn of haar organisatie in het netwerk heeft.

politie, woningbouwverenigingen, winkeliers en bewoners. Door deze overlegvormen heen zit een aantal convenanten verweven waarin afspraken zijn gemaakt over 'maatschappelijke steun en hulpverlening', over het 'delen' alsook het 'verstrekken' van informatie betreffende (individuele) cases, en over het 'stroomlijnen van samenwerking tussen partijen teneinde drugs- en drankoverlast te doen verminderen'. De inhoud van deze convenanten geeft een indicatie van interne meningsverschillen tussen de samenwerkende partijen. Een voorbeeld van een heikel punt dat uit de interviews naar voren komt, draait om de informatie-uitwisseling tussen de partijen. Zo rapporteren enkele respondenten dat sommige partijen informatie bij zich houden en dat er niet netjes wordt omgegaan met de privacy van cliënten, of dat er (nog) geen duidelijke afspraken omtrent het omgaan met privacykwesties bestaan. Ook melden respondenten een aantal keer dat de informatie-uitwisseling wel tot stand komt, maar dit niet snel genoeg en op inefficiënte wijze verloopt. Zij stellen dat er te veel afgevaardigden per organisatie bij overleggen aanwezig zijn, zodat vergaderingen onnodig 'stroperig' verlopen.

Informatiepositie

In overeenstemming met de kwantitatieve analyses geven geïnterviewde vertegenwoordigers van de betrokken organisaties aan dat vooral het stadsdeel, de politie en de GGD prominent aanwezig zijn binnen het veiligheidsnetwerk ter bestrijding van drank- en drugsoverlast. De genoemde organisaties hebben volgens de geïnterviewden veel praktijk- en beleidsinformatie, alsmede kennis om problemen aan te pakken, tot hun beschikking. Deze organisaties voldoen hiermee dus aan de tweede randvoorwaarde voor het voeren van regie: een goede informatiepositie. Opvallend is dat respondenten ten opzichte van het stadsdeel vooral de GGD en de politie veel expertise en kennis van praktijksituaties toebedelen. Dat valt te verklaren doordat de gemeente voornamelijk in formele vergadercircuits participeert en, in tegenstelling tot de GGD en de politie, niet of zeer beperkt op de werkvloer ('op straat') aanwezig is.

Doorzettingsmacht (of beter: invloed)

Geen van de geïnterviewden geeft aan dat er daadwerkelijk doorzettingsmacht in het netwerk wordt toegepast, dat de gemeenten samenwerking forceert. Dit kan mogelijk worden verklaard uit het gegeven dat gemeentelijke overheden maar heel beperkt juridische en financiële dwangmaatregelen kunnen toepassen. Bovendien blijkt uit de interviews dat het gebruik van dwangmaatregelen niet wordt gewaardeerd. Partijen beschouwen het veiligheidsnetwerk vooral als collegiaal samenwerkingsverband. Volgens verscheidene respondenten zijn masseren, stimuleren en plooiën de meest gewenste en toegepaste methoden om de betrokken partijen in het netwerk tot medewerking te bewegen. Zoals in bovenstaande theoretische beschouwing al werd vermoed, kan de gemeente anderen inderdaad niet tot samenwerking dwingen (macht), hoogstens verleiden (invloed). In dit licht blijkt het uitoefenen van invloed eerder een randvoorwaarde voor een succesvolle regie dan de door beleidsmakers gewenste 'doorzettingsmacht'. Hierbij zij opgemerkt dat, naast formele contacten (als vergaderingen), informele contacten

(op de werkvloer) geschikt zijn om invloed op andere organisaties uit te oefenen. Op dit vlak neemt het stadsdeel, in tegenstelling tot de GGD en politie, geen solide positie in. Vertegenwoordigers van het stadsdeel zijn vooral bij genoteerde vergaderingen aanwezig of nemen deel in convenanten. Als de gemeente al invloed kan uitoefenen, betreft dat merendeels besluitvorming tijdens formele bijeenkomsten. De werkvloer in de wijk blijft voor het grootste gedeelte buiten beeld. Aan de 'nieuwe' derde randvoorwaarde, het uitoefenen van invloed (in plaats van doorzettingsmacht), kan de gemeente dus ook maar beperkt voldoen.

Invulling van de regiefunctie

Wanneer we de regietaken van 'activiteiten coördineren', 'samenwerking stimuleren', 'consensus vormen' en 'organisaties aansturen' in ogenschouw nemen, blijkt dat het stadsdeel (met name de Dienst Openbare Orde en Veiligheid) een gewichtige plek inneemt. Niettemin geven geïnterviewden aan dat behalve het stadsdeel ook andere partijen regie voeren. Zo is de politie volgens hen betrokken bij het coördineren van activiteiten en de GGD bij het stimuleren van samenwerking tussen partijen. Deze bevinding staft hetgeen wat uit de sociale netwerkanalyse naar voren is gekomen: het stadsdeel neemt niet als enige partij een prominente positie in het netwerk in. Organisaties die ook aan de randvoorwaarden voor het uitvoeren van regie voldoen, bijvoorbeeld door hun goede informatiepositie, zoals de politie en de GGD, blijken zich ook daadwerkelijk bezig te houden met het voeren van regie. Opmerkelijk is dat de helft van de respondenten rapporteert door geen enkele partij te worden aangestuurd. Er kan dus worden gesproken van een versnipperde regie op het netwerk ter bestrijding van drugs- en alcoholoverlast.

Toch vinden veel respondenten dat het stadsdeel bij uitstek geschikt is voor het voeren van regie. Dit gemeentelijk orgaan staat, in hun ogen, 'boven de partijen' en kan daardoor goed coördineren, samenwerking bewerkstelligen, consensus creëren en aansturen. Hoewel GGD en politie in de praktijk regietaken uitvoeren, wordt het niet wenselijk gevonden dat zij een hoofdrol gaan spelen. De enkele organisatie die een rol voor de politie ziet weggelegd, denkt aan een duofunctie tussen politie en stadsdeel. In lijn hiermee komt volgens onze respondenten de regiefunctie van de gemeente er redelijk vanaf: 68% geeft een voldoende, 25% een onvoldoende (7% heeft geen antwoord gegeven). Er wordt gesproken over een correcte aansturing van het veiligheidsnetwerk, duidelijke afspraken en heldere contracten, korte lijnen en prettig samenwerken. Gelijktijdig stellen respondenten dat het stadsdeel zijn positie en rol verder moet verstevigen en dat het meer kennis en kunde over dossiers (zoals specifieke problemen in de wijk) zou moeten opdoen. Respondenten die negatiever oordelen vinden dat het stadsdeel weinig doorzettingsmacht heeft om te sturen en dat er daarom moeilijk van 'regie' kan worden gesproken.

Dagelijks functioneren netwerk

Ter afsluiting hebben we de respondenten gevraagd hoe zij over hun collega's in het veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast denken. Hebben zij vertrouwen in elkaar en in het dagelijks functioneren van hun netwerk? Alle betrokken organisaties zeggen een basaal vertrouwen te hebben dat afspra-

ken worden nagekomen en zijn ook vaak content over de samenwerking met anderen. Toch is een opmerkelijke bevinding dat het stadsdeel in de lijst van deelnemende netwerkorganisaties waarin men vertrouwen heeft en waarover men tevredenheid toont met betrekking tot de onderlinge samenwerking, buiten de top 10 valt. Onder meer hulpverlening (83% positief), de politie (83% positief), woningbouwcorporaties (70% positief), maar ook een beveiligingsbedrijf (70% positief) scoren hoger. Nu is het overdreven te stellen dat het stadsdeel wantrouwen geniet – de score is nog altijd 50% positief en 50% negatief of neutraal. Nochtans ligt het aandeel respondenten dat (veel) vertrouwen in de gemeente zegt te hebben aanmerkelijk lager dan bij anderen. Mogelijk hangt deze bevinding samen met de zwakke positie die het stadsdeel in het informele circuit (wandelingen, werkvloer) inneemt. Het matige vertrouwen in het stadsdeel kan een succesvolle regiefunctie in de weg staan. Vertrouwen in elkaar is immers wenselijk als samenwerking vooral tot stand komt door overleg, duwen en trekken, en het scheppen van overeenstemming.

Conclusie en discussie

De sociale netwerkanalyse heeft aangetoond dat het stadsdeel (of beter gezegd: verschillende afdelingen van het stadsdeel) een belangrijke positie inneemt in het onderzochte lokale veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugoverlast. Ambtelijke vertegenwoordigers onderhouden met veel relevante organisaties contact. Zij hebben vooral formele contacten met anderen – contacten die in genotuleerde vergaderingen plaatsvinden of anderszins op schriftelijke afspraken zijn gebaseerd. Daarmee is aan de eerste voorwaarde voor geslaagde regievoering, het innemen van een centrale positie binnen het netwerk, voldaan. Deze centrale rol van het stadsdeel is echter niet uniek. Politie en GGD, alsmede hulpverlening en woningbouwcorporaties, bezetten evenzeer prominente posities. De verschillende afdelingen van de politie nemen zowel in het formele als in het informele circuit een invloedrijke plek in. De positie van de politie is in dit opzicht dus sterker dan die van het stadsdeel, dat vooral in het informele netwerk zwak scoort. Daarbij komt dat de politie, evenals de GGD, hulpverleners en woningbouwcorporaties, over meer praktische informatie en expertise dan het stadsdeel beschikt. Zij is nadrukkelijker in het werkveld aanwezig. Hiermee voldoet de gemeente slechts in bescheiden mate aan de tweede randvoorwaarde van een goede informatiepositie. De gemeente neemt hiermee echter geen unieke positie in en de informatie die verkregen wordt, komt voornamelijk uit het formele circuit. Doorzettingsmacht, als derde en laatste randvoorwaarde, komt vanuit het stadsdeel niet of nauwelijks voor – er zijn ook weinig instrumenten beschikbaar – en wordt als onwenselijk voor de onderlinge verhoudingen ervaren. Invloed uitoefenen op basis van praten en onderhandelen, van geven en nemen, blijkt een grotere betekenis te hebben. Evenwel bezet het stadsdeel geen duidelijke plek in het operationele werkveld, hetgeen juist van belang is bij informele beïnvloeding en het kweken van onderling vertrouwen. Afgezet tegen bijvoorbeeld de politie en hulpverlening is de gemeente geen belangrijke speler op het uitvoeringsniveau.

Door het 'drukke midden' van het veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast – naast de gemeente voldoen ook de GGD en politie (en soms zelfs beter) aan de genoemde randvoorwaarden voor regievoering – is er een versnipperde regie ontstaan. Dit is niet per definitie problematisch. Over het algemeen blijken de organisaties redelijk positief over het netwerk te zijn gestemd. Desalniettemin laat ons onderzoek niet de tegenwoordig gewenste regiefunctie van het stadsdeel zien. Ofschoon een meerderheid van de ondervraagde respondenten te kennen geeft dat regievoering primair de taak van het stadsdeel zou moeten zijn, ontbreekt het de gemeente uiteindelijk aan eenduidig overwicht en mist ze het volle vertrouwen van alle deelnemers – een paradox die ten minste drie verklaringen toelaat. Ten eerste heeft de gemeente een ingewikkeld takenpakket. Er worden hoge eisen gesteld aan het laten functioneren van 'integrale veiligheid' en het voeren van 'regie'. Organisaties in het veld zijn niet snel tevreden. Een mogelijke tweede oorzaak is dat het stadsdeel voornamelijk op de achtergrond opereert. Hoewel de meerderheid van onze respondenten vindt dat de gemeente als overheidsorgaan een sleutelpositie zou moeten bezetten, toont het onderzoek aan dat het stadsdeel een onvoldoende sterke positie in het informele netwerk inneemt – of anders gezegd: het stadsdeel zit te weinig op uitvoerend niveau om effectief regie over het dagelijkse reilen en zeilen van het veiligheidsnetwerk te kunnen voeren.

Dientengevolge, als derde en laatste verklaring, blijkt uit onze casestudy dat er binnen netwerken continu belangentegenstellingen en conflicten bestaan, bijvoorbeeld over het delen van informatie. Het zich constant voordoen van dit soort conflicterende belangen binnen het onderzochte veiligheidsnetwerk heeft denkbare negatieve consequenties voor wederzijdse tevredenheid. Op het punt van regie is er voor het stadsdeel dus een wereld te winnen (of negatiever gesteld: zit het in een lastig pakket), omdat informele betrekkingen zich hoofdzakelijk op de werkvloer afspelen, terwijl gemeentelijke diensten op formele vergadercircuits zijn gericht. Behalve dat de gemeente weinig mogelijkheden heeft tot 'doorzettingsmacht' en partijen het gebruik hiervan niet gaarne accepteren, lijkt het bieden van extra bevoegdheden dus ook nog eens weinig zin te hebben als de afstand tussen het stadsdeel en de uiteindelijke beleidsuitvoering groot blijft. Als de gemeente de ambitie heeft haar invloed in lokale veiligheidsnetwerken te versterken, dan is het aanbevelingswaardig om ambtenaren meer in het dagelijkse werk van de wijk te laten participeren. Hier bevinden zich immers informele contacten om vertrouwen te winnen en praktijkgerichte samenwerkingsverbanden te creëren – een positie die onder meer de politie wel, maar de gemeente niet goed bezet. Als het stadsdeel op dit punt een prominentere voortrekkersrol op zich neemt, zal dat vermoedelijk een positieve uitwerking hebben op de kracht van gemeentelijke regie en daarmee op het functioneren van het veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast als geheel.

Literatuur

- AEF (2006) *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen: Quickscan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Agranoff, R. (2006) Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(6), 56-65.
- Ansell, C. & A. Gash (2007) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bakker, I. (2009) *Van goede wil en samenwerking: Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis Institute.
- Borgatti, S.P., M.G. Everett & L.C. Freeman (1999) *UNICET 5.0; Version 1.00*. Natick: Analytic Technologies.
- Braithwaite, J. (1997) On speaking softly and carrying big sticks: Neglected dimensions of a republication separation of powers. *University of Toronto Law Journal*, 47(3), 305-361.
- CCV & SMVP (red.) (2010) *Regie op veiligheid effectief?* Utrecht/Dordrecht: CCV/SMVP.
- Coleman, J.S. (1988) Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Crawford, A. (1999) *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Delden, P. van (2009) *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Genneep.
- Dupont, B. (2004) Security in the age of networks. *Policing & Society*, 14(1), 76-91.
- Dupont, B. (2006) Mapping security networks: From metaphorical concept to empirical model. In: J. Fleming & J. Wood (red.), *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: UNSW Press, 35-59.
- Hill, J.H. & L.E. Lynn (2005) Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security: Explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppejan (1994) Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11(2), 143-167.
- Kuypers, G. (1976) *Grondbegrippen van politiek*. Utrecht: Het Spectrum.
- Loader, I. & N. Walker (2005) State of denial? Rethinking the governance of security. *Punishment and Society*, 6(2), 221-228.
- McGuire, M. (2002) Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006) *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht organiseren*. Den Haag.
- Poldony, J.M. & K.L. Page (1998) Network forms of organization. *Annual Review of Sociology*, 24, 57-76.
- Pröpper, I., B. Litjens & E. Weststeijn (2004) *Lokale regie uit macht of uit onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Provan, K.G. & P. Kenis (2007) Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Management*, 18(2), 229-252.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

- Rowley, T., D. Behrens & D. Krackhardt (2000) Redundant governance structures: An analysis of structural and relational embeddedness in the steel and semiconductor industries. *Strategic Management Journal*, 21(3), 369-386.
- Scott, J. (1991) *Social network analysis: A handbook*. Londen: Sage.
- SMVP (2006) *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: SMVP.
- Span, K., K. Luijkx, J. Schols & R. Schalk (2009) De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.
- Terpstra, J. (2001) Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 15(2), 141-168.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (uitgave Commissie Politie en Wetenschap).
- Wasserman S. & K. Faust (1994) *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: University Press.
- Wijdeven, T. van de, E. Cornelissen, P. Tops & F. Hendriks (2006) *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Tilburg/Rotterdam: Universiteit van Tilburg/SEV.
- Wood, J. & C.D. Shearing (2007) *Imagining security*. Cullompton: Willan.