

# Lokaal Veiligheidsbeleid in de Gemeente Utrecht

*Politie en gemeente, partners in  
veiligheid*



Scriptie voor het Masterprogramma Publiek Management van de opleiding Bestuurskunde.  
Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Auteur**

Naam: Jurjen van der Poel  
Studentnummer: 283879  
Plaats: Utrecht

**Begeleiders:**

|                          |                                |
|--------------------------|--------------------------------|
| Dr. A. van Sluis         | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Dr. A. Cachet            | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Dhr. K. Vergeer          | Politie Utrecht                |
| Mevr. drs S. Kloppenborg | Politie Utrecht                |

**Datum scriptie:**

12 november 2008

**Datum afstuderen:**

12 december 2008

## **Woord vooraf**

Voor u ligt een afstudeerscriptie, geschreven naar aanleiding van een onderzoeksstage bij de politie in de gemeente Utrecht. Lokaal veiligheidsbeleid is, in één van de meest onveilige steden van Nederland, haast als vanzelfsprekend een zeer belangrijk thema. Maar zit juist vanwege de vele problemen in de stad ook vrij complex in elkaar. Bij de politie in de stad Utrecht bestond duidelijk de behoefte aan het verkrijgen van meer kennis over de werking van het veiligheidsbeleid in de stad. In dit onderzoek probeer ik aan de hand van een aantal relevante beleidsthema's en met behulp van een aantal bestuurskundige inzichten het veiligheidsbeleid in de stad te analyseren.

Alvorens ik het uiteindelijke onderzoek aan u als lezer presenteer wil ik op deze plaats een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats wil ik mijn stagebegeleiders, Klaas Vergeer en Susan Kloppenborg, bedanken voor de mogelijkheden die zij mij hebben geboden. Ik had al jaren een speciale affiniteit voor de politie, dus een mooiere stageplek was voor mij niet denkbaar. Ik heb veel vrijheid gekregen en kon heel zelfstandig mijn onderzoeksactiviteiten verrichten. We verschilden wel eens van inzicht, maar over het algemeen was het voor mij een prettige en leerzame tijd. Naast mijn begeleiders wil ik ook de andere mensen die mij tijdens de stage hebben ondersteund, zowel bij de politie als bij de gemeente, bedanken en natuurlijk in het bijzonder diegene met wie ik een interview heb mogen doen. De interviews waren inhoudelijk van hoog niveau en zij zijn allen bereid geweest de diepte in te gaan op de voor het onderzoek relevante onderwerpen.

In de tweede plaats wil ik graag Dr. Arie van Sluis van de Erasmus Universiteit in het bijzonder bedanken voor de begeleiding die hij mij heeft gegeven gedurende het gehele afstudeerproces. Onze contactmomenten waren doorgaans zeer intensief en zijn ervaring en inzichten op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid waren voor mij erg belangrijk bij het maken van de juiste onderzoekskeuzes. De discussies die we hadden heb ik vooral als ontspannen en leerzaam ervaren. Het is een lang traject geweest en ik heb veel bewondering voor zijn geduldige en flexibele opstelling als begeleider van één van de moeilijkste uitdagingen die een student moet aangaan.

Tot slot wil ik Gert van den Hof bedanken voor het meelezen tijdens het hele schrijfproces en het doen van suggesties, zowel op taalgebied als inhoudelijk. Vele suggesties zijn door mij overgenomen en de wetenschap dat ik kon rekenen op zijn nauwkeurige feedback maakte het schrijven voor mij een stuk makkelijker. Daarnaast bedank ik Dr. Lex Cachet voor fungeren als tweede lezer.

Jurjen van der Poel

12-11-2008

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>WOORD VOORAF</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>1 INLEIDING</b> .....   | <b>5</b>  |
| 1.1 AANLEIDING.....  | 5         |
| 1.2 PROBLEEMANALYSE.....   | 6         |
| 1.3 ONDERZOEKSDOEL.....  | 6         |
| 1.4 PROBLEEMSTELLING.....  | 7         |
| 1.5 LEESWIJZER.....  | 8         |
| <b>2 BELEID, CONTEXT EN ACHTERGRONDEN</b> .....                              | <b>9</b>  |
| 2.1 VEILIGHEID.....  | 9         |
| 2.2 LOKALE VEILIGHEID.....   | 10        |
| 2.3 INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID.....   | 11        |
| 2.3.1 De ontwikkelingen vanaf de jaren '90.....                              | 11        |
| 2.3.2 De resultaten tot nu toe.....  | 13        |
| 2.4 DE POLITIE IN ONTWIKKELING.....  | 14        |
| <b>3 THEORETISCH KADER</b> .....   | <b>17</b> |
| 3.1 STURING.....   | 17        |
| 3.1.1 Sturingsconcepten.....   | 17        |
| 3.1.2 Sturing van veiligheid.....  | 19        |
| 3.2 NETWERKEN.....   | 20        |
| 3.2.1 Kenmerken van een netwerk.....   | 20        |
| 3.2.2 Onzekerheden in netwerken.....   | 21        |
| 3.2.3 Netwerkanalyse in stappen.....   | 22        |
| 3.3 REGIE.....   | 24        |
| 3.3.1 Typen regie.....   | 25        |
| 3.3.2 Invulling van de regierol.....   | 26        |
| 3.3.3 De betekenis van de regierol voor gemeenten.....                       | 27        |
| 3.4 STRATEGIEËN.....   | 27        |
| 3.4.1 Actoren en strategie.....  | 28        |
| 3.4.2 Managementstrategieën in netwerken.....                                | 29        |
| <b>4 ANALYSEKADER EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING</b> .....                | <b>31</b> |
| 4.1 ANALYSEKADER.....  | 31        |
| 4.2 METHODEN VAN ONDERZOEK.....  | 32        |
| 4.3 EMPIRISCHE AFBAKENING.....   | 34        |
| 4.4 NAAR DE PRAKTIJK.....  | 34        |
| <b>5 HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSBELEID IN ONTWIKKELING (THEMA I)</b> .....     | <b>37</b> |
| 5.1 DE OPKOMST VAN INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID: 1994 TOT 2001.....           | 38        |
| 5.2 HET PROJECT UTRECHT VEILIG: 2001-2006.....                               | 39        |
| 5.2.1 Veiligheidsbeleid krijgt meer structuur.....                           | 39        |
| 5.2.2 Samenwerking wordt versterkt.....                                      | 41        |
| 5.3 HEDEN EN TOEKOMST: 2006-2010.....  | 41        |
| <b>6 DE GEMEENTE EN DE POLITIE IN HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSNETWERK</b> ..... | <b>43</b> |
| 6.1 THEMA II: HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSNETWERK.....                          | 43        |
| 6.1.1 De relevante actoren in het veiligheidsnetwerk.....                    | 43        |
| 6.1.2 De belangen en afhankelijkheidsrelaties.....                           | 46        |
| 6.1.3 Interacties in het netwerk.....  | 47        |
| 6.1.4 Percepties van actoren.....  | 48        |
| 6.2 THEMA III: DE GEMEENTE UTRECHT ALS REGISSEUR.....                        | 52        |
| 6.2.1 Percepties op de regierol.....   | 52        |
| 6.2.2 Programmatisch werken in Utrecht.....                                  | 54        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 6.2.3    | <i>Aansturing van de politie</i> .....                                     | 56        |
| 6.3      | THEMA IV: DE POLITIE ALS STRATEGISCHE PARTNER .....                        | 57        |
| 6.3.1    | <i>De politie Utrecht</i> .....  | 58        |
| 6.3.2    | <i>Percepties van de politie</i> .....                                     | 58        |
| 6.3.3    | <i>Veiligheidsstrategie</i> .....  | 59        |
| <b>7</b> | <b>SAMENWERKING BIJ DE UITVOERING VAN VEILIGHEIDSBELEID (THEMA V).....</b> | <b>62</b> |
| 7.1      | WIJKVEILIGHEID .....   | 62        |
| 7.2      | EEN NIEUWE WERKWIJZE VOOR WIJKVEILIGHEID .....                             | 63        |
| 7.3      | SAMENWERKING IN DE WIJKEN: UTRECHT ZUID.....                               | 64        |
| 7.3.1    | <i>Wijk Zuid</i> .....   | 64        |
|          | <i>Kanaleneiland</i> .....   | 67        |
| <b>8</b> | <b>ANALYSE .....</b>   | <b>69</b> |
| 8.1      | STURINGSCONCEPTEN IN DE PRAKTIJK VAN HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSBELEID ..... | 69        |
| 8.2      | VERDIEPING VAN HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSNETWERK.....                       | 72        |
| 8.3      | REGISSEUR IN HET UTRECHTSE VEILIGHEIDSBELEID .....                         | 73        |
| 8.4      | STRATEGIEËN IN VEILIGHEID .....  | 76        |
| <b>9</b> | <b>SLOTBESCHOUWING.....</b>  | <b>78</b> |
| 9.1      | CONCLUSIES.....  | 78        |
| 9.2      | AANBEVELINGEN .....  | 82        |
| 9.3      | TERUGBLIK ONDERZOEKSPROCES .....   | 83        |
|          | <b>BRONNENLIJST .....</b>  | <b>85</b> |
|          | <b>BIJLAGE.....</b>  | <b>87</b> |

# 1 Inleiding

Het thema veiligheid staat al jarenlang hoog op de politieke agenda in Nederland. Mede daardoor is dit thema gedurende mijn studie bestuurskunde regelmatig de revue gepasseerd en is mijn interesse hiervoor toegenomen. Sinds ik in september 2006 ben begonnen met het afstudeertraject van de Master Publiek Management is het dan ook steeds mijn bedoeling geweest een onderwerp te zoeken binnen dit thema. Bij een dergelijk onderwerp dient bij voorkeur ook een passende stageorganisatie gevonden te worden. Na enige zoekwerk heb ik een goede plek gevonden waar mij de gelegenheid is geboden mijn onderzoek te doen. De stageplek in combinatie met mijn interesse voor het thema veiligheid vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Laat ik daarom allereerst de stageorganisatie en directe omgeving toelichten.

## 1.1 Aanleiding

Het betreft het Politiekorps Regio Utrecht<sup>1</sup>. De politie is een organisatie waarvoor ik al langere tijd interesse heb en waaraan ik tijdens mijn studie al veel aandacht aan heb besteed. De Politie Utrecht is een vrij groot korps dat in de hele provincie Utrecht werkzaam is. Het korps is bestaat uit 10 districten waar in totaal ca. 3600 mensen werken. De gemeente Utrecht is de grootste gemeente binnen deze regio. Deze gemeente bestaat daardoor uit vier districten. Boven al deze districten staat de korpsleiding. De burgemeester van de gemeente Utrecht is de korpsbeheerder.

De belangrijkste taak van de politie is het zorgen voor een veilige leefomgeving. Dit staat als volgt verwoord in artikel 2 van de Nederlandse Politiewet: *“De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”*. De werkzaamheden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening verricht de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Bij de opsporing van strafbare feiten staat de politie onder gezag van de officier van justitie. Achter alle activiteiten van de politie schuilt natuurlijk ook een beleid. Beleid waarin is geformuleerd hoe de politie welke taken dient uit te voeren. Steeds belangrijker wordt ook de vraag welke actoren betrokken zijn bij een bepaald onderwerp. Beleid en zeker lokaal veiligheidsbeleid wordt steeds meer op integraal niveau ontwikkeld, wat wil zeggen dat ook de politie steeds meer de samenwerking met andere actoren opzoekt.

Het korps waarbij ik mijn stage heb gelopen is, zoals gezegd, actief in de hele provincie Utrecht. In dit onderzoek heb ik er echter voor gekozen me te richten op de stad Utrecht. Binnen het korps ben ik daarom vooral actief geweest binnen de vier stadsdistricten. Deze afbakening van het onderzoeksterrein was voor mij een logische keuze aangezien mijn stagebegeleiders zich beide, als beleidsmedewerkers vanuit de politie, bezig houden met het beleid en bestuur in de stad Utrecht. De gesprekken die ik met hen voorafgaand en ook tijdens de stageperiode heb gehad zijn zeer bepalend geweest bij de keuze voor de focus van mijn onderzoek. De vragen en dilemma's waar zij mee zaten werden onderwerp van mijn onderzoek.

---

<sup>1</sup> Zie <http://www.politie.nl/Utrecht/> voor meer informatie over dit korps.

## **1.2 Probleemanalyse**

In de stad Utrecht gebruikt men de leus: “Utrecht veilig, dat doen we samen!” In beleidstermen wordt, als het gaat over samenwerking in veiligheid, dan vaak gesproken van Lokaal integraal veiligheidsbeleid. Dit beleid heb ik gekozen als het hoofdthema van mijn onderzoek. Lokaal veiligheidsbeleid is al jaren een belangrijk thema. De rijksoverheid legt veel taken en bevoegdheden op het gebied van veiligheid bij de gemeenten neer. Dit wil niet zeggen dat de rijksoverheid problemen van zich af schuift. De gedachte is juist dat de echte problemen het best op lokaalniveau kunnen worden bestreden. De rijksoverheid probeert gemeenten daarom te stimuleren en te ondersteunen bij het opstellen van een degelijk integraal veiligheidsbeleid. De gemeente Utrecht wil haar verantwoordelijkheden op dit gebied niet ontlopen en stelt zich ambitieuze doelstellingen. De criminaliteit in de gemeente moet hard worden aangepakt. De gemeente kiest hierbij voor een integrale aanpak, waarbij in samenwerking met diverse partners en de burgers de criminaliteitscijfers drastisch omlaag moeten worden gebracht. De politie is een belangrijke partner in het Utrechtse veiligheidsbeleid. De politie heeft vanuit de eigen organisatie doelstellingen en verantwoordelijkheden maar heeft ook tegenover haar partners een verantwoordelijkheid. De gemeente kan weinig beleidsdoelstelling op het gebied van veiligheid realiseren zonder de medewerking van de politie. Andersom is de politie ook afhankelijk van de gemeente, zeker gezien het feit dat de regierol in veiligheidsbeleid formeel bij de gemeente ligt, maar ook van andere actoren. De politie kan in de huidige samenleving haar werk niet meer uitvoeren zonder de hulp van anderen zoals dat vroeger nog wel kon.

Zoals gezegd zijn mijn stagebegeleiders in hun dagelijks werk voortdurend bezig met het veiligheidbeleid in de stad Utrecht. Zij houden nauwlettend in de gaten welke beleidsplannen in de gemeente worden ontwikkeld en spelen ook een actieve rol bij deze ontwikkelingen als vertegenwoordiging van de politie. In de gesprekken die ik met hen voerde gaven zij aan dat zij ondanks hun betrokken opstelling toch met veel vragen zaten over de werking van het Utrechtse integrale veiligheidsbeleid. De strekking van de vragen en onduidelijkheden die zij aanvoerden was erg breed en had in feite betrekking op alle fases die de beleidscyclus kent. Enkele voorbeelden van deze vragen zijn; hoe komen integrale veiligheidsplannen precies tot stand? Hoe is de politie daarbij betrokken? Functioneren deze plannen voldoende of is verbetering noodzakelijk? Pakt de gemeente haar regierol op en waar wordt de gemeente op afgerekend? Voeren de diverse partners de juiste taken uit en zit hier samenhang in? Worden de partners aangesproken op hun resultaten? Hoe wordt er samengewerkt in de wijken? Doet de politie de goede dingen en waar zitten eventuele verbeteringen? Enzovoort.

Hopelijk geeft deze beknopte opsomming aan dat er absoluut voldoende input was voor onderzoeksvragen maar tegelijkertijd dat al deze vragen onmogelijk in één onderzoek passen. Ik moest dus keuzes gaan maken.

## **1.3 Onderzoeksdoel**

In dit onderzoek probeer ik meer te weten te komen over de stand van zaken in het lokaal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht. Ik heb duidelijk gemerkt dat er bij de politie behoefte is aan meer inzicht in het functioneren van de gemeente op dit gebied maar ook dat er bereidheid is kritisch te kijken naar de eigen rol in het veiligheidsbeleid. Deze behoefte naar meer inzicht merkte ik niet alleen bij mijn begeleiders, maar ook bij anderen om mij heen. Het verbaasde me hoe weinig sommige mensen binnen de politieorganisatie afwisten van het beleid en het functioneren van diverse partners binnen de gemeente. Terwijl velen er

toch duidelijk belang bij hadden hier meer kennis over te hebben. Veel politiewerk is natuurlijk gericht op uitvoering en op het behalen van resultaten. Maar alles wat zich in de verschillende fases van beleidsontwikkeling afspeelt heeft weldegelijk veel invloed op de mensen die uitvoering geven aan beleid. Overigens heb ik gemerkt dat men binnen de gemeente ook bereid is kritisch naar haar eigen functioneren kijken en te zoeken naar verbeteringen waar dat nodig is.

Bij aanvang van de stage wist ik zelf ook nog vrij weinig over het Utrechtse veiligheidsbeleid. Ik moest dus beginnen met het verzamelen van de basiskennis. Om te voorkomen dat ik zou verdwalen in een oneindige zoektocht naar informatie heb ik er voor gekozen om me voornamelijk te richten op de Politie Utrecht en de gemeente Utrecht. Maar ik heb waar mogelijk ook de organisaties waarmee wordt samengewerkt bij het onderzoek betrokken. Lokaal veiligheidsbeleid gaat tenslotte over samenwerking op het gebied van veiligheid waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Gezien de brede strekking van de problemen die werden aangedragen door mijn begeleiders heb ik er voor gekozen te kijken naar meerdere aspecten van het veiligheidsbeleid in plaats van de focus te leggen op slechts een enkel onderdeel. Dit zorgt waarschijnlijk voor een mindere inhoudelijke diepgang, maar hopelijk levert het wel een goed en overzichtelijk beeld van de situatie op. De oriëntatie van dit onderzoek is dus breed maar daarbij zoom ik wel in op specifieke thema's zoals regievoering van de gemeente, strategie van de politie en samenwerking in het veiligheidsnetwerk. Deze thema's zult u verderop in deze scriptie terug vinden. Het hoofddoel van dit onderzoek formuleer ik als volgt:

*Inzicht geven in de structuur en het functioneren van het utrechtse lokaal veiligheidsbeleid aan de hand van thema's waarbij de nadruk ligt op de gemeente en de politie.*

## **1.4 Probleemstelling**

Dit doel formuleer ik in de volgende vraagstelling:

“Hoe is lokaal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht vormgegeven, hoe functioneert het en waar moet het naar toe?”

Deelvragen:

1. Welke ontwikkelingen heeft het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht in de afgelopen jaren doorgemaakt?
2. Hoe ziet het Utrechtse veiligheidsnetwerk eruit en wat zijn de belangrijke actoren en hun afhankelijkheden?
3. Hoe kan de invulling die de gemeente Utrecht geeft aan de aan haar toebedeelde regierol worden beoordeeld en welke mogelijkheden zijn er voor de verbetering van eventuele tekortkomingen?
4. Welke positie vervult de Politie Utrecht in het Utrechtse veiligheidsnetwerk en hoe zou deze positie kunnen worden versterkt?
5. Hoe wordt in de wijken samen gewerkt tussen politie en gemeente bij de uitvoering van veiligheidsbeleid?

## **1.5 Leeswijzer**

Om tot een correcte beantwoording van de onderzoeksvraag te komen dient een aantal stappen te worden doorlopen. Ik zal hier aangegeven in welke hoofdstukken dit onderzoek is ingedeeld. Natuurlijk komt deze scriptie het best tot zijn recht wanneer hij van voor tot achter gelezen wordt. Toch kan deze leeswijzer ook de selectieve lezer een inzicht geven in welke hoofdstukken de voor hem of haar relevante informatie terug te vinden is.

Hoofdstuk twee schetst de achtergronden van dit onderzoek. De centrale begrippen zullen worden toegelicht en bovenal geeft dit hoofdstuk een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid en de ontwikkelingen van de politie in de afgelopen decennia. In hoofdstuk drie zal dieper in worden gegaan op de relevante bestuurskundige begrippen en theoretische concepten met betrekking tot de onderzoeksvragen. Deze theoretische concepten schetsen het kader waarlangs de Utrechtse casus zal worden onderzocht en geanalyseerd. De centrale bestuurskundige concepten voor dit onderzoek zijn *sturing, netwerken, regie en strategie*. In hoofdstuk vier zullen deze concepten vertaald worden naar een analysekader en zullen de methoden van onderzoek worden verantwoord. Hoofdstuk vijf geeft een empirische verkenning weer van de ontwikkelingen in het Utrechtse veiligheidsbeleid. Tevens het eerste thema van dit onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk zes het Utrechtse veiligheidsnetwerk en de regierol van de gemeente besproken. De afgenomen interviews zullen hier een belangrijke rol spelen. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de rol van de Politie Utrecht in het veiligheidsbeleid waarbij de nadruk ligt op het strategisch handelen van de politie. Hoofdstuk zeven staat in het kader van het laatste thema van de empirische verkenning en kijkt vooral naar uitvoering van beleid in de wijken. In hoofdstuk acht wordt het empirisch materiaal kritisch geanalyseerd aan de hand van het analysekader. In hoofdstuk negen probeer ik alles bij elkaar te brengen door een antwoord te formuleren op de deelvragen en de hoofdvraag. Daaruit volgt nog een slotbeschouwing op het onderzoek.



## **2 Beleid, context en achtergronden**

In dit hoofdstuk zal nader in worden gegaan op de achtergronden van dit onderzoek. Het gekozen thema, ‘veiligheid’, dient nader te worden toegelicht. Want wat is nu precies veiligheid en wanneer noemen we een situatie onveilig? Daarnaast zal ook de ontwikkeling van veiligheid, en dan voornamelijk veiligheidsbeleid, worden toegelicht. Het betreft hier namelijk het beleid dat aan de basis van dit onderzoek staat. Vanaf het landelijk niveau worden er beleidslijnen uitgezet, maar op lokaal niveau moet dit vaak verder worden aangepast en uitgewerkt. Tot slot zal ook aandacht worden besteed aan de ontwikkeling die de politie heeft doorgemaakt. De politie speelt per slot van rekening een speciale rol in dit onderzoek. Al deze ontwikkelingen en invloeden kunnen van grote betekenis zijn voor de casus van dit onderzoek.

### **2.1 Veiligheid**

De aandacht voor het thema veiligheid lijkt de laatste paar jaar fors te zijn toegenomen, mede gevoed door de toegenomen terreurdreiging<sup>2</sup>. Toch werd volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (1994) de onveiligheid al in 1993 door 90% van de bevolking gezien als een groot probleem. Hieruit blijkt wel dat het thema veiligheid ook toen al erg belangrijk was. Het maatschappelijk belang zorgde ook voor steeds meer beleidsmatige aandacht voor het thema. Wanneer we verder terug kijken zien we dat dit wel eens anders is geweest. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog was veiligheid nauwelijks een onderwerp op de politieke agenda (Cachet & van Sluis, 2003). De criminaliteit lag toen ook vrij laag en was goed beheersbaar. De politie was in die tijd goed in staat zelfstandig de veiligheid te waarborgen. Criminaliteit en overlast namen vanaf de jaren zeventig sterk toe. Ook het gevoel van onveiligheid onder burgers steeg. Het is een belangrijke taak van de overheid te zorgen voor een samenleving waarin burgers zich veilig voelen. Veiligheid in de samenleving kreeg daarom niet eerder zoveel aandacht van de overheid als in de huidige tijd. Voor de regering ligt de nadruk op maximale bestrijding van terrorismedreiging, crises- en rampenbeheersing en een optimale voorbereiding van hulpverleningsorganisaties. Maar ook de problemen in de wijken zijn een belangrijk speerpunt waar nu zelfs een aparte minister voor is aangesteld<sup>3</sup>. Veiligheid en het beleid dat daarbij hoort zal centraal staan in deze scriptie.

Het begrip ‘Veiligheid’ kan op veel verschillende manieren gedefinieerd worden. Een duidelijke omschrijving van dit begrip is terug te vinden in het Integraal Veiligheidsprogramma (1999) opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin wordt veiligheid omschreven als “het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid, en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hierop inbreuk maakt” (p.9).

Het begrip (on)veiligheid bestaat zowel rationeel (objectief) als denkbeeldig (subjectief). Objectieve onveiligheid is de feitelijke kans dat zich een gebeurtenis voordoet die de veiligheid aantast. Dit is gebaseerd op cijfers over de mate waarin onveiligheidsituaties zich voordoen en het verwijst naar het effectieve risico op slachtofferschap van criminele

---

<sup>2</sup> Vooral sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 op New York en Washington is de aandacht voor terreurdreiging sterk toegenomen.

<sup>3</sup> Voor nadere informatie over het veiligheidsbeleid van de ministeries kunt u terecht op <http://www.minbzk.nl>

handelingen of maatschappelijke overlast. Subjectieve onveiligheid is de beleving van die kans. Het houdt verband met gevoelens van angst voor slachtofferschap en met gevoelens van onzekerheid en onbehagen.

## **2.2 Lokale veiligheid**

Op verschillende niveaus binnen het openbaar bestuur wordt gewerkt aan de waarborging van een veilige samenleving. De rijksoverheid kan op nationaal niveau werken aan de bestrijding van terrorisme en andere zaken die betrekking hebben op de nationale veiligheid. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zetten het veiligheidsbeleid op hoofdlijnen uit. Sinds 2004 wordt ook op regionaal niveau steeds meer gedaan. Met de instelling van de veiligheidsregio's<sup>4</sup> moeten de verschillende partijen die betrokken zijn bij veiligheid en hulpverlening aan de burger steeds vaker en beter gaan samenwerken. Dit zijn vooral de brandweer, de geneeskundige diensten en de politie. Ook het optreden van gemeentelijke en andere diensten in samenwerking met de hulpverleningsdiensten ingeval van een ramp of een crisis moet via de veiligheidsregio's worden geregeld.

Op lokaal niveau ligt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid voornamelijk bij de gemeenten. Gemeenten werken hard aan het creëren en behouden van een veilige samenleving. Daarvoor hebben zij een lokaal integraal veiligheidsbeleid, waarbij zij in samenwerking met diverse partners het veiligheidsbeleid vormgeven. De gemeente heeft de regierol in handen. Maar uit onderzoek van Pröpper et al. uit 2004 is gebleken dat de invulling van de gemeentelijke regierol niet vanzelf gaat en nog wel eens te wensen overlaat. Tegelijkertijd bestaat er wel een consensus over het belang en het nut van een goede invulling van deze rol door gemeenten. Om de gemeenten te ondersteunen bij het zoeken naar een goede invulling van deze rol en het opstellen van hun lokaal veiligheidsbeleid is het Project Veilige Gemeenten (PVG) in het leven geroepen<sup>5</sup>. Dit project is een samenwerkingsverband tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Met dit project wordt dus gezocht naar manieren om gemeenten steeds verder op weg te helpen met de implementatie van integraal veiligheidsbeleid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken presenteerde in november 2006 een handreiking<sup>6</sup> die dient ter ondersteuning van gemeenten bij de invulling van hun regierol. Deze handreiking probeert het regieconcept inzichtelijker te maken, maar probeert ook aan te geven wat gemeenten wel of juist niet moeten doen. Deze handreiking is hoofdzakelijk gebaseerd op het onderzoek van Pröpper. Deze handreiking heeft een zeer praktisch gerichte insteek en is daarom goed bruikbaar. Naast deze handreiking kwam het ministerie in dat zelfde jaar met een nieuwe versie van de Methode Kernbeleid Veiligheid. Deze methode is een van de uitkomsten van het zojuist genoemde Project Veilige Gemeenten. Deze methode is een instrument dat door gemeenten kan worden gebruikt voor de uitwerking van het lokale veiligheidsbeleid. Deze twee instrumenten moeten gemeenten helpen bij de invulling van hun regierol en het opstellen van een integraal veiligheidsbeleid.

---

<sup>4</sup> Zie het 'Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's' uit april 2004, te vinden op [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).

<sup>5</sup> Voor een nadere omschrijving van de doelstellingen van dit project kunt u het document 'Veilige gemeenten, gezamenlijk plan van aanpak BZK en VNG' (22 juni 2005) raadplegen. Te vinden op [www.projectveilige gemeenten.nl](http://www.projectveilige gemeenten.nl).

<sup>6</sup> Deze handreiking heeft de titel 'De gemeente als regisseur' en is te downloaden van de website van het ministerie van BZK.

Zoals gezegd is de druk op het openbaar bestuur om de veiligheidsproblematiek aan te pakken de laatste jaren toegenomen. Nieuwe manieren worden ontwikkeld om de tekortkomingen in het beleid op te lossen. Integraal veiligheidsbeleid is één van de instrumenten die al langere tijd wordt ingezet. Integraal veiligheidsbeleid wordt gezien als een samenspel van meerdere actoren. Niet alleen overheidsdiensten moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. In het beleid wordt de inzet en betrokkenheid van private organisaties en ondernemingen, maar vooral ook van burgers, als cruciaal beschouwd. Niet alleen moeten zij zich herkennen in de aanpak, zij moeten ook zelf een bijdrage leveren aan verbetering van de veiligheid in de wijken. Bewoners en ondernemers moeten daarom in alle fasen van de wijkveiligheidsaanpak intensief bij het proces betrokken worden. Een begrip dat vaak in één adem aan lokaal veiligheidsbeleid wordt gekoppeld is integraliteit. Volgens het Integraal Veiligheidsprogramma (1999) verwijst dit begrip “naar zowel organisatorische als naar inhoudelijke aspecten van het veiligheidsbeleid” (p.8). Inhoudelijk gezien is evenwicht in de veiligheidsketen en optimale synergie voor preventieve en repressieve maatregelen van groot belang. Organisatorisch wordt het begrip omschreven met de uitdrukking ‘partnerschap in veiligheid’. Een effectieve samenwerking tussen de diverse actoren is essentieel.

### 2.3 Integraal veiligheidsbeleid<sup>7</sup>

In de vorige paragrafen is al een aantal aspecten van veiligheidsbeleid en de betekenis van integraliteit besproken. In deze paragraaf zal nog dieper worden ingegaan op de precieze betekenis en de ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid.

#### 2.3.1 De ontwikkelingen vanaf de jaren ‘90

De afgelopen decennia zijn er vele ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid geweest. Zeker in de jaren ‘90 zijn deze ontwikkelingen in een stroomversnelling geraakt, voornamelijk gestimuleerd door de sterke toename, verharding en professionalisering van criminaliteit. Integraal veiligheidsbeleid zoals we dat nu kennen werd geïntroduceerd in ‘De Integrale veiligheidsrapportage 1993’. Met deze rapportage werd gevraagd om meer aandacht voor veiligheidsproblemen. Het doel dat met deze rapportage werd nagestreefd was om te komen tot een betere *samenwerking* tussen actoren die betrokken zijn bij veiligheidsbeleid. Dit doel raakt dus meteen de kern van waar integraal veiligheidsbeleid voor staat. De overheid kan de veiligheid in de samenleving niet meer garanderen zonder de hulp van andere maatschappelijke organisaties en de burgers. De gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Zij zullen de samenwerking met andere partners, niet alleen politie en justitie zoals vroeger, op moeten zoeken. Hier werd de regierol dus eigenlijk al bij de gemeenten neergelegd, hoewel daar toen nog niet zo over gesproken werd. Naast samenwerking moest er ook meer *inzicht* in de verschillende veiligheidsproblemen komen. Er moest zagezegd meer aandacht komen voor het bijhouden van criminaliteitscijfers en risicoanalyses. Ook werd het idee van de *veiligheidsketen* opgeworpen. Deze bestaat uit verschillende schakels, zoals preventie, repressie en nazorg, waar verschillende instanties verantwoordelijk voor zijn. Deze schakels dienen goed op elkaar aan te sluiten. Het vierde element dat in de rapportage aan de orde komt is *samenhang* tussen de verschillende overheidstaken die met veiligheid te maken hebben. Veiligheid is namelijk niet alleen maar

---

<sup>7</sup> Dit stuk is deels gebaseerd op Cachet, A. & Ringeling A.B. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam.

openbare orde en handhaving. Denk bijvoorbeeld ook aan veiligheid op de werkvloer en in het verkeer.

Op landelijk niveau werd de veiligheidsrapportage niet echt goed ontvangen, maar op lokaal niveau was men wel enthousiast. Zoals straks bij de bespreking van de casus van dit onderzoek naar voren zal komen waren ook in Utrecht na 1993 de eerste verschijnselen van integraal veiligheidsbeleid al zichtbaar. In de jaren die volgde ging men met steeds meer regelmaat rapporteren over veiligheid. Ook kwam er een eerste echte beleidsnota voor veiligheidsbeleid, 'De Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998'. De ontwikkelingen op lokaal niveau begonnen wel al snel verschillen te vertonen. Wellicht ontstond dit door het gebrek aan goede richtlijnen vanaf het landelijk niveau. Volgens Cachet & Ringeling (2004) gingen de ontwikkelingen vooral in de grote steden de goede kant op terwijl de kleinere gemeenten achter bleven. "Dat heeft alles te maken met het feit dat in de grote gemeenten veiligheidsproblemen zich eerder en veelal urgenter aandienen dan in kleine en middelgrote gemeenten" (Cachet & Ringeling, 2004:641). Naast dit verschijnsel viel ook op dat in diverse gemeenten goed met projecten werd gewerkt maar dat beleidsvorming nog achter bleef. Eind jaren '90 kwam het toenmalige kabinet met twee documenten die daar verandering in moesten gaan brengen. Het 'Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 beschreef welke bijdrage de politie moest leveren aan het vergroten van de veiligheid. Het 'Integraal Veiligheidsprogramma 1999' gaf aan welke bijdrage andere partijen konden leveren. Dit laatste document ging verder dan een rapportage of een nota. Het moest echt een programma zijn dat deels een vervolg is op de eerdere nota's maar ook weer nieuwe elementen bevat. Zo werd een sterke nadruk gelegd op samenwerking van publieke en particuliere organisaties, en sluit het document af met een lange lijst van actiepunten. Dit Integrale Veiligheidsprogramma 1999 is overigens nog steeds een stuk waar vaak naar gerefereerd wordt. Cachet & Ringeling noemen het zelfs "een beleidsbepalend document op het terrein van integraal veiligheidsbeleid" (2004:643). Men zou kunnen zeggen dat het lokaal veiligheidsbeleid met dit document veel concreter werd dan daarvoor het geval was.

Een volgende stap in de ontwikkeling kwam met het veiligheidsprogramma 'Naar een veiligere samenleving' uit 2002. Dit programma zette de ontwikkelingen voort en de nadruk kwam steeds meer te liggen op meer centrale sturing van het lokale veiligheidsbeleid en het politiebeleid. Een goed voorbeeld hiervan is dat men vanaf 2003 is gaan werken met prestatiecontracten voor de politie. De verschillende politiekorpsen sloten een convenant met de ministeries van BZK en Justitie waarin de te behalen doelstellingen werden geformuleerd. Straks zal hier nog nader op in worden gegaan, maar het geeft in dit verhaal wel duidelijk de behoefte aan van de rijksoverheid aan meer controle over de activiteiten op het gebied van veiligheid. Ondanks deze ontwikkeling blijft het uitgangspunt van de rijksoverheid wel dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid bij de gemeenten ligt. In dit programma stelt de rijksoverheid zich dan ook ten doel de gemeenten meer te stimuleren en te faciliteren bij het voeren van een integraal veiligheidsbeleid. De laatste paar jaar gebeurt dit steeds meer. Vooral het 'Project Veilige Gemeenten' dat in de vorige paragraaf is besproken heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. De meest recente ontwikkeling is dat het actieprogramma 'Naar een veiligere samenleving' per 1 oktober 2007 definitief is gestopt<sup>8</sup>. Uiteraard staat er wel een opvolger klaar. 'Veiligheid begint bij voorkomen' (Vbbv) is de naam van het nieuwe

---

<sup>8</sup> Raadpleeg voor een nadere toelichting de nieuwe website [www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl](http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl)

project. De minister van Justitie is projectminister maar hij zal nauw samenwerken met het ministerie van BZK om tot een goede invulling van dit project te komen.

### 2.3.2 De resultaten tot nu toe

Nu de ontwikkelingen op het gebied van lokaal integraal veiligheidsbeleid in de afgelopen jaren zijn besproken is het wellicht ook interessant om eens kort te evalueren wat dit zoal heeft opgeleverd. Cachet & Ringeling (2004) trachten een beeld te schetsen van wat er terecht is gekomen van de goede bedoelingen van integraal veiligheidsbeleid. Zij stellen voorop dat het wel erg lastig is om hierover te kunnen oordelen omdat het simpelweg ontbreekt aan degelijke empirische gegevens in de vorm van analyses of evaluaties (2004:644). We kunnen in ieder geval wel constateren dat er veel meer aandacht is gekomen voor het thema veiligheid. Dit was een belangrijke doelstelling in 1993. Aandacht voor het thema is goed. Maar wordt er nu ook echt gewerkt aan integraal veiligheidsbeleid? In juli 2005 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een inventarisatie gehouden. Op de website van het Project Veilige Gemeenten is een kaartje te vinden waarop duidelijk wordt dat een ruime meerderheid van de gemeenten een door de gemeenteraad goedgekeurd integraal veiligheidsbeleid heeft. Dit betekent dat er in deze gemeenten in de beleidsplannen speciale aandacht is voor integraal veiligheidsbeleid. Sommige gemeenten, zoals de gemeente Utrecht, hebben zelfs een speciaal stadsprogramma voor veiligheid. Zoals al eerder is aangegeven is het veiligheidsbeleid in de grotere gemeenten veel uitgebreider. Hier zijn ook ambtenaren aangesteld die verantwoordelijk zijn voor dit beleid. Kleine gemeenten hebben meer moeite met het voeren van een goed functionerend veiligheidsbeleid en hebben hier niet altijd vaste ambtenaren op zitten. Integraal veiligheidsbeleid is dus een stimulans geweest voor veel ontwikkelingen in het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Maar Cachet & Ringeling (2004: 651) constateren dat het de ontwikkelingen ook enigszins heeft afgeremd. Als reden hiervoor geven zij aan dat integraal veiligheidsbeleid hoge eisen stelt, waar gemeenten niet altijd aan kunnen voldoen of waarvan zij niet weten hoe ze eraan moeten voldoen. Het begrip 'integraliteit' scheidt ook onduidelijkheden omdat dit vaak verschillend wordt geïnterpreteerd. In paragraaf 2.2 is al een definitie van dit begrip genoemd zoals deze te vinden is in het Integraal Veiligheidsprogramma 1999. Cachet & Ringeling geven nog een aantal interpretaties van het begrip:

- “de noodzaak activiteiten in de verschillende schakels van de veiligheidsketen voldoende op elkaar af te stemmen;
- de wenselijkheid van een minder verkokerde aanpak van onveiligheid;
- de behoefte aan een minder exclusief technische en meer bestuurlijke aanpak van onveiligheid;
- de noodzaak van nieuwe allianties, nieuwe vormen van samenwerking rond veiligheid” (2004:650).

Vooraf deze samenwerking in veiligheid moest met integraal veiligheidsbeleid gestimuleerd worden. Dit blijft nog steeds een kernelement, maar wel moet worden vastgesteld dat samenwerking lang niet altijd even makkelijk te realiseren is. Veel is afhankelijk van de bereidheid en openheid van de actoren, en het vertrouwen in elkaar. Dit kost vaak tijd. Dit sluit meteen aan bij de regierol van de gemeenten aangezien zij belast zijn met de taak de verschillende partijen bij elkaar te brengen. De afgelopen jaren is gebleken dat dit een lastig element blijft. “Gemeenten beschikken vaak niet over voldoende middelen of bevoegdheden om hun directe partners, zoals woningcorporaties, maatschappelijk werk en

welzijnsinstellingen, uiteindelijk, als niets anders werkt, te kunnen dwingen” (Cachet & Ringeling, 2004:654). Uiteindelijk concluderen Cachet & Ringeling (2004) in hun evaluatie dat integraal veiligheidsbeleid zeker effecten heeft gehad, ondanks de constatering dat soms lastig is vast te stellen wat de effecten zijn en of dit daadwerkelijk te danken is aan integraal veiligheidsbeleid. Veel pretenties van het beleid zijn in elk geval toch niet waargemaakt. Zij stellen vast dat er nieuwe impulsen nodig zijn om de positieve ontwikkelingen verder door te zetten. Kijkend naar de actuele ontwikkelingen stel ik vast dat de rijksoverheid met nieuwe projecten en programma’s in ieder geval probeert om het beleid steeds weer te vernieuwen en te verbeteren. De aandacht voor integraal veiligheidsbeleid, samenwerking en regie blijft onverminderd groot.

## **2.4 De politie in ontwikkeling**

Aangezien de politie een speciale rol speelt in dit onderzoek zal ik hier de ontwikkelingen die zij de afgelopen decennia heeft doorgemaakt toelichten. Tot aan het eind van de jaren ’80 van de vorige eeuw was de politie dé organisatie die moest zorgen voor een veilige samenleving. Zowel de burgers als de overheid rekenden wat dat betreft volledig op de politie. De politie accepteerde deze rol en hield daar ook graag aan vast. Zij zag dat daarin een kans lag om legitimiteit en draagvlak te verwerven voor haar werk. Maar door de sterke toename van de criminaliteit in die periode ontstond steeds meer het besef bij zowel de overheid als de politie zelf dat criminaliteit niet meer beheerst kon worden door één enkele organisatie. De druk op de politieorganisatie werd te groot. De overvraging van de politie kon zelfs niet met meer mankracht en moderne communicatietechnieken worden gecompenseerd. De politie werd zo feitelijk gedwongen zich te herpositioneren. Het besef dat veranderingen bij de politie noodzakelijk waren ontstond eigenlijk al in de jaren ’70. Ook toen al paste de organisatie en werkwijze van de politie niet meer bij de maatschappelijke problemen waarmee zij steeds vaker werd geconfronteerd. De eerste aanzet tot verandering kwam in 1977 met een rapport getiteld *Politie in Verandering*. Dit rapport kwam van de hand van de Projectgroep Organisatie Structuren bestaande uit Eric Nordholt, Ries Straver en Jan Wiarda. Zij stelde vast dat een veranderende samenleving van de politie verwacht dat zij meegaat in ontwikkelingen en niet stil blijft staan. Het duurde echter tot ver in de jaren tachtig voordat de echte hervormingen opgang kwamen. Een belangrijke stap in de ontwikkeling van de politie was de reorganisatie van 1993. Hierbij werden de 17 rijkspolitiedistricten en 148 gemeentepolitiekorpsen omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en 1 landelijk korps. Elke regio heeft een eigen korpschef, deze regio’s werken zelfstandig en zijn weer verdeeld in verschillende districten met elk een districtschef. Deze reorganisatie betekende ook een herverdeling van het personeel. Vooral de dunbevolkte gebieden gingen er in personeel op achteruit. De inzet van personeel nam in de grote steden sterk toe omdat daar de criminaliteit hoger is. Maar voor de kleinere korpsen betekende minder personeel dat ook minder taken konden worden uitgevoerd. De reorganisatie van de politie zoals die door middel van de Politiewet 1993 werd gerealiseerd was ingrijpend. Door de rijkspolitiedistricten en de gemeentepolitiekorpsen samen te voegen ontstonden regionale korpsen die niet waren ingebed in een van de drie traditionele bestuurslagen van de Nederlandse staat (Rijk, Provincie, gemeente).

Een andere belangrijke ontwikkeling is die van de gebiedsgebonden politiezorg. Zoals de landelijke overheid de verantwoordelijkheid voor veiligheidsbeleid steeds meer naar het lokaal bestuur verplaatste, groeide ook bij de politie het besef dat politiezorg zo decentraal mogelijk georganiseerd moest zijn. De politie tracht zo dicht mogelijk bij de burgers te staan

door politieambtenaren te koppelen aan deelgebieden. Wijkagenten moeten bekende gezichten worden en moeten weten wat er in hun gebied gaande is.

De stijging van de criminaliteit en het besef dat de politie niet meer al haar taken alleen kan uitvoeren heeft geleid tot de zogenaamde kerntakendiscussie. Dit is een ontwikkeling van de afgelopen jaren, die overigens nog steeds gaande is, waarbij de politie probeert vast te stellen wat nu haar belangrijkste taken zijn. Dit leidt er ook toe dat zij bepaalde taken doorschuift naar haar partners.

Aangezien de politie tot op de dag van vandaag nog steeds één van de belangrijkste actoren is op het gebied van veiligheid is er de laatste jaren ook steeds meer aandacht gekomen voor sturingsvormen voor de politie. Ook bij de politie vindt een verschuiving plaats van klassieke sturing naar moderne sturingsvormen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de wijkteams die steeds vaker zelfsturend zijn en van bovenaf enkel worden ondersteund. Een verwarrende factor is wel dat bij de politie op zeker drie verschillende niveaus wordt gestuurd, namelijk op lokaal niveau, regionaal niveau en op landelijk niveau (Cachet, 2005:169). De politie probeert zelf te sturen maar wordt ook aangestuurd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het belangrijkste middel hiertoe zijn de prestatieafspraken welke sinds 2003 worden opgesteld. In een convenant wordt vastgelegd welke prestaties het betreffende politiekorps moet realiseren. Het korps zal haar activiteiten hierop aanpassen omdat zij zich wil richten op de punten waarop zij wordt beoordeeld. Deze vorm van sturing heeft de afgelopen jaren al veel invloed gehad op het functioneren van de politie. Zo is de politie zich steeds meer gaan richten op haar kerntaken en heeft overige activiteiten teruggedrukt bij de gemeenten. Deze prestatiesturing is nog volop in ontwikkeling en zal haar kracht nog moeten bewijzen.

In de visienota 'Politie in ontwikkeling' uit 2005 wordt sturing gekoppeld aan samenwerking. In dit document worden tien punten benoemd welke richting moeten geven aan de toekomstige ontwikkelingen van de politie. Punt acht luidt: "De Nederlandse politie ziet programmasturing als adequaat middel tot samenwerking" (2005:17). De politie doelt hier op een concrete vorm van sturing, namelijk de sturing op programma's. De motivatie die hier achter schuilt is dat de politie zich ervan bewust is dat er meerdere partijen betrokken zijn bij de waarborging van veiligheid in de samenleving. De samenwerking tussen deze partijen moet georganiseerd worden. Programmasturing houdt in dat partijen gezamenlijke programma's opstellen waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de te bereiken doelen en de bijdrage die iedere partij levert. De partijen die betrokken zijn bij een dergelijke samenwerking hebben allemaal belang bij een veilige samenleving en ieder zal daarom zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. De inhoud staat centraal en daar moet op gestuurd worden.

#### *De ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid op een rij:*

- Politie en Justitie zijn verantwoordelijk voor een veilige samenleving en kunnen deze taak zelfstandig uitvoeren.
- Na de eerste Integrale Veiligheidsrapportage uit 1993 maakt een aantal gemeenten een mooie stap in de ontwikkeling om tot integraal veiligheidsbeleid te komen, de landelijke overheid houdt zich nog op de achtergrond.
- In 1999 wordt met de komst van het Integraal Veiligheidsprogramma alles veel concreter.

- In 2002, het kabinet Balkenende II. De landelijke overheid gaat zich steeds meer bemoeien met de ontwikkelingen. Het programma 'Naar een Veilige Samenleving' ontstaat en bevat ambitieuze doelstellingen.
- Nu zien we dat de gemeenten weer steeds meer voorop worden gesteld en de vrijheid krijgen invulling te geven aan hun lokaal veiligheidsbeleid. De landelijke overheid probeert vooral ondersteuning te bieden.

*Ontwikkelingen van de politie:*

- In het verleden trok de politie erg veel taken en verantwoordelijkheden naar zich toe. Dit kon ook, maar het werd steeds moeilijker voor de politie om alles goed te kunnen doen
- De aanpak van criminaliteit wordt steeds complexer waardoor de politie steeds vaker hulp van andere actoren nodig heeft.
- Door een steeds strakkere afrekening op haar eigen doelstellingen zien we dat de politie zich steeds meer terug trekt en zich gaat richten op haar kerntaken. Daar wordt de politie op afgerekend.



### 3 Theoretisch kader

In dit onderzoek zullen vier theoretische concepten centraal worden gesteld. Dit zijn de concepten **Sturing**, **Netwerken**, **Regie** en **Strategie**. Deze concepten zijn leidende begrippen in dit onderzoek en zijn nodig om op de gestelde onderzoeksvragen een passend antwoord te vinden. Allereerst zal de meer algemene betekenis en relevantie van deze concepten aan de orde komen, maar hieruit zullen ook toepasbare begrippen en instrumenten volgen welke uiteindelijk zullen resulteren in een analysekader waarmee de onderzoekscasus kan worden geanalyseerd.

#### 3.1 Sturing

Een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van een maatschappij is dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar afgestemd wordt. De overheid vervult hierbij een belangrijke rol. Zij probeert doelgericht in te grijpen in het maatschappelijk leven door richting te geven aan organisaties of aan onderdelen van de samenleving. Dit kan worden aangeduid met het begrip sturing (Bovens, 't Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001:71-73). Er is sprake van een zeer minimale vorm van sturing wanneer de overheid er in haar handelen slechts op gericht is om de sociale orde van de samenleving in stand te houden. Overheidssturing kan dus ook verder gaan dan deze minimale vorm van sturing en er opgericht zijn om doelgericht in te grijpen in het maatschappelijke verkeer ten einde verandering tot stand te brengen in de sociale orde van de samenleving. Deze vorm van sturing gaat gepaard met het nemen van beslissingen door de overheid die bindend zijn voor de samenleving. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat de overheid niet de enige actor in samenleving is die stuurt. Sturing kan ook plaatsvinden door:

- *maatschappelijke zelfsturing*, waarbij actoren zonder tussenkomst van de overheid problemen oplossen of kansen benutten.
- *de overheid in samenspraak met andere maatschappelijke actoren*, waarbij beide elkaar aanvullen met de middelen en invloedsmogelijkheden die ze bezitten.
- *het marktmechanisme*, waarbij voldoende concurrentie tussen aanbieders van goederen en diensten hebben burgers alle vrijheid om zelf keuzes te maken. Zo ontstaat een situatie waarin sociale orde min of meer vanzelf tot stand komt.

Sturing is simpel gezegd het doelbewust kunnen beïnvloeden of zelfs bepalen van het gedrag van anderen (Huberts & Van den Heuvel, 2004:488).

##### 3.1.1 Sturingsconcepten

###### *Het Command en Control-model*

De meest klassieke vorm van sturing, waarbij één beleidsactor top-down de problemen definieert en voorschrijft wie met welke activiteiten een bijdrage levert aan het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden, staat bekend als het command en control-model. Dit model kenmerkt zich door zijn sterk hiërarchische aard. Degene die de autoriteit bezit, bijvoorbeeld de overheid, bepaalt wat er moet gebeuren en heeft dus de volledige regie in handen. De nadruk ligt op het inzetten van de juiste instrumenten. Wanneer de beleidsinstrumenten goed worden gekozen en toegepast kan zo het hele beleidsproces worden beïnvloed in de gewenste richting (Huberts & Van den Heuvel, 2004:490-491).

De meest extreme vorm van command and control zijn de autoritaire regimes die vanuit één centraal punt alles besturen zonder daarbij ook maar enige vorm van tegenspraak toe te staan.

Dit wil echter niet zeggen dat in landen met een verregaande vorm van democratie geen vormen van command and control voorkomen. Op sommige beleidsterreinen wordt op rijksniveau beleid vastgesteld dat door de andere actoren zowel publiek als privaat uitgevoerd dient te worden. Deze vorm van sturing wordt vaak ondersteund door bepaalde maatstaven in wetgeving vast te leggen. Het gevaar van deze vorm van sturing is dat de top-down-methode veel kritiek oproept bij degenen die zich moeten houden aan het geformuleerde beleid. Het draagvlak voor deze methode is daarom in de regel vrij klein.

Op lokaal niveau is een gemeente, zeker in het integraal veiligheidsbeleid, sterk afhankelijk van andere actoren. Deze hebben elk hun eigen taken, die uitgevoerd worden met de daarbij behorende doelstellingen. Een gemeente kan niet van bovenaf bepalen wat deze organisaties moeten doen. Het sturen van veiligheidsbeleid door gemeenten volgens het Command and Control-model in zijn meest zuivere vorm is daarom niet geschikt. Maar aangezien gemeenten de regierol in het veiligheidsbeleid hebben en uiteindelijk eindverantwoordelijke zijn voor de veiligheid in de gemeente kan het toch handig of zelfs noodzakelijk zijn als gemeente een bepaalde doorzettingsmacht kunnen uitoefenen. Dit betekent dat de gemeente de mogelijkheid heeft om, in allerlaatste instantie als andere middelen zijn uitgeput, partijen te dwingen tot samenwerking. Gemeenten zullen het in principe niet zover willen laten komen omdat dit waarschijnlijk niet zal leiden tot een effectieve samenwerking.

Naast de klassieke vorm van sturing zijn er verschillende vormen van moderne sturing, welke ieder een andere rol van de centrale overheid en de uitvoeringsorganisaties verlangt. Drie sturingsconcepten staan hieronder schematisch weergegeven.

| Sturingsconceptie/oriëntatie | Klassiek                   | Modern   |
|------------------------------|----------------------------|--|
| Top-down                     | <i>-Command en control</i> | <i>-Sturing op hoofdlijnen<br/>-Selectieve sturing</i> |
| Bottom-up                    |                            | <i>-Faciliterende sturing</i>                          |

*Figuur 3.1: Sturingsmodellen (Ringeling:2003)*

*Sturing op hoofdlijnen*

Sturing op hoofdlijnen is een afgeleide van command en control, De centrale overheid bepaalt hier nog steeds het, maar dan alleen op hoofdlijnen en niet meer tot in detail. De uitvoerende organisaties hebben de vrijheid om zelf de hoofdlijnen in te vullen op een manier die het beste past bij de problemen, zoals die zich in de praktijk voordoen. Zij staan er het dichtst bij en kunnen daar dus het beste over oordelen. De wet- en regelgeving is meer algemeen geformuleerd in de vorm van zogenoemde kaderwetten of basiswetten (Ringeling:2003).

*Selectieve sturing*

Bij selectieve sturing wordt meer vrijheid aan uitvoerende organisaties overgelaten doordat de centrale overheid alleen ingrijpt op cruciale punten. Dit maakt de centrale overheid wel afhankelijker van de uitvoerders. De centrale overheid kan alleen ingrijpen als ze over voldoende informatie en kennis beschikt over de uitvoering. De uitvoeringsinstantie beschikt over de kennis en informatie en heeft daarmee een krachtig instrument in handen richting de centrale overheid. Zij kan immers bepalen welke informatie ze terugkoppelt richting de overheid (Ringeling:2003). Bij sturing op hoofdlijnen en selectieve sturing is nog steeds sprake van een hiërarchie waarbij de centrale overheid boven de andere partijen staat. Maar de doelstellingen zijn breder geformuleerd waardoor decentrale overheden meer vrijheid hebben om beleid naar eigen inzicht in te vullen.

#### *Faciliterende sturing*

Bij faciliterende sturing is het zelfsturende vermogen van aangestuurde actoren erg belangrijk. Het is echter zeker niet de bedoeling dat actoren volledig hun eigen gang kunnen gaan. De grootste fout bij faciliterende sturing doet zich voor wanneer de bestuurder denkt dat anderen het maar moeten uitzoeken. Het sturingsmodel werkt niet zonder een zeer goed verzorgde terugkoppeling oftewel checks and balances. Faciliterende sturing houdt in dat een bestuurder andere actoren in staat stelt om te sturen (Ringeling:2003). De centrale actor stelt het kader vast waarbinnen bepaalde doelen moeten worden bereikt. Deze kaders zullen in termen van de te behalen resultaten ruim worden geformuleerd. De aangestuurde actor mag vervolgens zelf invulling geven aan de kaders. De centrale overheid dient vervolgens waar mogelijk ondersteuning te bieden aan de uitvoeringspartijen. Dat kunnen andere overheden dan de centrale overheid zijn, maar ook uitvoerende en private organisaties. De andere actoren worden door de bestuurder ondersteund en gestimuleerd om bepaalde nieuwe wegen in te slaan. De bestuurder voorziet andere actoren van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen.

#### 3.1.2 Sturing van veiligheid

Wanneer wordt gesproken over sturing in het kader van veiligheidsbeleid zal in veel gevallen worden gedacht dat het gaat om overheidssturing. Eerder is al aan de orde gekomen dat, zeker binnen lokaal veiligheidsbeleid, de gemeenten de regie in handen heeft en dus de aansturende partij dient te zijn. Toch is dat lang niet altijd het geval. In het onderzoek van Cachet, Derickx & de Vos (2005) wordt daarom benadrukt dat de overheid niet de enige en vaak ook niet de belangrijkste partij is die kan sturen. Het zelfsturend vermogen van actoren is al eerder toegelicht en de overheid zal binnen veiligheidsbeleid steeds vaker een beroep moeten doen op dit vermogen van verschillende actoren. De overheid is namelijk lang niet altijd de partij met de meeste kennis in huis om veiligheidsproblemen op te lossen en in de huidige maatschappij zijn problemen op het gebied van veiligheid vaak ook te complex om alleen top-down aan gestuurd te kunnen worden. Maatschappelijke zelfsturing zal in veel gevallen goed functioneren en de orde in de samenleving bewaren. In de probleemwijken van de grote steden zal echter wel strikt de vinger aan de pols moeten worden gehouden door de overheid omdat het daar juist vaak ontbreekt aan zelfsturend vermogen waardoor het in die wijken misgaat (Cachet, et al. 2005:164).

Een van de belangrijkste problemen binnen het thema sturing van veiligheid lijkt het gebrek aan duidelijke prioriteiten. Zowel landelijk als op lokaal niveau staan de veiligheidsplannen overvol met zeer diverse doelstellingen. Maar de echte keuzes blijven uit. “Sturing van veiligheid lijkt veelal gekenmerkt te worden door onwil of onvermogen van de politiek om

echte keuzen te maken” (Cachet, et al. 2005:165). De middelen van de overheid zijn beperkt. Niet alle problemen kunnen daarmee tegelijkertijd worden aangepakt. Door geen duidelijke keuzes te maken over hoe die middelen moeten worden ingezet laat de politiek na om voldoende sturing uit te oefenen. Andere partijen zullen vervolgens noodgedwongen de keuzes moeten maken. In veel gevallen zal deze verantwoordelijk op de schouders van de politie terecht komen.

Cachet et al. omschrijft nog een aantal andere factoren welke een belemmerende werking kunnen hebben op sturing van veiligheid (2005:165-166):

- gebrek aan kennis,
- structurele evaluatie van beleid is lastig, zeker zonder meetbare doelstellingen,
- het gat tussen beleid en uitvoering,
- weinig bereidheid tot samenwerking,
- politiek ongeduld, beleid moet perse snel resultaten leveren,
- beleidstheorie blijken in de praktijk te zwak.

Sturing kan alleen succesvol zijn wanneer de wijze waarop wordt gestuurd past binnen de context van de omgeving.

## **3.2 Netwerken**

Het kwam zojuist al even aan de orde dat lokaal veiligheidsbeleid tot stand komt in een samenwerkingsverband tussen de gemeente en andere actoren en dat de bovengenoemde sturingsconcepten een belangrijk instrument kunnen zijn om deze samenwerking te coördineren. Wanneer verschillende actoren in een dergelijk verband met elkaar omgaan spreken we in de bestuurskunde van een netwerk. Dit begrip ‘netwerken’ worden gedefinieerd als *“min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen, en die gevormd, onderhouden en veranderd worden door een serie spelen”* (Koppenjan & Klijn, 2006:69-70). Netwerken zijn in ieder geval geen vastgegeven. Zij ontstaan daar waar actoren zich realiseren dat ze afhankelijk zijn van elkaar en er een structurele samenwerking ontstaat. Vervolgens blijft een dergelijk netwerk constant in ontwikkeling.

### **3.2.1 Kenmerken van een netwerk**

Voor een beter begrip van wat een netwerk omvat is het goed om een wat nadere omschrijving te geven. Uit de bovenstaande definitie blijkt dat belangrijke begrippen binnen bestuurskundige netwerken zijn:

- actoren,
- middelen,
- afhankelijkheden,
- relaties en
- (beleids-)spelen.

Actoren zijn personen of groepen met ieder eigen doelen en middelen. Netwerken bestaan uit diverse actoren waarvan de doelen die zij nastreven en de middelen die zij bezitten soms ver uit elkaar liggen. “De relaties tussen deze partijen ontstaan doordat zij voor de realisatie van hun doelen over en weer afhankelijk zijn van elkaars middelen: er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid” (Klijn, van Bueren & Koppenjan, 2000:14). Afhankelijkheid staat aan de basis van een goed netwerk. Dit is de bindende factor. Wanneer actoren voor het bereiken

van de eigen doelen afhankelijk zijn van anderen zullen zij bereid zijn deel te nemen in een netwerk. Beleidsspelen is een term welke staat voor reeksen van interacties die de actoren met elkaar hebben in een netwerk.

In het onderzoek van Klijn et al. (2000) worden vijf kenmerken van een beleidsnetwerk omschreven. Zoals gezegd zijn *relaties* tussen actoren een belangrijk kenmerk van een netwerk. Deze relaties worden zichtbaar door interacties tussen actoren. Wanneer deze interacties zich met enige regelmaat herhalen en er dus duidelijk patronen zichtbaar worden, kan worden vastgesteld dat deze actoren zich in een netwerk bevinden. Doordat actoren elkaar regelmatig ontmoeten ontstaan *gezamenlijke opvattingen*. De gesprekken die ze met elkaar voeren dragen er aan bij dat de actoren goed van elkaar weten wat de ander belangrijk vindt. Door de diverse discussies die actoren onderling voeren zullen zij steeds dichter tot elkaar komen. Ook leren ze elkaar verstaan en zo weet men waar het over gaat. Door de intensieve omgang met elkaar ontstaat een eigen taal die soms voor buitenstaanders niet te begrijpen is. In een netwerk is het van groot belang dat actoren *de zelfde taal* spreken. Een vierde kenmerk van netwerken zijn *regels*. Deze regels kunnen op allerlei zaken betrekking hebben: op omgangsvormen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, besluitvorming, enzovoorts. Regels in een netwerk zorgen voor een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid in het gedrag van actoren. Een laatste kenmerk is dat in een netwerk sprake kan zijn van een *institutionele verankering*. Dit kan in de vorm van een soort lidmaatschap maar kan ook wettelijk verankerde rechten of plichten betekenen. Zo kan bijvoorbeeld het recht van inspraak of bezwaar van betrokken personen of organisaties zijn vastgelegd in de wet.

### 3.2.2 Onzekerheden in netwerken

Problemen in netwerken zijn vaak moeilijk op te lossen. De problemen zijn, zoals Koppenjan & Klijn (2006) dat noemen, “wicked problems”. Deze problemen zijn vanwege onder andere globalisering, nieuwe technologieën, vervlochtenheid en waardenpluralisme zeer lastig op te lossen. Wanneer de verschillende partijen binnen een netwerk zulke wicked problems moeten oplossen kan onzekerheid ontstaan, omdat niet zeker is hoe de problemen opgelost moeten worden en of oplossingen werken. Complexe problemen zorgen er vaak voor dat actoren het niet alleen oneens zijn over oplossingen voor problemen, maar zelfs al vaak over de precieze aard en oorzaak van problemen. Maar onzekerheid is niet alleen te wijten aan de complexiteit van problemen. Thema’s zijn steeds vaker grensoverschrijdend. Zo hebben de publieke en private sector steeds vaker met elkaar te maken en zijn ze zelfs afhankelijk van elkaar. Maar ook de beperking tot territoriale grenzen neemt af. Het netwerk waarbinnen de actoren moeten opereren wordt door de vervaging van grenzen steeds uitgebreider en ingewikkelder. Binnen deze nieuwe arena’s moeten actoren opzoek gaan naar nieuwe strategieën om hun rol goed in te kunnen vullen. Het feit dat spelers in de nieuwe arena elkaar vaak niet goed kennen maakt interactie lastiger en vergroot de onzekerheid over gedrag van andere actoren en de uitkomsten van processen. Volgens Koppenjan & Klijn is de toegenomen onzekerheid inherent aan de moderne maatschappij; “Uncertainty is an inherent characteristic of modern society which is not simply caused by a shortage of knowledge of information, but also by the strategic and institutional features of the network settings in which these wicked problems are articulated and processed” (2006:2). Uit het voorgaande blijkt dat het probleem van de onzekerheden rondom complexe problemen in netwerken vele factoren omvat. Het begrip onzekerheid is in dit kader dus erg belangrijk, maar tegelijk ook lastig te begrijpen. Koppenjan & Klijn noemen drie soorten van onzekerheid (2006: 6-7) die nu nader worden toegelicht.

*Substantiële onzekerheid* gaat over de beschikbaarheid van informatie en kennis. Zeker bij ingewikkelde problemen ontbreekt belangrijke informatie vaak. Zo is het moeilijk te voorspellen wat de effecten van bepaalde investeringen zullen zijn. Deze informatie is meestal pas achteraf beschikbaar of komt te laat om nog een rol van betekenis te spelen in het beleidvormingsproces. Ook verkeerde informatie kan erg nadelige gevolgen hebben. Wanneer beleid wordt gebaseerd op foutieve informatie kan dit leiden tot verkeerde resultaten. In het ergste geval zou men zich kunnen voorstellen dat dit kan betekenen dat het hele proces weer opnieuw doorlopen zal moeten worden. Dit is uiteraard dikwijls kostbaar en tijdrovend dus is het zaak alles in het werk te stellen om zorg te dragen voor goede en betrouwbare informatie. Daarbij komt ook dat informatie wel op een goede manier geïnterpreteerd dient te worden. In netwerken van meerdere actoren bestaat de mogelijkheid dat elke actor informatie net even anders interpreteert. Zo kunnen grote misverstanden ontstaan.

*Strategische onzekerheden* zijn een gevolg van strategische overwegingen en keuzes die actoren maken. Het gaat dan vooral om hoe een actor de problemen formuleert en hoe hij de eigen acties omschrijft. Hierbij kunnen actoren strategische overwegingen maken die voor andere actoren veel onduidelijkheden kunnen opleveren. Deze actoren proberen weer op deze strategische acties in te spelen waardoor de situatie steeds complexer kan worden. Deze strategische onzekerheid is niet makkelijk terug te dringen en zal waarschijnlijk ook nooit uitgesloten kunnen worden. Het is in elk geval belangrijk voor de manager van een netwerk dat hij zich er goed van bewust is dat actoren strategisch kunnen handelen. Hoeveel invloed dit heeft op het proces en hoe de manager daarop moet inspelen zal per geval verschillen.

*Institutionele onzekerheid* ontstaat doordat actoren in een netwerk vaak werken vanuit verschillende institutionele achtergronden. Zij zijn afkomstig uit verschillende organisaties, verschillende niveaus en netwerken. Dit zorgt ervoor dat zij vaak ook verschillende percepties en belangen hebben. Deze clash tussen actoren afkomstig uit verschillende institutionele regimes zorgt voor extra onduidelijkheden en vooral onzekerheden.

### 3.2.3 Netwerkanalyse in stappen

Om een overzicht krijgen en een netwerksituatie beter te kunnen begrijpen kan een netwerkanalyse worden uitgevoerd. Klijn & Van Twist (2000:44-58) geven een stappenplan om een netwerkomgeving in kaart te brengen. De stappen worden hieronder uiteengezet en bieden zo een leidraad voor de uitvoering van een netwerkanalyse.

#### *Stap 1: de organisatiedoelen in kaart brengen.*

De eerste stap beschrijft de doelen die een netwerk als geheel heeft. Dit begint met het formuleren van de eigen doelstellingen van de organisatie. Welk deel van de omgeving relevant is, is namelijk afhankelijk van de gekozen doelen en ambities. Vervolgens kijk je dan naar de doelen van de actoren in de omgeving. Dit omdat deze doelen gevolgen hebben voor de vraag welke actoren in het netwerk dienen te worden opgenomen. Met de uitvoering van deze eerste stap ontstaat inzicht in wat een organisatie wil en hoe zij dit denkt te bereiken (Klijn & Van Twist, 2000:46).

#### *Stap 2: de relevante actoren in het netwerk identificeren.*

Deze stap identificeert de actoren die binnen het netwerk actief zijn. Welke actoren relevant zijn is niet objectief te bepalen en de keuze hiervoor dient dus goed te worden verantwoord. Actoren die de zelfde doelen nastreven en middelen bezitten om doelen te realiseren zullen een belangrijke rol spelen. Juist bij die actoren zal immers sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid. Klijn & Van Twist (2000: 47) hanteren een checklist met vijf criteria om te bepalen om hoe relevant actoren zijn:

1. *Bronafhankelijkheid*; actor beschikt over middelen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van organisatiedoelen.
2. *Hindermacht*; actor kan besluitvorming vertragen of blokkeren
3. *Realisatiemacht*; actor heeft politieke invloed om een doel te kunnen realiseren.
4. *Belanghebbende*; actor wordt in zijn belang geraakt door de uitkomst van een besluitvormingsproces.
5. *Inzichtverrijking*; actor kan nieuwe ideeën aanleveren voor het probleem en over oplossingen.

Belangrijke actoren in een netwerk zullen dus tenminste aan enkele van deze criteria voldoen.

*Stap 3: de actorposities en afhankelijkheidsrelaties.*

Stap drie bekijkt de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Daarbij zal aandacht uitgaan naar de richting en de mate van afhankelijkheid. Organisaties zijn afhankelijker van een andere organisatie naarmate het belang van de bron waarover die andere organisatie kan beschikken groter is voor de realisatie van de eigen doelen en naarmate de mogelijkheden om de bron ergens anders te verkrijgen (de vervangbaarheid) lager is. Organisaties kunnen dus meer of minder afhankelijk zijn van een andere organisatie. Die afhankelijkheid kan bovendien wederzijds zijn of niet. “Bevindt een organisatie zich in een positie van grote afhankelijkheid ten opzichte van andere organisaties voor de realisatie van de eigen doeleinden, terwijl die anderen in het geheel niet afhankelijk zijn van de organisatie in kwestie, dan is haar positie zwak” (Klijn & Van Twist, 2000:49).

*Stap 4: de interacties in het netwerk inventariseren.*

De vierde stap brengt de interacties tussen de relevante actoren in kaart. Op die manier kan bepaald worden wie de centrale actoren in het netwerk zijn en hoe deze en andere actoren zich tot elkaar verhouden. Belangrijke inzichten hierbij zijn de frequentie van interacties tussen de actoren en de variëteit van deze interacties. Organisaties kunnen zeer regelmatig contact met elkaar hebben maar interacties kunnen ook slechts sporadisch voorkomen. Ook kunnen actoren veel contacten hebben met een beperkt deel van het netwerk of juist weinig contacten maar dan wel met veel verschillende actoren. Door deze interacties te analyseren kan een beleidsanalist een beter inzicht krijgen op het netwerk en de actoren. Een belangrijke strategische vraag is: welke relaties moet een actor activeren of, indien ze niet aanwezig zijn, opbouwen? (Klijn & Koppenjan, 2000:106).

*Stap 5: de percepties van actoren reconstrueren.*

Stap vijf heeft aandacht voor de percepties die actoren van het netwerk hebben. In deze percepties wordt een beeld geschetst van de manier waarop actoren de doelen van het netwerk zien, hoe zij de rol van andere actoren zien, hoe zij hun eigen rol in het netwerk zien en hoe zij het netwerk begrenzen. De percepties die actoren in een netwerk hebben, kunnen de haalbaarheid van bepaalde beleidsdoelen dus in belangrijke mate bevorderen of belemmeren (Klijn & Van Twist, 2000:53). Strategisch gezien kan zo worden ontdekt waar

de meeste onderhandelingsruimte zit en waar grote problemen of tegenstellingen verwacht kunnen worden (Klijn & Koppenjan, 2000:107).

#### *Stap 6: de institutionele context analyseren.*

Stap zes beschrijft de institutionele context waarin actoren zich bevinden. Deze context zorgt er bijvoorbeeld voor dat bepaalde interacties zeer voor de hand liggen, terwijl het contact tussen andere actoren hier juist door wordt belemmerd. Het gaat hierbij om de formele en informele regels waar actoren zich aan gebonden voelen. Deze regels geven onder andere de interacties vorm die tussen actoren plaatsvinden en vormen daarom een belangrijke bron voor de verklaring van bepaalde vormen van interacties en de mate waarin deze voorkomen (Klijn & Van Twist, 2000:54). Ook moet deze analyse duidelijkheid verschaffen over de grenzen en beperkingen van de strategische ruimte van een actor (Klijn en Koppenjan, 2000:107).

### **3.3 Regie**

Sturing en netwerken zijn dus belangrijke begrippen binnen lokaal veiligheidsbeleid. Maar ook de term regie is al even gevallen. ‘De gemeente voert de *regie* in het veiligheids*netwerk* en probeert daarbinnen andere actoren aan te *sturen* om zo beleidsdoelen te realiseren’. Het begrip regie is nauw verbonden aan de begrippen sturing en netwerken. In één enkele zin zijn ze alle drie terug te vinden. Maar misschien juist omdat de begrippen dicht bij elkaar staan is de precieze betekenis van het regieconcept nog wel eens onduidelijk. Het wordt nog wel eens gezien als een containerbegrip. Er wordt vaak en makkelijk over gesproken, maar betekend het nu concreet? Het is daarom goed dit regieconcept eens nader te bespreken. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004) onderzocht hoe gemeenten hun regierol invullen en hoe dit verbeterd kan worden. Zij hebben hiermee een belangrijke bijdrage geleverd aan een nadere definiëring van dit begrip. De uiteenzetting hier zal dan ook deels gebaseerd zijn op de bevindingen van deze auteurs.

Om goed te kunnen begrijpen wat de gemeentelijke regierol in veiligheidsbeleid betekent dient allereerst een goede definitie van het begrip regierol gegeven te worden. Diverse definities zijn mogelijk en worden zeker ook toegepast. Pröpper, et al. (2004) constateert dat er grote verschillen bestaan in deze definities. Bij gebrek aan een eenduidige omschrijving geeft Pröpper zelf aan wat volgens hem bij regie van belang is. Sturing en het afstemmen van afzonderlijke onderdelen tot een geheel zijn belangrijke punten. Deze punten worden weergegeven in de volgende definitie van regie:

“Regie is een bijzondere vorm van *sturen* en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat” (Pröpper, et al. 2004:13).

Nog steeds is dit een vrij brede omschrijving van de betekenis van dit begrip. Vooral de context waarin dit begrip wordt toegepast kan meer duidelijkheid scheppen. Een interessante constatering is dat er meerdere regisseurs op een bepaald terrein actief kunnen zijn. “In een aantal gemeenten wordt de regie op het terrein van veiligheidsbeleid zowel door de gemeenten als de politie gevoerd” (Pröpper, et al. 2004:14). Dit gegeven is, zeker voor dit onderzoek, van belang omdat juist de rol van de gemeente en de politie wordt onderzocht. Eigenlijk klinkt het ook vrij logisch dat de politie op het gebied van veiligheid ook wel eens de regie voert. De politie heeft op veel gebieden meer ervaring en expertise in huis dan de gemeente. Daarom valt te verwachten dat de politie bij bepaalde beleidspunten toch het



voortouw neemt. Zeker wanneer in een gemeente sprake is van integrale samenwerking op het gebied van veiligheidsbeleid lijkt het voor de hand liggend dat meerdere regisseurs vanuit verschillende partijen betrokken zijn bij een onderwerp. Uiteindelijk moet er natuurlijk één leidende regisseur zijn.

### 3.3.1 Typen regie

Pröpper maakt een onderscheid tussen een aantal typen van regie (2004:15). Deze worden in een tabel weergegeven welke kan worden gebruikt om de verschillende soorten regisseurs die actief kunnen zijn te onderscheiden. Het is nuttig om een onderscheid te maken omdat dit meer inzichtelijk maakt welke mogelijkheden een regisseur heeft om de medewerking van andere partijen te verkrijgen.

#### hoofdvarianten van regie

|                   |     | Eigen 'script' of beleidskader                                    |                                       |
|-------------------|-----|---|---------------------------------------|
|                   |     | Ja  | Nee                                   |
| Doorzettingsmacht | Ja  | (I)<br>Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) | (II)<br>Uitvoeringsgerichte regisseur |
|                   | nee | (III)<br>Visionaire regisseur                                     | (IV)<br>Faciliterende regisseur       |

In de tabel worden twee belangrijke variabelen onderscheiden, te weten doorzettingsmacht en beleidsbepaling. Doorzettingsmacht heeft te maken met invloed. Een belangrijke vraag bij regievoering is of een actor zodanig invloed op andere partijen kan uitoefenen dat zij mee zullen werken. In de tabel worden vier 'hoofdvarianten van regie' weergegeven.

De *Beheersingsgerichte* regisseur heeft de meeste macht in handen. Hij beschikt over diverse machtsbronnen waarmee hij andere partijen kan dwingen zijn eigen beleid te volgen. De *Uitvoeringsgerichte* regisseur dankt zijn sterke positie aan zijn doorzettingsmacht. Zijn taak is er wel op gericht het beleid dat door een ander is geschreven uit te voeren. De *Visionaire* regisseur heeft alle vrijheid om zijn eigen visie uit te werken, maar mist de machtsbronnen om af te kunnen dwingen dat zijn ideeën ook worden uitgevoerd. Zijn script is het enige middel dat hij heeft om andere partijen zo ver te krijgen dat ze het willen uitvoeren. Daarbij zal de regisseur compromissen moeten sluiten. De *Faciliterende* regisseur kan meer gezien worden als een organisator of coördinator. Hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen.

### 3.3.2 Invulling van de regierol

Naast de verschillende typen regisseurs geeft Pröpper ook een aantal algemene componenten die staan voor de invulling van de regierol (2004:17-19). Aan de hand van deze componenten kan worden afgemeten hoe gemeenten invulling geven aan hun regierol:

1. *Overzicht over de gehele situatie.* De regisseur heeft voldoende inzicht in het betreffende vraagstuk, weet wie de relevante actoren en wat de relevante relaties zijn, en kent de doelen en belangen van de relevante partijen.
2. *Verantwoording afleggen over het geheel.* De regisseur is bereid en in staat om zich te verantwoorden voor het handelen en de resultaten van alle actoren die onder zijn regie vallen. Hij verschuilt zich niet achter anderen. Het gaat echt om het afleggen van volledige verantwoording.
3. *Het uitzetten of organiseren van gemeenschappelijke beleidslijnen.* De regisseur zorgt ervoor dat een duidelijke beleidskoers wordt uitgezet. Deze koers omvat het doel, de middelen en een tijdschema. De regisseur hoeft dit niet zelf te doen, hij kan ook andere stimuleren dit te doen.
4. *Het organiseren van samenwerking.* De regisseur motiveert de partijen die betrokken zijn bij het betreffende vraagstuk om hun bijdrage te leveren en met elkaar samen te werken.

Dit zijn dus componenten die een goede regisseur onder controle zou moeten hebben. Pröpper geeft zelfs een tabel met mogelijke activiteiten die een regisseur op deze punten kan ondernemen(2004:8). Wanneer deze activiteiten terug te vinden zijn bij de regisseur die wordt geanalyseerd kan aan de hand daarvan worden beoordeeld of hij voldoende invulling geeft aan zijn regierol.

| Regiecomponent                             | Activiteiten   |
|--|--|
| Overzicht over situatie                    | – actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie   |
| Verantwoording over het geheel afleggen    | – verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen<br>– het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel   |
| Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten | – het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel<br>– het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren<br>– beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen<br>– toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing            |
| Organiseren van samenwerking               | – actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel<br>– actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)<br>– toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren |

### 3.3.3 De betekenis van de regierol voor gemeenten

Bij het onderzoek van Pröpper, et al. (2004) naar de gemeentelijke regierol zijn achttien verschillende casusgemeenten betrokken geweest. Een aantal belangrijke vragen ten aanzien van de betekenis van de gemeentelijke regierol is onderzocht. Een centrale vraag, die ook voor dit onderzoek van belang is, is wat gemeenten verstaan onder de term regierol (2004:50). Een eerste bevinding van Pröpper is dat de omschrijvingen van het begrip, die door de casusgemeenten gegeven worden, zeer van elkaar verschillen. De één geeft een vage omschrijving, de ander smijt met diverse termen en begrippen. Maar geen van de gemeenten noemt alle componenten zoals die in de vorige paragraaf zijn omschreven. De meeste noemen er wel één of twee. Het organiseren van samenwerking blijkt een component te zijn die toch het meest aansluit bij het beeld dat gemeenten van de regierol hebben. Dat er bij veel gemeenten toch een onduidelijk beeld van regie bestaat wordt mooi uitgedrukt met het volgende citaat van een ambtenaar:

“Regie is geen eenduidig begrip. Iedereen gebruikt het, maar het is heel erg onduidelijk wat dat nu precies inhoudt. Dat is niet alleen op het uitvoerende niveau maar ook op bestuurlijk niveau onvoldoende doordacht” (In: Pröpper, et al. 2004:50).

Naast de vraag wat men verstaat onder de gemeentelijke regierol is het natuurlijk nog belangrijker om te weten wie in de praktijk nu daadwerkelijk deze rol vervult. Uit het onderzoek van Pröpper blijkt wel dat de meningen hierover verdeeld zijn (2004:52-54). Bij gemeenten intern is men er over het algemeen van overtuigd dat de regierol bijna uitsluitend door het gemeentebestuur wordt vervuld. Externe partijen denken daar echter anders over. Deze partijen spreken vaak over een co-regisseurschap waarbij de regierol gezamenlijk wordt ingevuld. Dit is een interessante bevinding omdat daar uit blijkt dat de regierol een lastig concept is waar veel verschillende ideeën en meningen over bestaan. Juist daarom is het van belang om de eerder genoemde componenten van de regierol goed in ogenschouw te nemen en toe te passen bij het vormen van een mening over de invulling van de regierol. Duidelijk is wel dat nagenoeg iedereen het erover eens is dat de gemeente de regierol zou moeten vervullen.

## 3.4 Strategieën

Het laatste theoretisch concept dat van belang is voor dit onderzoek is *strategie*. Het strategisch handelen van actoren is een zeer belangrijk aspect binnen netwerken. Eerder is al aangegeven dat verschillende strategieën van actoren een hoop onzekerheden met zich mee brengen in een netwerksituatie. Een actor in een netwerk zal zich er altijd bewust van zijn dat andere actoren waarmee wordt samengewerkt strategisch handelen vanuit hun eigen belangen en doelstellingen. Tegelijkertijd zal de zelfde actor ook bezig zijn met het ontwikkelen en uitvoeren van eigen strategieën. Voor de regisseur of manager van een netwerk zal het wellicht nog belangrijker zijn om rekening te houden met de diverse strategische mogelijkheden van actoren. Zoals hierboven is weergegeven zal de regisseur op diverse manieren proberen actoren aan te sturen. De regisseur zal waarschijnlijk alleen maar voor elkaar kunnen krijgen wat hij wil bereiken wanneer hij de actoren op de juiste wijze benaderd en aanstuurt. Om te kunnen bepalen hoe hij dit het beste kan doen zal hij inzicht moeten krijgen in de beelden en percepties die actoren hebben en de strategieën die ze toepassen. Vervolgens zal ook hij een bepaalde strategie moeten uitdenken aan de hand waarvan hij de actoren kan gaan aansturen. Er zitten dus twee kanten aan strategie in netwerken, enerzijds de

strategie van actoren en anderzijds de strategie van de regisseur c.q. manager van het netwerk. In de volgende paragrafen zullen beide kanten worden belicht.

### 3.4.1 Actoren en strategie

Zoals gezegd kan het strategisch handelen van actoren problemen opleveren voor de regisseur. Maar voor de actoren is het juist de manier om de beste resultaten binnen te halen. Actoren weten dat ze van elkaar afhankelijk zijn. Ten einde de eigen doelen te kunnen realiseren hebben ze anderen nodig. Ze kunnen het spel dus niet al te hard spelen en zullen zich aan anderen moeten aanpassen. Soms zal dit aanpassen nadelig zijn voor de eigen belangen. Om als actor in een netwerk zo min mogelijk te hoeven inleveren en de eigen doelen zoveel mogelijk te realiseren kan het voeren van een goede strategie doorslaggevend zijn.

In het onderzoek van Klijn et al. (2000:19-20) worden vijf typen strategieën onderscheiden.

1. *Go-alone strategieën* zijn strategieën waarbij de betrokken actor zelf een oplossing voor een probleem heeft bedacht en deze ongeacht zijn afhankelijkheden van anderen probeert te realiseren. Deze actor is niet bereid zich aan te passen en probeert op eigen houtje een oplossing te realiseren. Deze aanpak kan resulteren in een ‘eigen oplossing’ met alle voor- en nadelen daarvan. Maar deze strategie kan ook protest van andere partijen oproepen dit kan leiden tot blokkades.
2. *Conflictueuze strategieën* zijn strategieën gericht op het voorkomen of blokkeren van door de betrokken partij gewenste oplossingen of beleidsmaatregelen omdat de betreffende actor het er niet mee eens is.
3. *Vermijdende strategieën* zijn strategieën waarbij partijen zich niet daadwerkelijk verzetten tegen een bepaalde oplossing, maar zich passief opstellen. Bijvoorbeeld omdat zij niet daadwerkelijk geïnteresseerd zijn of omdat zij door mijddgedrag de kosten van de beleidsvoorstellen kunnen ontlopen.
4. *Samenwerkingsstrategieën* zijn strategieën waarbij actoren hun externe afhankelijkheden erkennen, zich inzetten om andere partijen voor hun plannen te interesseren en vervolgens proberen in een onderhandelingsproces een voor hen gunstig resultaat te realiseren.
5. *Faciliterende strategieën* zijn strategieën die ontstaan door het besef dat samenwerking nodig is voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing. Deze strategieën kunnen voortkomen uit een inhoudelijk belang, maar ook uit een streven naar beperking van transactiekosten of uit de verantwoordelijkheid van de desbetreffende partij voor de gang van zaken op een bepaald terrein.

Voor welk type strategie een actor zal kiezen zal vooral afhankelijk zijn van hoe hij denkt zijn eigen belangen het beste te vertegenwoordigen, maar is dus ook sterk afhankelijk van de situatie en hoe andere actoren zich opstellen. Het is daarom goed mogelijk dat actoren gaandeweg hun strategie aanpassen en op een later moment nogmaals aanpassen. Dit kan, zeker voor de regisseur, erg lastig zijn. Hij zal proberen in te zien welke strategieën de actoren toepassen door het handelen van actoren steeds scherp in de gaten te houden. Dat geldt natuurlijk niet alleen voor de regisseur. Ook andere actoren proberen te doorgronden welke strategieën elke actor voert. Belangrijk hierbij is in ieder geval dat men goed weet vanuit welke belangen elke actor handelt.

Volgens Klijn et al. (2000:21) zijn de percepties die actoren hebben, bepalend voor de strategie die ze kiezen. Met het begrip percepties wordt bedoeld de beelden die een actor heeft van de werkelijkheid. Percepties kunnen zodoende betrekking hebben op de volgende aspecten:

- *problemen*, actoren hebben verschillende ideeën over het soort probleem en hun urgentie en betekenis.
- *oplossingen*, actoren steunen verschillende oplossingen, op basis van wat voor hen het meeste voordeel oplevert.
- *andere actoren*, over andere actoren bestaan verschillende beelden omtrent hun doelstellingen, de middelen die zij bezitten en hun strategieën.
- *ontwikkelingen in de omgeving*, actoren hebben verschillende beelden over externe ontwikkelingen en over de invloed die deze hebben op de probleemsituatie.

Percepties worden gevormd door ervaringen uit het verleden van individuen, organisaties of groepen. Deze ervaringen hebben ervoor gezorgd dat in de loop van tijd bepaalde waarden en maatstaven zijn opgebouwd door deze partijen. Een geheel van waarden en maatstaven wordt een frame of referentiekader genoemd. Percepties zijn geen feiten, want iedere actor zal de werkelijkheid anders interpreteren en andere beelden vormen. De beelden die een actor vormt worden bepaald door zijn referentiekader. Percepties zijn continu aan veranderingen onderhevig waardoor, zoals gezegd, ook strategieën kunnen worden aangepast (Koppenjan & Klijn, 2006:47-48). Percepties en strategieën staan dus in nauw verband met elkaar.

#### 3.4.2 Managementstrategieën in netwerken

Het is inmiddels duidelijk dat netwerken, complexe problemen en strategisch handelen vele onzekerheden met zich mee brengen. Een belangrijke conclusie uit het boek van Koppenjan & Klijn luidt als volgt; “Standard responses to uncertainty are inadequate for dealing with complex societal issues in the contemporary network society” (Koppenjan & Klijn, 2006:241). Uit deze conclusie kan worden opgemaakt dat managers binnen netwerken creatief om zullen moeten gaan met onzekerheden in netwerken. In het boek worden drie management strategieën aangedragen om met onzekerheden in netwerken om te kunnen gaan (Koppenjan & Klijn, 2006: 245-249). Deze zullen hier kort worden toegelicht.

De eerste strategie is ‘*the management of content*’. In een netwerk waar veel verschillen bestaan tussen actoren is het zaak voor de manager om te zoeken naar overeenkomsten. Er moeten algemeen geldende regels geformuleerd worden waar iedereen zich aan kan houden. Te denken valt aan regels over hoe vergaderingen gevoerd worden, in welke termen over bepaalde zaken gesproken wordt en hoe de verhoudingen liggen in het netwerk. Daarnaast is het ook belangrijk dat de uitwisseling van informatie, kennis en inzichten tussen verschillende actoren goed georganiseerd wordt. Communicatie is erg belangrijk in netwerken dus is het zeer voor de hand liggend dat deze strategie het belang hiervan benadrukt.

De tweede strategie is ‘*the management of the game*’. Deze strategie richt zich op de interactie tussen verschillende partijen en actoren. Deze moeten elkaar eerst leren kennen om vervolgens tot een goede samenwerking te komen. Vaak vraagt dit om nieuwe aaneenschakelingen tussen actoren en arena’s. Het initiatief om te proberen nader tot elkaar te komen zal niet snel van de actoren zelf komen. Deze blijven vaak afwachten. Daarom is het voor de manager van belang het initiatief te nemen en deze activiteiten zoveel mogelijk te

ondersteunen. Uiteindelijk is het succes van deze strategie in belangrijke mate afhankelijk van de actoren want zij moeten het zelf doen, maar de manager kan zeker van invloed zijn.

De derde strategie is ‘*the management of institutions*’. Interactie tussen partijen met een verschillende institutionele achtergronden kan problemen opleveren. De oplossing voor deze problemen lijkt simpel maar toch ook weer niet. Deze management strategie suggereert om een nieuw institutioneel ontwerp op te stellen. Daarmee worden de institutionele verschillen doorbroken en worden er nieuwe institutionele karakteristieken bedacht voor een netwerk. Diverse patronen en regels kunnen worden omgegooid zodat men tot een gezamenlijke basis kan komen. Dit vraagt wel wat werk, maar uiteindelijke kunnen verschillen overwonnen worden wanneer de nieuwe eigenschappen goed worden ontvangen en worden overgenomen.

Deze strategieën bieden niet automatisch een oplossing voor problemen in netwerken. De manager kan hiermee wel de omstandigheden verbeteren waarin gezocht wordt naar oplossingen voor complexe problemen. Het is voor de manager daarom van groot belang om de goede strategie te kiezen. Dit kan zeer bepalend zijn voor het verloop van de beleidsvorming en het uiteindelijke resultaat. In het boek van Koppenjan & Klijn (2006:251-257) worden negen richtlijnen behandeld die managers kunnen helpen een keuze te maken voor de juiste strategie.

**Richtlijn 1:** Analyseer percepties, actoren en netwerken continu.

**Richtlijn 2:** Beoordeel de startcondities.

**Richtlijn 3:** Richt de strategie op preventie of het wegnemen van belemmeringen

**Richtlijn 4:** Wees selectief en beperk de management activiteiten zoveel mogelijk

**Richtlijn 5:** Pas de strategie in de institutionele omgeving in.

**Richtlijn 6:** Differentieer aan de hand van de vorderingen in het proces van probleemoplossing.

**Richtlijn 7:** Neem een onafhankelijke positie in.

**Richtlijn 8:** Wees voorzichtig met institutionele strategieën.

**Richtlijn 9:** Evalueer de managementactiviteiten continu en pas deze aan indien nodig.

Samengevat komen deze er op neer dat managers een zorgvuldige afweging moeten maken en de kenmerken van een proces en netwerk goed moeten laten meewegen. Belangrijk daarbij is wel om te benadrukken dat netwerkmanagement niet de ultieme oplossing is voor het oplossen van complexe problemen. “The application of management strategies for dealing with uncertainties around wicked problems does not offer a guarantee of success” (Koppenjan & Klijn, 2006:257). Helaas zijn niet alle onzekerheden altijd te managen. De strategieën zijn ondersteunend maar uiteindelijk is de werking ervan in belangrijke mate afhankelijk van de inzet van de actoren.

## 4 Analyse kader en methodologische verantwoording

Nu de relevante theoretische concepten voor dit onderzoek zijn toegelicht zal ik in dit hoofdstuk gaan toelichten hoe deze concepten zullen worden toegepast om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De vier centrale begrippen *sturing*, *netwerken*, *regie* en *strategie* zijn gedefinieerd, omschreven en uitgewerkt. Ook is gebleken dat deze begrippen met elkaar in verband staan. In dit onderzoek vormen deze concepten namelijk tezamen het kader waarmee de analyse van de onderzoeksgegevens zal worden uitgevoerd.

### 4.1 Analyse kader

#### *Sturing*

Zoals gezegd is sturing in veiligheidsbeleid een belangrijk thema. In de afgelopen jaren is men sturing steeds meer als een belangrijk instrument gaan zien om de samenwerking in veiligheid te coördineren. In dit onderzoek zullen de sturingsconcepten daarom bij meerdere onderzoeksvragen van toepassing zijn. Vooral gemeenten proberen sturingsinstrumenten steeds vaker toe te passen. Dit heeft natuurlijk deels te maken met de regierol die gemeenten opgelegd hebben gekregen. De gemeente is verantwoordelijk voor de afstemming van de samenwerking tussen de verschillende partners. Maar ook intern, zeker bij de grote gemeenten, proberen gemeenten de verschillende afdelingen en diensten door middel van sturing op elkaar af te stemmen. De belangrijkste vragen ten aanzien van sturing binnen deze casus zijn: welke verschuivingen in sturing zie we bij de ontwikkelingen in het Utrechtse integrale veiligheidsbeleid? Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenten? Hoe past de gemeente sturing toe bij de uitvoering van haar regierol? Hoe wordt de uitvoering van veiligheidsbeleid in de wijken aangestuurd?

#### *Netwerken*

De netwerktheorie wordt in bestuurskundig onderzoek vaak toegepast. Het is een breed concept waar veel over geschreven is en nog steeds veel onderzoek naar wordt verricht. Het denken in termen van netwerken kan aantonen hoe complex bepaalde vraagstukken en overlegsituaties in elkaar zitten. Met behulp van deze theorie kunnen analisten maar ook managers en actoren die in een netwerk actief zijn meer inzicht en begrip verkrijgen over de situatie die ze analyseren of waar ze zelf deel van uitmaken. Daarnaast biedt de theorie ook mogelijke strategieën welke actoren kunnen hanteren om zo de eigen belangen zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Een beleidsmaker, analist of onderzoeker die zich bevindt in een complex netwerk van actoren doet er goed aan informatie te verzamelen over de relevante actoren in het netwerk. Zo is het nuttig om te weten welke actoren belangrijk zijn, welke percepties zij hebben, wat hun afhankelijkheden zijn, enzovoort. Klijn & Van Twist geven aan welke stappen je kunt doorlopen om tot een degelijke analyse te komen (2000:44-58). Een dergelijk stappenschema wordt doorgaans gebruikt voor de analyse van een concreet besluitvormingsproces, maar aangezien dit onderzoek zicht richt op een veel breder proces vormen deze stappen slechts een leidraad om het veiligheidsnetwerk in kaart te brengen. De belangrijkste vragen bij de analyse van het Utrechtse veiligheidsnetwerk zijn: wie zijn de relevante actoren in het netwerk? Wat zijn hun posities en afhankelijkheidsrelaties? Hoe zijn de interacties in het netwerk? Wat zijn de percepties van de actoren?

### *Regie*

Het regieconcept staat in nauw verband met het begrip sturing. Dit blijkt wel uit de definitie van Pröpper, te vinden in paragraaf 3.3, waarin regie wordt aangeduid als een ‘bijzondere vorm van sturing’. Het onderzoek van Pröpper, et al. (2004) biedt duidelijke concepten waarmee de invulling van de regierol van de gemeente Utrecht kan worden beoordeeld. Allereerst biedt de theorie een eenvoudige manier om met de beantwoording van twee vragen verschillende typen regisseurs te onderscheiden. Het maken van dit onderscheid is een goed begin om tot een oordeel over de invulling van de regierol te komen en kan toch al veel zeggen over het karakter van de regisseur. Daarnaast geeft Pröpper, et al. (2004) nog vier componenten die een regisseur zou moeten beheersen. Aan de hand van deze componenten kan worden gekeken welke acties de regisseur op dit vlak onderneemt om zo tot een oordeel van zijn handelen te komen. De belangrijkste vragen ten aanzien van regie binnen deze casus zijn: hoe geeft de gemeente invulling aan haar regierol? Hoe wordt dit door andere actoren ervaren? Hoe kan deze invulling worden beoordeeld? Zijn verbeteringen mogelijk?

### *Strategieën*

Het begrip strategie heeft feitelijk betrekking op zowel sturing, als regie en netwerken. Bij deze theorie maak ik een onderscheid tussen twee verschillende kanten.

1. De strategische mogelijkheden voor de regisseur/netwerkmanager.
2. De strategische mogelijkheden voor de actoren in een netwerk.

De eerste geeft aan welke strategische mogelijkheden een manager in een netwerk heeft. Aangezien de gemeente de regierol in handen heeft zijn deze mogelijkheden vooral voor de gemeente van toepassing. Maar zoals gezegd zal de gemeente niet altijd de manager zijn. De tweede kant is het belangrijkste in dit onderzoek. Deze geeft namelijk aan welke strategische mogelijkheden de actoren in een netwerk hebben en is hier dus vooral van toepassing op de politie aangezien deze actor speciale aandacht krijgt in dit onderzoek. In paragraaf 3.4.1 worden vijf typen strategieën weergegeven. Afhankelijke van de situatie en positie van de politie in het netwerk zal zij een keuze moeten maken tussen deze strategieën. De belangrijkste vragen ten aanzien van strategie binnen deze casus zijn: Welke strategische mogelijkheden heeft de Politie Utrecht? Welke strategieën kunnen we terug zien in het handelen van de politie? Welke actoren en overleggen zijn van belang voor de politie?

## **4.2 Methoden van onderzoek**

Voorafgaand aan de presentatie van de onderzoeksgegevens is het van belang om verantwoording af te leggen over hoe het onderzoeksproces verlopen is. Dit heeft als doel ervoor te zorgen dat het proces gestructureerd en op een verantwoorde wijze worden weergegeven, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek en de juistheid van de conclusies zal vergroten. Omdat ik voorafgaand aan de stage nog niet precies wist wat mijn onderzoeksvraag zou gaan worden heb ik de mogelijkheden in mijn onderzoeksmodel steeds open gehouden. Tijdens de stage kreeg ik dagelijks nieuwe inzichten waardoor nieuwe ideeën ontstonden voor onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden. Het onderzoek is dus uitgevoerd volgens het zogenoemde ‘Flexible’ onderzoeksdesign. Volgens Robson (2002:163-168) is een flexibele aanpak vooral geschikt voor onderzoek waarin vooraf niet geheel vaststaat wat voor soort informatie beschikbaar of benodigd is.

Omdat de insteek van de onderzoeksvraag toch vooral gericht is op beelden en percepties en niet zozeer te beantwoorden is met cijfers, baseert dit onderzoek zich voornamelijk op kwalitatieve data. In de volgende hoofdstukken waarin de onderzoeksgegevens worden



gepresenteerd is te zien dat drie onderzoeksmethoden zijn toegepast om de benodigde gegevens te verzamelen. Het gebruik van meerdere methoden zal gunstig zijn voor de geldigheid en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De volgende methoden zijn toegepast:

- documentenanalyse,
- participerende observatie,
- kwalitatieve interviews.

De term documentenanalyse dient te worden opgevat als een techniek van materiaalverzameling. Het gaat dan om materiaal uit tweede hand, dat al eerder voor andere doeleinden is opgesteld. Vooral in de verkennende fase, waarbij nog niet precies duidelijk was hoe de onderzoeksvragen geformuleerd zouden gaan worden, was dit van belang om voldoende kennis te vergaren over het Utrechtse veiligheidsbeleid en om een beeld te vormen van de onderzoeksmogelijkheden. Op landelijk niveau zijn veel rapporten en beleidsnota's te vinden welke aan de basis staan van lokaal veiligheidsbeleid. Een aantal van deze nota's zijn reeds gepresenteerd in hoofdstuk 2. Deze nota's zijn over het algemeen makkelijk te vinden, veel is via internet toegankelijk. Maar ook binnen de gemeente Utrecht verschijnen jaarlijks veel beleidsnota's over veiligheidsbeleid in de stad. Ik moet daarbij wel opmerken dat het lastig was om een goed overzicht te krijgen over al deze publicaties. In het volgende hoofdstuk is te zien hoe ik hiermee ben omgegaan. De zoektocht naar bestaand materiaal begon uiteraard binnen het politiekorps Utrecht en ook daar was het zeer lastig om goede en vooral relevante documenten te vinden. Echte archieven zijn er niet dus als men de weg niet kent en niet precies weet waar men moet zoeken is dit een behoorlijke opgave. Er zijn op verschillende plaatsen verschillende stukken te vinden en de mensen in de organisatie zullen ongetwijfeld wel kunnen vinden wat zij nodig hebben om hun eigen werkzaamheden te doen maar voor mij als onderzoeker was het af en toe zoeken naar een speld in een hooiberg. Eigenlijk bleef ik gedurende de hele stage steeds weer nieuwe documenten vinden, vaak met behulp van anderen, waarbij het vervolgens aan mij was om te bepalen of ik er iets mee kon.

Uiteraard besepte ik dat deze documenten slechts de basis vormden voor het onderzoek. Wat in beleidsnota's staat geschreven zegt niet altijd evenveel over hoe veiligheidsbeleid in de praktijk in zijn werk gaat. Daarom heb ik ervoor gekozen ook de methode observatie toe te passen. Deze methode maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in relevante en interessante gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen, ervaringen en sociale relaties. Tijdens de stage heb ik geprobeerd zoveel mogelijk vergaderingen en overleggen bij te wonen waar verschillende partners samen kwamen om te praten over nieuwe veiligheidsplannen. Onderwerpen die bij deze overleggen zoal aan de orde kwamen waren bijvoorbeeld jongerenoverlast, criminele gezinnen, woninginbraak en autokraak. Ik zat bij deze overleggen vanuit de politie dus had ik de gelegenheid om te observeren hoe een belangrijke partner als de politie bij deze overleggen betrokken is. Maar ik kon natuurlijk ook goed observeren welke rol de gemeente speelt in deze overleggen. Dit leverde belangrijke bevindingen op voor de beantwoording van mijn onderzoeksvragen.

De laatste onderzoeksmethode bestond uit het afnemen van kwalitatieve interviews. Hierbij hanteerde ik geen vaste lijst met vragen maar wel een lijst met onderwerpen die ik wilde bespreken. Bij het afnemen van de interviews kreeg ik zo de gelegenheid om gerichte vragen te stellen die betrekking hadden op mijn onderzoeksvragen maar die ik ook kon afstemmen op de functie van waaruit de respondent sprak. Ik heb gesproken met wijkchefs van de

politie, medewerkers van de dienst wijken, een beleidsadviseur van de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid en de manager van het Utrechtse veiligheidshuis<sup>9</sup>. Deze mensen zijn dagelijks bezig met zowel de ontwikkeling van veiligheidsbeleid als wel de uitvoering van veiligheidsbeleid. Deze gesprekken leverden veel nuttige informatie op. Ik moest hier echter wel rekening houden met de achterliggende belangen van de geïnterviewden. Een medewerker van de gemeente zal bijvoorbeeld niet snel zeggen dat de gemeente alles verkeerd doet en vooral de positieve kanten proberen te belichten. Ik moet hier wel direct bij opmerken dat ik gelukkig de indruk heb dat de mensen die ik heb gesproken redelijk vrijuit hebben kunnen spreken en zeker niet alleen maar de eigen organisatie probeerden te verdedigen. Dit is de betrouwbaarheid van dit onderzoek en de bruikbaarheid van de conclusies ten goede gekomen. Bij de presentatie van de onderzoeksgegevens zullen de geïnterviewde personen niet bij naam genoemd worden, maar er zal worden verwezen naar de organisatie van waaruit zij spreken. De onderzoeksgegevens voor deze scriptie zijn hoofdzakelijk verzameld tijdens de stageperiode in de maanden maart, april en mei van 2007.

### **4.3 Empirische afbakening**

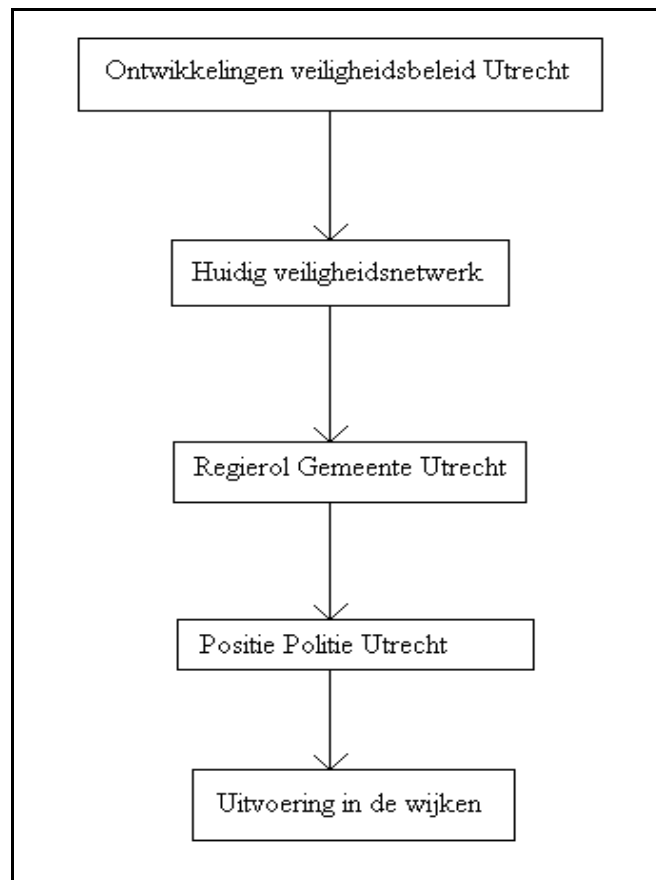
Binnen veiligheidsbeleid en veiligheidsnetwerken spelen vele actoren een actieve rol, zeker in een grote stad als Utrecht. Dit is een heel breed veld met veel verschillende actoren. Teneinde dit onderzoek overzichtelijk te houden heb ik er voor gekozen om me bij het empirisch onderzoek voornamelijk te richten op de gemeente Utrecht en de Politie Utrecht. Gelet op mijn onderzoeksvragen zijn dit ook de belangrijkste actoren voor dit onderzoek. De politieorganisatie was voor mij natuurlijk goed toegankelijk aangezien ik daar mijn stage liep. Omdat het aandachtsgebied van mijn stagebegeleiders de stad Utrecht betrof had ik via hen ook goede toegang bij de gemeente Utrecht. Zoals hierboven al staat vermeld had ik dan voornamelijk contact met medewerkers van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en van de dienst Wijken. Naast de gemeente en de politie was het Utrechtse Veiligheidshuis ook een belangrijke plek voor mij voor het verzamelen van gegevens. In dit Veiligheidshuis werken namelijk vertegenwoordigers van allerlei organisaties uit de veiligheidsketen met elkaar samen op één plek. Dit was voor mij de beste gelegenheid om te zien hoe het Utrechtse veiligheidsnetwerk in elkaar zit en hoe er wordt samengewerkt, zonder dat ik elke actor apart zou moeten gaan onderzoeken.

### **4.4 Naar de praktijk**

Een samenvatting van het besprokene tot nu toe: In hoofdstuk 1 is de probleemstelling en doelstelling voor dit onderzoek geformuleerd. In hoofdstuk twee zijn de achtergronden van het beleid toegelicht. In hoofdstuk 3 zijn de relevante theoretische concepten aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk heb ik aangegeven hoe deze theorie zal worden toegepast bij de analyse en heb ik verantwoording afgelegd over de toegepaste onderzoeksmethoden. Ik zal hier nu aangegeven welke stappen er nog gezet dienen te worden en welke onderwerpen aan de orde moeten komen om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling en om het onderzoeksdoel te kunnen realiseren. Alle voorbereidende stappen zijn doorlopen dus nu is het moment aangebroken om de onderzoeksgegevens te gaan presenteren. De geformuleerde onderzoeksvragen bieden een leidraad voor de casus. Hieronder wordt schematisch weergegeven welke vijf thema's in de volgende hoofdstukken zullen worden besproken bij de presentatie van de onderzoeksgegevens.

---

<sup>9</sup> Zie de bijlage voor een lijst van geïnterviewde personen.



**Thema I:** Om de huidige situatie in het Utrechtse veiligheidsbeleid te kunnen begrijpen is het verstandig om te kijken naar de ontwikkelingen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Integraal veiligheidsbeleid is in opkomst sinds de begin jaren '90 zoals reeds in hoofdstuk twee is toegelicht. Hier zal worden gekeken naar de ontwikkelingen vanaf die tijd in de stad Utrecht. Belangrijk aandachtspunt daarbij is of er in de ontwikkeling duidelijke omslag punten te benoemen zijn die hebben geleid tot de situatie van nu.

**Thema II:** Vervolgens komt het huidige veiligheidsnetwerk aan de orde. Ik zal aan de hand van het reeds toegelichte stappen schema voor een netwerkanalyse inventariseren wie de relevante actoren zijn, wat de onderlinge afhankelijkheidsrelaties zijn, hoe interacties en samenwerking plaatsvindt en welke percepties de actoren hebben.

**Thema III:** Het derde thema richt zich op de regierol van de gemeente Utrecht. In hoofdstuk drie is besproken wat de regierol omvat en wat van gemeenten op dit gebied wordt verwacht. Ik zal gaan kijken wat de gemeente op dit gebied aan activiteiten onderneemt. Maar aangezien gebleken is dat regie een subjectief begrip is zal voornamelijk worden gekeken hoe er door de actoren in het veld tegen de regierol van de gemeente wordt aangekeken.

**Thema IV:** Vervolgens zal worden ingezoomd op de positie van de politie Utrecht in het veiligheidsnetwerk. Omdat ik tijdens mijn stage handelde vanuit de politie Utrecht en vanaf die positie naar andere actoren keek zal ik hier speciaal de aandacht vestigen op de rol van de politie in Utrecht. Het is de bedoeling vooral te kijken naar hoe de politie zich positioneert en welke strategieën zij toepast.

**Thema V:** Het laatste thema is voornamelijk gericht op uitvoering van beleid. Op stedelijk niveau wordt beleid ontwikkeld maar vervolgens dient dit in de wijken een vervolg te krijgen in de operationele sfeer. Niet elke wijk heeft dezelfde problemen en behoeften dus maatwerk is noodzakelijk. Ook hier wordt weer gekeken hoe de politie en de gemeente met elkaar samenwerken. Met de bespreking van deze thema's hoop ik voldoende materiaal in handen te hebben om inzicht te kunnen geven in de situatie in het Utrechtse integrale veiligheidsbeleid.

## **5 Het Utrechtse veiligheidsbeleid in ontwikkeling (Thema I)**

De eerste stap om de huidige stand van zaken in het Utrechtse veiligheidsbeleid te kunnen onderzoeken en beoordelen is te kijken naar de ontwikkelingen in de voorgaande jaren. Ontwikkelingen in het verleden zijn vaak zeer bepalend voor situaties in het heden. Allerlei keuzes, besluiten en stappen die in het verleden zijn genomen kunnen verklaren waarom bepaalde zaken zijn zoals ze zijn. Daarnaast kan hiermee ook naar de toekomst worden gekeken. Bepaalde trends uit het verleden kunnen zich wellicht doorzetten en kunnen kenmerkend zijn voor de specifieke situatie of omgeving.

Ik zal hier trachten toe te lichten hoe integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De ontwikkelingen die het beleid op landelijk niveau heeft doorgemaakt is reeds in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen. In dat hoofdstuk is ook al globaal geschetst welke rol in het algemeen de Nederlandse gemeentes speelde in deze ontwikkeling. Hoe het beleid zich landelijk heeft ontwikkeld hoeft uiteraard niet zo veel te zeggen over de ontwikkelingen in Utrecht, maar het schetst wel een achtergrond voor de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid. Gemeenten houden deze ontwikkelingen natuurlijk in de gaten en nemen mogelijk uit eigen initiatief bepaalde zaken over. Maar meer waarschijnlijk is dat gemeenten van bovenaf worden beïnvloed door beleid dat vanuit de ministeries wordt uitgezet. De integrale benadering die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties steeds meer onder de aandacht van gemeenten werd gebracht zal ook haar invloed hebben gehad op de ontwikkelingen in het Utrechtse veiligheidsbeleid.

Tijdens het onderzoek werd het mij duidelijk dat het niet mee valt om een goed beeld te krijgen van ontwikkelingen uit het verleden bij de gemeente. De Gemeente Utrecht communiceert toch vooral de huidige stand van zaken en plannen voor de toekomst, wat logisch is want daar zullen de meeste burgers in geïnteresseerd zijn. Natuurlijk wordt in diverse beleidsdocumenten wel terug gekeken naar eerdere situaties, maar dan gaat toch vooral de aandacht naar waarom het nu beter is. Bijkomend verschijnsel is ook dat tegenwoordig veel beleidsdocumenten op internet worden gepubliceerd wat een positieve bijdrage levert aan de inzichtelijkheid van het beleid. Maar dit is helaas pas een verschijnsel van de laatste jaren. Beleidsdocumenten uit de bijvoorbeeld de jaren '90 zijn niet zomaar van het internet te halen. Ik moest daarom in de Utrechtse archieven opzoek gaan naar documenten als collegeprogramma's en veiligheidsplannen. Daarnaast heb ik ook in interviews gevraagd naar het beeld dat betrokkenen hadden over de ontwikkelingen van de laatste jaren. Het blijft namelijk lastig om nauwkeurig aan te geven wanneer in de gemeente Utrecht is gestart met een integrale aanpak in veiligheidsbeleid en in welke stappen dit is gegaan. Integrale veiligheid is toch een begrip wat door mensen nog wel eens verschillend geïnterpreteerd wordt. Omdat lang niet alles op papier staat moet ik enigszins vertrouwen op de verhalen van mensen die al langere tijd bij de gemeente werken en zelf een groot deel van de ontwikkeling hebben meegemaakt. Ik zal bij de beschrijving van de ontwikkelingen proberen de belangrijke omslagpunten te benoemen. Ik begin de beschrijving vanaf 1994, omdat rond deze tijd ook de landelijke ontwikkelingen op het gebied van integraal veiligheidsbeleid ontstonden.

## **5.1 De opkomst van integraal veiligheidsbeleid: 1994 tot 2001**

In het Collegeprogramma 1994-1998 (Gemeente Utrecht: april 1994) valt op dat betrekkelijk weinig tekst wordt gewijd aan het thema veiligheid. Veiligheid is pas het achtste punt op de agenda van het Utrechtse college en de formulering van de doelstellingen is zeer kort. Desalniettemin wordt wel een aantal opvallende punten benoemd. Zo wordt benadrukt dat vooral de politie en de brandweer een cruciale rol spelen bij de realisering van de doel in het veiligheidsbeleid. Er wordt dus nog niet gesproken over een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid zoals nu wel het geval is. Wel gebruikt het college een aantal opvallende termen die in het beleid van tegenwoordig een belangrijke rol spelen. Termen als ‘samenwerking’, ‘een integrale aanpak’ en ‘wijkveiligheidsplannen’ worden wel genoemd, maar er volgt geen toelichting of uitleg over wat dit concreet betekent. Toch is dit duidelijk een eerste stap.

Uit een interview met een medewerker van de gemeente Utrecht blijkt dat hij van mening is dat oud-burgemeester Ivo Opstelten in 1995 een integrale aanpak voor veiligheid in Utrecht heeft geïntroduceerd. Dit begon met kleine, relatief eenvoudige zaken. Zo werden er bijvoorbeeld contacten gelegd tussen de wijkbureaus en de politie. Er werden dan criminaliteitscijfers op tafel gelegd en er werd gevraagd of men wist waar er in het eigen gebied problemen waren. Vervolgens kon men samen gaan nadenken over mogelijke oplossingen. Gemeente en politie werden zo gestimuleerd samen te gaan werken. Dit kan worden gezien als een eerste stap richting een integrale aanpak en werd dus gezien als een initiatief van burgemeester Opstelten. In het begin bestond de samenwerking vooral uit een verzameling van projecten waar nog weinig samenhang in te ontdekken was. Later ontwikkelde dit zich tot een steeds meer structurele samenwerking en een meer samenhangende aanpak. Zowel bij de gemeente als bij de politie ontstond steeds meer het besef dat men elkaar nodig had. De min of meer gedwongen samenwerking die ontstond had positieve effecten. Toch benadrukt deze geïnterviewde dat de samenwerking tussen politie en gemeente per geval kan verschillen. Juist op het operationele niveau moet er volgens hem onverminderd aandacht blijven voor goede samenwerking.

In het Collegeprogramma 1998-2002 (Gemeente Utrecht: april 1998) is geen apart hoofdstuk gewijd aan veiligheid. Veiligheid is wel het eerste punt dat aan de orde komt in het tweede hoofdstuk ‘Leefbare stad’ (1998:10-11). In die zin lijkt het thema veiligheid dus een hogere prioriteit te hebben gekregen. Het college bevestigt dit vermoeden door te stellen dat het veiligheidsbeleid inderdaad grote prioriteit heeft waarvoor veel financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Ook het aantal doelstellingen op dit thema is sterk vergroot. Een eerste punt dat opvalt is dat van de politie wordt verwacht dat zij heldere doelstellingen en streefcijfers formuleert ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding. Dit lijkt een eerste aanzet tot de prestatieafspraken<sup>10</sup> tussen overheid en politie zoals we die nu kennen. Maar er zijn meer punten die opvallen. Zo zal samenwerking worden gezocht met bewoners om veiligheid in de wijken te vergroten. Ook wordt er een zogenoemde ‘veiligheidsprijs’ ingesteld om burgerinitiatieven op het gebied van veiligheidsvraagstukken te stimuleren. Met de te winnen geldbedragen kunnen de initiatieven een extra impuls krijgen. Daarnaast komen er meer politiemensen en toezichthouders op straat. Er wordt niet gesproken over een integrale veiligheidsaanpak, samenwerking met partners of iets in die geest. Wel wordt het aantal projecten op het gebied van veiligheid sterk uitgebreid. In deze projecten wordt

---

<sup>10</sup> Zie §2.4

samengewerkt tussen onder andere gemeente, woningcorporaties en burgers. Het betreft dan vooral buurt- en inbraakpreventieprojecten, een aanpak van drugsoverlast en een aanpak tegen illegale bewoning. Ook de aanpak van groepen criminele jongeren krijgt steeds meer vorm. De probleemjongeren worden steeds meer individueel begeleid en aangepakt. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de harde kern en de meelopers. Ook zullen in meerdere wijken zogenoemde jongerenteams worden opgericht. Dit zijn teams waarin plaats is voor 15 jongeren en bedoeld om criminele jongeren uit de criminaliteit te halen. Zij leren hier hoe ze zich nuttig kunnen maken voor hun omgeving. Het eerste team, het Marco Poloteam uit de wijk Kanaleneiland, is al actief. Het lijkt er dus op dat ten tijde van dit collegeprogramma (1998-2002) voornamelijk op projectbasis veel wordt gedaan om de veiligheid in de wijken en de stad te vergroten. Een samenhangend integraal veiligheidsbeleid is echter nog niet te onderscheiden.

## **5.2 Het project Utrecht veilig: 2001-2006**

Vanaf het jaar 2001 lijken de ontwikkelingen duidelijk in een stroomversnelling te komen. In dat jaar begon de gemeente met het project ‘Utrecht Veilig, dat doen we samen!’. Het thema veiligheid kreeg nu echt uitgebreide aandacht in de beleidsstukken en was topprioriteit voor het college. De landelijke aandacht, maar ook de behoefte van de burgers in de stad zal hier waarschijnlijk een rol in spelen. In het Collegeprogramma 2001-2006 (Gemeente Utrecht: december 2000) komt het onderwerp veiligheid al in het eerste hoofdstuk aanbod. Niet alleen worden er nog meer doelstellingen geformuleerd als in het vorige collegeprogramma, maar het meest opvallende is wel dat er een ‘Stadsveiligheidsplan’ wordt aangekondigd. Dit plan zal volledig gewijd zijn aan veiligheid in de stad met een uitwerking van de plannen per wijk, zo belooft het college. Uit een globale blik op de overige punten in het collegeprogramma blijkt dat veel doelen uit de vorige collegeprogramma’s worden doorgezet en dat het belang van samenwerking tussen alle betrokken partners nog meer wordt benadrukt. Verder valt op dat er een databank komt met informatie over jeugdgroepen, bedoeld om de instanties die betrokken zijn bij het jeugdwerk beter te laten samenwerken. Tot slot valt nog een specifiek punt op: “Het gemeentebestuur moet zich besluitvormend kunnen uitspreken over prioriteiten bij het gemeentelijk veiligheidsbeleid en de daarmee samenhangende politie-inzet. Tevens dient het gemeentebestuur meer invloed te krijgen op het politiebeleid” (Collegeprogramma 2001-2006, 2000:6). Als ik dit lees vraag ik me af hoe de politie destijds op dit punt heeft gereageerd. In mijn ogen is dit niet echt een verzoek tot nadere samenwerking maar eerder een poging tot het verkrijgen van meer macht. Dit zou destijds door de politie verkeerd kunnen worden opgevat. Echter is het wel een teken dat de gemeente de politie beter wil kunnen aansturen en dat zou gezien het gegeven dat de gemeente de regie dient te voeren juist een positieve ontwikkeling kunnen zijn.

### 5.2.1 Veiligheidsbeleid krijgt meer structuur

Een medewerker van de gemeente Utrecht, afdeling OOV, bevestigt in het interview dat ik met hem had dat het jaar 2001 een belangrijk omslagpunt was. Sinds dat jaar is er volgens hem vooral veel meer structuur gekomen in het Utrechtse integrale veiligheidsbeleid. Daarvoor waren er ook al wel integrale plannen voor veiligheid. Maar volgens hem kwamen deze plannen voornamelijk tot stand door “het bij elkaar rapen van wat er allemaal gebeurde en dat in een overzichtje zetten”. Het project ‘Utrecht Veilig’ begon met het aanwijzen van twee urgentiegebieden. Dit waren de wijk Kanaleneiland en het stationsgebied. Daar werden duidelijke doelstellingen voor geformuleerd en daar gingen verschillende actoren gezamenlijk aan de slag om deze doelstellingen te realiseren. Toen is ook de Stuurgroep

Utrecht Veilig ontstaan. Daar werden de belangrijkste mensen in het veld bij elkaar gebracht. De geïnterviewde geeft aan dat volgens hem de samenwerking tussen OM, politie en de gemeente hiermee een belangrijke impuls kreeg. In de jaren die volgden zou het aantal urgentiegebieden ook uitgebreid gaan worden naar vijf op dit moment. Volgens de geïnterviewde is er op zich altijd al wel een redelijk goede samenwerking geweest tussen politie en gemeente. Vooral de samenwerking met het OM is gegroeid sinds het project Utrecht Veilig en het Veiligheidshuis. De medewerker van de gemeente benadrukt dat met integrale veiligheidsplannen niet alleen geprobeerd wordt tot betere samenwerking te komen, maar ook meer te sturen. Volgens hem is met name die sturing duidelijk versterkt in de urgentiegebieden. Er zijn heldere afspraken gemaakt over wie welke prestaties levert. In eerdere plannen was dit nog veel minder het geval. En volgens hem er is nog steeds behoefte aan meer sturing. “Samenwerken is leuk maar er moet ook gepresteerd worden. Men wilde vroeger ook wel presteren, maar men *ging eigenlijk nog veel te lief met elkaar om*”. Een meer zakelijke werkwijze was nodig en vooral ook een gezamenlijk plan. Zo weet men wat er van een ieder verwacht wordt”.

Naast de besproken collegeprogramma's is het natuurlijk nog interessanter om de specifiek op het veiligheidsbeleid gerichte plannen te bekijken. Allereerst het eerder genoemde 'Stadsveiligheidsplan'. Dit plan kan worden beschouwd als een uitwerking of verdieping van het collegeprogramma op het thema veiligheid. Dit document heeft als titel 'Veiligheid in Uitvoering, Stadsveiligheidsplan Utrecht 2001-2006' (Gemeente Utrecht: Januari 2002). Uit de bronvermelding blijkt dat dit plan is gebaseerd op een aantal landelijke beleidsdocumenten die reeds in hoofdstuk 2 zijn besproken zoals het 'Integraal Veiligheidsprogramma 1999'. Dit plan is dus duidelijk een poging van de gemeente Utrecht om vorm te geven aan het integraal veiligheidsbeleid dat vanuit de Rijksoverheid wordt uitgedragen. Zoals gezegd maakt het plan duidelijk dat de prioriteit voor veiligheid hoog ligt. Dit blijkt ook uit het feit dat het vergroten van de veiligheid één van de beloftes wordt genoemd die het college aan de stad heeft gedaan en dat er in 2002 (het jaar waarin dit veiligheidsplan werd gepresenteerd) extra geld beschikbaar wordt gesteld. Samenwerking met alle betrokken partijen is nodig om de gestelde doelen in dit plan te realiseren. Deze partners in veiligheid worden niet alleen betrokken bij het beleid en de aanpak, maar worden ook gewezen op de verantwoordelijkheden die zij dragen. Zij moeten daar ook op aangesproken kunnen worden. De belangrijkste partners die in het plan naar voren komen zijn bewoners, ondernemers, de politie, het O.M., justitiële organisaties, welzijnsorganisaties, stadstoezicht en diverse gemeentelijke diensten. Globaal gezien geeft het stadsveiligheidsplan aan wat er op dat moment gedaan wordt, wat er moet worden bereikt en hoe dat dient te gebeuren. Voor wie zich afvraagt waar het integraal veiligheidsbeleid in Utrecht uit bestaat vertelt het college dat het hier gaat om een aantal stedelijke projecten, maar vooral ook een veel groter aantal activiteiten dat wordt uitgevoerd in de wijken, buurten en politiewijkteams. De coördinatie oftewel de regie (al wordt hier nog niet in termen van regievoering gesproken) is in handen van de afdeling Algemene Zaken en valt dus rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester, wat ook logisch is aangezien deze verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid in de gemeente. Tegenwoordig is hier zelfs de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) voor opgericht. In de Utrechtse wijken zijn met name de assistent-wijkmanagers veiligheid (tegenwoordig de 'gebiedsmanagers veiligheid' genoemd) van de wijkbureaus van belang voor de totstandkoming en vooral ook de uitvoering van de veiligheidsplannen. Centraal doel van het



Stadsveiligheidsplan is “om structureel en overzichtelijk te kunnen sturen op alle facetten van veiligheid” (Stadsveiligheidsplan Utrecht 2001-2006, 2002:2).

### 5.2.2 Samenwerking wordt versterkt

In Juni 2003 verscheen nog een interessant document dat zeker de moeite waard is om op deze plaats te bespreken. Het betreft het Plan van Aanpak “Gericht Doorpakken”. Dit is een aanpak waarbij de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie de handen in één sloegen bij een offensief tegen de criminaliteit en onveiligheid. Volgens dit plan gaat het niet om een nieuwe werkwijze, maar om het versterken van de bestaande inzet en het nog intensiever inzetten van succesvolle methodes. De aanpak staat dus in lijn met het eerder genoemde collegeprogramma en stadsveiligheidsplan en is een mooi voorbeeld van een extra inspanning van de belangrijkste veiligheidspartners in Utrecht om de samenwerking te versterken en meer resultaat te behalen. ‘Gericht Doorpakken’ bevat vier kernpunten waaraan wordt gewerkt. Allereerst de aanpak van de urgentiegebieden. Aan de hand van een analyse van de veiligheidsgegevens worden gebieden vastgesteld waar extra inzet nodig is. Deze aanpak begon met drie gebieden, te weten de Binnenstad, Kanaleneiland Noord en Nieuw Hoograven. Deze extra inzet mag echter niet ten kosten gaan van de basisvoorzieningen in de andere buurten en wijken. Gericht Doorpakken gaat ervan uit dat de bestaande inzet dus in alle wijken op peil wordt gehouden. Het derde punt betreft de aanpak van zogenoemde veelplegers. Veel delicten worden veroorzaakt door een relatief kleine groep daders. Door deze groep harder aan te pakken hoopt men de criminaliteit sterk te doen dalen. Het laatste punt betreft de aanpak van de communicatie met de burgers. De inwoners van Utrecht moeten kunnen zien dat gemeente en andere instanties de problemen op het gebied van veiligheid serieus nemen en dat er op dit gebied positieve resultaten worden geboekt.

## 5.3 Heden en toekomst: 2006-2010

Van het meest recente collegeprogramma verschenen twee versies. Het nieuwe college kwam op 14 april 2006 met het “Collegeprogramma 2006-2010, Utrecht voor elkaar”. Vervolgens verscheen op 25 september 2006 een uitwerking van dit programma. Het belangrijkste verschil tussen deze versies is dat het college met de uitgewerkte versie een poging doet om de gestelde doelen beter meetbaar te maken door bij veel punten de te behalen prestaties te formuleren in cijfers en percentages. Daarnaast hebben de gunstige economische ontwikkelingen in die periode er ook aan bijgedragen dat de financiële verantwoording van het collegeprogramma in de tweede versie is gewijzigd. De doelstellingen en te behalen prestaties in het veiligheidsbeleid worden in het tweede hoofdstuk behandeld. De belangrijkste doelstelling is de cijfers van de geregistreerde criminaliteit en het percentage onveiligheidsgevoelens in de wijken flink te laten dalen. Ook valt op dat de gemeente en de politie steeds meer middelen tot haar beschikking hebben om de veiligheid te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn cameratoezicht en preventief fouilleren. Veel doelstellingen die in het vorige collegeprogramma zijn gesteld worden doorgezet.

Beleidsmatig gezien is de meest opvallende ontwikkeling voor de toekomst dat de gemeente steeds vaker met aparte, meer specifieke beleiddocumenten komt, zoals het eerder genoemde stadsveiligheidsplan welk geldig was tot 2006, waarin doelstellingen en bijbehorende plannen nader worden uitgewerkt. Begin 2006 komt de gemeente met de opvolger, de Veiligheidsagenda 2006-2010. Aan het eind van 2006 brengt het college zelfs nog een apart Stadsprogramma veiligheid voor 2007 uit. Men neemt in de gemeente Utrecht blijkbaar geen

genoegen meer met een enkel hoofdstuk verstoep in een collegeprogramma als het gaat om veiligheidsbeleid.

Uit deze programma's blijkt dat de gemeente Utrecht tevreden is over het beleid van de afgelopen jaren. De stad wordt steeds veiliger. Van 2002 tot 2007 is de criminaliteit zelfs met 36% gedaald en het gevoel van veiligheid onder de burgers is sterk verbeterd. Maar het verbeteren van de veiligheid is een zaak van lange adem. Het tot op heden gevoerde beleid zal dus door moeten worden gezet. De gemeente heeft hoge ambities. Eén van de doelstellingen is om in 2010 het aantal geregistreerde delicten gehalveerd te hebben ten opzichte van 2002. Een duidelijk prioriteit vormt ook de jongerenoverlast. Deze moet in 2010 met 20% zijn gedaald ten opzichte van 2006.

Tot 2010 kent het utrechtse veiligheidsbeleid drie speerpunten:

- De intensieve samenwerking tussen gemeente, politie, O.M., ondernemers, wijkwelzijnsorganisaties, bewoners en andere partners in veiligheid staat bovenaan.
- De gebiedsgerichte en doelgroepgerichte aanpak. Het eerste wordt vorm gegeven door de extra inzet in de aangewezen urgentiegebieden. Het tweede door de focus te leggen op moeilijke doelgroepen zoals probleemjongeren en veelplegers.
- De combinatie 'hard en sociaal'. Naast strenge regels voor bijvoorbeeld criminele jongeren doet de gemeente ook aan nazorg.

## **6 De gemeente en de politie in het Utrechtse veiligheidsnetwerk**

De ontwikkelingen in het Utrechtse veiligheidsbeleid tot aan de huidige stand van zaken zijn nu besproken. Veiligheidsbeleid ontstaat in een netwerk waarin diverse actoren een rol spelen om veiligheidsbeleid vorm te geven. Een goed overzicht van wat dit veiligheidsnetwerk omvat en welke actoren daarbinnen een belangrijke rol spelen maakt het makkelijker om te begrijpen wat er in de stad Utrecht op het gebied van veiligheid allemaal gebeurt en waarom het gaat zoals het gaat.

### **6.1 Thema II: Het Utrechtse veiligheidsnetwerk**

In hoofdstuk drie is de bestuurskundige netwerkbenadering aan de orde gekomen en zijn de te doorlopen stappen om te komen tot een netwerkanalyse uiteengezet. Deze lijn zal hier grofweg worden gevolgd om tot een zo overzichtelijk mogelijk overzicht te komen van het Utrechtse veiligheidsnetwerk en vooral de actoren die voor dit onderzoek van belang zijn.

#### 6.1.1 De relevante actoren in het veiligheidsnetwerk

Klijn & Van Twist (2000) hebben aangegeven dat welke actoren relevant zijn niet objectief te bepalen is. Natuurlijk is het uitgangspunt van dit onderzoek, de politieorganisatie, voor mij de belangrijkste actor. Dit speelde een bepalen de rol bij de gegevens die ik kon verzamelen. De Politie Utrecht heeft bepaalde belangen en doelstelling welke zij vertegenwoordigd en deze zijn bepalend voor de activiteiten die zij verricht. De politie zal zich voornamelijk richten op de actoren die belangrijk zijn om haar organisatiedoelen te bereiken. Deze spreekwoordelijke bril had ik natuurlijk ook op toen ik binnen deze organisatie mijn onderzoeksgegevens verzamelde en het spreekt voor zich dat ik voornamelijk met actoren in contact kwam waar de mensen om mij heen mee moesten werken. Ik bekijk het Utrechtse veiligheidsnetwerk natuurlijk vooral omdat ik daarmee tracht mijn onderzoeksvragen te beantwoorden. Laat ik hier daarom nog eens bevestigen dat aangezien de focus van mijn onderzoek ligt bij veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht en vooral betrekking heeft op de politie en gemeente, dat dit ook bepalend zal zijn voor welke actoren voor mij relevant zijn.

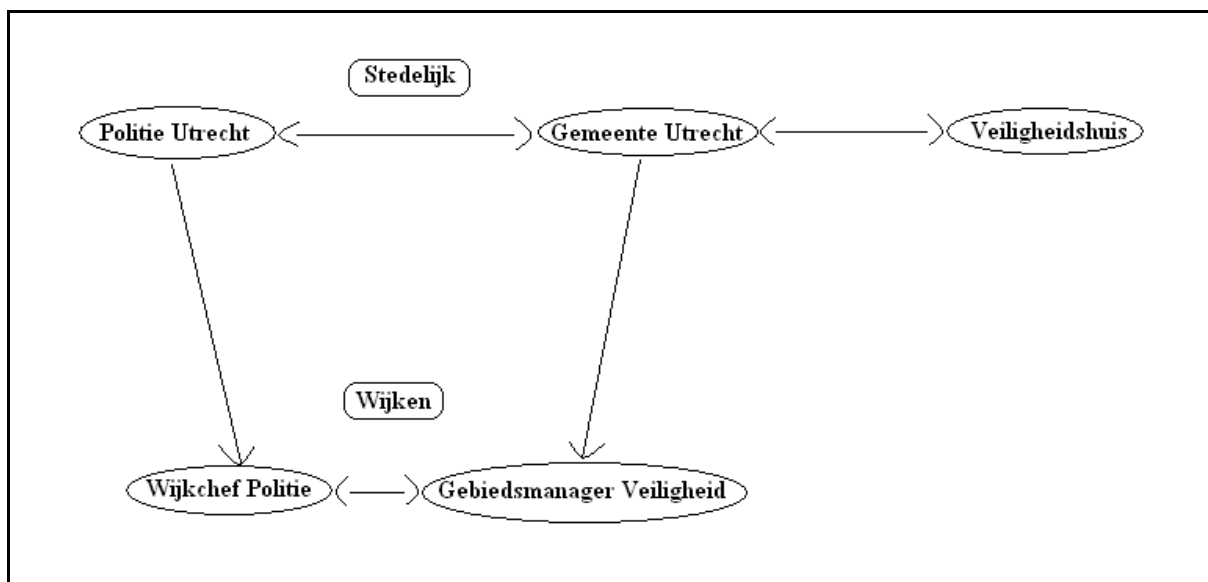
Dat gezegd hebbende lijkt me dit een mooie plek om het Utrechtse Veiligheidshuis (VHU) eens nader toe te lichten. Het Utrechtse Veiligheidshuis is namelijk een stedelijke voorzieningen om partners uit de veiligheidsketen een plek te geven om tot nauwere samenwerking te komen. Vele organisaties die in Utrecht een rol spelen op veiligheidsgebied zijn vertegenwoordigd in dit veiligheidshuis. Het is opgericht in juni 2005 op initiatief van het Openbaar Ministerie. Centraal staan: sneller werken, interventies op maat en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Dit moet bereikt worden door gebiedsgericht en probleemgericht te werken. Hierdoor wordt criminaliteit integraal aangepakt en wordt er dadergericht gewerkt. De aanpak van overlast en criminaliteit, in het bijzonder bij de aanpak van veelplegers en jeugdigen, zal steeds meer in gezamenlijk overleg vorm krijgen. Werken vanaf één plek maakt lijnen korter en stelt actoren in de gelegenheid gemakkelijker samen oplossingen te bedenken voor gesignaleerde problemen en deze meteen uit te voeren. Denk dan bijvoorbeeld aan een casusoverleg met de ketenpartners, waar een veelpleger, met zijn hele dossier, besproken wordt. De partners bekijken samen wat de beste aanpak is (strafrechtelijk, verslavingszorg, een combinatie of geheel iets anders) en wat er moet gebeuren als zo'n veelpleger weer aangehouden wordt. De ketenmanager van het Veiligheidshuis Utrecht gaf in het interview dat ik met haar had aan dat de bovenstaande

werkwijze het VHU dé plek bij uitstek maakt waar veel actuele problemen kunnen worden aangepakt. “Partners kunnen snel met elkaar overleggen en maatregelen nemen. Dit moet op zo’n manier gebeuren dat voor de partners die in de wijken actief zijn ook merkbaar is dat er een veiligheidshuis is. Snelle en effectieve interventies zijn dan noodzakelijk. Oftewel korte klappen op de korte termijn”.

Hieronder staan de organisaties die mee doen in het Veiligheidshuis:

- Politie Utrecht
- Gemeente Utrecht
- Openbaar Ministerie
- Raad voor de Kinderbescherming
- Reclassering Nederland
- Reclassering van het Leger des Heils
- Verslavingsreclassering Centrum Maliebaan
- Slachtofferhulp Nederland regio Utrecht
- Bureau Jeugdzorg
- Rechtbank Utrecht
- Dienst Justitiële Inrichtingen

Dit zijn veel actoren, maar zeker niet allemaal relevant voor dit onderzoek. Hieronder zal ik daarom een overzicht schetsen van de belangrijkste actoren waar ik me op gericht heb en hun onderlinge relaties.



Dit schema zoomt in op een aantal, voor deze onderzoekscasus, belangrijke relaties in de stad Utrecht. Het schema maakt een onderscheid tussen het stedelijk niveau en het wijkniveau. Op stedelijk niveau wordt het veiligheidsbeleid voor de stad Utrecht opgesteld. Zo komt de gemeente jaarlijks met verschillende beleidsdocumenten voor veiligheid, zoals het Stadsprogramma Veiligheid, de programmabegroting en de veiligheidscijfers. Daarnaast zijn er ook meerjarenprogramma's zoals het collegeprogramma en de veiligheidsagenda. Deze beleidsdocumenten zijn reeds in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen. Wanneer ik spreek over de gemeente Utrecht doel ik uiteraard niet op de gehele organisatie, de gemeente is niet

zomaar één partij. De gemeente bestaat uit allerlei verschillende diensten welke lang niet allemaal bij veiligheidsbeleid betrokken zijn. De afdeling Openbare Orde en Veiligheid is belangrijk. Deze afdeling valt rechtstreeks onder het college van burgemeester & wethouders. De mensen van deze afdeling zijn bij vele projectgroepen betrokken en zijn verantwoordelijk voor het opstellen van diverse veiligheidsnota's. Het college draagt uiteindelijk de politieke verantwoordelijkheid voor de eerder genoemde beleidsplannen en begrotingen. Ook de dienst Wijken is zeer actief in het veiligheidsnetwerk. Uitvoering van veiligheidsbeleid moet uiteindelijk vaak in de wijken gaan plaatsvinden dus is deze dienst zeer betrokken bij de stedelijke ontwikkelingen van veiligheidsprojecten. Daarnaast is ook de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling bij veel projecten betrokken. Veel problemen op het gebied van veiligheid hebben een maatschappelijke grondslag. Bij een probleem als bijvoorbeeld de overlast van criminele jongeren zal geen oplossing worden gevonden als enkel de politie deze jongeren oppakt wanneer zij in de fout gaan. Er moet ook gekeken worden naar oorzaken zoals in dit geval bijvoorbeeld jeugdwerkloosheid een oorzaak zou kunnen zijn. De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling houdt zich bezig met dit soort zaken als het gaat om veiligheidsbeleid. De relaties en manier van samenwerken tussen deze diensten speelt ook nog wel eens een belangrijke rol in het veiligheidsnetwerk want deze zijn niet vanzelfsprekend goed.

De Politie Utrecht heeft een aantal specifieke taken op het gebied van veiligheid waar zij plannen voor opstelt. De politie en de gemeente voeren op stedelijk niveau veel overleg over deze beleidsdocumenten. Maar ook in diverse project groepen treffen politie en gemeente elkaar regelmatig. De projecten waar deze actoren voor bij elkaar komen richten zich vaak op een specifieke aanpak voor een bepaald probleem. Deze kunnen daarom van tijdelijke aard zijn. In het Veiligheidshuis wordt op verschillende onderwerp samengewerkt door de veiligheidspartners. Bijvoorbeeld op het gebied van veelplegers. Op diverse manieren probeert men samenwerking in veiligheid te coördineren en ondersteuning te bieden aan de wijken.

Het bovenstaande schema stelt in elke wijk twee personen centraal. Hier heb ik bewust voor gekozen omdat zij in de wijk belangrijke vertegenwoordigers zijn van de politie en de gemeente op het gebied van wijkveiligheid. Natuurlijk zijn er ook in de wijken allerlei andere partijen actief betrokken bij het veiligheidsbeleid. Hierbij valt te denken aan de woningcorporaties en de onderwijsinstellingen. De Wijkchef en de Gebiedsmanager Veiligheid spelen een belangrijke rol in de coördinatie en afstemming van de activiteiten op het gebied van veiligheid in de wijk. De Wijkchef geeft leiding aan het wijkteam van de politie in de betreffende wijk. De Gebiedsmanager Veiligheid is van het Wijkbureau en is dus vanuit uit de gemeente belast met de coördinatie van de wijkveiligheid. Omdat zij beide belangrijke schakels in de wijk zijn stimuleert de gemeente ook steeds meer een goede samenwerking tussen deze twee personen. Deze samenwerking wordt al regelmatig opgezocht en zal vaak noodzakelijk zijn. Maar het is wel haast onvermijdelijk dat er spanningen ontstaan in deze relaties.

Tijdens de overleggen en projectgroepen die ik tijdens mijn onderzoek heb bijgewoond waren de hier als relevant betitelde actoren vrijwel steeds vertegenwoordigd. Dit gegeven maakt voor mij duidelijk dat binnen de door mij gestelde grenzen deze actoren het belangrijkste zijn voor mijn onderzoek.

### 6.1.2 De belangen en afhankelijkheidsrelaties

Het schema in de vorige paragraaf geeft de relevante actoren weer maar schetst ook een beeld van de afhankelijkheidsrelaties. In §3.2.2 is al benadrukt dat de mate waarin organisaties van elkaar afhankelijk zijn veel zegt over hoe sterk een actor in een netwerk staat en hoe er zal worden samengewerkt. Een actor die vrijwel niet afhankelijk is van andere actoren om de eigen organisatiedoelen te realiseren zal zich niet erg actief opstellen in een netwerk en de bereidheid tot samenwerking zal waarschijnlijk laag zijn. Wanneer actoren sterk afhankelijk zijn van elkaar zullen ze juist wel de samenwerking opzoeken. Om inzicht te verkrijgen in de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren moet er eerst een goed beeld verkregen worden van de belangen die actoren hebben. De vraagstelling daarna wordt: wat zijn de eigen belangen en wat zijn de gedeelde belangen?

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de kern van de belangen en afhankelijkheden van de Gemeente Utrecht en de Politie Utrecht. Verderop wanneer de interviews besproken zullen worden zal ik meer concrete voorbeelden benoemen van afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren in het Utrechtse veiligheidsnetwerk.

Zoals in hoofdstuk twee reeds is besproken heeft de gemeente vanuit het ministerie van BZK de opdracht om de regierol in het veiligheidsnetwerk op zich te nemen. Samen met de veiligheidspartners is het hoofddoel van de gemeente natuurlijk het zorgen voor veiligheid in de stad. De gemeente draagt dus de verantwoordelijkheid om te zorgen voor goede beleidsvoering voor veiligheid, niet alleen de ontwikkeling van beleid maar ook de coördinatie bij de uitvoering van beleid. Zij draagt deze verantwoordelijkheid niet alleen tegenover het ministerie van BZK maar natuurlijk ook tegenover de burgers in de stad. Uiteindelijk draait het niet alleen maar om het voeren van degelijk beleid. Het zijn de resultaten die het zwaarst wegen. Naast de belangrijke taak van de regievoering die de gemeente op zich dient te nemen is dus het grootste eigenbelang van de gemeente: ‘een veiliger Utrecht<sup>11</sup>’.

Ook de Politie Utrecht heeft een directe lijn met het ministerie van BZK. De regiokorpsen van politie sluiten sinds 2003 convenanten met de ministers van BZK en Justitie. Hierin staat aangegeven welke prestaties de politie moet leveren. Deze prestaties zijn vertaald in doelstelling met bijbehorende streefpercentages en aantallen zodat concreet kan worden aangetoond of de politiekorpsen voldoende presteren. Zoals eerder in §2.4 naar voren is gekomen richt de politie zich bij haar activiteiten de laatste jaren steeds meer op deze prestatiedoelstellingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn: aantal verdachten aan te leveren bij het Openbaar Ministerie, aantal uit te schrijven bekeuringen, extra toezicht op risico locaties, bereikbaarheid, enzovoort. De doelstellingen worden steeds beter meetbaar gemaakt zodat de korpsen naar aanleiding van deze cijfers afgerekend of beloond kunnen worden. Het grootste eigenbelang van de politie is dus het scoren van goede resultaten op basis van deze doelstellingen. Ik heb tijdens mijn stage duidelijk kunnen ervaren dat dit in de praktijk ook werkelijk zo is. Diverse beleidsmedewerkers op de afdeling waar ik zat waren de hele dag bezig met het verzamelen en bijhouden van allerlei soorten cijfers en resultaten. Deze werden echter niet alleen gebruikt om verantwoording af te kunnen leggen. De cijfers werden

---

<sup>11</sup> Dit staat duidelijk verwoord op de website van de Gemeente Utrecht wanneer men kijkt bij het kopje Utrecht Veilig.

gesplitst per wijkteam zodat de teams ook daadwerkelijk konden worden aangestuurd op basis van deze cijfers. Dit alles stond in het teken van het bereiken van de beste resultaten.

De politie en de gemeente hebben dus beide eigen belangen en verantwoordelijkheden. Hun dagelijkse activiteiten zullen steeds gericht zijn op het behalen van de eigendoelstellingen. Ook op de momenten dat wordt samengewerkt zullen beide partijen hun eigenbelangen steeds zo goed mogelijk behartigen. Maar aan het eind van de dag staat alles natuurlijk in het teken van één gezamenlijk belang: een veilige samenleving!

### 6.1.3 Interacties in het netwerk

De mate waarin actoren binnen een netwerk met elkaar contact hebben zegt iets over de mate waarin ze elkaar nodig hebben en afhankelijk zijn van elkaar. In de vorige paragraaf is gebleken dat in ieder geval de politie en de gemeente toch vrij afhankelijk zijn van elkaar. Interacties in een netwerk kunnen zowel formeel als informeel plaatsvinden. Waarschijnlijk zullen er in het Utrechtse veiligheidsnetwerk een hoop informele interacties tussen actoren zijn. Het probleem van informele interacties voor mij als onderzoeker is echter dat ze moeilijk waarneembaar zijn. Informele interacties kunnen plaatsvinden via e-mail en telefoon maar ook wanneer actoren elkaar buiten vergaderingen om opzoeken voor werkoverleg of zelfs een diner. Vanuit mijn positie kon ik zien welke informele contacten mijn stagebegeleiders hadden. Deze contacten waren vooral met werknemers van de gemeente. Vrijwel dagelijks hadden mijn begeleiders contact met deze mensen op allerlei verschillende manieren en over allerlei verschillende thema's. Het werd mij al snel duidelijk dat deze mensen elkaar goed kenden en ook tijdens de formele overleggen die ik heb bijgewoond waren steeds de zelfde gezichten aanwezig. Ik kon duidelijk merken dat mijn begeleiders vanuit de politie profiteerde van de informele contacten die zij hadden want zij wisten heel goed wat er tijdens de formele projectvergaderingen speelde en waarom bepaalde mensen zich in deze situaties opstelden zoals ze deden. Ik vond het in ieder geval opvallend dat de medewerkers van de politie bij informele contacten toch voornamelijk met medewerkers van de gemeente contact hadden en zich minder met andere actoren bezig hielden. Blijkbaar verwachten medewerkers van de politie dat bij de gemeente het meest te halen valt om de eigenlijk belangen goed te vertegenwoordigen. Wellicht heeft dit ook te maken met de regierol die formeel bij de gemeente ligt. Een goede regisseur heeft overzicht over het netwerk en kan sturing uitoefenen.

Voor wat betreft de informele interacties kon ik alleen maar zien wat er vanuit de politie gebeurde. Om een breder beeld te krijgen van de interacties tussen actoren in het Utrechtse veiligheidsnetwerk ben ik gaan inventariseren welke projectgroepen op het gebied van veiligheid in de stad Utrecht actief waren en welke actoren daarbij betrokken waren. Deze projecten waren soms van tijdelijke aard maar vaak ook permanent; soms liepen deze al jaren terwijl andere nog maar net in de verkennende fase zaten. Het werd mij al snel duidelijk dat er veel verschillende projectengroepen waren en dat zelfs de mensen bij de gemeente niet precies wisten welke projecten liepen. Het lijkt me toch van belang, zeker voor de gemeente vanuit haar regierol, om hier een goed overzicht in te hebben. Hieronder zal ik in een tabel weergeven welke projectgroepen ik heb kunnen traceren, welke actoren hierbij betrokken waren en hoe frequent zij formeel overleg hadden met elkaar. Dit overzicht is niet volledig, maar slechts bedoeld om een globaal beeld te schetsen van de situatie zoals hij was tijdens de periode dat ik mijn onderzoeksgegevens verzamelde. Veel projecten zijn van tijdelijke aard dus waarschijnlijk zou een dergelijk overzicht maandelijks gewijzigd moeten worden.

| Projectgroep                                 | Actoren   | Frequentie      |
|--|---|-----------------|
| Aanpak thuisteelt hennep                     | Gemeente, politie, OM, RCF, Eneco                 | 5 keer per jaar |
| Aanpak autokraak en woninginbraak            | OOV, dienst wijken, politie, VHU                  | onregelmatig    |
| Monitoring programma veiligheid              | OOV, gebiedsmanager wijkbureau Zuid, politie      | Onregelmatig    |
| Aanpak geweld                                | VHU, OM, Politie, Onderwijs, GG&GD, OOV, DMO      | 5 keer per jaar |
| Monitoring Jongerenoverlast                  | Politie, dienst wijken, OOV                       | onregelmatig    |
| Kernteam Veiligheid                          | Politie, OOV, DMO, VHU, EZ, Dienst wijken, OM, BI |                 |
| Aanpak overlastgevende en criminele jongeren | VHU, DMO, Dienst wijken, OM, politie              | Maandelijks     |

Afkortingen:

BI: Dienst Bestuursinformatie

EZ: Dienst Economische Zaken

OM: Openbaar Ministerie

DMO: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

VHU: Veiligheidshuis Utrecht

RCF: Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding

#### 6.1.4 Percepties van actoren

Als laatste stap wil ik hier percepties aan de orde stellen van de actoren in het Utrechtse veiligheidsnetwerk. Ik vind het daarbij vooral interessant om te kijken hoe zij aankijken tegen de samenwerking in het netwerk en hoe de actoren over elkaar denken. De belangrijkste informatiebron hiervoor zijn de interviews die ik heb afgenomen met medewerkers van de politie en van de gemeente. Het volgende verhaal zal dus voornamelijk betrekking hebben op de percepties die binnen deze organisaties bestaan.

Betere sturing van samenwerking

De medewerker van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente gaf gedurende het interview aan dat er volgens hem altijd al wel een goede samenwerking is geweest tussen politie en gemeente. Naar zijn mening is vooral de samenwerking met het O.M. en andere partijen gegroeid sinds gestart is met het project Utrecht Veilig en de opkomst van het Veiligheidshuis. Volgens hem is het kunnen uitoefenen van meer sturing op andere partijen een belangrijk doel van de gemeente. Dit zou bereikt kunnen worden wanneer meer en beter wordt samengewerkt. Met de veiligheidsplannen probeert de gemeente grip te krijgen op activiteiten in het veiligheidsnetwerk. In de recente plannen zijn steeds duidelijkere afspraken gemaakt over de prestaties die iedere partij dient te leveren. In eerdere plannen was dit nog veel minder het geval. Door deze prestaties steeds beter op papier uit te werken kan daar vervolgens ook beter op worden gestuurd. De medewerker gaf aan het gevoel te hebben dat de mate van sturing die de gemeente kan uitoefenen in het veiligheidsnetwerk flink is gegroeid. Voornamelijk in de aangewezen urgentiegebieden. De verklaringen hiervoor ligt volgens hem bij het feit dat de noodzaak om tot goede sturing in



samenwerking te komen in die gebieden door de hoge criminaliteit simpelweg het hoogst is. Maar ook in de rest van de stad lijkt het er op dat de behoefte aan meer sturing vanuit de gemeente steeds meer toeneemt. Denk aan het eerder aangehaalde citaat: “Samenwerken is leuk, maar er moet ook gepresteerd worden. Men wilde vroeger ook wel presteren, *maar men ging eigenlijk nog veel te lief met elkaar om*”. De medewerker gaf aan dat het volgens hem in het verleden nog wel eens ontbrak aan een zakelijke werkwijze en vooral ook een gezamenlijk plan waar iedereen achter stond. Nu dit steeds beter vorm begint te krijgen weten de verschillende partijen in het veiligheidsnetwerk wat er van hen wordt verwacht en wat zij van hun partners kunnen verwachten. Zo wordt samenwerken ook steeds leuker.

### Samenwerking in ontwikkeling

De medewerker van de Dienst Wijken<sup>12</sup> schetste in het interview een iets ander beeld van de samenwerking. Naar zijn mening werden gemeente en politie min of meer gedwongen om samen te gaan werken. Deze samenwerking was volgens hem dus allerminst vanzelfsprekend. Wel zag hij dit als een enorme meerwaarde voor het veiligheidsbeleid in de stad. De politie is naar zijn mening soms wat in zich zelf gekeerd. “De politie wil heel graag samenwerken, maar weet niet goed hoe dat moet. En als ze samenwerken dan moet dat op de manier zoals de politie dat wil”. Deze gedachte was volgens hem kenmerkend voor de denkwijze van de politie in het verleden. Vandaag de dag ziet deze medewerker hier duidelijk verbetering in. De politie weet volgens hem steeds beter hoe ze moeten samenwerken en met wie. Hij ziet als belangrijkste verschil tussen de gemeente en de politie dat de gemeente nog te veel van het de lange termijn denken is en de politie juist te veel bezig is met de waan van de dag. Deze denkwijzen moeten dichter bij elkaar komen. Vervolgens is een essentiële voorwaarden voor goede samenwerking binnen het Utrechtse veiligheidsnetwerk het nakomen van afspraken. De ervaringen van deze medewerker voor wat betreft de samenwerking met de politie op beleidsniveau is erg positief. Hij werkt regelmatig samen met mijn stagebegeleiders en over hen zegt hij in het interview feitelijk niets dan goeds. Maar tegenover de Politie Utrecht in het algemeen stelt hij zich vrij kritisch op. Zeker op het operationele niveau, dus binnen de wijkteams van de politie, zijn de verschillen in de bereidheid tot samenwerking per individu soms heel groot. Dit is enigszins zorgwekkend want juist op dat niveau is goede samenwerking vaak essentieel. Op beleidsniveau kan eventueel tijd worden verspild aan ruzies en miscommunicatie, maar op straat moet snel en zorgvuldig gehandeld worden. Deze medewerker benadrukt dan ook in dit interview dat het wat hem betreft een aandachtspunt zou moeten blijven om dit te blijven verbeteren. Ondanks de enigszins kritische toon is hij over het algemeen toch positief over de samenwerking tussen politie en gemeente. Ikzelf ervaarde het interview dan ook zeker niet als een verhaal vol kritiek maar juist een open en eerlijk verhaal van een persoon die voor zowel de politie als de gemeente heeft gewerkt. Hij gaf aan samenwerking te zien als een “Goed Huwelijk”. Er mag over en weer af en toe best stevige kritiek gegeven worden. “Zonder wrijving geen glans, je moet elkaar de waarheid kunnen zeggen”. Natuurlijk kunnen er persoonlijke belemmeringen optreden en ook organisatorische. Er zal af en toe geknokt worden over wie nou waarvoor precies verantwoordelijk is. Maar volgens deze medewerker van de Dienst Wijken komen mensen juist daardoor uiteindelijk dichter tot elkaar. Daarnaast gaf hij aan dat verder voor goede samenwerking van belang is dat er een goed onderwerp, doel oftewel maatschappelijke urgentie is. Je moet elkaar nodig hebben en partijen moeten

---

<sup>12</sup> Interessant detail is dat deze medewerker sinds midden jaren '90 voor de gemeente werkt, maar daarvoor wijkagent was bij de politie Utrecht. Deze achtergrond was tijdens het interview duidelijk van invloed op zijn antwoorden. Hij wist veel te vertellen over beide organisaties en durfde kritisch te zijn.

zelf een belang hebben om voor te werken. Overleg kan soms erg lang duren. Maar dit zorgt er wel voor dat alle facetten van een bepaald thema grondig zijn geanalyseerd. Elke partij bezit dan evenveel kennis en vertrekt wel vanuit het zelfde punt. “Een gedeelde analyse, is het beste startpunt”.

Zoals gezegd probeerde ik gedurende de interviews ook te achterhalen hoe er werd gedacht over de partners in het veiligheidsnetwerk. Enkele meningen over de politie zijn in het bovenstaande al weergegeven. De medewerker van de afdeling OOV geeft aan vooral blij te zijn dat hij bij de partners om zich heen steeds meer merkt dat men zich er bewust van is dat men elkaar nodig heeft en dat ieders activiteiten steeds vaker op elkaar afgestemd worden. Tegelijkertijd merkt ook hij op dat dit nog wel eens persoonsafhankelijk is. Sommige personen blijven te veel met de eigen organisatie bezig. Natuurlijk kent iedere partner eigen belangen en doelstelling. De politie dient bijvoorbeeld te voldoen aan de vastgestelde te behalen prestaties ten aanzien van de juiste ‘aanrijtijden’<sup>13</sup>. Voor het behalen van deze doelstelling zal niet snel de hulp van andere organisaties worden ingeschakeld. Maar wanneer het gaat om het doen laten dalen van de criminaliteitscijfers in de stad dan weet ook de politie dat zij dit niet alleen kan realiseren. Het afstemmen van de verschillende belangen en activiteiten van de partners is echter niet altijd even makkelijk. Volgens deze medewerker valt daar nog veel in te verbeteren, maar die bereidheid tot afstemming lijkt er in ieder geval te zijn. Naast een betere afstemming zou hij ook graag zien dat de partners vaker informatie met elkaar gaan delen en veel opener zijn tegenover elkaar. Net als de medewerker van de Dienst Wijken ziet hij een gezamenlijke analyse van de stand van zaken en het maken van goede afspraken als belangrijke voorwaarden voor samenwerking. Hij is weliswaar van mening dat de verschillende partijen erg hun best doen maar toch kan er volgens hem nog scherper worden gestuurd op gemaakte afspraken. Partijen moeten elkaar kunnen aanspreken geleverde prestaties.

#### *Samenwerking bij uitvoering van beleid*

Binnen de politieorganisatie heb ik interviews gehouden met twee wijkchefs. Zij zijn veel minder betrokken bij het beleidsontwikkelingsproces maar juist heel actief bezig met uitvoering van het beleid. Eigenlijk zou er op deze plek een verhaal van de kant van de beleidsmedewerkers van de politie verwacht worden zodat een vergelijking zou kunnen worden gemaakt met het bovenstaande verhaal vanuit de gemeente. Echter, de beleidsmedewerkers van politie waarmee de bovengenoemde medewerkers van de gemeente samenwerken zijn mijn stagebegeleiders. Aangezien zij de opdrachtgevers zijn van dit onderzoek lag het wat mij betreft niet voor de hand om hen te interviewen. Ik werd namelijk al genoeg beïnvloed door de dagelijkse omgang met hen. Hun percepties hebben feitelijk al invloed gehad op mijn denkwijze en onderzoeksactiviteiten. Overigens zijn de percepties van de uitvoerende mensen bij de politie minstens zo interessant want uitvoering is ook een onderdeel van de beleidscyclus en zij vervullen een net zo belangrijke rol in het veiligheidsnetwerk.

Omdat de wijkchefs de belangrijke taak hebben om het opgestelde veiligheidsbeleid in de praktijk te brengen en leiding te geven aan de uitvoering ervan. Was gedurende de interviews een belangrijk onderwerp van gesprek hoe zij de sturing van bovenaf ervaren. De wijkchef van Utrecht Zuid gaf aan dat voor hem duidelijk zichtbaar was dat in het Utrechtse

---

<sup>13</sup> De tijd tussen het binnen komen van een melding en wanneer de politie uiterlijk ter plaatse moet zijn.

veiligheidsnetwerk veel overleg plaatsvindt tussen partners, zowel in de eigen wijk als op stedelijk niveau. Op stedelijk niveau ziet hij vooral het ‘driehoeksoverleg’ tussen gemeente, politie en openbaar ministerie als een belangrijke overlegorgaan. Hij ervaart vanuit die hoek ook wel een zekere sturing, hoewel hij daarvan geen voorbeelden kon benoemen, maar hij krijgt zeker genoeg vrijheid om bepaalde zaken in zijn wijk op zijn eigen manier te regelen. De hoofdlijnen liggen natuurlijk vast, maar hij ziet het als zijn belangrijkste taak om dit goed over te brengen op zijn wijkagenten. De hiërarchische lijn is binnen de politie wat hem betreft erg duidelijk. Als hij in de praktijk tegen bepaalde problemen aanloopt dan kan hij dit makkelijk terugkoppelen via zijn districtschef. Wanneer ik deze wijkchef vraag naar de samenwerking in de wijk, dan geeft hij aan dat naar zijn mening de politie vroeger de aanjager was van de aanpak van criminaliteit. De politie trok dan de regierol vaak naar zich toe. Maar tegenwoordig ziet hij dat de gemeente steeds vaker de regierol op zich neemt. In zijn wijk is de gebiedsmanager veiligheid van de gemeente goed instaat om de verschillende partners bij elkaar te brengen<sup>14</sup>. Maar hij vindt het wel opvallend dat de partners waarmee hij in de wijken samenwerkt sterk afhankelijk zijn van de politie om aan informatie over criminaliteitscijfers te komen. Vooral de gemeente lijkt hier af en toe nog weinig zicht op te hebben, terwijl gedeelde informatie volgens hem toch aan de basis staat van een goede samenwerking. Maar of samenwerking goed verloopt is ook afhankelijk van de verschillende personen die in het netwerk zitten. De ervaringen in Utrecht Zuid zijn positief maar hij weet van collega wijkchefs dat dit in andere wijken er wel eens heel anders aan toe gaat. “Zo ver zijn we bij ons nog niet” is een vaak gehoorde uitspraak. Collega’s komen bij hem aankloppen om te vragen hoe hij bepaalde zaken voor elkaar krijgt en hoe hij samenwerkt met zijn partners. In zijn wijk hoeft de samenwerking tussen wijkchef en gebiedsmanager veiligheid niet gestimuleerd te worden vanuit de Dienst Wijken. Het belang tot samenwerking is wat hem betreft dusdanig aanwezig. “Je hebt elkaar nodig om dingen te bereiken”. Maar wellicht dat deze samenwerking in andere wijken wel meer gestimuleerd zou moeten worden.

Ik kreeg de indruk dat de wijkchef van de Utrechtse wijk Kanaleneiland een nog beter zicht had op wat er op het gebied van de beleidsontwikkeling in Utrecht allemaal speelt dan zijn collega in Zuid. Naar zijn mening gebeurt het nog te vaak dat de verschillende gemeentelijke diensten elkaar niet kunnen vinden en langs elkaar heen werken. Binnen de politie weet hij beter waar hij aan toe is. Hij onderhoudt goede banden met mijn stagebegeleiders en de korps directeur. In tegenstelling tot zijn collega kan hij zonder problemen zijn districtschef als tussenpersoon overslaan en direct op het hoogste niveau overleggen. Zo kan ook hij makkelijk verbeterpunten aandragen voor problemen die hij in de dagelijkse praktijk ervaart. Hij benadrukt dat in een moeilijke wijk als Kanaleneiland dit soms ook nodig is om direct te kunnen inspelen op bepaalde situaties. Binnen de politie zijn de lijnen dus duidelijk, maar hij heeft het idee dat dit bij de partners dus veel minder het geval is. Het werktempo ligt bij de partners gewoon een stuk lager. De politie heeft zich, zeker operationeel gezien, gewoon veel beter ontwikkeld en deze wijkchef durft het zelfs aan om uit te spreken dat de politie wellicht een mooie voorbeeldfunctie zou kunnen vervullen voor de partners. Voor wat betreft de samenwerking in zijn wijk geeft hij aan dat er steeds meer inzet komt in deze drukke urgente wijk. Hij moet met steeds meer mensen gaan samenwerken. Helaas moet hij constateren dat de ervaring, kwaliteit en expertise van deze mensen nog wel eens te wensen over laat. Waar de wijkchef in Zuid aangaf zeer tevreden te zijn over de mensen op het wijkbureau, geeft

---

<sup>14</sup> Dit is overigens de gebiedsmanager die ik geïnterviewd heb en welke in H7 nog aanbod zal komen.

deze wijkchef een veel minder positief beeld. Het ontbreekt de mensen van de gemeente vooral aan ervaring op het gebied van veiligheid, iets waar de politie natuurlijk in gespecialiseerd is. Door dit gebrek aan ervaring ontbreekt het de mensen op het wijkbureau ook aan sturingscapaciteiten waardoor de politie in deze wijk nog te vaak het initiatief moet nemen. Gelukkig ziet hij wel verbeteringen, men doet zijn uiterste best, maar de politie loopt voorop.

## **6.2 Thema III: De gemeente Utrecht als regisseur**

Het volgende thema handelt over de regierol van de gemeente Utrecht. ‘Regie’ is een veel gebruikt begrip in de dagelijkse praktijk van veiligheidsbeleid, maar tegelijkertijd ook een vaag begrip. Veel mensen gebruiken de term maar blijken vaak ook weer een verschillende betekenis aan het begrip te koppelen. Ik ben hier in hoofdstuk drie reeds dieper op in gegaan. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de regierol in het veiligheidsbeleid bij de gemeenten neergelegd. Dit is natuurlijk een belangrijk gegeven, maar wat betekent dat nu concreet voor de gemeente Utrecht? Het betekent in ieder geval niet dat de gemeente de baas moet gaan spelen, zoveel is duidelijk. De gemeente moet de boel bij elkaar brengen en duidelijke afspraken maken over wie wat doet. Voor een belangrijk deel is dit dus een organisatorisch vraagstuk. Hoe breng je partijen bij elkaar en hoe breng je structuur aan in samenwerking? Organisatievormen voor veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht zijn ondermeer de stuurgroep Utrecht Veilig, de driehoek, de wijk-vierhoeken en de diverse projectgroepen. Het lijkt mij interessant op dit verhaal te beginnen bij de medewerkers van de gemeente zelf. Hoe proberen zij invulling te geven aan de regierol en is men tevreden over hoe de gemeente deze rol op zich neemt? Uiteindelijk is regie ook vooral iets wat je moet ervaren. Wat in de praktijk er toe doet is dat actoren de regievoering als positief ervaren en dat ze er daadwerkelijk iets aan hebben. In de interviews die ik heb afgenomen heb ik mijn vragen hierop gericht.

### 6.2.1 Percepties op de regierol

Ik heb gemerkt dat is het nog best lastig kan zijn om aan medewerkers van de gemeente zelf, te vragen hoe zij aankijken tegen de hen toebedeelde regierol en de wijze waarop de gemeente hier gevolg aan geeft. Dit zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat zij regierol, in ieder geval formeel, in handen hebben. Ze voelen zich verantwoordelijk voor een goede invulling hiervan en zullen dus niet zo snel zeggen dat ze hier niks van bakken. Ik merkte bijvoorbeeld bij het interview dat ik had met de ketenmanager van het Veiligheidshuis dat men hier liever te al te diep op in wilde gaan. Wat op zich vreemd is aangezien het Veiligheidshuis juist een plek is waar regie en aansturing van samenwerking van actoren dagelijkse kost is. Ook één van de gebiedsmanagers veiligheid van één van de wijkbureaus hield zich redelijk op de vlakte. Gelukkig had ik bij andere geïnterviewde meer geluk en kreeg ik de indruk dat men bij de gemeente zeker niet bang is om te benoemen waar het nog beter kan.

#### *Uitgangspunt voor regievoering*

De medewerker van de afdeling OOV vindt het zelf logisch dat de regierol bij de gemeente ligt. De gemeente is naar zijn mening de coördinerende schakel in het veiligheidsnetwerk. De gemeente moet partijen echter niet alleen bij elkaar brengen, maar zou vooral ook partijen moeten aansturen. Een belangrijke stap in deze richting is dat de gemeente tegenwoordig niet meer werkt met allerlei losse plannen voor veiligheid, maar dat er nu een echt

veiligheidsprogramma is en dat nu ook programmatisch gewerkt moet gaan worden<sup>15</sup>. Het belangrijkste verschil hierbij is dat nu niet meer mensen van verschillende gemeentelijke diensten samen verantwoordelijk zijn voor veiligheidsbeleid, maar dat er een aparte programmastaf is. Deze vaste club mensen werkt integraal aan het veiligheidsprogramma en heeft enkel een verantwoordelijkheid ten opzichte van dit programma. Boven de programmastaf staat een directeur én een bestuurder. Voor veiligheid is dat de burgemeester. Het college van B&W is dus direct betrokken bij dit programma. Veiligheid is tenslotte ook een belangrijk onderwerp op de politieke agenda. Deze medewerker van OOV benoemt een aantal kernpunten welke volgens hem van belang zijn bij de werkwijze van het veiligheidsprogramma. Zo moet het maken van plannen en doelstellingen voor veiligheid altijd gekoppeld zijn aan het werk van de mensen in het veld. Plannen maken heeft enkel nut als daar ook uitvoering aan wordt gegeven. “Plannen moeten geen extra werk of last betekenen maar moeten je juist helpen in je werk. Het mag niet zo zijn dat plannen worden gemaakt en dat vervolgens iedereen weer rustig met zijn eigen zaakjes verder gaat”. Enerzijds ligt hiervoor de gemeente een belangrijke taak, want zij moet als regisseur hierop sturen. Maar ook de mensen die bezig zijn met uitvoering van beleid moeten mee denken en meewerken door aan te geven aan welke ondersteuning behoefte is. Uitgangspunt moet zijn dat het werk van deze mensen alleen maar makkelijker wordt gemaakt. De gemeente kan de boel aansturen door het hele proces niet te complex te maken. Binnen het veiligheidsbeleid moeten reguliere zaken niet al te uitgebreid beschreven worden. Details zijn niet altijd even belangrijk. Er moeten vanuit de gemeente duidelijke doelstellingen worden geformuleerd en daaraan gekoppeld enkele indicatoren zodat tijdig kan worden ontdekt of een bepaalde aanpak werkt of niet. Deze medewerker van OOV geeft aan dat het programmatisch werken nog verder moet worden vormgegeven en dat er zeker nog veel te ontwikkelen en verbeteren valt. Maar dat dit wel de werkwijze is waarmee de gemeente meer invulling aan de regierol wil geven.

#### *De veelzijdige betekenis van regie*

De geïnterviewde medewerker van de afdeling Wijken geeft aan dat de gemeente volgens hem op de goede weg is, maar dat het zeker nog beter kan. Hij zou dieper in willen gaan op de vraag wat regierol nou echt betekent. Het blijft volgens hem toch nog steeds een vaag begrip en deze onduidelijkheid maakt het toch ook lastig om er op een goede manier mee te werken. Hij zelf ziet regie als het ‘faciliteren van samenwerking, maar ook als het aansturen van samenwerking’. Er worden in de gemeente Utrecht naar zijn mening duidelijke eisen en doelstellen gesteld aan veiligheidsbeleid. Programmatisch werken betekent volgens hem: doelen stellen, mensen bij elkaar brengen en sturen op inspanningen. Deze techniek heeft de programmastaf veiligheid goed onder controle. Maar over het geheel genomen zit het programmatisch werken nog wel in ontwikkeling, lang niet alle afdelingen binnen de gemeente gaan er goed mee om. Ook deze medewerker benadrukt dat de kernvoorwaarde voor een goed veiligheidsprogramma, waar vervolgens op gestuurd kan worden, het stellen van duidelijke en realistische doelen is. Het gezamenlijk formuleren van doelen en vooral de bijbehorende indicatoren zou absoluut nog beter kunnen. Nog niet altijd worden de zelfde maatstaven gehanteerd.

De geïnterviewde medewerker van een van de Utrechtse wijkbureaus noemt het ook “niet meer dan logisch dat de regierol bij de gemeente ligt”. Hij legt uit dat het wijkbureau een

---

<sup>15</sup> De term ‘programmatisch werken’ zal nader uiteen gezet worden in §6.2.2

soort vooruit geschoven post is van de stedelijke gemeente. Het wijkbureau staat nog dichter bij de burgers en is voornamelijk bezig met uitvoering van beleid. In die positie moet ook het wijkbureau de regierol op zich nemen. Deze heeft de meeste connecties in de wijk en kan dus worden beschouwd als de “spin in het web”. Deze positie schept wel een grote verantwoordelijkheid. Wanneer grote incidenten plaatsvinden in de wijk dan wordt het wijkbureau erop aangesproken en moet het de burgemeester kunnen adviseren over mogelijk te ondernemen acties. Het is steeds weer een uitdaging om samen met de partners in de wijk zo snel mogelijk een oplossing te vinden. Een bepaalde calamiteit kan dus een voorbeeld zijn van een situatie waarbij het wijkbureau direct de regierol op zich dient te nemen, maar ook bij de dagelijkse gang van zaken moet het wijkbureau de plek zijn waar partners bij elkaar komen.

### 6.2.2 Programmatisch werken in Utrecht

Uit de hierboven staande interviews en ook uit het Collegeprogramma 2006-2010 blijkt duidelijk dat de basis voor regievoering in de gemeente Utrecht ligt bij het veiligheidsprogramma en het programmatisch werken. Omdat veiligheid meerdere beleidsterreinen raakt is er inmiddels één programma voor veiligheid. De ontwikkelingen die hieraan vooraf zijn gegaan zijn reeds in hoofdstuk vijf aan de orde gekomen. Vanuit de in dit programma geformuleerde doelstellingen kan de gemeente andere partijen aansturen. Het collegeprogramma heeft voor vier jaar de lijnen uitgezet. Jaarlijks zullen deze doelstellingen worden uitgewerkt in de Programmabegroting en het Stadsprogramma Veiligheid.

Het programmatisch werken wordt gezien als dé manier om samenhang in veiligheidsbeleid te realiseren. Veiligheid is een vraagstuk dat in vele onderdelen van de gemeentelijke organisatie aan de orde is. Juist bij veiligheid is het merkbaar dat het overheidsoptreden niet altijd samenhangend is. Dit komt allereerst door de veelheid van overheidsorganisaties die zich bezighouden met veiligheid, ook op lokaal niveau. Daarnaast is het binnen de gemeentelijke organisatie niet eenvoudig om de verschillende elementen van gemeentelijk beleid en uitvoering in verband te brengen met de doelstellingen van het veiligheidsbeleid en daarvan een samenhangend geheel te maken. Programmatisch werken biedt volgens de gemeente Utrecht een kans om tot een brede en samenhangende aanpak te komen welke ook gericht is op uitvoering. Niet het beleid staat centraal. Het accent ligt op effectieve interventies die bijdragen aan het realiseren van concrete meetbare doelstellingen. Het programmatisch werken waarin geld, taken en bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van één collegelid en één directeur vallen vormt de basis om deze integrale aanpak verder te verankeren en te verbreden. De medewerker van OOV noemde al enkele kernpunten. Dit zijn de kernpunten van programmatisch werken zoals geformuleerd door het programmateam veiligheid:

- Concrete en meetbare doelstellingen
- Snel en efficiënt reageren op signalen en situaties in de stad
- Slagvaardigheid in de uitvoering
- Aandacht voor communicatie: “doen wat je zegt”, maar ook “zeggen wat je doet”.
- Samenhang in het geheel van maatregelen binnen de gemeente maar ook met de partners in de stad.

Naast deze punten is het voor de gemeente ook van belang om een goede samenwerkingscultuur te creëren. Goed programmatisch werken vereist dat samenwerking

tussen partners levend wordt gehouden. Dat kan alleen door intensieve uitwisseling van ideeën, door elkaar te bevragen over problemen en samen na te denken over oplossingen. Het gaat om vitale samenwerkingsverbanden. Die te stimuleren is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen bij het programma, maar is in het bijzonder een taak van de programmastaf.

Goede samenwerking is dus belangrijk bij de totstandkoming van veiligheidsbeleid. Beleidsafspraken moeten duidelijk zijn geformuleerd en moeten worden gesteund door de veiligheidspartners. Maar de vraag blijft staan hoe de gemeente de regie moet voeren en de uitvoering van het beleid moet aansturen. Binnen het veiligheidsprogramma Utrecht is dit als volgt georganiseerd. De programmadirecteur is opdrachtgever en zal het programma aansturen. Sturing zal vooral plaatsvinden op de resultaten, op “wat er moet gebeuren”. De manier waarop, hoe dat moet gebeuren ligt bij de opdrachtnemer. Voorwaarde hiervoor is wel dat de prestatiedoelstellingen realistisch en meetbaar zijn en de relatie met de activiteiten duidelijk kan worden gelegd. Opdrachtgever en opdrachtnemer praten hierover met elkaar. De gemeente zegt gebruik te maken van twee vormen van sturing, te weten budgetsturing en afsprakensturing. Voor de thema's waar het budget in het programma veiligheid is opgenomen, is er sprake van budgetsturing. Waar dat niet het geval is, is sprake van afsprakensturing. Ik zal enkele voorbeelden van onderwerpen benoemen om deze werkwijze te verduidelijken.

#### *Aanpak veiligheid in urgentiegebieden*

Er zijn vijf gebieden in Utrecht met deze status. Voor de aanpak van de onveiligheid in deze wijken is extra geld begroot. Het betreft hier budgetsturing en de opdrachtnemer is de Dienst Wijken.

#### *Toezicht door toezichthouders*

Het gaat hierbij om toezicht (en in beperkte mate handhaving) in de openbare ruimte op de thema's schoon, heel en veilig. Ook hier betreft het budgetsturing en is de dienst Stadswerken opdrachtnemer.

#### *Jeugd*

In het deelprogramma Jeugd en Veiligheid gaat het om preventie en bestrijding van jongerenoverlast en van jeugdcriminaliteit. Het betreft hier budgetsturing met als opdrachtnemer de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling in samenwerking met het Veiligheidshuis. Dit is een mooi voorbeeld waarbij ik, tijdens één van de vergaderingen van projectgroepen die ik heb bijgewoond<sup>16</sup>, heb kunnen observeren hoe deze vorm van sturing wordt toegepast. Ik was aanwezig bij een overleg van de projectgroep ‘ $\frac{3}{4}$  aanpak: overlastgevende en criminele jongeren’. Deze project groep had al tot op het individu nauwkeurig bepaald welke jongeren aangepakt moesten gaan worden. Tijdens dit overleg werd bekend gemaakt dat de gemeenteraad akkoord was gegaan met een budget van 1 miljoen euro voor het jaar 2007 speciaal voor dit project. Vervolgens ging men vrijwel direct bedenken hoe dit geld het best besteed kon worden om de gestelde doelen te realiseren.

#### *Aanpak geweld*

Onder de aanpak van geweld valt een veelheid van activiteiten van verschillende afdelingen en diensten. De coördinatie van de aanpak vindt plaats in het kader van het programma

---

<sup>16</sup> Zie bijlage A voor een overzicht van de door mij geobserveerde vergaderingen van project groepen.

veiligheid. Het college stelt een bedrag van €90.000 beschikbaar specifiek voor de aanpak geweld. Maar er dienen nog nadere afspraken te worden gemaakt over hoe dit verder moet worden ingevuld. Dit is een voorbeeld waar zowel sprake is van afsprakensturing als budgetsturing

De gemeente is onderdeel van de veiligheidsketen. Dat betekent dat vele onderdelen van het programma worden uitgevoerd in samenwerking met politie en justitieorganisaties. Voor bijvoorbeeld de aanpak van jeugdcriminaliteit, veelplegers, geweld en hennepcultuur heeft die samenwerking structureel vorm gekregen in het veiligheidshuis Utrecht.

### 6.2.3 Aansturing van de politie

Aangezien de politie een speciale rol speelt in deze scriptie wil ik hier nog een aparte paragraaf wijden aan de situatie in Utrecht rondom de aansturing van de politie. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat het thema sturing een belangrijk aandachtspunt is voor de gemeente. In het veiligheidsprogramma komt dit thema veelvuldig aan de orde maar ook uit de interviews is mij gebleken dat ambtenaren bij de gemeentelijke afdelingen hier dagelijks mee bezig zijn. Ook bij de politie is mij opgevallen dat sturing een vraagstuk is dat hoog op de agenda staat. In het regionaal college van de politie regio Utrecht, dit college bestaat uit alle burgemeesters uit het werkgebied van een regio, wordt de aansturing van de politie als niet voldoende effectief ervaren. Dit is in 2006 aanleiding geweest tot het instellen van een commissie onder voorzitterschap van de burgemeester van Zeist, dhr. Janssen, die voorstellen heeft ontwikkeld om de sturing te verbeteren. Opgemerkt dit onderzoek ging dus niet specifiek over de stad Utrecht maar over de hele regio Utrecht. Het rapport van deze commissie getiteld “sturen en schakelen” verscheen in maart 2007. De publicatie van dit rapport viel midden in mijn stageperiode bij de politie en geeft daarom naar mijn mening een goed beeld weer van de stand van zaken op dat moment.

Er worden in het rapport diverse aanleidingen genoemd voor de instelling van de commissie Janssen. Maar het centrale probleem lijkt de democratische inbedding van het beleid op het terrein van openbare orde en veiligheid te zijn. Zoals ik eerder al in deze scriptie heb aangegeven is openbare orde en veiligheid bij uitstek één van de belangrijkste thema's op de huidige politieke agenda. De burger stelt op dit gebied hoge eisen aan de overheid en spreekt politici er rechtstreeks op aan wanneer geen goede resultaten worden geboekt. Maar in de regio Utrecht ervaren lokale politici een zekere onmacht waar het gaat om de beïnvloeding van het beleid en de activiteiten van de overheid op deze terreinen. Dat komt omdat de handhaving van de openbare orde en de rechtsorde, zowel qua bestuurlijke verantwoordelijkheid als qua sturing en uitvoering ondergebracht is bij overheidsorganen en overheidsinstellingen die hun bevoegdheden niet ontleen aan democratisch gekozen organen. Een bijkomend probleem zijn de verschillende niveaus waarop deze overheidsorganen zijn georganiseerd. De politie is regionaal georganiseerd. Het Openbaar Ministerie Landelijk en per arrondissement. De lokale bestuurders kunnen daardoor niet één op één de politie en het OM aanspreken. Omgekeerd is het vanuit het OM en de politie bezien weer ingewikkeld om rekening te houden met alle lokale verschillen en eigenaardigheden, hetgeen leidt tot een beleid van gelijkschakeling van gemeenten.

Alle betrokken partijen willen een betere aansturing van het politiekorps Utrecht. Uit het bovenstaande blijkt maar weer eens hoeveel overheidsorganen betrokken zijn bij het thema veiligheid. Ze hebben allen één gezamenlijk belang, namelijk het nastreven van een zo veilig



mogelijke samenleving. Maar binnen dit gezamenlijke doel heeft ieder toch zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Afstemming van samenwerking in de veiligheidsketen is essentieel voor succesvol integraal veiligheidsbeleid. Volgens de commissie hebben vooral de burgemeester en de officier van justitie hierin de regierol. De commissie heeft gekeken hoe gezag en beheer van de veiligheidssector in de huidige wetgeving is vastgelegd<sup>17</sup>. De commissie concludeert dat het huidige pakket aan mogelijkheden en in de verantwoordelijkheidsverdeling meer zit dan er nu wordt uitgehaald. Reorganisatie is dan ook niet de oplossing om de besturing van de politie in de regio Utrecht te verbeteren. Hoe je het ook organiseert het blijft een ingewikkeld verhaal. Overigens zijn reorganisaties doorgaans zeer kostbaar en in deze geen garantie voor succes.

De sturing op de taakuitoefening van de politie kan tegen deze achtergrond door een aantal ontwikkelingen verbeterd worden:

1. De erkenning dat de bestuurlijke positie en verantwoordelijkheid van de burgemeester het zwaartepunt vormt van de sturings- en gezagsorganisatie van de politie. De burgemeester is boegbeeld van de overheid en manager van het publiek vertrouwen als de openbare orde of rechtsorde onder druk staat. De wijze waarop de burgemeester deze taak invult is voor alle betrokken partners van groot belang. De burgemeester is de enige die democratische verantwoording kan afleggen en daarmee het gevoerde beleid draagvlak kan geven. In de huidige actualiteit van veiligheidsbeleid zien we al steeds vaker dat burgemeesters publiekelijk de verantwoording op zich nemen en vragen om extra middelen of wetgeving wanneer zij zich op bepaalde thema's machteloos voelen.
2. Gemeenteraden dienen zich te realiseren dat zij een eigen sturingsapparaat in handen hebben in de vorm van het preventief integraal veiligheidsbeleid, in het besef dat daar niet altijd optimaal gebruik van wordt gemaakt. Gemeenteraden moeten niet klagen over wat ze niet kunnen, ze hebben meer macht dan ze denken. "Feitelijke invloed wordt vooral bepaald door een actieve opstelling en de kwaliteit van de eigen inbreng. Het maken van duidelijke politieke en bestuurlijke keuzen is essentieel voor de mate waarin gemeenteraden en lokale bestuurders invloed hebben"<sup>18</sup>. De gemeentelijke organisatie moet er op gericht zijn de Raad daarin maximaal te faciliteren.

### **6.3 Thema IV: De politie als strategische partner**

Bij dit vierde thema zal de rol van de Politie Utrecht in het Utrechtse veiligheidsnetwerk worden bekeken. In de vorige paragraaf ging het nog over hoe de politie kan worden aangestuurd. Maar de politie is een belangrijke en sterke partner op het gebied van veiligheid en heeft daarom zelf ook wel wat te vertellen. Wellicht is de rol die de politie bij sommige thema's speelt zelfs wel bepalend en is het juist de politie die de boel aanstuurt. Het ligt in ieder geval wel in de lijn der verwachtingen dat de politie door strategisch te handelen veel gedaan kan krijgen aangezien zowel de gemeente als de samenleving sterk afhankelijk zijn van de politie als het gaat om veiligheid.

---

<sup>17</sup> De rollen en taken van politie en gezagsdragers zijn wettelijk vastgelegd in de Politiewet 1993 en in de Gemeentewet.

<sup>18</sup> Stelling van Lex Cachet, te vinden in de bijlage van het rapport van de commissie Janssen.

### 6.3.1 De politie Utrecht

Allereerst in het kort een overzicht van de politiezorg in de stad Utrecht. De politiezorg in de stad Utrecht is verdeeld over vier districten. Utrecht Centrum, Utrecht Zuid, Utrecht West en Utrecht noord. De taken van de Utrechtse politie omvatten de gebiedsgebonden Wijkzorg, Noodhulp, Verkeer, Milieu, Recherche en Publiekservice. De wijkpolitie houdt zich bezig met het proactieve politiewerk. De wijkpolitie is opgesplitst in verschillende wijkteams welke bestaan uit wijkagenten. De surveillanten en toezichthouders verlenen ondersteuning aan deze wijkteams. De noodhulp, welke 24 uur per dag beschikbaar is voor spoedeisende meldingen, wordt in de stad Utrecht door de vier districten gezamenlijk ingevuld. De publiekservice valt uiteen in twee delen: de teleservice en de publieksopvang. Teleservice vangt al het telefonische verkeer op dat binnenkomt via het landelijk telefoonnummer politie 0900-8844. Daarbij handelen medewerkers zoveel mogelijk zelf de vragen af of zorgen ervoor dat de klant direct doorverbonden wordt naar de juiste afdeling. Zij kunnen ook voor eenvoudige zaken telefonisch aangifte opnemen. De medewerkers van de publieksopvang zijn een direct aanspreekpunt voor burgers die aan het bureau komen met vragen of voor aangiftes. Op de districten zijn rechercheafdelingen onderverdeeld in de districtsrecherche en de afdeling zware criminaliteit. De wijkrecherche handelt zaken af die langer dan zes uur duren. De afdeling zware criminaliteit neemt de zwaardere zaken op zich. Daarnaast is er ook nog een speciale afdeling Jeugd en Zedenpolitie.

De Politie Utrecht is één van de veiligheidspartners waar de gemeente mee samen werkt, maar wel een heel belangrijke. De politie is een interessante actor in deze casus aangezien zij enerzijds op stedelijk niveau betrokken is bij de ontwikkeling van beleid maar ook in de Utrechtse wijken een belangrijke operationele rol speelt bij de uitvoering van beleid. De politie is enerzijds afhankelijk van het beleid dat door de gemeente wordt uitgezet en de wijze waarop de gemeente de regie voert bij de samenwerking. Maar anderzijds investeert de Politie Utrecht zelf ook in de ontwikkeling van veiligheidsbeleid. De politie komt met eigen initiatieven, maar probeert ook een actieve rol te vervullen in de samenwerking met verschillende partners. Een belangrijke uitdaging voor de politie is dat zij in haar eigen beleid een link moet zien te leggen met het beleid van de gemeente. De politie heeft dus belang bij meer kennis over hoe integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht in elkaar steekt en is daarom ook deels opdrachtgever van dit onderzoek. Er bestaan binnen de politie vele vragen over de gehele beleidscyclus. Bij elke fase in deze cyclus zijn wel weer nieuwe vragen te bedenken: Hoe komt het beleid tot stand? Welke partijen zijn er bij betrokken? Hoe vindt de besluitvorming plaats? Hoe wordt verantwoording afgelegd? Een van de belangrijkste vraagstukken waarmee de politie geconfronteerd lijkt te worden is hoe om moet worden gegaan met de integrale veiligheidsplannen die door de gemeente Utrecht, uiteraard in samenwerking met de partners, wordt opgesteld. Naast doelstellingen voor veiligheid die gezamenlijk worden opgesteld moet de politie natuurlijk ook rekening houden met haar eigen doelstellingen. De politie heeft daarom belang bij een sterke positie binnen het veiligheidsnetwerk. Ook in de wijken heeft de politie veel te maken met de gemeente. Zij dient goed samen te werken met het wijkbureau en is bij bepaalde problematieken, bijvoorbeeld jongeren overlast, ook sterk afhankelijk van ondersteuning die geboden kan worden door jongeren- en welzijnswerkers.

### 6.3.2 Percepties van de politie

Om eens te peilen hoe de politie aankijkt tegen de invulling die de gemeente geeft aan het lokaal veiligheidsbeleid kijk ik naar een audit van de politie uit 2004 waarin de

veiligheidsplannen worden beoordeeld. Zou deze audit in 2007 zijn uitgevoerd dan zouden de bevinding waarschijnlijk weer anders zijn en hopelijk positiever. Maar dit document geeft wel een mooi tijdsbeeld weer. Eerder heb ik vastgesteld dat de ontwikkelingen in lokaal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht vanaf 2001 in een stroomversnelling zijn geraakt. Dit geeft weer hoe men bij de politie enkele jaren later tegen deze ontwikkelingen aankeek.

Bij de audit zijn de veiligheidsplannen van de gemeente beoordeeld aan de hand van tien criteria geformuleerd door de commissie Van Vliet. Dit zijn criteria waaraan een goed veiligheidsplan volgens deze commissie aan zou moeten voldoen. Wat deze criteria precies zijn is hier niet zo interessant maar wel de wijze waarop de politie deze criteria hanteert. Voor deze audit zijn een aantal documenten bij elkaar verzameld, zoals het stadsplanveiligheid 2001-2006 en wat meer op bepaalde thema's gerichte plannen. De politie hanteert de criteria van de commissie van vliet heel strikt. Naar mijn mening houdt de politie zich, misschien bij gebrek aan een beter inzicht, heel krampachtig vast aan deze criteria. Die naar mijn mening niet eens zo waardevol zijn. Ze behandelt de documenten heel kort door de bocht en benadrukt meerdere malen dat de plannen, zonder overleg, door de gemeente zelf zijn opgesteld. De conclusie van de audit luidt zelfs: "er is geen integraal veiligheidsplan voor de stad Utrecht". De politie erkent wel dat er losse plannen zijn, maar mist het overzicht. Ik merk hier bij de politie duidelijk een bepaalde mate van onvrede, die ik overigens tijdens mijn stage in 2007 ook merkte. Medewerkers van de politie blijven zich afvragen wat de gemeente precies aan integrale veiligheidsplannen opstelt en voelen zich niet altijd even betrokken hierbij. De politie hecht duidelijk een hoop waarde aan de aanwezigheid van goede veiligheidsplannen in elke gemeente van de regio Utrecht. Het doel van deze audit is zelfs niet alleen om te beoordelen hoe het er voor staat, maar ook om de ontwikkelingen te stimuleren.

### 6.3.3 Veiligheidsstrategie

Strategisch handelen van een actor kan zich op twee manieren uit. Allereerst door de wijze waarop een actor zich opstelt in samenwerking met andere partijen. Dit is een meer informele kant, want hierbij moeten het handelen van een actor op een bepaalde manier worden geïnterpreteerd. Maar een strategie kan ook formeel zijn vastgesteld. In een notitie uit 2003 (veiligheidsstrategie 2003-2006) constateert de Politie Utrecht dat de laatste twee decennia de criminaliteit is gestegen, meer mensen overlast ervaren en het gevoel van onveiligheid toeneemt. Tegelijkertijd blijken de afspraken met ketenpartners onvoldoende scherp te zijn, waardoor de taak van de politie (opsporen en aanhouden) niet altijd het gewenste resultaat heeft (vastzetten en vasthouden). Daar komt nog bij dat burgers in toenemende mate ontevreden zijn over het optreden van de politie: 'ze komen niet of ze komen te laat' is een kwalificatie die veel mensen toedichten aan de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie. Daarnaast is er veel ontevredenheid bij het doen van aangiften: enerzijds zien mensen zich geconfronteerd met lange wachttijden, anderzijds horen zij vaak niets over de afloop. Natuurlijk wordt er ook veel goed werk verricht, maar bovenstaande beelden zijn bepalend voor het imago van de politie. Ook binnen de politieorganisatie heerst onvrede. De politiemensen die op straat werkzaam zijn ervaren dagelijks de omvang van de criminaliteit en ondervinden hinder van de grote hoeveelheid papierwerk. Zij hebben behoefte aan betere ondersteuning en middelen bij de uitvoering van hun werk. Het korps Utrecht is daarom continu op zoek naar optimalisatie van de bedrijfsvoering. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de groeiende politieke en maatschappelijke vraag om het afleggen van verantwoording en het zichtbaar maken van behaalde resultaten, waardoor de omvang van

bureaucratie weer toeneemt. Van overheidsorganisaties wordt in toenemende mate verwacht dat ze efficiënt en marktconform werken en daarbij afgerekend worden op behaalde resultaten. Ook bij de politie neemt daarom de druk toe om doelmatig en doeltreffend te werken aan vermindering van criminaliteit en overlast. De vraag naar politietoetreden is vele malen groter dan aangeboden kan worden.

Het kabinet heeft haar visie op het veiligheidsbeleid voor de komende jaren neergelegd in de beleidsnotitie *Naar een veiliger samenleving*. Hoofddoelstelling hierin is het realiseren van een trendbreuk in criminaliteit en overlast. Niet alleen objectief, meetbaar in cijfers, maar ook vooral subjectief: merkbaar voor burgers. In het *landelijk covenant* hebben de korpsbeheerders afspraken gemaakt met de ministers van BZK en justitie. De afspraken zijn gemaakt voor de periode 2003-2006 en hebben betrekking op onder andere: meer aanhoudingen, de aanpak van veelplegers, en betere beschikbaarheid en bereikbaarheid. Op basis van het landelijk covenant sluit iedere regio een regionaal covenant waarin de resultaten voor 2006 zijn benoemd. Het niet kunnen nakomen van de gemaakte contractafspraken heeft financiële gevolgen voor het korps.

Stijgende criminaliteit, meer ontevreden burgers en een veranderend politiek klimaat ten aanzien van veiligheid geven de urgentie aan voor het maken van duidelijke strategische keuzes bij de politie. De politie wil zich alleen nog richten op de politie kerntaken. Door hierop zichtbare resultaten te boeken, is het mogelijk het vertrouwen van de mensen in de politie te herwinnen en zo een bijdrage te leveren aan integrale veiligheid. Om een trendbreuk te kunnen realiseren in criminaliteit en overlast in de regio Utrecht is het essentieel de organisatie hiervoor toe te rusten. Het korps kiest voor een verbetertraject dat zich richt op:

- een beter resultaat (verhogen van de productie)
- betere dienstverlening (klanttevredenheid).

#### *Missie*

Het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de (gevoelens van) veiligheid van de inwoners in de regio Utrecht, door te zorgen voor de handhaving van de openbare orde, de opsporing van strafbare feiten en het bieden van de hulpverlening die daarmee samenhangt.

#### *Visie*

- De Politie Regio Utrecht is werkzaam op het terrein van veiligheidszorg in de regio.
- Op het terrein van veiligheidszorg zijn vele overheidsorganisaties en profit-organisaties werkzaam. Ieder met eigen taken en verantwoordelijkheden.
- Veiligheidszorg dient door middel van een integrale aanpak te worden vormgegeven, dat wil zeggen dat daartoe samenwerking tussen partners vereist is. De regie voor die samenwerking ligt in beginsel bij het lokale bestuur.
- De Politie Regio Utrecht levert haar bijdrage aan de veiligheidszorg vanuit de uitvoering van haar kerntaken:
  - handhaven van de openbare orde;
  - opsporing van strafbare feiten;
  - hulpverlening die direct gerelateerd is aan de uitvoering van de twee voorgaande taken.
- De Politie Regio Utrecht is politie voor iedereen, op basis van respect voor allen in de samenleving. Het werk van de politie is gebaseerd op vertrouwen van de burgers in

hun politie. Het verdienen van dat vertrouwen stelt eisen aan de uitvoering van onze taken op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

- De aanpak van het politiewerk vindt plaats onder het motto ‘kennen en gekend worden’, dat wil zeggen dat politiewerk dicht bij de bevolking wordt uitgevoerd met een herkenbaar gezicht in buurt en wijk, waardoor problemen snel worden onderkend en aangepakt.
- De Politie Regio Utrecht zorgt in steeds veranderende omstandigheden voor balans tussen preventie en repressie in haar aanpak van veiligheidsproblemen. Uitgangspunt daarbij is consequente normhandhaving.

#### *Strategie*

Het korps draagt optimaal bij aan de missie door de kerntaken uit te voeren vanuit een grote mate van decentralisatie en deconcentratie. Er wordt gewerkt met wijkagenten en wijkteams. De verankering van politie in de samenleving is essentieel omdat het onze legitimiteit raakt. Opsporen en openbare orde handhaven kan alleen gestalte krijgen door verbinding tussen politiemensen en burgers in de steden en dorpen. De lokale bekendheid van politiemensen leidt ertoe dat veiligheidsproblemen snel worden onderkend en aangepakt en dat tegelijkertijd duurzame relaties met de bevolking in wijken en buurten wordt onderhouden, gericht op het bestrijden van onveiligheid.

## 7 Samenwerking bij de uitvoering van veiligheidsbeleid (Thema V)

Bij dit laatste thema richt ik me tot de uitvoering van veiligheidsbeleid in de wijken. Ik wil hierbij centraal stellen hoe er in de wijken wordt samengewerkt tussen politie en gemeente. Dit is toch de plek waar alles samen komt. De echte resultaten van het veiligheidsbeleid moeten hier worden geboekt.

### 7.1 Wijkveiligheid

Naast de doelgroepgerichte aanpak, zoals die van de veelplegers waar het veiligheidshuis verantwoordelijk voor is, kent de gemeente Utrecht ook een duidelijke gebiedsgerichte aanpak (Stadsprogramma Veiligheid 2007:15-19). De daadwerkelijke aanpak en uitvoering van het veiligheidsbeleid vindt voornamelijk op wijkniveau plaats. De gemeente Utrecht is opgedeeld in tien wijken met in elke wijk een wijkbureau of een wijkservicecentrum. Zo'n wijkbureau is het aanspreekpunt van de gemeente in de wijk. De gemeente wil haar activiteiten graag zo goed mogelijk afstemmen op de behoeftes van de burgers. De wijkbureaus spelen hierbij een belangrijke rol. Een probleem in de wijk heeft meestal meerdere kanten. Partijen moeten daarom samenwerken om het probleem vanuit verschillende oogpunten te bekijken en de meest effectieve oplossing uit te voeren. Het wijkbureau kent de wijk goed en werkt samen met de vakdiensten om de problemen in de wijk zo goed mogelijk op te lossen. Elke wijk heeft, zoals gezegd, een eigen Gebiedsmanager Veiligheid die de activiteiten op het gebied van wijkveiligheid, in samenwerking met de Wijkchef van de politie, coördineert.

De wijken hebben zogenoemde wijkvisies. De huidige wijkvisies schetsen de grote lijnen voor de periode 2003 tot 2013. Er wordt een beschrijving gegeven van hoe de wijk er over tien jaar uit zou kunnen zien. Deze beschrijving wordt verduidelijkt door het benoemen van doelen. De wijkvisies vormen een kader voor wat de gemeente doet in de wijk. Deze zijn dan ook een belangrijk onderdeel van het Collegeprogramma 2006-2010. Een verdere uitwerking van de wijkvisies is terug te vinden in de wijkprogramma's. Waar in de wijkvisies vooral de wensen en doelstelling voor de lange termijn zijn weergegeven, bevatten wijkprogramma's een samenhangend en overzichtelijk beeld van de projecten en activiteiten die op kortere termijn plaats zullen gaan vinden.

De veiligheid in de wijken is een belangrijk onderdeel van de wijkvisies en programma's. Bepaalde wijken zijn veiliger dan andere wijken. De slechte veiligheidssituatie in een aantal wijken is dusdanig dat deze voor een groot deel bijdragen aan de onveiligheid in de stad (Stadsprogramma Veiligheid, 2007:16). Om hier goed op in te kunnen spelen wordt een onderscheid gemaakt tussen aandachtsgebieden en urgentiegebieden. Deze gebieden worden gedefinieerd aan de hand van een rangorde die tot stand komt door verschillende veiligheidsgegevens aan elkaar te koppelen. In de *aandachtsgebieden* is sprake van een verhoogde veiligheidsproblematiek. In deze gebieden worden extra maatregelen getroffen zoals bijvoorbeeld fysieke aanpassingen in de ruimtelijke omgeving, het inzetten van toezicht, het organiseren van buurtbijeenkomsten en het grenzen stellen aan bepaald gedrag met activiteiten gericht op gedragsverandering van de doelgroep. Deze aanpak is er volledig op gericht het aantal delicten en incidenten in het specifieke gebied te verminderen. In de *urgentiegebieden* is de veiligheidsproblematiek ernstig te noemen. Feitelijk lijkt de aanpak in deze gebieden op die in de aandachtsgebieden, maar dan met een nog intensiever karakter.

De aandacht vanuit de politiek voor deze gebieden is groter. Daarnaast is er ook extra geld beschikbaar voor deze gebieden en hebben met name het terugdringen van jongerenoverlast en geweld de prioriteit.

## **7.2 Een nieuwe werkwijze voor wijkveiligheid**

Sinds juni 2005 werkt de Dienst Wijken volgens een nieuwe werkwijze voor Wijkveiligheid. In het interview dat ik had met de Coördinator van de gebiedsmanagers veiligheid vanuit de Dienst Wijken is uitgebreid gesproken over deze nieuwe werkwijze. Hieronder staat kort vermeld wat deze nieuwe werkwijze inhoudt en wat de gevolgen daarvan zijn voor de wijkbureaus en de samenwerking. De Dienst Wijken heeft een duidelijk doel. Zij wil door haar directe omgeving worden gezien als een onmisbare, slagvaardige en oplossingsgerichte eenheid in de wijk, die daadkrachtig de regie voert. Dit is een ambitieuze doelstelling, maar deze komt wel overeen met de eisen die worden gesteld aan een gemeente die de regierol goed op zich neemt.

### De uitgangspunten

In de eerste plaats moet men zich meer gaan focussen op duidelijke speerpunten. Voor deze focus moet uit worden gegaan van onderwerpen die maatschappelijke onrust veroorzaken en waar de burgers het meeste last van hebben. Als juist dit soort problemen wordt gekozen is de kans op draagvlak erg groot, zowel bij de burgers als bij het bestuur. Dit bestuurlijke draagvlak moet de dienst zelf organiseren. Als betrokken partijen niet achter de doelstelling staan en het draagvlak niet bestaat dan is de kans klein dat de doelstelling wordt gehaald. In de tweede plaats wil de Dienst Wijken haar informatiepositie zien te versterken. De wijkbureaus zijn vaak nog te afhankelijk van cijfers van de politie. Dit terwijl zij zelf toch ook met twee benen in de wijk staan. Om deze positie te verstevigen, moet vaker en systematischer gebruik gemaakt worden van de informatie waarover het wijkbureau kan beschikken. Daarmee wordt het een volwaardiger partner voor onder andere de Politie. Invloed verdienen door kennis, zowel van de materie (wijk, problematiek) als van het netwerk. Ten derde moet de houding verbeterd worden. De gebiedsmanager veiligheid moet de mentaliteit hebben van een pitbull die problemen op basis van eigen waarneming voorkomt, signaleert en oplost; het netwerk organiseert dat nodig is om het probleem op te lossen of een betere probleemeigenaar vindt. Het oplossen van een probleem staat bovenaan, het veiligheidsprogramma daar vlak onder.

Dit betekent voor de wijkbureaus: de dynamiek van veiligheid is een andere dan die men bij de gemeente normaal gesproken gewend is. Zeker voor hen die de rol van procesmanager of programmamanager hebben. Binnen wijkveiligheid dient onmiddellijk gehandeld te worden, er is geen tijd om te wachten op het overleg in de wijkvierhoek. Binnen de stedelijke kaders moeten de medewerkers op het wijkbureau flexibel kunnen inspelen op situaties. De gebiedsmanager veiligheid wordt een permanente incidentenmanager en is iemand met een eigen verantwoordelijkheid. Zijn of haar activiteiten hebben voornamelijk betrekking op het aandachts- en urgentieniveau. Het basisniveau van veiligheidszorg wordt geleverd door andere medewerkers op het wijkbureau. Zij vervullen de rol van informatieverstrekker en zijn verantwoordelijk voor het opnemen en verwerken van klachten en meldingen. Ook de assistent- wijkmanagers die bijvoorbeeld betrokken zijn bij herstructureringsplannen komen in aanraking met veiligheidszaken en pakken die zelf op.

Dit betekent voor de regie: het wijkbureau heeft als taak de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid zo optimaal mogelijk te maken door middel van sturing, het zichtbaar maken van problemen in de uitvoering, het onderhouden van contacten met uitvoerders en diensten, het vormgeven van een gerichte aanpak met inzet van partners, etc. De overige gemeentelijke diensten sturen de uitvoering op afstand met beleidskaders en subsidies.

Dit betekent voor de samenwerking: de gebiedsmanager Veiligheid en wijkchef van de politie dienen intensief contact met elkaar te hebben. Indien problemen zich voordoen die zij niet samen kunnen oplossen, zullen deze worden besproken in de wijkvierhoek. De initiatief nemende partij bij de wijkvierhoeken is de Dienst Wijken. De afdeling OOV zit ook aan tafel en zorgt voor de koppeling naar de bestuurlijk verantwoordelijken en zo nodig naar de stedelijke driehoek, wanneer zich zaken voordoen die ook in de wijkvierhoek niet opgelost kunnen worden.

### **7.3 Samenwerking in de wijken: Utrecht Zuid**

In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe de gemeente, voornamelijk onder verantwoordelijkheid van de Dienst Wijk, wil dat er in de wijken wordt samengewerkt. Nu de ambities van deze dienst zijn toegelicht wil ik in deze paragraaf dieper in gaan op de samenwerking tussen de gebiedsmanager veiligheid van het wijkbureau en de wijkchef van de politie. Ik ben in twee belangrijke urgentiewijken geweest om interviews af te nemen. Mijn doel was te bekijken wat er in de praktijk terecht komt van de ambities voor samenwerking in wijkveiligheid. Maar voor mij was het bezoek aan de wijken ook een mooie gelegenheid om te zien wat er in de wijken terug te vinden was van alle beleidsontwikkelingen die ik op stedelijk niveau aantrof. Wijkveiligheid is in mijn ogen een mooi casusvoorbeeld waarbij alles uit de vorige hoofdstukken bij elkaar komt. Uiteindelijk zal veiligheidsbeleid namelijk op wijkniveau moeten worden uitgevoerd. Daar moeten de echte resultaten van het beleid voelbaar zijn voor de mensen in de wijk. Daarnaast komen allerlei elementen die ik eerder heb besproken ten aanzien van het beleid op stedelijk niveau hier ook weer terug. Elke wijk heeft een eigen netwerk van actoren die een rol spelen bij de uitvoering van veiligheidsbeleid. Hierin kunnen bijvoorbeeld bewonerscommissies en woningbouwverenigingen een belangrijke rol spelen. Binnen dit netwerk zal moeten worden samengewerkt en zal de gemeente de regierol op zich moeten nemen en de samenwerking maar ook de uitvoering van beleid moeten aansturen. Kortom, naar mijn mening een mooi voorbeeld van veiligheidsbeleid in het klein. De twee wijken die ik bezocht heb zijn Kanaleneiland en Wijk Zuid. Helaas heb ik in Kanaleneiland alleen de wijkchef kunnen spreken dus richt ik me vooral op wijk Zuid.

#### **7.3.1 Wijk Zuid**

Van verschillende kanten (zowel vanuit de politie als vanuit de gemeente) werd mij verteld dat de samenwerking tussen de wijkchef en de gebiedsmanager veiligheid in wijk Zuid uitermate goed is en misschien wel een voorbeeld functie zou kunnen zijn voor andere wijken. Deze positieve verhalen waren voor mij een reden om eens met deze functionarissen te gaan praten. Ik wilde wel eens weten wat er dan zo speciaal was aan hun samenwerking en of zij er zelf ook zo over dachten. Aangezien ik het vermoeden had dat de wijken met een urgentiestatus wellicht een voorsprong zouden kunnen hebben op andere wijken, simpelweg omdat naar deze wijken meer geld en aandacht gaat en omdat zij door de grote problemen in hun wijken haast wel gedwongen worden veel samen te werken, heb ik er voor gekozen om ook de wijk Kanaleneiland te bezoeken. Eveneens een berucht urgentiegebied dat met enige



regelmaat zelfs het landelijke nieuws weet te halen. Hier bleek de samenwerking tussen politie en gemeente wat minder soepel te verlopen. Helaas lukte het mij niet om in deze wijk de gebiedsmanager veiligheid te interviewen waardoor ik deze wijk niet geheel nauwkeurig kan vergelijken van wijk Zuid. Belemmerende factor in deze was dat er onduidelijkheid bestond over wie op het wijkbureau precies verantwoordelijk was voor de wijkveiligheid. Van de wijkchef kreeg ik te horen dat hij met drie verschillende personen op het wijkbureau te maken heeft. Ondanks het feit dat ik in deze wijk dus niet het verhaal van beide kanten heb kunnen horen zal ik het interview met de wijkchef van Kanaleneiland toch gebruiken waar dit relevant is.

Binnen de wijk Zuid is het gebied ‘Nieuw Hoograven’ het urgentiegebied. Volgens de wijkchef is voornamelijk de verbeterde samenwerking met de partners één van de redenen waarom er in zijn wijk steeds betere resultaten behaald worden. De politie was volgens hem vroeger de aanjager van de aanpak van criminaliteit. Nu ervaart de wijkchef steeds meer dat de gemeente de regierol op zich neemt. De gebiedsmanager veiligheid in deze wijk is volgens hem over het algemeen goed instaat om de verschillende partners bij elkaar te brengen. Hij stuurt partners aan op de doelen die bereikt moeten worden. De wijkchef vindt het wel opvallend dat het wijkbureau sterk afhankelijk is van de informatie die door de politie wordt aangeleverd. De politie blijft in de wijk bij overleggen met andere actoren een belangrijke partner als het gaat om veiligheid. In het verleden trok de politie nog vaak de regierol naar zich toe. Nu ervaart deze wijkchef dat de gemeente dat toch steeds meer doet. Als wijkagent had hij in het verleden toch heel andere ervaringen en had hij het gevoel dat de politie er vaak alleen voor stond. Of samenwerking verloopt is volgens deze wijkchef vooral afhankelijk de individuen en hun bereidheid zich in te zetten voor samenwerking. Hij weet dat zijn collega wijkchefs heel andere ervaringen hebben in andere wijken. Wanneer hij het met zijn collega’s heeft over de samenwerking in de wijk Zuid is een veel gehoorde kreet “Zo ver zijn we bij ons nog niet”. Collega’s komen zelfs bij deze wijkchef aankloppen om te vragen hoe hij bepaalde zaken voor elkaar krijgt en hoe hij samenwerkt met partners.

### Stimuleren van samenwerking

Ik vroeg aan beide functionarissen of, en zo ja, wat de gemeente doet om de samenwerking in de wijken te stimuleren. De gebiedsmanager geeft aan dat het wijkbureau veel investeert in samenwerking. Teambuilding is erg belangrijk, bijvoorbeeld in het Jongeren Op Straat overleg (JOS)<sup>19</sup>. Men heeft vaak te maken met gevoelige informatie die gedeeld moet worden, hierbij is vertrouwen in elkaar op persoonlijk vlak erg belangrijk. “Zonder vertrouwen zal de wil om informatie te delen niet aanwezig zijn”. Formele afspraken en convenanten alleen zijn niet voldoende om een goede samenwerking te bewerkstelligen. Verder worden er vanuit de gemeente bijeenkomsten georganiseerd waarbij zowel de gebiedsmanagers veiligheid als de wijkchefs aanwezig zijn. Hierbij wordt vooral getracht deze mensen dichter tot elkaar te brengen. De wijkchef geeft echter aan niet echt het gevoel te hebben dat de samenwerking tussen wijkchef en gebiedsmanager veiligheid vanuit de gemeente wordt gestimuleerd. Maar wat hem betreft is dit ook niet echt nodig. Het belang tot samenwerking is wat hem betreft dusdanig aanwezig. “Je hebt elkaar nodig om dingen te bereiken. Maar dit besef is er blijkbaar nog niet in alle wijken”. Hij weet mij niet te vertellen of in andere wijken de samenwerking wellicht wel extra gestimuleerd wordt. Door dat zij in wijk Zuid een urgentiegebied hebben, zijn zij nadrukkelijk in de beleidsstructuur opgenomen

---

<sup>19</sup> Dit is een projectgroep in de wijken gericht op jongeren.

en worden zij gedwongen om een veiligheidsplan op te stellen en daar vanuit te werken. Er zijn vanuit de politiek ook extra gelden beschikbaar gesteld voor deze wijken. De status van urgentiewijk bied zo ‘noodgedwongen’ extra mogelijkheden om tot een betere samenwerking te komen.

### Structuur in samenwerking

De gemeente wil graag dat er structuur is in de samenwerking in de wijken. De coördinator van de gebiedsmanagers veiligheid vertelde mij dat in de wijk Zuid al een soort structuur te ontdekken is. Ik heb hier in de interviews naar gevraagd. De wijkchef gaf aan dat hij de behoefte had om overzicht te krijgen in waar criminaliteit nu precies plaatsvond in zijn wijk. Met alleen de politiegegevens lukte dit niet goed (losse meldingen en straatnamen). De politie beschikt niet over digitale kaarten van de gebieden. Op het wijkbureau konden ze dit wel voor hem in kaart brengen. Hij stuurt nu wekelijks de criminaliteitscijfers door naar de gemeente. De zelfde of volgende dag krijgt hij een kaartje terug gestuurd waarop alles in kaart is gebracht. Zo verkrijgt hij een goed geografisch overzicht van zijn gebied en wat er gebeurt. De gemeente krijgt zo ook een overzicht in de actuele ontwikkelingen, voelt zich betrokken en gaat meedenken. In overleg met partners kunnen soms met eenvoudige maatregelen goede resultaten behaald worden<sup>20</sup>. Dankzij het kaartje krijgt de wijkchef ook inzicht in de betrokken partners bij een bepaalde problematiek. De gemeente haalt dit uit haar eigen bestanden. De volgende stap is het inplannen van een overleg met de partners. Zo is er bijvoorbeeld een gezamenlijk overleg ‘Veilig wonen Zuid’. Dit is tegenwoordig een structurele bijeenkomst.

De wijkchef ziet twee vormen van structuur in de samenwerking:

- Het delen van informatie over actuele veiligheidssituatie (a.d.h.v. criminaliteitscijfers).
- Om de zes weken een overleg met partners over een bepaald thema.

Belangrijke thema’s voor samenwerking en overleg in wijk Zuid zijn: woning- en box-inbraken, jongerenoverlast, autokraken en geweldszaken. De wijkchef vindt het vooral belangrijk dat partners elkaar niet in de weg gaan lopen. Daarom is samenwerking zo belangrijk. Dit gaat volgens hem steeds beter. Volgens de wijkchef zouden ze misschien wel nog wat meer resultaat gericht kunnen gaan werken. Deze instelling mist hij nog wel eens bij de gemeente. Het delen van informatie is ergbelangrijk, ook richting de burger. De zogenoemde Één-loketgedachte. Burgers zouden maar één maal een melding hoeven te doen en vervolgens zouden de betrokken organisaties deze gegevens moeten uitwisselen.

Tot zover het verhaal van de wijkchef. De gebiedsmanager veiligheid geeft aan dat hij zelf niet echt een structuur ziet in hun samenwerking. Ze weten elkaar altijd wel te vinden en hebben een goede persoonlijke band met elkaar. Er is volgens hem geen sprake van vaste afspraken of contact momenten. De structuur in de samenwerking uit zich volgens hem vooral in de projectvergaderingen en de wijkvierhoek. De gebiedsmanager veiligheid wil ook benadrukken dat hij zijn contacten met de politie niet alleen beperkt tot de wijkchef. Hij heeft ook regelmatig rechtstreeks contact met de wijkagenten als de situatie daar om vraagt. Het gaat dan meestal om ‘huis-tuin- en keuken problemen’. Niet zozeer *structuur*, maar vooral *vertrouwen* is een belangrijke voorwaarde voor goede samenwerking. “Vertrouwen moet

---

<sup>20</sup> Voorbeeld: Bij een stijging van de woninginbraak kunnen in overleg met de juiste woningcorporatie snel maatregelen worden getroffen die woninginbraak kunnen voorkomen. Denk aan het plaatsen van extra verlichting of betere sloten.

opgebouwd worden en dit kost soms tijd”. Maar het is volgens hem vrij duidelijk dat volgens de nieuwe werkwijze de politie en de wijkbureaus hoe dan ook dicht bij elkaar moeten komen. Volgens de gebiedsmanager veiligheid heeft deze samenwerking met de politie ook gewoon vele voordelen. Informatie uitwisselen is heel belangrijk. Je kan zo snel inspelen op gebeurtenissen. Je houdt elkaar zo ook scherp. “Het is bijna een sport wie met het eerste nieuwtje komt”. Het wijkbureau krijgt via haar netwerk (bewoners, wijkwethouder, collega’s) veel signalen binnen. De politie heeft weer haar eigen systeem waar meldingen van incidenten binnenkomen. “Als deze informatie wordt gedeeld verkrijg je dus beide extra informatie en daar wordt iedereen beter van”.

#### Samenwerking in andere wijken

Zoals de wijkchef eerder al aangaf is de samenwerking in andere wijken volgens hem lang niet altijd even goed. Hij beseft dat het in zijn wijk erg goed gaat voor wat betreft de samenwerking en hij voelt dat het wijkbureau met hem meedenkt en rekening houdt met de doelstellingen die hij vanuit de politieorganisatie moet behalen. Volgens hem zijn de wijkbureaus in andere wijken veel minder meelevend.

De gebiedsmanager veiligheid durft de stelling aan dat “de *urgentiestatus* van een wijk bepalend is voor hoe in een wijk gewerkt en samengewerkt wordt”. In deze wijken is veel inzet van politie, zijn extra wijkagenten beschikbaar, zijn veel financiële middelen en zijn veel jongerenwerkers actief. Door het hoge aantal incidenten verloopt de samenwerking toch al snel wat intensiever als in een wijk als Oost of Vleuten-de Meern (relatief rustige wijken). De context van de wijk is bepalend. De veiligheidsproblematiek is vaak complexer waardoor je meer partijen nodig hebt om tot een geslaagde aanpak te komen. Bijvoorbeeld: wanneer in een rustige wijk af en toe eens een auto wordt gekraakt hoeft er niet direct een integrale aanpak van de grond te komen. “In urgentiegebieden gebeurt veel en is meer inzet nodig. Georganiseerde samenwerking is dan heel belangrijk”.

Zelfs in een onveilige wijk als de wijk Zuid zijn accentverschillen terug te vinden. De specifieke kenmerken van een wijk of zelfs van een bepaald gebied kunnen bepalend zijn. Lunetten (onderdeel van wijk Zuid) is bijvoorbeeld erg gevoelig voor woninginbraak. Zo is het overleg ‘Veilig Wonen Zuid’ in 2004 ontstaan. De intensieve samenwerking tussen woningcorporaties, politie en gemeente had toen snel veel effect. Daarna heeft het overleg een tijdje stil gelegen en is het in 2006 weer opgepakt toen het aantal woninginbraken weer steeg. De diverse gegevens van de woningcorporaties, de politie en de gemeente werden aan elkaar gekoppeld. Dit is een mooie samenwerkingvorm in deze wijk. Iets wat je in andere wijken minder snel terug zal vinden. Daarnaast ontstaan volgens deze gebiedsmanager veiligheid ook wel eens gelegenheidssamenwerkingsverbanden. Als bijvoorbeeld rondom een bepaalde sporthal jongerenoverlast ontstaat kunnen extra maatregelen worden getroffen. Aanpak moet echt maatwerk zijn. Maatregelen kunnen variëren van relatief eenvoudig tot zwaar (extra verlichting, banken weghalen, zelfs gebiedsontzeggingen). Naar verloop van tijd zal de aandacht hiervoor weer afzakken als het rustig blijft. Dit is dus geen structureel iets maar wel iets wat in elke wijk wel plaats kan en waarschijnlijk ook zal vinden. In urgentiegebieden zal dit echter waarschijnlijk sneller van de grond komen.

#### Kanaleneiland

Kanaleneiland is een voorbeeld van een andere wijk die ook de urgentiestatus heeft. Deze wijk trekt binnen de stad Utrecht misschien wel de meeste aandacht naar zich toe. De

problematiek is hier soms zo ernstig dat zelfs de hele zware maatregelen zoals het instellen van een samenscholingsverbod hier moeten worden genomen. Ondanks de urgentiestatus en alle extra aandacht voor de wijk was deze wijkchef van politie duidelijk minder positief over het functioneren van de gemeentewerkers in zijn wijk. Zoals eerder gezegd heeft hij op het wijkbureau drie verschillende personen waar hij contact mee onderhoudt. Hij merkt duidelijk dat er steeds meer inzet komt in zijn drukke wijk. De wijkchef geeft aan dat het hem opvalt dat de gebiedsmanagers veiligheid in zijn wijk vaak een verleden hebben als jongerenwerker en het hen ontbreekt aan echte expertise en ervaring. Politie mensen zijn volgens hem veel beter opgeleid waardoor hij te vaak nog het gevoel heeft dat de politie in zijn wijk de kar moet trekken. Hij beseft dat de gemeentewerkers nog een ontwikkelingen door moeten maken en dat de wil er zeker wel is. Hij zou alleen wensen dat het allemaal wat sneller zou kunnen gaan. “In een wijk als deze is niet veel tijd om rustig te kunnen leren met vallen en opstaan”. Er is wel structuur in de overlegvormen bij het wijkbureau. Maar die structuur lag er volgens hem al. Hij wil dat de gemeente het gebiedsmanagement naar een hoger plan gaat trekken en meer gaat sturen. Het tempo in de ontwikkelingen zou echt hoger moeten liggen. Deze wijkchef geeft aan heel goed te begrijpen dat de politie een voorbeeldfunctie heeft. De politie kan haar partners meetrokken in de ontwikkelingen. Maar op een gegeven moment moeten anderen het gaan overnemen. “De gemeente moet de regie hebben en niet de politie”.

Tot slot wil deze wijkchef nog opmerken dat niet alleen het goed functioneren van de medewerkers op het wijkbureau cruciaal is in een moeilijke wijk als Kanaleneiland. Ook het functioneren van het wijkwelzijnswerk staat zeer ter discussie in Utrecht. Dit zijn onder andere de jongerenwerkers en de maatschappelijk werkers. Volgens deze wijkchef functioneren zij in zijn wijk niet goed. Kanaleneiland heeft zelfs een Amsterdamse stichting moeten inhuren om het zware type jongerenwerk uit te voeren. De welzijnswerkers van de gemeente Utrecht konden het zware werk niet aan. In urgentiegebieden word je er keihard op afgerekend als het werk niet goed wordt uitgevoerd. De burger en daarmee ook de politici zijn erg kritisch. Zeker in de wijk Kanaleneiland ligt volgens de wijkchef nog een duidelijke uitdaging.

## 8 Analyse

In de voorgaande drie hoofdstukken is de Utrechtse onderzoekscasus aan de hand van vijf thema's besproken en toegelicht. Het moment is nu aangebroken om dit verhaal eens aan een kritische analyse te gaan onderwerpen. Hiervoor maak ik gebruik van de in het derde hoofdstuk uiteengezette theoretische concepten. Deze vormen de leidraad in dit hoofdstuk en zullen mij hopelijk genoeg inzichten bieden om in het volgende hoofdstuk enkele conclusies te kunnen trekken en antwoorden te formuleren op mijn deelvragen en hoofdvraag.

Nog één maal de vijf thema's op een rij:

- I Het Utrechtse veiligheidsbeleid in Ontwikkeling
- II Het Utrechtse veiligheidsnetwerk
- III De gemeente Utrecht als regisseur
- IV De politie als strategische partner
- V Samenwerking bij de uitvoering van veiligheidsbeleid

### 8.1 Sturingsconcepten in de praktijk van het Utrechtse veiligheidsbeleid

Ik begin deze analyse met te kijken naar de rol die verschillende sturingsconcepten hebben gespeeld in de ontwikkeling van het Utrechtse veiligheidsbeleid. Terugkijkend naar de voorgaande hoofdstukken valt mij op dat het begrip sturing eigenlijk een soort rode draad vormt in de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid. Feitelijk speelt het sturingsvraagstuk bij alle vijf besproken thema's wel een rol.

#### *Sturing in ontwikkeling*

In hoofdstuk vijf is uitgebreid toegelicht hoe lokaal veiligheidsbeleid zich in de stad Utrecht vanaf de begin jaren '90 heeft ontwikkeld. Opvallend was dat in het begin nog maar weinig beleidlijnen en doelstellingen voor veiligheid werden vastgelegd in de collegeprogramma's. Aparte veiligheidsplannen bestonden toen nog vrijwel niet. Het klassieke 'command en control'-model van sturing waarbij één beleidsactor nauwkeurig aangeeft wie wat moet doen om bepaalde doelen te realiseren is in die periode daarom eigenlijk niet terug te vinden in het Utrechtse veiligheidsbeleid. Het lijkt er meer op dat we de houding van de gemeente Utrecht ten aanzien van het veiligheidsbeleid kunnen betitelen als een poging tot sturing op hoofdlijnen. In de collegeprogramma's worden slechts de hoofdlijnen voor het beleid uiteengezet en wordt verder vooral benadrukt dat het zeer wenselijk is dat partijen goed met elkaar samenwerken. Maar van enige vorm van aansturing van deze samenwerking lijkt nog geen sprake. Blijkbaar was de nood midden jaren '90 nog niet zo hoog. Waarmee ik bedoel te zeggen dat de stad in die tijd er redelijk goed voorstond in de veiligheidsstatistieken en burgers zich in voldoende mate veilig voelde in de stad. Ook speelt in die periode nog mee dat de politie natuurlijk jaren lang dé actor was die zorgde voor een veilige samenleving en de gemeente de politie dus de vrijheid gaf om zelf de hoofdlijnen van het beleid verder in te vullen. Wel is mij uit één van de afgenomen interviews gebleken dat burgemeester Opstelten rond 1995 probeerde om politie en wijkbureaus beter met elkaar te laten samenwerken. Op casusniveau waren dit dus wellicht de eerste stapjes om samenwerking aan te sturen.

Er lijkt eind jaren '90 wel steeds meer aandacht te komen voor veiligheidsbeleid, maar een echt omslagpunt lag in het jaar 2001. Toen werd duidelijk dat de stad Utrecht er statistisch, maar ook wat betreft het veiligheidsgevoel bij de burgers er niet goed voor stond. Er werd een special project opgestart met als motto 'Utrecht Veilig, dat doen we samen'. De

gemeente Utrecht ging duidelijk haar strategie ten aanzien van het veiligheidsbeleid veranderen. Partijen moesten en zouden met elkaar gaan samen werken en er moesten duidelijke doelstellingen worden geformuleerd om de veiligheid in de stad te verbeteren. Het zelfsturend vermogen van actoren was blijkbaar niet voldoende om de stad veilig te houden. De gemeente werd zich er steeds meer van bewust dat zij andere actoren meer moest gaan aansturen tot samenwerking. Ik denk eigenlijk dat de gemeente Utrecht vanaf dat moment is gaan zoeken naar een goede combinatie van top-down en bottom-up sturing. De gemeente is zeker nooit van plan geweest het heft volledig in handen te nemen, want dit zou absoluut niet haalbaar zijn geweest omdat de problemen op veiligheidsgebied veel te complex zijn geworden. Maar de gemeente ging actoren wel helpen om hun taken beter uit te kunnen voeren. Vanaf 2001 is de gemeente steeds duidelijker de kaders gaan vaststellen waarbinnen bepaalde doelstellingen behaald moesten worden. Doelstellingen werden niet alleen maar in de collegeprogramma's vast gesteld. De doelen en te behalen prestaties werden steeds meer in speciale veiligheidsplannen uitgewerkt. Dit begon met meerjaren plannen, het eerste stadsveiligheidsplan was bestemd voor de periode 2001 tot 2006, maar groeide uit tot jaarlijkse plannen in 2007. Het is voor mij duidelijk dat het opstellen van zo concreet mogelijke en meetbare doelstellingen door de gemeente wordt gezien als een belangrijke sturingsmethode. Het idee hierachter is dat de gemeente hier andere partijen mee kan aansturen en ook aan de hand van hun prestaties kan afrekenen. Wanneer prestatiedoelstellingen goed meetbaar zijn kan worden beoordeeld of een uitvoerende instantie het opgestelde beleid goed heeft uitgevoerd. De gemeente heeft duidelijk de ambitie om op deze manier te sturen. Dit bleek uit verschillende interviews, waarin het meetbaar maken van prestaties regelmatig onderwerp van gesprek was, maar is ook af te leiden uit de veiligheidsplannen. Toch is juist die 'control' kant van sturing nog iets waar men bij de gemeente nog meer vorm aan moet geven. De medewerker van de afdeling OOV gaf dit ook eerlijk toe in het eerder besproken interview. Het hebben van ambities en een bijbehorend beleid is mooi, maar je moet als gemeente ook kunnen aantonen dat met dit beleid de juiste resultaten worden geboekt. Vanaf 2001 zijn de Utrechtse ontwikkelingen van sturing in veiligheidsbeleid dus in een stroomversnelling geraakt. Maar anno 2007, ten tijde van mijn stage, werd ik er nog steeds vrijwel dagelijks mee geconfronteerd dat sturing in veiligheid zich continu blijft ontwikkelen en dat het voor de gemeente maar ook voor de partners van de gemeente elke dag weer een belangrijk vraagstuk is. Zoals gezegd kwam het thema tijdens de interviews vaak aanbod, maar vooral ook in de verschillende projectgroepen werd veel nagedacht over hoe sturing op een specifiek thema kon worden verbeterd. De oorzaak hiervan kan waarschijnlijk gezocht worden in de complexiteit van veiligheidsproblematieken. Criminaliteit verandert en het veiligheidsbeleid en hoe dit moet worden aangestuurd veranderen daarom mee. Sturing kan altijd beter.

#### *Sturing in het Utrechtse veiligheidsnetwerk*

Ten aanzien van het tweede thema is in het begin van hoofdstuk zes duidelijk geworden dat sturing in het netwerk van actoren sinds 2005 steeds meer vorm krijgt in het Utrechtse Veiligheidshuis. Dit is een gezamenlijke werkplek voor de veiligheidspartners waar zij beleid op elkaar kunnen afstemmen. Dit begon op casusniveau, bijvoorbeeld met een concrete aanpak voor veelplegers, maar bereidt zich steeds verder uit. Het veiligheidshuis is eigenlijk een mooi voorbeeld van wat de gemeente Utrecht doet aan faciliterende sturing. De partners krijgen de ruimte om gezamenlijk beleidsafspraken te maken en elkaar aan te sturen en te wijzen op ieders verantwoordelijkheid. Daarbij is de gemeente natuurlijk ook als partner aanwezig en zij heeft een stevige positie in het veiligheidshuis. Niet als grote baas die

iedereen vertelt hoe het moet. Maar als een gelijkwaardige partner die ook wil leren van anderen. De ketenmanager van het VHU bevestigt dit in het interview dat ik met haar had. Verder is in het Utrechtse veiligheidsnetwerk een duidelijke vorm van top-down sturing zichtbaar in de lijn van het stedelijk niveau naar het wijkniveau<sup>21</sup>. Bij de politie wordt op stedelijk niveau het beleid vastgesteld en wordt op wijkniveau, onder leiding van de wijkchef, het beleid uitgevoerd. De wijkchefs worden via deze weg top-down aangestuurd. Bij de gemeente is het de gebiedsmanager veiligheid in de wijk die van bovenaf wordt aangestuurd bij de uitvoering van beleid. Zeker in de Utrechtse urgentiegebieden probeert de gemeente met extra maatregelen en duidelijke doelstellingen zoveel mogelijk sturing uit te oefenen. Terugkomend op het eerder besproken ‘control’ verhaal over hoe kan worden aangetoond dat met het beleid ook de juiste resultaten worden behaald, denk ik men in de urgentiegebieden hiermee voorop loopt. Alle ogen zijn in het bijzonder gericht op deze gebieden. De resultaten van beleid zijn hier ook het meest voelbaar. Wanneer beleid faalt kunnen situaties in deze gebieden snel uit de hand lopen en daarmee zelfs het landelijke nieuws halen. Maar ook wanneer beleid succesvol is zijn de resultaten hiervan goed merkbaar. Naast het feit dat in crisissituaties makkelijker merkbaar is wat de resultaten van sturing en beleid zijn viel het mij ook op dat de gemeente zich in deze gebieden duidelijk inzet om extra sturing uit te oefenen. In 2007 werden zelfs voor het eerst speciale veiligheidsplannen opgesteld voor deze gebieden. De doelstellingen hierin waren zo specifiek gericht op de situatie in het gebied dat dit makkelijker te koppelen is aan bepaalde prestaties dan wanneer doelstellingen meer algemeen omschreven zijn. Omdat er ook extra budgetten beschikbaar worden gesteld voor de inzet in deze gebieden zal ook de politieke noodzaak om het gevoerde beleid te verantwoorden hoger zijn dan in andere delen van de stad.

### *De regisseur leert sturen*

Bij het derde thema dat ging over de gemeente Utrecht als regisseur bleek, zeker uit de interviews, dat medewerkers nog dagelijks opzoek zijn naar betere manieren om veiligheidsbeleid aan te sturen. Een mooie bevestiging van mijn vermoeden dat de gemeente zoekt naar combinaties van top-down en bottom-up sturing vond ik in de volgende uitspraak van de geïnterviewde medewerker van de dienst Wijken: “regie is faciliteren van samenwerking, maar ook het aansturen van samenwerking”<sup>22</sup>. De gemeente biedt partners mogelijkheden om samen te werken, maar zal zeker niet nalaten om zo nodig ook samenwerking te forceren. De opkomst van het programmatisch werken zoals besproken in §6.2.2 laat zien dat de gemeente in ieder geval de ambitie heeft om het beleid zo te organiseren dat alles is gericht op het zo effectief mogelijk aansturen van andere partijen. De gemeente probeert hier namelijk op diverse thema’s duidelijk te formuleren welke taken er moeten worden uitgevoerd en binnen welk budget dit moet blijven. De gemeente wil afspraken maken met uitvoerende partners en stuurt hierop aan.

Wanneer ik terug kijk naar wat het onderzoek van Cachet, Derickx & de Vos (2005) specifiek zegt over sturing van veiligheid dan vallen mij, met betrekking tot de Utrechtse casus, twee zaken op. Allereerst hun vaststelling dat de overheid niet de enige partij is die sturing kan uitoefenen. In §6.1.3 heb ik aangegeven dat binnen het Utrechtse veiligheidsnetwerk diverse projectgroepen actief zijn. Ik heb tijdens mijn stage

---

<sup>21</sup> Zie het schema in §6.1.1

<sup>22</sup> Zie §6.2.1

vergaderingen van verschillende projectgroepen bijgewoond. Maar het zou een absolute misvatting zijn om te denken dat het initiatief voor al deze projecten bij de gemeente ligt en de gemeente ook automatisch de sturende partij is. Een goed voorbeeld van een projectgroep waarbij dit juist niet het geval was bleek de project groep autokraak en woninginbraak te zijn. Toen ik bij een vergadering van deze projectgroep aanwezig was bleek dat de politie hier de belangrijkste actor was. Het project zat nog maar in de begin fase, maar binnen de politie had men hiervoor allang een aanpak ontwikkeld welke op het punt stond uitgevoerd te gaan worden. Feitelijk had deze projectgroep tot doel ook de gemeente en andere partners bij de verder ontwikkeling en uitvoering van deze aanpak te betrekken, maar de basis van het project lag dus duidelijk bij de politie. Opvallend was zelfs dat men zich bij de gemeente realiseerde dat men eigenlijk helemaal nog niet goed op te hoogte was van het sterk toenemende aantal autokraken en woninginbraken. Overigens zegt dit gegeven ook iets over de soms gebrekkige communicatie vanuit de politie. In ieder geval bleek op dit thema de sturende partij de politie te zijn met haar zelfstandig ontwikkelde aanpak en dus niet te gemeente. Dit is wellicht een relatief klein voorbeeld maar dit zal vast vaker voor komen. Een betere communicatie had in dit geval al een hoop kunnen schelen. Wellicht had de gemeente op dit onderwerp dan veel eerder actie ondernomen.

Het tweede geval dat mij opviel heeft betrekking op §6.2.3 over de aansturing van de politie. Cachet et al. (2005) benoemt een aantal problemen en belemmerende factoren die in het kader van sturing van veiligheid vaak een rol spelen. “Sturing van veiligheid lijkt veelal gekenmerkt te worden door onwil of onvermogen van de politiek om echte keuzen te maken” (Cachet, et al. 2005:165). Binnen de politie regio Utrecht lijkt het vooral te gaan om het onvermogen van politici. Lokale politici geven zelf te kennen dat zij moeite hebben om het beleidsproces te beïnvloeden en wijten dit voornamelijk aan de veelheid en diversiteit aan verantwoordelijke overheidsinstantie en de verschillende niveaus waarop deze overheidsorganen zijn georganiseerd. Maar sturing begint met het maken van keuzes over hoe middelen moeten worden ingezet. Daar gaan politici over. Niet voor niets is de begroting een belangrijk document waarbij veel keuzes gemaakt kunnen worden waar vervolgens op gestuurd kan worden. Politici zouden zich daarom minder druk moeten maken over hoe ingewikkeld het beleidsproces in elkaar zit en wat ze allemaal niet kunnen. Ze moeten hun verantwoordelijkheid nemen en juist kijken naar wat ze wel kunnen. De commissie Janssen concludeert terecht dat er binnen de huidige kaders voldoende mogelijkheden zijn. Wanneer politici hun verantwoordelijkheid niet nemen zullen de lasten waarschijnlijk op de schouders van de politie terecht komen.

## **8.2 Verdieping van het Utrechtse veiligheidsnetwerk**

De theoretische concepten over netwerken hebben voornamelijk betrekking op het tweede thema, besproken in §6.1, het Utrechtse veiligheidsnetwerk. Met behulp van deze theorie kan een onderzoeker meer inzicht verkrijgen over de situatie binnen de onderzochte casus. Om de situatie in het Utrechtse veiligheidsnetwerk te kunnen analyseren en te kunnen begrijpen waarom actoren op een bepaalde manier handelen kan een netwerkanalyse worden uitgevoerd. Natuurlijk zit het veiligheidsnetwerk in een grote stad als Utrecht complex in elkaar. Veel verschillende partijen spelen een rol in het veiligheidsbeleid en deze partijen opereren ook nog wel eens op verschillende niveaus. Denk bijvoorbeeld aan de politie die weliswaar een stedelijke oriëntatie heeft, maar verder toch voornamelijk regionaal is georganiseerd. In mijn onderzoek heb ik al in een vrij vroeg stadium ervoor gekozen om mijn onderzoeksactiviteiten voornamelijk te richten op de politie en de gemeente. Het legt de



focus op het veiligheidsnetwerk duidelijk op deze twee partijen. Hiermee heb ik geprobeerd te voorkomen dat dit onderzoek te diep in zou gaan op allerlei partij belangen en onderlinge verhoudingen tussen de verschillende partners in het Utrechtse netwerk. Maar deze keuze heeft ook zijn beperkingen. Feitelijk richt dit onderzoek zich maar op een klein onderdeel van het gehele netwerk. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om over het de hele netwerksituatie uitspraken te doen. Toch denk ik dat dit een verstandige keus is geweest. Veldonderzoek uitvoeren bij alle relevante actoren in het veiligheidsnetwerk zou absoluut niet realistisch zijn geweest. Kijk alleen al naar de deelnemende partijen in het Veiligheidshuis Utrecht: elf heel verschillende organisaties. Het belangrijkste doel van de netwerkanalyse was dus vooral het verkrijgen van een goed overzicht op de Utrechtse situatie, specifiek gericht op de Politie Utrecht en de gemeente. Dit geeft een basis om met de andere thema's gericht op sturing, regie en strategie verder te gaan. Het stappenschema om tot een overzichtelijke analyse te komen heb ik reeds in §6.1 doorlopen. Voor de focus van mijn onderzoek bleken vooral volgende actoren van belang te zijn:

- de beleidsmedewerkers voor de stad Utrecht bij de politie
- de wijkchefs van politie
- de medewerkers van de afdeling OOV en de Dienst Wijken van de gemeente
- de gebiedsmanagers veiligheid van de gemeente in de wijken.

Dit zijn dan ook de personen die in heb geïnterviewd. Deze interviews waren vooral van belang om een beter inzicht te krijgen in de belangen en afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren en de percepties van deze actoren.

### **8.3 Regisseur in het Utrechtse veiligheidsbeleid**

In §3.3 heb ik aangegeven dat regie volgens Pröpper, et al. (2004) eigenlijk een bijzondere vorm van sturing is. Ik ga nu met behulp van de theoretische concepten van Pröpper kijken wat ik kan zeggen over hoe de gemeente Utrecht invulling geeft aan haar regierol. Dit verhaal kan worden geschouwd als een verdieping van hetgeen ik in §8.1 uiteen heb gezet aangezien daar ook al het een en ander is gezegd over hoe de gemeente andere partijen aanstuurt en hoe zij dus feitelijk de regie voert.

In de eerste plaats bied Pröpper de mogelijkheid om een regisseur te typeren. Volgens zijn onderzoek zijn er vier verschillende typen regisseurs. Het kan nuttig zijn om dit onderscheid te maken omdat dit een beter inzicht geeft over de mate waarin een regisseur andere partijen kan beïnvloeden. Ik zal proberen hier toe te lichten waarom ik de gemeente Utrecht zie als een bepaald type regisseur. Allereerst moet ik wel een kritische kanttekening plaatsen bij dit regieconcept. Naar mijn mening is door Pröpper niet heel strikt afgebakend wanneer een regisseur nu voldoet aan de beschrijving van één van de vier typen van regisseurs. Een goede verantwoording van de gemaakte keuze is daarom wel noodzakelijk. Er zijn kort zegt twee vragen te beantwoorden.

1. Heeft de gemeente de mogelijkheid om eigen beleid vast te stellen?
2. Kan de gemeente invloed op andere partijen uitoefenen zodat zij mee zullen werken?

De eerste vraag kan alleen maar met "Ja" worden beantwoord. Vooral in hoofdstuk vijf is duidelijk weergegeven hoe de gemeente de beleidskaders voor veiligheid vaststelt. De hoofdlijnen worden verwoord in de collegeprogramma's. De meer specifieke uitwerking van de beleidskaders wordt vastgesteld in de veiligheidsprogramma's. Voor de urgentie gebieden worden zelfs aparte veiligheidsplannen opgesteld waarbij de kaders nog concreter worden

weergegeven. De beleidsprogramma's worden, vooral de laatste jaren, steeds duidelijker en bieden in principe een stevige basis waarmee de gemeente andere partijen kan aansturen. De grote vraag is natuurlijk of de gemeente dit in de praktijk ook daadwerkelijk doet. De ontwikkelingen bij de gemeente ten aanzien van het steeds beter formuleren van concrete en meetbare doelstellingen is in dit kader in ieder geval positief te noemen. De tweede vraag, of de gemeente ook doorzettingsmacht op andere partijen heeft is minder eenvoudig te beantwoorden. De basis voor gemeentelijke sturing ligt voornamelijk bij het beleidskader dat de gemeente zelf vast stelt. De gemeente is behoorlijk afhankelijk van de medewerking van andere partijen bij de uitvoering van beleid. Veel belangrijke partners in veiligheid, zoals bijvoorbeeld de politie, hebben een eigen taakbeschrijving en eigen verantwoordelijkheden. Ook zelfstandig kunnen zij veel voor elkaar krijgen, wellicht niet met de beste resultaten maar het kan wel. De gemeente is niet direct de baas over andere partijen maar toch kan je wel stellen dat de gemeente in haar rol als regisseur in bepaalde mate doorzettingsmacht heeft. Deze macht heeft de gemeente formeel vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken toebedeeld gekregen, maar het zijn ook de partners zoals de politie die in bepaalde mate macht overdragen naar de gemeente. De politie wil niet meer, zoals jaren geleden nog wel het geval was, voor alles rondom veiligheid op moeten draaien. Ze wil zich kunnen richten op haar eigen kerntaken en heeft behoefte aan een gemeente die duidelijk de regierol naar zich toe trekt. Doordat de politie met deze houding feitelijk erom vraagt om aangestuurd te worden maakt ze het de gemeente ook mogelijk om dit te doen. Het is het voor de gemeente zaak om een goede balans te vinden. Ik denk dat de gemeente zich zeer bewust is van haar positie als regisseur. De gemeente kan andere partijen aansturen maar heeft ook de vrijwillige medewerking van haar partners wel nodig. Het is niet voor niets dat het gehele veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht in het teken staat van samenwerking (denk aan de leus: "Utrecht veilig, dat doen we samen"). Al met al zou ik willen vaststellen dat de gemeente Utrecht valt onder het type beheersingsgerichte regisseur. Wel met de kanttekening dat in de praktijk de verhoudingen soms anders kunnen zijn dan formeel is vastgesteld.

De ideeën van Pröpper bieden in de tweede plaats een aantal algemene componenten of eisen waaraan een goede regisseur zou moeten voldoen. Aan de hand van deze componenten kan worden gekeken welke acties de regisseur op dit vlak onderneemt om zo tot een oordeel van zijn handelen te komen. Naar mijn mening is dit concept veel duidelijker afgebakend door Pröpper aangezien hij voor elke component zelfs activiteiten benoemd die een regisseur op dit vlak zou kunnen ondernemen. In de eerste plaats zou de gemeente Utrecht als goede regisseur een overzicht moeten hebben over het gehele veiligheidsnetwerk en alles wat daar rondom afspeelt. Naar mijn mening zou dit niet al te letterlijk moeten worden opgevat. De gemeente hoeft niet alles te weten. Daarom delegeert zij juist taken naar andere partijen toe. Het gaat erom dat de gemeente de belangrijkste zaken op een rij heeft. Ik heb gezien dat de gemeente activiteiten onderneemt om dit te bewerkstelligen. De gemeente speelde als actor bij alle projecten en vraagstukken die ik tijdens mijn stage ben tegen gekomen wel een rol. De ene keer was de positie van de betrokken medewerkers van de gemeente steviger dan de andere keer, maar de gemeente probeert zeker om bij zoveel mogelijk thema's vertegenwoordigd te zijn. Daarnaast probeert de gemeente allerlei processen en samenwerkingsverbanden steeds beter op papier vast te leggen. Kijk naar de samenwerking in het Veiligheidshuis, kijk naar de samenwerking in de projectgroepen, kijk naar de samenwerking in de wijken. Dit zijn allemaal samenwerkingsverbanden waarbij de gemeente informatie uitwisselt met haar partners en waar steeds meer structuur en regelmaat in komt. Echter moet ik wel een grote kanttekening plaatsen. Teneinde een goed overzicht te hebben

van alle relevante zaken op het gebied van veiligheidsbeleid wordt van de gemeente verwacht dat zij voldoende informatie genereert door goede communicatie met haar partners. Helaas heb ik tijdens mijn stage, dat is ook in de voorgaande hoofdstukken terug te vinden, regelmatig geconstateerd dat de gemeente lang niet op de hoogte was van alle belangrijke zaken die bij de politie speelde. De communicatie tussen politie en gemeente is zeker nog verre van optimaal. Dit is meerdere malen in de interviews naar voren gekomen. Denk ook terug aan het voorbeeld dat ik gaf van de projectgroep autokraak en woninginbraak waarbij de gemeente er veel later dan de politie achterkwam dat de criminaliteitscijfers op dit vlak sterk waren gestegen. Natuurlijk moet de uitwisseling van informatie van twee kanten komen. Ik zal ook zeker niet ontkennen dat ik bij de politie her en der heb gemerkt dat men met het verstrekken van informatie aan de gemeente soms wat terughoudend kan zijn. Ik denk dat dit deels komt doordat men bij de politie bang is dat informatie verkeerd geïnterpreteerd kan worden. Ik herinner me nog duidelijk een discussie tussen een beleidsmedewerker van de politie en een medewerker van de afdeling OOV die ging over hoe bepaalde cijfers over de lichte stijging van de criminaliteit in 2007 naar buiten moesten worden gebracht. Ik proefde duidelijk een lichte angst bij deze medewerker van de politie dat de stijgende criminaliteitscijfers zouden worden geïnterpreteerd als een slechte prestatie van de politie. Terwijl kijkend naar andere cijfers juist kon worden vastgesteld dat de politie haar werk juist beter had gedaan dan het jaar ervoor. Niettemin blijft het de verantwoordelijkheid van de regisseur om een goed overzicht te bewaren over de gehele situatie rondom veiligheid. Partners zullen misschien niet altijd optimaal mee werken maar regisseur mag er op worden aangesproken wanneer blijkt dat zij niet of te laat op de hoogte was van belangrijke informatie. Een mooi voorbeeld van goede communicatie tussen politie en gemeente, waarbij de gemeente duidelijk een goed overzicht heeft over het geheel, is toch de in §7.3 besproken situatie in de Utrechtse wijk Zuid. De wijkchef van politie en de gebiedsmanager veiligheid van de gemeente onderhouden in deze wijk nauwe banden met elkaar en wisselen wekelijks informatie met elkaar uit over de meest recente ontwikkelingen in de wijk.

In de tweede plaats moet de gemeente als regisseur in staat zijn om zich te verantwoorden voor het handelen en de resultaten van alle actoren die onder haar regie vallen. Hierbij is het goed om op te merken dat er verschillende vormen van verantwoording zijn. Voor wat betreft de politieke verantwoording van het beleid denk dat het binnen de gemeente Utrecht op dit punt wel goed zit. De gemeente heeft namelijk een duidelijke cyclus van begroten en verantwoorden (zie 'De cyclus in Utrecht':2006) waarin jaarlijks politieke verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. Aangezien de beleidsplannen steeds duidelijker en specifiekter worden ontkomt de gemeente er niet aan om ook uitgebreid verantwoording af te leggen. Met de 'bestuursrapportage' wordt de gemeenteraad halverwege het jaar geïnformeerd over hoe het gaat met de uitvoering van de programmabegroting. Aan het eind van het begrotingsjaar wordt in de 'programmaverantwoording' nog eens het hele jaar geëvalueerd. Naast de politieke verantwoording is het vooral ook belangrijk voor de gemeente om haar beleid tegenover de burgers te verantwoorden. De gemiddelde burger zal niet bereikt worden met het publiceren van verantwoordingsdocumenten. De gemeente kan zich het beste verantwoorden tegenover haar burgers door steeds weer te laten zien dat de gemeente zich betrokken voelt bij de problemen in de samenleving en door vervolgens te laten zien wat de gemeente er aan doet om probleemsituaties te verbeteren.

In de derde plaats moet de gemeente zorgen dat er gemeenschappelijke beleidslijnen worden uitgezet. Dit is zeker iets wat de gemeente Utrecht probeert te doen. Vooral sinds in 2001 het project 'Utrecht Veilig' is opgestart. De gemeente is de partij die de beleidsprogramma's uiteindelijk naar buiten brengt, maar voor die tijd wordt er in de diverse stuurgroepen en projectgroepen uitgebreid met de partners gesproken over de te behalen doelen, de middelen en de te behalen resultaten. Uiteindelijk zijn het ook vaak partners van de gemeente die beleid zullen moeten uitvoeren. De gemeente ontkomt er daarom ook niet aan om de beleidslijnen gezamenlijk op te stellen. Maar niet altijd is de gemeente de partij die de beleidslijnen initieert. In het veiligheidshuis ontstaan steeds vaker nieuwe beleidsplannen tijdens de samenwerking tussen allerlei verschillende partners, waarbij de rol van de gemeente soms maar beperkt is. Vooral de ontwikkeling in het beleid richting het steeds duidelijker formuleren van meetbare doelstellingen duidt er op dat de gemeente ook toezicht houdt op het handelen van de partners en dit probeert aan te sturen waar nodig. Kortom, kijkend naar het schema van Pröpper zijn er bij de gemeente Utrecht voldoende activiteiten te ontdekken die op deze component van regie een positief signaal afgeven.

In de laatste plaats moet de gemeente Utrecht als goede regisseur samenwerking organiseren. Dit lijkt wel haast een vanzelfsprekendheid. Binnen veiligheidsbeleid in de stad Utrecht draait welhaast alles om samenwerking. In de hoofdstukken vijf tot en met zeven is op verschillende plekken naar voren gekomen hoe de gemeente partijen bij elkaar probeert te brengen. Het Veiligheidshuis Utrecht is een erg mooi voorbeeld van een plek waar samenwerking georganiseerd wordt. Eerlijk toegegeven lag oorspronkelijk het initiatief voor de oprichting van het VHU niet bij de gemeente maar bij het Openbaar Ministerie. Maar de gemeente is er inmiddels nauw bij betrokken en probeert de partners binnen het veiligheidshuis zoveel mogelijk te laten samenwerken. Een ander voorbeeld zijn de eerder genoemde projectgroepen waarvan de gemeente toch vaak de oprichter is. De aandacht die de gemeente binnen het programmatisch werken schenkt aan het organiseren van samenwerking is een derde voorbeeld van een activiteit van de gemeente op deze component. Op wijkniveau is het vooral de samenwerking tussen de wijkchef en de gebiedsmanager veiligheid die sterk gestimuleerd wordt. Uit de interviews bleek wel dat de gemeente zelfs speciale dagen organiseert om deze mensen dichter tot elkaar te brengen. Al met al genoeg activiteiten om naar mijn mening de gemeente op deze component positief te beoordelen.

#### **8.4 Strategieën in veiligheid**

Voor wat betreft het strategisch handelen van actoren in het Utrechtse veiligheidsbeleid. Wil ik me hier specifiek richten op de politie Utrecht. Strategieën kunnen formeel zijn vastgelegd. In §6.3 is duidelijk geworden dat de politie er de laatste jaren voor kiest om zoveel mogelijk taken en bevoegdheden af te stoten om zich voornamelijk te kunnen richten op haar kerntaken. Deze gekozen strategie heeft als doel om de politieorganisatie betere en zichtbare resultaten te laten boeken. Het heeft ook echter tot gevolg dat de politie meer macht neerlegt bij de gemeente en de gemeente als regisseur zo sterker maakt. Deze strategische keuzes maken de politie zo meer afhankelijk van wat de gemeente doet.

Dit heeft tot gevolg dat het voor de politie alleen maar belangrijker wordt om in de samenwerking in het Utrechtse veiligheidsnetwerk zo te handelen dat de eigen belangen het best vertegenwoordigd worden. De politie heeft minder mogelijkheden om zelf te kunnen bepalen over beleid en moet dus alleen maar beter strategisch handelen om dingen voor elkaar te krijgen.

Voor de opkomst van de hele kerntaken discussie waarbij de politie steeds meer taken is gaan afstoten had de politie nog vaker de mogelijkheid om bij bepaalde problemen een go-alone strategie te voeren. Zeker in het verleden, in de tijd dat de politie nog graag alles zelf kon doen, was de politie een starre organisatie en zal vaak op deze wijze zijn gehandeld. Maar zelfs vandaag de dag vertoont het handelen van de politie nog trekjes van deze strategie. Denk terug aan het eerder genoemde voorbeeld voor de aanpak van autokraak en woninginbraak. Dit was in mijn ogen duidelijk een situatie waarbij de politie er voor koos om zelf een oplossingsgerichte aanpak te bedenken en pas achteraf andere partijen er nog bij ging betrekken. Incidenteel zal de politie nog deze strategie toepassen. Toch denk ik dat over het algemeen de politie wel inziet dat samenwerking de enige juiste strategie voor de politie is. De politie erkent openlijk, zowel in beleidsdocumenten, als in de media, als in de interviews dat zij ook afhankelijk zijn van andere partijen. De enige juiste manier om de belangen van de politie zo goed mogelijk te vertegenwoordigen is om zoveel mogelijk bij samenwerking betrokken te zijn. In het Veiligheidshuis Utrecht, bij projectgroepen, bij de uitvoering van beleid in de wijken, enzovoort. De politie zal proberen overal een vinger in de pap te hebben. Toch moet ik hier opmerken dat het in dat kader wel enigszins zorgwekkend is dat ik tijdens mijn onderzoek een aantal maal heb moeten constateren dat medewerkers van de politie in de eerste plaats niet altijd goed op de hoogte zijn van wat er bij andere partners speelt, op verschillende niveaus. Maar ook dat door hun partners toch nog wel wordt gevonden dat de politie zowel bij beleidsontwikkeling op stedelijk niveau als bij beleidsuitvoering op het niveau van de wijkagenten de politie soms nog wel enigszins in zich zelf gekeerd is. Wat dit betekent voor de strategische positie van de politie in het Utrechtse veiligheidsnetwerk zal ik in het laatste hoofdstuk proberen vast te stellen.

## 9 Slotbeschouwing

In het vorige hoofdstuk is het onderzoeksmateriaal geanalyseerd met behulp van de theoretische concepten uit hoofdstuk drie. In dit laatste hoofdstuk wil ik graag de balans op maken. Ik zal proberen een antwoord te formuleren op de centrale probleemstelling door antwoord te geven op de deelvragen. De beantwoording van deze vragen levert tegelijkertijd ook de conclusies van dit onderzoek. Daarna wil ik terugblikken op het hele onderzoeksproces en zal ik aangeven of ik naar mijn mening het onderzoeksdoel heb behaald.

### 9.1 Conclusies

Het uitgangspunt van dit onderzoek was het lokaal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht. Ik heb hier naar gekeken vanuit mijn stageplek bij de politie. Omdat ik in het begin van mijn stage nog erg weinig kennis had over het veiligheidsbeleid in Utrecht en ik tegelijkertijd geconfronteerd werd met een brede behoefte aan meer kennis over het beleid in de stad Utrecht vanuit mijn stagebegeleiders, begon ik met een breed geformuleerde vraagstelling. Deze luidt als volgt:

“Hoe is lokaal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht vormgegeven, hoe functioneert het en waar moet het naar toe?”

Ten einde een degelijk onderzoek te kunnen doen, met als doel de beantwoording van deze vraagstelling, heb ik ervoor gekozen me in vijf thema's te verdiepen die in mijn ogen zeer relevant zijn in het kader van lokaal veiligheidsbeleid. Dit zijn concrete thema's met welke ik tijdens mijn stage vrijwel dagelijks in aanraking kwam.

De deelvragen:

1. Welke ontwikkelingen heeft het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Utrecht in de afgelopen jaren doorgemaakt?
2. Hoe ziet het Utrechtse veiligheidsnetwerk eruit en wat zijn de belangrijke actoren en hun afhankelijkheden?
3. Hoe kan de invulling die de gemeente Utrecht geeft aan de aan haar toebedeelde regierol worden beoordeeld en welke mogelijkheden zijn er voor de verbetering van eventuele tekortkomingen?
4. Welke positie vervult de Politie Utrecht in het Utrechtse veiligheidsnetwerk en hoe zou deze positie kunnen worden versterkt?
5. Hoe wordt in de wijken samen gewerkt tussen politie en gemeente bij de uitvoering van veiligheidsbeleid?

#### *De ontwikkelingen in het Utrechtse lokaal veiligheidsbeleid*

De eerste onderzoeksvraag is een vrij logische vraag. Als je wil kunnen begrijpen hoe een bepaald beleid in elkaar zit is het goed om naar de geschiedenis van het beleid te kijken. Welke ontwikkelingen hebben geleid tot de huidige situatie en wat waren de omslagpunten in de ontwikkeling? De basis voor de beantwoording van deze vraag ligt in hoofdstuk vijf. De beste manier om terug te kijken in de tijd is om na te gaan wat er feitelijk is vastgelegd in de relevante beleidsdocumenten. Door de collegeprogramma's vanaf de begin jaren '90 te analyseren verkreeg ik een goed beeld van de wijze waarop in de gemeente Utrecht aandacht

werd geschonken aan veiligheidsbeleid. Hierin zat een duidelijke groei. In de begin jaren werden nog weinig formele doelen gesteld voor veiligheidsbeleid. Natuurlijk stond veiligheid wel op de politieke agenda maar het had duidelijk nog niet de hoogste prioriteit. Vooral toen eind jaren '90 de veiligheidsproblemen in de stad steeds moeilijker beheersbaar bleken en met name ook het gevoel van onveiligheid bij de burgers sterk toenam groeide de aandacht voor lokaal veiligheidsbeleid zichtbaar. Eerder heb ik in hoofdstuk twee de ontwikkelingen van veiligheidsbeleid op landelijk niveau beschreven. Ik vond het opvallend om te constateren in hoofdstuk vijf dat de ontwikkelingen in de stad Utrecht vrijwel gelijk liepen met de landelijke ontwikkelingen. De verklaring hiervoor ligt hoogst waarschijnlijk in het feit dat Utrecht één van de grootste steden van Nederland is. Veiligheidsproblematiek en criminaliteit concentreert zich vaak het meest in de grote steden. Had ik mijn onderzoek uitgevoerd in een veel kleinere gemeente dan zou de kans groot zijn geweest dat mij juist was opgevallen dat de ontwikkelingen daar achter zouden lopen. Toch kan ik niet constateren dat men er in de stad Utrecht erg vroeg bij was. Pas rond het jaar 2000 begon en de aandacht voor lokaal veiligheidsbeleid en het belang van samenwerking daarbij duidelijk te groeien. Maar toen lag de criminaliteit in de stad ook echt heel erg hoog en voelden burgers zich erg onveilig. In een mum van tijd werd veiligheidsbeleid gebombardeerd tot topprioriteit. De ontwikkelingen raakte in een stroomversnelling. De ambities van de gemeente waren hoog, veiligheidsplannen werden steeds uitgebreider, er werd meer tijd en geld geïnvesteerd in de aanpak van criminaliteit en de partners in veiligheid zochten steeds vaker de samenwerking op. Lokaal veiligheidsbeleid kreeg vanaf dat moment steeds meer een structureel karakter. De aanpak van problemen vond voor die tijd voornamelijk nog plaats op projectbasis. Nu zien we dat projectgroepen niet alleen gericht zijn op het oplossen van problemen maar veel vaker gericht zijn op het voorkomen van problemen. Zeker in de eerste jaren vanaf 2001 waren de resultaten van de extra inzet vrij duidelijk zichtbaar. De criminaliteitscijfers werden duidelijk lager. Het beleid was echter niet altijd succesvol en de daling van de criminaliteitscijfers stagneerde ook wel eens. Veiligheidsbeleid in de huidige tijd, en zeker in een grote stad als Utrecht, blijft een complex proces. De gemeente en de politie kunnen overduidelijk de problemen niet meer alleen aanpakken en zullen goed met elkaar moeten samenwerken. Dit is een proces van de lange adem. De ontwikkelingen in het lokaal veiligheidsbeleid in de stad Utrecht zijn, zeker vanaf 2001, positief te noemen. Kort gezegd zou ik willen stellen dat veiligheidsbeleid zich heeft ontwikkeld van losse projecten tot steeds concretere veiligheidsplannen en uiteindelijk tot een heus veiligheidsprogramma. Maar het blijft ook een leerproces. Een belangrijk thema dat steeds weer blijft terug komen in de ontwikkeling van veiligheidsbeleid is de *samenwerking* tussen partners in de veiligheidssector.

### *Het veiligheidsnetwerk*

Dit was voor mij aanleiding om het Utrechtse veiligheidsnetwerk te gaan analyseren. Het werd mij al snel duidelijk dat er in een grote stad als Utrecht erg veel verschillende partijen een rol spelen op het gebied van veiligheid. Om te voorkomen dat ik te veel in detail in zou gaan op de verschillende partners heb ik er al snel voor gekozen om me voornamelijk te richten op de partijen die vanuit mijn stageplek bekeken het meest relevant waren. Dit waren de politie en de gemeente. Deze keus beperkt enigszins de strekking van mijn onderzoek want lokaal veiligheidsbeleid is veel meer dan alleen maar de politie en gemeente. Toch bleken deze twee partijen interessant genoeg en zeer belangrijk binnen het veiligheidsbeleid in de stad Utrecht. Men moet ook bedenken dat de gemeente niet zomaar één partij is. De gemeente Utrecht bestaat uit allerlei verschillende diensten die vaak vrij onafhankelijk van

elkaar opereren. Tijdens de projectvergaderingen die ik heb bijgewoond bleek eens te meer dat deze diensten wel behoorde tot de zelfde gemeentelijke organisatie maar toch zeer verschillend konden zijn, met ieder hun eigen uitgangspunten. In mijn ogen waren het eigenlijk gewoon zelfstandige partijen waarvan het soms leek alsof ze haast onafhankelijk van elkaar opereerden. Her en der kreeg ik de bevestiging dat deze diensten regelmatig langs elkaar heen werkten en het daarom minstens zo belangrijk was dat zij actief deelnamen aan projectgroepen als elke andere partij. Ik denk dat dit op zich niet zo'n verwonderlijke constatering is bij een grote gemeente als Utrecht. De gemeentelijke organisatie is zo groot dat onmogelijk iedereen van elkaar kan weten waar ze mee bezig zijn. Daarom is het goed dat in er in de stad Utrecht een voorziening als het veiligheidshuis is waar de verschillende partners op neutrale grond bij elkaar kunnen komen. Ook de ontwikkeling tot de vorming van een apart programma voor veiligheid met een eigen programmastaf is in deze positief. Zo kan het beleid, ook in een grote gemeente als Utrecht, toch overzichtelijk blijven. Ook de politie is niet zomaar één partij. In de eerste plaats heeft de Politie Utrecht omdat zij regionaal is georganiseerd verschillende aandachtspunten. Sommige beleidsmedewerkers op mijn stageplaats hielden zich enkel bezig met het veiligheidsbeleid in de gehele regio. Andere, waaronder mijn stagebegeleiders, richten zich specifiek op het beleid in de stad Utrecht. Daarnaast is er ook nog een onderscheid tussen beleidsmedewerkers en de politiemensen die alleen maar bezig zijn met de uitvoering van beleid en de handhaving van de openbare orde in de wijken. Al met al heb ik kunnen constateren dat er, ook al beperk ik mijn onderzoeksveld enkel tot de politie en de gemeente, nog steeds veel verschillende actoren zijn met verschillende belangen in het veiligheidsnetwerk. Natuurlijk zijn er ook gedeelde belangen, maar als het er op aankomt zal een organisatie als de politie toch eerst aan het behalen van haar eigen doelstellingen denken. Ook al probeert men het eenvoudig te bekijken, de netwerksituatie in de gemeente Utrecht blijft complex in elkaar zitten, met veel verschillende actoren en veel verschillende belangen. Dit maakt het belang van een goede regisseur van het netwerk alleen maar groter en is aanleiding voor het volgende thema.

#### *De beoordeling van de regierol van de gemeente*

Ik heb tijdens mijn onderzoek en ook tijdens het schrijfproces gemerkt dat de beoordeling van de regierol van de gemeente erg lastig is. De oorzaak hiervoor blijft toch de diversiteit van het begrip. Regie is niet echt iets tastbaars. Het is niet iets wat je kan uitrekenen. Het is iets dat je moet voelen. Iets dat door anderen geaccepteerd moet worden. Daarnaast zijn er veel verschillende plaatsen en niveaus waar sprake kan zijn van een regierol die door een partij moet worden opgepakt. In de wijken is er het wijkbureau dat de regie moet voeren. Onder verantwoordelijkheid van de burgemeester is het de afdeling OOV die de regie moet voeren. Bij allerlei verschillende projectgroepen moet er een partij zijn die de regierol op zich neemt. Ik heb gezien dat dit niet altijd de gemeente hoeft te zijn. De politie is nog steeds een sterke partij met veel kennis, expertise en capaciteiten. Op verschillende plekken en op verschillende thema's zal het toch voorkomen dat de politie de regierol naar zich toetrekt. De grote vraag is vervolgens of dit nou zo erg is? In mijn ogen niet. Veiligheidsbeleid in de stad Utrecht zit zo complex in elkaar, dat de gemeente haast niet op alle punten de kar kan trekken. Wat mij betreft hoeft dit ook niet. Daar waar bijvoorbeeld de politie meer kennis heeft of meer mogelijkheden heeft is het misschien zelfs beter dat de politie dan de partij is die andere partijen aanstuurt. Uiteindelijk gaat het erom de beste resultaten te behalen en dan hoeft niet altijd alles formeel volgens het boekje. Natuurlijk is het wel van belang dat de gemeente over het algemeen de regisserende partij is. Wanneer dit niet het geval zou zijn verliest zij haar geloofwaardigheid. Zoals ik eerder heb gesteld is een belangrijke voorwaarde



voor de gemeentelijke regierol dat deze door andere partijen erkend en geaccepteerd wordt. Wat dat aangaat heb ik in mijn onderzoek regelmatig kunnen constateren dat in de eerste plaats de gemeente de regierol accepteert en begrijpt waarom zij deze rol toebedeeld heeft gekregen. Maar veel belangrijker is dat ik gemerkt heb dat partners van de gemeente accepteren dat de gemeente de regie voert. Sterker nog, ik heb zeker bij de politie gemerkt dat zij echt wil dat de gemeente deze rol op zich neemt. Men heeft behoefte aan sturing. Dit stelt de politie alleen maar beter in staat om haar eigen doelstellingen te kunnen realiseren. Ik kan concluderen dat de belangrijkste voorwaarden voor een positieve beoordeling van de gemeentelijke regierol in de stad Utrecht aanwezig zijn. De gemeente accepteert de rol en handelt hiernaar. Andere partijen erkennen de gemeente als regisseur en stellen ook eisen. Uiteindelijk is het naar mijn mening vooral van belang dat andere partijen niet achterover gaan leunen en afwachten tot de gemeente wat doet. Partijen moeten ook zelf initiatief blijven nemen en de gemeente ondersteunen bij de invulling van haar regierol. Ik durf te stellen dat de gemeente het niet alleen af kan. Regie is naar mijn mening iets dat alleen maar vorm kan krijgen door samenwerking.

#### Positie van de Politie Utrecht

De positie van de Politie Utrecht in het veiligheidsnetwerk is sterk. De politie heeft veel aanzien doordat ze veel kennis en expertise heeft. De politie kan nog steeds een hoop bereiken op haar eigen kracht, maar zij wordt ook steeds afhankelijker. De eisen die aan de politie worden gesteld zijn, zeker sinds er speciale convenanten worden afgesloten, steeds hoger en steeds strikter geformuleerd. De politie moet daarom taken afstaan maar moet zich ook bewust zijn van haar strategische positie in het netwerk. De politie is één van de actoren in het veiligheidsnetwerk, maar nog wel steeds een heel belangrijke. Veel actoren zijn afhankelijk van de politie en daar kan zij gebruik van maken. Zeker voor wat betreft de informatievoorziening voor veiligheidscijfers is de gemeente nog steeds erg afhankelijk van de cijfers van de politie. Ik heb kunnen constateren dat de politie beseft dat ook zij afhankelijk is van de samenwerking met andere partijen en hiervoor open staat. Zonder de veiligheidspartners komt ook de politie niet heel ver. De positie van de politie in het Utrechtse veiligheidsnetwerk is dus sterk maar kan zeker versterkt worden. Ik zal hier straks nog een aanbeveling voor doen.

#### Samenwerking bij uitvoering van veiligheidsbeleid

Deze laatste vraag is eigenlijk het meest casusgericht. De basis ligt in hoofdstuk zeven. Ik heb geprobeerd de ambities van de gemeente ten aanzien van wijkveiligheid in kaart te brengen en vervolgens middels interviews te achterhalen wat hier in de wijken van terecht komt. Ik denk dat de ambities van de gemeente vrij duidelijk zijn. Om de samenwerking in de wijken aan te kunnen sturen zijn bewust twee personen in elke wijk centraal gesteld. Wanneer ervoor gezorgd wordt dat deze nauw samenwerken kunnen zij de overige actoren in de wijk met zich mee trekken. De basis voor goede samenwerking ligt bij *vertrouwen*. Vertrouwen dat men wat aan elkaar heeft. Dit is natuurlijk ook persoonsgebonden. In sommige wijken zullen de wijkchef en de gebiedsmanager veiligheid sneller naar elkaar toe groeien dan in andere wijken. Het winnen van elkaars vertrouwen kost tijd. Ik denk dat het goed is dat de gemeente zoveel mogelijk er aan doet om deze mensen dicht bij elkaar te brengen, zeker op de plaatsen waar dit echt nodig is. Ik dacht vooraf heel makkelijk de conclusie te kunnen trekken dat de *urgentiestatus* een automatische garantie is voor betere samenwerking in die wijk dan in andere wijken. Het valt niet te ontkennen dat in wijken waar veel gebeurt de juiste mensen vaker bij elkaar zullen komen en aangezien de noodzaak hoog

is sneller tot een goede samenwerking zullen komen. Maar het voorbeeld van de wijk Kanaleneiland geeft al aan dat dit niet altijd opgaat. Wanneer de problemen de medewerkers van zowel de gemeente als de politie boven het hoofd stijgen kan dit juist spanningen veroorzaken in samenwerking. De omschreven situatie in wijk Zuid bleek, zoals overigens vooraf ook was voorspeld, een mooi voorbeeld te zijn van een vruchtbare samenwerking. Waarschijnlijk is deze wijk niet representatief voor alle wijken in Utrecht maar het geeft wel aan dat de gestelde ambities van de gemeente te verwezenlijken zijn. Afhankelijk van de mate waarin vertrouwen aanwezig is en de noodzaak het hoogst is zal deze ontwikkeling in de ene wijk sneller gaan dan de ander. Maar ik kan wel zeggen dat ik een voorstander ben van de vastgestelde structuur en ik denk dat de Utrechtse wijken uiteindelijk wel aan de gestelde verwachtingen zullen gaan voldoen.

## **9.2 Aanbevelingen**

Naar goed bestuurskundig gebruik zal ik op deze plaats proberen nog enkele aanbevelingen voor het Utrechtse veiligheidsbeleid te formuleren. Ik moet wel zeggen dat dit niet al te makkelijk is omdat mijn centrale onderzoeksvraag enerzijds vrij breed is (vijf thema's die zeker met elkaar in verband staan maar ook elk een heel verhaal op zich zelf zijn), maar anderzijds ook weer beperkt is omdat ik de focus alleen gericht heb op de gemeente en de politie. Toch ben ik zeker een paar duidelijke verbeterpunten tegen gekomen.

Ten aanzien van het beleid van de gemeente Utrecht kan ik zeggen dat het aan ambities niet ontbreekt. Helaas is het hebben van ambities en de extra inzet van middelen niet voldoende voor het voeren van een succesvol veiligheidsbeleid. Er moet aangetoond kunnen worden welke resultaten er geboekt worden en deze moeten vervolgens ook te koppelen zijn aan de activiteiten die worden verricht. Kortom, doelstellingen moeten meetbaar zijn zodat kan worden gekeken of de juiste resultaten worden geboekt. Ik weet dat het besef van het belang van meetbare doelstelling waarop kan worden gestuurd en afgerekend aanwezig is bij zowel de gemeente als de politie. Tijdens mijn stage bleek duidelijk dat hier veel aandacht voor was. Toch denk ik dat juist op dit punt de komende jaren nog veel te verbeteren valt. Er over praten is niet voldoende. Er moet aan de burgers getoond kunnen worden dat hun belastinggelden goed besteed worden en daarmee de juiste resultaten behaald worden. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de ambities en de plannen goed zijn vastgelegd. Maar van de controle op de resultaten heb ik te weinig terug gezien. Alleen het presenteren van bepaalde stijgingen of dalingen van criminaliteitspercentages is niet voldoende. Ik wil als burger kunnen zien dat de daling van criminaliteit geen toeval is, maar te danken is aan de inzet van de daarvoor verantwoordelijke instanties.

Ten aanzien van de regierol van de gemeente kan ik zeggen dat de doelstellingen van het programmatisch werken wat mij betreft de goede richting in gaan. Maar het effectief aansturen van andere partijen is duidelijk iets dat nog in ontwikkeling is bij de gemeente. Deze ontwikkelingen moeten zeker worden doorgezet. Ook hier geldt weer dat goede en meetbare doelstellingen en de controle hierop de sleutel lijken te zijn. Om goede sturing te kunnen uitoefenen moet men als regisseur zo concreet mogelijk zijn over wat men wil bereiken. Maar regievoeren is ook controleren op resultaten zodat sturing steeds weer beter kan worden vormgegeven. Ik hoop dat de gemeente niet te veel bezig blijft met het opstellen van ambities, maar in de toekomst ook steeds vaker gaat laten zien dat ze deze ambities kan waarmaken. De basis ligt er. Maatwerk is noodzakelijk.

Daarnaast vind ik dat de gemeente er zoveel mogelijk aan moet doen om de regierol zo goed mogelijk op zich te nemen. De gemeente moeten zich beseffen dat regie ook iets is dat anderen moeten voelen. Probeer zoveel mogelijk te laten zien aan de partners dat de gemeente een sterke partij is die weet wat er speelt in haar gemeente en die meedenkt met haar partners. Geeft andere partijen zoveel mogelijk het gevoel dat ze er op kunnen vertrouwen dat de gemeente de regie goed voert en dat zij daar zelf alleen maar profijt van kunnen hebben omdat de gemeente aanstuurt maar ook ondersteunt. Overigens is het wat mij betreft geen bezwaar wanneer bij sommige thema's meer sprake is van co-regisseurschap. Op die thema's hoeft de gemeente wat mij betreft niet kost wat het kost te proberen alsnog de regie volledig naar zich toe te trekken. Als het werkt, dan werkt het. Accepteer dit dan ook gewoon en bedenk dat het uiteindelijke doel het behalen van de beste resultaten is.

Voor de verbetering van de positie van de Politie Utrecht heb ik de volgende suggestie. Ik wil dat de politie zich realiseert dat ze een belangrijke partij is in lokaal veiligheidsbeleid. Partners zullen op veel thema's geïnteresseerd zijn in de mening van de politie omdat zij over veel kennis en expertise bezit. De politie kan hier in de samenwerking met partners gebruik van maken door zich strategisch op te stellen in samenwerking. Ik denk dat de mentaliteit bij de politie toch nog wel veel neigt naar een houding van "wij kunnen het zelf wel oplossen". De politie is in de huidige tijd in veel opzichten toch behoorlijk afhankelijk van andere partijen. De politie moet dit accepteren. Wanneer dit algemeen wordt geaccepteerd kan de politie zich meer richten op het strategisch handelen in de samenwerking in het veiligheidsnetwerk. Naar mijn mening zou de politie er nog meer profijt uit kunnen halen dan ze nu doet. Uiteindelijk staat ook voor de politie het behalen van de eigen organisatiedoelstellingen bovenaan.

Tot slot heb ik nog een aanbeveling ten aanzien van de werkwijze voor wijkveiligheid. De politie en de gemeente moeten in de wijken dichter naar elkaar toe groeien. Een vaak gehoord verschil in mentaliteit tussen politie en gemeente is dat de politie soms te veel bezig is met de *waan van de dag* en te weinig voor zich uit kijkt. Terwijl de gemeente juist te traag opereert en soms te veel met plannen voor *de lange termijn* bezig is. Kijkend naar de taakbeschrijving voor de gebiedsmanagers veiligheid (de gebiedsmanager is een pitbull, een incidentenmanager), denk ik dat deze mensen juist in deze rol wat meer de mentaliteit van de politie zouden moeten aannemen. Ze zullen wellicht sneller een klik hebben met de politiemensen en tegelijk ook voldoen aan de eisen die aan hen worden gesteld. De gebiedsmanagers veiligheid kunnen waarschijnlijk niet alleen leren van de houding van de politie, maar ook van haar kennis en expertise. Sta hier voor open! Politiemensen zijn goed getraind en hebben veel kennis over ordehandhaving, veiligheid en alles wat daar bij komt kijken.

### **9.3 Terugblik onderzoeksproces**

Nu de conclusies en aanbevelingen op papier staan kom ik toe aan de laatste paragraaf van deze scriptie. Het is inmiddels november 2008 en eindelijk is de tijd aangebroken om eens terug te kijken op het gehele onderzoeksproces. De basis voor deze scriptie lag bij de afstudeerstage in het voorjaar van 2007. Het viel me in eerste instantie niet mee om een geschikte stageplaats te vinden, maar uiteindelijk vond ik met enige vertraging de plek die ik wilde. De politieorganisatie heeft altijd al mijn interesse gehad dus ik was erg verheugd om binnen deze organisatie mijn onderzoek te mogen verrichten. Toch verliep het onderzoeksproces tijdens de stage erg moeizaam. Allereerst was het best lastig om kennis

over de werking van het Utrechts veiligheidsbeleid te verkrijgen vanaf de plaats waar ik zat. Zeker in het begin van mijn stage zat ik vooral tussen mensen die hoofdzakelijk met het beleid van de politie zelf bezig waren. Zij wisten erg weinig over wat er zich bij de gemeente afspeelde. Tegelijkertijd lagen de verwachtingen bij mijn stagebegeleiders erg hoog. Zij hadden zoveel vragen over het beleid waar zij graag een antwoord op wilde hebben. Daar had ik wel tien scripties over kunnen schrijven. Het was voor mij lastig om een duidelijke keuze te maken in wat ik graag wilde onderzoeken. In de eerste plaats wist ik nog niet precies wat er allemaal speelde in Utrecht en in de tweede plaats kwamen mijn begeleiders, zelfs als ik mijn onderwerp al had afgebakend, weer met nieuwe vragen waar ze een antwoord op wilden hebben. Onder deze omstandigheden gaat een stage van slechts drie maanden erg snel voorbij. Naarmate ik meer contacten bij de gemeente kreeg werden mijn vraagstellingen steeds duidelijker en kon ik meer concreet informatie gaan verzamelen. Uiteindelijk verliet ik mijn stageplek met een berg aan informatie en een hele hoop indrukken. Echter bleef ik worstelen met de vraag wat ik nou met al die informatie aan moest en welke vragen ik precies zou gaan beantwoorden. Met name dit gebrek aan een duidelijke vraagstelling en afbakening van mijn onderwerp heeft er voor gezorgd dat dit scriptietraject langer heeft geduurd dan ik had gehoopt. Op een gegeven moment moest ik het gewoon doen met de informatie die ik verzameld had en dat is al met al een behoorlijke puzzel gebleken. Ik was en ben er nog steeds van overtuigd dat ik leuke en interessante dingen ben tegen gekomen in mijn speurtocht bij de politie en de gemeente Utrecht. Ik hoop dat ik met deze scriptie dit op u als lezer over heb kunnen brengen. Het was in ieder geval een lange maar wel een zeer leerzame periode. Als ik mezelf tot slot nog een aanbeveling mag doen, dan zou ik een volgende keer de onderzoeksvraag veel meer beperken tot één specifiek thema zodat ik daar veel dieper op in kan gaan. Wie weet krijg ik in een toekomstige baan nog eens de kans een onderzoek te doen in Utrecht. Het is een mooie, interessante en dynamische stad dus wat dat betreft kijk ik er nu al naar uit.

## Bronnenlijst

- Blaauw, S. (2005). *Audit Integrale Veiligheidsplannen 2004. Terugkoppeling gemeente Utrecht*. Utrecht, Politie Regio Utrecht.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, van, M.J.W. & U. Rosenthal. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-662.
- Cachet, A., Derickx, C.L., Vos, de, A. (2005). *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Leusden, BMC.
- Cachet, A. & Sluis, A. van. (2003). *Perspectieven op veiligheid*. In: Victor Bekkers en Arthur Ringeling, *Vragen over beleid; perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht.
- Commissie Janssen. (2007). *Sturen en Schakelen. Over verbetering van de besturing van de politie in de regio Utrecht*. Zeist.
- Cozijnsen, L. & Blaauw, S. (2005). *Criteria integraal veiligheidsplan. Stappenplan van de commissie Van Vliet*. Utrecht, Politie Regio Utrecht.
- Flesch, J & Jongeneel, E. (2006). *Werkplan 2007. Veiligheidshuis Amersfoort en Utrecht*. Utrecht
- Gemeente Utrecht. (1994). *Collegeprogramma 1994-1998*.
- Gemeente Utrecht. (1998). *Collegeprogramma 1998-2002*.
- Gemeente Utrecht. (2000). *Collegeprogramma 2001-2006*.
- Gemeente Utrecht. (2002). *Veiligheid in Uitvoering, Stadsveiligheidsplan Utrecht 2001-2006*.
- Gemeente Utrecht. (2003). *Plan van Aanpak 'Gericht Doorpakken'*.
- Gemeente Utrecht. (2006). *De cyclus in Utrecht, Begroten en verantwoord*.
- Gemeente Utrecht. (2006). *Collegeprogramma 2006-2010. Utrecht voor elkaar*.
- Gemeente Utrecht. (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Utrecht. (2006). *Stadsprogramma Veiligheid 2007*.
- Gemeente Utrecht. (2006). *Veiligheidsagenda 2006-2010. Utrecht Veilig! Dat doen we samen*.

- Huberts, L.W.J.C. & J.H.J van den Heuvel (2004). 'Sturing van veiligheid'. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 487-502.
- Klijn, E.H., Bueren, E. van & Koppenjan, J. (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Eburon: Delft.
- Klijn, E.H. & Van Twist. (2000). *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. Uit: Edwards & Schaap, *Vaardigheden in de publieke sector*.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2006). *Managing uncertainties in networks*. Oxon, Routledge.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Integraal Veiligheidsprogramma*, Bureau Integraal Veiligheidsprogramma en Coördinatie Onderraden, Zoetermeer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *Handreiking: De gemeente als regisseur*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie. (2002). *Naar een veilige samenleving, kabinetsperiode 2002-2006*. Den Haag.
- Nordholt, E., Straver, R. & J. Wiarda. (1977). *Politie in Verandering*. Projectgroep Organisatie Structuren.
- Politie Regio Utrecht. (2003). *Veiligheidsstrategie 2003-2006, een startnotitie*.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen, NPI. (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag.
- Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught, Partners+Pröpper.
- Ringeling, A.B. (2003). *Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang*. In V. Bekkers & A. Ringeling, *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering* (pp. 143-161). Utrecht: Lemma.
- Robson, C. (2002, tweede editie) *Real World Research*. Blackwell publishing. Oxford.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (1994). *Sociaal en cultureel rapport 1994*. Rijswijk.

**Bezochte websites:**

<http://www.hetccv.nl/>

<http://www.minbzk.nl>

<http://www.politie.nl/Utrecht/>

<http://www.projectveiligemeenten.nl>

<http://www.utrecht.nl>

<http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl>

<http://www.vng.nl/>

## **Bijlage**

Hieronder vind u een opsomming van de geïnterviewde functionarissen:

- |                        |            |  |
|------------------------|------------|--|
| 1. George Spier        | 12-04-2007 | Coördinator gebiedsmanagers veiligheid |
| 2. Frank van Ramselaar | 16-04-2007 | Wijkchef Zuid                          |
| 3. Paul van Beijnum    | 19-04-2007 | Gebiedsmanager Zuid                    |
| 4. Ad van Breukelen    | 23-04-2007 | Beleidsadviseur OOV                    |
| 5. Esther Jongeneel    | 14-05-2007 | Ketenmanager Veiligheidshuis           |
| 6. Winny van der Wal   | 25-05-2007 | Wijkchef Kanaleneiland                 |

Hieronder vind u een overzicht van een aantal door mij geobserveerde vergaderingen van project groepen:

- |  |            |
|--|------------|
| 1. $\frac{3}{4}$ aanpak; overlastgevende en criminele jongeren | 12-03-2007 |
| 2. Overleg Sopranos; criminele gezinnen                        | 07-05-2007 |
| 3. vergadering kernteam veiligheid                             | 07-05-2007 |
| 4. Overleg woninginbraak                                       | 08-05-2007 |
| 5. Vergadering Commissie Bestuur en Veiligheid                 | 08-05-2007 |