

Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid

Naar een 'improvisatiemodel'

1 februari 2012

Prof. Dr. Cor van Montfort
Prof. Dr. Gabriel van den Brink
Dr. Martin Schulz
Drs. Nicole Maalsté

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Een brede context	3
1.2	De vraagstelling.....	4
1.3	Onderzoeksmethoden	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Publiek-private samenwerking als concept	6
2.1	Ontstaansgeschiedenis	6
2.2	Belangen bij PPS	8
2.3	Actoren in PPS	9
2.4	Vormen van PPS in de praktijk	11
2.5	Succes- (en faal)factoren van PPS.....	18
3.	Een derde richting?.....	20
3.1	Inleiding.....	20
3.2	Routes in de derde richting.....	21
3.3	Verhouding zoeken tot de derde richting	25
4.	Naar een agenda voor de toekomst?	28
4.1	Wanneer is welk model bruikbaar?	28
4.2	Voortbouwen op het bekende.....	29
4.3	De relaties van de politie	31
4.4	Aspecten voor de opbouw van een agenda.....	34
5.	Slotbeschouwing: de derde richting als improvisatiemodel	36
5.1	Over de logica van improvisatie.....	36
5.2	De drie modellen: complementair niet concurrerend	38
6.	Managementsamenvatting	40
	Overzicht van literatuur.....	42
	Overzicht van gesprekspartners.....	46

1. Inleiding

1.1 Een brede context

De aandacht voor de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (PPS) groeit. Dat is deels het effect van bezuinigingen en tekort aan publiek geld, maar deels een uiting van de overtuiging dat publieke en private partijen samen meer voor elkaar kunnen krijgen dan ieder voor zich. Of het nu gaat om PPS in het openbaar vervoer, de wegenbouw of het onderhouden van het landelijk gebied, steeds gaat het om constructies waarin private partijen zich (om welke reden dan ook) mede inspannen om de publieke zaak te behartigen en verder te brengen. Ook op het terrein van de maatschappelijke veiligheid ontstaat meer aandacht voor de kansen en mogelijkheden van samenwerking tussen publieke en private partijen. In deze rapportage kijken we niet alleen naar directe samenwerkingsverbanden op het terrein van de veiligheid, maar ook naar de initiatieven die los van overheidsoptreden tot stand komen en waar de samenwerking eigenlijk meer een 'bijproduct' is.

Onze samenleving verandert. Als gevolg van de bezuinigingen die de afgelopen jaren zijn ingezet in de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur zien we op allerlei manieren een andersoortige samenleving ontstaan. Steeds vaker neemt de samenleving zelf initiatieven, steeds meer zien we ondernemers die publieke taken oppakken en sociaal ondernemend worden. Ook in het veiligheidsdomein zien we dit soort ontwikkelingen. Inwoners van gemeenten als Laren laten hun private bezittingen inmiddels voor een groot deel privaat beveiligen, omdat er te weinig vertrouwen bestaat in de politie. High Level Security Holland beveiligt koopvaardij schepen in internationale wateren, omdat daar een taak ligt die de marine (zeker in tijden van bezuinigingen) niet alleen kan vervullen. Of wat te denken van straatcoaches die door hun eigen getekende verleden de taal van de straat spreken en zich inzetten voor een veiligere omgeving.

Steeds meer beginnen klassieke grenzen tussen het publieke en private domein te vervagen. De rol van de maatschappij zelf wordt belangrijker. Zelfbestuur, burgerinitiatief en maatschappelijke verantwoordelijkheid winnen steeds meer aan belang. De kredietcrisis heeft de grenzen van de kapitalistische markt zichtbaar gemaakt en velen tot de overtuiging gebracht 'dat het socialer moet' en met meer oog voor de samenleving. En dat niet alleen in Nederland. Ook in andere landen kunnen we zowel in het veiligheidsdomein als daarbuiten vele private initiatieven identificeren die deze omslag kenmerken.

Wij achten deze ontwikkelingen van belang in het licht van de verdere ontwikkeling van wat we inmiddels enkele decennia kennen als publiek-private samenwerking (PPS). Immers, niet langer is de overheid de enige initiator voor initiatieven in het maatschappelijke veiligheidsdomein (als ze dat ooit al als enige was). Het belang van initiatieven van andere partijen neemt toe.

1.2 De vraagstelling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). De doelstelling van het onderzoek is door het CCV als volgt geformuleerd:

‘De opdracht bestaat uit het opleveren van een onderzoeksrapport waarmee publieke en private partijen in het domein maatschappelijke veiligheid inzicht krijgen in de succes- en faalfactoren van PPS. De inzichten uit het onderzoek moeten door zowel lokale als bovenlokale veiligheidspartners kunnen worden gebruikt bij het smeden van nieuwe PPS-constructies of bij het verbeteren van bestaande PPS-constructies.’

Deze doelstelling sluit goed aan bij ons inzicht dat steeds vaker initiatieven ontstaan buiten de overheid en de verantwoordelijke instanties om. Dit gebeurt ook in het veiligheidsdomein en de vraag die dan opkomt is hoe met deze partijen samen te werken, bijvoorbeeld in PPS constructies, dan wel hoe een verhouding te zoeken tot dergelijke initiatieven om er zo mogelijk gebruik van te kunnen maken.

Het onderzoek zal antwoord geven op de volgende vraag:

Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle PPS-constructie en hoe kan PPS worden bevorderd?

Deze hoofdvraag is opgesplitst in een viertal deelvragen.

1. *Wat zijn de principes, uitgangspunten en werkzame bestanddelen van PPS?*
2. *Hoe en waarom wordt PPS in de praktijk uitgevoerd en wat zijn de succes- en faalfactoren?*
3. *Wat zijn de resultaten van PPS?*
4. *Wat zijn de ingrediënten voor een succesvolle PPS?*

1.3 Onderzoeksmethoden

In de uitvoering van het onderzoek hebben we allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. In de bijlagen is een lijst opgenomen met daarin alle door ons bestudeerde bronnen. Vanuit de literatuur hebben we antwoorden gezocht op alle deelvragen in dit onderzoek. Immers, wetenschappelijke studies hebben in het afgelopen decennium al veel vragen omtrent principes, uitgangspunten, werkzame bestanddelen en succes- en faalfactoren van publiek-private samenwerking aan het licht gebracht. Ook de resultaten van PPS zijn uitgebreid beschreven en gedocumenteerd. Daarbij moet reeds hier worden opgemerkt dat de conceptuele of begripsmatige grens tussen bijvoorbeeld werkzame bestanddelen, succes- en faalfactoren en ingrediënten voor succesvolle PPS niet helemaal scherp te trekken is. In de loop van het rapport doen we op verschillende plaatsen verslag van de resultaten van deze literatuurstudie.

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben wij in belangrijke mate gebruik kunnen maken van kennis over PPS die reeds bij ons voorhanden is. In het kader van dit onderzoek is met veel partijen gesproken over PPS en maatschappelijke veiligheid. Tijdens conferenties en bijeenkomsten hebben wij onze inzichten verdiept, voorbeelden uit de praktijk opgehaald en onze eigen inzichten getoetst. Daarnaast hebben we diepte interviews gehouden met in totaal 12 personen. In sommige interviews hebben we gesproken over concrete PPS projecten. Zo zijn gesprekken gevoerd over de inzet van private beveiligers in Laren en de samenwerking tussen de gemeente en de lokale coffeeshop 'Checkpoint' in de gemeente Terneuzen. Ook hebben we met Jumbo supermarkten gesproken om te horen hoe zij in interactie met de overheid omgaan met het sociale veiligheidsvraagstuk. In andere gesprekken zijn we meer in algemene zin ingegaan op PPS in maatschappelijke veiligheid. De resultaten van deze gesprekken zijn verwerkt in het lopende betoog over PPS en in de link die we leggen met maatschappelijke veiligheid. Van sommige voorbeelden, die we zijn tegengekomen in het onderzoek, doen we verslag in de lopende tekst. Andere behandelen we als voorbeelden iets uitgebreider in aparte tekstboxen.

Dit rapport bevat bouwstenen voor de toekomst. Het is een verzameling van ingrediënten die zowel publieke als private partijen (die zich bezig houden met maatschappelijke veiligheid) handvatten geven om naar de toekomst toe hun inspanningen verder of anders vorm te geven. Het is daarbij geen concrete handleiding en bevat ook geen stappenplannen om samenwerking in de toekomst anders vorm te geven. Het rapport presenteert gedachtegoed dat naar de toekomst toe een verrijking van de bestaande praktijk kan betekenen. Het betekent ook dat gedachten en inzichten nog geconcretiseerd kunnen worden in bijvoorbeeld handleidingen of stappenplannen voor concrete situaties of voor specifieke doelgroepen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport kent na deze inleiding (hoofdstuk 1) nog drie hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk gaan we in op het concept publiek-private samenwerking. We beschrijven de principes en uitgangspunten en benoemen de werkzame bestanddelen. Ook gaan we in op de twee modellen die worden gebruikt voor de uitvoering van PPS in de praktijk (het concessiemodel en het alliantiemodel). Vervolgens bespreken we in datzelfde hoofdstuk de succes- en faalfactoren van PPS en laten we aan de hand van voorbeelden uit de praktijk zien tot welke resultaten PPS heeft geleid. In het derde hoofdstuk bespreken we een derde richting. In deze variant draagt de samenwerking of interactie tussen publieke en private partijen op andere terreinen aan sociale veiligheid. Zo kunnen bijvoorbeeld investeringen door de overheid en het bedrijfsleven in de wijk economie, of experimenten met het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen wijkbewoners bijdragen aan meer sociale veiligheid. In het vierde en laatste hoofdstuk zetten we een agenda neer voor de toekomst. In dit hoofdstuk komen ook de ingrediënten voor een succesvolle PPS (c.q. de voorwaarden die PPS op voorhand kansrijk maken en partijen verleiden tot deelname aan samenwerking) aan bod.

2. Publiek-private samenwerking als concept

2.1 Ontstaansgeschiedenis

Onder toenemende regeldruk (Bult-Spiering, 2003: 10) en vanuit de ambitie om met beperkte financiële middelen het investeringsvolume – met name op het gebied van de infrastructuur – te verhogen, wordt in 1986 in het regeerakkoord van Kabinet Lubbers-II voor het eerst aangegeven dat de overheid op zoek gaat naar mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. De wetenschap dat de overheid niet in staat is om alle maatschappelijke problemen zelf op te lossen leidt ertoe dat verantwoordelijkheden geleidelijk en in toenemende mate dienen te worden gedeeld met private partijen (Sociaal-Economische Raad, 2000: 19-24). Het is daarom niet toevallig, noch verrassend dat de eerste golf van publiek-private samenwerkingsprojecten in de jaren '80 ontstaat. Publiek-private samenwerking (PPS) is een veelzijdig begrip, maar kan worden omschreven als een 'min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld' (Klijn & Van Twist, 2007: 126). Het is daarbij overigens geen gegeven dat alle in deze definitie genoemde kenmerken ook in de praktijk steeds tegelijk aanwezig zullen zijn. De afbakening van publiek-private samenwerking als concept is dan ook niet eenduidig (Knibbe 2002: 14) en de definitie en afbakening vallen in de praktijk vaak samen met de specifieke ambities waaruit PPS projecten worden geboren. Daar dient verder aan toe te worden gevoegd dat het aangaan van een vorm van PPS gewoonlijk geen doel op zich is, maar juist relevant wordt in het licht van een beoogde meerwaarde ten opzichte van de reguliere uitvoering van projecten.

Hoewel de ontwikkeling en het gebruik van PPS-verbanden zich tot en met het begin van het nieuwe millennium sneller doorzette in het buitenland (Knibbe, 2002: 44) lijkt het er sterk op dat de opkomst van de mondiale financiële crisis, welke ook Nederland zwaar heeft getroffen, hier verandering in heeft gebracht. Er ontstond daarmee een extra impuls om te zoeken naar beter, (kosten)efficiënt overheidsoptreden, onder andere via samenwerking met en uitbesteding aan de private sector. Zoals in de jaren '80 is deze versterkte opkomst van een PPS-focus vooral zichtbaar in de infrastructuur en de vastgoedsector. Systematische voortgangsrapportages over het gebruik van bijvoorbeeld DBFM(O)-constructies (Design, Build, Operate, Maintenance en Operate worden in een geïntegreerd contract uitbesteed), zijn dan ook van de gezamenlijke hand van Verkeer en Waterstaat, de Rijksgebouwendienst, Onderwijshuisvesting, Zorghuisvesting en Defensie¹ (DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010, 'Minder geld, meer prestatie').

Zoals het herroepen van de bonnenquota uit de prestatiecontracten van de politie, door de minister van Veiligheid en Justitie (Ivo Opstelten, 04 november 2010) illustreert, blijkt het voor wat betreft de veiligheidssector, minder makkelijk te zijn om strikte en betekenisvolle afspraken te maken aangaande output. Dit betekent niet dat er géén sprake

¹ De DBFO-projecten van Defensie betreffen tevens de constructie van twee gebouwen, verdere projecten zijn nog niet voorzien.

is van PPS. Integendeel. In de veiligheidssector wordt de zoektocht naar constructieve vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen, vanaf ongeveer begin jaren '90 in toenemende mate belangrijk geacht in situaties die worden gekenmerkt door een complexe sociale problematiek. We zien dat niet in de laatste plaats terug in de omvang van de sector voor private beveiliging die inmiddels vele tienduizenden werknemers heeft. PPS komt daarin niet zozeer voort uit de behoefte om de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding te bereiken, maar vooral ook uit de ambitie om tot de meest effectieve samenwerkingsvormen te komen. Innovatie, kennisdeling, dienstverlening en de kwaliteit van beleidsuitvoering zijn daarin van groter belang dan winstgevendheid of kostenreductie.

In contrast met de theorie over de ontwikkeling van PPS in de infrastructuur claimen Van Calster en Schuilenburg (2009) dat de groeiende vraag naar PPS in de veiligheidssector voortkwam uit stijgende welvaart evenals stijgende criminaliteitscijfers; hierdoor stegen de behoeften en verwachtingen van burgers ten aanzien van de veiligheidszorg en ontstond het besef bij de overheden dat 'ze het niet alleen af kon'. Zo werden bijvoorbeeld het bedrijfsleven en woningcorporaties vanaf de jaren '90 in toenemende mate genoemd als belangrijke schakels in het veiligheidsproces (Winsemius, 2006: 7-9). Daarmee werd afstand genomen van het staatscentrisch denken rondom veiligheid zoals Hobbes en Weber dat beoogden (Terpstra, 2009: 116-117).

Juist ook in relatie tot de klassieke gedachten rondom veiligheid, waarbij veiligheid door de staat wordt geborgd, doordat zij de enige is die geweld mag gebruiken (geweldsmonopolie), is de tendens naar samenwerking interessant. De vraag is immers of samenwerking op het gebied van veiligheid dan ook gaan betekenen dat anderen dan overheidsfunctionarissen geweld mogen gebruiken. Het is in dat verband ook betekenisvol dat in de afgelopen jaren steeds regelmatig in Nederland berichten van geweldsplegingen tegen hulpverleners opduiken. Gelijktijdig laten de cijfers zien dat Nederland steeds veiliger wordt (het aantal woninginbraken neemt bijvoorbeeld af) en toch is het gevoel van onveiligheid in het afgelopen decennium steeds groter geworden. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren, de groeiende complexiteit van de (sociale) vraagstukken in de samenleving en de toenemende aandacht voor veiligheid op de politieke agenda lijkt het besef van de noodzaak en daarmee ook de behoefte aan effectieve vormen van PPS, steeds verder toe te nemen.

PPS in de veiligheidszorg wordt in de loop van de jaren '90 en vanaf 2000 in toenemende mate aangetroffen. Dit ging gepaard met de introductie van nieuwe theorieën over samenwerking en management van Veiligheid. De introductie van dergelijke concepten leidde toen en leidt nu nog steeds tot een gespecialiseerd discours, theorievorming en onderzoek. Zo werd eind jaren '90 de integrale veiligheidszorg geïntroduceerd. Daarin werd de verantwoordelijkheid voor veiligheid en creatie van een gemeenschappelijk veiligheidsgevoel, bij de gehele maatschappij gelegd, in plaats van enkel bij de overheid. Vanuit die visie achtte men het vanzelfsprekend dat óók actoren uit het maatschappelijk middenveld en de private sector samen met de overheid werken aan een veilig Nederland (zie bijvoorbeeld Ponsaers 2005, de Zwart 2006, Van den Hove 2006).

De introductie van het concept ketensamenwerking in dezelfde periode, bouwt hier op voort. De focus lag daarbij op het managen en organiseren van die – gezamenlijke verantwoordelijkheid voor – veiligheid. Daarbij dienden alle partijen zich bewust te zijn van de grote afhankelijkheid van de ketenpartners; de voor veiligheid verantwoordelijke actoren zijn als het ware aan elkaar geketend. Zij kunnen het probleem ‘veiligheid’ niet in alleen oplossen maar zijn afhankelijk van (de hulp van) partners in de keten. Effect in het vergroten van veiligheid kan alleen bereikt worden indien men in rekenschap van elkaar, en met elkaar problemen aanpakt. Een belangrijk kenmerk van ketensamenwerking is de visie dat geen van de partners hiërarchisch bovengeschied is en dat alle partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen (Teunis, van Brakel en Kroon 2010, Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2004). In diverse rapporten en PPS-projecten wordt de term ketensamenwerking gebezigd, maar deze blijkt wel een andere invulling te krijgen dan aanvankelijk bedoeld, voor zover in dergelijke samenwerkingsnetwerken veelal een centrale rol voor de politie is weggelegd, terwijl de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid in Nederland bij de gemeente ligt (Terpstra & Van Kouwenhoven, 2004).

In het huidige discours is dan ook een alternatieve visie op de aanpak van veiligheid in de netwerksamenleving geïntroduceerd (Schuilenburg & Scheepmaker, Justitiële Verkenningen, 2009: 5-9). Bepleiters van een nieuwe oriëntatie zijn van mening dat theorieën en perspectieven waarin de overheid en de politie een centrale positie in het veiligheidsdenken innemen, tekort schieten (in Schuilenburg & Scheepmaker, 2009: 6-7). Deze ontwikkelingen worden in praktijk gereflecteerd in de meer actuele tendens die zichtbaar is bij de overheden om een responsabiliseringsstrategie toe te passen waarin ook private partijen op hun verantwoordelijkheden worden gewezen in de veiligheidsaanpak. Een opmerkelijk recent voorbeeld hiervan, met directe betrekking op de veiligheidszorg, vond kortgeleden plaats in de vorm van het wetsvoorstel ‘politiekosten evenementen’. Hiermee zou het mogelijk gemaakt worden om de kosten van preventieve politie-inzet op besloten evenementen geheel in rekening te brengen bij de organisatoren². Zodoende wordt een grotere oproep gedaan aan de verantwoordelijkheid van diezelfde organisator in de handhaving van de openbare orde.

2.2 Belangen bij PPS

Marktpartijen opereren meestal vanuit winst oogmerk en richten zich, in tegenstelling tot de overheid, vooral op het maximaliseren van winst door middel van de dynamiek van vraag en aanbod (Anheier, 2005: 181). Dit betekent echter niet dat het eigenbelang van marktpartijen enkel gebaseerd is op het maximaliseren van winst. Sociale en politieke legitimiteit zijn immers ook belangrijke voorwaarden geworden voor een succesvol bedrijf (Moore & Khagram, 2004: 1, 23). Die legitimiteit hangt in de hedendaagse maatschappij samen met de begrippen duurzaamheid en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), hetgeen weer leidt tot Maatschappelijk Betrokken Ondernemen (MBO). Op verschillende niveaus werken bedrijven mee aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken en ondersteunen zij verscheidene sectoren, waaronder de

²Zie ook: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/69/1975/wet-politiekosten-evenementen-.html>.

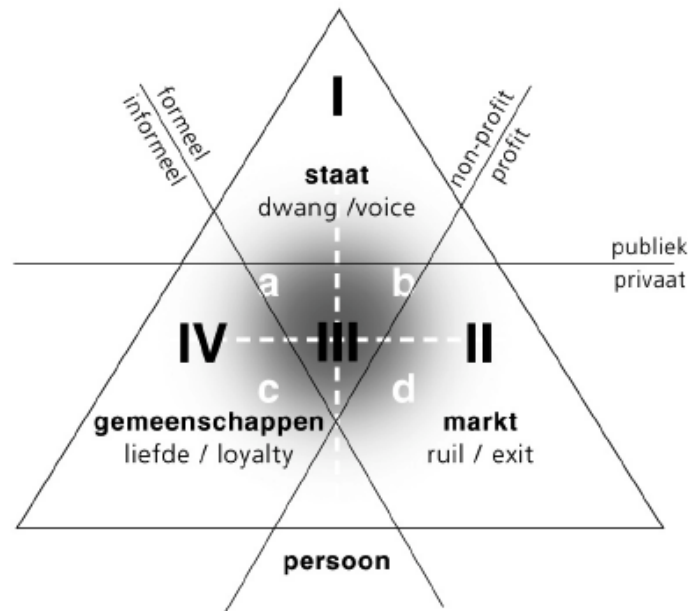
veiligheidssector, in de vorm van ‘mensen, middelen, massa, media en munten’. Doordat bedrijven zelf ook op zoek gaan naar die betrokkenheid ontstaat er zodoende een wederzijdse afhankelijkheid in de maatschappij (Meijs & Van der Voort, 2003, Nabuurs, 2006: 3). Het eigenbelang van bedrijven komt dus niet alleen in termen van winstgevendheid tot uiting en kent voldoende raakvlakken met de publieke belangen die door overheden worden nagestreefd. Het is echter wel belangrijk om aandachtig te blijven op de punten waar deze belangen mogelijkwijs uiteen lopen om de alliantie aantrekkelijk te houden voor alle betrokken partijen. Duidelijkheid omtrent de verschillende belangen is daarbij noodzakelijk.

Niet alleen bedrijven zijn betrokken bij PPS in de veiligheidssector. Ook min of meer georganiseerde groepen burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld kunnen betrokken worden bij PPS. Sterker nog, deze actoren nemen in sommige gevallen zelf het initiatief om bepaalde projecten en ontwikkelrichtingen op te starten vanuit de specifieke motivatie om problemen in hun eigen omgeving aan te pakken (zie bijvoorbeeld het project ‘Opzoomeren’³). Vanwege de inherente, probleemgerichte motivatie kunnen deze initiatieven vaak ook prima worden vormgegeven binnen een alliantievorm van PPS. Gevolg is wel dat dergelijke projecten (bij aanvang) vaak een ongeorganiseerd karakter hebben en het lokale niveau niet snel ontstijgen. In sommige gevallen kan het juist ook een negatief effect hebben op de daadkracht die ter plekke is ontstaan wanneer de initiatieven in de bureaucratische molen terecht komen. Voordat wij enkele de succes- en faalfactoren van PPS in het volgende hoofdstuk bespreken (en daarbij ook de empirie betrekken) zullen we eerst wat dieper ingaan op de aard van de actoren.

2.3 Actoren in PPS

In het onderstaande model van Brandsen en Van de Donk (2006: 363) wordt een onderscheid gemaakt tussen de mogelijke en verschillende bij PPS betrokken partijen en de manier waarop zij invloed uit kunnen oefenen op hun omgeving.

³ <http://www.opzoomermee.nl/>



Afbeelding 1: actoren in PPS

Drie scheidslijnen geven de dimensies aan waarop de (georganiseerde) actoren van elkaar kunnen verschillen: formeel versus informeel, profit versus non-profit en publiek versus privaat. Hoewel het model natuurlijk een versimpelde weergave is van de werkelijkheid, die veel minder makkelijk in hokjes in te delen is, geeft het wel een indicatie van de verhoudingen tussen partijen en de wijze waarop zij onderling kunnen verschillen. Vier actoren worden in het model onderscheiden:

- *Vlak I:* De staat bevindt zich grotendeels in het publieke, formele, non-profit gedeelte van het model, maar kan in sommige gevallen ook buiten die grenzen treden in de informele en profit-georiënteerde kant van het publieke spectrum.
- *Vlak II:* De marktpartijen bevinden zich voor het overgrote deel in het private, formele, profit segment, maar ook hier zijn uitzonderingen in mogelijk.
- *Vlak III:* De laatste formeel georganiseerde groep is tevens het lastigst te duiden. Het gaat daarbij om het maatschappelijk middenveld. Kreukels en Simonis (1988: 12) spreken van het “geheel van maatschappelijke instellingen en organisaties die in nauwe vervlechting met de tot dezelfde beleidssector behorende overheidsinstanties in die beleidssectoren de dienst uitmaken”. Brandsen en Van den Donk (2006: 32) merken daarnaast op dat het ontbreken van eenduidigheid in deze groep vraagt om een formulering wat deze niet is, zijnde niet-winstgericht en geen staat- of marktpartij. Tot deze categorie behoren onder andere maatschappelijke instellingen zoals woningcorporaties, ziekenhuizen, kerken en scholen.

- *Vlak IV*: Onder het segment ‘gemeenschappen’, in de informele sfeer, vallen ‘de kleinschalige verbanden van familie en gezin’ (Ibid. 363).

Enigszins buiten het model geplaatst staat de burger, die wel degelijk een rol van invloed kan hebben binnen PPS-verbanden, maar dit meestal doet via één van de eerder genoemde groepsverbanden.

De wijze waarop de bovengenoemde actoren invloed uitoefenen op PPS-verbanden kan volgens Hood, (1991) op drie manieren plaatsvinden: (1) De overheid definieert iets tot een publiek belang en tracht de particuliere sector c.q. de burgers hieraan te binden; (2) de particuliere sector c.q. de burgers definiëren iets tot een publiek belang en trachten dit de overheid te laten adopteren; (3) een combinatie van het voorgaande, namelijk een verstrengeling van overheid en particuliere organisaties en instellingen.

Uit deze visie spreekt het beeld des te sterker dat PPS-verbanden niet slechts door overheidspartijen worden geïnitieerd. Maatschappelijke vraagstukken en problemen worden zodoende steeds minder door een duidelijk afgebakende organisatie aangepakt. Dienstverlening wordt “om het probleem heen georganiseerd”, stellen Van Montfort en Van Twist (2009: 50). Terpstra (2009) beaamt dit:

“Inmiddels kennen alle Nederlandse gemeenten dergelijke samenwerkingsverbanden, waarin naast gemeente en politie vaak ook burgers, woningcorporaties, instellingen voor onder meer welzijnswerk, jeugdhulpverlening, jeugdwerk en jeugdreclassering participeren. Het aantal van dergelijke samenwerkingsverbanden is onbekend, maar loopt vermoedelijk in de duizenden. Veel van deze netwerken ontstaan op basis van een bottom-up initiatief. Enkele bewoners, een winkelier, wijkagent of leerkracht constateren bepaalde concrete problemen in hun directe omgeving, menen dat eerdere reacties onvoldoende opleverden, en proberen andere partijen te overtuigen van de noodzaak van een gezamenlijke aanpak.” (Terpstra, Justitiële Verkenningen, 2009: 118)

Terpstra voegt hier aan toe dat het informele karakter van dergelijke initiatieven en het belang van betrokken en invloedrijke burgers in grote mate debet is aan het feit dat projecten in sterke mate samenhangen met de specifieke omstandigheden en lokale context waarin deze plaatsvinden. De inzet en het samenspel van actoren is daarom ook een belangrijke factor voor het slagen van PPS-verbanden.

2.4 Vormen van PPS in de praktijk

De hiervoor geschetste ontwikkeling van PPS als concept in het algemeen en in het denken over veiligheid in het bijzonder doet vermoeden dat PPS dan steeds ook wel op heel uiteenlopende wijzen vorm zal krijgen. En hoewel dat in de specifieke invulling wel zo is, is Publiek Private Samenwerking grofweg in twee varianten op te delen: de concessievorm en de alliantievorm (Boonstra, 2007). Hierbij dient te worden opgemerkt dat in zowel praktijk als theorie verscheidene benamingen en vele verschillende

invullingen van de twee hoofdvormen bestaan. Desalniettemin heeft een degelijk onderscheid wel degelijk analytische meerwaarde, zo ook voor een verkenning van PPS in de veiligheidszorg. Hieronder gaan we dieper in op beide vormen van PPS.

2.4.1 De concessievorm van PPS

De concessievorm van PPS is, zoals in het voorgaande al enigszins duidelijk werd, de inmiddels ‘traditionele’, meest toegepaste en meest onderzochte vorm van PPS. Deze vorm staat ook wel bekend als de ‘contractvorm’ en wordt soms aangeduid als ‘economic partnership’ (bijvoorbeeld Hodge & Greve, 2005). Waar in de media en populair wetenschappelijke literatuur over de concessievorm wordt gesproken, wordt deze vorm vaak genoemd als het ‘innovatief aanbesteden’ van projecten. Binnen de concessievariant van PPS richten overheidspartijen zich in de regel met name op het formuleren van outputcriteria en wordt de uitvoering uitbesteed aan marktpartijen (Klijn & Van Twist, 2007).

De concessievorm van PPS wordt hoofdzakelijk gezien in en komt voort uit de infrastructuur-, vastgoed- en gebiedsontwikkeling. In relatie tot de veiligheidssector is de concessievorm van PPS eerder een uitzondering dan de regel. De uitbesteding van straatverlichting en het onderhoud daarvan door de gemeente ten behoeve van de fysieke, maar ook sociale veiligheid, is een voorbeeld van een vergelijkbare constructie (‘bouw’ en ‘onderhoud’ worden meerjarig uitbesteed). Ook is het inmiddels geen vreemd beeld meer om werknemers van private beveiligingsbedrijven in de publieke ruimte tegen te komen. Hoewel overheidssubsidies ook een rol kunnen spelen is daarbij in de meeste gevallen sprake van privaat-private samenwerking. De (contractuele) betrokkenheid van private partijen in de veiligheidssector lijkt zich voornamelijk dus grotendeels te beperken tot de preventieve sfeer (bijvoorbeeld toezicht en/of onderhoud van de publieke ruimte).

Het uitblijven van dergelijke PPS constructies in andere sferen dan de preventieve, is een interessante discussie die zich zowel in theorie als praktijk nog niet heeft uitgekristalliseerd. Deels kan het uitblijven van vormen van concessie-samenwerking verklaard worden door de structurele en reglementaire beperkingen van overheidsorganisaties. Voorbeelden waarbij de overheid in de handhaving of opsporing haar taken uitbesteedt in de concessievorm lopen al snel stuk tegen de grenzen van de rechtstaat, in verband met de monopolie op gelegitimeerd geweldsgebruik en de bescherming van persoonsgegevens (zie ook Hogenboom en Muller, 2002). De actuele discussie en ontwikkelingen op het gebied van privaat georganiseerde opsporingspogingen door bedrijven zowel als individuen⁴ geeft echter wel aan dat er een groeiende behoefte is aan efficiëntie in de opsporing waar de Nederlandse politie niet aan lijkt te kunnen voldoen. De ‘recherche functie’ wordt in veel gevallen ook privaat georganiseerd in de vorm van interne beveiligingsdiensten. Deze zijn dan, naast fysieke beveiliging, ook verantwoordelijk voor zaken als het opsporen en bestrijden van interne fraude. In 2002 stonden reeds 300 particuliere recherchebureaus geregistreerd in Nederland (Hoogenboom & Muller, 2002: 33-35) maar van structurele (wetmatige) samenwerking tussen politie en private recherche lijkt geen sprake te zijn. Dit neemt

⁴ Zie bijvoorbeeld: <http://weblogs.nrc.nl/rechtenbestuur/2011/08/03/privacy-is-niet-heilig/>.

echter niet weg dat er een gevaar bestaat dat onwettelijke uitwisseling van gegevens kan ontstaan tussen private en publieke veiligheidsdiensten (Hoogenboom & Muller, 2002: 57-58). De discussie raakt hiermee, naast capaciteitsoverwegingen, ook rechtsfilosofische overwegingen over effectiviteit en rechtmatigheid in de veiligheid. Hans Boutellier (2005) heeft het hier eveneens over in zijn oratie betreffende de zogenaamde 'veiligheidsutopie', waarin vrijheid (waaronder privacy) en veiligheid een precaire balans vormen. Naast bovengenoemde voorbeelden zijn er echter ook andere gebieden waar de efficiëntie in handelen gehinderd kan worden doordat overheidsinstanties minder expertise in huis hebben dan private actoren (denk bijvoorbeeld aan cybercriminaliteit). In die gevallen zou ontwikkeling in het gebruik van de concessievorm van PPS mogelijk het overwegen waard zijn.

Een meer recente trend binnen de concessievorm is het gebruik van de DBFM(O) variant, welke te omschrijven is als de meest geïntegreerde contractvorm op het gebied van PPS. De afkorting staat voor Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate. De variant is ontwikkeld naar aanleiding van grote infrastructuur- en vastgoedprojecten en is de meest geïntegreerde variant op de concessievorm. DBFM(O)-contracten dienen ervoor te zorgen dat een betere prijs-kwaliteit verhouding wordt bewerkstelligd en risico's op kosten- en tijdsoverschrijding op voorhand beter in kaart worden gebracht en ingecalculeerd in de planning. De meerwaarde van DBFM(O)-constructies zou gelegen zijn in de koppeling van prestatie aan betaling, concurrentie tussen private partijen en de integratie van de verschillende projectfasen onder het beheer van één enkele opdrachtnemer (DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010: 45-46). Dit dient ertoe te leiden dat de private opdrachtnemer een constante verantwoordelijkheid draagt voor het slagen van het project.

'De ervaringen met DBFM(O) in Nederland in de afgelopen tien jaar tonen aan dat DBFM(O) heeft geleid tot significante efficiencywinst en betere projectbeheersing. DBFM(O) projecten zijn op tijd en binnen budget geleverd.' (DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010, 'Minder geld, meer prestatie': 4)

Dat een dergelijke positieve waardering niet zonder meer voor 'waar' mag worden aangenomen dient hierbij te worden benadrukt. In een vergelijkbaar rapport van het Canadese Centre for Civic Governance (Fussell & Beresford, 2009) bijvoorbeeld, wordt een veel minder positief en meer behoudend advies verstrekt betreffende contractuele PPS (waarvan de DBFM(O)-variant de voornaamste is in Canada). In algemene zin waarschuwen zij voor de hogere kosten van privaat geleend geld, die worden doorberekend op de belastingbetaler en de gevaren voor overheidstoezicht en transparantie die in de constructies verborgen liggen. Het resulterende advies om daarom zorgvuldig te overwegen of een DBFM(O)-contract de beste optie is, komt overeen met de systematische analyse die voortvloeit uit het gebruik van de zogenoemde Public Private Comparator (PPC) in de Nederlandse projecten⁵. In het Nederlandse onderzoeksrapport wordt vastgesteld dat de benodigde technische en juridische kennis en

⁵ Zie bijvoorbeeld <http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=744&type=org> voor een PPC handleiding.

ervaring die dergelijke complexe contractuele samenwerkingsprojecten vereisen, nog maar in beperkte mate aanwezig is op landelijk niveau en dat de kennis en schaal van daartoe geschikte projecten op lokaal niveau vrijwel geheel ontbreekt. Daarnaast wordt het belang van een duidelijke, gedefinieerde, gemeten en afgerekende output genoemd (DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010: 5), hetgeen tot problemen kan leiden bij complexe sociale vraagstukken .

De contractuele vorm van PPS (of van het aanbesteden van publieke diensten) lijkt ook in de Nederlandse praktijk steeds meer zijn grenzen tegen te komen. De noodzaak dat de Nederlandse Staat de HSL verbinding financieel redt (die de NS samen met Schiphol uiterst verliesgevend exploiteert als gevolg van een onrealistische aanbieding in de contractfase), laat zien net als vele andere recente voorbeelden zien dat contractuele afspraken met private partijen slechts matige hardheid kennen. De reddingsoperaties van banken laten bij uitstek zien dat ook in een kapitalistische economie het bedrijfsleven naar de overheid kijkt voor hulp als het zelf de rekening niet meer kan opbrengen. Hard onderhandelen en goede deals maken voor de overheid (c.q. de samenleving) werkt dan ook alleen zolang bedrijven overeind blijven. Het uiteindelijke risico blijft bij de overheid liggen. Ook voor de toekomst is het belangrijk dit bewustzijn mee te nemen in het denken over PPS in maatschappelijke veiligheid.

Hoewel nogmaals onderstreept dient te worden dat de meeste van de hiervoor geschetste ervaringen enkel en alleen afkomstig zijn uit de infrastructuur- en vastgoedsector en de systematiek vooralsnog vrij ver af staat van het gebruik van PPS in de veiligheidssector, is de potentiële toegevoegde waarde voor bijvoorbeeld moderne gevangenissen of eventueel ook voor voetbalstadions indenkbare.

Het zou interessant kunnen zijn eens de gedachte uit te werken waarin de bouw, het beheer en het onderhoud in een wijk meerjarig worden uitbesteed aan een private partij (bijvoorbeeld een woningcorporatie) en waarbij een van de prestatie-indicatoren het percentage mensen dat zich veilig voelt is.

Samenwerken met een coffeeshop

In het kader van het Actieplan Ontmoediging Cannabis startte het Trimbos-instituut in 2005 het project Preventie in Coffeeshops. Naast de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal voor coffeeshopbezoekers en cursussen voor het coffeeshoppersoneel, werden er lokale netwerken opgezet om de samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen (gemeente, verslavingsinstellingen, politie en coffeeshopuitbaters) te verbeteren.

Verschillende gemeenten gingen hier zelfstandig of in samenwerking met het Trimbos-instituut mee aan de slag. Zo ontwikkelden medewerkers van de Rotterdamse GGD, samen met de politie en een aantal coffeeshopondernemers een cursus voor coffeeshoppersoneel. De lokale overlegstructuren kregen na verloop van tijd vaak een structureel karakter en fungeerden in veel gemeenten, zoals Maastricht, Den Haag en

Almere als een netwerk waarin partijen gezamenlijk optrokken om problemen rondom coffeeshops en cannabisgebruik op te lossen.

In een aantal grensgemeenten zoals Venlo, Maastricht en Terneuzen trekken de lokale coffeeshops veel buitenlandse klanten. Met de bestaande infrastructuur rondom de coffeeshops (die er vaak al meer dan 20 jaar zitten) kan deze stroom aan coffeeshoptoeristen niet goed worden verwerkt, waardoor er overlastgevende situaties en gevoelens van onveiligheid bij omwonenden kunnen ontstaan. Venlo heeft deze problematiek opgelost door twee van de vijf coffeeshops naar een locatie aan de grens met ruime parkeergelegenheid te verplaatsen. Hierdoor kan de hele transactie op eigen terrein plaatsvinden en is er minder overlast voor omwonenden.

De gemeente Maastricht en Terneuzen hoopten dit voorbeeld te kunnen volgen, maar kregen te maken met tegenwerking van buurgemeenten. Om in tussentijd toch iets aan de overlastgevende situatie te kunnen doen, startten beide gemeente structurele overleggen waarin de lokale coffeeshopuitbaters, politie en andere betrokken partners samen optrokken om illegale praktijken en de verkeers- en parkeeroverlast rondom de coffeeshops terug te dringen. De burgemeester van Terneuzen nam zelf ook deel aan deze overleggen. Daarnaast vonden er vele informele gesprekken plaats met adviseurs van de coffeeshops, waarin problemen werden besproken en oplossingen werden aangedragen.

In gezamenlijkheid bedachten de gemeente, de verkeerspolitie en de coffeshopondernemers (tijdelijke) oplossingen, om de periode naar de verplaatsing van beide coffeeshops te kunnen overbruggen. Zo plaatste de gemeente bewegwijzeringborden zodat coffeshoptoeristen de coffeeshops makkelijk konden vinden en omwonenden niet hoefden lastig te vallen om de weg te vragen. Ook werd er een grote parkeerplaats aangelegd naast de coffeeshops en werden er parkeerwachters aangesteld om foutparkeerders te beboeten. De coffeshopondernemers ondernamen zelf ook actie door flyers onder de ruitenwissers van klanten te leggen. Ook betaalden zij jaarlijks een bedrag aan de gemeente waarmee preventieactiviteiten konden worden opgezet.

In de rechtszaak die in 2010 tegen een van de coffeeshops in Terneuzen plaatsvond, interpreteerde de rechter deze maatregelen als het faciliteren van de coffeshop. Door gezamenlijk op te trekken met de coffeshopondernemer zou de gemeente een fout signaal hebben afgegeven. De integriteit van de burgemeester werd ter discussie gesteld. Na deze uitspraak haastten andere gemeenten zich om de overlegsituaties die zij met coffeshopondernemers hadden anders op te zetten. Dit voorbeeld laat zien dat samenwerking in sommige gevallen tot integriteitsproblemen kan leiden.

De samenwerking met de coffeeshops laat zich niet duiden vanuit het concessiemodel en nauwelijks duiden vanuit het alliantiemodel. Het gaat meer om een overlegvorm, die ingevuld wordt op de grenzen van het toegestane. Samenwerking is dan ook niet zonder risico en brengt verantwoordelijkheid met zich mee.

2.4.2 De alliantievorm van PPS

In de veiligheidssector is de alliantievorm de meer gebruikelijke en vaker toegepaste vorm van PPS. Allianties kennen een grotere variëteit dan de contractuele vorm, uiteenlopend van incidentele en meer vrijblijvende samenwerking tot de ondertekening van convenanten tussen partners en de oprichting van rechtspersonen. Er bestaan verschillende financieringsvormen (bijvoorbeeld subsidies of eigen bijdragen) en ook de doelstellingen kunnen uiteenlopen van het verwerven van economische schaalvoordelen tot het nastreven van een adviesfunctie (Van Montfort, 2008: 51 en 59). In vergelijking met de concessievorm is de alliantievorm vooral gericht op 'slim samenwerken' in plaats van 'slim aanbesteden' (Van Montfort, 2008: 42). De verhoudingen tussen samenwerkende partijen zijn in veel mindere mate gebaseerd op de hiërarchische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en meer op horizontale verhoudingen en onderling vertrouwen. Doelen en werkwijzen worden zodoende ook niet gebaseerd op sturing en controle vanuit één partij, hoewel een dergelijke netwerksamenwerking uiteraard wel om coördinatie vraagt.

Idealiter vindt de planvorming in gezamenlijk overleg plaats, zo wordt de alliantievorm ook wel doelzoekend, open en projectgenererend genoemd (Esselbrugge en Teisman, 1998: 13 en Eversdijk en Korsten, 2008: 34). In veel gevallen vindt de keuze voor de partners binnen de alliantie daarom ook plaats voordat een concreet plan wordt opgesteld (Eversdijk & Korsten, 2008: 38). De meerwaarde die in de alliantievorm wordt gezocht draait in mindere mate om (kosten)efficiëntie en effectiviteit en heeft een sterkere focus op het delen van kennis en capaciteiten (Edelenbos & Teisman, 2008 en Klijn & Van Twist, 2007). Dit betekent in de praktijk ook dat risico's in de alliantieconstructie verdeeld wordt op basis van de specifieke expertise van de deelnemende partijen. Op deze manier kunnen ook complexe vraagstukken, die de kunde van een enkele partij overschrijden, worden aangepakt.

Met betrekking tot alliantievormen van samenwerking in de Veiligheid merkt Van Os (2007) op dat er vanuit de politie een voorkeur bestaat voor een bepaalde gelijkwaardigheid onder partners, welke zij onder de noemer 'programmasturing' scharen. Specifiek gelet op de rol van de burger in veiligheidsnetwerken onderscheiden Terpstra en Kouwenhoven (2004 en in navolging daarvan ook Scholte, 2008: 229) bovendien vier verschillende vormen van betrokkenheid: informatie-uitwisseling met de overheid, advisering bij of deelname in besluitvorming, zelfredzaamheid en zelfbeheer. Scholte (2008: 229) onderscheidt in de rollen van de burger 'toezicht, advisering, politieondersteuning en activiteiten die het gevoel van veiligheid in de buurt vergroten'.

Hoewel verantwoordelijkheden verdeeld kunnen worden op basis van expertise, wordt de eindverantwoordelijkheid in de meeste gevallen van aan het alliantiemodel gerelateerde PPS-projecten, wel gedeeld. Gedeelde verantwoordelijkheden, samenwerking en netwerkafspraken doen niets af aan de verantwoordingsplicht van bestuurders. Hoe daarmee om te gaan, is in onze netwerk samenleving reeds langere tijd een vraag, die naar onze inschatting ook voor de toekomst actueel blijft.

Private beveiliging in Laren

In 2011 hebben de gemeente Laren, de politie Gooi- en Vechtstreek en Gooiland Beveiliging een samenwerkingsconvenant gesloten. Dit convenant is mede tot stand gekomen in het kader van de beleidsafspraken ‘informatie-gestuurde politie’, die de inzet van de politie meer op risico gebieden benadrukt. In het kader van die nieuwe sturingsvisie passen ook de afspraken die in het convenant zijn gemaakt.

De kern van de afspraak komt erop neer dat de gemeente (in haar verantwoordelijkheid voor veiligheid) een financiële bijdrage levert van tienduizend euro per jaar waarvoor inzet van Gooiland Beveiliging wordt ingekocht. De politie bepaalt vervolgens op basis van de beschikbare informatie wanneer en op welke locaties inzet van het beveiligingsbedrijf plaats heeft. De gemeente toetst daarbij uitsluitend of de inzet in lijn is met de doelstellingen en speerpunten uit de samenwerkingsovereenkomst. Het convenant maakt mogelijk dat de private beveiligers flexibel worden ingezet.

Bijzonder aan deze samenwerking is dat niet alleen Gooiland Beveiliging informatie deelt met de politie. De private beveiligers geven in een dagelijks protocol onder andere hun observaties op straat door aan de politie. Ook de politie deelt op basis van een vooraf opgesteld informatie-uitwisselingsprotocol informatie met de beveiligers. De beveiligers op hun beurt hebben directe toegang tot de politiemeldkamer, waardoor de politie ook direct op meldingen van de beveiligers kan reageren.

De keerzijde van de samenwerking met de private beveiligers, die vanzelfsprekend door hun aanwezigheid en hun blik op de samenleving meer zien dan de politie alleen zou kunnen, blijft in de praktijk toch dat beveiligers burgers zijn. Hun afwegingen omtrent het nemen van risico's en hun bevoegdheden verschillen van die van de politie. Op die plaatsen waar wel beveiliging nodig is, maar niet specifiek een beroep op de bevoegdheden van de politie wordt gedaan, biedt de inzet van private beveiligers meerwaarde.

De samenwerking met private beveiligers in Laren heeft elementen van zowel het alliantiemodel als het consessiemodel. De factoren die hebben mogelijk gemaakt dat deze samenwerking tot stand is gekomen – en die we ook in voorgaand en nog navolgend overzicht van succesfactoren tegenkomen – zijn:

1. De geschiedenis in de gemeente Laren. Rondom de feestdagen zijn er in de afgelopen jaren al goede ervaringen opgedaan met de inzet van private beveiligers van Gooiland Beveiliging in de beveiliging van winkelgebieden.
2. De burgemeester heeft op bestuurlijk niveau het voortouw genomen om de samenwerking tot stand te brengen. Die trekkersrol is belangrijk geweest om ook klassieke obstakels (bijvoorbeeld in het delen van informatie door de politie) te overwinnen.
3. Het gedeelde gevoel van urgentie en de wetenschap dat partijen allen iets te winnen hebben bij de samenwerking heeft geholpen om in relatief weinig tijd de samenwerking tot stand te brengen.

Bij wijze van samenvatting en overzicht geven we hierna de verschillen tussen de beide modellen nog eens overzichtelijk en schematisch weer.

Kenmerken	Concessie- of contractmodel	Alliantie- of partnershipmodel
Type relatie	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Publieke partij specificeert probleem en oplossing/product	Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem en oplossingspecificatie
Scope van project	Neiging naar zoeken van heldere scheidingen eventuele scopeverbredingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen	Neiging naar zoeken scopeverbreding en verbinding elementen
Succesvoorwaarden	Heldere contract en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/project eisen	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking
Management principes	Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)	Meer geënt op principes van procesmanagement (doel zoeken, verbinden en koppelen van actoren activiteiten, en verbinden van beslissingen)
Soort van coproductie	Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding daarna alleen controle geen coproductie	Uitgebreid gedurende hele proces, in begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities.

Bron: L. van der Meer, Allianties in de wijk. Winst van publieke waarde(n)?, Tilburg, 2010

2.5 Succes- (en faal)factoren van PPS

Er zijn vele studies verricht naar succes- en faalfactoren van samenwerkingsverbanden. Zo wijst Boonstra (2007) op het belang van: “aandacht voor procesmanagement; investeren in een gezamenlijke probleemdefinitie; het betrekken van actoren die onderdeel zijn van het probleem of de oplossing; tijd nemen om te manoeuvreren naar interessante uitkomsten; [en] verschillen benoemen en benutten als creatieve bron van vernieuwing” (p. 328-329) van belang. Als faalfactoren noemt hij: “onduidelijkheid over de vorm van de alliantie [...]; ontbreken van voortdurende onderhandeling en afstemming bij partnerschap; [en] onvoldoende oog voor spanningen die voortkomen uit culturele oriëntaties” genoemd (Boonstra, 2007b: 327-328).

Op basis van de grote diversiteit aan theorievorming, praktijkonderzoek en (evaluatie) rapporten kan een ogenschijnlijk onuitputtelijke lijst aan factoren en randvoorwaarden worden afgeleid die in meer of mindere mate, direct of indirect, van invloed zijn op het al dan niet slagen van een PPS-verband. Hoe en of een factor van invloed is, wordt daarbij in sterke mate bepaald door meer variabele factoren, zoals de vorm van het PPS-verband (concessie of alliantie), de doelstelling, de context en de aard van deelnemende actoren van PPS-constructies. Dit maakt het lastig om een exclusieve ‘know-how’ lijst te construeren welke in alle gevallen succes of falen van een dergelijk project zal kunnen verklaren. De opzet van een dergelijke lijst en het omvormen van alle gegeven praktijk-

en/of theoriegerelateerde aanbevelingen, adviezen en scenario's tot een coherent geheel, is wat ons betreft een arbitraire kwestie.

In onderstaand schema geven we de verschillende randvoorwaarden, factoren en aanbevelingen weer die de literatuur op basis van empirische studie naar voren brengt. Het zijn daarmee de succesfactoren voor PPS. Het spreekt voor zich dat het niet opvolgen (c.q. het contra-indicatief handelen) van deze factoren daarmee ook faalfactoren zijn voor PPS.

	Vorbereiding en vaststelling	Organisatie en uitvoering
Concessiemodel	<ul style="list-style-type: none"> • Goede vastlegging risicoverdeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Contractmanagement • Projectmanagement
Alliantiemodel	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillen benoemen als creatieve bron van vernieuwing (Boonstra, 2007: 328-329) • Oog voor spanningen die voortkomen uit culturele oriëntaties in voorbereiding (Boonstra, 2007b: 327-328) • Min of meer permanente structuur van professionals ter ondersteuning van geëngageerde bewoners nodig (Van Stokkom & Toenders, 2009) • Oog voor Creatieve concurrentie tussen ideeën in voorbereiding (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillen benutten als creatieve bron van vernieuwing (Boonstra, 2007: 328-329) • Oog voor spanningen die voortkomen uit culturele oriëntaties (Boonstra, 2007b: 327-328) • Betrekken actoren die deel probleem of oplossing zijn (Boonstra, 2007: 328-329) • Aandacht voor procesmanagement (Boonstra, 2007: 328-329) • Tijd nemen om te manoeuvreren naar interessante uitkomsten (Boonstra, 2007: 328-329) • Tijd voor investeringen in netwerk voor vorming ervan
Algemeen PPS	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid over de vorm van de alliantie (Boonstra, 2007b: 327-328) • Gezamenlijk doelstelling (Boonstra, 2007) • Gezamenlijke probleemdefinitie (Boonstra, 2007: 328-329) • Vaststellen van meerwaarde: inhoudelijke, financiële meerwaarde, procesmatige en/of externe meerwaarde (Boonstra, 2007) • De juiste scope (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006; Schön & Rein, 1994; Koppenjan & Klijn, 2004) • Gemeenschappelijke visie (Van Montfort, 2004) • Procesmanagement (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006; Van Ham & Koppenjan, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voortdurende onderhandeling en afstemming bij partnerschap (Boonstra, 2007b: 327-328) • Vertrouwen (Skelcher & Sullivan 2002) • Noodzaak onorthodoxe gangmakers; charismatisch leiderschap • Creatieve concurrentie tussen ideeën (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006) • Programmasturing (bereidheid voor informatie-uitwisseling; vastleggen taakverdeling en specifieke bijdrage; urgent probleem) • Persoonlijk karakter van samenwerking (Bervoets & Van der Torre, 2008) • Goede manager (trekker/leider) van het samenwerkingsverband (Sullivan & Skelcher, 2002) • Procesmanagement is van goede kwaliteit (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006; Van Ham & Koppenjan, 2002) • Een goede balans tussen snelle projectrealisatie en creativiteit / innovatie (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist, 2006)

3. Een derde richting?

3.1 Inleiding

Hiervoor hebben we het concessiemodel (de contractvorm) en het alliantiemodel (de convenantvorm) van PPS besproken. Deze modellen zijn in zekere zin klassiek, ze komen veelvuldig voor in de samenwerking tussen openbaar bestuur en publieke partijen enerzijds en private partijen anderzijds. Met beide soorten van modellen is in de afgelopen vijftien jaar ervaring opgedaan, wat maakt dat we tot op zekere hoogte weten onder welke omstandigheden en op welke manier ze het beste kunnen worden toegepast. Daarmee behouden ze ook voor de toekomst zeker hun waarde.

Toch zijn deze modellen niet op alle omstandigheden en situaties van samenwerking van toepassing. Onze samenleving is in beweging en op veel domeinen zien we een afnemende rol van de overheid en een toenemende rol van het private en particuliere initiatief. En dat niet alleen in het veiligheidsdomein. Of het nu gaat om burgerinitiatieven in gemeenten die lokale plantsoenen bijhouden of bedrijven die vanuit de gedachte van maatschappelijk verantwoord ondernemen een bijdrage leveren aan het opknappen van wijken, steeds is het startpunt voor vernieuwing en initiatief gelegen bij andere partijen dan de overheid of zelfs bij particulieren. Deze ontwikkeling is ook te zien in de veiligheidssector. In Amsterdam-West bestaat een initiatief van burgers en politie samen waarin buurtbewoners elkaar per sms informeren over verdachte activiteiten en personen als ze in de buurt rondhangen. Private beveiligingsbedrijven die koopvaardij schepen beveiligen stappen in de ruimte die valt daar waar de marine niet in staat is om alle schepen te beveiligen. Straatcoaches staan daar op waar de politie het traditionele gezag op straat heeft verloren. En op kleinere schaal dragen buurtvaders en buurtmoeders ook bij aan de veiligheid op straat. Steeds weer zijn het bedrijven of burgers die de ruimte opvullen die de terugtrekkende overheid laat vallen.

Dit soort initiatief ontstaat vaak uit zichzelf. Het wordt even zo vaak niet aangemoedigd, niet aangespoord en niet uitgelokt, anders dan doordat de overheid ruimtes laat vallen op plaatsen die we de afgelopen decennia tot het publieke domein zijn gaan rekenen. Het bekende concessiemodel voor PPS gaat uit van verticale verhoudingen tussen partners, waarbij samenwerking plaats heeft op basis van handhaafbare afspraken ten opzichte van elkaar. De overheid is vaak initiator van samenwerking die uiteindelijk op een dergelijke manier vorm krijgt. Dat zien we bijvoorbeeld bij de totstandkoming van infrastructurele werken en in het openbaar vervoer. Het alliantiemodel voor PPS gaat uit van horizontale verhoudingen tussen partners, waarbij samenwerking plaats heeft op basis van (vrijwillige) afspraken. De initiator van dergelijke samenwerking is dan vaak nog steeds de overheid, die op zoek is naar partijen die een rol kunnen spelen bij het aanpakken van kwesties die de overheid als problematisch ervaart.

Nu het initiatief voor samenwerking steeds meer van partijen buiten de overheid komt, is de rol van het concessie- en alliantiemodel niet uitgespeeld. Echter, er ontstaan daarnaast

samenwerkingsvormen en initiatieven die zich kenmerken door of en andere vorm van samenwerkingsrelatie of door een vorm van samenwerking tussen publieke en private partijen die we misschien niet in eerste instantie als samenwerking zouden herkennen, maar die dat wel degelijk is. Wij kiezen ervoor hierover te spreken als over ‘een derde richting’. We geven die ook bewust geen naam aangezien die richting nog in ontwikkeling is en onder die richting veel verschillende initiatieven vallen.

In dit hoofdstuk gaan we dan op zoek naar die initiatieven die we niet in klassieke PPS vormen kunnen duiden, maar die wel degelijk de samenwerking tussen publieke en private partijen betreft. Dit hoofdstuk is daarmee deels onderzoeksmatig en beschrijvend van karakter, maar waar het duidingen betreft voor een deel ook essayistisch.

Overigens kan de rol van publieke partijen ook wel eens bijzonder beperkt zijn binnen initiatieven in de derde richting. Dat past in een tijd waarin de rol van de overheid kleiner wordt. Onze tijdgeest is er een waarin mensen en organisaties meer op zoek zijn naar elkaar. Het is een tijd van nieuwe gezamenlijkheid en van ‘samenredzaamheid’. Niet het individualisme staat voorop, maar de saamhorigheid. Dit brengt in de samenleving beweging op gang en die beweging leidt tot initiatieven.

In onderstaand schema geven we de verschillen tussen het concessie- en het alliantiemodel weer in relatie tot die derde richting. Vanzelfsprekend zijn we hierin niet compleet. We geven een indruk van de verhoudingen.

Kenmerken	Concessiemodel	Alliantiemodel	Derde richting
Monitoring	Metten	Evalueren	Verhalen vertellen
Focus	Vraaggericht	Probleemgericht	Passie gericht
Faciliteren	Afdwingbaar	Vrijwillig	Toevallig
Rol overheid	Sturen	Coproduceren	Faciliteren
Relatie	Bovenschikking	Nevenschikking	Co-existentie

3.2 Routes in de derde richting

Uit ons onderzoek en de gevoerde gesprekken komt naar voren dat deze nieuwe, andere, derde richting naast, tussen of boven de klassieke modellen voor PPS richting krijgt langs drie routes. We zetten die routes hierna kort naast elkaar:

- *Veiligheid als kernactiviteit.* Private partijen bewegen zich op het vlak van publiek en nemen daar taken op zich die we voorheen tot de publieke verantwoordelijkheid gerekend zouden hebben. Voor het veiligheidsdomein betekent dit dat andere partijen dan de overheid verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid. In het veiligheidsdomein is dan bijvoorbeeld te denken aan private beveiligers die in de publieke ruimte surveilleren, niet in opdracht van de overheid, maar in opdracht van private bedrijven die zo hun eigendommen laten beveiligen. Voor de overheid bestaat de uitdaging erin zich tot dergelijke ontwikkelingen te verhouden en die verhouding zal in de praktijk weer

afhankelijk zijn van de achterliggende intenties van private partijen en particulieren die initiatieven nemen.

- *Veiligheid als bijproduct.* Private partijen nemen ook initiatieven op (met name) economisch terrein waarbij veiligheid een bijproduct is van de activiteiten en initiatieven die zijn genomen. De centrale gedachte hierbij is dat de vestiging van bedrijven, maar ook bijvoorbeeld het intensiveren van inspanningen op de arbeidsparticipatie (betaald dan wel vrijwillig) een bijdrage levert aan de veiligheid en dan in ieder geval de gevoelens van veiligheid op straat. Het opknappen van vastgoed (of het nu winkelcentra zijn of bedrijventerreinen) leidt ook tot meer veiligheid.
- *Veiligheid als interactieproces.* Veiligheid, zeker op straat, is niet alleen feitelijkheid, maar vaak en vooral ook een subjectief gegeven. Die subjectieve gevoelens worden beïnvloed door (voor)oordelen die mensen hebben en kunnen worden weggenomen door kennis en ervaringen. Kennen en gekend worden is belangrijk. Veiligheid is dan ook te beïnvloeden door mensen meer kennis van elkaar te laten hebben. In dat verband doen zich initiatieven voor van bijvoorbeeld ‘story telling’ waarin groepen mensen die normaal niet met elkaar interacteren in een wijk, door een georganiseerd gesprek elkaar leren kennen en een toegenomen gevoel van veiligheid ervaren.

Hierna werken we deze drie routes nader uit. We doen dat steeds aan de hand van een voorbeeld dat exemplarisch is voor deze route in de derde richting. Die voorbeelden zijn steeds uitdrukking van een bepaald belang dat in deze route aanwezig is.

3.2.1 Veiligheid als kernactiviteit

In 2006 start beveiligingsbedrijf To Serve and Protect als eerste op verzoek van de gemeente Amsterdam een project met straatcoaches. Straatcoaches proberen met jongeren in contact te komen en hen te bewegen hun vrije tijd beter te besteden. Ze zijn een aanspreekpunt en coach voor jongeren die in hun vrije uren op straat rondzwerven en overlast veroorzaken. In geval van calamiteiten met jongeren in een buurt ondersteunt de straatcoach de politie. Ook levert de straatcoach een bijdrage aan de kennisontwikkeling over wijken. Door rapportages op te maken van zijn belevenissen op straat, draagt de straatcoach bij aan de ontwikkeling van statistische kennis over wijken. Informatie die tussen partners kan worden gedeeld.

Straatcoaches zijn beveiligingsmedewerkers die de taal van de straat spreken en jongeren die overlast veroorzaken aanspreken. Kenmerkend is dat straatcoaches zelf vaak niet van onbesproken gedrag zijn. Ze kennen de taal van de straat, omdat ze bijvoorbeeld zelf ooit hangjongere waren en overlast veroorzaakten. Inmiddels zijn straatcoaches in verschillende gemeenten actief, van Rheden tot Culemborg en Almere.

Straatcoaches worden ingezet vanuit het oogpunt om de veiligheid te vergroten en de overlast terug te brengen. Hun aanwezigheid en het feit dat zij de zaken in de gaten houden, dragen bij aan het veiligheidsgevoel. Daarbij zijn straatcoaches zelf overigens medewerkers van een beveiligingsorganisatie die de straatcoaches als betaalde dienst in

de markt zet. Het ondernemerschap richt zich hier dan ook direct op veiligheid. Gelijktijdig is er in dit soort ondernemingen ook idealisme aanwezig. Bijdragen aan de verbetering van het klimaat op straat en aan een veilige, prettige omgeving past in het perspectief van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

3.2.2 Veiligheid als bijproduct

Wanneer Jumbo Supermarkten bij een van zijn filialen opmerkt dat er een probleem ontstaat in de publieke ruimte (jongeren veroorzaken overlast op het bankje pal voor de ingang van de supermarkt) neemt de supermarktketen contact op met de wijkagent, welke op zijn beurt al snel jongerenwerk uitnodigt voor gesprek. Deze gesprekken leiden ertoe dat een stagiair vanuit de politieacademie door Jumbo wordt verzocht om een scriptie over de kwestie te schrijven. De aanbevelingen uit deze scriptie worden opgevolgd. Het bankje wordt ongeveer dertig meter verplaatst naar een punt waar zich in de zomermaanden ook nog eens een mooie ligweide bevindt, jongerenwerk peilt met enig regelmaat de behoeftes van de jongeren, Jumbo houdt de publieke ruimte schoon (maakt bijvoorbeeld overvolle prullenbakken leeg) en de politie houdt toezicht.

Het is een klein voorbeeld dat laat zien hoe zonder grote contracten of convenanten samenwerking tussen partijen kan werken, op kleine schaal rondom concrete kleine kwesties. In algemene zin besteden supermarkten veel aandacht aan veiligheid. Niet alleen productveiligheid is daarbij belangrijk. Beveiliging tegen winkeldiefstal is al snel even belangrijk en voor het winkelend publiek telt de veiligheid en de algehele sfeer op straat en in het winkelcentrum. Daarmee is ook die veiligheid in de publieke ruimte richting de ingang van de supermarkt voor de supermarkt relevant. Het spreekt voor zich dat dit gegeven ook op andere (detailhandel)winkels van toepassing is, maar doorgaans zijn de supermarkten in winkelpassages toch de grootste ondernemingen en hebben daarmee de breedste schouders om mogelijke veranderingen te dragen. Jumbo is daarin ook niet de enige supermarktketen die actief is waar het gaat om veiligheid. Albert Heijn is bekend om zijn initiatieven in wijken waarbij hangjongeren door middel van een baantje bij de Albert Heijn in het arbeidsproces worden betrokken om zo de veiligheid op straat te vergroten.

Overigens is in winkelgebieden en winkelcentra vaak sprake van een semipublieke ruimte waar de publieke en private delen geruisloos en onzichtbaar voor de winkelende burger in elkaar overlopen. Dat gezellige en levendige winkelcentrum dat overdag een publieke ruimte lijkt, wordt om tien uur 's avonds op last van de winkeliersvereniging afgesloten en openbaart daarmee meteen zijn private karakter. Deze semipublieke ruimten brengen ook een gedeelde publiek-private verantwoordelijkheid met zich mee voor de veiligheid en de beveiliging. Zo dwingen de architectuur en ruimtelijke ordening de publieke en de private partijen als vanzelf tot samenwerking bij het bevorderen van de veiligheid.

Kern van de veiligheid als bijproduct is dat het ook in het ondernemersbelang is om veiligheid in de publieke ruimte te borgen. Dat is daarbij echter niet alleen een uitdrukking van eigenbelang, maar ook van idealisme en maatschappelijk verantwoord

ondernemen. Het laten of doen ontstaan van veiligheid als bijproduct van ondernemerschap is daarbij dus ook een opgave die zich kenmerkt door het aanspreken van de belangen van ondernemers.

Wat winkelketens doen verschilt bovendien. Waar de ene keten zich beperkt tot preventieve en repressieve maatregelen, gaat de andere keten zelfs zover om zelf opsporing te doen door op bijvoorbeeld de zwarte markt in Beverwijk op zoek te gaan naar producten uit de eigen winkels.

Overigens kunnen de belangen van de tot elkaar veroordeelde publieke en private partijen elkaar ook op het gebied van de veiligheid wel eens in de weg zitten. De ondernemer zal afwijkend gedrag al snel als storend ervaren en de private beveiliging er op afsturen, terwijl het referentiekader van de politie wellicht wat ruimer is en zij enige variëteit in het straatbeeld normaal vindt en pas optreedt als er echt sprake is van overlast.

3.2.3 Veiligheid als interactieproces

Zoals gezegd is gevoel van veiligheid ook een kwestie van beelden die we hebben van de ander. Projecten die op wederzijds begrip zijn gericht kunnen, via een omweg ook zorgen voor meer gevoel van veiligheid. De door sommigen inmiddels verguisde buurtbarbecues, of projecten die er op gericht zijn verhalen over de wijk of over elkaars achtergronden en geschiedenissen aan elkaar te vertellen kunnen buurtbewoners nader tot elkaar brengen en voor meer onderling begrip zorgen. Ook wordt het elkaar aanspreken op zaken eenvoudiger als je elkaar kent en begrijpt. De overheid heeft hier veelal een faciliterende rol. Dat kan door ruimte of geld ter beschikking te stellen.

Het gaat hier vaak om initiatieven die starten als projecten om de sociale samenhang in een wijk te versterken, bewoners te 'empoweren' of de actief burgerschap te stimuleren (zie voor vele voorbeelden: www.movisie.nl), maar die indirect ook het gevoel van veiligheid in een wijk kunnen stimuleren.

Een ander voorbeeld van het belang van kennen en gekend worden vinden we in de coffeeshop branche. Op 18 oktober 2006 nodigde de Vereniging Rotterdamse Coffeeshop Ondernemers (VRCO) alle gemeenteraadsleden en B&W uit voor een politieke toer langs een aantal Rotterdamse coffeeshops. De VRCO hoopte de raadsleden op een ludieke manier iets wijzer te maken, zodat zij een wat realistischer beeld zouden krijgen van coffeeshops en blowers. Het werkbezoek was tot in de puntjes geregeld. Er was een toerbusje gehuurd, waar de deelnemers om 18 uur voor het stadhuis konden instappen en ze werden precies om half negen weer afgezet voor het stadhuis. De eerste stop was bij coffeeshop 'De Stichting' die zich vooral richt op medicinale consumenten van cannabis. Toen het gezelschap in de shop een aantal zieke bejaarden in rolstoelen aantrof in plaats van blowende jongeren, waren ze erg verbaasd. De blowende patiënten vertelden de raadsleden hoe marihuana hun leven had verbeterd. Een mevrouw zei dat zij door haar cannabisgebruik minder andere medicijnen met vaak nare bijwerkingen hoefde te gebruiken. In de bus bleek dat het bezoek grote indruk had gemaakt op het gezelschap. De volgende stop was bij coffeeshop Out of Time. Daar legden twee consumenten het

gezelschap uit dat de kwaliteit van de wiet in coffeeshops steeds meer achteruit gaat. Zij wilden daarom dat er controles zouden komen op de kwaliteit van wiet. In de laatste coffeeshop discussieerden de raadsleden met een groep allochtone blowers over discriminatie.

Bij de uitnodiging zat ook een uitgebreid voorlichtingspakket. Tijdens de busreis werd de kennis van de raadsleden getest middels een enquête. De raadsleden bleken veel moeite te hebben met simpele vragen als ‘Mag uw zoon van 16 jaar een Breezer bestellen in een café?’ (Ja) of ‘Mag uw zoon van 17 jaar die volgende week 18 jaar wordt een jointje kopen?’ (Nee). Niemand wist het antwoord op de vraag naar de gedoogcriteria waar coffeeshops zich aan moeten houden. TV Rijnmond maakte opnames en zond deze dezelfde avond uit. De raadsleden lieten zich achteraf zeer positief uit over deze politieke toer. Een van hen zei: “Als je het in de praktijk ziet, kun je je beter voorstellen wat er speelt en krijg je ook een beter beeld van de problemen.” Voor de meeste was het de eerste keer dat zij in een coffeeshop kwamen. Door dit werkbezoek verbeterde de contacten tussen de coffeeshopondernemers en de lokale politici aanzienlijk.

3.2.4 Tussen idealisme en eigenbelang

Voorgaand betoog laat zien dat betrokkenheid bij de publieke zaak en eigenbelang niet alleen zeer wel gelijktijdig mogelijk zijn als het om maatschappelijke veiligheid gaat, maar dat zij elkaar juist ook versterken. Ondernemers en bedrijven denken niet alleen maar met hun portemonnee, ze hebben ook belangen waar het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen. Gelijktijdig laten ondernemers zich niet alleen maar leiden door hun maatschappelijke opgave en de verwachtingen die we als samenleving, zeker in tijden van weinig geld, aan ze hebben. De uitdaging om initiatieven vanuit de ondernemershoek uit te lokken ligt in het vinden van passende combinaties van eigenbelang en betrokkenheid bij de publieke zaak, waarbij eigenbelang doorgaans wel een direct vertaling naar de omzet kent.

3.3 Verhouding zoeken tot de derde richting

Voor de overheid, en in de praktijk zal het daarbij doorgaans om gemeenten gaan, is het ingewikkeld om een verhouding te vinden tot initiatieven die wij ‘de derde richting’ hebben genoemd. Ze spelen zich af op een terrein – veiligheid – waar de gemeente slechts voor een deel over gaat (of beter gezegd waar naast haar ook andere partijen een verantwoordelijkheid dragen) en waarover toch in de politieke arena verantwoording afgelegd dient te worden.

Hoe de overheid zich tot de initiatieven in de ‘derde richting’ verhoudt, is voor die initiatieven zelf vaak helemaal niet zo relevant. Ze komen toch wel van de grond, omdat partijen buiten de overheid daarvoor kiezen en geen toestemming vragen. Voor de overheid zelf maakt het echter wel uit, omdat zij afhankelijk van de rol die zij kiest, niet alleen de beeldvorming omtrent zichzelf en de initiatieven mede bepaalt, maar ook bepaalt hoe die initiatieven voor het gemeentelijk beleid van nut kunnen zijn. De vraag is dus niet wat de overheid doet om het ontstaan van dit soort initiatieven mogelijk te

maken, maar veel meer wat de overheid doet om de initiatieven als onderdeel van het eigen beleid te kunnen framen en er gebruik van te maken. We onderscheiden tenminste de in onderstaand schema weergegeven vier strategische rollen voor de overheid.

Strategie	Kansen	Risico's
Faciliteren	Mede richting geven aan initiatieven en de ontwikkeling die ze inzetten.	Overmatige bemoeizucht van de overheid met eigen initiatief van private partijen en particuliere personen.
Verbinden	Nieuwe initiatieven op gang helpen door partijen op zoek naar elkaar in contact te brengen.	Nieuwe afhankelijkheden creëren die de totstandkoming van initiatieven bemoeilijken.
Uitlokken	Duizend bloemen laten bloeien op de kracht van de ondernemende partijen.	Er melden zich alleen de 'usual suspects' die weinig vernieuwend zijn.
Op zijn beloop laten	Zelforganisatie bepaalt in welke mate initiatieven zich ontwikkelen en wanneer ze weer ophouden.	Gebrek aan grip op ontwikkelingen en initiatieven waardoor richting en samenhang verdwijnt.

Iedere verandering heeft tijd nodig en gedijt bij experimenteeruimte. Voor het incorporeren van nieuwe maatschappelijke initiatieven voor veiligheid en het vinden van een passende verhouding van de gemeente tot die initiatieven (c.q. voor het opzetten van vernieuwende samenwerkingsvormen) zijn eveneens tijd en experimenteeruimte nodig. De ontwikkelingen op dit vlak zijn zeker nog niet voltooid.

Interessant is hier dat die experimenteeruimte zich ook bewust laat vormgeven. Maatschappelijk of privaat initiatief op het gebied van veiligheid hoeft geen kwestie te zijn van 'het laten gebeuren'. Het 'Living Lab Veiligheid' (LLV) is een proeftuin voor innovatieve producten, diensten en concepten op het gebied van sociale veiligheid in en om de regio Haaglanden.⁶ Er wordt bekeken hoe de praktische samenwerking tussen verschillende partijen zodanig tot stand kan komen dat veiligheidsinterventies effectiever worden.

De initiatiefnemers (TNO, De Haagse Hogeschool, PSIC, Twynstra Gudde en het Verwey-Jonker Instituut) beogen het Living Lab Veiligheid te laten uitgroeien tot een plek waar producenten en dienstverleners hun veiligheidsproducten kunnen testen in een echte omgeving.⁷ Naast het economisch doel, de vergroting van de economische bedrijvigheid in en rondom Den Haag, is er een maatschappelijk aspect, in de experimenten wordt namelijk ook gekeken naar de effectiviteit van veiligheidsinterventies en de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt. Dit moet zorgen voor meer veiligheid en tegelijkertijd een stimulans zijn voor de regionale economie. Binnen het Living Lab Veiligheid wordt op drie grondslagen gewerkt aan de toekomst, te weten:

⁶ Voor deze en meer informatie en uitleg zie www.livinglabveiligheid.nl.

⁷ Het project wordt ondersteund door de gemeente Den Haag en het ministerie van Economische Zaken.

- *Experimenteren:* hierbij gaat het om resultaatgerichte begeleiding van proeven en experimenten om de effectiviteit en de kwaliteit van veiligheidsproducten of -diensten te toetsen en verbeteren.
- *Makelen:* hierbij gaat het om het verbinden van kennis, kunde en mensen voor de opdrachtgevers van het LLV.
- *Creëren:* hierbij gaat het om het creëren van innovatieve oplossingen voor producten of diensten.

Zo is er een mogelijkheid geschapen om PPS initiatieven te testen in een omgeving die in PPS verband wordt vormgegeven. Immers, Living Lab Veiligheid is zelf een PPS samenwerking door de participatie en ondersteuning van de gemeente Den Haag en het Ministerie van Economische Zaken.

4. Naar een agenda voor de toekomst?

4.1 Wanneer is welk model bruikbaar?

De conclusie uit de voorgaande twee hoofdstukken moet toch vooral zijn dat het concessiemodel, het alliantiemodel en de derde richting allemaal naast elkaar bruikbaar zijn en vooral inzetbaar zijn in verschillende situaties en onder verschillende omstandigheden. In onderstaand schema geven we van alle drie de modellen naast elkaar weer hoe ze zich op enkele omstandigheden of situaties tot elkaar verhouden. Dit schema biedt een handvat bij het inschatten van omstandigheden en situaties en het bepalen van het passende model. Daarbij zal het in de praktijk doorgaans zo zijn dat specifieke situaties niet precies passen bij de ideaaltypische kenmerken van één bepaald model.

Factoren	Concessiemodel	Alliantiemodel	Derde richting
Partner(s)	Beperkt aantal en bekend	Omvangrijk aantal en bekend	Omvangrijk aantal en (vooraf) onbekend
Oplossingsrichting	Scherp gedefinieerd	Duidelijk binnen kaders	Zoekend, toeval en ontmoetingen organiseren
Probleem	Duidelijk en consensus	Onderdeel van de onderhandeling	Bevindt zich in ander domein. Bijdrage aan veiligheid is afgeleide
Overeenkomst	Uitvoeren	Ontwikkelen	Uitlokken
Samenhang	Integraal	Verbanden	Versnipperd
Rol van geld	Geld aantrekken via PPS	Met investeringen PPS mogelijk maken	Met strooigeld als smeeroilie PPS mogelijk maken

Het concessiemodel is dus vooral bruikbaar in situaties waarin duidelijk is met welke partijen samengewerkt gaat worden, waarin problemen en oplossingsrichtingen helder zijn en daarover ook consensus bestaat. De samenwerking is er dan ook doorgaans een van het integraal en in samenhang uitvoeren van een programma van eisen of plan. De overheid gebruikt het model doorgaans om geld aan te trekken, al is dat niet perse nodig, en daarmee investeringen van andere partijen dan haarzelf in de publieke ruimte te bewerkstelligen.

Het alliantiemodel is op zijn beurt vooral toepasbaar in situaties waarin de partners wel bekend zijn, maar hun aantal omvangrijk is, hun belangen uiteenlopen en er nog gezocht wordt naar een gezamenlijke probleemdefinitie. De oplossing wordt dan onderdeel van de onderhandelingen tussen partijen die samen ontwikkelen. Doorgaans wordt het alliantiemodel gebruikt voor omstandigheden waar partijen vooral zelf capaciteit inzetten en samenwerken op basis van gegevensuitwisseling en gemeenschappelijke projecten. De rol van geld is in die situaties minder groot.

De derde richting tot slot is als model vooral van toepassing op situaties waarin veel onverwachte variabelen en toevalsfactoren aanwezig zijn. In het vorige hoofdstuk is daarop al uitgebreider ingegaan.

De neiging zou kunnen zijn om de klassieke modellen van concessies en allianties als iets van het verleden te bestempelen. Dat zou onterecht zijn. Deze modellen zijn ook in de huidige tijdgeest van bezuinigingen en krimp nog steeds van waarde. Immers, waarom zouden we niet een keer de veiligheid in een complete wijk met behulp van een concessie integraal bij één partij beleggen, die dan activiteiten ontplooit om de veiligheid te verhogen en dient te voldoen aan vooraf afgesproken standaarden, zoals beveiligingsbedrijven nu ook prestatiestandaarden hebben voor specifieke projecten? Of waarom zouden we in een alliantiemodel niet een keer een sponsorafpraak kunnen maken voor de politie? Particulieren of bedrijven die dat wensen kunnen dan een politieagent sponsoren. De politie kan dan die noodzakelijke surveillances uitvoeren die door alle bezuinigingen van het programma zijn gehaald.

Het zijn vanzelfsprekend voorbeelden en ideeën die in onze huidige tijdgeest op praktische en voorlopig ook juridische bezwaren stoten. Tot er iemand een keer het initiatief neemt en een politieagent een sponsorcontract aanbiedt of er een keer een ondernemer opstaat die de burgemeester van een middelgrote stad aanbiedt voor gepaste vergoeding de veiligheid in een bepaalde wijk naar een gewenst niveau te brengen. Zo onrealistisch als dat misschien klinkt is dat niet. Immers, in recente jaren hebben verschillende ondernemers al aan gemeenten aangeboden hun volledige bestand aan uitkeringsgerechtigden en de betaling van de uitkeringen te willen overnemen als zij ook het beschikbare re-integratiegeld krijgen. Tot op heden is een dergelijke samenwerking niet tot stand gekomen, ook omdat we er de keerzijde niet precies van overzien en er ook fundamentele bezwaren overwonnen dienen te worden. Gelijktijdig passen ideeën en initiatieven als deze in onze huidige tijdgeest en maken ze het mogelijk om ook in tijden van weinig geld stappen voorwaarts te maken. Het denken in termen van dit soort 'kantelingen' kan ons wel zicht geven op onverwachte mogelijkheden.

4.2 Voortbouwen op het bekende

De afgelopen tien jaar is er redelijk veel onderzoek naar vormen van samenwerking op het gebied van veiligheid gedaan.⁸ Maar dat betekent niet dat alle facetten ervan reeds goed in kaart werden gebracht. De resultaten overziende springen twee punten in het oog.

⁸ Baardewijk, J.K. van, G. van den Brink & P. van Os (2007) *Meer heterdaadkracht. 'Aanhoudend in de buurt'. Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij directe opsporing* (Apeldoorn: Politieacademie); Bervoets, E. & E. van der Torre (2008) *Bij de tijd. Wijkagenten in Hollands Midden. Beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken* (COT); Brink, G. van den, M. Straver & P. Tops (2007a), 'Management als rookgordijn' in: *Bestuurskunde* jaargang 16 (2007) nummer 4, p. 33-40; Brink, G. van den red. (2007b) *Prachtwijken ?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker); Brink, G. van den & M. Bruinsma red. (2009) *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk* (Apeldoorn: Politie en Wetenschap); Brink, G. van den (2010) *Empathie & handhaving* (Apeldoorn: Politieacademie); Brink, G. van den & M. Bruinsma (2011) *Rapportage Veilige Buurt Teams* (Apeldoorn: Politieacademie) in voorbereiding; Os, P. & A. van Campen (2007) *Programmasturing. Een overzicht van praktijken en denkbeelden* (Apeldoorn: Politieacademie); Stokkom, B. van & Nelleke Toenders (2009) *Actieve burgers in onveilige wijken. De 'sociale cohesie' voorbij* (Amsterdam: Amsterdam Univers); Straver, M., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009) *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur* (Dordrecht: Stichting SMVP producties); Straver, M., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2010) *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk* (Apeldoorn: Politieacademie); Terpstra, J. & R. van Kouwenhove (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg* (Zeist: Uitgeverij Kerckebosch); Terpstra, J.

Ten eerste gaat de aandacht vooral uit naar het optreden van de politie en naar de manier waarop politiefunctionarissen samenwerken met anderen. Dit betekent dat het perspectief van de publieke zaak vooralsnog domineert. Het private perspectief komt onvoldoende uit de verf.

Ten tweede is vooral aandacht aan de lokale schaal besteed dat wil zeggen de samenwerking tussen individuele functionarissen resp. organisaties op plaatselijk niveau. Onderzoek naar samenwerking op een hoger schaalniveau lijkt nog in de kinderschoenen te staan. Ofschoon de nu beschikbare studies dus verre van volledig zijn, laten zij wel een aantal voor dit onderzoek relevante conclusies toe. Uitgaande van een vorig jaar verschenen overzichtsstudie door het lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politieacademie komen de voornaamste conclusies op het volgende neer (Van den Brink 2010).

In Nederland heerst al geruime tijd de mening dat veiligheidszorg om een integrale aanpak vraagt. De politie speelt hierin uiteraard een centrale rol, maar kan haar werk niet doen wanneer andere partijen aan de kant blijven staan. Dat roept twee vragen op: Wie zijn die andere partijen dan? En: Hoe komen ze tot samenwerking? Bij het gebiedsgebonden werken heeft de politie vooral van doen met de gemeente, plaatselijke ondernemers, wijkbewoners en allerlei professionals. Die laatste groep wordt gevormd door een bonte verzameling waartoe - afhankelijk van de lokale situatie - woningcorporaties, scholen, jeugdzorg, welzijnswerkers, sociale diensten, kerken, regionale kranten of moskeeën gerekend kunnen worden. Onder deze partners neemt de gemeente een bijzondere positie in, omdat de regie over de veiligheidsbeleid aan haar is toebedacht.

De politie zelf heeft voorkeur voor programmasturing (Van Os 2007). Het idee daarvan is dat partijen elkaar als gelijkwaardige partners zien en elk hun eigen verantwoordelijkheid inbrengen. Negatief geformuleerd is programmasturing een vorm van samenwerking zonder onderlinge hiërarchie. Het gaat om professionals met een diverse achtergrond die de eigen inzichten, competenties en instrumenten ter beschikking stellen aan anderen. Een beslissend punt is de bereidheid van partners om zoveel mogelijk informatie uit te wisselen. Een ander punt is dat de onderlinge taakverdeling van tevoren in een programma tot samenwerking wordt vastgelegd en afgesproken wordt wat de specifieke bijdrage is die iedereen zal leveren.

Het risico van deze aanpak is dat een papieren realiteit ontstaat. De pleitbezorgers van programmasturing zijn zich van dit risico bewust. Ze benadrukken daarom dat het niet om vergaderen, maar om het behalen van praktische resultaten gaat. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om de verzameling van samenwerkende partijen zo breed mogelijk te laten zijn. Programmasturing beperkt zich tot partijen met een direct belang, een duidelijk mandaat en voldoende doorzettingsmacht. Verder is het niveau van de uitvoering belangrijker dan het niveau van de formele besluitvorming: echte samenwerking krijgt gestalte op de werkvloer en is op onderling vertrouwen gebaseerd.

(2008) *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk* (Apeldoorn: Politie en wetenschap).

Daarom zijn korte lijnen van belang: het gaat niet om samen praten, maar om samen handelen.

Een laatste punt is dat programmasturing het antwoord op een urgent probleem moet zijn. Ze functioneert het beste wanneer burgers, gemeente en professionals het besef delen dat een ernstig probleem bestaat dat men niet op de gebruikelijke wijze kan oplossen. Partijen moeten ervan doordrongen zijn dat samenwerking de enige mogelijkheid is om iets aan het betreffende probleem te doen.

Overigens hangt het welslagen van deze onderneming vaak af van enkele onorthodoxe gangmakers, bevlogen mensen die hart voor de zaak hebben en zich niet al te veel van de formele procedures aantrekken. Die gangmaker kan zowel een professional als een wijkbewoner zijn. Het meest effectief is de inzet van een plaatselijke gezagsdrager die met zijn of haar volle gewicht de samenwerking ondersteunt. Dat vraagt om een vorm van bestuurlijke of politieke moed die in een land als Nederland - waar men graag aan formele procedures en brede consultatie hangt - niet al te ruim voorhanden is.

4.3 De relaties van de politie

Hierna gaan we dieper in op de relatie van de politie met verschillende partners in het veiligheidsdomein. Als het gaat om veiligheid is de politie doorgaans de meest in het oog springende speler.

4.4.1 Politie en lokale overheid

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat beide partijen elkaar als partner serieus nemen en dat in de meeste gevallen sprake is van goede betrekkingen. Wel duiken regelmatig cultuurverschillen tussen beide organisaties op. De wereld van het politiebureau is een heel andere dan de wereld van het gemeentehuis. Tegelijkertijd zien we dat dit soort verschillen door beide partijen wordt geaccepteerd en dat ze het samenwerken niet hoeven te verhinderen (Straver 2009).

4.4.2 Politie en andere professionals

Het streven naar een gemeenschappelijke veiligheidsaanpak brengt met zich mee dat de politie niet alleen met de plaatselijke overheid, maar ook met andere professionele – publieke en private – organisaties samenwerkt. Het aangrijpingspunt ligt niet zelden bij het problematisch gedrag van jongeren. We nemen in Nederland langzaam maar zeker afscheid van de situatie dat uiteenlopende instanties (denk aan jeugdzorg, maatschappelijk werk, reclassering, leerplichtambtenaar, sociale dienst, woningcorporatie, sportvereniging, RIAGG, vrijwilligerswerk, welzijnswerk of GGD) zich elk op een eigen wijze voor gezinnen en/of jongeren met problemen inzetten. Elk van die instanties beseft vandaag de dag dat een gezamenlijk optreden geboden is. Vandaar dat vele netwerken gevormd zijn waarin professionals met uiteenlopende achtergronden elkaar opzoeken. Het is interessant te zien dat de politie vrijwel altijd in die netwerken aanwezig is (Terpstra & Van Kouwenhove 2004).

Eén van de meest voorkomende problemen is dat deze publieke en private professionele organisaties heel verschillend aankijken tegen een situatie. Bezien vanuit de politie speelt dat vooral bij professionals in het welzijnswerk, de zorg of de hulpverlening. Er blijkt niet alleen onenigheid te zijn over de omschrijving van een probleem, maar ook over de manier waarop je dat zou moeten aanpakken, over de middelen die je daarbij mag inzetten en over de achterliggende waarden van waaruit de professionals hun werk doen. Dit wordt nog eens bevestigd door een onderzoek dat momenteel naar het functioneren van de Veilige Buurt Teams wordt gedaan (Van den Brink & Bruinsma 2011, in voorbereiding).

Het contrast tussen een wijkagent en een hulpverlener is een duidelijk voorbeeld, maar het doet zich ook voor tussen de politie en andere instanties. Dat geldt zelfs wanneer die instanties aan dezelfde kant van het probleem werken. Hoewel de buitenstaander denkt dat politie en het Openbaar Ministerie een gedeeld belang hebben (zoals het oppakken en veroordelen van jeugdige veelplegers), zitten ze in de praktijk lang niet altijd op dezelfde lijn. Wanneer veelplegers na korte tijd weer op straat lopen of een lichte straf krijgen, kan dat onder politiefunctionarissen forse ergernis oproepen.

Tal van onderzoeken laat zien dat de kans op succes het grootste is wanneer de lijnen kort en persoonlijk van karakter zijn. Laat men terughoudend blijven met netwerken die een sterk institutionele aspect hebben. Liever niet teveel vergaderingen, formele besluitvorming, het maken van notulen et cetera. Het werkt veel beter wanneer politiefunctionarissen en andere professionals een zeker vertrouwen koesteren, elkaar op informele basis raadplegen, een persoonlijke band ontwikkelen, het eens worden over de aanpak van concrete vraagstukken en regelmatig bij elkaar over de vloer komen (Bervoets & Van der Torre 2008).

Welke omstandigheden maken dat samenwerking in de praktijk zo moeilijk is? Meerdere factoren (kunnen) ertoe leiden dat professionals zich in hun eigen wereld terugtrekken. Bijvoorbeeld wanneer de samenwerking onvoldoende aansluit bij de eigen kerntaak (Straver 2010). Vrijwel alle organisaties in de (semi-)publieke sector kampen met een tekort aan tijd, capaciteit of geld en trekken zich wanneer het moeilijk wordt terug op hun *core business*. Dat wordt alleen maar erger wanneer die organisaties zijn ingericht volgens de richtlijnen van het *New Public Management* en medewerkers aan meetbare doelstellingen moeten voldoen (Van den Brink e.a. 2007).

Het bovenstaande laat slechts de conclusie toe dat samenwerken in de praktijk niet zo eenvoudig is. Toch zijn er voldoende voorbeelden van een succesvolle samenwerking. Denk bijvoorbeeld aan de gemeente Hoofddorp waar zich grote problemen op het gebied van de integratie voordeden. Of aan de rellen die zich in het voorjaar van 2007 voordeden in de Utrechtse wijk Ondiep na de dood van een wijkbewoner door een politiekogel (Van den Brink & Bruinsma 2009). Die problemen zijn zover wij hebben kunnen nagaan opgelost.

We kunnen een aantal succesfactoren onderscheiden, die ook voor de toekomst waarde hebben:

a. Tijd

Het opbouwen van professionele publiek-private netwerken en het toewerken naar echte oplossingen vergt tijd, juist omdat informele contacten en persoonlijke ervaringen daarbij een voorname rol spelen. Bovendien kost het onderhouden van een netwerk vaak nóg meer tijd dan de vorming ervan. We mogen dan ook niet verwachten dat de waarde van de gemeenschappelijke veiligheidszorg direct zichtbaar is. Het gaat om investeringen waarvan het 'nut' zich pas na jaren openbaart (Terpstra 2008).

b. Kleinschaligheid

Het probleem van beleidsmakers is dat ze vaak grootschalig denken en daarbij veelal de korte termijn op het oog hebben. Het omgekeerde zou beter zijn: oog hebben voor kleinschaligheid en daarbij op langere termijn denken. In elk geval dient de politie in haar eigen beleid een consistente lijn te volgen en die over een reeks van jaren vol te houden. Tussentijdse wijzingen als gevolg van bezuinigingen, politieke verkiezingen of het aantreden van een nieuwe chef kunnen desastreus uitpakken.

c. Cultureel en moreel perspectief

Behalve aan een langere termijn moeten professionele organisaties meer aandacht schenken aan de normatieve kant van het veiligheidsbeleid. Ofschoon het risico van asociale of criminele gedragingen door achterstanden op economische en fysiek gebied versterkt wordt, is een toename van veiligheid geen vanzelfsprekende zaak. Er wordt te gemakkelijk gedacht dat men problemen op het gebied van opvoeding, gezondheid, discriminatie, verslaving of agressief optreden door inkomensverbetering of fysieke renovatie kan oplossen. Maar om die situatie te verbeteren moet men individuele bewoners ook een cultureel en moreel perspectief bieden (Van den Brink, 2007).

4.4.3 Politie en burgers

Hoewel men kan twisten over de vraag in hoeverre de samenwerking tussen politie en buurtbewoners of burgers als een vorm van PPS te beschouwen is, laat onderzoeken in deze enkele interessante resultaten zien.

Dat geldt in de eerste plaats voor aanhoudingen op heterdaad. Daarbij nemen private personen die getuigen zijn van een delict het initiatief: ze bellen de politie op, geven informatie over de vermeende dader door en kunnen ook in een later stadium een voorname rol bij het verzamelen van bewijsmateriaal spelen. Onderzoek leert dat deze inbreng vanuit de burgerij bijzonder welkom is. Thans zoekt men naar manieren waarop de politie deze vorm van samenwerking kan bevorderen (Van Baardewijk e.a. 2007). Verder is er uitvoerig onderzoek gedaan naar de vraag op welke wijze men de professionele ondersteuning van burgers in achterstandswijken het beste kan vormgeven. Daaruit blijkt dat een algemeen streven naar meer sociale cohesie weinig helpt. Veel waardevoller is het dat professionals vanuit de politie, corporatie, welzijnswerk en plaatselijke overheid een min of meer permanente structuur vormen ter ondersteuning van die actieve en geëngageerde bewoners die zich voor hun eigen wijk willen inzetten (Van Stokkom & Toenders 2009).

4.4 Aspecten voor de opbouw van een agenda

We maken van het moment gebruik om onze ideeën voor de vormgeving van een agenda voor de toekomst voor publiek-private samenwerking op het terrein van veiligheid op papier te zetten. Daarbij is juist interessant dat we naar de toekomst toe als het gaat om veiligheid ook aan de rol van de politie voorbij zou moeten kunnen denken. Voor die agenda zijn naar onze mening vier vragen van belang. Hieronder adresseren we die vragen.

4.4.1 *Hoe kunnen we privaat initiatief ontdekken?*

Op de eerste plaats is veel privaat initiatief niet direct zichtbaar. Veel privaat initiatief voltrekt zich buiten het blikveld van de overheid. De initiatieven die hier tot stand komen zijn echter waardevol en leveren een bijdrage aan maatschappelijke veiligheid. Voor overheden is een belangrijke vraag hoe achter het bestaan van deze initiatieven te komen en te bekijken in hoeverre ze passen in de beleidsagenda en samenwerking met de overheid mogelijk en wenselijk is.

Voor de toekomst is het relevant in staat te zijn partijen te ontdekken die initiatieven nemen. Door partijen te kennen wordt het mogelijk om samenwerking aan te gaan. Die samenwerking kan dan ook voorbij gaan aan de al bekende samenwerkingsvormen met politie en private beveiligers. Wat te denken van bijvoorbeeld het gebruik van stemmingsbeïnvloedende verlichting in de openbare ruimte van uitgaansgebieden als bijdrage aan de nachtelijke rust en veiligheid? Op Stratumseind in Eindhoven wordt hierover bijvoorbeeld nagedacht en aan de realisatie gewerkt. Dergelijke initiatieven ontstaan buiten de overheid om en kunnen een bijdrage leveren aan de doelstellingen die de overheid zichzelf ook stelt.

De overheid kan richting de samenleving en richting private partijen een rol vervullen door platform te bieden voor dergelijke en andere initiatieven. Dat platform heeft geen bemiddelende rol (is dus geen makelaar van partijen op zoek naar elkaar), maar nodigt private en particuliere partijen uit hun ervaringen te delen. De platformfunctie maakt daarbij niet gericht, specifieke initiatieven zichtbaar, maar geeft een startpunt voor verdere verkenning.

4.4.2 *Wat denken de publieke en private partijen?*

Niet alle initiatief ontstaat willekeurig, hoewel dat soms zo lijkt voor de buitenstaander. Er zijn inmiddels ook grote private spelers op het maatschappelijke veiligheidsdomein actief. Het is essentieel dat de overheid de logica en de belangen van de private sector kent. Wat vinden bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties belangrijk als het gaat om veiligheid? Welke inzichten kunnen zij inbrengen? Maar andersom zal de private sector ook begrip moeten kunnen opbrengen voor de logica van beleidsmakers en politieke besluitvorming. De grilligheid en onvoorspelbaarheid daarin is een gegeven in een democratie.

De opgave ligt hier dus in het ten eerste opbrengen van begrip voor elkaars positie en belangen en voor elkaars logica. Ten tweede ligt de opgave in het vinden van

arrangementen om die beide logica's met elkaar te verbinden, of toch in ieder geval de kansen van beiden te benutten zonder dat de risico's zich al te direct manifesteren. We denken daarbij in ieder geval aan:

- Snelheid is belangrijk voor private partijen om investeringen renderend te kunnen wegzetten. Gelijktijdig is voor publieke partijen het volgen van de procedures belangrijk, omdat die gelijkheid, consistentie en betrouwbaarheid borgen. Deze beide logica's staan met elkaar op gespannen voet. Daarbij heeft de een niet meer gelijk dan de ander. Beide logica's zijn vanuit de eigen achtergrond begrijpelijk en uitlegbaar.
- Politiek draagvlak is belangrijk in de publieke arena wat ertoe leidt dat bestuurders hun voornemens ook afstemmen met het democratische orgaan. In de praktijk kan dit leiden tot bijstellingen van plannen en ideeën. Voor private partijen is vooral betrouwbaarheid belangrijk. Afspraak is afspraak is dan al snel het adagium. Ook hier doet zich een spanning voor tussen de noodzakelijke aanpasbaarheid die in het publieke domein wenselijk is en de behoefte van private partijen om duidelijkheid en heldere, uitvoerbare afspraken te hebben.
- Zeker in tijden van bezuiniging zien publieke partijen graag ook investeringen van private partijen wanneer er kansen zijn om later weer in te verdienen. Gelijktijdig is het voor private partijen vaak de vraag of die kansen wel zo groot zijn en welke risico's daarin verantwoord zijn. Enig realisme over de verdeling van kosten is hier dan ook geboden.

De kunst in de omgang met dergelijke logica's naar de toekomst toe is niet om ze te ontkennen of te bagatelliseren, maar juist om een passend arrangement te vinden dat recht doet aan beide behoeftes.

4.4.3 Wanneer is publiek-private samenwerking kansrijk?

Regelmatig hebben overheden ideeën en willen zij graag initiatieven nemen en ontplooiën die zij niet alleen kunnen betalen laat staan realiseren. De vraag is dan onder welke voorwaarden dergelijke samenwerkingsverbanden kansrijk zijn. Dat is overigens een andere vraag dan de vraag onder welke condities de samenwerkingsverbanden succesvol zijn. Bij die laatste vraag gaat het toch vooral om het achteraf vaststellen hoe publiek-private samenwerking succesvol is gemaakt. Bij de vraag naar het kansrijk zijn, gaat het om een 'early warning', dat wil zeggen om de vraag welke indicatoren er zijn om vooraf en tijdens processen te blijven monitoren of een samenwerking tussen publieke en private partijen kansrijk is. Het is zaak hierover meer inzicht op te doen.

5. Slotbeschouwing: de derde richting als improvisatiemodel

5.1 Over de logica van improvisatie

In dit rapport spreken we naast de bekende modellen voor PPS – het concessie- en het alliantiemodel – van een derde richting. Aan het einde gekomen van onze beschouwingen over die derde richting is een aantal observaties op zijn plaats. Om te beginnen willen we het model van de derde richting een naam geven: het improvisatiemodel.⁹ Die naam kiezen we bewust. Bij improvisatie in de muziek bijvoorbeeld gaat het om de kunst je te houden aan een bepaald thema, een paar basisakkoorden of een ritmisch patroon enerzijds en verder vrijelijk te variëren afhankelijk van de vraag wat zich op dat moment aandient of wat je medespelers bedacht hebben anderzijds. Er zijn naar ons idee vier redenen om naar de toekomst toe ook met dit improvisatiemodel meer ervaring op te doen.

Het eerste argument is dat moderne burgers zich op geen enkele wijze meer laten vastleggen in het stramien van een overheidsbeleid dat buiten hen tot stand gekomen is.¹⁰ Factoren die tot een meer zelfbewuste houding van vele burgers leiden zijn onder meer de volgende:

- a. Op cultureel vlak speelt vooral het toegenomen opleidingspeil van de bevolking een rol. Mensen die relatief veel opleiding hebben gevolgd, willen in de regel zelf nadenken en leggen zich niet zomaar neer bij een overheidsbesluit.
- b. Op economisch vlak speelt natuurlijk mee dat onze welvaart sinds 1970 sterk toegenomen is. Er is eenvoudigweg meer mogelijk zeker voor maatschappelijke actoren als bedrijven en private burgers.
- c. Op politiek vlak is van belang dat het ouderwetse gezag vrijwel overal verdwenen is. Er heeft zich een democratisering doorgezet die maakt dat burgers, professionals en overheidsdienaren elkaar als gelijkwaardige partners willen bejegenen.
- d. Psychologisch valt op dat moderne burgers een veel hoger ontwikkeld gevoel voor eigenwaarde aan de dag leggen (soms op het narcistische af) en zich absoluut niets laten voorschrijven.

Alles bij elkaar hebben we vandaag de dag te maken met eigenzinnige, vrije en ambitieuze burgers die zowel in hun private als in hun professionele bestaan een zelfbewust partijtje meeblazen. Dat is duidelijk te merken bij publiek-private samenwerking, ook op het gebied van veiligheid. Moderne burgers willen best meespelen maar op voorwaarde dat ze van tijd tot tijd hun eigen melodie mogen ontwikkelen en daarbij van het voorgeschreven stramien afwijken. Improviseren dus.

Het tweede argument is dat de incongruentie tussen leefwereld en systeemwereld de afgelopen decennia is toegenomen. Natuurlijk was die incongruentie eerder merkbaar – ze werd 100 jaar geleden al door Max Weber opgemerkt – maar ze lijkt in de

⁹ De term ontleen we aan: Boutelier, H., *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Boom Lemma Uitgevers, Den Haag, 2011.

¹⁰ Brink, G. van den, *Mondiger of moeilijker: een studie van de politieke habitus van de hedendaagse burger*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

hedendaagse samenleving scherper dan ooit. Waarom? Omdat de samenleving een tegenstrijdige tendens laat zien van een toenemende nadruk op rationaliteit, doelmatigheid, effectiviteit, strakke regulatie en verantwoording enerzijds en tegelijkertijd een toenemende aandacht voor menselijke betrokkenheid, gevoelens, beelden, verhalen, passie en enthousiasme anderzijds. Terwijl deze paradoxale ontwikkeling ook in het gewone leven merkbaar is, wordt ze vooral gevoeld in probleemwijken waar burgers en professionals met complexe vraagstukken geconfronteerd worden. Bij die vraagstukken werkt een strakke regulatie, een ver doorgevoerde verantwoording, een nadruk op effectiviteit en het vasthouden aan formele of bureaucratische procedures veelal averechts. Je zou kunnen zeggen: hoe complexer de problematiek, hoe belangrijker het vermogen tot improvisatie wordt. Dat is nu precies wat uitblinkers van modale professionals of burgers onderscheidt. Uitblinkers hebben het vermogen om voortdurend tussen de leefwereld (van bewoners) en de systeemwereld (van professionele organisaties inclusief overheden) heen en weer te gaan.¹¹ Ze spreken als het ware beide talen en laten zich bij hun handelen niet leiden door leefwereld of systeemwereld alleen. Het zijn ware improvisatoren die juist daardoor met vogels van zeer diverse pluimage kunnen samenwerken.

Het derde argument is dat de spanning tussen systeemwereld en leefwereld ook te merken is in het professionele bestaan buiten de probleemwijken. In vele beroepen doet zich eenzelfde schaarbeweging voor als zojuist geschetst.¹² Van de ene kant gingen organisaties onder invloed van New Public Management steeds sterker sturen op kwantitatieve targets, werden beroepskrachten afgerekend op hun prestaties en nam de macht van het management langzaam maar zeker toe. Van de andere kant wilden de professionals zelf meer ruimte hebben voor eigen beslissingen, werd hun werk vaak ingewikkelder en legden ze hogere ambities aan de dag. Het samengaan van beide tendensen maakt dat veel professionals klagen over gestegen regeldruk, bureaucratische onzin en gebrek aan vertrouwen. Er zit voorlopig weinig schot in deze zaak want beide tendensen hebben sterke verdedigers. Dus het zal nog wel even duren voordat dit soort druk op professionals verminderd is. Maar theoretisch is wel duidelijk in welke richting we de oplossing moeten zoeken. Inderdaad: meer improvisatie. Daarbij gaat het opnieuw om een balans waarbij men enerzijds meer vertrouwen stelt in de wil en het vermogen van professionals om hun werk goed te doen. Zij willen hun eigen melodie ontwikkelen en niet alleen de in een partituur voorgeschreven noten naspelen. Anderzijds moet er natuurlijk wel een zekere afstemming plaats vinden waarbij men zich binnen een bepaald ritmisch en harmonisch kader beweegt. Aan valse tonen hebben we geen behoefte, wel aan creativiteit die rekening houdt met de invallen van anderen. Dit betekent wel dat het publiek en de politiek accepteren dat er af en toe fouten gemaakt worden. Een enkele valse noot is geen probleem als er voor de rest veel moois te genieten is.

¹¹ Thans ronden wij aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur een onderzoek af naar zogenaamde 'Best Persons' professionele uitblinkers die er in slagen juist die verbinding tussen de systeemwereld en de leefwereld te maken.

¹² Zie bijvoorbeeld: Jansen, T. G. van den Brink en J. Kole, *Beroepstrots: een ongekende kracht*, Boom/Sun, Den Haag, 2009.

Het vierde argument komt voort uit het feit dat er talloze Nederlanders zijn die niet in de eerste plaats worden gemotiveerd door aardse zaken (zoals inkomen, status of macht) maar door geestelijke beginselen. Slechts een kleine minderheid van de bevolking (12 procent) geeft te kennen dat zij de meer aardse zaken in hun leven centraal stellen.¹³ Maar voor de rest komt het op (uiteenlopende) geestelijke waarden aan. Bijna de helft van de Nederlanders vindt het van groot belang om iets voor andere mensen te betekenen resp. een bijdrage aan de samenleving te leveren. Ideële motieven spelen ook in het werk een grote rol (zie boven) en dat blijkt niet alleen in de (semi)publieke sector maar evengoed in de private sector zo te zijn. De betekenis van intrinsieke arbeidsmotivatie nam de afgelopen 30 jaar sterk toe: mensen kiezen voor een bepaalde functie omdat ze eigen idealen willen waarmaken en niet alleen (vaak: niet in de eerste plaats) om er in materieel opzicht beter van te worden. Datzelfde zien we in de civil society: talloze Nederlanders zijn voor een ander in de weer en bij verschillende vormen van vrijwilligerswerk behoort Nederland tot de Europese voorhoede. Met andere woorden: moderne burgers zijn sterk gericht op het leveren van een eigen bijdrage, het waarmaken van een ideaal, het vormgeven van ambities en het ontwikkelen van een eigen initiatief. Dat ondernemende vertegenwoordigt een geweldig potentieel dat echter – het begint wat saai te worden – door de bestaande wijze van organiseren en reguleren volstrekt onvoldoende wordt benut. Wij beschouwen het bevrijden en inzetten van dit potentieel als een van de voornaamste taken die de komende 10 jaar op ons afkomen. Het betekent niet dat we alle wetten, regels en organisatorische structuren overboord zetten maar het betekent wel dat we binnen bepaalde kaders meer ruimte moeten maken voor datgene wat mensen zelf goed, juist of de moeite waarde vinden. En dat betekent ruimte maken voor improvisatie.

Het improvisatiemodel drijft uiteindelijk vooral op intrinsieke motivatie en persoonlijke drijfveren van private en publieke actoren om ad hoc, kleinschalig, zoekend en tastend en vaak via een omweg voor meer veiligheid te zorgen. Deze weg kunnen we versterken door een beroep te doen op de intrinsieke waarden en idealen die eigenlijk bij iedereen leven en deze tot leven te brengen in het publieke domein. Kortom burgers niet alleen serieus nemen in hun klachten (zoals bijvoorbeeld de Ombudsman doet), maar ook in hun idealen en hun hogere strevingen. Wellicht start de derde richting met een inventarisatie in probleemwijken van opvattingen van het Goede bij de bewoners en bedrijven om van daaruit te bekijken wat er moet gebeuren om ofwel met elkaar in gesprek te raken, elkaar te respecteren of samen met elkaar te bouwen aan iets als een veilige, duurzame, mooie, wijk.

5.2 De drie modellen: complementair niet concurrerend

Nu is het verleidelijk te denken dat het concessiemodel en het alliantiemodel achterhaalde werkwijzen zijn. Dat het uitdrukkingen zijn van een tijd die achter ons ligt. Het concessiemodel wordt dan beschouwd als wurgcontract dat altijd fout uitpakt en het alliantiemodel als een vrijblijvende praatgemeenschap die niet tot resultaten leidt. Beide modellen mogen in een dergelijke zienswijze direct bij het vuilnis gezet worden. Deze zienswijze is naar onze opvatting echter onjuist. Net zo onjuist als het zou zijn om de

¹³ Zie ook: Brink, G. van den, *Het hogere in de lage landen*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012.

derde richting – het improvisatiemodel – tot panacee of haarlemmerolie te verklaren voor alle problemen van vandaag en morgen.

De drie modellen (het concessiemodel, alliantiemodel en improvisatiemodel) vullen elkaar aan en zijn ieder op hun eigen wijze voor specifieke situaties bruikbaar. We hebben eerder in dit rapport gesteld dat in situaties waar bijvoorbeeld geld een probleem is maar private partijen wel een belang hebben bij veiligheid, het concessiemodel wel degelijk interessant kan zijn. Waarom zouden we geen BV ‘Veiligheid in de wijk’ oprichten die met een klein privaat startkapitaal en slimme verdienmodellen mag proberen meer geld te verdienen door de wijk veilig te maken? Wat met een ziekenhuis kan, moet met een onveilige wijk ook kunnen, is dan de redenering.

Hoewel ons pleidooi voor het improvisatiemodel aansluit bij actuele behoeftes en ontwikkelingen, betekent dit niet dat we de beide meer klassieke modellen ouderwets vinden. Elk model (niet alleen het improvisatiemodel) vereist de nodige creativiteit wil het op een vruchtbare manier werken. Laten we niet vergeten dat men wereldwijd voor het concessiemodel kiest omdat het (naast het aantrekken van privaat kapitaal) door zijn geïntegreerde karakter innovatie en samenhangende aanpak mogelijk maakt. Als de doelen wat minder scherp zijn en gedeeld worden, terwijl geld niet zo’n issue is maar wel het besef leeft dat er iets moet gebeuren, dan ligt het alliantiemodel meer voor de hand. Als bijvoorbeeld een wijk dreigt te kantelen kan het goed zijn om met een alliantie van winkeliers, politie, bewonersverenigingen, welzijnswerk de situatie te monitoren en proactief met projecten en programma’s bij dreigende problemen op treden. Risico bij het alliantiemodel is dat het verwordt tot een ‘feel good praatcircus’. Dus enig eigenbelang van de partners om van de samenwerking een succes te maken is dan wel vereist.

Wij benadrukken hier dus dat wij tussen de drie modellen complementariteit en geen concurrentie zien. Het improvisatiemodel hebben we nodig om potentieel in de samenleving te benutten, maar het werkt zeker niet in alle gevallen. Het is vooral geschikt in omstandigheden van kleinschaligheid, tijdelijkheid en een complexe problematiek. Het concessiemodel komt vooral in beeld als er grootschalige herstructurering of investering nodig is (geld dus). Het alliantiemodel is vooral bruikbaar als er behoefte aan programma’s en projecten op het terrein van veiligheid bestaat. Geen van de modellen is dus van gisteren, ze zijn alle drie van vandaag en morgen.

6. Managementsamenvatting

Hierna geven we een kort overzicht van de centrale bevindingen die we in dit verkennende onderzoek naar publiek-private samenwerking (PPS) in maatschappelijke veiligheid doen. Deze bevindingen kunnen, indachtig het karakter van het onderzoek, naar de toekomst toe verder worden uitgewerkt en geconcretiseerd voor zowel publieke als private partijen in het maatschappelijk veiligheidsdomein en naar specifieke situaties en contexten.

We concluderen ten eerste dat de gebruikelijke modellen voor PPS (het concessie- en het alliantiemodel) ook naar de toekomst toe hun waarde behouden en bruikbaar zijn. Ook in het veiligheidsdomein is het prima voorstelbaar dat in de toekomst op basis van deze modellen wordt gewerkt. Wij denken daarbij, vrijelijk en voorbij de huidige belemmeringen, bijvoorbeeld aan het via een contract of concessie uitbesteden van de veiligheid in een bepaalde wijk. Deze bekende modellen, waarmee uitgebreid ervaring is opgedaan, staan vernieuwing niet in de weg, ze zijn juist bruikbaar om nieuwe allianties en ideeën mee vorm te geven.

We concluderen ten tweede dat de gebruikelijke modellen voor PPS (het concessie- en het alliantiemodel) niet alle vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen duiden. In ons huidige tijdsgewricht en mede als gevolg van de bezuinigingen ontstaan initiatieven vaak buiten de overheid, zonder dat de overheid daar weet van heeft. Veiligheid is ook lang niet altijd het hoofddoel. In zoverre is er naar onze mening sprake van een derde richting, die andere kenmerken heeft dan de beide andere richtingen: meer toevallig, minder gericht en niet afhankelijk van de overheid.

We concluderen ten derde dat zich in die derde richting allerlei verschillende initiatieven voordoen. Of beter gezegd dat we allerlei initiatieven tot die derde richting kunnen rekenen en dat daarin tot op zekere hoogte voor het veiligheidsdomein relevante indelingen te maken zijn. We onderscheiden:

1. *Veiligheid als kernactiviteit.* Private partijen bewegen zich op het vlak van publiek en nemen daar taken op zich die we voorheen tot de publieke verantwoordelijkheid gerekend zouden hebben.
2. *Veiligheid als bijproduct.* Private partijen nemen ook initiatieven op (met name) economisch terrein waarbij veiligheid een bijproduct is van de activiteiten en initiatieven die zijn genomen.
3. *Veiligheid als interactieproces.* Veiligheid, zeker op straat, is niet alleen feitelijkheid, maar vaak en vooral ook een subjectief gegeven. Die subjectieve gevoelens worden beïnvloed door (voor)oordelen die mensen hebben en kunnen worden weggenomen door kennis en ervaringen. Kennen en gekend worden is belangrijk.

Voor de overheid is het voor de toekomst vooral een uitdaging zich tot dergelijke initiatieven te verhouden en te bepalen welke rol haar past in situaties waarin ze niet of niet als enige verantwoording draagt.

We concluderen ten vierde dat het zaak is een agenda vorm te geven met het oog op de toekomst. In die agenda zou in ieder geval ruimte moeten zijn voor het vinden van antwoorden op de volgende vragen:

1. *Hoe kunnen we privaat initiatief ontdekken?* Er zijn genoeg partijen die initiatieven nemen of daartoe bereid zouden zijn. De vraag is echter hoe die partijen en hun initiatieven te ontdekken. De overheid kan richting de samenleving en richting private partijen een rol vervullen door platform te bieden voor partijen en initiatieven die zichtbaarheid zoeken.
2. *Wat denken de publieke en private partijen?* Het is essentieel dat de overheid de logica van de private sector begrijpt en andersom. De opgave ligt dan vooral in het recht doen aan elkaars logica zonder de eigen logica uit het oog te verliezen. De spanning die er is tussen de beide soorten logica is inherent aan de belangen en doelstellingen van respectievelijk publiek en privaat. De ene is dan ook niet beter dan de andere.
3. *Wanneer is publiek-private samenwerking kansrijk?* Bij de vraag naar het kansrijk zijn, gaat het om een 'early warning', dat wil zeggen om de vraag welke indicatoren er zijn om vooraf en tijdens processen te blijven monitoren of een samenwerking tussen publieke en private partijen kansrijk is.

Overzicht van literatuur

- Anheier, H.K. (2005). *Nonprofit organizations: theory, management, policy*. Londen: Routledge.
- Baardewijk, J.K. van, G. van den Brink & P. van Os (2007) *Meer heterdaadkracht. 'Aanhoudend in de buurt'. Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij directe opsporing* (Apeldoorn: Politieacademie)
- Bervoets, E. & E. van der Torre (2008) *Bij de tijd. Wijkagenten in Hollands Midden. Beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken* (COT)
- Boonstra, J. (2007): *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Deventer: Kluwer
- Boonstra, J. (2007b), Samenwerken in allianties en netwerken: Spelen met paradoxen, in: Boonstra, J. (red) (2007), *Ondernemen in allianties en netwerken: een multidisciplinair perspectief*, Kluwer, Deventer, p. 323-337.
- Boutellier, H. (2005). 'De veiligheidsutopie: over vitaliteit, bescherming en burgerschap', zie <http://www.kuleuven.be/emeritiforum/update/Forumgesprekken/2008-2009/190209/De%20veiligheidsutopie%20-%20H.%20Boutellier.pdf> (geraadpleegd op 04-08-2011)
- Brandsen, T., Donk, W.B.H.J. (2006). Vermengen of Verbinden? Lessen uit het maatschappelijk middenveld. In T. Brandsen, W.B.H.J. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties* (361-372). Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Brink, G. van den, M. Straver & P. Tops (2007a), 'Management als rookgordijn' in: *Bestuurskunde* jaargang 16 (2007) nummer 4, p. 33-40
- Brink, G. van den red. (2007b) *Prachtwijken ?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker)
- Brink, G. van den & M. Bruinsma red. (2009) *Rellen in Ondiepe. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk* (Apeldoorn: Politie en Wetenschap)
- Brink, G. van den (2010) *Empathie & handhaving* (Apeldoorn: Politieacademie)
- Brink, G. van den & M. Bruinsma (2011) *Rapportage Veilige Buurt Teams* (Apeldoorn: Politieacademie) in voorbereiding
- Bult-Spiering, M, Heijden, van der, J., Hertogh, M., Hobma, F. & Edelenbos, J. (2003): 'Publiek Private samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers', Delft: Eburon Publishers
- Calster, van P. & Schuilenburg, M.B. (2009) 'Burgernet vanuit een Nodal Governance perspectief', in *Justitiele verkenningen*, vol. 35, nr. 1, pp. 93-112.
- Dekker, P. (2008). Civil society en bedrijfsleven: Conceptuele verkenningen en vermengingen. In P. Dekker & P. van Seters (Eds.), *Bedrijfsleven en civil society* (pp. 18-35). Driebergen: Stichting Synthesis.
- Edelenbos, J. & Teisman, G.R. (2008). 'Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project. *Government & Policy*, 26(3), 13, 614-626.

- Esselbrugge, M. & G.R. Teisman, Publiek-privaat procesmanagement bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten, in: *Management in overheidsorganisaties*, Alphen aan den Rijn, 1998
- Eversdijk, A en Korsten, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 29-56.
- Fussel, H. & Beresford, C. (2009). *Public Private Partnerships: Understanding the Challenge*, 2nd edition.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent, 2004. Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM-rapport 500013004/2004.
- Ham, H. van & J. Koppenjan (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht, 2002
- Hodge, G.A. & C. Greve (2005), *The challenge of public-private partnerships. Learning from international experience*, Cheltenham.
- Hood, C.C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1): 3-19
- Hoogenboom, B. & Muller, E. (2002): 'Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg', Politie & Wetenschap, Zeist: uitgeverij Kerckebosch
- Hove, van den L (2006): 'Iedeeen veilig', Apeldoorn: Garant-Uitgevers N.V.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M.B. & Twist, M.J.W. van (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat*, Den Haag: Lemma
- Klijn, E.H. & Twist, van, M. (2007): 'Publiek private Samenwerking in Nederland. Overzicht van Theorie en Praktijk', in Boonstra (red. 2007) '*Ondernemen in Allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*', Deventer: Kluwer
- Knibbe, A. (2002): '*Publiek Private samenwerking*', Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decisionmaking*, London, 2004
- Kreukels, A.M., & Simonis, J.B.D. (1988). *Publiek domein: De veranderende balans tussen staat en samenleving*. Meppel: Boom
- Lane, C. & Bachman, R. (2000): '*Trust within and between organizations: conceptual issues and empirical applications*', Oxford: Oxford University Press
- Mayer, C. & Bishop, M. (red. 1995): '*The regulatory Challenge*', Oxford: Oxford University Press
- Mayntz, R. (2003): From government to governance: Political steering in modern societies. *Summer Academy on IPP*. Wuerzburg.
- Meer, L. van der (2010), *Allianties in de wijk. Winst van publieke waarde(n)?*, Universiteit van Tilburg, Tilburg.
- Meijs, L., & Voort, J. van der (2003, november/december). Maatschappelijk betrokken ondernemen: de publieke perceptie. *Management Executive*, 1-18.
- Montfort, C. van (2008), *Besturen van het onbekende: goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Lemma, Den Haag.
- Montfort, C.J. van, & Twist, M.J.W. van (2009). Grensvervaging en legitimiteit: Over publiek-private constructies en verbonden verantwoordelijkheden. In H.P.M. van

- Duivenboden, E.J.Th. van Hout, C.J. van Montfort & J.C. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (49-67). Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Moore, M.H., & Khagram, S. (2004, maart). *On creating public value: What business might learn from government about strategic management*. (Working Paper No. 3). Behorend tot Corporate Social Responsibility Initiative.
- Nabuurs, W. (2006, 28 november). *Visie op maatschappelijk betrokken ondernemen*. PJ Partners.
- Os, P. van (2007). 'Veiligheid: van politietaak naar brede gemeenschappelijke aanpak', in *Blauwe Denkers (2007), Programmasturing: een tussenstand. Basisprincipes, ontwikkeling en theorie*, Politieacademie, School voor Politie Leiderschap, Warnsveld.
- Os, P. & A. van Campen (2007) *Programmasturing. Een overzicht van praktijken en denkebeelden* (Apeldoorn: Politieacademie)
- Ponsaers, P (red. 2005): '*Integraal Veiligheidsbeleid*', Mechelen: Kluwer
- PPS bij het Rijk (2010). 'DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010: Minder geld, meer prestatie'.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, MVO (2004): '*Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*', Den Haag: SDU-Uitgevers
- Scholte, R.D. (2008), 'Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten; een empirische verkenning', in J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, p. 223-241.
- Schuilenburg, M.B. & Scheepmaker, M.P.C. (2009). 'Voorwoord' in *Justitiele verkenningen*, vol. 35, nr. 1, pp. 93-112, zie
- Schon, D.A. & M. Rein, *Frame reflection*, New York, 1994.
- Skelcher, H. & C. Sullivan (2002), *Working accros boundaries: collaboration in public services*, Palgrave.
- Sociaal-Economische Raad (2000): 'De winst van waarden: Advies over maatschappelijk ondernemen', Den Haag.
- Stokkom, B. van & Nelleke Toenders (2009) *Actieve burgers in onveilige wijken. De 'sociale cohesie' voorbij* (Amsterdam: Amsterdam Univers)
- Straver, M., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009) *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur* (Dordrecht: Stichting SMVP producties)
- Straver, M., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2010) *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk* (Apeldoorn: Politieacademie)
- Sullivan, H & Skelcher, S (2002): 'Working accross boundaries: collaboration in public services' London: Palgrave
- Terpstra, J. (2008) *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk* (Apeldoorn: Politie en wetenschap)
- Terpstra, J. (2009): 'Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken, over de beperkingen van een perspectief', in *Justitiele Verkenningen*, vol. 35, nr. 1. pp. 113-126,
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004): '*Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*', Zeist: Uitgeverij Kerkebosch.
- Teunis, W.H. Brakel, van R.H. & Kroon, J-J.C (2010): '*Ketensamenwerking. Duurzaam samenwerken in ketens en netwerken*', Leerdam: C3Group.

Weggelaar, A. & Gunther Moor, L. (red. 2009): *'Integraal Veiligheidsbeleid regionaliseert!'*, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (CCV), Utrecht/Dordrecht: Stichting SMVP Producties

Winsemius, P. (2006, 1 november). *'Brief aan de Tweede Kamer: Toekomstverkenning stedelijke vernieuwing'*, Ministerie BZK, kenmerk: DGW/S2006314314.

Zwart, de, A (2006): *'Integraal veiligheidszorgmanagement'*, Alphen a/d Rijn: Kluwer

Overzicht van gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek is met veel partijen gesproken over PPS en maatschappelijke veiligheid. Tijdens conferenties en bijeenkomsten hebben wij onze inzichten verdiept, voorbeelden uit de praktijk opgehaald en onze inzichten getoetst. Daarnaast hebben we diepte interviews gehouden met de volgende personen.

De heer	A. Coenen	Beleidsmedewerkers Sociale veiligheid bij Connexion
De heer	C. van Dongen	Directeur G4S
De heer	R. Haan	Programmaleider bij Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
De heer	M. Haartsen	Beleidsmedewerker gemeente Terneuzen
Mevrouw	E. van Haasteren	Beleidsmedewerker BEL gemeenten
De heer	R. van der Helm	Projectmanager Polyground
De heer	J. Lonink	Burgemeester gemeente Terneuzen
De heer	H. Mathot	Hoofd Veiligheid Jumbo Supermarkten
De heer	O. Peer	Directeur Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
De heer	D. Rouw	Persvoorlichter gemeente Terneuzen
Mevrouw	B. Schomaker	Programmaleider bij Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
De heer	T. Surmont	Onderzoeker universiteit Gent