



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Promotie-onderzoek naar internationale samenwerking in de uitvoering van lokale preventie-projecten: Onderzoek**

Meijers, M.

### **Citation**

Meijers, M. (2001). Promotie-onderzoek naar internationale samenwerking in de uitvoering van lokale preventie-projecten: Onderzoek. *Bestuurskundige Berichten*, 16(2), 42-44. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234441>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234441>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Promotie-onderzoek naar interorganisatiele samenwerking in de uitvoering van lokale preventie-projecten

Mathilde Meijers

**Mathilde Meijers werkt op het departement Bestuurskunde aan haar promotie-onderzoek over interorganisatiele samenwerking bij de uitvoering van lokale projecten gericht op de preventie van jeugdcriminaliteit. Op dit moment is ze bezig met het veldwerk. Hiervoor volgt ze drie lokale projecten gedurende een periode van ongeveer een jaar. In dit artikel schetst ze de achtergronden en opzet van haar onderzoek.**

Sinds begin jaren negentig wordt er op lokaal niveau onder de noemer *integraal veiligheidsbeleid* intensiever samengewerkt tussen lokale organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid. Een belangrijk onderdeel van dit integraal veiligheidsbeleid is de aanpak van jeugdcriminaliteit. In 1994 bracht de commissie Van Montfrans haar rapport *Aanpak jeugdcriminaliteit: met de neus op de feiten* uit. In dit rapport betoogde de commissie dat de bestrijding van jeugdcriminaliteit prioriteit verdiende. Achtereenvolgende kabinetten hebben de bestrijding van jeugdcriminaliteit sindsdien ook prioriteit gegeven. De aanpak van jeugdcriminaliteit diende volgens de commissie Van Montfrans vroegtijdig, snel en consequent te zijn. De aanbeveling van een *consequente* aanpak heeft zich met name vertaald in een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit op lokaal niveau. De aanbeveling van een

*vroegtijdig* optreden heeft zich vertaald in een preventieve aanpak van de jeugdcriminaliteit. Dit alles heeft ertoe geleid dat er de laatste jaren een groot aantal lokale projecten is opgestart gericht op de preventie van jeugdcriminaliteit. Gezamenlijke noemer van deze projecten is de ambitie om op lokaal niveau te komen tot een integrale aanpak van de problematiek.

In de praktijk blijkt het gezamenlijk uitvoering geven aan een integrale aanpak niet altijd vanzelfsprekend. De betrokken actoren hebben vaak verschillende ideeën over de specifieke inhoud van het beleidsprobleem en in hun organisaties bestaan verschillende praktijken voor het oplossen ervan. Het volgende voorbeeld is illustratief in dit verband.

In een grote stad in Nederland is een jongeren centrum gevestigd in één van de achterstandswijken. Het centrum is bedoeld om jongeren die overlast bezorgen in de wijk

van de straat te houden. Door hen een binnenruimte ter beschikking te stellen, neemt de overlast op straat hopelijk af. Verder kunnen de medewerkers in de gaten houden of er jongeren komen met problemen en hen zondig proberen te verwijzen naar de hulpverlening. De twee meest betrokken organisa-



ties zijn de lokale welzijnsorganisatie en de politie. De jongerenwerkers van de welzijnsorganisatie die het centrum runnen is er veel aan gelegen de jongeren in het centrum te krijgen en te houden. Het liefst hebben zij niet alleen de "lieverdjes" binnen, maar juist ook de notoire overlastbezorgers. Daarom proberen zij bij hun contact met de jongeren zoveel mogelijk aan te sluiten bij hun leefwereld. Regelmatig blowen maakt onderdeel uit van deze leefwereld. De jongerenwerkers zien zich dan ook genoodzaakt blowen in het centrum toe te staan. Af en toe rookt één van hen een jointje mee. Ook al te streng controleren op het dragen van wapens zien zij als een bedreiging van de precaire vertrouwensrelatie met de jongeren. De politie ziet de gang van zaken bezorgd aan. Het centrum lijkt steeds meer een ontmoetingsplek te worden voor jonge criminelen. De wijkgangen zouden maar al te graag frequenter en duidelijker optreden in het centrum. De jongerenwerkers hebben hen echter niet graag binnen, omdat dit de jongeren afschrikt. Wanneer de politie toch langskomt als er problemen blijken, weigeren de jongerenwerkers hen informatie te verschaffen over de bezoekers en hun eventuele criminele gedragingen in het centrum. Dat zou de vertrouwensrelatie tussen de werkers en de jongeren immers schaden. De politie ziet zich zo gefrustreerd in haar werk.

Bovenstaand voorbeeld geeft een inkijk in de wereld van botsende ideeën en praktijken van uitvoerders die betrokken zijn bij interorganisatiele samenwerking. De jongerenwerkers in het bovenstaande voorbeeld hebben een ander idee over de belangrijkste uitdaging die het jongeren-

centrum met zich meebrengt dan de politie. Voor de jongerenwerkers is dit 'Hoe krijg ik contact met deze jongeren?' Voor de politie is dat 'Hoe zorg ik dat deze jongeren zich houden aan de wet?' De manieren waarop zij deze uitdagingen proberen te volbrengen zijn met elkaar in conflict. De jongerenwerkers staan blowen en wapenbezit toe om contact te krijgen met de jongeren; de politie wil dit juist bestrijden omdat de jongeren hiermee de wet overtreden.

Bovenstaand voorbeeld staat niet op zichzelf. Een dergelijke situatie ontstaat met enige waarschijnlijkheid zodra uiteenlopende organisaties samen beleid dienen uit te voeren. Een situatie die gestimuleerd wordt door het streven naar het voeren van "integraal beleid". Dit is sinds een aantal jaren een veel gehoorde kreet in bestuurlijk Nederland: "integraal buurtbeheer", "integraal veiligheidsprogramma", "integraal ecologisch beheer" of "integraal woningbeheerplan". Het houdt zoveel in als een sectoroverstijgend, samenhangend en bewust op elkaar afgestemd geheel van instrumenten en maatregelen om een bepaald probleem aan te pakken. Het wordt vaak gezien als een belangrijke oplossing voor bestuurlijke en maatschappelijke problemen. Integraal beleid wordt beschouwd als een interne remedie tegen het verkokerde overheidsapparaat, omdat meerdere beleidssectoren probleemgericht samen dienen te werken. Daarnaast is het hét bestuurlijke antwoord op de complexe maatschappelijke problemen van onze moderne maatschappij, waarvan het verleden heeft geleerd dat deze met een enkelvoudige benadering niet effectief kunnen worden aangepakt. Voorbeelden van dergelijke problemen zijn de openbare orde

en veiligheid, de integratie van nieuwkomers, sociale uitsluiting van langdurige minima en vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening.

Het succes van integraal beleid staat of valt uiteindelijk met de mate waarin uitvoerende medewerkers erin slagen samen te werken in situaties als bij het hierboven beschreven jongeren centrum. Beleidsmakers kunnen nog zo mooie integrale beleidsplannen schrijven, maar als er op de werkvloer niet wordt samengewerkt, betekenen deze plannen in de praktijk weinig. Als een leerkracht geen informatie aan een medewerker van Bureau Jeugdzorg durft te geven over de problemen in een ge-

### Succes van integraal beleid wordt bepaald door de bereidheid tot samenwerken

zin, kunnen zij moeilijk samenwerken bij het oplossen van deze problemen. Wanneer de uitsmijter van een disco de politie nooit belt als er problemen zijn, blijft een gezamenlijke aanpak van geweld op straat uit. Wanneer de medewerkers van de gemeentelijke groenvoorziening ruzie maken met het wijkteam van banenpoolers, blijft op elkaar afgestemd onderhoud van de buurt uit. Interorganisatiele samenwerking op uitvoerend niveau is daarom belangrijk om integraal beleid ook daadwerkelijk vorm te geven in de praktijk. De daadwerkelijke totstandkoming van gezamenlijk handelen van uitvoerders is echter niet vanzelfsprekend. De

uitvoerende medewerkers zijn immers afkomstig uit verschillende organisaties. Hierdoor brengen zij waarschijnlijk net als in het voorbeeld van het jongeren centrum zeer uiteenlopende ideeën en praktijken met zich mee over de wijze waarop het beleid uitgevoerd dient te worden.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is hoe uitvoerders omgaan met hun verschillende ideeën en praktijken bij de samenwerking in integrale projecten. Deze vraag is gevat in de volgende probleemstelling:

*Hoe gaan uitvoerende ambtenaren om met verschillen in ideeën en praktijken bij de totstandkoming van interorganisatorische beleidsuitvoering en waarom op deze manier?*

#### Dataverzameling

Voor het beantwoorden van deze probleemstelling wordt gebruik gemaakt van casusonderzoek. Drie integrale projecten worden over een periode van ongeveer een jaar gevolgd. Het gaat hierbij om een buurtnetwerk jeugdhulpverlening, een project voor intensieve ambulante gezinsbegeleiding en de aanpak van de jongerenoverlast op een plein in een grote stad. De belangrijkste onderzoeksgegevens worden verzameld door interviews te houden, vergaderingen bij te wonen en dossiers te analyseren.

De vergaderingen die worden bijgewoond zijn de werkgroepen waarin vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties komen tot concrete werkafspraken. Aan gezien dit het forum is waar integrale beleidsuitvoering daadwerkelijk tot stand komt, worden deze vergaderingen als het meest belangrijk beschouwd voor de beantwoording van de probleemstelling.

Daarnaast worden deze gevolgd, omdat verwacht mag worden dat hier de confrontatie en eventuele overbrugging van verschillen voor een belangrijk deel plaatsvindt, juist omdat hier concrete afspraken dienen te worden gemaakt over hoe gezamenlijk te handelen. Voor wat betreft de probleemstelling van het onderzoek is dit dan ook 'the place to be'. Alle vergaderingen van deze werkgroepen worden bijgewoond. Alleen op die manier kan immers het gehele proces van de totstandkoming van integrale beleidsuitvoering nauwkeurig worden gevolgd.

### Als onderzoeker zit je op de eerste rij van het openbaar bestuur

De interviews vinden plaats om per partner in het project vast te kunnen stellen welke ideeën en praktijken deze hanteert en om achtergrondinformatie te verkrijgen over de wijze waarop de vergaderingen geïnterpreteerd dienen te worden. De te interviewen personen zijn dezelfde personen als de deelnemers van de gevolgde werkgroepen.

Tenslotte worden er dossiers bestudeerd om in kaart te brengen door wie, welke problemen zijn gesignaleerd en wie welke interventies heeft ondernomen om problemen aan te pakken. Aan de hand hiervan kan worden bekeken op welke wijze bij de signalering van problemen en bij interventies wordt samengewerkt en welke ontwikkelingen hierin zijn te constateren. Al met al betekent dit het intensief volgen van de drie projecten. Als onderzoeker zit je zo op de voor-

ste rij van het openbaar bestuur, en krijg je een kijkje in de keuken van de uitvoeringspraktijk van alledag waar het gaat om de aanpak van belangrijke maatschappelijke problemen. Dit levert ook unieke ervaringen op zoals mee op huisbezoek naar een multi-probleem gezin, waar een moeder open verteld over haar problemen en ervaringen met het project; het bijwonen van een bijeenkomst in een moskee waarin buurtbewoners en vaders uit de Marokkaanse gemeenschap voor het eerst samen praten over de problemen met de jongeren in de buurt met behulp van een tolk; en vele, openhartige interviews waarin ambtenaren, politie-agenten, maatschappelijk werkers, leraren of artsen vertellen over de ins en outs van hun werk. Wie dacht er nog dat AIO's langzaam verpieteren tussen boeken en beeldscherm?!

## De Keltische Tijger

*Friso de Jong en Gert Varkevisser*

**Twee Leidse Bestuurskunde studenten brengen al enige tijd door in Ierland. Naar aanleiding van hun bevindingen in Ierland schreven zij een artikel over de oorzaken en gevolgen van de economische groei die Ierland sinds 1987 doormaakt.**

**Economische politiek voor 1987**  
Toen in 1922 de Ierse Staat werd uitgeroepen was protectionisme het parool van de oprichters. De ontwikkeling van een jonge natie zou zich volgens hen het best voltrekken in een beschermde omgeving. Dit gedachtegoed is zelfs terug te vinden in de Ierse constitutie.

In de constitutie wordt een samenleving gepredikt die gebaseerd is op landbouw en veeteelt, autoritair en patriarchaal katholicisme, nationalisme en conservatisme.

Door dit protectionisme en isolationisme werd de Ierse industrie en landbouw gekenmerkt door kleinschaligheid waardoor het niet concurrerend was op de wereldmarkt. Het "wirtschaftswunder" zoals zich dat in de landen op het continent heeft voltrokken ging dientengevolge volledig aan Ierland voorbij. De gevolgen waren desastreus. Waar andere Europese landen (bijv. Denemarken, Finland en Nederland) integreerden in de wereldeconomie door middel van adoptie van het vrijhandelsprincipe, bleef Ierland afhankelijk van de onderontwikkelde kleinschalige landbouw en industrie. Als gevolg hiervan bedroeg de economische groei tussen 1951 en 1958 minder dan 1% per jaar. Door de economische onzekerheid zochten

veel jonge mensen hun heil elders, waardoor het emigratiecijfer hoog was.

In 1961 werd de eerste aanvraag tot lidmaatschap van de EEG ingediend. De aanvraag hield in dat het isolationisme vaarwel werd gezegd en dat er een nieuwe periode aanbrak waarin vrijhandel en economische integratie in Europa centraal stond. Tevens werd er veel aandacht en geld besteed aan de ontwikkeling van het middelbaar en hoger onderwijs. Waarvan de prachtige universiteit van Limerick een van de resultaten is.

### Economische politiek gepolitiseerd

In 1965 werd de "Anglo-Irish Free Trade Agreement" getekend, een verdrag dat een vrijhandelszone creëerde tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De importheffingen werden afgeschaft, hetgeen economische handel bevorderde en groei stimuleerde. Verder werd Ierland in 1967 partner in de GATT-onderhandelingen en in 1973 werd lidmaatschap van de EEG een feit. Deze ontwikkelingen te samen betekenden het einde van het protectionistische tijdperk. Ier-

land werd door deze ontwikkelingen aantrekkelijker voor buitenlandse investeringen.

Ondanks het feit dat de externe randvoorwaarden voor economisch succes gecreëerd waren, bleven intern problemen bestaan. De economische politiek was gepolariseerd en regeringen van verschillende signatuur volgden elkaar in hoog tempo op, daardoor was van consistentie in economisch beleid geen sprake.

Aan de andere kant was Ierland structureel nog niet klaar voor de concurrentiestrijd met de andere EEG landen. De kleine familiebedrijven, zowel agrarisch als industrieel konden in een zwaar beschermde omgeving nog wel overleven, maar voor de harde concurrentiestrijd binnen de vrijhandelszone waren ze te klein. De voordelen van de toetreding tot de EEG werden voor de bevolking niet direct duidelijk. Toch werd er in de begin jaren zeventig nog een redelijke economische groei gecreëerd, echter niet genoeg om de vernieuwde wensen voor een verbeterde welzijnsstaat te kunnen financieren. De bevolking verwachtte eenzelfde groei in de levensstandaard als in Noord-Ierland en in de rest van het Verenigd Koninkrijk. Door de druk op de pol-