

DE WERELD TUSSEN AMBITIES EN PRESTATIES

OP ZOEK NAAR EEN
STRATEGISCHE HERPOSITIONERING
VAN DE DIRECTIE VEILIGHEID
GEMEENTE ROTTERDAM

AUTEUR

Y.D. BOS

OPDRACHTGEVER

GEMEENTE ROTTERDAM

DIRECTIE VEILIGHEID

UNIVERSITEIT

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM



DE WERELD TUSSEN AMBITIES EN PRESTATIES

OP ZOEK NAAR EEN STRATEGISCHE HERPOSITIONERING VAN DE DIRECTIE VEILIGHEID GEMEENTE ROTTERDAM

Auteur Y.D. Bos
Studentnummer 351725
Opleiding Master Publiek Management, Erasmus Universiteit Rotterdam, te Rotterdam
Begeleider Drs. A. Besselink
Begeleidend docent Dr. A. van Sluis
Tweede lezer Dr. P.K. Marks
Datum april 2013
Versie Eindversie

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.



VOORWOORD

“In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst.”

Dit is een bekende zin uit een financiële disclaimer die van meer dan geringe betekenis is voor mijn masterscriptie. In het verleden behaalde resultaten bieden namelijk ook hier geen garantie. De ambities voor mijn masterscriptie waren hoog, heel hoog. Mijn eerste en tweede bachelorscriptie heb ik immers afgesloten met een 9. Na de afronding van drie opleidingen en reeds een aantal jaren werkervaring kan ik zeggen dat ik mijzelf zie als een praktische professional. In mijn werk staat bij mij ‘het resultaat op straat voorop’. De Rotterdamse ‘niet lullen maar poetsen’ mentaliteit past mij. Mijn masterscriptie is gebaseerd op een persoonlijke zoektocht naar antwoorden op voor mij belangrijke vragen als professional. Ik neem u graag mee in mijn zoektocht. Zonder op de conclusies vooruit te lopen, kan ik stellen dat ik het antwoord op mijn vragen heb gevonden.

De scriptie is geschreven ter afsluiting van mijn master ‘Publiek Management’ van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Na een periode van onderzoek en het behalen van mijn universitaire graad is een einde gekomen aan mijn studierend leven. Ik moet erkennen dat ik veel heb geleerd. Ik heb een enorme persoonlijke ontwikkeling mee mogen maken. Volgens mijn scriptiebegeleider dr. Arie van Sluis ben ik slachtoffer geworden van mijn eigen ambitie. Dit heb ik uiteraard altijd ontkend maar op het moment van schrijven moet ik hem toch gelijk geven. De ambities lagen zo hoog dat ik af en toe teveel van mijzelf en van mijn omgeving heb geëist.

Een dankbetuiging is meer dan op zijn plaats aan mijn begeleiders drs. Afke Besselink en dr. Arie van Sluis. Zij hebben mij samen naar de eindstreep gebracht. Ook wil ik alle gesprekspartners bedanken voor de tijd die zij hebben genomen voor het beantwoorden van mijn soms kritische vragen. Tot slot wil ik mijn partner Angela bedanken voor het opvangen van een soms te ambitieuze studente... Zonder haar liefde, steun en loyaliteit had ik mijn ambities voor de scriptie niet waar kunnen maken.

Nu rest mij alleen nog u veel leesplezier te wensen!

Hartelijke groet,

Yvet Bos

Rotterdam, april 2013

DE SAMENVATTING

*“De positie, de rol en de taken van de overheid veranderen voortdurend”
(Schnabel, 2001:16).*

De wereld tussen de ambities en de prestaties van de overheid. Goedbedoelde opdrachten ‘van bovenaf’ blijken in de uitvoering niet goed te werken. Samenwerkende partijen weten niet wie de regie heeft op welk thema. De zorg voor veiligheid is in de bestuurskunde benoemd als sturingsvraagstuk. *Governance* is het bestuurskundige toverwoord voor de rol die de gemeente moet aannemen (Boutellier & Marissing, 2011:81). Dit heeft te maken met de complexiteit van de samenwerking tussen de vele betrokken partijen. Sturing (of regie) en samenwerking zijn daarmee vraagstukken geworden die vandaag de dag spelen. De zorg voor veiligheid is één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van Rotterdam. Het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten op het gebied van veiligheid is daarmee één van de belangrijkste aandachtspunten. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam heeft ook te kampen met sturingsvraagstukken. Past de manier van sturen van de directie Veiligheid wel bij haar taak of opdracht en haar netwerk? De doelstelling van dit onderzoek is in de eerste plaats inzicht bieden in de verschillende rollen die de directie Veiligheid aan kan nemen en aanneemt om haar ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid waar te maken. Op de tweede plaats is de doelstelling om te bepalen of die rol passend is bij de ambities van de directie Veiligheid, om vervolgens aandachtspunten en aanbevelingen te formuleren ten aanzien van de vervulling van de verschillende rollen. De volgende hoofdvraag is geformuleerd om de doelstelling van het onderzoek te behalen:

Welke rol speelt de directie Veiligheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?

Het voorliggende onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek en daarin is gebruik gemaakt van de strategie ‘casestudy’ om de vraagstelling te beantwoorden. De ambitie van voorliggend onderzoek is met de keuze voor een casestudy tweeledig. Enerzijds wil het bijdragen aan het ‘resultaat op straat’ oftewel de praktijk, en anderzijds is gekeken of de empirische informatie kan leiden tot aanscherping van bestaande theorievorming.

Het 4R-model van Schnabel (2001) geeft een analysekader waarmee als een ‘four wheel drive’ de rol en de positie van de directie Veiligheid is beschreven en getypeerd. Het model bestaat uit vier ‘R’ elementen, namelijk: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. De rol van de overheid definieert Schnabel als volgt en in de definitie is het proces van het 4R-model te herkennen: *‘richtinggevend aan het begin en rekenschap vragend aan het eind. Wie richting geeft, definieert ook de handelingsruimte waarbinnen het beleid zich dient te bewegen. Wie rekenschap vraagt, wil ook resultaten zien’* (Schnabel, 2001:16). Op basis van variatie op de vier elementen is een viertal configuraties geformuleerd onder de noemers ‘daadkrachtige directie’, ‘bedrijfsmatige directie’, ‘verbindende directie’ en een ‘selectieve directie’. De configuraties verschillen van elkaar in de mate waarin de rol van de directie op de voorgrond (directe rol) dan wel achtergrond (indirecte rol) is. In de bespreking van de configuraties is de verwachting op basis van de theorie dat een zowel een te hoge als een te lage ambitie averechts werkt op het oppakken van de regierol. De directie Veiligheid heeft een hoog ambitieniveau en volgens de theorie zal zij geneigd zijn meer naar de voorgrond te treden om regie te voeren. Daarnaast is uit het theoretisch kader naar voren gekomen dat de vraagstukken waaraan de overheid door middel van beleid tracht sturing te geven vaak *wicked* zijn. Het is bekend dat bij *wicked* problemen de consensus over de probleemdefinitie klein is en de zekerheid van de kennis ook. In een veiligheidsnetwerk acteren om hoge ambities te behalen met een rol op de voorgrond is moeizaam door het bestaan van afhankelijkheidsrelaties. Daaraan toegevoegd dat het zeer lastig is om de effecten van veiligheidsnetwerken op de objectieve en subjectieve veiligheid vast te stellen. (Terpstra 2010:66, gebaseerd op Terpstra & Bakker, 2002).

Uit het profiel van de directie Veiligheid blijkt op welke wijze zij invulling wilt geven aan haar ambitie. De directie ziet zichzelf als een *producent* en *regisseur* van veiligheid. Producent in de zin dat de directie de gemeentelijke instrumenten en veiligheidsbevoegdheden (als beheerder van die instrumenten) inzet voor een veiliger Rotterdam; regisseur in de zin dat de directie de centrale positie heeft om in gezamenlijkheid met andere partijen te werken aan een veiliger Rotterdam.

De ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid zijn hoog. Hoge ambities waarmaken door gebiedsgericht te gaan werken door twee bestuurslagen, dertien deelgemeenten, zeventien diensten en 62 wijken heen is een complexe opgave. Daarbij zijn praktische afspraken, doorzettingsmacht op de juiste plekken, samenwerken en niet naast elkaar werken en een heldere verdeling van taken van cruciaal belang. Om dit te bereiken en de ambities in het Vijfjarenactieprogramma¹ te behalen is het ‘integraal Wijkactieplan’ het instrument om de veiligheid in de wijken te bevorderen. De inhoudelijke ambitie van de directie veiligheid is op papier helder; minimaal een 7+ scoren op de Veiligheidsindex en geen onveilige wijken meer.

¹ De Vijfjarenactieprogramma’s dienen als beleidsdocument voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid.

Het procesmatige accent ligt voor zowel de directie als de deelgemeenten op samenwerking. Een sterke koppeling bestaat tussen de inhoudelijke ambitie en procesmatige ambitie. Zonder samenwerking geen resultaat en zonder doel geen samenwerking.

Een te concrete ambitie geformuleerd door de directie Veiligheid is haast niet waar te maken doordat zij met een hoeveelheid aan samenwerkingspartners te maken heeft en daar afhankelijk van is. Uit dit onderzoek blijkt dat de rol van de directie door haar samenwerkingspartners bij voorkeur gezien wordt als een faciliterende. Een concrete ambitie is niet waar te maken wanneer een faciliterende rol is toebedeeld. Een hoog (en concreet) ambitieniveau vraagt om een 'bedrijfsmatige directie'. De directie is dan op de voorgrond getreden om inhoudelijke sturing te geven. Het gevolg daarvan is dat (te) weinig handelingsruimte aan de praktijk wordt gegeven. In een netwerk waar een hoge mate van afhankelijkheid bestaat voor het behalen van de ambities past de configuratie van een 'bedrijfsmatige directie' niet of in mindere mate. De rol die het meest aansluit bij de ambities van de directie past niet in de praktijk. De verwachte rol vanuit de praktijk is de 'selectieve directie'. De directie speelt dan een faciliterende rol op de achtergrond. Dit is de tegenovergestelde configuratie dan dat past bij haar ambities. De samenwerkingspartners zien in de praktijk een 'daadkrachtige directie'. Kortom, de rol die de directie aanneemt past zowel niet in de gegeven situatie als bij de praktijk en de ambitie.

De aanbevelingen

In het Rotterdamse veiligheidsbeleid bestaat de wil om veel concreet te benoemen. Misschien kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de resultaatgerichtheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid te ver is doorgeschoten. Met 'te ver' wordt dan 'het doel voorbij' bedoeld. Het formuleren van targets bij de maatregelen is naar de mening van de onderzoeker minder passend op het terrein van veiligheid. Veiligheid is in de eerste plaats een dynamisch onderwerp, het probleem wat vandaag in een wijk speelt hoeft morgen het probleem niet meer te zijn. Ook is veiligheid een thema waar veel factoren op van invloed zijn en is het niet eenvoudig om daar met één maatregel invloed op uit te oefenen en het effect daarvan vervolgens te meten. Een aandachtspunt hier is gelegen in het besef dat de grenzen van de resultaatgerichtheid naar de mening van de onderzoeker zijn opgezocht en in een iWAP te ver zijn doorgeschoten. De aanbeveling is om naar een vorm te zoeken die niet zozeer het doel heeft om resultaten of targets te benoemen bij de problemen, maar meer de nadruk legt op de problemen die in een wijk spelen en daar oplossingen voor op de 'plank' hebben liggen die flexibel kunnen worden ingezet. Op het moment dat een probleem zich in een wijk voordoet dat per deelgemeente of zelfs per wijk de ruimte bestaat om daar flexibel op in te springen. In het verlengde van deze aanbeveling is het idee om een minimale basis aan zorg per wijk te beschrijven en daarbij veel ruimte te creëren voor al het 'flexibele' of 'dynamische'. Met ruimte wordt dan zowel budget als capaciteit bedoeld. Een accountmanager van de directie krijgt dan bijvoorbeeld het mandaat en de verantwoordelijkheid over de vrije ruimte en op basis daarvan kan focus aangebracht worden om een aantal zaken in een wijk aan te pakken. Op het moment van schrijven kan 20% van de inzet 'flexibel' worden ingezet maar dient wel een jaar van te voren te zijn vastgelegd in de iWAP. Het percentage voor het inzetten van maatwerk moet naar inziens van de onderzoeker omhoog om meer recht te doen aan het gebiedsgericht werken en daarmee aan de problemen die spelen in een wijk.

Verder is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat ten aanzien van de invoering van nieuwe instrumenten zoals het DIN, de gedachte 'meer van hetzelfde' in de praktijk overheerst. Daarbij is naar voren gekomen dat de mening in de praktijk bestaat dat te weinig beleid, instrumenten en projecten geëvalueerd worden. Een aanbeveling is dat bij de invoering van nieuwe instrumenten, zoals het DIN, de iWAP eerst grondig geëvalueerd dient te worden en de resultaten kenbaar maakt aan haar samenwerkingspartners. De aanbeveling is daarnaast om masterstudenten van de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit in het kader van hun afstuderen de evaluaties uit te laten voeren. Dit ook naar aanleiding van de huidige bezuinigingen.

Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat meerdere factoren voor 'onduidelijkheid' in het netwerk zorgen. In dit onderzoek is het verband gelegd tussen de organisatieverandering van de directie en de 'heersende' onduidelijkheid in het netwerk. Een tweede verband wat in het verlengde ligt van de organisatieverandering is dat de ambities van de directie voor haar samenwerkingspartners onduidelijk zijn. In het verlengde van de onduidelijkheid over de rol van de directie, weten de samenwerkingspartners ook niet waar de directie naartoe wilt. De onderzoeker acht dat het cruciaal voor de uitvoering, dat duidelijkheid in het netwerk ten aanzien van de rollen en ten aanzien van de ambities wordt geschept. De wijze waarop is echter complex. Een factor als een organisatieverandering is niet te veranderen. De directie moet zelf ook de verandering doorlopen. De onderzoeker onderkent dat het (te) makkelijk is om de aanbeveling te geven dat meer duidelijkheid moet worden geschept. Duidelijkheid in een netwerk scheppen is niet 'zomaar' gebeurd. De aanbeveling is om een verdiepend onderzoek uit te (laten) voeren naar de wijze waarop duidelijkheid in een netwerk kan worden bevorderd. De aanzet om meer duidelijkheid te scheppen en waarin een aanbeveling is gelegen, is dat de directie zelf de regierol (van de iWAP of van het DIN) op het procesniveau oppakt. Op deze wijze kan de deelgemeente haar focus volledig op de inhoud

richten. Doordat de regie op proces en inhoud uit elkaar wordt getrokken zal meer duidelijkheid ontstaan over de rollen. Ook ontstaat een verhoogde betrokkenheid van de directie bij de gebieden. Het mag wellicht een open deur genoemd worden maar 'de verbinding blijven zoeken' is tevens een aandachtspunt voor de directie. In de ambitie van de directie op papier staat beschreven dat zij die regisseur ook wilt zijn. Dat zij een centrale positie inneemt om in gezamenlijkheid met andere partijen te werken aan een veiliger Rotterdam. Ten aanzien van de *verwachte* sturing van de directie vanuit de praktijk is ook opgemerkt dat zij deze meer op het niveau van het proces zien, dan op het inhoudelijke niveau. Met het oppakken van de regierol door de directie kan zij ook sturen op dat het beleid, zoals een iWAP, meer op een eenduidige wijze wordt ingevuld door de deelgemeenten. Op dit moment bestaat ook onduidelijkheid bij de uitvoeringspartners doordat een verschillende invulling en inspanning geleverd wordt per deelgemeente. De uitvoeringspartners zoals de politie en Stadstoezicht werken deelgemeente overstijgend en hebben met verschillende deelgemeenten tegelijkertijd te maken. Meer eenduidigheid zorgt voor meer duidelijkheid naar de uitvoeringspartners toe.

Wanneer de regie op procesniveau wordt uitgevoerd door de directie kan het bottum-up invullen van een iWAP ook meer de ruimte krijgen. De kritiek vanuit de praktijk bestaat dat te weinig informatie uit de wijk wordt opgehaald en getoetst. De rol voor de directie is hier gelegen om dit te bevorderen en te stimuleren.

In het onderzoek zijn vier rollen dan wel configuraties van de directie besproken. De conclusie uit de bespreking is dat de rol die de directie aanneemt, de daadkrachtige directie, niet past in zowel de gegeven situatie als bij de praktijk en de ambitie. Hierbij opgemerkt dat het theoretische rollen zijn. De verwachte rol vanuit de praktijk is de selectieve directie. De keuze in de rol welke de directie wilt spelen hangt van haar focus af. Staat bij haar de ambitie voorop dan is de aanbeveling om meer de rol van de bedrijfsmatige directie te spelen. In het geval dat de praktijk voorop staat is de verwachte rol vanuit de praktijk de selectieve directie. Dan is de aanbeveling om deze rol meer te spelen.

Naar inziens van de onderzoeker is de aanbeveling, in combinatie met het oppakken van de regierol, om meer de rol van de selectieve directie te spelen. Dit om recht te doen aan de praktijk en het gebiedsgericht werken. Op de directie bestaat namelijk naar de mening van de onderzoeker en haar samenwerkingspartners de expertise en de kennis om de regierol te vervullen. Om aan te geven wat van de directie wordt verwacht om de selectieve rol te spelen, is in het navolgende kader de rol uiteengezet.

De Selectieve directie

De rol van een selectieve directie wordt getypeerd door processturing op de achtergrond (--). Daarbij geeft zij veel handelingsruimte (++) . Het sturingsmodel wat daarbij past is 'facilitaire sturing'. De verwachte en meest passende regisseursrol is de faciliterende regisseur. Het (verwachte) resultaat is niet expliciet en toetsbaar (--). Door een selectieve directie wordt in mindere mate rekenschap (-) gevraagd.

Tot slot wil ik, als onderzoeker, de directie een vijftal aandachtspunten meegeven die een belangrijke rol spelen bij de wijze waarop de directie haar regierol invult en haar ambities tracht te behalen. De aandachtspunten zijn mede op basis van het werk van Pröpper et al (2004:6) geformuleerd, namelijk:

- De mate waarin de gemeente in staat is haar **ambitieniveau** af te stemmen op het gewenste regietype bevordert het succes of falen van de regierol. Zowel een te hoog als een te laag ambitieniveau kunnen een optimale invulling van de regierol belemmeren.
- De rol van de **politiek**: prioriteitstoekenning, besluitvaardigheid, continuïteit, betrokkenheid en belangstelling hebben een positief effect op alle vier de regiecomponenten²
- De mate waarin de gemeente in staat is duidelijkheid te bieden over de **eigen positie in relatie tot externe partijen** vormt een stimulans voor het organiseren van samenwerking en een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De **interne organisatie**: interne samenhang, adequate communicatie, eenheid van leiding, ambtelijke capaciteit, persoonlijke kwaliteit en de mate van verloop werken eveneens door naar alle vier de regiecomponenten.
- Effectieve regievoering is voor een belangrijk deel afhankelijk van **persoonlijke identificatie**: professionele, enthousiaste en gezaghebbende 'entrepreneurs' binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Wanneer niet of in minder mate aan de bovengenoemde voorwaarden is voldaan, hebben de verschillende rollen die de directie kan aannemen, de bedrijfsmatige, daadkrachtige verbindende en/of selectief, geen meerwaarde.

² De vier regiecomponenten zijn uitgelegd in de derde bijlage van dit onderzoeksrapport.

INHOUDSOPGAVE

1	Ter inleiding	15
1.1	De start van mijn zoektocht.....	15
1.2	De probleemstelling	15
1.3	De wetenschappelijk en maatschappelijke relevantie	17
1.4	De leeswijzer.....	17
2	De overheid en haar context	19
2.1	Ter inleiding	19
2.2	De veranderde maatschappij.....	19
2.3	De opkomst van het ‘integrale’ veiligheidsbeleid	20
2.4	De vermeende regierol van de Gemeenten.....	21
3	Theoretisch kader – Het 4R-model	23
3.1	Het 4R-model.....	23
3.2	De overheid geeft Richting	24
3.3	De overheid geeft en neemt Ruimte	26
3.4	De overheid boekt Resultaat	33
3.5	De overheid legt Rekenschap af.....	34
3.6	Van de theorie naar de empirie	36
3.7	De verwachtingen	38
3.7.1	Bedrijfsmatige directie	39
3.7.2	Daadkrachtige directie.....	40
3.7.3	Verbindende directie.....	40
3.7.4	Selectieve directie	41
4	Het onderzoeksdesign	43
4.1	Ter inleiding	43
4.2	De casuselectie	43
4.3	De onderzoeksstrategie.....	43
4.4	De respondentselectie.....	44
4.5	De betrouwbaarheid en validiteit	44
5	De Rotterdamse ambities	47
5.1	De organisatie van het Rotterdams veiligheidsbeleid	47
5.2	Het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de ambities.....	49
5.3	De ambities van de stad ten aanzien van de organisatie	51
5.4	De ambities van de directie Veiligheid ten aanzien van haar rol	53
6	De iWAP besproken.....	55
6.1	De iWAP in het kader van GGW.....	55
6.2	Het proces van de iWAP	56
6.3	De uitvoering van de iWAP	56
7	De ambities en de prestaties in de praktijk.....	57
7.1	Ter inleiding	57
7.2	De ambities in de praktijk.....	57
7.3	Richting.....	58
7.4	Ruimte	60
7.5	Resultaat.....	67
7.6	Rekenschap.....	73
8	Het analysekader losgelaten.....	75
8.1	Inleiding.....	75
8.2	Richting.....	75
8.3	Ruimte	75
8.4	Resultaat.....	78
8.5	Rekenschap.....	79
8.6	De verbanden blootgelegd	80
8.7	De vier configuraties	81

9	Ter afsluiting	83
9.1	Terug naar de start.....	83
9.2	De beantwoording van de hoofdvraag.....	83
9.3	De aandachtspunten en aanbevelingen	84
9.4	De reflectie	87
	Literatuur	89
	Bijlage 1 – Interviewvragen.....	95
	Bijlage 2 – Gesprekspartners.....	97
	Bijlage 3 – Vier regiecomponenten	99

1 TER INLEIDING

1.1 DE START VAN MIJN ZOEKTOCHT

“Elke overeenkomst tussen beleid en uitvoering berust op toeval”, aldus voormalig korpschef van Rotterdam, de heer Hessing. Dit is een constatering, een spanning, die mij persoonlijk tot op de dag van vandaag bezighoudt. Tijdens het afnemen van interviews voor mijn bachelorscriptie werd aan mij gevraagd wie nou eigenlijk de regie over het project had. Ik deed namelijk onderzoek naar het project ‘Buurt Bestuurt’ van de gemeente Rotterdam. Deze vraag van een topambtenaar in een uitvoeringsorganisatie baarde mij zorgen. Want het is toch duidelijk dat de regie bij de gemeente ligt? Dat was mijn eerste en wellicht naïeve gedachte. De vraag bleef in mijn hoofd rondspoken. Ik kon het niet loslaten. Want het is toch duidelijk dat de gemeente de regie voert en de uitvoering met de uitvoering van het beleid bezig is?

Ik verwonder mij over de wijze waarop professionals in het veiligheidsdomein worden aangestuurd. Goedbedoelde opdrachten ‘van bovenaf’ blijken in de uitvoering niet goed te werken. Tegelijkertijd begrijp ik waarom de besluiten vanuit de beleidsinstanties op deze manier worden gemaakt. Samenwerkende partijen weten niet wie de regie heeft op welk thema. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam heeft ook te kampen met dit soort sturingsvraagstukken. Past de manier van sturen van de directie Veiligheid wel bij haar taak of opdracht en haar netwerk?

Inmiddels was ik aan mijn master Publiek Management begonnen en ik ging met deze vraag terug naar de directie Veiligheid. Tijdens mijn sollicitatiegesprek voor een afstudeerstage bij genoemde organisatie trof ik Afke Besselink. Zij is binnen de directie adviseur Strategie en Staf. Ik legde in het gesprek mijn vraag voor en zij gaf mij de kans en het vertrouwen om mijn vraag te beantwoorden. Het idee voor mijn masterscriptie was geboren en het resultaat van mijn zoektocht naar de beantwoording van mijn vraag ligt voor u.

1.2 DE PROBLEEMSTELLING

Op het moment van schrijven ondergaat de directie Veiligheid een organisatieverandering. Uit de wens tot veranderen komt een strategisch vraagstuk naar voren. De directie Veiligheid heeft de ambitie om Rotterdam veiliger te maken en met de huidige concernontwikkelingen wordt de directie ook geacht na te denken over haar eigen rol in de verschillende veiligheidsnetwerken.

“De positie, de rol en de taken van de overheid veranderen voortdurend (Schnabel, 2001:16).”

In de ambitie van Rotterdam is ‘regie’ genoemd.³ De gemeente denkt en werkt mee met de stad, maar benoemd wel dat de gemeente regie voert. In het profiel van directie Veiligheid komt ook ‘regie’ terug in termen van de ‘producent’ en ‘regisseur’ van veiligheid. Als regisseur is de centrale positie benoemd in de samenwerking met de partners. De directie Veiligheid wil in gezamenlijkheid werken aan een veiliger Rotterdam. Het voeren van regie en samenwerking levert een spanning op. In deze context intrigeerde mij de constatering van Schnabel⁴ (2001:15) dat in de beleidspraktijk een diversiteit aan rollen van de overheid bestaat. De overheid is nu eens regelaar en regisseur, dan weer onderhandelaar, bemiddelaar of financier. De overheid oefent diverse rollen tegelijkertijd uit en daardoor kunnen onduidelijkheden ontstaan doordat de positie, de rol en de taken voortdurend veranderen (Schnabel, 2001:15). In het veiligheidswerkveld bestaat namelijk een continue wisselwerking tussen politiek, beleid en praktijk en deze verandert niet alleen naar inhoud, maar ook in hun onderlinge samenhang en in hun verhouding tot partijen buiten de overheid. Een overheid die zelf niet meer uitvoerend werkzaam is, komt vanzelf aan het begin en het eindpunt van het beleidsproces en de uitvoeringspraktijk te staan (Schnabel, 2001:16) Deze constatering van Schnabel (2001:16) is de essentie van de vraag die voorligt in het onderzoek, namelijk die ingaat op de spanningsvolle rollen die de directie Veiligheid aan ‘moet’ nemen in diverse samenwerkingsverbanden om haar ambities waar te maken. Aan de ene kant is zij de regisseur en aan de andere kant wordt verwacht dat zij samenwerkt.

Op basis van De Verkenningen 2002 stelt Schnabel (2001:16) dat zowel im- als expliciet de eerste taak van de overheid in hoge mate een richtinggevende, initiërende, stimulerende en faciliterende is. Daarnaast bestaat het besef van de noodzaak om prestatieafspraken te maken met de uitvoerende partijen. De steeds sterker wordende samenhang tussen overheidsorganisaties en uitvoeringsorganisaties maakt dat de traditioneel ‘verticale’ organisatie van de overheid steeds meer ‘horizontale’ trekken gaat vertonen.

³ De auteur verwijst u graag naar het vijfde hoofdstuk voor een verdere verdieping van de ambities.

⁴ De auteur verwijst u graag naar het derde hoofdstuk voor een introductie van de heer Schnabel.

Bij een nieuwe aanpak of beleid is het niet alleen tijd even duidelijk hoe gestuurd wordt en door wie. De aanleiding tot oprichting van een 'nieuw' netwerk en daarmee ook de initiatieven, komen uit verschillende richtingen. Daardoor lijkt het vaak een 'toevallige samenloop van omstandigheden' met onduidelijkheid in de uitvoering tot gevolg. Het blijvende succes van een nieuwe aanpak hangt niet af van welke kant het initiatief komt, maar bij wie het vervolgens landt. Een blijvend succes hangt sterk samen met de mate waarin uiteindelijk topdown en bottom-up processen in elkaar grijpen. Het welslagen is afhankelijk van zowel de bestuurder als de uitvoerder. De mate waarin de bestuurder en de uitvoering met elkaar communiceren is een belangrijke factor in het functioneren van sturing en daarmee in het functioneren van een netwerk (Visser, van Gemerden, More en Roon, 2008:32-34). De rol van de directie Veiligheid als schakelpositie tussen de bestuurders en de uitvoering is hierbij van cruciaal belang. Zij moet hierbij in staat zijn om de 'bovenlaag' met de 'onderlaag' te verbinden. Bij de directie Veiligheid bestaat behoefte aan inzicht in haar verschillende rollen en de manier van sturen en in het bijzonder of de manier van sturen past bij haar ambitie en netwerk.

1.2.1 DOELSTELLING

Boutellier en Marissing (2011:81) benoemen de zorg voor veiligheid als een sturingsvraagstuk. *Governance* benoemen zij als het bestuurskundige toverwoord voor de rol die de gemeente moet aannemen. Dit heeft te maken met de complexiteit van de samenwerking tussen de vele betrokken partijen. Sturing (of regie) en samenwerking zijn daarmee vraagstukken geworden die vandaag de dag spelen. De zorg voor veiligheid is één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van Rotterdam. Het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten op het gebied van veiligheid is daarmee één van de belangrijkste aandachtspunten. De doelstelling van het onderzoek is in de eerste plaats inzicht bieden in de verschillende rollen die de directie Veiligheid aanneemt om haar ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid waar te maken. Op de tweede plaats is de doelstelling om aandachtspunten te formuleren ten aanzien van de vervulling van de verschillende rollen en daarnaast of die manier van sturen passend is bij de ambities van de directie Veiligheid.

1.2.2 VRAAGSTELLING

De volgende hoofdvraag is geformuleerd om de doelstelling van het onderzoek te behalen.

Welke rol speelt de directie Veiligheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?

Door het uitvoeren van het onderzoek kunnen de antwoorden op de onderstaande deelvragen worden gevonden en kan vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden. De volgende vier deelvragen zijn daartoe geformuleerd:

1. Welke ambities heeft de directie Veiligheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?
2. Op welke wijze geeft de directie Veiligheid invulling aan de ambitie?
3. Hoe ervaren de samenwerkingspartners de rol van de directie Veiligheid?
4. In hoeverre passen de ambities in de visie van de directie Veiligheid op haar rol in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een *casestudy*. Dit is een intensieve bestudering van één praktijkgeval. De meerwaarde van een casestudy is vooral gelegen in de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek oplevert (van Thiel, 2010:106). De ambitie van voorliggend onderzoek is met de keuze voor een casestudy tweeledig. Enerzijds wil het bijdragen aan het 'resultaat op straat' en anderzijds is gekeken of de empirische informatie kan leiden tot aanscherping van bestaande theorievorming. De casestudy in dit onderzoek vindt op twee niveaus plaats, namelijk op het niveau van het Rotterdamse veiligheidsbeleid en op het niveau van het integrale Wijkactieplan (iWAP). Bij het eerste niveau staat de rol van de directie Veiligheid centraal met daarbij op het tweede niveau als empirische illustratie de iWAP. De functie van deze gelaagdheid is om focus aan te brengen in het onderzoek. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is een zeer breed beleidsterrein en het is om die reden van belang de praktijk te beschrijven vanuit één perspectief dan wel onderdeel om tot uitspraken te komen. Voor de iWAP als empirische illustratie is gekozen omdat het op papier een sturingsinstrument van de directie Veiligheid is, en daarnaast is de iWAP vanuit de directie kaderstellend en aanjagend richting de deelgemeenten. Het geformuleerde analysekader naar aanleiding van het theoretisch kader is losgelaten op de iWAP als casuïstiek om in de empirie de theorie te toetsen en waar nodig aandachtspunten te formuleren.

1.3 DE WETENSCHAPPELIJK EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In wetenschappelijke studies is de positie en rol van overheden in (beleids)netwerken een discussiepunt en zeker op het beleidsterrein van veiligheid. De vraag tot waar de verantwoordelijkheid van de overheid moet gaan dringt zich op. Terpstra en Krommendijk (2011:59) merken op dat de gemeentelijke (regie)rol een centrale plaats in het veiligheidsbeleid heeft ingenomen maar dat gedegen en gericht wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk van deze regie ontbreekt.

Een praktische invalshoek om naar de rollen van de gemeente te kijken vormt een goede aanvulling op een reeks van wetenschappelijke overzichtstudies die de laatste jaren zijn verschenen over 'sturing' en 'regie' (Pröpper, Litjens en E Weststeijn, 2004, van Steden, 2011, van Stokkom, 2011, Terpstra 2002, Terpstra en Kouwenhoven, 2004, Terpstra 2009, Terpstra en Krommendijk 2011, Tops, van Duin, van Os en Zouridis 2010 & Visser, van Gernerden, More en de Roon 2008).

In de bestaande literatuur is het opvallend te noemen dat overwegend gebruik is gemaakt van een topdown ingezet onderzoek. Daarmee zeggende dat het onderzoek vanuit de gemeente is opgesteld, en weinig tot geen rekening houdt met haar omgeving. Dit onderzoek draait de focus om; past de rol van de directie bij haar omgeving en ambities? De beelden uit de praktijk staan centraal. Een onderzoek naar de rol van de gemeente in veiligheidsnetwerken biedt interessante aanknopingspunten voor wetenschappelijk onderzoek. In het onderzoek is namelijk een verband gelegd tussen de rol van de gemeente die past bij het karakter van de verschillende veiligheidsnetwerken waarin de gemeente participeert. De gemeente en meer specifiek de directie Veiligheid is in deze de factor die kan veranderen en niet haar omgeving. Daarnaast is de ambitie van het onderzoek om met de verkregen empirische informatie tot aanscherping van bestaande theorievorming te komen. Het 4-R model waarop het theoretisch kader is gebaseerd is verder uitgebouwd naar het inzicht van de auteur en is getoetst in de praktijk op basis van verwachtingen. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is daarmee hoog te noemen. Naast de wetenschappelijke relevantie beschikt het onderzoek over een hoge mate van maatschappelijke relevantie. De onderzoeksobjecten zijn de overheid en het veiligheidsbeleid. Veiligheid staat hoog op de politieke en de maatschappelijke agenda. De verworven kennis in dit onderzoek draagt (in)direct bij aan de veiligheid in Rotterdam. Een kritische blik op de rollen van de directie Veiligheid is gegeven en bieden wellicht aandachtspunten om in de toekomst rekening mee te houden.

1.4 DE LEESWIJZER

Het eerste inleidende hoofdstuk sluit af met de leeswijzer van dit onderzoeksrapport. In het eerste hoofdstuk is de probleemstelling toegelicht. De context waarin de probleemstelling en het onderzoek staan is in het volgende hoofdstuk toegelicht. Vervolgens is in het derde hoofdstuk het theoretisch kader van het onderzoek gepresenteerd. Hierin is het 4R-model uitgebouwd tot een volwaardig analysekader en zijn op basis van het theoretisch kader verwachtingen geformuleerd. In hoofdstuk 4 is het ontwerp van het onderzoek en de keuze van de onderzoeksstrategie en –methoden verantwoord. In de vier daaropvolgende hoofdstukken zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd, besproken en geanalyseerd. De resultaten starten met de bespreking van het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de directie Veiligheid. Daarna is de iWAP als empirische illustratie toegelicht en een samenvattend beeld is gemaakt in hoofdstuk 7. De analyse van de empirische informatie is gepresenteerd in het achtste hoofdstuk. Het onderzoeksrapport sluit af met het negende hoofdstuk. Dat hoofdstuk bevat de conclusies, aandachtspunten en de reflectie.

2 DE OVERHEID EN HAAR CONTEXT

2.1 TER INLEIDING

Een steeds belangrijker onderwerp voor het lokale bestuur is veiligheid. De traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde is aangevuld en ingebed in een veel breder vormgegeven veiligheidsbeleid. Daarbij is de rol van de andere spelers in het veiligheidsdomein belangrijker en groter geworden. Het veiligheidsdomein is vandaag de dag nog steeds volop in beweging. Tops, van Duin, Os en Zouridis (2010:5) constateren dat de gemeentelijke organisatie steeds meer (in)gericht raakt op 'integrale veiligheid'. Ook constateren zij dat de probleemgerichte samenwerking groeit onder 'regievoering' van het gemeentebestuur. De regie over het lokale veiligheidsbeleid ligt bij het lokale bestuur.

In de daadwerkelijke uitvoering van het beleid is de gemeente echter afhankelijk van een hoeveelheid aan partijen. De relaties tussen de gemeente en de betrokken partijen verschillen van aard en de vraag doet zich voor in hoeverre de relatie op het gebied van veiligheid voldoet aan de verwachtingen van de partijen in het veiligheidsnetwerk. Het voorliggende onderzoek behandelt de verschillende rollen die een overheidsorganisatie kan aannemen om de ambities in een netwerkrelatie te behalen. Daarbij kan de veranderende rol en positie van de overheid niet buiten beschouwing worden gelaten. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het van belang de context te schetsen waarin de vraag zich afspeelt. In dit hoofdstuk is de veranderde samenleving en de opkomst van het integrale veiligheidsbeleid in hoofdlijnen weergegeven van. De context waarin het voorliggende onderzoek zich bevindt is daarmee uiteengezet. De uitspraken in dit onderzoek kunnen niet worden gedaan zonder begrip van de historische achtergrond van het integrale veiligheidsbeleid.

2.2 DE VERANDERDE MAATSCHAPPIJ

De sociaal maatschappelijke verhoudingen zijn verschoven. Daarmee is ook de rol en positie van de overheid veranderd. Dit onder invloed van de trends, vergrijzing en sterfteoverschot, het verschuiven van normen en waarden, individualisering, globalisering, veranderde communicatie en de onmacht van de overheid tegenover de invloed van de media. De overheid kan zich niet meer als superieur aan de maatschappij opstellen. Ze kan zich niet meer hiërarchisch als meerdere opstellen tegenover de bevolking en moet derhalve onderdeel worden van horizontale netwerken waarin de gemeente een eigen rol speelt (van Mourik, 2005:2). Van Mourik (2005:2) stelt vast dat de gemeente institutionaliseert en steeds minder een rol speelt in het dagelijks leven. Daarnaast stelt van Mourik (2005) vast dat de kosten toenemen, terwijl het maatschappelijk rendement afneemt. Verder wordt in de praktijk van de huidige moderne overheid bij ieder proces naar sturing en verantwoording gevraagd (Visser e.a., 2008:3).

De commissie Michiels constateerde al in 1998 een groot mankement in de zorg voor veiligheid, namelijk gebrek aan samenwerking. De noodzaak tot samenwerking is alleen maar groter geworden door de opkomst van complexe maatschappelijke problemen. Bij dit soort problemen is een gecoördineerd optreden van verschillende overheidsinstanties een vereiste. In de huidige samenleving is samenwerking in *ketens* vereist waarin de samenwerking verbreed is tot meer 'horizontale' partners (Visser e.a., 2008:3). Voor een effectieve aanpak van veel maatschappelijke problematiek is samenwerking een voorwaarde geworden. De noodzaak tot samenwerking hangt samen met de eergenoemde bredere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Van der Vijver en Kouwenhoven (2004:10) beschrijven daartoe twee brede ontwikkelingen, van 'recht naar beleid' en van 'Strafrecht naar Bestuursrecht'. Sinds de jaren zeventig werd steeds minder een beroep gedaan op de (rechts)handhaving en komt preventie als middel om voor naleving te zorgen steeds centraler te staan. De bestuurlijke preventie komt pas echt in opkomst sinds het rapport van de commissie Roethof in 1984. Bij de gemeente verschuift het denken van reactief naar proactief en van repressie naar preventie. Daarbij begint ook het denken in termen van risico's vorm te krijgen. Deze veranderingen zorgen ook voor een ontwikkeling in de betrokkenheid van toezichthouders en later ook de betrokkenheid en de eigen inbreng van de burger (van der Vijver & Kouwenhoven, 2004:10). Deze constatering houdt verband met de bredere trend van privatisering bij de overheid vanaf de jaren '80. Er ontstonden mede door de privatisering namelijk 'nieuwe' partijen in de veiligheidszorg. De overheid vraagt burgers en ondernemingen zorg te dragen voor hun eigen veiligheid, maar tegelijkertijd ontstaan ook initiatieven vanuit de maatschappij. De initiatieven ontstaan doordat ontevredenheid heerst over het functioneren van de overheid. Burgers stellen steeds hogere eisen aan veiligheid en daarmee ook aan de overheid zelf. De overheid kan op haar beurt niet aan de verhoogde eisen voldoen. Veiligheid is een privaat goed geworden en niet langer enkel een publiek belang aangestuurd vanuit een centrale overheid. Dit komt ook sterk naar voren in de geleidelijke verandering naar het 'integrale' in het veiligheidsbeleid (Terpstra, 2009:113-114).

2.3 DE OPKOMST VAN HET 'INTEGRALE' VEILIGHEIDSBELEID

Sinds de jaren '80 spreken politici en ambtenaren van 'integrale veiligheid' om aan te geven dat verbinding tussen vormen van veiligheid benodigd is en dat in de aanpak meerdere partijen betrokken moeten worden. Het inzicht om veiligheid 'integraal' te bevorderen is gekomen met de kabinetsnota *Samenleving en Criminaliteit* van het Ministerie van Justitie in 1985.

"Langs verschillende lijnen wordt gedacht over een 'nieuwe' en actieve rol voor het individu in onze grip op sociale zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid is een andere manier van kijken naar de maatschappelijke werkelijkheid. Een manier die zoveel mogelijk uitgaat van wat mensen zelf kunnen. De bevordering van een dergelijke zelfredzaamheid impliceert een rolverandering van de overheid. Een aanpak die uitgaat van de zelfredzaamheid van burgers plaatst de overheid niet meer in de rol van een 'alleskunnende' probleemoplosser, maar van ondersteuner." (Nota veiligheidsbeleid 1995-1998:8)

Bovenstaande passage laat expliciet de markering van de verandering in het overheidsdenken zien. De overheid is niet meer de 'alleskunnende' probleemoplosser en daarmee verandert ook haar eigen rol. In de kentering heeft de commissie Roethof met haar eindrapport dat al in 1985 verscheen een belangrijke rol gespeeld. In het rapport luidt het advies om het maatschappelijk middenveld bij het veiligheidsbeleid te betrekken. De commissie constateerde ook dat de overheid in beperkte mate in staat zou zijn op te treden tegen de snel toenemende criminaliteit. Het kabinet toentertijd sloot zich aan bij de visie van de commissie (Nota veiligheidsbeleid 1995-1998). Volgens Cachet en Ringeling (2004:636) is het doen en denken van de overheid op het gebied van veiligheid gevormd door een tweetal thema's: de noodzaak om beleid te voeren tegen de snel toenemende criminaliteit en de noodzaak daarbinnen om met vele andere partijen samen te werken. Het beleid dat daarop volgde wat gestalte kreeg in de nota *Samenleving en Criminaliteit* (1985) staat bekend als 'bestuurlijke preventie' en is de voorloper van het integrale veiligheidsbeleid vanaf de midden jaren '90.

De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 (IVP '93) staat symbool voor de start van het integrale veiligheidsbeleid. Het doel van de rapportage was om meer bestuurlijke aandacht te vragen voor de groeiende veiligheidsproblemen. In de rapportage werd voor het eerst erkend dat veiligheid uit meer bestond dan alleen feitelijke onveiligheid. Ook werden vijf knelpunten in het tot dan toe gehanteerde beleid geïdentificeerd, waaronder dat het inzicht in (on)veiligheid te beperkt is (Cachet & Ringeling, 2004:637). In het IVP '93 is een nieuwe aanpak geformuleerd op basis van vier kernelementen: inzicht, veiligheidsketen, samenhang en samenwerking (Ministerie van Justitie, 1993:15-19). Dit is het vertrekpunt geweest voor wat wij nu kennen als het 'integraal veiligheidsbeleid'.

Ondanks de potentie van de nieuwe inslag kreeg het IVP '93 geen warm onthaal. De nieuwe aanpak werd op landelijk niveau nauwelijks onderkend. Het idee sloeg wel op lokaal niveau aan. Het IVP '93 kon teruggevonden worden in vele collegeprogramma's van 1994-1998 (Cachet & Ringeling, 2004:639).

In 1994 verscheen een geüpdate hernieuwde versie van het IVP '93 en sinds 1995 verschijnt de rapportage één keer in de twee jaar. Ondanks het uitblijven van een enthousiast onthaal van het IVP '93 op landelijk niveau zette het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ontwikkeling van het integrale veiligheidsbeleid toch voort en komt het in het regeerakkoord van 1994 voor. Naar aanleiding daarvan werd een projectbureau 'Integraal veiligheidsbeleid' binnen het ministerie ingesteld (Cachet & Ringeling, 2004:639). In het jaar daarop, 1995, verschijnt de Nota veiligheidsbeleid 1995-1998. Die nota vormt de eerste beleidsnota op het gebied van veiligheid. In de Nota zijn onder andere 'jongeren en veiligheid' en 'drugs en veiligheid' als probleemvelden genoemd die met voorrang een integrale aanpak verdienen. Integraal veiligheidsbeleid is in de Nota (1995:10) omschreven als "een concrete probleemgerichte aanpak onder regie van het openbaar bestuur met aandacht voor alle schakels van de veiligheidsketen: van het bestrijden van onveiligheid naar het voorkomen en beter beheersen". Met deze omschrijving is toentertijd al het zwaartepunt voor het realiseren van het integrale veiligheidsbeleid bij het lokale bestuur gelegd, want alleen daar kan een effectieve integrale aanpak met de lokale kennis vorm krijgen (Nota veiligheidsbeleid 1995-1998). In deze periode is ook de start gemaakt met de ontwikkeling van de Veiligheidseffect Rapportage (VER). In de Veiligheidsrapportage van 1998 werd gewaarschuwd voor een te pragmatische aanpak van de veiligheidsproblemen. Op het lokale niveau ontstond namelijk een hoeveelheid aan projecten terwijl de (achterliggende) beleidsvorming nog maar nauwelijks op gang was gekomen. In de rapportage werd het advies gegeven dat de gemeenten ervoor moesten waken dat het veiligheidsbeleid als zelfstandige eenheid zichtbaar zou blijven, zodat de politiek-bestuurlijke aandacht niet verloren zou gaan.

Met het Integraal Veiligheidsprogramma van 1999 (IVP '99) is een intensivering van de zorg voor veiligheid tot stand gebracht. Uit het IVP '99 blijkt namelijk een nieuwe samenwerking tussen publieke en particuliere veiligheidszorg. Daarnaast bestaat ook de aandacht voor bestuurlijke handhaving en instrumenten om de veiligheid te bevorderen, zoals cameratoezicht. In de discussienota 'Samen werken aan veiligheid' van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) is ook het nieuwe klimaat in het overheidsdenken beschreven en daarin is het IVP '99 omschreven als het markeerpunt.

Uit het IVP '99 blijkt verder dat de aanpak van veiligheidsproblemen zoals criminaliteit en overlast niet meer als vanzelfsprekend uitsluitend bij de taken van de overheid behoort. De SMVP stelt dat het IVP '99 past in een reeks van overheidsdocumenten waarin de overheid maatschappelijke organisaties en burgers in toenemende mate oproept zich als 'partners in veiligheid' te gedragen. De doorbraak in het overheidsdenken is mede volgens de SMVP (2001) pas echt tot stand gekomen in de nota veiligheidsbeleid 1995 – 1998. Daarnaast legt de Nota het zwaartepunt voor het (integraal) veiligheidsbeleid bij het lokaal bestuur.

Geleidelijk aan krijgt 'veiligheid' steeds meer aandacht, zowel in de maatschappij als in de politiek. Cachet en Ringeling (2004:645) halen het in september 2002 verschenen *Rotterdamse* collegeprogramma aan als 'sprekend voorbeeld om aan te geven dat veiligheid al jaren hoog op de publieke en politieke agenda's staat'. Hun impressie wordt ook bevestigd door de optuiging van de vele veiligheidsafdelingen binnen de gemeenten. Daarnaast constateren zij dat in de grote gemeenten het veiligheidsbeleid eerder en uitgebreider van de grond is gekomen dan in kleinere gemeenten. Cachet en Ringeling (2004:646) halen het Rotterdamse Geïntegreerd veiligheidsbeleid aan als goed voorbeeld van de voortrekkersrol die grote gemeenten hebben gespeeld. In 2002 ziet het kabinet ook in middels de nota veiligheidsbeleid 2002 dat op het niveau van de gemeente inhoud kan worden gegeven aan de noodzakelijke politisering van het veiligheidsbeleid. Politieke prioritering dan wel bestuurlijke keuzen zijn namelijk nodig voor een effectief veiligheidsbeleid. De keuzen zijn nodig om de simpele reden dat niet alles tegelijk kan worden opgepakt en de prioritering is bij uitstek een politieke keuze (Cachet & Ringeling, 2004:648-649).

Het eerste kabinet-Balkenende heeft het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* van 2002 geschreven en past binnen de al ingezette trend naar meer centrale sturing van het lokale veiligheidsbeleid. Volgens Cachet en Ringeling (2004:643) verschuift vanaf dit programma de aanpak van veiligheidsproblemen van preventie naar repressie, in ieder geval in het programma zelf. Het veiligheidsprogramma is geïnspireerd op het Rotterdamse collegeprogramma *Het nieuwe elan voor Rotterdam!* van 2002-2006 en geeft een belangrijke impuls aan de verdere ontwikkeling van een (min of meer) autonoom lokaal veiligheidsbeleid (Cachet & Poortman, 2012:25).

Cachet en Poortman (2012:30) merken op dat na 2006 nogmaals een kentering op gang is gekomen; meer aandacht voor de sociaalpreventieve kant van het beleid en meer ruimte voor de bijdragen van anderen dan de politie aan het veiligheidsbeleid. Met 'anderen' doelen zij op de gemeenten.

Voor de periode 2007-2010 is het veiligheidsprogramma *Naar een veilige samenleving* opgesteld waarmee het veiligheidsbeleid verder werd geïntensiveerd. Met het project *Veiligheid begint bij voorkomen* heeft het kabinet gewerkt aan een reductie van criminaliteit, overlast en verloedering. Uit de verantwoording van het project blijkt dat een stevige impuls is gegeven aan het terugdringen van de criminaliteit. Hierbij is expliciet de geïntensiveerde samenwerking met het lokale bestuur, Openbaar Ministerie (OM), politie en samenwerkingspartners genoemd. De positieve effecten van het project zijn toegeschreven aan de publiek-private samenwerking en de genomen preventieve maatregelen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2010). Het vorige kabinet Rutte-Verhagen heeft geen veiligheidsprogramma opgesteld maar heeft de keuze gemaakt om veiligheid als één van de speerpunten van haar beleid te maken. Daarvoor is het Ministerie van Justitie zelfs van naam veranderd in het 'Ministerie van Veiligheid en Justitie'.

Het politieke belang dat aan veiligheid wordt toegekend is met de jaren sterk gegroeid en daarmee ook de roep om het 'integrale'. Getuigen zijn de veiligheidsprogramma's die door de kabinetten zijn opgesteld waarmee het veiligheidsbeleid verder werd geïntensiveerd en vooral ook integraler van karakter werd. Zoals gezegd, moeten gemeenten niet alleen prioriteiten stellen en keuzes maken, maar ook partijen bij elkaar brengen. Een wezenlijk element van integraal veiligheidsbeleid is vanzelfsprekend de samenwerking. Een lastige opgave voor de gemeente want een effectieve samenwerking komt niet vanzelf tot stand. De rol die de gemeente aanneemt in een dergelijke samenwerking is vaak aangeduid als de 'gemeentelijke regierol' (Cachet en Ringeling, 2002:649).

2.4 DE VERMEENDE REGIEROL VAN DE GEMEENTEN

Veiligheid is een veelomvattend 'semantisch sleepnet' geworden voor allerlei zaken die niet deugen, om maar in de terminologie van Boutellier te spreken (Boutellier, 2005:6-10). Boutellier doelt daarmee op het uitdijende begrip 'veiligheid'. Van Steden (2011:9) betoogt dat deze constatering zich afspeelt tegen grotere macrosociologische ontwikkelingen zoals individualisering en globalisering.

De genoemde ontwikkelingen roepen volgens Boutellier (in van Steden, 2011:9) een verlangen op naar orde, bescherming en veiligheid. Vanuit de samenleving ontstaat de roep om de organisatie van dat verlangen naar orde, bescherming en veiligheid.

"Veel gemeenten zijn naarstig op zoek naar een goede invulling van hun veronderstelde regierol (Boutellier & Marissing, 2011:88)."

Maatschappelijke (veiligheids)problemen worden steeds meer gezien als *wicked*. *Wicked problemen* hebben een hoge mate van complexiteit. Door de complexiteit van de problemen zijn ook meerdere partijen betrokken en dienen deze in gezamenlijkheid te werken aan een oplossing. Een dergelijke ‘complexe’ samenwerking levert tegenstrijdigheden, spanningen en conflicten op. Het managen van samenwerkingsverbanden en netwerken wordt daarmee ook steeds belangrijker.

De landelijke overheid geeft in toenemende mate de ruimte voor een lokale aanpak om maatschappelijke problemen op te lossen. Dit doet zij door slechts kaders op te stellen waarbinnen de gemeente bewegingsvrijheid heeft. Echter, komt met deze gegeven vrijheid ook verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid rust op de schouders van de gemeente om samen met haar partners oplossingen te zoeken voor de lokale problematiek. De gemeente wordt dus verantwoordelijk gehouden om op lokaal niveau de partijen samen te brengen en samenhangend beleid te ontwikkelen. Het ministerie van BZK (2006:7) benoemt dat de gemeenten een regisseursrol hebben in de mobilisatie van ‘lokale daadkracht’. Ook Terpstra en Krommendijk (2011:53) betogen dat van gemeente verwacht wordt dat zij de ‘regie’ in de lokale veiligheidszorg op zich neemt.

Kortom, de samenleving waarin wij leven kent relatief hardnekkige en moeilijk oplosbare veiligheidsproblemen, de zogenaamde *wicked* problemen. Daarbij kijkt de landelijk overheid en de samenleving nadrukkelijk de kant van de gemeente op om een sturende rol te spelen in het oplossen van de veiligheidsproblemen (Boutellier & Marissing, 2011:88).

In 2005 tot 2008 is het project *Veilige Gemeenten* uitgevoerd naar aanleiding van signalen dat de ‘regierol’ van de gemeente niet zonder problemen verloopt. Het doel van het project was om de gemeente in staat te stellen om het veiligheidsbeleid uit te voeren en de regie daarin te versterken (Bootsma, Oostdijk, van Assenbergh & van Noort, 2008:4).

Het project is positief geëvalueerd door Bootsma e.a. (2008). Voor het afdoende faciliteren van de gemeenten vanuit de landelijke overheid zijn kwalitatief goede en effectieve instrumenten ontwikkeld ten behoeve van het veiligheidsbeleid. Daarnaast is de regierol van de gemeente getracht te versterken door inzicht te verschaffen in de knelpunten bij het oppakken van die rol. Ook zijn oplossingen voor de knelpunten ontwikkeld (Bootsma e.a., 2008:2-4).

Om de regierol verder te versterken is in augustus 2010 een wetsvoorstel voorgelegd aan de Tweede Kamer dat de wettelijke verankering van de regierol van de gemeenten in het lokale veiligheidsbeleid moet regelen. In het wetsvoorstel staan daarvoor twee maatregelen omschreven. Ten eerste wordt de gemeenteraad verplicht minstens één maal per vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen en ten tweede krijgt de burgemeester een specifieke rol (zorgplicht) om de natuurlijke gezagspositie van de burgemeester te versterken (Steden, 2011:57).

De regierol blijft volgens Cachet en Ringeling (2004:649) toch een problematische opgave. In 2002 constateren zij op basis van een ambtelijk concept *IVP 2* dat de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid te vrijblijvend is geweest. In de samenwerking ontstonden situaties dat partners een afwachtende houding ten opzichte van elkaar aannamen. Ook het aanspreken door de gemeente op gemaakte afspraken bleek in de praktijk niet voor te komen. Door de uitblijvende regierol van de gemeente pakt de politie vaak de regie (SGBO, 2002:35). De gemeente kan haar partners niet dwingen om de gemaakte afspraken na te komen. Zij beschikt namelijk niet over voldoende bevoegdheden om het te kunnen afdwingen. Het Rijk heeft in eerste instantie wel geprobeerd middels facilitaire sturing in de vorm van middelen (financiering) en ontwikkeling van instrumenten het lokaal veiligheidsbeleid verder te stimuleren. De jaren daaropvolgend gaat de sturing vanuit het Rijk verder en introduceert zij thema’s waar de gemeente rekening mee moest houden in hun veiligheidsbeleid. Terpstra (2002:In Cachet & Ringeling, 2004:652) concludeert dat de partners in het veiligheidswerkveld de impact van het landelijk beleid (de sturingspogingen van het Rijk) door het veld als aanzienlijk werden ervaren.

Cachet en Ringeling (2004:660) concluderen dat het integraal veiligheidsbeleid zeker effect heeft gehad. Een verhoogde aandacht voor het onderwerp veiligheid is een feit. Het beleid van de het Rijk heeft gemeenten gestimuleerd en geholpen om veiligheidsbeleid te formuleren. Daarentegen concluderen Cachet en Ringeling (2004:660) ook dat “veel pretenties van het beleid niet zijn waargemaakt. Dat de integraliteit van de aanpak heel betrekkelijk is. Veiligheid wordt toch relatief beperkt opgevat. Reactief optreden van acute veiligheidsvraagstukken eist toch meer aandacht op dan de beleidsmakers hadden verwacht” (2004:660). Het proactieve optreden krijgt minder aandacht dan het in hun ogen verdient. Daarbij is samenwerking binnen de nog steeds verkokerde overheidsorganisaties ook lastig te realiseren. De gemeente is in toenemende mate afhankelijk van regionaal georganiseerde organisaties zoals de politie en de brandweer.

Een netwerk van partners rond een veiligheidsprobleem blijft complex door de vele betrokken partijen die informatie moeten verschaffen en zelf een bijdrage moeten leveren (Cachet & Ringeling, 2004:645-654).

3 THEORETISCH KADER – HET 4R-MODEL

3.1 HET 4R-MODEL

In het inleidende deel van dit onderzoeksrapport is prof. dr. P. Schnabel genoemd. Schnabel (2001) heeft onder de titel *Bedreven en Gedreven* een heroriëntatie op de rol van de overheid in de samenleving uiteengezet. Het voorliggende onderzoek is geïnspireerd door zijn constatering in de problematiek van de verzorgingsstaat. Het is om die reden niet meer dan logisch dat zijn 4R-model als basis voor het onderzoek is gebruikt. Het 4R-model van Schnabel (2001) geeft namelijk een analysekader waarmee als een ‘four wheel drive’ de veranderde rol en de positie van de overheid kan worden beschreven en getypeerd. Het model maakt inzichtelijk op welke wijze de rol van de overheid kan veranderen zonder haar verantwoordelijkheid in bijvoorbeeld de zorg voor veiligheid te verliezen. Het 4R-model geeft hiermee een vertrekpunt voor het opbouwen van een analysekader dat nauw aansluit bij de vraag van dit onderzoek.

Het model bestaat uit vier ‘R’ elementen, namelijk: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. Elk element sluit aan bij een aspect van de onderzoeksvraag. Tussen de vier ‘R’ elementen bestaan relaties en vormen als het ware een cyclisch proces waarbinnen een continue afstemming plaatsvindt. In afbeelding 3.1 is het proces afgebeeld.

Afbeelding 3.1 Het 4R-model



Elk element van het model is verder uitgebouwd met relevante bestuurskundige theorieën en inzichten, met het doel een zo compleet als mogelijk analysekader te formuleren. Het geformuleerde analysekader is vervolgens empirisch getoetst en daarmee is de onderzoeksvraag beantwoord. Het is daarbij van belang dat de ‘rol’ van de overheid daartoe eerst gedefinieerd wordt om de theorieën een duidelijk plaats te geven in het model. De rol van de overheid definieert Schnabel als volgt en in de definitie is het proces van het 4R-model te herkennen: *‘richtinggevend aan het begin en rekenschap vragend aan het eind. Wie richting geeft, definieert ook de handelingsruimte waarbinnen het beleid zich dient te bewegen. Wie rekenschap vraagt, wil ook resultaten zien’* (Schnabel, 2001:16).

Richting geven door de overheid is in deze ‘het door de politiek toedelen van waarden en het via beleid uiting geven aan de uitvoering daarvan’ (Marks & van Sluis, 2012:46). Naast richting geven via beleid, geeft de overheid ook *ruimte* aan haar samenwerkingspartners om het beleid ten uitvoer te brengen. In het handelen van de samenwerkingspartners staan de zogeheten beleidsruimte en beleidsvrijheid centraal. Meer specifiek is het de handelingsruimte waarbinnen het beleid gestalte krijgt. Met het richting geven wordt namelijk ook een bepaalde ruimte gegeven aan de uitvoering. Met deze constatering is het duidelijk dat richting en ruimte sterk met elkaar samenhangen. De mate van richting geven is van invloed op de mate van ruimte en vice versa.

Wanneer de overheid richting en ruimte geeft aan haar samenwerkingspartners, mag en moet zij ook resultaat verwachten (Schnabel, 2001:16). Bij een hoge mate van handelingsruimte of zelfsturing staat de overheid op grotere afstand van de uitvoering waardoor afspraken over de te behalen resultaten onvermijdelijk zijn teneinde de ambities te behalen.

De overheid heeft immers een bijzondere verantwoordelijkheid in het behalen van haar ambities waarover rekenschap moet worden afgelegd. Het element rekenschap heeft een dubbele functie in het proces, namelijk in de eerste plaats die van het verantwoorden van bepaalde keuzes in het beleid oftewel de gekozen richting. In de tweede plaats bezit het de functie van 'beleidsleren'. Middels het afleggen van verantwoording door bijvoorbeeld rapportages kan geleerd worden van de resultaten die de gekozen richting oplevert. Het ingezette beleid kan aangepast worden op basis van voortschrijdend inzicht. Het aanpassen kan dan gezien worden als een reactie op opgedane ervaringen en nieuwe informatie.

De conceptuele verbindingen tussen de elementen en de aspecten zijn gelegd in dit theoretisch kader en monden uit in configuraties die empirisch getoetst kunnen worden.

3.2 DE OVERHEID GEEFT RICHTING

De overheid heeft 'een bijzondere rol binnen de samenleving om regelend op te treden in het algemeen belang' (Schnabel, 2001:17). De keuze voor de richting die de overheid wenst te gaan en de ruimte die de overheid wenst te nemen is in principe vrij. Dat neemt niet weg dat de gekozen richting grote maatschappelijke consequenties kan hebben. Verschillende en soms tegenstrijdige belangen dienen in afweging te worden genomen om de richting van het beleid te bepalen en daarbij de ruimte (Schnabel, 2001:18).

Richting geven is door Marks en van Sluis (2012:46) omschreven als 'het door de politiek toedelen van waarden en het via beleid uiting geven aan de uitvoering daarvan'. In een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid dienen problemen door de overheid in de samenleving te worden geïdentificeerd en vervolgens te worden aangepakt.

3.2.1 SOORTEN PROBLEMEN

Aan de hand van twee onzekerheden onderscheiden Koppenjan en Klijn (2004:29) gebaseerd op Hoppe (1989) vier soorten problemen. Op basis van twee dimensies, namelijk de mate van zekerheid van de kennis en de mate van consensus over het probleem, zijn deze weergegeven in schema 3.2. Deze indeling vormt het startpunt van het 4-R model. Het type probleem is namelijk van invloed op de wijze waarop de overheid het probleem aanpakt.

Schema 3.2 *Problemen in soorten*

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over probleem	Groot	Technische problemen (1)	Ongetemde technische problemen (2)
	Klein	Ongetemde politieke problemen (3)	Wicked problemen (4)

Bron: Hoppe, 1989:11

Bij het oplossen van een probleem wordt geprobeerd om van alle type 2, 3, 4 problemen een type 1 probleem te maken. Daarvoor is meer zekerheid nodig over de wetenschappelijke kennis en consensus over de maatregelen en probleemdefinities. Bij een technisch probleem is zowel de consensus over het probleem groot als de zekerheid van de kennis. Van ongetemde technische problemen vindt de maatschappij dat ze opgelost dienen te worden, maar is het niet eens over de (technische) oplossing. Bij ongetemde politieke problemen zijn de (technische) oplossingen beschikbaar, maar de uitvoering ervan zorgt voor onenigheid. Tot slot bestaan problemen die zowel te maken hebben met de onzekerheid over de kennis als geen consensus over het probleem, de zogenaamde wicked problemen (Koppenjan&Klijn, 2004:28).

Bij problemen, en vooral de wicked problemen, krijgen de overheid en haar samenwerkingspartners te maken met onzekerheid. Dit komt voornamelijk doordat het lastig is om de aard van het probleem te definiëren en vaak ontbreekt het ook aan cruciale informatie. De status van de informatie die wel aanwezig is kan ook onderwerp van discussie zijn. Ondanks het uitvoeren van diverse onderzoeken kan onduidelijkheid over de aard en de omvang van het probleem bestaan. Van Koppenjan en Klijn (2004:26-28) hebben twee antwoorden geformuleerd op onzekerheid over een probleem, namelijk: informatie verzamelen en counterexpertise. Informatie verzamelen noemen Koppenjan en Klijn (2004:24) een standaard reactie op onzekerheid. Hierbij wordt onzekerheid dus gezien als een gebrek aan kennis van de feiten. Wanneer partners twifelen aan de verkregen kennis, laten zij een counter-expertise uitvoeren die hun probleemdefinitie en aannames ondersteunt. Er ontstaat dan een 'battle for the truth'. De motieven van partijen in dit gevecht kunnen instrumenteel zijn, maar ook politiek strategisch. Partijen kunnen zich richten op het overtuigen van andere partijen dat hun onderzoek de waarheid het beste weergeeft.

In milieu en veiligheid zien we vaak het volgende patroon terug: coalities van belangengroepen en overheidspartijen verspreiden alarmerende verhalen op basis van wetenschappelijk onderzoek. Deze worden daarna breed uit bediscussieerd in de media, maar blijken uiteindelijk onhoudbaar. De achtergrond hiervan: het belang wat de partijen hebben bij deze informatie, namelijk 'stay in business'.

De uitkomsten van het informatie verzamelen en de counterexpertise zijn 'report rains' en 'dialogues of the deaf'. In de praktijk zijn partijen erop gericht om te winnen en niet op dialoog en waarheidsvinding. Hierdoor escaleert de informatiestrijd vaak. Dan monden deze uit in kennis-conflicten waarin partijen elkaar met rapporten bestoken, waar een informatie overload ontstaat, en het steeds moeilijker wordt om te bepalen wat de waarheid is. Coalities van beleidsmakers, experts en belangengroepen creëren tegenstrijdige zekerheden. Omdat het niet eenvoudig is de waarheid te achterhalen moet het proces van probleemoplossing het karakter hebben van een spel of discours. In dit spel of discours proberen partijen een consistente argumentatie vast te stellen om andere partijen te overtuigen en hun probleem perceptie over te nemen. Het gevaar hiervan is dat niet alle partijen een gelijke kans hebben (Koppenjan en Klijn, 2004:26-28).

3.2.2 RICHTING MET BELEID

Door middel van beleid tracht de overheid sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. De vraagstukken zijn vaak wicked problemen. veiligheidsbeleid is gericht op de sturing van maatschappelijke veiligheid (Marks e.a., 2012:47). De normatieve vraag komt daarbij op welke rol en positie de gemeente wenst in te nemen in de aanpak van het probleem (Bekkers, 2007:91). Beleid en sturing noemt Bekkers (2007:90) nauw met elkaar verweven begrippen. Het begrip sturing behoeft met deze uitspraak een nadere omschrijving. Bekkers (2007:92) citeert de algemeen aanvaarde en kernachtige definitie van sturing zoals omschreven door Kickert (1985) en in 't Veld (1989), namelijk: *'een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context'*. Beïnvloeding staat centraal in de definitie van sturing en met beleid tracht de overheid te beïnvloeden. Dit maakt de twee begrippen beleid en sturing onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Sturing met beleid kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de wijze waarop sturing plaatsvindt onderscheidt Bekkers (2007:99,116) de klassieke en de moderne vormen van sturing. Van klassiek naar modern impliceert een ontwikkeling en dat heeft het denken over sturen zichtbaar doorgemaakt. In de jaren '70 werd nog uitgegaan van de 'maakbare samenleving' door beleidsmakers, politici en bestuurders. De overheid werd gezien als de grote probleemoplosser. Vandaag de dag is deze gedachte losgelaten en wordt het oplossen van complexe, maatschappelijke vraagstukken gezien als een proces van het organiseren van samenhang en samenspel tussen een groot aantal private, publieke en semipublieke partijen die elk een eigen rol spelen (Bekkers, 2007:91).

Om het onderscheid tussen de klassieke en de nieuwe vormen van sturing te duiden zijn de veronderstellingen ten aanzien van sturing benoemd en beschreven. Bekkers (2007:92) benoemt in dit verband de sturingsconceptie. Een sturingsconceptie bestaat uit *'een stelstel van veronderstellingen die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van overheden'* (Bekkers 1994, In: Bekkers, 2007:92). Een overzicht van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de klassieke en nieuwe sturing is weergegeven in het onderstaande schema 3.3.

Schema 3.3 Kenmerken sturing

Kenmerken van klassieke sturing	Kenmerken van moderne sturing
1. Overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. Maakbaarheid en vooruitgang.	1. Terugtrek overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. Neoliberale gedachten over marktwerking.
2. Overheid bovengeschied aan de samenleving.	2. Overheid slechts een actor in beleidsnetwerk van actoren.
3. De maatschappij is gericht te beïnvloeden (maakbaar).	3. Partijen in beleidsnetwerk zijn relatief autonoom en wederzijds afhankelijk.
4. Geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties.	4. Zelfsturend vermogen van organisaties onderkend en uitgangspunt voor sturing.
5. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting rationaliteit van beleid.	5. Kennis en informatie zijn per definitie beperkt. Kennis en informatie vormen machtsbronnen in beleidsnetwerk.
6. Sturing gericht op gedetailleerde beheersing van processen door middel van wet- en regelgeving en planning (command and control).	6. Sturing onder andere vanuit neoliberale gedachten over marktwerking. Sturing op in- en outputparameters, sturing door incentives, sturing gericht op relaties in beleidsnetwerk en gemeenschappelijke beeldvorming.

Bron: gebaseerd op Bekkers 2007:99, 116 & Verkaik, 2012:21

De veronderstellingen ten aanzien van het sturend vermogen van een actor gaat in op de vraag in hoeverre de overheid daadwerkelijk in staat is om maatschappelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te beïnvloeden. Sturend vermogen is dan *'het vermogen van een actor om bepaalde hulpbronnen te mobiliseren en op grond daarvan bepaalde instrumenten in te zetten om bepaalde ontwikkelingen in een gewenste richting te beïnvloeden'* (Bekkers, 1994, In: Bekkers, 2004:92).

Sturingsconcepties krijgen gestalte wanneer instrumenten daadwerkelijk worden ingezet. Het in samenhang inzetten van sturingsinstrumenten, op grond van een visie op sturing, noemt Bekkers (2007:45) de sturingsmodaliteit. Een sturingsinstrument is door de Bruijn en ten Heuvelhof (1991:2-4) gedefinieerd als *'een middel om doeleinden mee te bereiken'*. De opmerking verdient om de inzet en de invloed van sturingsinstrumenten te relativiseren. In een complex beleidsnetwerk worden namelijk meerdere instrumenten tegelijkertijd ingezet. De instrumenten kunnen elkaar interfereren, of beter gezegd: elkaar bijten (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1991:55,141, In: Verkaik, 2012:29). Duidelijk is dat de wijze waarop gestuurd wordt berust op bepaalde veronderstellingen, die vaak zijn neergelegd in een sturingsconceptie.

3.3 DE OVERHEID GEEFT EN NEEMT RUIMTE

Om te zorgen dat beleid 'werkt' is het essentieel dat de overheid de samenleving *ruimte* biedt. De overheid dient de burgers, het bedrijfsleven en de maatschappelijke partijen te betrekken bij het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast dient zij in meer of mindere mate de ruimte aan haar samenwerkingspartners te geven om ook bij te kunnen dragen aan het gewenste resultaat (Marks & van Sluis, 2012:45).

In het inleidende deel van het theoretisch kader is kort aangestipt dat in het handelen van de samenwerkingspartners de beleidsruimte en beleidsvrijheid centraal staat. Meer specifiek is het de handelingsruimte waarbinnen het beleid gestalte krijgt. In welke rol de overheid zich ook bevindt, partners hebben altijd enige vrijheid in de beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering is in deze *'de omzetting van beleidsvoornemens en politiek beslissingen in daadwerkelijk bestuurlijk optreden'* (Bovens e.a., 2001:83). In de uitvoering hebben de uitvoerende partners keuzemogelijkheden in bijvoorbeeld het wel of niet handelen of om wel of niet op te treden. Deze ruimte wordt in grote mate bepaald door de overheid. De ruimte die gegeven wordt aan uitvoerende partners neemt toe door de inzet van moderne vormen van sturing (Marks & van Sluis, 2012:49). Voor de professionals die werken in de *frontlijn* is een balans nodig tussen sturen van bovenaf (politiek, beleid) en werken van onderop, op basis van concrete problemen (Marks & van Sluis, 2012:50, gebaseerd op Hartman & Tops, 2005). De frontlijn is *'het geheel aan mensen en organisaties die in direct contact staat met de burgers'* (Hartman & Tops, 2005:20).

3.3.1 BELEIDSNETWERK

In de vorige alinea zijn de termen 'actor' en 'beleidsnetwerk' de revue gepasseerd en behoeven nadere uitleg. De term netwerk is een begrip dat in deze tijd veel wordt gebruikt in diverse contexten. De Van Dale definieert het begrip als volgt: *'stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan'*. Van Korsten (2006) definieert een netwerk als een *'lichte vorm van samenwerking'*. Of anders gesteld, mensen blijven in de eigen organisatie, maar werken fundamenteel samen om doelstellingen te behalen. Koppenjan en Klijn (2004) geven de volgende definitie aan de bestuurskundige variant van een netwerk: *'In meer of minder mate stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond een beleidsprobleem en/of een groep middelen en die worden gevormd, onderhouden en gewijzigd door een serie van spellen'* (Koppenjan & Klijn, 2004:69). Uit deze bestuurskundige definitie van een netwerk is een viertal elementen te destilleren die nadere uitleg behoeven, namelijk: actoren (1), middelen (2), afhankelijkheden (3), en (beleids)spelen (4).

Een actor (1) is volgens Klijn en van Twist (2004:46) *'een handelende eenheid in een netwerk'*. Handelend betekent in dit geval dat de actor enige vorm van legitimiteit dan wel bevoegdheden moet hebben om zijn of haar standpunten waar te kunnen maken. Binnen complexe sociale problemen is een grote diversiteit aan actoren betrokken; individuen, groepen en organisaties. De verbondenheid tussen deze actoren zit hem in de afhankelijkheid (2). Om een probleem op te lossen zijn de (formele en informele) middelen nodig, die verdeeld zijn over de actoren. Koppenjan en Klijn (2004:47) citeren Scharpf (1978) om aan te geven dat de mate van belang en de substitueerbaarheid van middelen bepalend zijn voor de mate van afhankelijkheidsrelaties. In het schema 3.4 op de volgende pagina is de typologie van de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren weergegeven.

Schema 3.4 Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

		Vervangbaarheid van de bron	
		Hoog	Laag
Belangrijkheid van de bron	Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
	Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Bron: Koppenjan & Klijn, 2004:47

Complexe (wicked) problemen vereisen een combinatie van verschillende middelen, die in het bezit zijn van de verschillende actoren. In een netwerk ontstaan bij wederzijdse afhankelijkheden die niet gelijk over elkaar zijn verdeeld, een asymmetrische afhankelijkheid tussen de actoren. Hierbij is het van belang om op te merken dat *hindermacht* en *realisatiemacht* bij de actoren een rol in het netwerk gaan spelen. Wanneer actoren een belangrijke en onvervangbare bron controleren, dan bezitten zij *hindermacht*. Deze actoren kunnen het creëren van een oplossing blokkeren. Om *realisatiemacht* te verkrijgen moet vaak de medewerking van verschillende actoren worden verkregen om te investeren in een oplossing (Koppenjan & Klijn, 2004:47).

Als gevolg van de afhankelijkheden zullen actoren strategieën creëren om invloed uit te oefenen op het proces. Actoren baseren deze strategieën op percepties op hun omgeving. Percepties bestaan over problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving. Percepties kunnen altijd abrupt veranderen. De perceptie van de urgentie van een bepaald probleem kan een andere keuze geven dan vooraf door de andere actoren werd verwacht.

Tot slot is het belang een nadere uitleg te geven van het '(beleids-)spel' (4). De arena is het veld waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen. Een dergelijk beleidsspel wordt in een aantal ronden gespeeld. In de ronden kunnen impasses en doorbraken voorkomen. Elke ronde eindigt met een cruciale beslissing, een beslissing die een oplossing biedt voor de vraag die centraal stond in die ronde. Een cruciale beslissing kondigt een nieuwe ronde meestal aan en leidt deze in met een nieuwe vraag (Koppenjan & Klijn, 2004:47-51).

De evolutie en uitkomst van de besluitvorming wordt bepaald via een spel van verschillende strategieën die samengebracht worden in een arena. Door invloeden van andere actoren kunnen nieuwe strategieën worden aangenomen waardoor het spel verandert. Dit kan leiden tot compromissen. Door de onvoorspelbaarheid van strategische acties is het vaak lastig om tot oplossingen te komen en vaak leidt dit tot compromissen. Daarnaast heerst in een netwerk onzekerheid door een kennisprobleem en de onzekerheid wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van verschillende partijen met ieder zijn eigen percepties, doelen en strategieën. Het gedrag van deze actoren tegenover de probleemdefinitie en oplossingen resulteren in complexe en onvoorspelbare spellen dan wel processen. Door onzekere uitkomsten van ronden binnen arena's, onverwachte effecten en de aanwezigheid van meerdere arena's binnen een netwerk, ontstaat een verhoogde onzekerheid bij de actoren. Koppenjan en Klijn (2004:84-87) geven aan dat vertrouwen van actoren in elkaar, kan helpen bij het omgaan met complexiteit en onzekerheid. Vertrouwen kan ervoor zorgen dat actoren gemotiveerd worden om samen te werken. Daarnaast ligt, de reden waarom partijen samenwerking zoeken, in het feit dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid. Zoals eerder gesteld moet gebruik worden gemaakt van middelen van anderen om de eigen doelen te verwezenlijken en alleen door interactie kan de onzekerheid worden weggenomen. (Koppenjan & Klijn, 2004:10,39).

Met de ontwikkeling van de klassieke manier van sturen naar modern en daarmee ook het inzicht in de grenzen van sturing brengt ons ook bij de volgende definitie van sturing, namelijk: *'gericht op het creëren van arena's waarbinnen door middel van overleg, onderhandeling en ruil (en volgens bepaalde spelregels) wordt getracht een gezamenlijk antwoord te vinden op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken'* (Bekkers, 2007:117). De sturende rol van de overheid is daarmee gerelativeerd en de definitie geeft aandacht aan het feit dat zowel binnen als buiten de overheid meerdere sturende centra bestaan. Daarmee zijn de afhankelijkheden onderkend en kan een beroep worden gedaan op het zelfsturende vermogen van organisaties en beleidsnetwerken.

Tot slot dient 'beleidsnetwerk' gedefinieerd te worden. Bekkers (2007:65) definieert een beleidsnetwerk op basis van Hufen en Ringeling (1990:6) en Klijn, Koppenjan en Termeer (1993:231) als volgt: *'een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen'*.

3.3.2 MANAGEMENT VAN EEN NETWERK

Om de dynamiek van een beleidsnetwerk aan te duiden is in deze paragraaf nader ingegaan op het 'management' van een netwerk. In een netwerk gevormd rondom een 'wicked problem' is het mogelijk dat een grote hoeveelheid actoren betrokken is. Een hoog aantal betrokken actoren resulteert in meer verbindingen tussen de actoren in het netwerk. De reactieketen in een netwerk is daardoor heftiger, wat leidt tot een hogere mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid (chaos) in het netwerk (Edelenbos, 2011). Wanneer een actor beweegt, bewegen andere actoren mee.

Een 'manager' in een netwerk heeft weinig controle dan wel sturend vermogen op (de dynamiek van) het hele proces. Het proces volstrekt zich bijna altijd in onverwachte richtingen. Een manager kan echter wel pogen de anderen in 'beweging' te brengen. Van de manager wordt dan wel verwacht dat hij meebeweegt, oftewel adaptief is. Een complexiteit erkennende manager handelt gericht op de verbindingen tussen de delen, zonder het geheel helemaal te (willen en kunnen) kennen.

In een netwerk bestaan formele managers die als zodanig zijn aangesteld. Daarnaast bestaan in een netwerk ook informele managers, dit zijn actoren die invloed uitoefenen op het proces dan wel de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld doordat andere actoren in hoge mate afhankelijk van hen zijn. De assumpties uit de complexiteitstheorie dagen managers uit. Managers dienen in staat te zijn om te kunnen observeren, begrijpen en reageren op ontwikkelingen van het systeem als geheel, en gedrag te sturen van de individuele actoren (Edelenbos, Klijn & Kort, 2009:172). Managementstrategieën moeten georganiseerd worden om zo om te kunnen gaan met complexiteit. Wanneer systemen dynamiek vertonen dienen managementstrategieën flexibel te zijn om zo in staat te kunnen zijn om te gaan met de verscheidenheid in interacties, actoren en effecten. Worden systemen gekenmerkt door emergente eigenschappen, dan dienen managementstrategieën adaptief te zijn, om zo te passen bij de veranderende eigenschappen van een systeem. Indien actoren adaptief zijn en dus complex, moeten managementstrategieën gericht zijn op de actor dynamiek, om zo in staat te zijn, invloed uit te oefenen op dynamische patronen die ontstaat uit interacties (Edelenbos e.a., 2009:173).

Door het complexe karakter van netwerken is het geen gemakkelijke taak om complexe systemen te managen. Immers, geplande acties kunnen zorgen voor onverwachte uitkomsten en effecten. Edelenbos e.a. (2009) geven aan dat managers op twee manieren kunnen omgaan met complexiteit. Enerzijds kunnen managers streven naar orde. Hierbij proberen zij de dynamiek van systemen te controleren. Dit wordt ook wel projectmanagement of ordezoekend handelen genoemd. Projectmanagement kent een aantal kenmerken:

- De manager creëert eenheden en verdeelt taken en verantwoordelijkheden;
- Complexiteit is reduceerbaar door rationele kennisontwikkeling;
- Complexiteit is stuurbaar door behoefterepresentatie via gekozen representanten;
- Leiders onttrekken zich aan complexiteit en staan dus buiten het systeem.

Anderzijds kunnen managers streven naar chaos. Hierbij geven ze ruimte aan de dynamiek van systemen. Dit wordt procesmanagement of complexiteit aanvaardend handelen genoemd en heeft de onderstaande kenmerken:

- Creëren van verbindingen tussen eenheden tot gehelen (processen, ketens, netwerken);
- Complexiteit is deels kenbaar via gezamenlijke kennisontwikkeling;
- Leiders bevinden zich in complexiteit door verbindende interventies (Edelenbos e.a., 2009: 190-192).

Naast bovengenoemde reacties op complexiteit bestaat er nog een derde reactie. Bij deze reactie maakt de manager zowel gebruik van projectmanagement als procesmanagement, wat ook wel *dual management strategy* wordt genoemd. De focus bij deze strategie ligt enerzijds op controle en orde en anderzijds op loslaten en dynamiek.

3.3.3 TYPERING NETWERKMODELLEN VEILIGHEID

De netwerkmodellen van Terpstra (2010:54-60) bieden inzicht in hoeverre de overheid ruimte biedt aan haar samenwerkingspartners. Terpstra (2010:54-60) onderscheidt vier netwerkmodellen om de diversiteit aan veiligheidsnetwerken te analyseren en de ruimte die daarbij gegeven wordt te duiden. De modellen komen voort uit het onderzoek van Terpstra naar lokale veiligheidsnetwerken. Daarmee sluit het nauw aan bij het onderwerp van voorliggend onderzoek.

Lokale veiligheidsnetwerken verschillen naar structuur, deelnemers, omvang, werkwijze en de aard van het probleem waar het netwerk zich op richt (Terpstra 2010:52). Sommige netwerken zijn gericht op een bepaald gebied, andere op het probleem. Terpstra (2010:52) stelt dat de meeste lokale veiligheidsnetwerken bottom-up ontstaan. Professionals op het uitvoeringsniveau worden geconfronteerd met veiligheidsproblemen en deze worden vaak in hun ogen niet effectief opgelost. De professional, zoals een wijkagent, gaat zelf naarstig op zoek naar een oplossing en regelmatig gaan zij met een hoge mate van enthousiasme, betrokkenheid en inzet in het veld aan de slag. De professional weet daarbij vaak de urgentie bij andere betrokken actoren aan te wakkeren om 'iets' te doen met het probleem.

De typologie van veiligheidsnetwerken is in schema 3.5 weergegeven en is gebaseerd op twee dimensies. De eerste dimensie behelst de betrokkenen in het netwerk tegenover de institutionele netwerken. De tweede dimensie is een onderscheid in de gehanteerde aanpak in het netwerk. Hierbij moet opgemerkt worden dat in de praktijk de netwerken zijn gebaseerd op combinaties van elementen uit de verschillende modellen.

Schema 3.5 Vier modellen van lokale veiligheidsnetwerken

		Netwerken waaraan ook burgers deelnemen & Samenwerking is doel op zich	Institutionele netwerken & Samenwerking is een middel
Gehanteerde aanpak	Preventief	1. Preventieve informele netwerken	3. Preventieve institutionele netwerken
	Reactief	2. Gemengde toezichtnetwerken	4. Reactieve institutionele netwerken

Bron: Terpstra 2010:55 en Terpstra & Kouwenhoven 2004a:144

PREVENTIEVE, INFORMELE NETWERKEN

In dit type netwerk spelen burgers een belangrijke rol en zijn de activiteiten vooral preventief gericht. Uitgangspunt hierbij is dat versterking van de 'sociale cohesie' de informele sociale controle en zelfredzaamheid van burgers zal bevorderen. Een tweede aanname is dat versterking van het sociale weefsel in een buurt de gevoelens van veiligheid kan versterken. Het samenbrengen van burgers is op zich al van belang. De samenwerking is om die reden eerder communicatief dan instrumenteel (Terpstra, 2010:55-57). Terpstra (2010:56) benoemt drie centrale termen in deze benadering: activering, empowerment en herstel van de gemeenschap(szin). Deze termen hebben een sterk morele betekenis waardoor zij in de praktijk tamelijk impliciet en weinig uitgewerkt blijven (Terpstra, 2010:56).

Een preventief informeel netwerk wordt gekenmerkt door een open karakter: het is niet altijd duidelijk wie er wel en niet toe behoren. De relaties tussen de betrokkenen, de wijze van coördinatie en de organisatie van het netwerk zijn te typeren als sterk informeel.

Zoals eerder beschreven, burgers spelen een belangrijke rol in deze vorm van netwerken. Een aandachtspunt is om die reden de spanning tussen burgers en professionals die na verloop van tijd kan ontstaan in het netwerk. Een voorbeeld daarvan is de welbekende opvatting van burgers dat professionals teveel bezig zijn met beleid en bureaucratisch zijn (Terpstra, 2010:56).

GEMENGDE TOEZICHTNETWERKEN

In dit type netwerk spelen burgers ook een rol, maar zijn de activiteiten vooral reactief gericht. Burgers en betrokkenen worden hier gezien als (mede)verantwoordelijk voor de handhaving van bepaalde normen. Daarnaast kan sprake zijn van een verspreiding van controleactiviteiten naar private partijen. De bijdrage van de betrokkenen worden vooral gezien als een verlengstuk van de politie. De ingehuurde beveiligers of particuliere surveillanten dienen als uitbreiding of verlengstuk van het toezicht van de politie. Toezicht met een gemengd karakter van publiek en privaat staat in dit netwerk centraal. In dit netwerk kunnen publieke en private elementen naast elkaar bestaan.

Deze netwerken ontstaan vaak doordat eerdere preventieve maatregelen niet hebben gewerkt. Daarbij komt dat door de betrokkenen die het probleem ervaren, ontevredenheid heerst over de aanpak van het probleem door bijvoorbeeld de politie en gemeente. Een voorbeeld van een gemengd toezichtnetwerk is waarbij de ondernemingen van een groot bedrijventerrein de handen in één slaan en zelf maatregelen treffen ter voorkoming van de aanhoudende diefstallen (Terpstra 2010:57).

PREVENTIEVE INSTITUTIONELE NETWERKEN

In dit type netwerk nemen alleen formele organisaties een centrale rol in en zijn de activiteiten vooral preventief gericht. Uiteenlopende (formele) organisaties werken samen om problemen zoals overlast, criminaliteit en onveiligheid te voorkomen. In deze netwerken spelen de politie en de gemeente een belangrijke rol. In tegenstelling tot het vorige netwerk ontbreken burgers en ondernemers hier. Het is een samenwerkingsverband van formele organisaties dat zich richt op de bestrijding van problemen. De aanname daarbij is dat het gehanteerde beleid een preventieve bijdrage zal leveren.

Een voorbeeld van een dergelijk netwerk is het samenwerkingsverband dat zich richt op de aanpak van overlast en verloedering als gevolg van drugshandel en drugstoerisme.

De strategie van dit netwerk wordt gekenmerkt door een strikte handhaving en een beleid gericht op verplaatsing van de coffeeshops en een beleid gericht op sociale, fysieke en economische revitalisering van de binnenstad door een combinatie van publieke en private investeringen. Hierbij is de aanname dat een beter fysiek en economisch klimaat een preventieve bijdrage zal leveren aan de bestrijding van het probleem (Terpstra, 2010:58).

REACTIEVE INSTITUTIONELE NETWERKEN

In dit type netwerk nemen ook alleen formele organisaties een centrale rol in, maar zijn de activiteiten vooral reactief gericht. De werkwijze van de betrokkenen bestaat meestal uit een integrale benadering gericht op individuele personen. Een voorbeeld van een dergelijk werkwijze is de aanpak van ‘veelplegers’. Politie, Justitie, Reclassering en verslavingszorg behoren vaak tot de betrokkenen. Iedere organisatie levert zijn eigen bijdrage aan de persoonsgerichte en individuele trajecten. Het zogenaamde keten- of casuoverleg is een centraal element bij dit type netwerk. Een casuoverleg is een periodiek overleg tussen de professionals waarbinnen afspraken worden gemaakt over individuele trajecten en maatregelen. Ook een centraal element is het samenbrengen dan wel afstemmen van het justitiële traject en het zorgtraject (Terpstra, 2010:58-59).

3.3.4 STURINGSMODELLEN

Ringeling (2003) heeft vier sturingsmodellen geformuleerd waar de overheid gebruik van kan maken. Deze sturingsmodellen zijn het product van de relaties tussen actoren in een bepaald beleidsveld. Net zoals de typering in netwerkmodellen, biedt het onderscheid in sturingsmodellen inzicht in hoeverre de overheid ruimte biedt aan haar samenwerkingspartners. Ringeling (2003:150) definieert de modellen als ‘*de specificatie van de politiek-bestuurlijke omstandigheden waaronder bepaalde beleidsinstrumenten worden gekozen en toegepast*’. In onderstaand schema 3.6 zijn de vier sturingsmodellen ingedeeld naar oriëntatie en klassiek dan wel modern.

Schema 3.6 Typologie sturingsmodellen

		Klassiek	Modern
Oriëntatie	Topdown	1. Command and Control	2. Sturing op hoofdlijnen 3. Selectieve sturing
	Bottum-up		4. Faciliterende sturing

Bron: van Sluis e.a. (2006:33), gebaseerd op Ringeling, 2003:151-152.

In de moderne sturing onderscheidt Ringeling (2003:151-152) drie sturingsconcepten/modellen. De klassieke vorm van sturen ‘command and control’ kan gezien worden als eenzijdig. De eenzijdige aansturing door de overheid is ontoereikend geworden. De huidige maatschappij vraagt om een andere moderne manier van sturing, namelijk meerzijdig. In de moderne sturingsmodellen is sprake van meerzijdige sturing. Meerzijdige sturing vindt plaats in de eerder genoemde netwerken waarin actoren samenwerken op basis van gelijkheid en onderlinge afhankelijkheid. Bij meerzijdige sturing wordt een beroep gedaan op het zelfsturend vermogen van de uitvoeringsorganisaties. Ieder sturingsconcept verlangt een andere rol van de overheid en is per model in de navolgende paragrafen uiteengezet.

COMMAND AND CONTROL

Het ‘command and control’ model is hiërarchisch georiënteerd en wordt ook wel de rationale sturingsbenadering genoemd. De centrale overheid (be)stuurt de samenleving topdown en is de voornaamste actor. Van samenwerking is nauwelijks sprake, de beleidsontwikkeling ligt op rijksniveau en de andere actoren hebben de taak om het ontworpen beleid uit voeren. Daarbij gaat de opdrachtverlening via regelgeving waarin de omschrijving van het probleem is gegeven en aangeeft hoe het moet worden opgelost (Ringeling, 2003:151). In dit model is duidelijk wie bestuurt en wie bestuurd wordt. Hierbij is sprake van een verhouding van boven- en ondergeschikten tussen bestuurder en bestuurd. Degene die bestuurt moet over de nodige sturingsinstrumenten beschikken (van Sluis, Cachet, de Jong, Nieuwenhuysen & Ringeling, 2006:33)

Het ‘command and control’ model heeft de meeste kritiek gekregen. Zoals eerder betoogd kan de overheid de uitvoering en de maatschappij niet topdown sturen in de gewenste richting. De topdown wijze van sturen verstoort leerprocessen in de praktijk en vernietigt de mogelijkheden tot zelfsturing (van Sluis e.a., 2006:34). De drie moderne modellen zijn te beschouwen als correcties op het ‘command and control’ model (Ringeling, 2003:151).

STURING OP HOOFDLIJNEN

Bij het model 'sturing op hoofdlijnen' ook wel sturing op afstand genoemd is de centrale overheid nog steeds de voornaamste actor, maar het beleidsontwerp betreft de hoofdlijnen van het beleid. Voor de uitvoerende organisaties wordt de ruimte gecreëerd om de hoofdlijnen in te vullen met hun eigen beleidsopvattingen. Met dit model wordt dus een groter beroep gedaan op het zelfsturend vermogen van de uitvoerende organisaties. De hoofdlijnen van beleid zijn vaak algemene regelgeving in de vorm van kader- of basiswetten (Ringeling, 2003:151-152). Het model impliceert zelfsturing binnen de vastgestelde kaders, waarbinnen de andere actoren zich kunnen bewegen. De centrale overheid is hierbij als het ware de regisseur (van Sluit e.a., 2006:33). Van Sluis e.a. (2006:33) benoemen bij dit model de instrumenten delegatie en mandaat als de twee voornaamste waarmee een beroep wordt gedaan op het zelfsturend vermogen (van Sluit e.a., 2006:33).

Dit model kent ook zijn beperkingen. De hoofdlijnen kunnen gaan lijken op de regelgeving zoals in het eerste model zodat weinig tot geen ruimte wordt gelaten aan het zelfsturend vermogen. Daarnaast kan de invulling van de uitvoerende organisaties door de centrale overheid ongewenst worden geacht. De reactie daarop kan een aanvulling op de hoofdlijnen zijn waarmee bepaalde oplossingen worden uitgesloten en zo kruipt het model weer richting het 'command and control' model (Ringeling, 2003:151-152).

SELECTIEVE STURING

Bij het model van selectieve sturing grijpt de centrale overheid alleen in op bepaalde cruciale punten (Ringeling, 2003:152). De algehele ontwikkelingen worden met rust gelaten, maar op bepaalde nauwkeurig te kiezen punten wordt ingegrepen (van Sluis, 2006:34). Economische beleidsinstrumenten zoals subsidies en heffingen zijn goede voorbeelden van 'selectieve' instrumenten. Hierbij wordt de keuze aan de afnemer gelaten. Zij worden er niet toe verplicht, zoals bij regelgeving wel het geval zou zijn. Het beroep op zelfsturing van degenen die het beleid uitvoeren is daarmee nog groter dan het vorige model (Ringeling, 2003:152). Bij selectieve sturing wordt door Ringeling (2003:152) ook de afhankelijkheid van de centrale overheid van de uitvoerders genoemd.

FACILITAIRE STURING

Bij het model van facilitaire sturing is de vraag voor de centrale overheid hoe het zelfsturende vermogen van andere actoren zoveel mogelijk kan worden bevorderd door middel van facilitering. Hierbij is de taak om te interveniëren in maatschappelijke verhoudingen bij andere overheidsorganisaties belegd en dienen zij daarin zo goed als mogelijk gefaciliteerd te worden. De mogelijkheden en onmogelijkheden van de andere actoren om een bepaald beleid te realiseren staan centraal en niet, zoals in de vorige modellen, de sturingsbehoefte van de centrale overheid (Ringeling:2003:152). Van Sluis e.a. (2006:34) stelt dat deze wijze van sturing alleen tot goede resultaten leidt wanneer de faciliteerder zeer precies op de hoogte is van de bezigheden van de anderen, zodat zij ziet welke problemen zij tegenkomen in de praktijk.

Een stap verder in de facilitaire sturing gaat Korsten (2007:4) met de netwerkbenadering als sturingsbenadering. In de netwerkbenadering wordt sturing gezien als een middel om een geheel aan actoren met wederzijdse afhankelijkheid samen te laten werken aan een oplossing van het probleem. De actoren moeten de afhankelijkheid inzien, alsmede dat samenwerking meerwaarde heeft bij het bereiken van de eigen doelstellingen.

De vierdeling in sturingsmodellen zal niet strikt gescheiden kunnen worden teruggevonden in de praktijk. Een uitvoeringsorganisatie moet aan zoveel verschillende wensen en verlangens tegemoet komen dat het de praktijk weerbarstig maakt. Hybride sturingsvormen zijn in de praktijk daarmee denkbaar. Sturing is dan een min of meer een inconsequente mix van allerlei elementen en ontstaat de situatie waarin 'sturing' steeds meer vervlochten raakt met allerlei andere typen van sturing in het kader van de versterkte gemeentelijke regie in het integrale veiligheidsbeleid. (van Sluis e.a., 2006:36, & Terpstra 2002). Bij sturing is het vooral van belang om 'heen en weer' te gaan tussen uitvoering en praktijk (van Sluis e.a., 2006:37).

3.3.5 STURINGSVISIE

Voor welk sturingsmodel een actor 'kiest' heeft te maken met achterliggende voorkeuren voor bepaalde organisatie- en sturingsopvattingen (van Sluit e.a., 2006:35). Van Sluis e.a. (2006:35) noemt dit de *frames of reference*. Hiermee hangt ook de *sturingsvisie* samen zoals gedefinieerd door Korsten (2007:1) op basis van het rapport *Bevrijdende kaders* van het RMO (2002:17), namelijk: een sturingsvisie is 'een min of meer samenhangend geheel van regels en overtuigingen die door een aantal personen wordt gedeeld'. Korsten (2007:1) stelt daarbij dat een sturingsvisie zich in de praktijk moet bewijzen. Een visie gaat ten onder als deze niet meer in staat is analyses en oplossingen te genereren waar mensen mee kunnen werken en die door mensen wordt geaccepteerd, aldus Korsten (2007:1).

3.3.6 REGIE

Om in een complexe omgeving te komen tot afstemming tussen de diverse betrokken actoren is een bepaalde vorm van regie nodig. Door als overheid regie te voeren kan zij sturen in een 'netwerk'. Door regie te voeren tracht zij richting te geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Diverse definiëringen van regie zijn in omloop. Het is van belang om het begrip 'regie' nader te definiëren. De regierol is in 1999 gedefinieerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur als: *'het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang (i.c. samenhang aanbrengen tussen beleidsonderwerpen) en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst'*. Het ministerie van BZK omschrijft in 2003 regievoering als: *'Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over de andere partijen'* (in: Pröpper e.a., 2004:12).

Berenschot (Beemer, Krauss, Puma, van Roost & van Teulingen, 2006:7) heeft regie in 2006 gedefinieerd. Zij stellen dat regie moet zorgen voor verbinding tussen alle fragmenten die nodig zijn om de juiste specialismen op de goede plek te krijgen en ervoor te zorgen dat ze goed verbonden zijn. De definiëring die daaruit volgt is als volgt: *'semi-autonome partijen gericht kunnen beïnvloeden, zonder (doorslaggevende) hiërarchische of economische middelen'* (Beemer e.a., 2006:9).

Volgens Pröpper e.a. (2004:13) is op basis van empirisch onderzoek de algemene noemer van regie 'een bijzondere vorm van sturing'. Sturing is dan doelgerichte invloedsuitoefening. Pröpper e.a. (2004:13) definieert regie als volgt: *'regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat'*. In het voorliggende onderzoek is de definitie van Pröpper e.a. (2004:13) gehanteerd omdat het een tal van verschijningsvormen van regie omvat, zoals:

- interne of externe richting van regie;
- een horizontale of verticale richting van regie;
- de zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor de partijen. Er kan sprake zijn van een zichtbare regiepositie en zichtbare regieactiviteiten gericht op een collectief of gemeenschap van partijen. Ook is een selectieve of bilaterale aanpak mogelijk waarbij het geheel aan regieactiviteiten en eventueel ook de positie van de regisseur onzichtbaar blijven voor het geheel van de partijen;
- directe of indirecte regie: een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt;
- van regie in een 'diffuus' netwerk tot regie in een gestructureerde keten;
- de omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet (Pröpper e.a., 2004:13).

Regievoeren is hierdoor het sturen ten aanzien van 'het geheel'. Het geheel is in deze context net als het woord 'integraal'. Deze bewoording krijgt pas betekenis als de grenzen van het geheel worden opgezocht en aangegeven. De invulling en de bepaling van 'het geheel' verschilt per situatie en is ook afhankelijk van het ambitieniveau van de regisseur. Hierbij moet opgemerkt worden dat regievoeren een activiteit is die door meerdere partijen verricht kan worden, dus niet alleen door de gemeente. Op het terrein van veiligheid is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat naast de gemeente ook de politie regieactiviteiten uitvoert (Pröpper e.a., 2004:13-14).

De rol van de gemeente op het niveau van de uitvoering kan worden opgevat als minimaal en maximaal. In de *minimale rolopvatting* is de centrale gedachte dat de uitvoering een zaak is van de professional. De gemeente functioneert hier als systeembewaker of als regisseur op afstand. In de *maximale rolopvatting* claimt de gemeente een rol in het uitvoerende proces zelf, bijvoorbeeld als procesmanager in zorgteams (Beemer e.a., 2006:22).

3.3.7 TYPEN REGIE

De regierol kan op verschillende manieren worden ingevuld. De typologie van Pröpper e.a. (2004:7,14-16) omvat vier rollen afgezet tegen de twee invalshoeken: *doorzettingmacht* en *eigen 'script'*. Doorzettingmacht is dan 'de potentie van de actor, om daar waar nodig, voldoende invloed uit te oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen'. Bij de doorzettingmacht wordt de vraag gesteld in hoeverre de regisseur daarover beschikt. Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen? En bij *eigen 'script'* wordt de vraag gesteld in hoeverre de regisseur zijn *eigen 'script'* volgt. Met andere woorden: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven? (Pröpper e.a., 2004:7). De vier rollen zijn in schema 3.7 op de volgende pagina schematisch weergegeven.

Schema 3.7 Typologie van regie

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	1. Beheersgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	2. Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	3. Visionaire regisseur	4. Faciliterende regisseur

Bron: Pröpper, Litjens en Weststeijn 2004:7

BEHEERSGERICHTE REGISSEUR

Een beheersgerichte regisseur bezit doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Hij ontleent daarin zijn sterke positie. De regisseur bezit diverse machtsbronnen zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden waarmee hij actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script kan gezien worden als een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Tevens beschikt hij over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid om het script op de lokale situatie aan te passen en op deze manier te streven naar lokale innovatie en maatwerk (Pröpper e.a., 2004:15).

UITVOERINGSGERICHTE REGISSEUR

Een uitvoeringsgerichte regisseur bezit doorzettingsmacht maar de mogelijkheid ontbreekt om zelf het script te schrijven. Toch kan zijn positie als sterk worden gezien. Deze regisseur voert het script uit van een ander, te weten:

1. van de rijksoverheid of de provincie, er bestaat dan een verticale verhouding tot de regisseur (binnen welke relatie overigens in een zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders);
2. van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindende verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband (Pröpper e.a., 2004:15).

VISIONAIRE REGISSEUR

Een visionaire regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht, maar heeft wel de mogelijkheid om zelf het script te schrijven en deze waar nodig op de lokale situatie aan te passen. De machtsbronnen zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen ontbreken waardoor hij voor de uitvoering van het script afhankelijk is van andere partijen. Het script kan hierbij gezien worden als een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. In het verkrijgen van medewerking is de regisseur ook bereid om compromissen te accepteren en op deze manier een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van de andere partijen (Pröpper e.a., 2004:16).

FACILITERENDE REGISSEUR

Een faciliterende regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht en de mogelijkheid ontbreekt om zelf het script te schrijven, en stelt zich daarom dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt de ontwikkeling en uitvoering van het script van anderen. Wel kan de faciliterende regisseur de regie uit naam van de andere partijen voeren in vorm van woordvoerder, organisator of coördinator (Pröpper e.a., 2004:16).

3.4 DE OVERHEID BOEKT RESULTAAT

Wanneer de overheid richting en ruimte geeft aan haar samenwerkingspartners, mag en moet zij ook resultaat verwachten (Schnabel, 2001:16). 'Resultaat op straat' is datgene wat telt. Op het niveau van de 'straat' wordt het beleid uiteindelijk zichtbaar en worden de effecten duidelijk of juist niet. Het is daarbij van belang om *resultaat* expliciet en toetsbaar te maken om de prestaties meetbaar te maken om te kunnen laten zien of de geformuleerde ambities zijn behaald (Marks & van Sluis, 2012:47).

Beleideffecten, de gevolgen van het beleid. Wanneer gesproken wordt over beleideffecten komen vragen naar voren over doelbereiking, de vraag naar de doeltreffendheid of de effectiviteit van het beleid. Ook niet te vergeten zijn termen zoals doelmatigheid of efficiëntie van beleid. De vraag die hierbij opkomt is in hoeverre beleid eigenlijk rationeel is en hoe dit te verklaren valt. Hoogerwerf (2003:21) omschrijft rationeel als redelijk, dat wil zeggen: doelgericht, doeltreffend en doelmatig. Hij merkt hierbij op dat beleid niet per definitie rationeel is. Hoogerwerf concludeert bij nader onderzoek dat

beleid veelal weinig doelgericht, doeltreffend en doelmatig is. Daarbij komt dat beleid niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen is. Beleid tracht een antwoord te geven op een *probleem*. Door Hoogerwerf (2003:21) is een probleem gedefinieerd als “*een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginnel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie*”. Bij de uitvoering van beleid kunnen de gewenste, maar ook ongewenste effecten optreden. Zoals in de vorige paragraaf is benoemd komt een hoeveelheid aan beleid in de uitvoering samen en kunnen de effecten van een bepaald gevoerd beleid lastig worden toegeschreven aan één bepaald gevoerd beleid.

Op theoretisch niveau onderscheidt van Sluis e.a. (2006:35) drie sturingsbenaderingen, namelijk: de bedrijfsmatige (1), de verbindende (2) en de selectieve (3) uitvoeringsorganisatie.

De bedrijfsmatige benadering (1) is geïnspireerd door de stroming van New Public Management (NPM). De gedachte achter NPM is dat het verstandig is om een overheidsorganisatie te leiden als een bedrijf. Het sturen en leiden van een organisatie is meer gericht op bedrijfskundige inzichten (van Sluit e.a., 2006:35). Bij de verbindende organisatie (2) ligt de nadruk op de verbindingen tussen de wijze waarop individuen participeren in maatschappelijke en in overheidsorganisaties. Een uitvoeringsorganisatie opereert in een bepaalde maatschappelijke omgeving. De vraag daarbij is in welke mate burgers mogelijkheden hebben om te participeren in die organisaties (van Sluis e.a., 2006:36). In de selectieve benadering (3) is de centrale vraag: in welke mate behoren de taken tot het publieke domein? De inhoud en de grenzen van die taken komen in deze benadering aan bod. De kerntakendiscussie staat in deze benadering centraal (van Sluis, 2006:36).

Prestatiesturing past in een moderne vorm van sturing en past als instrument in een moderne sturingsconceptie. Prestatiesturing houdt ook sterk verband met de stroming NPM. Het gaat hierbij om sturen op basis van prikkels en incentives, dit in tegenstelling tot klassieke vormen van sturing door input door regels. Daarbij is een verhoogde mate van zelfsturing van de organisatie vereist om de reden dat bijvoorbeeld de gemeente de beoogde prestaties formuleert en de uitvoering geacht wordt deze te behalen. Prestatiesturing is ook een vorm van outputsturing (van Sluis e.a., 2006:38). Van Sluis e.a. (2006:6) citeert Leeuw en van Gils (2000:6) om outputsturing te duiden: *‘Van outputsturing is sprake als organisaties aangestuurd worden op output (prestaties zoals producten en diensten) en op de aan de prestaties verbonden kosten, waarbij bestuurder en bestuurde duidelijk is hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan en waarbij er tevens prikkels zijn ingevoerd, die beogen de doelmatigheid van de organisatie/beleid te vergroten.’*

Met de formulering van de beoogde prestaties is het ook van belang om de daarbij horende prestatie-indicatoren op te stellen. Met de prestatie-indicatoren kan worden gemeten of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en eventueel wat deze hebben gekost. Een dergelijke prestatiemeting levert ook de benodigde informatie op om eventueel waar nodig bij te kunnen sturen. Het levert de bestuurder veel kwantitatieve informatie op over de uitvoering (van Sluis e.a., 2006:40).

Mede op basis van Leeuw en van Gils (2000) kan gesteld worden dat sturen op prestatie en effecten bij uitstek passend is wanneer aan de volgende vijf voorwaarden wordt voldaan:

1. de prestaties c.q. de beoogde effecten gedefinieerd zijn, dat wil zeggen dat duidelijk is welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget;
2. de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten en vastgelegd worden in onder meer kengetallen, planning- en controlcycli en evaluatieonderzoek;
3. afspraken zijn gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan;
4. er wordt gestuurd op prestaties, hetgeen impliceert dat de verkregen informatie daadwerkelijk wordt gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties;
5. er bij de organisatie prikkels bestaan die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Met de opkomst van NPM is de focus van de overheid gefixeerd geweest op input- en outputresultaten van beleid. Op het moment van schrijven bestaat meer aandacht voor de uiteindelijke effecten van beleid, namelijk de outcomes (Marks & van Sluis, 2012:47).

3.5 DE OVERHEID LEGT REKENSCHAP AF

De gemeente is bij uitstek de partij waar maatschappelijke organisaties een regierol van verwachten. Pröpper, Litjens en E Weststeijn (2004:1) constateren dat deze verwachting verder gaat dan alleen het ‘organiseren van samenwerking’ of het ‘verleiden’ van maatschappelijke organisaties tot coöperatie. Van de gemeente wordt verwacht dat zij verantwoording aflegt over het geheel en een stevige beleidskoers vaart. Daarbij wordt erkend dat regievoering ook mensenwerk is. Een bestuurlijke en ambtelijke regisseur moet beschikken over voldoende competenties om de regierol te kunnen oppakken (Pröpper e.a., 2004:1).

Uit de vorige drie R-elementen komt naar voren dat keuzes in beleid moeten worden gemaakt, zowel op de inhoud als in de uitvoering. Het is hierbij van belang dat de overheid *rekenschap* aflegt over de mate waarin het gewenste resultaat behaald is. De term rekenschap gebruiken Schnabel (2001:19) en Marks en van Sluis (2012:47) als een breder concept met de kern

van verantwoording. Verantwoording afleggen over de gepleegde inzet en het behaalde resultaat kan op verschillende niveaus en verschillende fora. In de uiteenzetting van sturing met beleid is verantwoording in de vorm van rapportages benoemd. Verantwoording is breder dan alleen rapportages en behoeft nadere uitleg. Over 'verantwoording' en het zeer verwante Angelsaksische begrip 'accountability', is zeer veel geschreven in de wetenschappelijke literatuur (Day & Klein, 1987:5; Romzek & Dubnick, 1998:6; Pollitt 2003:89). Zonder de intentie volledig te zijn is 'verantwoording' op basis van het analysekader van Bovens (2005) uiteengezet. Bovens (2005:2) heeft verantwoording gedefinieerd als 'een actor die zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander'. Een actor is in dit geval zowel een individu als een organisatie. De *ander* aan wie verantwoording wordt afgelegd staat in de bestuurskundige literatuur (o.a. Bovens 2005) bekend als *forum*. Het gevoel van verplichting tot verantwoorden kan zowel formeel als informeel van aard zijn. In de verantwoording door de overheid wordt vaak gesproken over publieke verantwoording. Bij publieke verantwoording is sprake van formele verplichting om tegenover specifieke fora verantwoording af te leggen, bijvoorbeeld de jaarlijkse financiële verantwoording zoals vastgelegd in de Wet op de jaarrekening. 'Publiek' heeft in deze verschillende aspecten, namelijk dat de verantwoording openbaar is en voor publiek toegankelijk en het verwijst naar het object van verantwoording, het gaat immers om de overheid, het publieke domein (Bovens, 2005:4-5).

In de definitie van Bovens (2005:6-7) staat de relatie tussen actor en forum centraal en daarin onderscheidt hij vijf soorten fora of verschillende soorten publieke verantwoording, waarmee publieke instellingen en publieke managers die in een democratische rechtsstaat opereren mee te maken krijgen. Het onderscheid is gemaakt op basis van de aard van het forum, namelijk:

POLITIEKE VERANTWOORDING: VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, KIEZERS, POLITIEKE PARTIJEN, MEDIA

Het gaat hierbij om de ministeriele verantwoordelijkheid. Ambtenaren en ambtelijke organisaties zijn verantwoording schuldig aan de minister die vervolgens verantwoording aflegt aan het parlement. De volksvertegenwoordigers leggen bij de algemene verkiezingen in zekere zin dan verantwoording af aan de kiezers.

JURIDISCHE VERANTWOORDING: RECHTBANKEN

Publieke instellingen kunnen ter verantwoording worden geroepen bij de rechter. In een aanhangig gemaakte zaak moet de overheid zich verantwoorden voor de rechter. De rechter is namelijk bevoegd om te oordelen over bijvoorbeeld een onrechtmatige overheidsdaad. Daarnaast kan de bestuursrechter bestuursrechtelijk overheidshandelen controleren.

ADMINISTRATIEVE VERANTWOORDING: OMBUDSLIEDEN, REKENKAMERS, TOEZICHTHOUDERS, INSPECTIES

Dit betreft verantwoording tegenover onafhankelijk en extern bestuurlijke en financiële toezichthouders, zoals rekenkamers en inspecties.

PROFESSIELE VERANTWOORDING: VAKGENOTEN

Hierbij gaat het om verantwoording ten opzichte van vakgenoten. De professionals acteren veelal in beroepsverenigingen en andere professionele verbanden die eigen normen en regels hanteren die in protocollen of verordeningen zijn neergelegd.

MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDING: BELANGENGROEPEN, BURGERS

De 'burger als klant' benadering past in dit verantwoordingsfora. Hierbij wordt namelijk verantwoording afgelegd aan bijvoorbeeld de burger of belangengroep. Dit kan in de vorm van het vrijgeven van prestaties.

Om het verschil tussen de vijf fora scherper aan te zetten kan een onderscheid worden gemaakt naar verticale, diagonale en horizontale verantwoording worden gemaakt. In schema 3.8 zijn de verantwoordingsfora samengevat.

Schema 3.8 *Verantwoordingsfora*

Soort	Actoren	De aard van de verplichting
Politieke verantwoording	Volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen, media	Verticaal
Juridische verantwoording	Rechtbanken	Verticaal
Administratieve verantwoording	Ombudslieden, rekenkamers, toezichthouders, inspecties	Diagonaal
Professionele verantwoording	Vakgenoten	Horizontaal
Maatschappelijke verantwoording	Belangengroepen, burgers	Horizontaal

Bron: Bovens, 2005:6-7

Bij verticale verantwoording zijn de 'klassieke' machten (de kamer, het kabinet en de rechter) de primaire fora voor verantwoording. Horizontale verantwoording is het afleggen van publieke verantwoording aan andere verantwoordingsfora dan formele staatsinstellingen, of de door hen ingestelde toezichthouders. Horizontale verantwoording is daardoor breder en daarin is ook aandacht voor publieke verantwoording aan actoren uit het maatschappelijk middenveld, zoals media, belangengroepen en burgers (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007:385). Diagonaal is logischerwijs niet verticaal en niet horizontaal. Het is een tussenvorm van verticale en horizontale verantwoording.

Het openbaar maken van prestatiegegevens van overheidsorganisaties ter verantwoording past binnen de stroming NPM (Bovens e.a., 2007:386). De uitvoering van een groot aantal beleidsprogramma's en overheidstaken zijn mede door de opkomst van NPM op 'afstand' geplaatst en zijn ondergebracht in zogenoemde zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De gedachte hierachter is dat een organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering de doeltreffendheid en doelmatigheid van de publieke dienstverlening ten goede komt (Bovens e.a., 2007:317).

Het belang van publieke verantwoording is driedelig. Ten eerste is het belangrijk voor de democratische controle van het overheidsoptreden, voor het tegengaan van machtsconcentraties en voor het vergroten van het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur. Dit laatste belang biedt een theoretisch perspectief om het element rekenschap mee te duiden, namelijk die van beleidsleren. Het afleggen van verantwoording heeft namelijk de functie van beleidsleren in zich. Het leren van beleid kan volgens Hall (1993) plaatsvinden via social learning. Hall (1993) definieert social learning als 'een poging de doelen of middelen van beleid aan te passen als een reactie op opgedane ervaringen en nieuwe informatie'. Bijvoorbeeld door het uitvoeren van een beleidsevaluatie kan informatie verkregen worden over de werking van een beleidsprogramma. Een antwoord op de vraag of het beleid haar doelstellingen heeft behaald kan ertoe leiden dat de inhoud van een bepaald beleidsprogramma wordt aangepast. Dit veronderstelt dat een leerproces heeft plaatsgevonden. Hall (1993) definieert en ziet leren als het vermogen om zich aan te passen. Leren is door Bekkers (2007) gedefinieerd als 'een proces waarbij actoren trachten hun handelingen te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht'.

3.6 VAN DE THEORIE NAAR DE EMPIRIE

In het theoretisch kader is een aantal bestuurskundige theorieën beschreven die het 4R-model hebben uitgebouwd tot een volwaardig analysekader voor dit onderzoek. De theoretische elementen uit deze theorieën dienen gekoppeld te worden aan de empirie en dienen daarnaast concreet te worden gemaakt. Welke theoretische elementen zijn meegenomen is in deze paragraaf toegelicht.

3.6.1 RICHTING

Richting geven is omschreven als 'het door de politiek toedelen van waarden en het via beleid uiting geven aan de uitvoering daarvan'. Bij het element richting staat het probleem en het beleid centraal. In een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid dienen problemen door de overheid in de samenleving te worden geïdentificeerd en vervolgens te worden aangepakt. Het type probleem is van invloed op de wijze waarop de overheid het probleem aanpakt. Door middel van beleid tracht de overheid sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Een relatie bestaat tussen het denken over sturing en het steeds complexer worden van de samenleving. Uiteraard bestaat de discussie of de samenleving daadwerkelijk complexer wordt, de constatering is in ieder geval dat maatschappelijke vraagstukken niet vanuit een centrale positie door de overheid alleen kunnen worden opgelost. De overheid participeert daarom in zogeheten beleidsnetwerken.

Het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de ambities van de directie Veiligheid geven 'richting'. Beleid komt tot stand in een samenwerkingsverband tussen diverse actoren, waaronder de gemeente. Voor de gemeente is een dergelijk samenwerkingsverband of netwerk een belangrijk middel om haar eigen ambitie waar te kunnen maken. Het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag gaat in op de ambities van de directie Veiligheid. De gesprekspartners zijn bevraagd op hun ambities.

3.6.2 RUIMTE

Nadat de 'richting' en de ambities inzichtelijk zijn gemaakt, komt het element 'ruimte' aan bod. Het element 'ruimte' sluit aan op het tweede deel van de onderzoeksvraag, namelijk: op welke wijze de directie Veiligheid invulling geeft hieraan (aan de ambities) en hoe de samenwerkingspartners deze ervaren. Het element *ruimte* gaat dus in op 'hoe' de overheid haar werk doet. Uit het theoretisch kader blijkt dat wanneer een overheid te weinig ruimte biedt aan 'anderen' en teveel zelf denkt te kunnen doen, al snel ineffectief wordt. Daarnaast bestaat het groeiende besef van de eerder genoemde afhankelijkheidsrelaties. Uit het theoretisch kader blijkt dat in veel gevallen ruimte nodig is voor een adequate uitvoering van beleid. Met de netwerktypering van Terpstra (2010) kan de 'ruimte' inzichtelijk worden gemaakt. Samengevat verschillen de vier netwerkmodellen naar structuur, wijze van samenwerking en kenmerkende problemen en

mogelijkheden. De meer preventieve netwerken en netwerken waaraan burgers deelnemen zijn informeler van aard en hebben een meer open karakter. De meer institutionele netwerken hebben een geformaliseerd karakter en de structuur en wijze van (samen)werken is in meerdere mate vastgelegd. Daarbij overheerst de meer instrumentele opvatting over samenwerking. Samenwerking wordt meer als een middel gezien dan als een doel op zich, wat het geval is bij de meer preventieve netwerken. In de institutionele netwerken zijn doelgerichtheid en effectiviteit belangrijker dan in netwerken waarin burgers participeren (Terpstra 2010:60, Terpstra & Kouwenhoven, 2004a:144). In de samenwerking komen ook de verhoudingen tussen de partners naar voren en daarmee kunnen uitspraken gedaan worden ten opzichte van het gehanteerde sturingsmodel in de praktijk. Het sturingsmodel hangt ook samen met de sturingsconceptie van de directie Veiligheid en geeft inzicht in de 'ruimte' oftewel het zelfsturend vermogen van de samenwerkingspartners.

De vraag die naar voren komt bij de netwerktheorie is op welke wijze de overheid de samenleving (nog) kan sturen om haar eigen ambities te behalen. De verschillende typen regie zijn hiervoor uitgewerkt. Een bijzondere vorm van sturen in een netwerk is namelijk 'regie'. De rol van de gemeente in een netwerk wordt vaak aangeduid als 'regierol'.

Met behulp van de netwerktheorie is het netwerk inzichtelijk gemaakt om te kunnen beoordelen welke positie de betrokken actoren hebben. De afhankelijkheidsrelaties (Koppenjan & Klijn, 2004:47) tussen de actoren en de verhoudingen zijn ook aan de hand van de netwerktheorie inzichtelijk gemaakt. Met het inzichtelijk maken van de afhankelijkheidsrelaties kunnen uitspraken gedaan worden over welke middelen de betrokken actoren beschikken en of zij daarmee hindermacht of realisatiemacht bezitten. Tot slot kan met de typering de mogelijkheden en de eventuele knelpunten in het netwerk benoemd worden.

De wijze waarop getracht wordt te sturen berust zoals gezegd op bepaalde veronderstellingen die zijn neergelegd in een sturingsconceptie. Het in samenhang inzetten van sturingsinstrumenten, op grond van een visie op sturing, noemt Bekkers (2007:45) de sturingsmodaliteit. Een sturingsinstrument is door de Bruijn en ten Heuvelhof (1991:2-4) gedefinieerd als *'een middel om doeleinden mee te bereiken'*. Met het construeren van de onderliggende sturingsconceptie kan de manier van sturing worden begrepen. Het is van belang om de sturingsconceptie die ten grondslag ligt aan het Rotterdamse veiligheidsbeleid te reconstrueren. Het gevoerde beleid en de uitvoering worden daardoor namelijk gekenmerkt, en hierdoor kan een uitspraak worden gedaan ten aanzien van het hanteren van een klassieke of moderne vorm van sturen.

Met het behandelen van 'regie' komen de genoemde theoretische elementen nader tot elkaar. Pröpper e.a. (2004:13) definieert regie als volgt: *'regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat'*. In de definitie van regie komt namelijk het netwerk aan bod met de 'actoren, doelen en handelingen'. Daarbij is het element 'sturen' specifiek genoemd. De regierol kan op verschillende manieren worden ingevuld. De typologie van Pröpper e.a. (2004:7,14-16) is gebruikt om deze te duiden. De meerwaarde van het regieconcept in de praktijk is dat gebruik van een samenhangend en doordacht regieconcept de gemeenten in staat stelt gericht samenwerking te organiseren. Voor de invulling van de gemeentelijke regierol biedt het regieconcept de regisseur een afwegingskader (Pröpper e.a., 2004:2). De typologie van regierollen is een handvat om de praktijk te kunnen beschrijven. De typologie richt zich op een invulling van de regierol die past bij de gegeven situatie. Hierbij wordt in de 'gegeven situatie' gekeken naar de mogelijkheid van doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. De regierol die de gemeente oppakt hoeft niet te passen bij de gegeven situatie.

3.6.3 RESULTAAT

Bij het element ruimte is het zelfsturend vermogen van samenwerkingspartners benoemd. Om deze vorm van zelfstandigheid en het zelfsturende vermogen van de partijen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van het (veiligheids)beleid te respecteren en te stimuleren, moet een balans gezocht worden tussen richting en ruimte. Daarbij de spanning opgemerkt dat sturing zich hier richt op de grenzen van de organisatie, terwijl de aan te sturen organisaties wel ruimte krijgen om eigen afwegingen te maken. In dit verband spreken Marks en van Sluis (2012:50) over 'sturing op afstand' en 'sturing op hoofdlijnen'. Sturing op afstand geschiedt middels sturen op prestaties. Een balans tussen richting en ruimte kan gezocht worden in het sturen op afstand middels prestatiesturing. De mate van zelfsturing heeft gevolgen voor de manier waarop gestuurd wordt in termen van prestatiesturing. Bij een hoge mate van zelfsturing staat de overheid op grotere afstand, waardoor afspraken maken over de te behalen resultaten om haar ambitie waar te maken onvermijdelijk zijn. De overheid heeft immers een bijzondere verantwoordelijkheid waarover rekenschap moet worden afgelegd.

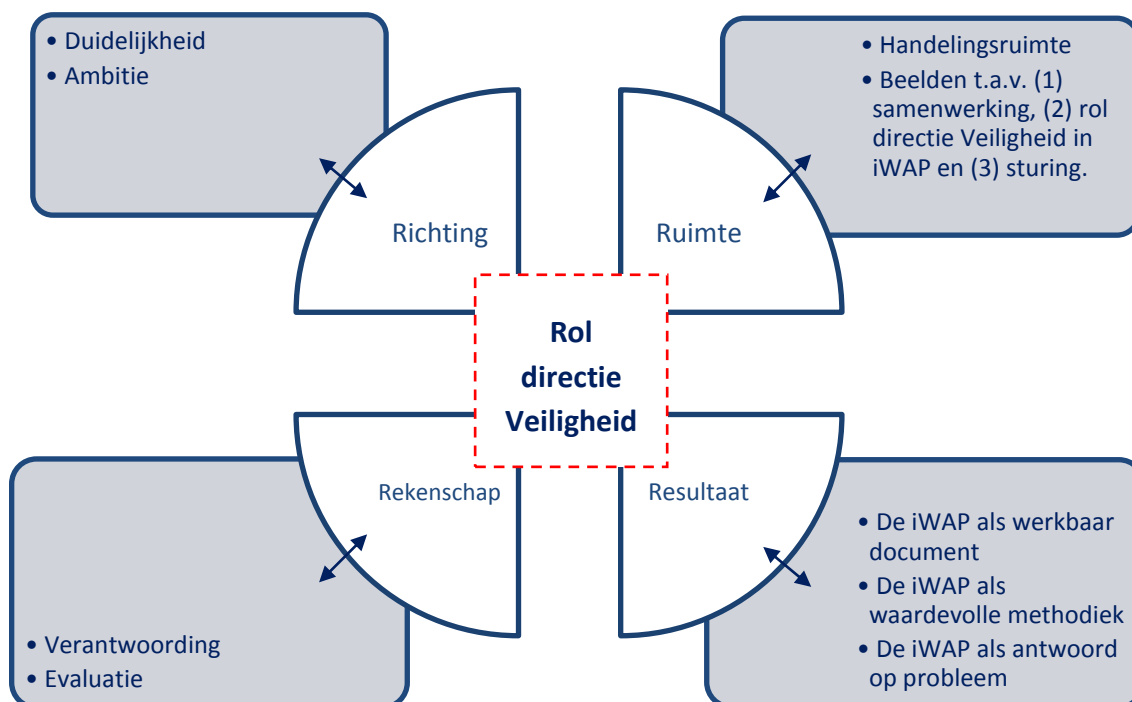
3.6.4 REKENSCHAP

Om de ambities van de directie Veiligheid te behalen dienen keuzes gemaakt te worden in het inzetten van de schaarse middelen. De keuzes dient zij te verantwoorden. Een vijftal fora zijn daartoe beschreven. Een stap verder is de (publieke) verantwoording als noodzakelijke voorwaarde te zien voor het beleidsleren door bestuurders en uitvoerders. De mate waarin de verantwoording de samenwerkingspartners prikkelen tot kritische reflectie van het beleid staat hierin centraal.

3.6.5 ANALYSEKADER

De rol van de overheid formuleert Schnabel als volgt en waarin het proces van het 4R-model te herkennen is: **'richtinggevend aan het begin en rekenschap vragend aan het eind. Wie richting geeft, definieert ook de handelingsruimte waarbinnen het beleid zich dient te bewegen. Wie rekenschap vraagt, wil ook resultaten zien'** (Schnabel, 2001:16). Met *richting* geven wordt een bepaalde *ruimte* gecreëerd voor het maatschappelijk middenveld, wat voor *resultaat* kan zorgen en waarover *rekenschap* wordt afgelegd. Doordat rekenschap wordt afgelegd kan een andere richting bepaald worden. De elementen resultaat en rekenschap nodigen uit tot permanente kritische toetsing van het beleid op haar uitkomsten, maar ook op haar uitgangspunten (Schnabel, 2001:19). Hierbij merkt Schnabel (2001:19) op dat resultaten op zichzelf niets zeggen over de juistheid van de richting van het beleid, maar wel over de adequaatheid van de concrete keuzes die in het beleid zijn gemaakt. Dit weergeeft een cyclisch proces van afstemming tussen de 4R-elementen. De theoretische elementen zijn ingevuld en bij elkaar gebracht tot een volwaardig analysekader wat schematisch is weergegeven in onderstaand schema. Met behulp van het analysekader is de rol van de directie Veiligheid geconstrueerd.

Schema 3.9 Analyse kader



Op basis van het theoretisch kader zijn de kernbegrippen voor het construeren van de rol van de directie Veiligheid geïdentificeerd. De sleutelbegrippen zijn duidelijkheid, handelingsruimte, resultaat, verantwoording, evaluatie en beleidsleren. Dit zijn de begrippen die meerdere malen terugkomen in de bespreking van de elementen. Met de invulling van de elementen, de vier R'en, op basis van de sleutelbegrippen is de rol van de directie Veiligheid geconstrueerd en is blootgelegd op welke wijze zij haar ambities wilt behalen. De cruciale vragen in dat proces zijn:

- Bestaat er duidelijkheid over haar ambities?
- Geeft zij voldoende handelingsruimte?
- Welk resultaat vraagt zij?
- Vraagt zij verantwoording?
- Evalueert zij?
- Is er sprake van beleidsleren?

3.7 DE VERWACHTINGEN

Op basis van variatie op de kernbegrippen is een viertal configuraties geformuleerd onder de noemers daadkrachtige directie, bedrijfsmatige directie, verbindende directie en een selectieve directie. De configuraties verschillen van elkaar in de mate waarin de rol van de directie op de voorgrond (directe rol) dan wel achtergrond (indirecte rol) is. De configuraties zijn in schema 3.10 samengevat.

Schema 3.10 De verwachtingen samengevat

Rol directie Veiligheid	Directe / indirecte rol	Verwachte en passend Sturingsmodel	Verwachte en passend regietype	Handelings- ruimte	Resultaat expliciet en toetsbaar	Mate van rekenschap
Bedrijfsmatige directie	Op voorgrond ++ direct / inhoudelijke sturing	Command and Control	Beheersgerichte regisseur	--	++	++
Daadkrachtige directie	Op voorgrond + direct / inhoudelijke sturing	Sturing op hoofddlijnen	Uitvoeringsgerichte regisseur	-	+	+
Verbindende directie	Achtergrond – indirect / inhoudelijke sturing	Selectieve sturing	Visionaire regisseur	+	-	-
Selectieve directie	Achtergrond – indirect / sturing op proces	Faciliterende sturing	Faciliterende regisseur	++	--	--

Op basis van de theorie is de verwachting dat bij zowel een te hoog als te laag ambitieniveau van de directie averechts werkt op het oppakken van de regierol. Bij een te hoge ambitie zal de directie te ver voor de troepen uit zijn, de ambitie zal dan als te onrealistisch en/of te integraal worden ervaren. Bij een te lage ambitie zal vanuit de ambitie geen mobiliserende kracht ontstaan en zal te weinig eigen commitment worden ervaren. Deze verwachtingen zijn mede gebaseerd op het werk van Pröpper e.a. (2004:22). Het ambitieniveau van de aanpak van het probleem is sterk bepalend voor de rol van de directie Veiligheid. Bij een hoog ambitieniveau zal zij meer op de voorgrond treden om regie te voeren en bij een laag ambitieniveau zal zij meer geneigd zijn om naar de achtergrond te treden en meer ruimte te geven. In de eventuele discrepanties tussen de verwachte rol van de directie in de gegeven situatie en de daadwerkelijke rol van de directie kunnen leermomenten worden gevonden.

Uit de theorie komt naar voren dat sturing en (handelings)ruimte sterk samenhangen. Hoe minder ruimte de directie geeft, hoe aannemelijker de verwachting is dat in meerdere mate het 'command and control' sturingsmodel van toepassing is. Hoe meer ruimte de directie geeft hoe meer facilitaire sturing zal plaatsvinden. Een meer klassieke vorm van sturing hangt samen met het 'command and control' model en een meer moderne vorm van sturing neigt naar sturing op hoofddlijnen, selectieve sturing en/of faciliterende sturing.

Daarnaast bepaalt het type regie de ruimte die gegeven wordt, het type neemt bepaalde vormen van verantwoording met zich mee en het levert een bepaald (soort) resultaat op. Bij een beheersgerichte regisseur is te verwachten dat zij stuurt op targets (inhoudelijk), dat zij selectief ruimte geeft en nadrukkelijk om rekenschap vraagt. Bij een faciliterende regisseur is de verwachting dat zij op het proces stuurt en in mindere mate op targets. In de navolgende paragrafen zijn de configuraties nader uiteengezet.

3.7.1 BEDRIJFSMATIGE DIRECTIE

De rol van een bedrijfsmatige directie wordt getypeerd door een inhoudelijke sturing op de voorgrond (++) . Daarbij geeft zij weinig handelingsruimte (--). Het sturingsmodel wat daarbij past is 'command and control'. De verwachte en meest passende regisseursrol is de beheersgerichte regisseur. Het (verwachte) resultaat is expliciet en toetsbaar (++) . Door een bedrijfsmatige directie wordt een hoge mate van rekenschap (++) gevraagd.

De bedrijfsmatige benadering is geïnspireerd door de stroming van NPM. De gedachte achter NPM is dat het verstandig is om een overheidsorganisatie te leiden als een bedrijf. Het sturen en leiden van een organisatie is meer gericht op bedrijfskundige inzichten.

Het 'command and control' model is hiërarchisch georiënteerd en wordt ook wel de rationele sturingsbenadering genoemd. De centrale overheid (be)stuurt de samenleving topdown en is de voornaamste actor. Van samenwerking is nauwelijks sprake, de beleidsontwikkeling ligt op rijksniveau en de andere actoren hebben de taak om het ontworpen beleid uit voeren. Daarbij gaat de opdrachtverlening via regelgeving waarin de omschrijving van het probleem is gegeven en aangeeft hoe het moet worden opgelost (Ringeling, 2003:151). In dit model is duidelijk wie bestuurt en wie bestuurd wordt. Hierbij is sprake van een verhouding van boven- en ondergeschikten tussen bestuurder en bestuurd. Degene die bestuurt moet over de nodige sturingsinstrumenten beschikken (van Sluis e.a., 2006:33)

Het 'command and control' model heeft de meeste kritiek gekregen. Zoals eerder betoogd kan de overheid de uitvoering en de maatschappij niet topdown sturen in de gewenste richting. De topdown wijze van sturen verstoort leerprocessen in de praktijk en vernietigt de mogelijkheden tot zelfsturing (van Sluis e.a., 2006:34). De drie moderne modellen zijn te beschouwen als correcties op het 'command and control' model (Ringeling, 2003:151).

Een beheersgerichte regisseur bezit doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Hij ontleent daarin zijn sterke positie. De regisseur bezit diverse machtsbronnen zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden waarmee hij actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script kan gezien worden als een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Tevens beschikt hij over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid om het script op de lokale situatie aan te passen en op deze manier te streven naar lokale innovatie en maatwerk (Pröpper e.a., 2004:15).

3.7.2 DAADKRACHTIGE DIRECTIE

De rol van een daadkrachtige directie wordt getypeerd door een inhoudelijke sturing op de voorgrond (+). Daarbij geeft zij weinig handelingsruimte (-). Het sturingsmodel wat daarbij past is 'sturing op hoofdlijnen'. De verwachte en meest passende regisseursrol is de uitvoeringsgerichte regisseur. Het (verwachte) resultaat is expliciet en toetsbaar (+). Door een daadkrachtige directie wordt een hoge mate van rekenschap (+) gevraagd.

Bij het model 'sturing op hoofdlijnen' ook wel sturing op afstand genoemd is de centrale overheid nog steeds de voornaamste actor, maar het beleidsontwerp betreft de hoofdlijnen van het beleid. Voor de uitvoerende organisaties wordt de ruimte gecreëerd om de hoofdlijnen in te vullen met hun eigen beleidsopvattingen. Met dit model wordt dus een groter beroep gedaan op het zelfsturend vermogen van de uitvoerende organisaties. De hoofdlijnen van beleid zijn vaak algemene regelgeving in de vorm van kader- of basiswetten (Ringeling, 2003:151-152). Het model impliceert zelfsturing binnen de vastgestelde kaders, waarbinnen de andere actoren zich kunnen bewegen. De centrale overheid is hierbij als het ware de regisseur (van Sluis e.a., 2006:33). Van Sluis e.a. (2006:33) benoemen bij dit model de instrumenten delegatie en mandaat als de twee voornaamste waarmee een beroep wordt gedaan op het zelfsturend vermogen (van Sluis e.a., 2006:33).

Dit model kent ook zijn beperkingen. De hoofdlijnen kunnen gaan lijken op de regelgeving zoals in het eerste model zodat weinig tot geen ruimte wordt gelaten aan het zelfsturend vermogen. Daarnaast kan de invulling van de uitvoerende organisaties door de centrale overheid ongewenst worden geacht. De reactie daarop kan een aanvulling op de hoofdlijnen zijn waarmee bepaalde oplossingen worden uitgesloten en zo kruipt het model weer richting het 'command and control' model (Ringeling, 2003:151-152).

Een uitvoeringsgerichte regisseur bezit doorzettingsmacht maar de mogelijkheid ontbreekt om zelf het script te schrijven. Toch kan zijn positie als sterk worden gezien. Deze regisseur voert het script uit van een ander, te weten:

1. van de rijksoverheid of de provincie, er bestaat dan een verticale verhouding tot regisseur (binnen welke relatie overigens in een zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders);
2. van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindende verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband (Pröpper e.a., 2004:15).

3.7.3 VERBINDENDE DIRECTIE

De rol van een verbindende directie wordt getypeerd door een inhoudelijke sturing op de achtergrond (-). Daarbij geeft zij veel handelingsruimte (+). Het sturingsmodel wat daarbij past is 'selectieve sturing'. De verwachte en meest passende regisseursrol is de visionaire regisseur. Het (verwachte) resultaat is in mindere mate expliciet en toetsbaar (-). Door een verbindende directie wordt in mindere mate rekenschap (-) gevraagd.

Bij de verbindende organisatie ligt de nadruk op de verbindingen tussen de wijze waarop individuen participeren in maatschappelijke en in overheidsorganisaties. Een uitvoeringsorganisatie opereert in een bepaalde maatschappelijke omgeving. De vraag daarbij is in welke mate burgers mogelijkheden hebben om te participeren in die organisaties (van Sluis, 2006:36).

Bij het model van selectieve sturing grijpt de centrale overheid alleen in op bepaalde cruciale punten (Ringeling, 2003:152). De algehele ontwikkelingen worden met rust gelaten, maar op bepaalde nauwkeurig te kiezen punten wordt ingegrepen (van Sluis, 2006:34). Economische beleidsinstrumenten zoals subsidies en heffingen zijn goede voorbeelden van 'selectieve' instrumenten. Hierbij wordt de keuze aan de afnemer gelaten. Zij worden er niet toe verplicht, zoals bij regelgeving wel het geval zou zijn. Het beroep op zelfsturing van degenen die het beleid uitvoeren is daarmee nog groter dan het vorige model (Ringeling, 2003:152). Bij selectieve sturing wordt door Ringeling (2003:152) ook de afhankelijkheid van de centrale overheid van de uitvoerders genoemd.

Een visionaire regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht, maar heeft wel de mogelijkheid om zelf het script te schrijven en deze waar nodig op de lokale situatie aan te passen. De machtsbronnen zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen ontbreken, waardoor hij voor de uitvoering van het script afhankelijk is van andere partijen. Het script kan hierbij gezien worden als een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. In het verkrijgen van medewerking is de regisseur ook bereid om compromissen te accepteren en op deze manier een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van de andere partijen (Pröpper e.a., 2004:16).

3.7.4 SELECTIEVE DIRECTIE

De rol van een selectieve directie wordt getypeerd door processturing op de achtergrond (--). Daarbij geeft zij veel handelingsruimte (++) . Het sturingsmodel wat daarbij past is 'facilitaire sturing'. De verwachte en meest passende regisseursrol is de faciliterende regisseur. Het (verwachte) resultaat is niet expliciet en toetsbaar (--). Door een selectieve directie wordt in mindere mate rekenschap (-) gevraagd.

In de selectieve benadering (3) is de centrale vraag: in welke mate behoren de taken tot het publieke domein? De inhoud en de grenzen van die taken komen in deze benadering aan bod. De kerntakendiscussie staat in deze benadering centraal (van Sluis e.a., 2006:36).

Bij het model van facilitaire sturing is de vraag voor de centrale overheid hoe het zelfsturende vermogen van andere actoren zoveel mogelijk kan worden bevorderd door middel van facilitering. Hierbij is de taak om te interveniëren in maatschappelijke verhoudingen bij andere overheidsorganisaties belegd en dienen zij zo goed als mogelijk daarin gefaciliteerd te worden. De mogelijkheden en onmogelijkheden van de andere actoren om een bepaald beleid te realiseren staat centraal en niet, zoals in de vorige modellen, de sturingsbehoefte van de centrale overheid (Ringeling:2003:152). Van Sluis e.a. (2006:34) stelt dat deze wijze van sturing alleen tot goede resultaten leidt wanneer de faciliteerder zeer precies op de hoogte is van de bezigheden van de anderen, zodat zij ziet welke problemen zij tegenkomen in de praktijk.

Een stap verder in de facilitaire sturing gaat Korsten (2007:4) met de netwerkbenadering als sturingsbenadering. In de netwerkbenadering wordt sturing gezien als een middel om een geheel aan actoren met wederzijdse afhankelijkheid samen te laten werken aan een oplossing van het probleem. De actoren moeten de afhankelijkheid inzien en evenals dat samenwerking meerwaarde heeft bij het bereiken van de eigen doelstellingen.

Een faciliterende regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht en de mogelijkheid ontbreekt om zelf het script te schrijven en stelt zich daarom dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt de ontwikkeling en uitvoering van het script van anderen. Wel kan de faciliterende regisseur de regie uit naam van de andere partijen voeren in vorm van woordvoerder, organisator of coördinator (Pröpper e.a., 2004:16).

4 HET ONDERZOEKSDESIGN

4.1 TER INLEIDING

De keuze van het soort onderzoek is van invloed op de methodologische karakteristieken van het onderzoek. De methodologische verantwoording van het onderzoek staat in dit hoofdstuk centraal. De daaruit voortgevloede onderzoeksstrategie en methoden en technieken zijn achtereenvolgens besproken. Het hoofdstuk sluit af met een uiteenzetting van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.2 DE CASUSSELECTIE

De casestudy in dit onderzoek vindt op twee niveaus plaats, namelijk op het niveau van het Rotterdamse veiligheidsbeleid en op het niveau van de iWAP, om tot uitspraken te komen ten aanzien van de rol van de directie Veiligheid. De functie van deze gelaagdheid is om focus aan te brengen in het onderzoek. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is een zeer breed beleidsterrein en het is om die reden van belang de praktijk te beschrijven vanuit één perspectief dan wel onderdeel om tot uitspraken te komen. Voor de iWAP als empirische illustratie is gekozen omdat het op papier een sturingsinstrument van de directie Veiligheid is, en daarnaast is de iWAP vanuit de directie kaderstellend en aanjagend richting de deelgemeenten. De iWAP is in haar context in de praktijk geanalyseerd om te komen tot uitspraken ten aanzien van de rol van de directie.

Voor elke wijk in de gemeente Rotterdam dient een iWAP te worden opgesteld. Rotterdam bestaat uit 13 deelgemeenten met in totaal 62 wijken. Gezien de tijdsplanning van het onderzoek is het vanuit een praktische redenering niet mogelijk om de 62 iWAP's in het onderzoek te betrekken en te analyseren in haar context. Om die reden is een selectie gemaakt in de iWAP's. De gemaakte selectie is gebaseerd op inhoudelijke aspecten van de cases (Swanborn, 1996:60). Een variatie is aangebracht op de variabelen van de verwachte rol van de directie en de daarmee in verband staande score op de Veiligheidsindex 2012. De selectie is op deze manier zodanig gemaakt dat het representatief is voor het te onderzoeken fenomeen en er is gezorgd voor een zo groot mogelijke spreiding op de variabelen.

Op het moment van het selecteren van cases heeft de onderzoeker empirische kennis over wat de belangrijke variabelen zijn en kan zij daardoor een meer geïnformeerde casusselectie maken (van Thiel, 2010:104). De empirische kennis komt voort uit gesprekken met de accounthouders van de deelgemeenten binnen de directie Veiligheid. De verwachting is, zo blijkt ook uit de gesprekken met de accounthouders, dat de laagst scorende wijken de meeste energie steken in de iWAP's. In de laagst scorende wijken bestaat een verhoogde urgentie om de wijken hoger te laten scoren op de Veiligheidsindex. Om die reden is bepaald dat de laagst scorende wijken geselecteerd worden als object van onderzoek, teneinde te bepalen in hoeverre de iWAP's een rol spelen in de praktijk en wat de rol van de directie Veiligheid in de iWAP is. De aanname hierin is dat de urgentie bestaat om de iWAP te hanteren wanneer een wijk laag scoort op de Veiligheidsindex.

Vanuit de directie Veiligheid gaat de focus uit naar de wijken die de meeste aandacht nodig hebben. Ter onderbouwing van de spreiding van die aandacht of beter gezegd 'effort', wordt de score op de Veiligheidsindex gehanteerd. Op basis van de score wordt de inzet van bijvoorbeeld de Stadsmariniers bepaald. Uit de Veiligheidsindex van 2012 komt naar voren dat deelgemeente Feijenoord de twee laagst scorende wijken heeft op een schaal van 1 tot 10, namelijk de wijk Bloemhof (4,5) en Hillesluis (4,8). Gemiddeld scoort de deelgemeente een 6,1. De deelgemeente die gemiddeld lager scoort dan Feijenoord is het Stadscentrum (5,8) met de wijken Cool (5,5), Oude Westen (5,9) en de Stadsdriehoek (5,8) (Gemeente Rotterdam, 2012c:48-49). De focus van het onderzoek gaat uit naar de twee deelgemeenten die het laagst scoren op de Veiligheidsindex 2012 omdat de verwachting is dat in deze cases de variabelen kunnen worden teruggevonden. Dit in tegenstelling tot een deelgemeente met een hoge score op de Veiligheidsindex die naar verwachting weinig effort in de iWAP steekt. De verwachting is dat hoog scorende deelgemeenten op de Veiligheidsindex ook weinig 'aandacht' nodig hebben van de directie. De hoog scorende wijken zijn op basis van deze verwachting minder relevant voor dit onderzoek en zijn ook mede niet geselecteerd om het onderzoek duidelijk af te kaderen.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat een iWAP is opgebouwd uit vier pijlers, namelijk: Sociaal, Veilig, Fysiek en Economie. De pijler 'Veilig' is geselecteerd als leidend onderwerp in de interviews om de reden dat de objecten van onderzoek de directie Veiligheid en haar ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid zijn. Wanneer de iWAP met de respondenten wordt besproken zal daarbij de pijler 'Veilig' de focus zijn.

4.3 DE ONDERZOEKSSTRATEGIE

De onderzoeksstrategie bevat de logica van het onderzoek. Binnen de strategie worden methodes gebruikt om gegevens te verzamelen en/of te analyseren (van Thiel, 2010:68). Het voorliggende onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek en daarin is gebruik gemaakt van de strategie 'casestudy'. De methoden die in dit onderzoek het beste passen bij de strategie van de casestudy is 'inhoudsanalyse' en 'interview'. De 'inhoudsanalyse' omdat bij deze methode onderzoeksinformatie wordt hergebruikt dat eerder voor een ander doel is geproduceerd (van Thiel, 2007:115-119). Binnen dit onderzoek is voor

deze methode gekozen omdat het zich uitstekend leent voor het putten van informatie uit een groot aantal bronnen, zoals rapporten, beleidsnota's en mediaberichten. De literatuur die voor het onderzoek gebruikt is bestaat uit wetenschappelijke artikelen, boeken, krantenartikelen, begrotingen en beleidsteksten van overheidsinstanties. Met de analyse is getracht inzicht te verkrijgen in de verschillende rollen die de directie Veiligheid aanneemt om haar ambities waar te maken.

Ook is voor de methode 'interview' gekozen, omdat deze methode het mogelijk maakt om verder de diepte in te gaan en de gemaakte beleidskeuzes, opvattingen en beelden ten aanzien van de directie Veiligheid te achterhalen. De diepte in gesprekken ontstaat doordat tijdens een interview de mogelijkheid bestaat om door te vragen naar ideeën, aanknopingspunten of andere gedachten van de respondent die van belang kunnen zijn voor het onderzoek (van Thiel, 2010:108). Daarnaast biedt het de mogelijkheid om door te vragen naar informatie, zoals percepties, doelstellingen, beelden en waarden (van Thiel, 2007:107). Om de mogelijkheid tot doorvragen te waarborgen is gekozen voor semigestructureerde interviews. De empirische informatie die uit de interviews verkregen is, is vervolgens gekoppeld aan de theoretische elementen uit het analysekader, om vervolgens tot bevindingen en aanbevelingen te komen. De interviewvragen zijn opgenomen in de eerste bijlage van dit onderzoeksrapport.

4.4 DE RESPONDENTENSELECTIE

Het onderzoek vindt op twee niveaus plaats, namelijk op het niveau van het Rotterdamse veiligheidsbeleid en op het niveau van de iWAP. De respondenten zijn op beide niveaus geselecteerd op basis van hun betrokkenheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid en in het uitvoeringsproces van de iWAP. De selectie is gemaakt om een zo breed als mogelijke verscheidenheid aan betrokkenen in het onderzoek mogelijk te maken. De selectie is gericht op de lokale ambtenarij en de uitvoering, omdat naar de mening van de onderzoeker deze actoren onderbelicht zijn gebleven in de voorhanden rapporten, analyses en documentaires. Zoals beschreven in het inleidende deel van het onderzoeksrapport is het opvallend te noemen dat in de bestaande literatuur overwegend gebruik is gemaakt van een topdown ingezet onderzoek. Daarmee zeggende dat het onderzoek vanuit de gemeente is opgesteld, en weinig tot geen rekening houdt met haar omgeving. Dit onderzoek draait de focus om. De beelden uit de praktijk staan centraal. Een verdiepingsslag naar de houding en mening van de actoren op lokaal en met name uitvoeringsniveau is daardoor mogelijk gemaakt. Voor dit onderzoek zijn 22 interviews afgenomen op het niveau van de directie Veiligheid, de deelgemeente en de samenwerkingspartners zoals de politie en Stadstoezicht. Een overzicht van de respondenten is te vinden in de tweede bijlage van dit onderzoeksrapport.

4.5 DE BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verhogen zijn een aantal maatregelen genomen. In de eerste plaats zijn de respondenten in het onderzoek geanonimiseerd. Het onderzoek vindt namelijk plaats in een politiek-bestuurlijke omgeving en de interviews hebben betrekking op de rol van de directie Veiligheid in het veiligheidsbeleid. De anonimisering zorgt ervoor dat de respondent de vragen 'vrijuit' kan beantwoorden. Daarnaast is voorafgaand aan de interviews een proefinterview gehouden om te beoordelen of de vragen leiden tot datgene wat binnen het onderzoek gemeten had moeten worden. Hierbij komt tevens naar voren of de vragen duidelijk zijn geformuleerd en of de tijdsduur haalbaar is bij hetgeen dat van de respondent wordt verwacht. Vervolgens is van elk interview een schriftelijk verslag opgesteld. De schriftelijke verslagen zijn aan de hand van de vier elementen gestructureerd geanalyseerd. De begrippen uit de onderzoeksvragen en het theoretisch kader vormen namelijk het uitgangspunt, wat zorgt voor de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten. Ook is bij het opstellen van de interviewvragen gewerkt vanuit het theoretisch kader, om zo een verhoogde interne validiteit te bereiken. Met interne validiteit wordt de geldigheid van het onderzoek bedoeld; heeft de onderzoeker het effect gemeten dat hij wilde meten? (van Thiel, 2010:58).

Triangulatie van onderzoeksmethoden in dit onderzoek draagt bij aan de vergroting van zowel de betrouwbaarheid als de validiteit van het onderzoek. Triangulatie duidt op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. Dit is een beproefde manier om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek tegen te gaan. In het onderzoek is namelijk gebruik gemaakt van schriftelijke stukken, eerder verkregen onderzoeksgegevens en de mogelijkheid tot doorvragen tijdens interviews. Daarnaast zijn de interviewverslagen ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. De gebruikte bronnen vullen elkaar aan en dienen ter controle op elkaar. Gezien het gebruikte aantal bronnen en het aantal gehouden interviews geeft het onderzoek een voldoende betrouwbaar en valide beeld van de situatie in de Gemeente Rotterdam. Daarnaast is er nagedacht over de groep respondenten die is benaderd voor het afleggen van een interview. De respondenten verschillen op kenmerken als functie en positie ten opzichte van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De rol van de directie wordt op deze manier van verschillende kanten belicht waardoor het zo veel als mogelijk wordt voorkomen dat een eenzijdig beeld van de situatie ontstaat.

Tot slot verdient de opmerking dat in een onderzoek met cases de gevonden effecten wel sterk gebonden zijn aan de context van de onderzochte cases. Dat betekent een hoge interne maar lage externe validiteit (van Thiel, 2010:104). De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek; gelden de gevonden resultaten ook voor andere cases? (van Thiel, 2010:59). Generalisatie van de uitkomsten naar de totale populatie aan gemeenten op basis van voorliggend onderzoek is niet mogelijk, en het onderzoek heeft daarmee een lage externe validiteit.

5 DE ROTTERDAMSE AMBITIES

5.1 DE ORGANISATIE VAN HET ROTTERDAMS VEILIGHEIDSBELEID

Misschien wel het meest besproken beleid in Nederland, het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Uit het Rotterdamse veiligheidsbeleid zijn kenmerkende oplossingen voor de hedendaagse veiligheidsproblemen te benoemen. Het zijn wellicht 'state of the art' oplossingen voor de hedendaagse veiligheidsproblemen zoals: (mobiel) cameratoezicht, maatschappelijke opvang, interventieteams, het toezichtmodel, Stadsmariniers, de iWAP's en het prostitutiebeleid (Marks e.a., 2012:13-15). Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is vormgegeven langs drie lijnen: de gebiedsgerichte aanpak (de specifieke veiligheidsopgaven in de wijken worden aangepakt via de gebiedsgerichte aanpak), de fenomeengerichte aanpak (fenomenen als geweld, woonoverlast en mensenhandel worden daar waar het zich manifesteert aangepakt, tegelijkertijd worden ook preventieve maatregelen ingezet) en de persoonsgerichte aanpak (de focus van deze aanpak ligt in alle gevallen op het realiseren van een aanpak op maat, in combinatie met hulpverlening) (Gemeente Rotterdam 2010c:1). In de Vijfjarenactieprogramma's (VJAP's) van de gemeente Rotterdam staat een breed scala aan instrumenten en maatregelen omschreven om de stad daadwerkelijk veiliger te maken. De VJAP's dienen als beleidsdocument voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Het betreffen zowel preventieve als repressieve middelen. Een centraal thema in de VJAP's is de doelgerichte aanpak van veiligheid in de wijken. In het huidige VJAP zijn zowel de sturingsinstrumenten, zoals de Veiligheidsindex en de iWAP's, als de besturingsstructuur, gecontinueerd. De iWAP's zijn in het VJAP benoemd als *"belangrijk sturingsinstrument en blijven centraal staan in de veiligheidsaanpak"* (Rotterdam, 2010c:43).

De veiligheidsaanpak in Rotterdam is naar eigen zeggen succesvol en effectief. B&W draagt de verantwoordelijkheid voor de integrale veiligheidsaanpak, ondersteund door de Stuurgroep Veilig, de directieraad Veilig en de directie Veiligheid. De rol van zes actoren in de veiligheidsaanpak zijn in de navolgende deelparagrafen beschreven. Dit zonder de pretentie volledig te zijn.

5.1.1 STUURGROEP VEILIG

Op het hoogste bestuursniveau is de stuurgroep Veilig ingesteld bestaande uit de burgemeester, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, de wethouder Jeugd, Gezin en onderwijs, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van de politie en de directeur Veiligheid van de gemeente. De gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om de stuurgroep in te stellen om regie te voeren over het veiligheidsbeleid. De stuurgroep bespreekt het beleid op hoofdlijnen, en de voortgang in de speerpunten. De stuurgroep overlegt een paar keer per jaar op locatie in een focuswijk (gemeente Rotterdam, 2010c:45). De stuurgroep houdt zich bezig met het monitoren van de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Ook toetst de Stuurgroep de iWAP's aan het stedelijk kader en adviseert B&W daarin. Ten behoeve van het monitoren en het toetsen levert de directie Veiligheid voortgangsrapportages aan. (Marks et al, 2012:35).

5.1.2 DIRECTIERAAD VEILIG

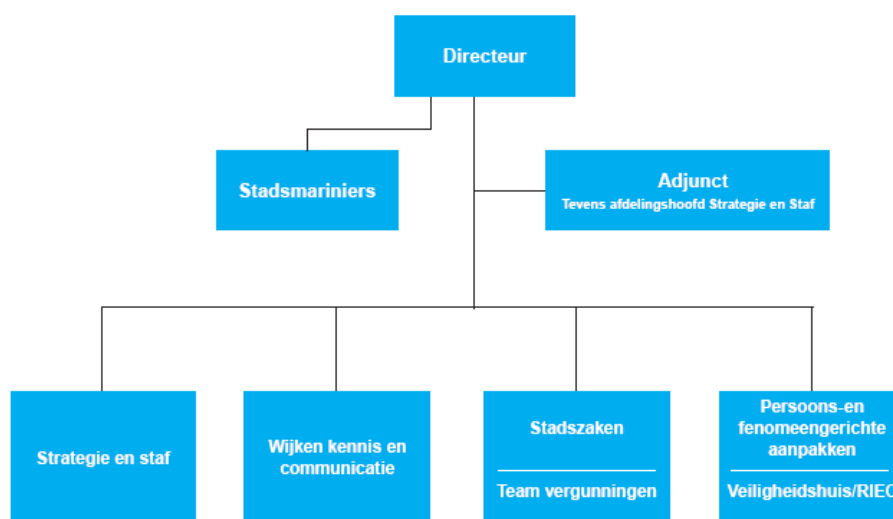
In het huidige VJAP is de directieraad Veilig omschreven als 'het orgaan waar de doorbraken in de uitvoering tot stand kunnen komen'. In de directieraad nemen de directeuren vanuit de veiligheid, sociale, fysieke en economische hoek plaats en door de brede samenstelling draagt de directieraad bij aan een toename van de integraliteit van de aanpak (gemeente Rotterdam, 2010c:45).

5.1.3 DIRECTIE VEILIGHEID

Bij de gemeente Rotterdam is de lokale veiligheidszorg ondergebracht bij de directie Veiligheid. De directie Veiligheid fungeert als een spreekwoordelijke spin in het web en is daarmee de schakel tussen het stadsbestuur, deelgemeenten en diensten. De directie Veiligheid is in 2006 ontstaan uit de samenvoeging van het programmabureau Veilig en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst, en sindsdien is zij de ambtelijke motor van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De directie Veiligheid bestaat uit vier afdelingen en coördineert en stimuleert de verbetering van de veiligheid in de stad. Dat doet zij door onder andere het concept voor de VJAP's op te stellen. In afbeelding 5.1 op de volgende pagina is het organogram van de directie Veiligheid afgebeeld.

Afbeelding 5.1 Organogram directie Veiligheid

Organogram directie Veiligheid



Bron: Gemeente Rotterdam (2012)

De directie coördineert de stadsbrede uitvoering van het VJAP. De rol van de directie is in het VJAP omschreven als 'aanjager naar de andere diensten'. Daarnaast vervult zij een begeleidende, adviserende, signalerende en interveniërende rol, ook richting de deelgemeenten. De directie ondersteunt alle bestuurlijke processen rond de veiligheidsaanpak (gemeente Rotterdam, 2010c:45). Verder adviseert de directie de burgemeester en haar wethouders en beantwoordt de raadvragen op het gebied van veiligheid. Uiteraard werkt de directie intensief samen met haar samenwerkingspartners (Marks e.a., 2012:35-36).

5.1.4 STADSMARINIERS

De Stadsmarinier is mede ontstaan uit het idee van 'de beste mensen op de slechtste wijken te zetten' (Gemeente Rotterdam, 2012b). Zoals in afbeelding 5.1 is te zien, zijn de Stadsmariniers direct onder de directeur Veilig gepositioneerd. Ook zij werken aan het versterken van de veiligheid in Rotterdam. De Stadsmarinier is kenmerkend voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Hij heeft namelijk een breed mandaat en beschikt over een eigen budget. De Stadsmariniers beschikken over voldoende doorzettingsmacht om te zorgen dat partners op een zodanige manier samenwerken dat de veiligheid effectief verbeterd wordt (Marks et al, 2012:36).

Door de gemeente Rotterdam wordt de stadsmarinier omschreven als "een metselaar die zorgt voor het cement tussen de stenen, de noodzakelijke verbindingen. Ook spoort hij 'blinde vlekken' op, zaken waar de reguliere organisaties geen zicht op hebben. Zijn aanpak is praktisch, geheel volgens de Rotterdamse traditie van 'niet lullen maar poetsen'. Zo nodig dwars door diensten, instellingen, procedures en culturen heen" (Gemeente Rotterdam, 2012b).

5.1.5 DEELGEMEENTEN

Met de instelling van de deelgemeenten sinds het jaar 1973 was de verwachting dat de burger dichter bij het bestuur kwam te staan en dat zijn betrokkenheid groter werd. Het ontlasten van de politiek-bestuurlijke top was een belangrijke overweging voor het instellen van de deelgemeenten. (Ministerie van BZK, 2002). Op dit moment heeft Rotterdam 14 deelgemeenten. De deelgemeente heeft een eigen volksvertegenwoordiging, een deelraad en een dagelijks bestuur. Op 7 februari 2013 is een wijziging in de Gemeentewet aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad. De wijziging houdt in het kort beschreven in; de afschaffing van de deelgemeenten (Staatsblad, 2013). De gemeente Rotterdam is op zoek naar een andere invulling van de deelgemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd in de tijd dat de deelgemeenten nog bestonden en zijn ook in deze hoedanigheid aangehaald.

De deelgemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in hun gebied. De waarborging van de verbetering van de veiligheid is vastgelegd per deelgemeente in een iWAP, dit in het verlengde van het gebiedsgericht werken. De iWAP is één van de instrumenten om tot samenwerking te komen. Een iWAP is een jaarlijks uitvoeringsprogramma en de nadruk ligt op de uitvoering, de acties. De gebiedsmanager van de deelgemeente stelt de iWAP op. Onder regie van de gebiedsmanager worden op basis van een wijkanalyse van de kansen en problemen in de wijk een aantal prioriteiten

gesteld. Dit in samenspraak met de gemeentelijke diensten, externe partners en bewoners. Vervolgens wordt in samenspraak een aanpak met duidelijke prestatieafspraken opgesteld. De iWAP's behoren aan te sluiten bij de vierjaarlijkse gebiedsvisie van de deelgemeente. Elke vier jaar wordt met de bestuurswissel de visie geactualiseerd. De opdrachtnemers van de geformuleerde acties in de iWAP's rapporteren aan de gebiedsmanagers van de deelgemeente (gemeente Rotterdam, 2008).

5.1.6 POLITIE-EENHEID ROTTERDAM

De gemeente Rotterdam valt onder het werkgebied van politie-eenheid Rotterdam, wat voorheen de naam korps Rotterdam-Rijnmond droeg. Een regionale eenheid zoals Rotterdam voert alle operationele politietaken uit. De burgemeester en de Officier van Justitie (OvJ) maken in de lokale driehoek afspraken over de inzet van de politie. De lokale driehoek is een overlegorgaan voor een leidinggevende van de politie in dat gebied, de OvJ en de burgemeester. De politie is voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid een belangrijke uitvoeringspartner, en voert acties uit zoals vastgelegd in een iWAP.

5.1.7 STADSTOEZICHT

De kerntaken van Stadstoezicht zijn toezicht en handhaving. De stadswachten dragen een als zodanig herkenbaar uniform en hebben als doel geformuleerd *'een stad zonder overlast en ergernissen'*. De taken en bevoegdheden van de stadswachten lopen uiteen. Stadstoezicht handhaaft onder meer het parkeerbeleid en het beleid op het terrein van de markten in Rotterdam (gemeente Rotterdam, 2013). Net zoals de politie is Stadstoezicht een belangrijke uitvoeringspartner en voert acties uit zoals vastgelegd in een iWAP.

5.2 HET ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID EN DE AMBITIES

Directeur Veiligheid gemeente Rotterdam

"Rotterdam is de eerste grote gemeente geweest die serieus werk heeft gemaakt van het veiliger maken van de stad. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam is daar tien jaar geleden op een doordachte en structurele manier mee begonnen. Gaandeweg hebben we als de stad op veiligheidsgebied een soort 'state of the art' neergezet".

Bron: citaat directeur directie Veiligheid uit Marks & van Sluis, 2012:5

Op het gebied van veiligheid hebben zich de afgelopen decennia twee ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op het veiligheidsbeleid. Ten eerste is dat de verhoogde betrokkenheid van maatschappelijke actoren en ten tweede is er meer aandacht gekomen voor samenwerking (SMVP, 2001). Deze en de eerder beschreven ontwikkelingen in het tweede hoofdstuk zijn ook van invloed geweest op het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is niet altijd zo vooruitstrevend geweest als vandaag. De aanpak van onveiligheid door de overheid was in het verleden juist niet het antwoord op de gevoelde onveiligheid bij burgers. De prioriteiten van de overheid op landelijk niveau lagen anders dan de prioriteiten van burgers op lokaal niveau, met een verschil in waardering van veiligheid als gevolg. Er werd niet ingegrepen in de ervaren problematiek (ROB, 2011:7). Sommige onderwerpen zijn in Rotterdam lange tijd niet ontvankelijk voor verandering geweest. Het vraagstuk van de integratie van minderheden in de Rotterdamse samenleving was lange tijd een volstrekt onbespreekbaar punt en het gevolg was dat het probleem niet op de politieke agenda verscheen (Bekkers, 2007:136). Door de blokkade werden de problemen en probleemdefinities zoals deze door de bevolking werden beleefd niet in de politiek besproken, wat ten gevolge had dat op het terrein van integratie geen (lokaal) beleid werd ontwikkeld. Bekkers (2007:136) noemt in dit verband ook dat het vertrouwen in de gevestigde orde een 'flinke deuk' opliep. De Rotterdamse politiek stelden andere prioriteiten dan haar burgers op het terrein van veiligheid. De prioriteiten van de burgers lagen bij onderwerpen waar zij direct hinder van ondervonden, zoals de overlast van hangjongeren.

Het fenomeen 'Leefbaren' kwam aan het einde van de twintigste eeuw op. De 'Leefbaren' staan bekend om hun afkeer van de 'als beknellend ervaren' regelzucht van de gevestigde partijen. De gevestigden zouden het zogenaamde 'achterkamertjes beleid' maken en de leefomgeving juist onleefbaar maken. Een uitspraak van Raadslid Robert Simons (Partij voor de Vrijheid) typeert het gedachtegoed van de Leefbaren: *"Minder onnodige regels en bureaucratie. Meer echte inspraak voor de Rotterdammers zelf"*.

In 2001 bieden vertegenwoordigers van zestig Rotterdamse bewonersorganisaties een petitie aan de toenmalige burgemeester aan, waarin zij stellen dat de veiligheidssituatie in 'de stad die hen zo dierbaar is, zeer ernstige zorgen geeft' en dat politie en gemeentebestuur niet adequaat reageren (Samenwerkende Bewonersorganisaties Rotterdam, 2001). Dit is een sprekend voorbeeld van de heersende onvrede over de aanpak van de veiligheidssituatie in Rotterdam. Burgers werden

geconfronteerd met leefbaarheidsvraagstukken waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet naar wens worden aangepakt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005:17).

De opkomst van de Leefbaren en de roep van de burgers geven het Rotterdamse veiligheidsbeleid een andere wending. Vanaf 2001 werkt de gemeente Rotterdam met de VJAP's. In het eerste VJAP, *Versterking Veiligheid Rotterdam 2001-2005*, stelt de gemeente Rotterdam dat het VJAP een omslagpunt is in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. In eerste instantie lag de nadruk op een projectmatige aanpak, nu verschuift de aandacht naar een meer integrale aanpak (Gemeente Rotterdam, 2001:11). Zo staat in het programma omschreven dat het 'nieuwe' veiligheidsbeleid zich niet enkel op toezicht en handhaving zal richten, maar ook op beheer en onderhoud en investeringen in de woningvoorraad, de openbare ruimte en de sociale infrastructuur. Dit vereist een goede samenwerking tussen gemeentebestuur, stedelijke diensten, politie, OM, maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven (Gemeente Rotterdam, 2001:11). Kortom, de gemeente wil toe naar een integraal veiligheidsbeleid (Gemeente Rotterdam, 2001).

Ook ontwikkelt zij de Veiligheidsindex door. De Veiligheidsindex is één van de instrumenten die de gemeente Rotterdam inzet om te weten te komen wat er onder haar burgers speelt. Bij de Veiligheidsindex wordt naast de objectieve veiligheid ook gekeken naar de subjectieve veiligheid, hoe veilig voelen de burgers zich? (Rotterdam, 2001). De Veiligheidsindex laat zien of een wijk als veilig of onveilig wordt ervaren. Op deze wijze kan de gemeente Rotterdam in vergelijking met andere jaren zien of een wijk veiliger of onveiliger is geworden en of het bestaande veiligheidsbeleid dient te worden bijgesteld dan wel aangepast.

Het veiligheidsbeleid wordt verder geïntensiveerd. Op 6 maart 2002 vindt namelijk een ware politieke aardverschuiving plaats bij de gemeenteraadsverkiezingen, met de overwinning van 34,7% van de stemmen voor Leefbaar Rotterdam met Pim Fortuyn als lijsttrekker. 2002 is ook het jaar dat de PvdA geen deel meer uitmaakt van het dagelijks bestuur van de stad Rotterdam. Vier jaar lang maakt Leefbaar Rotterdam deel uit van het dagelijks bestuur. Van Ostaaijen en Tops (2007:21) betogen dat Leefbaar Rotterdam van veiligheid een topprioriteit heeft gemaakt. In een omgeving die sterk is gebaseerd op consensus, leek uitvoering van de politieke agenda van Leefbaar Rotterdam vrijwel onmogelijk. Toch concluderen van Ostaaijen en Tops (2007) dat na vier jaar Leefbaar Rotterdam toch verschillende veranderingen zijn doorgevoerd, die zijn gebaseerd op de ideeën van de Leefbaren. Zij concluderen dat de veranderingen met name op het gebied van het veiligheidsbeleid is. De politieke overwinning kan gezien worden als een uiting van onvrede van de burgers over de aanpak van de zittende politiek.

Met het tweede VJAP *Samenwerken aan veiligheid voorkomen en handhaven 2006-2010* intensiveert Rotterdam het veiligheidsbeleid door een bijna verdriedubbeling van het budget en zij geeft daarmee een nog hogere prioriteit aan veiligheid. De integraliteit van het beleid wordt in het tweede VJAP nogmaals benadrukt. Voor het derde VJAP van 2010-2014 is het budget verder verhoogd en blijft veiligheid dus steevast een belangrijk onderdeel van het Rotterdamse beleid. *"In de afgelopen twee collegeperioden heeft de versterkte aandacht voor het veiligheidsbeleid tot de inzicht van de gemeente Rotterdam geleid tot het zichtbaar terugdringen van criminaliteit en overlast in de stad. Bewoners, ondernemers en bezoekers voelen zich veiliger dan in 2006"* (Rotterdam, 2010c:5).

Vandaag de dag laten de cijfers van de objectieve veiligheid in Rotterdam een daling zien. Een afleiding daaruit kan zijn dat Rotterdam veiliger aan het worden is. Maar vinden haar burgers dat ook? De laatste jaren is veel kritiek geuit op het functioneren van het 'integrale veiligheidsbeleid'. De ontevredenheid wordt via de media en in de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen geuit.

De verhoogde inzet en intensivering van het veiligheidsbeleid heeft geresulteerd in een hoeveelheid aan aanpakken en projecten. Eén van de nieuwe projecten die in Rotterdam is opgestart is 'Buurt Bestuurt' wat uitgegroeid is tot een 'nieuwe werkwijze'. Bij dit project werken de bewoners samen met de officiële instanties om de buurt veiliger te maken. De bewoners en officiële instanties kiezen samen een top drie van problemen in de wijk, de professionals (politie, Stadstoezicht en deelgemeente) beslissen vervolgens op welke wijze het probleem zal worden aangepakt (Gemeente Rotterdam, 2011). De bewoners krijgen ook daadwerkelijk feedback over de ondernomen actie van de professionals. De bewoners zien dus resultaat en voelen zich betrokken. Zo zegt Hans Oost, deelnemer Buurt Bestuurt in Rotterdam, *"Het belangrijkste resultaat van het project is het gevoel dat als je je inzet voor de wijk, de diensten dat oppakken en daar wat mee gaan doen. Het is lange tijd meer tegen de muur praten geweest"* (BNR nieuwsradio, 2011). De gemeente Rotterdam heeft dus nog een extra verdiepingsslag gemaakt om burgers bij het veiligheidsbeleid te betrekken.

De verandering in het overheidsdenken in hoofdstuk 2 is ook uit de ontwikkeling van het Rotterdamse veiligheidsbeleid te destilleren. Ook Rotterdam is tot het besef gekomen dat zij geen 'alleskunnende' probleemoplosser is. Het accent kwam niet meer te liggen op het 'zorgen voor de burger' maar op 'zorgen met de burger'. Dit heeft geleid tot een 'integraal veiligheidsbeleid'. Een grootscheeps offensief tegen onveiligheid is sinds 2002 opgebloeid. Stokkom (2011:75) noemt de

gemeente Rotterdam als voorbeeld waar het spreekwoordelijke roer om ging voor wat betreft het oppakken van haar regierol. Gebaseerd op Tops (2007) betoogt hij dat de regierol aanzienlijk is versterkt door bijvoorbeeld de komst van de 'Stadsmariniers'. Rotterdam en dan met name het ambtenarenapparaat is in beweging gekomen op grond van een urgente en geprofileerde langetermijnvisie (Tops, 2007).

Met begrip van de geschiedenis en de ontwikkelingen van het Rotterdamse veiligheidsbeleid kunnen de huidige ambities in haar context worden begrepen. Rotterdam heeft op het gebied van veiligheid, ondanks de bezuinigingen, hoge ambities. De gemeente heeft haar veiligheidsbeleid en de daarbij gestelde doelen opgenomen in het derde VJAP (2010-2014), genaamd *'Vertrouwen in veiligheid, meedoen in de stad'*. De huidige burgemeester Ahmed Aboutaleb deed de volgende uitspraak over het derde actieprogramma veiligheid: *"We gaan weer een stap verder met het veiliger maken van onze stad. Repressie en preventie blijven stevig hand in hand gaan, maar we zoeken ook nieuwe wegen om Rotterdam veiliger te maken en te houden. Zo betrekken we Rotterdammers actiever bij de veiligheid in hun straten en wijken."*

De ambitie van het lopende veiligheidsprogramma is een gemiddeld stedelijk veiligheidsniveau van minimaal een 7+. Uit de meest recente Veiligheidsindex 2012 blijkt dat het stedelijk veiligheidsniveau een 7,5 bedraagt. De gemeente heeft als doelstelling dat er in 2014 geen onveilige wijken en probleemwijken meer zijn, waarmee wordt bedoeld dat het stedelijke veiligheidscijfer minimaal een 7+ is en dat 80% van alle Rotterdammers zich veilig voelt in hun eigen buurt (Gemeente Rotterdam, 2010c:1).

5.3 DE AMBITIES VAN DE STAD TEN AANZIEN VAN DE ORGANISATIE

Nederland verkeert in zwaar weer door de economische recessie en dat heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën. Landelijke en lokale overheden staan voor een grote bezuinigingsopgave. Het Rijk bezuinigt in de periode 2010-2014 op verschillende sociale voorzieningen. De overheden voelen zich genoodzaakt om zwaar te snijden in de begroting en in hun eigen organisatie. Uit de *Begrotingsscan grote gemeenten 2011* van het Nicis Institute blijkt dat de grootste bezuinigingspost de overheid zelf is. Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Rotterdam vinden ook de grootste bezuiniging binnen haar eigen ambtelijke organisatie, namelijk: 72 miljoen euro in 2015. In de Kaderbrief (gemeente Rotterdam, 2010a) geeft B&W aan dat de bezuiniging wordt bereikt met een overheid waar minder mensen werken en die zich vooral richt op terreinen waar de overheid onmisbaar is en een duidelijke taak heeft. Met de bezuinigingsopgave in het achterhoofd werkt de gemeente Rotterdam naar een slankere overheidsorganisatie toe waarbij over de hele linie gekeken wordt naar wat de core taken zijn en waar het minder kan. De opdracht voor de collegeperiode 2010-2014 luidt dan ook: *"de economische situatie noopt ons tot het aanpassen van onze uitgaven, onze kerntaken en onze werkwijze"* (gemeente Rotterdam, 2010a:5). Onder de noemer *Concernontwikkeling: Rotterdam in beweging* staat een reorganisatie voor de deur. Ondanks de reorganisatie onder druk van de bezuinigingen zijn de ambities van de gemeente Rotterdam stevig te noemen. Zij wilt met een kleinere en flexibelere overheid beter en sneller inspelen op de behoeften van de stad. De ambitie van de gemeente Rotterdam ten aanzien van de eigen gemeentelijke organisatie is als volgt:

Ambitie

De stad vraagt om een overheid die makkelijk en goed bereikbaar is, afspraken nakomt en uitstekende dienstverlening biedt. De gemeente maakt niet de stad. Mensen, bedrijven, maatschappelijke organisaties maken de stad. De gemeente denkt en werkt mee met de stad; start op, ondersteunt, en voert regie en is bovenal gericht op het resultaat op straat. We zorgen ervoor dat de ambtelijke organisatie kleinere en flexibeler wordt en beter en sneller kan inspelen op behoeften van de stad.

Bron: collegewerkprogramma, 2010:31

Een 'sterke economie en een aantrekkelijke woonstad' is de kern van de Stadsvisie Rotterdam 2030. Deze kern is geformuleerd als de missie van het gemeentebestuur. Een sterke economie verwijst naar meer werkgelegenheid en een aantrekkelijke woonstad verwijst naar een evenwichtige bevolkingssamenstelling. Veilig is daarin genoemd als één van de vier pijlers die perspectief biedt aan de stad en haar inwoners. De andere drie pijlers zijn wonen, economie en sociaal. De vier pijlers in haar onderlinge samenhang moeten zorgen voor het ontstaan van succes. De opgave om te bouwen aan een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad is benoemt tot urgent. Tegelijkertijd dwingt de urgentiestelling tot keuzes, de middelen zijn immers beperkt. De ambitie daarin is om ruimte te geven aan grensoverschrijdende samenwerking met en tussen de markt en de overheid. De Stadsvisie is een 'ambitieuw document, maar realistisch, zoals het past bij deze stad' aldus wethouder Hamit Kakakus (gemeente Rotterdam, 2007:4-23).

“de stadsvisie is een uitnodiging aan alle betrokken partijen om binnen dat kader mee te bouwen aan een sterk Rotterdam” (gemeente Rotterdam, 2007:10).

Het besef bij de gemeente bestaat dat daadkrachtige uitvoering en nieuwe samenwerkingsvormen in de toekomst onmisbaar zijn in het uitvoeren van haar publieke taak. Na het inslaan van de juiste richting komt ‘sturing’ aan de orde om de ambities en de doelstellingen te behalen. In de Stadsvisie zijn twee sturingsinstrumenten benoemd om de interne sturingsvraag adequaat te faciliteren. De interne sturingsvraag is in deze teruggebracht tot wat doen we wel en wat doen we niet. Op de eerste plaats is een investeringsstrategie benoemd; dat is een systeem om taken te prioriteren naar gelang de beschikbare middelen. Daarnaast is een gebiedsmonitor als sturingsinstrument benoemd om te weten of de taken daadwerkelijk bijdragen aan de gestelde doelen en hoe de voortgang verloopt (gemeente Rotterdam, 2007:122-123).

In de Stadsvisie 2030 is erkend dat ‘Rotterdam voortdurend veranderd’. Dit is inherent aan de veranderde samenleving zoals in het tweede hoofdstuk is besproken. Ook is erkend dat het speelveld waarin de gemeente acteert in hoog tempo veranderd en dat de gemeente niet vanzelfsprekend de dominante factor in dat speelveld is. Het initiatief tot het oplossen van een probleem komt steeds vaker vanuit de maatschappij of zelfs uit een private partij. De private partijen in Rotterdam zijn zeer bereid om bij te dragen aan een ‘beter’ Rotterdam. Daarbij geven zij wel als wens aan dat verbetering nodig is in de samenwerkingsrelatie met de gemeente. De betrokken partijen ervaren de gemeente nog te vaak als weinig slagvaardig, verkokerd, en te veeleisend (gemeente Rotterdam, 2007:121).

In de Stadsvisie is een viertal ambities omschreven. Rotterdam wil haar publieke taak beter uitvoeren door:

- heldere kaders te formuleren voor de gebiedsontwikkelingen waarbinnen marktpartijen hun eigen rol kunnen spelen;
- de regie te voeren door de verschillende partijen bij elkaar te brengen en sterk procesmanagement te leveren;
- haar wettelijke taken, zoals het verlenen van vergunningen en het maken van bestemmingsplannen, goed en voortvarend uit te voeren;
- behalve ruimte te bieden, een actieve rol te spelen bij de uitwerking van plannen en het faciliteren van marktpartijen (gemeente Rotterdam, 2007:121).

De koers die is ingezet als organisatie is omschreven in het boekje met de titel ‘Resultaat op straat’. Ook daarin komt veelvuldig de term ‘samenwerking’ terug. De aanname is dat samenwerken vaak in een keten van organisaties nodig is om tot een beter product of resultaat te komen (gemeente Rotterdam, 2011:7). Een keten is in het boekje omschreven als ‘een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen waarbij het vraagstuk centraal staat’. Het gaat hier om problemen die een dienst of organisatie niet alleen kan oplossen. Het vraagstuk staat centraal en daar omheen regisseert de gemeente de inzet van partijen. Wanneer het vraagstuk centraal staat impliceert dit vraaggericht werken.

De ambities ten aanzien van de samenwerking gaan verder. Rotterdam wil bewuster en selectiever zijn in haar taken en laat steeds meer ruimte aan haar partners over. Zij wil denken en handelen als één concern en daartoe is de ‘Rotterdamse Aanpak’ geformuleerd. Het resultaat staat hierbij voorop.

De Rotterdamse Aanpak

Rotterdam is de stad van durven, doen en aanpakken. Dit zit de Rotterdammers in het bloed. Ook de Rotterdamse ambtenaren hebben een typisch Rotterdamse manier van werken, De Rotterdamse Aanpak. Als gemeente hebben we vijf kernwaarden, die passen bij onze manier van werken. Werken voor de gemeente Rotterdam betekent:

- Openheid
- Professionaliteit
- Verantwoordelijkheid
- Samenwerking
- Vertrouwen

Bron: gemeente Rotterdam, 2011:9

Uit de Stadsvisie en het boekje ‘resultaat op straat’ blijkt dat Rotterdam vraaggericht wilt werken. Hierbij verdient de opmerking dat dit niet 100% mogelijk is want een deel van de producten en diensten is aanbodgericht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de wettelijke taken, het werk is hier vastomlijnd en repeterend van aard. In dat geval kan gedacht worden aan baliewerkzaamheden en het bijhouden van basisadministraties (gemeente Rotterdam, 2011:8).

Binnen de gemeente bestaat de ambitie om steeds meer partijen bij haar beleid te betrekken. Ook in het Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014 met de titel *'Werken aan talent en ondernemen'* zijn ambities geformuleerd. Op de eerste plaats is te lezen dat het college van B&W de betrokkenheid van partijen wil versterken en te verankeren in de werkwijze. In deze context wordt gesproken over een 'open bestuursstijl' waar het 'gebiedsgericht werken' een voorbeeld van is. In deze werkwijze wordt onder regie van de deelgemeenten, de wijkvisies en de iWAP's in samenspraak met corporaties, instellingen, bewoners en andere belanghebbenden opgesteld. Het college van B&W merkt wel op dat het niet alleen om procedures gaat, maar ook om de mentaliteit en professionaliteit van de 'publieke werkers'.

"Alleen met wederzijds begrip kunnen de gezamenlijke doelen worden bereikt (gemeente Rotterdam, 2010a:5)"

Ook uit de ambitie zoals is neergelegd in het huidige Collegewerkprogramma, is af te leiden dat de gemeente verbindingen zoekt met die partijen waarmee gezamenlijk resultaat behaald kan worden. Daarbij staat het 'resultaat op straat' voorop en is dit belangrijkste doel. In het collegewerkprogramma wordt erkend dat daarvoor een flexibele en resultaatgerichte organisatie noodzakelijk is. Ook zijn de termen *beweging* en *dynamiek* als de nieuwe constante factoren benoemd.

"We versterken het gebiedsgericht werken en breiden de ketensamenwerking op verschillende terreinen uit (collegewerkprogramma, 2010:31)"

De aanwezige krachten in de stad moeten gebundeld worden om *samen* de ambities van Rotterdam te bereiken. Het college van B&W erkent in haar kaderbrief (gemeente Rotterdam, 2010a:10) dat dit een forse organisatorische verandering en een fundamenteel andere manier van werken vergt. Dit zal ook van invloed zijn op de rolverdeling tussen de gemeente en haar partners. Een interessante en zeer actuele vraag daarbij is in hoeverre deze rol door de verschillende partners wordt ervaren. De verandering vraagt namelijk om samenspel van alle partijen. "Bij een ander en kleiner takenpakket hoort ook een andere en kleinere organisatie. De werkwijze van de gemeente verandert en de omvang van het ambtenarenapparaat wordt kleiner" (collegewerkprogramma, 2010:4). In het Collegewerkprogramma staat ook vermeld dat de wensen en behoeften in de gebieden centraal staan. Bij het voorbeeld van gebiedsgericht werken hoort dan een intensieve samenwerking met de deelgemeenten. Het nut en vooral de noodzaak van een 'gedeelde verantwoordelijkheid' is met de bespreking van de ambities ten aanzien van de organisatie onderstreept. Het nut en de noodzaak worden ook breed in de documentatie erkend. Maar de vraag hoe deze samenwerking effectief en duurzaam vorm kan krijgen, blijft onbeantwoord.

5.4 DE AMBITIES VAN DE DIRECTIE VEILIGHEID TEN AANZIEN VAN HAAR ROL

Veiligheid is nog steeds een prioriteit in Rotterdam, maar ondervindt ook meer concurrentie van andere beleidsterreinen. Zoals eerder aangegeven worden de middelen schaarser door de bezuinigingen. De directie Veiligheid voert veel taken uit en heeft een minder scherp profiel. Dit roept bij de directie vragen op als: wat is onze kern, moeten we alle taken nog wel zelf doen?

Ten behoeve van het nieuwe organisatieontwerp van de directie, dat gestalte heeft gekregen in *'De verandering van Veilig'*, zijn diverse gesprekken gevoerd met haar samenwerkingspartners. Uit die gesprekken is naar voren gekomen dat de directie Veiligheid te zeer topdown opereert en te weinig gefocust is op samenwerking. Terwijl het juist in de huidige netwerksamenleving wél op samenwerking aankomt (gemeente Rotterdam, 2010b:2). Vanuit de veranderde samenleving, de stevige ambities van Rotterdam en de nieuwe rol van de overheid bestaat de behoefte aan een andere gemeentelijke organisatie. Zoals de directie Veiligheid zelf ook zegt; het is tijd voor verandering.

Directie Veiligheid wil een directie zijn waarvan de rollen en organisatie passen bij de opgaven van nu, en die:

- een innovatief karakter nastreeft, gelet op de steeds veranderende verschijningsvormen van onveiligheid in een grootstedelijke context;
- zich in de wijze van organiseren laat leiden door de organisatievisie van het concern (flexibel, vraagstukgericht organiseren en samenwerken in ketens);
- het vermogen om met partners op voet van gelijkheid samen te werken niet in de weg laat staan door de noodzaak om ook verticaal te moeten optreden (gemeente Rotterdam, 2010b:4).

Wie de directie wil zijn, wat ze wil bereiken en wat ze daarvoor meebrengt is gebaseerd op drie pijlers, namelijk: het profiel, de missie en de kracht. Het doel hiervan is om een scherper profiel van de directie te kunnen schetsen.

Het profiel van DV

Directie Veiligheid is *producent* en *regisseur* van veiligheid. Producent in de zin dat het de gemeentelijke instrumenten en veiligheidsbevoegdheden (als beheerder van die instrumenten) inzet voor een veiliger Rotterdam; regisseur in de zin dat het de centrale positie heeft om in gezamenlijkheid met andere partijen te werken aan een veiliger Rotterdam. Met grote uitvoerende partijen in de nabijheid (politie, veiligheidsdiensten, Stadtoezicht, sociale en fysieke diensten) heeft directie Veiligheid niet primair een uitvoerend karakter. Ten principale ligt het primaat van de uitvoering elders. Directie Veiligheid doet wel aan beleidsuitvoering en realiseert beleid in maatwerkbeslissingen en interventies (bestuurlijke maatregelen, gebiedsontzeggingen e.d.).

Bron: gemeente Rotterdam, 2010b:5

Ten ingeleide van de huidige missie van de directie is het van belang om de vorige missie te vermelden; 'Wij maken Rotterdam veilig'. De missie kan als licht arrogant worden gezien omdat de inbreng van andere partijen hierin niet erkend is. De missie vandaag de dag is in het verlengde met de wens tot samenwerking: 'Samen werken aan een veilig Rotterdam' (gemeente Rotterdam, 2010b:8).

In de derde pijler, de 'kracht' van de directie Veiligheid zijn de gewenste kwaliteiten en competenties omschreven.

De Kracht

De opgaven vragen om een directie die: energiek is en tegen een stootje kan, alert en slagvaardig is, evenals enthousiast en grensverleggend, flexibel en koersvast, gezaghebbend en omgevingsbewust. Maar ook een directie die incidenten bestrijdt zonder zich erdoor te laten leiden, met een herkenbaar profiel en strategische visie op veiligheid, die steeds met partners de samenwerking zoekt. Dat is de kracht van 'Veilig' die verankerd moet zijn in de medewerkers, de stijl van leidinggeven, de organisatiecultuur en structuur.

Bron: Gemeente Rotterdam, 2010b:9

6 DE IWAP BESPROKEN

6.1 DE IWAP IN HET KADER VAN GGW

Het gebiedsgericht werken (GGW) is in het vorige collegeprogramma (2006-2010) tot uitgangspunt in de werkwijze van de gemeente benoemd. De wijken dienen voorop te staan omdat de opgaven per wijk verschillen, zowel naar aard als intensiteit. Het College schrijft: 'een samenhangende aanpak waarbij alle partners samenwerken is de enige effectieve benadering voor de complexe maatschappelijke opgaven van vandaag' (gemeente Rotterdam, 2008b:1). Het College heeft GGW als volgt gedefinieerd:

Gebiedsgericht werken

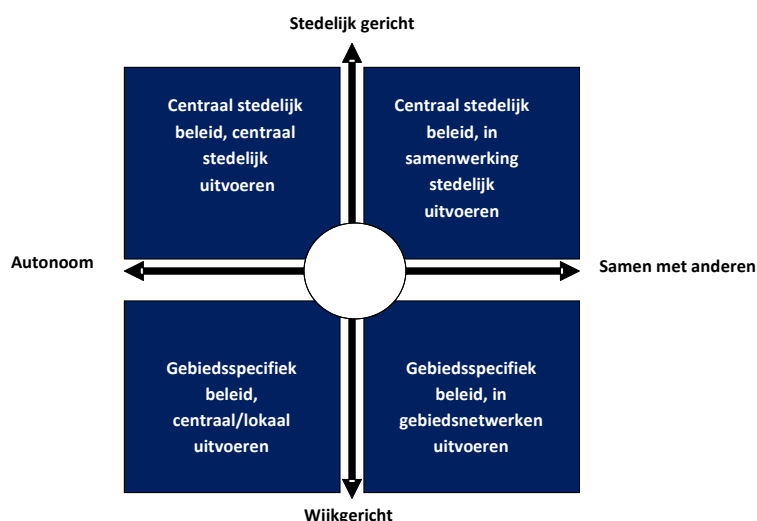
Gebiedsgericht werken is het werken vanuit de opgaven van de wijk, samenwerken met burgers, ondernemers en alle partners die in de wijk actief zijn om te komen tot het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid dat aansluit bij de specifieke kenmerken en vraagstukken van het betreffende gebied en de doelgroepen in dat gebied.

Bron: gemeente Rotterdam, 2008b:4

De essentie van GGW is van 'buiten naar binnen'; de wijk met haar opgaven staat centraal bij beleid en uitvoering. Oftewel, het vraaggericht werken staat centraal bij de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast bestaat een geregisseerde inzet van alle betrokken partijen, overheid, maatschappelijke instellingen en particulier initiatief (gemeente Rotterdam, 2008b:4). Ook zijn spelregels voor GGW geformuleerd, namelijk in de eerste plaats beschikken alle deelgemeenten over een gebiedsvisie. Vervolgens stelt de deelgemeente de iWAP's op en het dagelijks bestuur van de deelgemeente regisseert de uitvoering van de iWAP's. Het zwaartepunt in de regie van de uitvoering ligt bij de deelgemeente. Dit betekent dat de deelgemeente optreedt als de opdrachtgever en dat de diensten optreden als opdrachtnemer (gemeente Rotterdam, 2011:7).

Hierbij opgemerkt dat het College niet verwacht dat de organisaties over de gehele linie van hun werkzaamheden gebiedsgericht werken. Een matrix is ontwikkeld om de eigen producten en diensten in te delen om vervolgens te bepalen welke binnen de scope van GGW vallen. Tegelijkertijd geeft de matrix weer welke producten en diensten opgenomen dienen te worden in de iWAP's. De ambitie hierin is om op die manier ook de inzet samenhangend te sturen en uit te voeren. De indeling van de producten en diensten zijn gebaseerd op twee dimensies, namelijk die van stedelijk naar wijkgericht en die van autonoom naar samen met anderen. De indeling leidt daarnaast tot een clustering van producten en diensten. In de clustering is ook een andere opgave in de rol en positie van de dienst gelegen (gemeente Rotterdam, 2008b:5-6). De matrix is hieronder afgebeeld.

Matrix 6.1 De matrix om producten en diensten in te delen



Bron: gemeente Rotterdam, 2008b:6

6.2 HET PROCES VAN DE IWAP

Rotterdamse wijken hebben een eigen gezicht, karakter en behoeften. Elke wijk vraagt om een specifieke en samenhangende aanpak waarbij alle betrokken partners samenwerken op basis van de vraag uit het gebied zelf. De deelgemeentebesturen vertalen de specifieke vragen van hun wijken in de integrale wijkactieprogramma's, oftewel de iWAP's. De deelgemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in hun gebied. De waarborging van de verbetering van de veiligheid is vastgelegd per deelgemeente in de iWAP. De iWAP is het uitvoeringsdocument van het gebiedsgericht werken en is één van de leidende instrumenten om tot samenwerking te komen.

De iWAP is een jaarlijks uitvoeringsprogramma en waarbij de nadruk ligt op de uitvoering, de acties en de maatregelen. De iWAP is langs twee wegen gevoed, namelijk bottom-up en topdown. Bottom-up met de (indirecte) inbreng van bewoners, ondernemers en het vorige iWAP, en topdown vanuit de stedelijke kaders zoals het bestuursakkoord, de gebiedsvisie welke is gebaseerd op de Veiligheidsindex, de Sociale Index en het Collegeprogramma.

De iWAP wordt door de gebiedsmanager van de deelgemeente opgesteld. Onder regie van de gebiedsmanager worden op basis van een wijkanalyse van de kansen en problemen in de wijk een aantal prioriteiten gesteld. Dit in samenspraak met de gemeentelijke diensten, externe partners en bewoners. De deelgemeente maakt met de diensten (prestatie)afspraken over de uitvoering van die programma's. Met het College worden in de bestuursakkoorden afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de deelgemeente en de stad.

De vierjaarlijkse gebiedsvisie dient als basis voor de iWAP. De iWAP is in de documentatie de 'operationalisatie' van de gebiedsvisie. Na elke bestuurswisseling wordt de visie geactualiseerd en moet daarmee aansluiten bij de meerjarenprogramma's van het College. Ten grondslag aan de visie ligt de gebiedsanalyse die is gebaseerd op verschillende monitors en graadmeters. Het bestuur van de deelgemeente stelt de gebiedsvisie op en deze wordt voorgelegd aan het College. Het College stelt vervolgens vast of de visie voldoende basis biedt voor de uitvoering van de stedelijke prioriteiten en het stedelijke beleid in de collegeperiode (gemeente Rotterdam, 2008a:7).

In het proces van het opstellen van de iWAP zijn prestatieafspraken gemaakt. Aan de geformuleerde maatregelen zijn meetbare doelen verbonden, zowel op output-, als op outcomeniveau. Voor wat betreft de geformuleerde acties en maatregelen in de iWAP wordt de voortgang gerapporteerd aan de gebiedsmanagers door de opdrachtnemers van de acties (gemeente Rotterdam, 2008). Ter ondersteuning van het deelgemeentebestuur kunnen de stedelijke diensten geconsulteerd worden over het beleid.

6.3 DE UITVOERING VAN DE IWAP

Wanneer de iWAP is vastgesteld volgt de uitvoering. In de uitvoering staat de 'frontlijnsturing' door de deelgemeente centraal. Hiermee wordt bedoeld dat zij de regie voeren bij het uitvoeren van de iWAP. Zij zien in dat kader toe op uitvoering door de diensten, verzorgen de communicatie met bewoners, ondernemers en instellingen in het gebied, en zij zorgen voor signalering van knelpunten en het oplossen daarvan via interventies (gemeente Rotterdam, 2008a:9). Binnen de deelgemeente zijn de gebiedsmanagers verantwoordelijk en binnen de diensten de accountmanagers. Ook spelen de 'gebiedsteams' een belangrijke rol in de uitvoering. De gebiedsteams op het niveau van de deelgemeente zijn in het kader van GGW opgericht. Een gebiedsteam bestaat uit een operationeel coördinator en een gebiedscoördinator, die elk worden aangestuurd door een gebiedsmanager. Een gebiedsteam werkt aan de gebiedsvisie en de iWAP. Daarnaast reageren zij op actuele ontwikkelingen in de wijk. Alle 62 wijken van de gemeente Rotterdam hebben een gebiedsmanager en hij speelt een sleutelrol in het GGW. De werkwijze vraagt om coördinatie op wijkniveau en korte lijnen tussen regie en uitvoering. Naast de gebiedsmanagers en de gebiedscoördinatoren heeft elk gebied een operationeel coördinator. Deze is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer en is aanspreekpunt voor derden die zich bezighouden met de fysieke omgeving. De (drie) gebiedscoördinatoren zijn degenen die veel met bewoners en organisaties samen opereren. Zij zijn degenen die ervoor zorgen dat alle thema's die binnen het uitvoeringsprogramma staan ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dat gaat om speerpunten die betrekking hebben op de openbare ruimte, economie, veiligheid en welzijn (gemeente Rotterdam, 2013).

7 DE AMBITIES EN DE PRESTATIES IN DE PRAKTIJK

7.1 TER INLEIDING

Het resultaat van de interviews met de gesprekspartners oftewel de empirische onderzoeksgegevens zijn in dit hoofdstuk gepresenteerd. Een casestudy betreft, zoals beschreven, een intensieve besturing van één praktijkgeval. De meerwaarde daarvan is dat het een rijkdom aan empirische informatie oplevert. De rijkdom aan onderzoeksgegevens zijn weergegeven volgens het 4-R model waarop het theoretisch kader van dit onderzoek is gebaseerd. Het hoofdstuk start met de ambities in de praktijk. Vervolgens zijn de vier elementen besproken, respectievelijk Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. Deze elementen zijn ook besproken met de gesprekspartners. Voor een overzicht van de gesprekspartners verwijs ik u graag naar de tweede bijlage van dit onderzoeksrapport. Om de anonimiteit te waarborgen is gekozen om de gesprekspartners naar functie in de presentatie aan te halen. Daarbij opgemerkt dat enkele gesprekspartners dezelfde functienaam bezitten. Ten behoeve van het onderzoek zijn bijvoorbeeld meerdere Stadsmariniers geïnterviewd, dit is terug te lezen in de presentatie. Wederom om de anonimiteit te waarborgen is het hoofdstuk in de mannelijke vorm geschreven en zijn de gesprekspartners binnen de politie allen aangehaald als chef. Tot slot verdient de opmerking dat de rijkdom aan gegevens voor de lezer een samenvattend beeld behoeven. **Na de bespreking van elk element is een samenvattend beeld gegeven op het niveau van de directie Veiligheid en op het niveau van de iWAP.**

7.2 DE AMBITIES IN DE PRAKTIJK

De ambities op papier zijn in het vijfde hoofdstuk geschetst. Ter aanvulling op de papieren ambities zijn gesprekken gevoerd met een coördinator van de afdeling Strategie & Staf en een adviseur van de directie Veiligheid. Uit de gesprekken kwamen verschillende beelden van de werkelijkheid naar voren. Een belangrijk startpunt daarin is de reorganisatie van de directie in februari 2011 en met daarin de oprichting van de afdeling Strategie & Staf binnen de directie. Dit was op nadrukkelijk verzoek van de toenmalige gemeentesecretaris Arjen van Gils. De argumentatie daarvoor hield in dat er meer strategisch gewerkt moest worden op de directie met een meer middenlange termijn focus. De constatering was namelijk dat de directie door de ‘waan van de dag’ geleefd werd.

Uit de gesprekken blijkt dat de directie zich in een overgangsfase bevindt onder druk van onder andere bezuinigingen. Met de reorganisatie is het oude takenpakket van de directie opgegaan in een nieuw takenpakket. De manier van werken is daarmee niet meegegaan in de nieuwe en huidige strategische dimensie maar bleef bij het ‘oude’, aldus een gesprekspartner. De ambities worden namelijk mede door het verleden bepaald, zo blijkt uit de gesprekken. Wat de directie in het verleden al deed wordt voortgezet. De enige taak die wel wordt afgebouwd is op het gebied van externe veiligheid.

In de gesprekken werd ook duidelijk dat de strategische stip op de horizon niet duidelijk is. *“Wij als directie vinden alles belangrijk”*, aldus een gesprekspartner. Daar zit spanning in. Op het moment van schrijven wordt een kerntakendiscussie gevoerd onder de noemer ‘stroomlijnen’ van de directie. Hierbij is de veranderde rol in gedachte van de directie op de lange termijn. Het betreft een luxe uit het verleden, aldus een gesprekspartner. Lange tijd mocht en kon alles, zeker in financieel opzicht. Veiligheid is een topprioriteit van Rotterdam en tussen 2000 – 2010 konden steeds weer nieuwe projecten opgestart worden zonder afbouw van bestaande en lopende projecten. Met de huidige financiële situatie is dat geremd. Een opmerking zoals *“evalueren gebeurt nog niet afdoende”* is volgende de gesprekspartner typisch voor directie Veiligheid. Evalueren kost tijd en geld en dat heeft de directie steeds minder. Daarentegen wordt ook de opmerking gemaakt *“het monitoren van ontwikkelen gaat wel goed”*. Op de directie Veiligheid bestaat een groot overzicht, de expertise en vele mogelijkheden. De bestuurlijke drukte bij de deelgemeente werd benoemd als een belemmerende factor in het behalen van doelen. De vraag die nu voor ligt bij de directie is ‘het anders organiseren’, aldus een gesprekspartner.

Een andere gesprekspartner geeft aan dat de organisatie zich in een andere fase bevindt; *“eerst jong en innovatieve club, nu te groot”*. Deze stelling vult hij aan door te zeggen dat het karakter van de club is veranderd; *“van innovatief naar bestendig”*. Ook speelt volgens hem de leeftijd van de organisatie mee.

“Als we zo doorgaan, dan gaat het niet goed”, aldus een gesprekspartner. In wettelijke taken moet ook een keuze worden gemaakt. Ook in beleid moeten keuzes worden gemaakt. *“Waar zijn we eigenlijk van? Wat voor een effect heeft dat? Wat doe je niet meer? Waarom andere dingen niet? Waarom datgene juist wel?”*, vraagt de gesprekspartner zich hardop af. Hij vervolgt met te vertellen dat hij de aanjaagfunctie van de directie belangrijk vindt. Hij vindt de huidige manier van samenwerken afstandelijk. Hij is van mening dat de directie dichter op de uitvoering moet zitten, één probleem aanpakken, oplossing bedenken en dan ‘doorgeven’ aan uitvoering. Een vorm van projectmatig werken. Als de uitvoering het ‘begrijpt’, volgende probleem aanpakken, dat is zijn idee.

Een belangrijke opmerking was ook dat de vorige twee VJAP's een meer topdown karakter hadden. Met het huidige VJAP is ingezet op integrale samenwerking. De inhoudelijk ambitie werd door een gesprekspartner als volgt omschreven: *“duurzame veilige stad, continu inspelen op ontwikkelingen met partners”*. De procesmatige ambitie werd vierledig omschreven als: *“gebruik maken van kennis, gebruik maken van beschikbare informatie, buiten naar binnen, verbindingen zoeken”*. De rol van de directie daarin is het spel in het veld. Degene die de verbindingen legt en niet alleen regisseert maar ook gevoel van urgentie kweekt, aldus een gesprekspartner.

7.3 RICHTING

De onderwerpen die terugkomen bij het element Richting zijn 'ambitie' en 'duidelijkheid'. Aan de gesprekpartners is gevraagd wat hun doel is met de iWAP en wat het doel van de directie Veiligheid is met de iWAP.

7.3.1 DE AMBITIES BLOOTGELEGD

De kern van de iWAP is door de gesprekpartners aangegeven als 'met de partners in de wijk komen tot een aanpak'. Een gesprekspartner bij de deelgemeente Centrum geeft aan dat het doel is de ambities zoals die beschreven staan in de beleidsstukken te koppelen met de resultaten in de praktijk. De ambitie van een clustermanager met de iWAP is vooral het samen optrekken. Op wijkniveau is hij bezig om invulling te geven aan het werk en daar is de iWAP voor. Een chef binnen de politie vertelt dat een iWAP de concrete afspraken tussen ons als politie en de deelgemeente bevat en dat dit verplichtingen schept. Een kritische noot daarbij is dat de iWAP ten tijde van de wisseling van de wacht is weggeëbd, zo vervolgt hij. Daarmee doelt hij op een nieuw deelgemeentebestuurder en geeft hij aan dat de potentie van een iWAP, en daarmee de ambities persoonsgebonden zijn. Een clustermanager vult aan dat degene die de iWAP trekt de regisseur is en dat dit zeer persoonsgebonden is. Daar zit volgens hem ook een valkuil, wanneer die persoon verdwijnt dan houdt de regie ook vaak op.

Voor de chef binnen de politie is een iWAP een bevestiging in de zin van 'wat zien wij voor een belang' en 'wat ziet de deelgemeente voor een belang'. De chef vertelt verder dat hij de doelstellingen in de stukken van zowel directie Veiligheid als de deelgemeente, waaronder de iWAP, veel te ambitieus vindt. Een voorbeeld wat hij hierbij aanhaalt is de doelstelling 'geen onveilige wijken meer'. Dit heeft volgens hem met zoveel factoren te maken, Rotterdam is immers een wereldstad..

Een beleidsmedewerker geeft aan dat de ambitie vanuit de deelgemeente met de iWAP is om in ieder geval voor het komende jaar een gemeenschappelijke intentie te hebben om eenzelfde doel na te streven. Dit om te voorkomen dat vanuit de deelgemeente de focus heeft op thema A terwijl bijvoorbeeld politie de focus op thema B heeft. De beleidsmedewerker geeft ook aan dat de iWAP vooral zorgt voor gemeenschappelijke beelden ten aanzien van de spelende probleem. Zien we vanuit de analyse de problematiek? Zien we hetzelfde? Vinden we allemaal hetzelfde? Een beleidsmedewerker veilig is van mening dat de link tussen de ambitie en de maatregelen in een wijk in een iWAP ontbreekt. Waar willen we met z'n allen naartoe? Deze discussie zit niet in een iWAP en die gaat wel opgenomen worden in een DIN⁵.

“Al het gedoe wat er in de iWAP staat, is voor mij een soort van winkeltje” merkt een stadsmarinier op. Hij doelt daarmee op dat hij bepaalde maatregelen uit een iWAP selecteert die hij nodig acht voor de aanpak in de wijk. De richting ontbreekt volgens de Stadsmarinier. Er bestaat een iWAP, maar er is niemand die er op toeziet dat het ook geregisseerd wordt. Het is te log waarbij de focus ontbreekt. Het is een invuloefening geworden. Resultaten benoemen bij de doelen maar uiteindelijk blijft het systeem het systeem. De Stadsmarinier merkt op dat het systeem niet functioneert. De overheid krijgt iets niet voor elkaar dus gaan we nog maar is extra stapelen, nog meer maatregelen en nog harder roepen in de hoop dat het zich vanzelf op gaat lossen.

Wanneer de vraag gesteld wordt wat directie Veiligheid met de iWAP wilt bewerkstelligen reageren de gesprekpartners als volgt. Een Stadsmarinier, een gebiedregisseur, een beleidsmedewerker veilig en een gebiedsmanager geven aan geen idee te hebben. Een Stadsmarinier merkt daarbij op dat de iWAP niet van directie Veiligheid is. In de gesprekken komt de opvatting naar voren dat de iWAP iets van de deelgemeente is en niet van de directie Veiligheid. Een andere gebiedsmanager geeft aan dat de ambitie van de directie een voldoende op de Veiligheidsindex te scoren is.

De ambitie van directie Veiligheid zou gelegen moeten zijn in het tackelen van stedelijke problemen, aldus een beleidsmedewerker veilig. Een cluster die 'deelgemeente overstijgend' de problemen aanpakt. Want zo merkt een beleidsmedewerker veilig op dat een deelgemeente alleen naar zijn eigen gebied kijkt. Volgens een gesprekspartner op het Stadhuis zou de ambitie van directie Veiligheid het aanhaken bij het DIN en GGW moeten zijn. Het opvallende is dat de gesprekspartner aangeeft dat alle diensten vertegenwoordigd zijn in de pilotgebieden met de DIN maar niet zeker weet of

⁵ Afkorting voor de opvolger van de iWAP: Doel Inspanningen Netwerk-Systematiek.

de directie Veiligheid ook vertegenwoordigd is. Aan de andere kant wordt de hand ook in eigen boezem gestoken met de opmerking 'wij kunnen de directie uiteraard ook aanhaken'. De directie weet ons zeker te vinden, ik heb het idee dat ze meer zouden moeten meerijden met de concernontwikkelingen, aldus de gesprekspartner van het Stadhuis. *"Wanneer de directie meedraait in de DIN's komt zij dichterbij de burger uit"*, aldus een gesprekspartner van het Stadhuis.

7.3.2 DE (ON)DUIDELIJKHEID

Het inzichtelijk maken van de problemen in de deelgemeente, is volgens een clustermanager de ambitie van de directie met de iWAP. Vervolgens kijkt de directie of dit overeenkomt met het beeld wat zij hebben vanuit de centrale rol. De sturingsrol of de regie van een iWAP is echter weggelegd voor de deelgemeente, zo vervolgt hij.

Enigszins sarcastisch antwoord een gebiedsmanager op de vraag of de ambitie van de directie duidelijk is, dat alles erop gericht is om de Veiligheidsindex omhoog te krijgen, zeer duidelijk dus. Een chef binnen de politie geeft aan dat de deelgemeenten niet altijd even helder hebben wat de directie wil. Of zelfs dingen in het leven hebben geroepen waar de deelgemeente geen weet van heeft. Op het moment dat bepaalde beleidslijnen zijn uitgezet, hoort hij verschillen in diezelfde beleidslijnen in de samenwerking met de gemeente, zo vervolgt hij. Volgens de chef binnen de politie leidt dit tot onduidelijkheid. Verder geeft een chef binnen de politie aan dat verschillen bestaan tussen de wijzen waarop deelgemeenten met de iWAP omgaan. De ene deelgemeente is actiever met een iWAP dan een andere, waardoor ook onduidelijkheid ontstaat. De gesprekspartner op het Stadhuis geeft ook aan dat teveel verscheidenheid in de iWAP's is ontstaan. Het aangeboden format aan de deelgemeenten is zeer verschillend ingevuld. De één had een Excel met 10 aandachtspunten en de ander had een verhaal van 60 pagina's. Dit werkt zeer verwarrend voor de samenwerkingspartners.

De Stadsmariniers geven aan dat zij last hebben van de bureaucratie. *"Wanneer tempo gemaakt moet worden vind ik het al gauw één ambtenarij worden, procedure na procedure"* aldus een Stadsmarinier. Hij vraagt zich hardop af welke focus de directie heeft, die van de wijk of die van het B&W. Bij hem staat namelijk het belang van de wijk bovenaan en daarop is ook zijn focus gericht. Hij geeft daarbij aan dat de vagen vanuit B&W beantwoord moeten worden maar dit veroorzaakt wel spanning met het werk wat telt voor de wijk. Het zorgt voor spanning in het werk met andere prioriteiten. Ook zorgt volgens de Stadsmarinier de waan van de dag voor spanning op de focus. Hij geeft aan regelmatig het idee te hebben dat alles wat met B&W te maken heeft, voorrang krijgt. Een gebiedsmanager is van mening dat directie Veiligheid *"nog heel erg op stedelijk niveau functioneert op basis van cijfers"*. Een andere gebiedsmanager geeft aan dat de prioritering in de aanpak door de directie verschilt van de deelgemeente. Dit komt volgens de gebiedsmanager doordat zij abstracter bezig zijn, meer op cijfermatig niveau en dat de deelgemeente dichterbij de wijk betrokken en uit ervaring weet wat er speelt.

Een Stadsmarinier geeft aan dat in het Rotterdamse veiligheidsbeleid heel veel kan en veel mogelijkheden biedt. Deze mogelijkheden kunnen we alleen benutten als we het echt menen met z'n allen te willen en alles uit de kast halen, focussen op sommige gebieden en echt keihard samenwerken en dan ook echt de wil hebben om samen te werken. Alleen dan kunnen we met z'n allen het verschil maken, aldus de Stadsmarinier. Hij merkt hierbij op dat wanneer we allemaal in ons eigen winkeltje blijven zitten en de eigen belangen voorop stellen dat de samenwerking en het oplossen van problemen niet lukt. De Stadsmarinier geeft aan dat hij twijfelt aan de wil bij de samenwerkingspartners. Hij vertelt dat hij echt gelooft in integrale samenwerking; wanneer de wil bestaat, is veel mogelijk. Ook gelooft hij erin dat we de wereld een beetje kunnen veranderen maar dat het vaak ontbreekt aan de stip op de horizon. Hij geeft zijn mening kracht bij met een voorbeeld. Hij vroeg eens aan een voorzitter van een deelgemeente hoe zijn wijk er over 10 jaar uit zou zien? Het antwoord wat hij kreeg was: *"geen idee"*. De Stadsmarinier vertelt dat we vaak niet weten waar we naartoe werken en dat daar is mee begonnen mag worden. De score op de Veiligheidsindex komt vaak naar voren als doel van het werk maar volgens de Stadsmarinier omvat het werk veel meer dan dat. *"Waar werken we met z'n allen naartoe? Naar die stip toe werken vanuit onze eigen winkeltjes.. is de VI omhoog het doel? Volgens mij is er veel meer"* aldus een Stadsmarinier. Een gebiedsmanager geeft ook aan dat hij een gezamenlijk opgestelde visie van belang acht voor de wijk. Waar willen we met z'n allen naartoe? De behoefte aan duidelijkheid bestaat ook bij Stadstoezicht. Een gesprekspartner bij Stadstoezicht geeft aan dat Stadstoezicht in een dilemma zit, aan de ene kant hebben zij te maken met heel veel bazen die denken dat zij de baas over Stadstoezicht zijn en wat van ons willen en aan de andere kant de dynamiek en de hectiek van alledag van de straat. We hebben behoefte aan duidelijkheid waar we van zijn en wat we moeten doen en wat we bij voorrang moeten doen. De iWAP speelt hier een bescheiden rol in. We zijn een speelbal geworden van de hectiek en dynamiek. Het doel dat nagestreefd wordt moet duidelijk zijn, aldus een gebiedsregisseur.

7.3.3 SAMENVATTEND BEELD

OVERALL

Voor slechts één gesprekspartner is de ambitie van de directie duidelijk. Meerdere gesprekspartners geven aan “geen idee” te hebben waar de directie naartoe wil, ofwel wat haar ambitie is. Zij geven aan dat de focus van de directie niet duidelijk is, die van de wijk of die van B&W. Van de directie wordt geacht dat zij gebiedsgericht werkt maar ook dat zij raadvragen beantwoordt. De spanning die daarop zit wordt ook gevoeld door de samenwerkingspartners. Zij twijfelen daardoor over de focus van de directie, is dat omhoog of omlaag?

Doordat de directie op stedelijk niveau functioneert geeft een gesprekspartner aan dat zij een andere prioritering in de aanpak maken dan de deelgemeente zelf. De gesprekspartners geven daarbij ook aan dat de spreekwoordelijke stip op de horizon ontbreekt. Het doel waar zij met z’n allen naartoe werken. De stip verschilt namelijk op het niveau van de directie en die van de deelgemeente.

CASUS

De ambitie van de gesprekspartners met de iWAP lijken in de praktijk uiteen te lopen. Een ‘gezamenlijk beeld’ creëren werd aangehaald als ambitie evenals ‘met de partners in de wijk komen tot een aanpak’. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat een iWAP stopt op het moment dat het is ingevuld. De ambitie is in dan een gezamenlijk beeld creëren. Ook komt het beeld naar voren dat de regie op de uitvoering van een iWAP ontbreekt. Daarbij is aangegeven dat het trekken van een iWAP zeer persoonsgebonden is. Wanneer de persoon verdwijnt welke de iWAP trekt, dan houdt de regie ook vaak op. Verschillende samenwerkingspartners geven aan dat teveel verscheidenheid in de iWAP’s is ontstaan. Het aangeboden format aan de deelgemeenten is zeer verschillend ingevuld. Ook is de inspanning per deelgemeente verschillend. Zij geven zelf aan dat dit zeer verwarrend werkt in de samenwerking met de gemeente. Een verschillende invulling en inspanning van de iWAP per deelgemeente leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering.

7.4 RUIMTE

Het element Ruimte gaat in op de uitvoering van de iWAP. De onderwerpen die hierin terugkomen zijn: de rol van de directie Veiligheid in de iWAP, de samenwerking, de sturing en de ruimte om de iWAP naar eigen inzicht in te vullen.

7.4.1 BEELDEN TEN AANZIEN VAN (ROL) DIRECTIE VEILIGHEID

Een beleidsmedewerker Veilig legt uit dat in gezamenlijkheid met de directie wordt gekeken op welke hoofdelementen de focus gelegd moet worden. Dit gebeurt op basis van analyses van de wijk. Uit de analyses wordt naar voren gehaald welke thema’s in een gebied spelen. Directie Veiligheid is vooral ondersteunend in het maken van de analyses want de deelgemeente is afhankelijk van de cijfers van de directie. De beleidsmedewerker geeft aan een rol voor directie Veiligheid weggelegd te zien in het maken van de prioritering van problemen. Met elkaar inzoomen op de cijfers van een wijk, wat zeggen deze cijfers nou? Daarin hebben we elkaar nodig, aldus een beleidsmedewerker.

Een zogenaamde paraplu functie voor directie Veiligheid ziet een beleidsmedewerker als rol weggelegd voor directie Veiligheid. Zij hebben namelijk beelden bij wat in andere deelgemeenten speelt. Ook geeft de beleidsmedewerker aan dat hij een terugtrekkende beweging van directie Veiligheid ziet. De beleidsmedewerker zou graag zien dat directie Veiligheid kaders stelde en met methodieken komt in plaats van vragen hoe het gaat. In ieder geval helpen in het mede ontwikkelen van methodieken. De hoe-vraag is veelal niet beantwoord.

De rol van directie Veiligheid voor de deelgemeente was in het verleden volgens een gebiedsregisseur en beleidsmedewerker veilig gelegen in het verstrekken van de benodigde informatie en expertise. De gesprekspartners geven aan dat de rol van directie Veiligheid voor hen op het moment van schrijven onduidelijker is geworden. Zij geven aan discussie te voeren over de taak- en rolverdeling tussen de deelgemeente en de directie. De informatieverstrekking gaat tegenwoordig rechtstreeks naar de deelgemeente wat de rol van directie diffuus maakt. Zelf zien zij de rol voor de directie als informatieaanscherping, kwaliteitsborging en –bewaking. Tevens geven zij aan wel met concrete vragen naar de directie toe te gaan. Verder vinden zij de rolverdeling diffuus geworden doordat zij merken dat de directie meer naar de gebieden toe trekt. Zij bedoelen daarmee dat bijvoorbeeld de accounthouder één dag in de week bij de deelgemeente op kantoor werkt. De gesprekspartners geven hierin een uitdaging te zien voor de directie. Hoe dicht wil je betrokken zijn bij een gebied of deelgemeente om de rol goed te kunnen oppakken. De rol van directie Veiligheid zien zij namelijk als een overkoepelende en stadsbreed. De rol die dicht bij een gebied staat zien zij eerder weggelegd voor de beleidsmedewerker Veilig van de deelgemeente. Met deze rolverdeling kan de accounthouder zich ook meer afstand permitteren. Ten slotte merken zij op dat het wel of niet aanwezig zijn van een beleidsmedewerker Veilig op de deelgemeente van invloed is op de verhouding tussen directie Veiligheid en de deelgemeente.

De kennis en expertise van directie Veiligheid stellen een gebiedsregisseur en een beleidsmedewerker veilig zeer op prijs. Zij geven daarbij wel aan dat veel vragen worden gesteld aan de deelgemeente die ook te beantwoorden zijn door directie Veiligheid zelf. Zij geven aan dat het willen betrekken van de deelgemeente te ver doorgeschoten is. Wanneer directie Veiligheid zelf een afgewogen analyse maakt op basis van de beschikbare informatie en deze aan ons voorlegt kunnen wij alsnog reageren. Wanneer vragen vanuit directie Veiligheid aan de deelgemeente gesteld worden is voor de gesprekspartners vaak niet duidelijk waartoe de beantwoording dient. *“Over het algemeen krijg je weinig terug, het is uitgezet, je hebt je ding gedaan en het is weer weg, wat is nou het uiteindelijke product of doel? Is vaak niet duidelijk”* voegt een gebiedsregisseur aan het gesprek toe. Een beleidsmedewerker veilig zegt dat dit hem zelfs frustreert. Wanneer een bijdrage vanuit de deelgemeente geleverd wordt dan willen zij graag het eindproduct terugzien. Zelf geeft een beleidsmedewerker veilig aan dat wanneer directe lijnen met de directie bestaan, dit verhelderend kan werken.

Een stadsmarinier merkt op dat de rollen van een ieder in zijn algemeenheid niet duidelijk zijn. Het is namelijk niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid voor wat draagt. Een gebiedsmanager geeft ook aan dat de rollen niet altijd even duidelijk zijn. Een gebiedsmanager geeft aan de Stadsmarinier te zien als onderdeel van directie Veiligheid en hij omschrijft zijn rol als aanjager om een probleem op de kaart te zetten. Dat een probleem geagendeerd, geadresseerd, gedeeld wordt en dat in gezamenlijkheid naar een oplossing wordt gezocht. Daarin speelt de Stadsmarinier een belangrijke rol voor de gebiedsmanager doordat deze ingangen heeft op stedelijk niveau en dat helpt om het gezamenlijke doel te bereiken. Verder merkt hij op dat door het intensieve contact met de Stadsmarinier de accounthouder meer op de achtergrond is. De Stadsmarinier is zijn eerste aanspreekpunt wanneer het gaat om veiligheidsonderwerpen. Een andere gebiedsmanager geeft ook aan de Stadsmarinier als eerste aanspreekpunt binnen te zien. De rol van de Stadsmarinier omschrijft hij als het inzetten van zijn doorzettingsmacht. *“De Stadsmarinier heeft de ingangen en helpt ons het gezamenlijke doel te bereiken”*, aldus een gebiedsmanager.

Wanneer aan de gebiedsmanager de vraag gesteld wordt om de Stadsmarinier los van directie Veiligheid te zien en hoe de rol van directie Veiligheid er dan uit ziet, antwoordt hij dat de directie haar accounthouderschap meer zou invullen. Hij geeft daarbij aan dat hij de rol van de directie moeilijk te formuleren vindt omdat hij de Stadsmarinier ‘gebruikt’ als eerste aanspreekpunt en fungeert voor hem als schakel tussen de deelgemeente en de directie waardoor de directie uit ons oog ‘verdwijnt’. De directie is volgens de gebiedsmanagers meer van de analyses.

Een clustermanager van Stadstoezicht geeft aan dat wij als overheid eigenlijk alleen maar een faciliterende rol hebben. Hij is van mening dat de overheid vaak een iets te arrogante rol inneemt, zo van *“wij gaan er uiteindelijk over”*. Het dilemma van tegenwoordig en die van de directie is dat werken vanuit autoriteit niet meer werkt in de huidige samenleving. Het volgende dilemma is dat veel te veel aan handhavingsarrangementen zijn opgezet. De clustermanager vertelt dat hij niet aan al deze verplichtingen kan voldoen.

Een andere clustermanager van Stadstoezicht geeft aan de rol van de directie vooral vanuit de stedelijke benadering te zien in directe relatie met de burgemeester. Een sterk informatieve rol dus. Een andere clustermanager geeft aan een grote afstand te ervaren tussen de directie en het straatwerk. Daarbij geeft hij wel aan dat deze afstand prima is omdat ieder zijn eigen taak heeft. De rol voor de directie is weggelegd in algemene beschouwingen, hoofdlijnen en abstracties, aldus de clustermanager.

Ten aanzien van de taakverdeling tussen Stadstoezicht en de directie vertelt een clustermanager dat de directie vooral bezig is met de bestuursondersteuning en dus gericht is op het bestuur en dat is volgens hem ook prima. De directie is er om op beleidsniveau te volgen wat er speelt en de strategische rol van de gemeente daarin. Daar heeft de directie veel beter zich op dan een Stadstoezicht als uitvoeringsorganisatie.

De beleidsmedewerker veilig vervolgt met te weten wat de rol van directie Veiligheid is en dat is het faciliteren van de deelgemeente en het beantwoorden van stadsbrede vraagstukken. Daarbij merkt hij op dat een concrete ambitie niet waar te maken is door directie Veiligheid doordat zij een faciliterende rol is toebedeeld. Een ambitie kan zij wel waarmaken maar niet zo concreet als een deelgemeente door bijvoorbeeld het plaatsen van een hek.

De rol van de directie is volgens een chef binnen de politie het bewaken en borgen van de uniformiteit om onduidelijkheden te voorkomen. Hij ziet dan de toegevoegde waarde van directie Veiligheid in een controlerende rol naar de deelgemeenten toe.

De samenwerking met directie Veiligheid bestaat uit een faciliterende rol vanuit de directie, aldus een beleidsmedewerker veilig. De directie ondersteunt de deelgemeente met (wijk)analyses en cijfers, aldus een beleidsmedewerker. De wijkanalyses geven focuselementen en zijn voor de deelgemeente een soort van richtlijn. Per focuselement gaat de deelgemeente met haar partners maatregelen op papier zetten en dient als verfijning. De iWAP ‘vullen’ doet de deelgemeente niet in opdracht van directie Veiligheid, dus een ondersteunende rol ziet de beleidsmedewerker weggelegd

voor directie Veiligheid. Een chef binnen de politie is heel duidelijk over de rol van directie Veiligheid in de iWAP, hij ziet deze namelijk niet. Hij ziet geen toegevoegde waarde. Hij ziet de directie meer in een controlerende rol, doen alle partners wel wat ze moeten doen. Hij ziet geen rol in het daadwerkelijk opstellen van de iWAP.

Een gebiedsmanager geeft aan dat hij graag met de accounthouder van de directie een iWAP of een DIN kritisch door zou willen nemen. Is dit nou echt wat we nodig hebben? Dit ook zeker in het kader van de bezuinigingen. *“Versnipper de aandacht niet”* is daarbij de leidende opvatting voor een gebiedsmanager. Liever één project goed uitvoeren dan twee half door gebrek aan capaciteit of middelen, aldus de gebiedsmanager.

Een clustermanager van Stadstoezicht vertelt dat hij kijkt naar *“wat levert het op waar we nu mee bezig zijn?”*. Hij vertelt dat hij ook op deze manier naar de rol van de directie in de iWAP kijkt. Hij ziet de directie vooral als doorgeefluik, een buffer tussen de politieke besluitvorming en directe consequenties in uitvoering. Bij de directie wordt vooral door een juridische bril naar de werkelijkheid gekeken. Daarbij vult hij aan dat hij wel vindt dat de directie haar coördineerde rol goed oppakt en ook positie heeft. Het is het kenniscentrum van het veiligheidsdomein.

Een andere clustermanager geeft aan dat hij de directie niet tegen komt in de iWAP. Volgens hem is in het opstellen van iWAP geen rol voor de directie weggelegd. Wel vindt hij dat zij het uiteindelijke resultaat onder ogen moeten krijgen. Vanuit de stedelijke kant kan zij haar inbreng geven. Benchmarking, doen wij nou de juiste dingen, hoe verhoudt de wijkenaanpak zich tot de stedelijke aanpak? Een adviesrol. Verder geeft hij aan dat bij de directie vaak gesproken wordt over een stijging of daling van cijfers maar hij mist daarbij dan de verklaring. De vraag die bij hem opkomt is, wat verwacht de directie van ons? Op het moment dat de cijfers verklaard kunnen worden is voor ons ook duidelijk wat er van ons verwacht wordt.

De accountmanager van de directie zelf ziet zijn rol gelegen in het signaleren, zien wat op stedelijk niveau speelt en daarbij het VJAP met de targets in het achterhoofd houden. Daarnaast ervoor zorgen dat een iWAP gebruikt wordt als sturingsinstrument en daar ook regelmatig naar vragen. Kortom, signaleren en adviseren.

7.4.2 BEELDEN TEN AANZIEN VAN DE SAMENWERKING

Een gebiedsmanager geeft aan dat de samenwerking met directie Veiligheid een juiste mix tussen inhoud en proces is. Hierbij heeft hij het specifiek over de samenwerking met de Stadsmariniers. Wanneer een product ontwikkeld wordt, willen zij gezamenlijk het proces doorlopen. Een andere gebiedsmanager meent ook dat de samenwerking op beide is gebaseerd. Zijn ervaring is namelijk dat kennis van de inhoud van de projecten nodig is om iets te vinden van het proces. De insteek moet volgens hem eerst bevragen zijn, wat willen we nou precies en hoe gaan we dat bereiken? Het moet dan ook iets van ons zijn, en niet *over* ons als deelgemeente. Het begint met de inhoud om te begrijpen hoe we het gezamenlijk moeten organiseren, aldus een gebiedsmanager.

Voor de Stadsmariniers zijn de accounthouders bij directie Veiligheid een belangrijke verbinding met de directie. De accounthouders verzorgen ook verder de contacten binnen de directie en het Stadhuis. De directie vormt, naar de mening van de Stadsmariniers, een belangrijke schakel met de burgemeester, bijvoorbeeld bij een sluiting van een café. Dat is een voorbeeld waarbij de Stadsmariniers vertellen de directie ‘nodig’ te hebben om voor het totale gebied de plannen uit te voeren.

Een gesprekspartner van het Stadhuis haalt de oude sentimenten, het wantrouwen onderling en het elkaar niet volledig respecteren in kundigheid als belangrijke factoren die blijven meespelen in de samenwerking tussen de stad en de deelgemeenten. In de praktijk blijkt dat deze factoren niet weg te nemen zijn door het gezamenlijk opstellen van een iWAP. Het blijft een ‘ongoing proces’, aldus de gesprekspartner van het stadhuis. Wel is opgemerkt dat het steeds duidelijker wordt voor de deelgemeenten wie ze moeten uitnodigen van de clusters. De rollen zijn helderder. Het is dus een proces.

In de samenwerking in de praktijk komt naar voren dat wanneer een accountmanager van een dienst bij een deelgemeente in gesprek gaat alleen maar ja aan het knikken is wanneer deze geen mandaat heeft vanuit de dienst. Wanneer de accountmanager terug is bij zijn dienst dan moet hij uitleggen waar hij ja tegen heeft gezegd. De gesprekspartner van het Stadhuis legt hierbij uit dat zij nu aan het kijken zijn op welke manier dat gestructureerd kan worden. Dat je *anders* het gesprek in kan gaan. Op dit moment is het volgens de gesprekspartner zo dat als accountmanager het nog moet gaan uitleggen of zelfs verdedigen. Zij hopen daar meer grip op te krijgen door het invoeren van de DIN-systematiek. Hij vervolgt met te vertellen dat een leerpunt is gelegen in de samenwerking tussen de directie en de deelgemeente. De eerste ervaringen met de DIN-systematiek is dat het op bepaalde onderdelen moeizaam verloopt. Het is op deelgemeente niveau verder ontwikkeld en de deelgemeente vindt dat het op een bepaalde manier moet gaan, en die gaan ook zo in gesprek met de clusters. De clusters vinden dat het op hun manier moet gaan. Het resultaat is dat de deelgemeente en de clusters tegenover elkaar komen te staan en dit staat de samenwerking in de weg. De samenwerking tussen de clusters en de deelgemeente verloopt niet vlotjes, dat is deze van oudsher ook niet. *“De teneur is dat de clusters alles beter weten en bij de deelgemeenten bestaat het Calimero effect”* aldus de gesprekspartner op het Stadhuis. Daar voegt hij aan toe dat zij dat

proberen om te draaien door bijvoorbeeld de gebiedsmanagers bij de deelgemeenten meer in positie te krijgen door opleidingstrajecten.

Een gebiedsmanager geeft aan de samenwerking en het contact met de directie prettig te ervaren. Wanneer hij een vraag stelt krijgt hij snel antwoord. Een chef binnen de politie ervaart de samenwerking als zeer formeel en alleen op officiële basis. Hij voegt daaraan toe dat dit aan hemzelf ligt, hij benadert zelf de samenwerking op deze manier. Dit komt doordat hij niet goed weet wat hij wel en niet kan zeggen door de verschillende agenda's. Dat kan aan de persoon of aan de organisatie liggen. Hij haalt het voorbeeld aan van 'een keertje informeel te hebben gebrainstormd' met iemand van de directie en vervolgens kwam het in een officieel stuk terug. Dit was voor hem het signaal dat hij niet open en informeel onderwerpen met de directie kan bediscussiëren. In de samenwerking met betrekking tot de iWAP, ziet de chef veelal dezelfde problemen en daarmee doelt hij op het gebrek aan sturing. Er is wel een goede basis van vertrouwen dat een ieder zijn ding doet, maar hij zag ook wel dingen die niet gedaan werden waarvan wij als politie denken dat ze wel moesten gebeuren. Maar goed, de partners hoeven niet aan ons als politie verantwoording af te leggen, aldus de chef.

Voor wat betreft de samenwerking geeft een clustermanager aan dat hij veel investeert in het rationele aspect van zijn werk. Dit om de reden dat wanneer een goede verstandhouding bestaat het werk is gedaan. Door een goede relatie wordt wederzijds vertrouwen opgebouwd.

De afgelopen jaren is de afstand tussen de directie en de straat verder vergroot, aldus een Stadsmarinier. Hij denkt dat dit te maken heeft met de groei van de directie. Het voormalige programmabureau Veilig bestond uit 30 tot 35 medewerkers die flexibel, rebels en niet van het karrenspoor waren. Volgens de Stadsmarinier is de afdeling opgegaan in de grote bureaucratische massa van een Bestuursdienst. *"We zijn gewoon ingelijfd bij de Bestuursdienst"*, voegt hij er nog aan toe. Dit brengt consequenties met zich mee voor de wijze waarop de directie moet opereren en voor haar imago. De afgenomen flexibiliteit van de directie is de keerzijde van het opgaan in de Bestuursdienst. De Stadsmarinier haalt een voorbeeld aan van het nemen van maatregelen. De directie zit vast aan termijnen waarop stukken aangeleverd en besproken dienen te worden. Het imago van de directie is daardoor ook veranderd, verteld hij verder. Eerst werd de directie volgens hem gezien als een flexibele en rebelse club. Vandaag de dag is dat toch meer een ambtelijke afdeling, onderdeel van het grote apparaat. Ook volgens een clustermanager van Stadstoezicht is de directie een veel te groot lichaam geworden. Dit is volgens hem niet nodig.

De directie wordt gezien als een afdeling die vooral raadvragen beantwoordt en het voeden van informatie richting Aboutaleb. Een Stadsmarinier voegt daar nog toe dat hij steeds minder van grond ziet komen bij directie Veiligheid. Hij mist het uitdiepen van beleid en het stellen van kaders en het uitwerken van brede concepten waar de deelgemeente mee uit de voeten kan. Deelgemeenten lopen tegen grenzen aan voor het oplossen van bijvoorbeeld de drugsproblematiek. De deelgemeente en de Stadsmarinier geven zelf aan dat zij een te kleine speler zijn om dat soort concepten uit te denken.

7.4.3 HANDELINGSRUIMTE

Op de vraag of de gebiedsmanager over voldoende ruimte beschikt om de iWAP naar eigen inzicht in vulling te geven antwoordde de gebiedsmanager positief. Hij geeft daarbij aan dat hij in de samenwerking met de directie en dan met name met de accounthouder voldoende ruimte krijgt. Hij zou het niet anders willen. Een andere gebiedsmanager geeft aan dat de ruimte wel meer zou mogen. Hij zou graag meer ruimte en daarmee meer vrijheid willen om specifiek keuzen te maken voor de wijk. In de iWAP 'mag' de deelgemeente zelf 20% procent van de inzet bepalen per pijler. Dit zou bijvoorbeeld niet per pijler moeten mogen maar over de gehele iWAP zodat ik bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid minder kan doen en meer op sociaal gebied wanneer nodig.

De pijler Veilig van de iWAP vindt de gebiedsmanager te topdown ingegeven. We zijn steeds aan het zoeken naar mogelijkheden om daar de ruimte in te ontdekken en daarin te kiezen. Op de vraag of de deelgemeente ruimte krijgt van de directie om de pijler naar eigen inzicht in te vullen antwoordde een gebiedsmanager *"die pakken we, ja"*. Daaraan toegevoegd dat het een lastig veld is, dat zich lastig laat organiseren. Wanneer iets niet werkt dan moet je met elkaar bekijken waar verbetering nodig is. Kijken naar hoe we onze instrumenten opnieuw en beter kunnen inzetten. Deze rol is weggelegd voor de directie, daar is een deelgemeente te klein voor.

Een gebiedsmanager geeft aan dat het gebiedsgericht werken nog in onvoldoende mate is geïmplementeerd en dat betekent dat sturing vanuit de gebieden nog onvoldoende is. Diensten vinden het namelijk lastig om taken los te laten. Hij voegt daaraan toe dat hij wel eens hoort *"dan leggen wij productjes op de plank en dan kunnen jullie daaruit kiezen"*. Hij legt uit dat dit nou precies is wat het niet is. Dit is niet gebiedsgericht werken. Hij merkt op dat diensten moeite hebben met gebiedsgericht werken. Daarbij komt dat de producten onvoldoende met de kennis van problematiek worden ontwikkeld. Standaard producten passen niet op specifieke problemen in een wijk. De tip van de gebiedsmanager voor de toekomst is veel meer werken vanuit het probleem en behoefte in de wijk.

Een clustermanager van Stadstoezicht geeft aan de druk te voelen om dingen te organiseren waarvan hij denkt 'zinloze' acties maar geeft daarnaast aan dat hij voldoende ruimte heeft om zijn werk naar eigen inzicht uit te voeren. Wel merkt hij dat de afspraken op beleidsniveau in de uitvoering niet blijken te werken. Een andere clustermanager vertelt dat hij genoeg speelruimte heeft. Nog een andere clustermanager geeft aan de iWAP voldoende naar eigen inzicht in te kunnen vullen.

Een andere clustermanager geeft aan dat de taakverdeling tussen Stadstoezicht en de directie helder is. Binnen de directie is één aanspreekpunt voor Stadstoezicht en dit schept duidelijkheid. Verder geeft hij aan genoeg ruimte te krijgen en de directie betreft Stadstoezicht in een vroeg stadium wanneer een issue speelt. De clustermanager ervaart daarbij niet het 'ivoren torentje' van de directie maar voegt daar wel aan toe dat dit persoonsafhankelijk is en dat dit eigenlijk functiegebonden zou moeten zijn. De houding van de directie omschrijft hij als coöperatief.

Een beleidsmedewerker veilig geeft aan minder ruimte te willen van de directie. Hij doelt daarmee op het beantwoorden van vragen vanuit de directie. Hij is van mening dat sommige analysevragen zelf door de directie beantwoord kunnen worden. Daarbij geeft hij aan dat procesafspraken nodig zijn om de verwachtingen tegenover elkaar helder en duidelijk te krijgen.

7.4.4 BEELDEN TEN AANZIEN VAN DE STURING

Wanneer het gaat om de ervaren sturing van de directie antwoord een chef binnen de politie "*in mindere mate, niet eigenlijk*". De geschikte momenten voor de directie om te sturen zijn de verschillende overleggen, zo vervolgt hij. Een andere chef binnen de politie geeft aan dat de iWAP niet aan de orde komt in bijvoorbeeld het overleg binnen de stuurgroep. Hij ziet de iWAP wel als een sturingsinstrument maar komt eigenlijk niet in deze hoedanigheid aan de orde in de formele overleggen. Een accountmanager sluit daar bij aan en geeft het advies mee dat de voortgang van een iWAP regelmatig dan nu het geval is moet worden besproken. Naar zijn mening mag het ook nog een stapje concreter. Een gebiedsmanager geeft echter wel aan dat de iWAP terugkomt in diverse overleggen op strategisch (BJO overleg), tactisch (kernteam Veilig) en operationeel (handhavingsoverleg) niveau. Ook geeft hij aan dat de iWAP terugkomt in het frontlijnoverleg door het integrale component. In deze overleggen wordt de voortgang van de iWAP besproken. Hierbij merkt hij wel op dat zowel in het handhavingsoverleg als in het frontlijnoverleg de accounthouder van de directie ontbreekt. De Stadsmarinier is daarentegen wel vaak aanwezig.

Een gesprekspartner van het Stadhuis vervolgt met te vertellen dat het proces rondom de iWAP een complex verhaal is. Hij zoomt met deze stelling in op de sturing van de iWAP, deze kan enkel op een bemiddelende wijze gestuurd worden. Volgens hem kan hiërarchisch weinig tot geen sturing plaatsvinden. De gesprekspartner van het stadhuis geeft wel aan dat we ze het wel kunnen *vragen* om mee te werken. We kunnen wel sturen op 'netjes alle clustermensen uitnodigen'. Een gesprekspartner op het stadhuis geeft aan dat de deelgemeente de regie heeft over de totstandkoming van de iWAP en 'als het goed is' wordt de directie daarin ook betrokken. De doeluitkering Veilig is teruggedraaid en het signaal uit de praktijk is dat de deelgemeente het nut niet meer inziet om de directie Veiligheid nauw te betrekken in het opstellen van de iWAP.

"Een iWAP zegt de directie Veiligheid niets" aldus een Stadsmarinier. Deze uitspraak legt hij positief uit omdat dit volgens hem juist het verschil tussen is de directie en de deelgemeente. In de deelgemeente ligt de focus op de wijk en bij de directie is de focus breder op bijvoorbeeld het jeugdbeleid stadsbreed. De sturing op de iWAP is daar ook onderhevig aan, vervolgt de Stadsmarinier. Hij vertelt dat de sturing op zoiets als een iWAP bij de deelgemeente behoort te liggen. *"De sturing op de pijler Veilig houd ik in de gaten maar op de andere pijlers hield de sturing vanuit de deelgemeente wel op"*, aldus de Stadsmarinier. De Stadsmarinier is van mening dat de deelgemeente niet bovenop de iWAP zit. De sturing op de andere pijlers dan Veilig ging te gemakkelijk; hij vroeg wel eens naar de voortgang en daar werd niet of nauwelijks antwoord op gegeven. Hij geeft daarbij als reden 'de waan van de dag' aan. Hij is van mening dat teveel stilgestaan wordt bij 'wat we willen bereiken en hoe' en de sturing daarna blijft uit.

Een andere Stadsmarinier vertelt dat hij directie Veiligheid wel tegenkomt in het proces rondom de iWAP maar niet zozeer in een sturende rol. Hij merkt zelfs op dat hij niet wist dat de iWAP ook iets van directie Veiligheid is. Wel merkt hij op dat de accounthouder bij de directie input levert voor de pijler Veilig, maar dat de input wel via een mailinglist van 54 man gaat. Verder vertelt hij dat hij geen prominente rol voor de directie in de iWAP ziet. De iWAP gaat namelijk veel verder dan alleen de pijler Veilig. Wel ziet de Stadsmarinier een kritische rol voor directie Veiligheid weggelegd in de vorm van het stellen van kritische vragen en of hetgeen wat is opgeschreven correspondeert met de werkelijkheid. Deze rol ziet hij weggelegd voor de accounthouder.

Een gebiedsmanager geeft aan dat *"de directie Veiligheid 'ons' vertelt dat wij de regie hebben, dat is lastig want wij gaan bijvoorbeeld niet over de inzet van de politie"*. De gebiedsmanager geeft aan dat de accounthouder vanuit de directie meer op inhoud dan op proces betrokken is. De accounthouder komt in zicht bij bepaalde problemen in de wijk of bij incidenten.

Procesmatig is de gebiedsmanager de verantwoordelijke en voor de inhoud en uitvoering de gebiedscoördinator van de deelgemeente.

Verder merkt een Stadsmarinier op dat het een fars is om te denken dat een gebiedsmanager leiding kan geven of sturing kan geven aan een dienst zoals JOS. Op papier ziet het er mooi, maar in de werkelijkheid worden ze uitgelachen en genegeerd. Een andere Stadsmarinier vertelt dat het leuk op papier staat dat de deelgemeente de regie heeft, maar in de werkelijkheid is dat niet zo. *“Je kan zeggen dat de deelgemeente de baas is, maar de diensten trappen de deelgemeente onder de grond, en dan roept de deelgemeente ‘ik was toch de baas?’”,* aldus de Stadsmarinier.

Een andere Stadsmarinier voegt hier nog aan toe dat ook geen sanctie voor JOS⁶ of SoZaWe⁷ bestaat wanneer ze de samenwerking niet zouden weten te vinden. Want dan zijn er weer verhalen waarom het toch zo lastig en moeilijk is. Ze zijn allemaal heel erg met zichzelf bezig en elkaar enorm aan het bezighouden. Een Stadsmarinier stelt dat het veel te veel vanuit de maakbaarheid is ingestoken. Dat je problemen hebt en met elkaar maatregelen verzint, als een soort medicatie die je er over strooit en dan moet het maar opgelost zijn. Wat er ontbreekt, volgens de Stadsmarinier, is frontlijnsturing. Direct contact in de wijk, oren en ogen in de wijk, met de poten in de wijk. Van daaruit eerst de problemen snappen en dan pas met elkaar oplossingen bedenken, in plaats van dat ze allemaal al in jaarplannen beschreven staan als losse snippertjes waar geen soep van te maken is. Volgens een andere Stadsmarinier trekt de deelgemeente de iWAP niet. Hij stelt dat eigenlijk niemand de iWAP trekt. Hij geeft daarbij aan het van belang is dat op de iWAP wel veel gestuurd moet worden en dan niet zozeer op de inhoud maar op het proces, de context en op de partijen die daar een rol in hebben. De partij die de regie voert moet zich met het proces bezighouden en niet met de inhoud.

Net als de gebiedsmanager en de Stadsmarinier is een beleidsmedewerker Veilig van mening dat de iWAP van de deelgemeente is. Daar voegt hij ook aan toe dat zoiets als een iWAP niet leeft op de directie. Het is de deelgemeente die de afspraken maakt met bijvoorbeeld de corporaties. Een sturende rol voor de directie is dan ook weggelegd op het proces en niet op de inhoud. Dit om de link met de deelgemeente te kunnen blijven houden, volgens een beleidsmedewerker. Een beleidsmedewerker Veilig vervolgt met te vertellen dat de directie abstract werkt waardoor de link met de wijk af en toe mist. De verbinding kan behouden worden door een document als de iWAP. De deelgemeente en haar partners stellen een iWAP samen op en de directie kan daarin ondersteuning verlenen. Vervolgens kan zij daarop sturen door informatie te vragen over bijvoorbeeld de stand van zaken. De opmerking vanuit de praktijk is wel dat het altijd bij een intentie blijft. De spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ ontbreekt volgens de beleidsmedewerker Veilig. De gemaakte afspraken zijn nooit dwingend, het is altijd een intentie. Met kennis als middel kan de directie een iWAP waar nodig bijsturen. Een soort van vinger aan de pols. De directie behoudt en bezit namelijk het overzicht over de stad. Wat speelt er in de andere wijken en waar kunnen we van elkaar leren? Zij bezitten de overview en de know how, aldus een beleidsmedewerker Veilig. Hij voegt daar nog aan toe *“wie betaalt, bepaalt”*.

De iWAP is een sturingsinstrument voor de deelgemeente, meent een beleidsmedewerker. Als deelgemeente heb je een regiefunctie op de iWAP en om die regiefunctie goed te kunnen vervullen moet je elkaar kunnen aanspreken op de eerder gemaakte afspraken. Naar de mening van de beleidsmedewerker is daar een document zoals een iWAP voor nodig. Het format maakt dan niet uit, wanneer maar met de samenwerkingspartners afspraken worden gemaakt en op papier worden gezet. Een gebiedsmanager geeft ook aan de iWAP als een sturingsinstrument te zien voor de deelgemeente. De deelgemeente moet zorgen dat de iWAPs worden opgemaakt, zorgen dat gesprekken met de diensten worden gevoerd en monitoren of de afspraken worden nagekomen, aldus een andere gebiedsmanager.

Een andere gebiedsmanager geeft aan bij de vraag of de iWAP gezien kan worden als een sturingsinstrument dat ‘het beter zou kunnen’. Hij vervolgt door te vertellen dat de begroting naar thema’s is en de wijk hangt erbij. Dit vindt hij een doorontwikkelpunt. Wanneer begroot gaat worden op wijk krijg je een ander afwegingskader.

Een clustermanager van Stadstoezicht geeft aan dat hij ziet dat de deelgemeente richting geeft aan wat zij zouden willen, zij pakken de regiefunctie. De iWAP ziet hij als een sturingsinstrument, maar de werkelijkheid is dat op het moment dat het is opgeschreven, het document al is verouderd. Een clustermanager van Stadstoezicht vertelt dat op allerlei niveaus waaronder vanaf de deelgemeente verschillende sturingsimpulsen op Stadstoezicht ziet afkomen waarvan hij zich afvraagt; wat moet ik ermee? In theorie is de iWAP de hoofdlijn maar hij merkt vaak dat de deelgemeente daar zelf van afwijkt wanneer dat nodig is. *“De werkelijkheid regeert ons ook”,* aldus de clustermanager.

“De regie van de deelgemeente vertaalt zich vaak in enthousiasme van Jan en alleman en iedereen gaat afwijkend van de hoofdlijn toch zijn zin proberen te krijgen” aldus de clustermanager. Een andere clustermanager vertelt dat hij op het moment van schrijven in gesprek is met de deelgemeente om niet meer te sturen op output maar op outcome. Dus op wat

⁶ Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving

⁷ Sociale Zaken en Werkgelegenheid – gemeente Rotterdam

zijn nou de daadwerkelijke resultaten? De iWAP komt namelijk tevoorschijn als de deelgemeente vindt dat we maar weer eens moeten gaan sturen, aldus de clustermanager

De Stadsmarinier legt uit dat het ontbreekt aan de verbinding vanuit de praktijk. Uit de praktijk zou juist de informatie moeten worden opgehaald en getoetst. Van daaruit kan beleid bottum up worden ontwikkeld. Hij geeft daarbij aan dat een ontwikkelgerichte benadering en een ontwerpgerichte benadering bestaat. De Stadsmarinier is van mening dat in een complexe dynamische maatschappij er veel meer gewerkt moet werken vanuit een soort ontwikkelgerichte beleidsontwikkeling / benadering dan dat het ontwerpgericht is, vanuit bepaalde kaders en financiën. Het kunnen anticiperen op ontwikkelingen moet voorop staan. *“Dus als ik gisteren dacht dat ik moest inzetten op inbraken, en vandaag is er een andere focus. De trend verschuift zich. Moet ik snel kunnen schakelen. Ik moet dan niet nog een jaar lang bezig zijn met de inbraken. We richten nu het kanon op een ander probleem”*, aldus een Stadsmarinier. De redenen die aangedragen zijn in de gesprekken voor de inflexibiliteit is dat de verschillende aanpakken zoals benoemd in de iWAP's teveel ingebakken en ingeregeld zijn. De organisatie daaromtrent is absoluut niet dynamisch en flexibel, aldus een Stadsmarinier. Hij stelt daarbij dat we continue achter de feiten aanlopen. *“Wij zijn zo log en traag. Met 100 man, zitten we op de hielen van 10 man. Even in verhouding. Die veel sneller en flexibeler zijn, omdat die nergens aan vast zitten. Daar zijn wij niet op ingericht. Het systeem is een beetje failliet”* aldus een Stadsmarinier.

Een Stadsmarinier vertelt dat hij de iWAP als een soort exemplarische legitimering ziet. Hij benoemt de iWAP als een schijnwerkelijkheid. De iWAP wil vertellen dat we alles in beeld hebben, op orde hebben en dat we er ook nog de regie over hebben. Hij claimt dat het vooral een voorbeeld is van dat het niet meer weten hoe we het nou echt moeten doen. Dus dan maar denken dat wanneer we het heel hard en mooi opschrijven in mooie kleurtjes en tabelletjes zodat het voor iedereen overtuigend is.

“Het schreeuwt hier om leiding, de maatschappij schreeuwt om leiding, dat hele ambivalente gedogen en dat oud Hollandse model werkt niet meer” aldus een Stadsmarinier. In de aanpak komen verschillende partijen bij elkaar en zitten letterlijk aan tafel bij de Stadsmarinier. De Stadsmarinier vertelt dat zij roepen om sturing. Hij vertelt dat zij nu in het wilde weg in de wijk lopen. Ze krijgen een soort briefing en verder mogen ze het uitzoeken. De Stadsmarinier vertelt uit ervaring dat zij het heerlijk vinden wanneer een probleem met een team wordt aangepakt. Een aantal partijen die bezoeken afleggen, bij woningen en ook bij winkels. Dat vinden ze geweldig, zo vertelt hij. Hij merkt dat energie en spirit loskomt wanneer de aanpak aangejaagd wordt en de opbrengst van dag tot dag gezamenlijk bekeken wordt door bijvoorbeeld een debriefing. Deze constatering trekt de Stadsmarinier nog verder door te vertellen dat de wijk ook om sturing schreeuwt. Hij haalt hierbij het voorbeeld van de jongerenoverlast aan. De jongeren die voor overlast zorgen vinden het geweldig om op bivak te gaan met de Koninklijke Marine. Die vinden het heerlijk om afgepeigerd te worden. Voor het eerst hebben ze dan een koers en een richting waarin ze gedirigeerd worden.

Een Stadsmarinier geeft aan dat in de toekomst in het geval dat de iWAP blijft bestaan (of deze wordt vervangen door een DIN) een basis aan zorg moet worden beschreven en daarbij veel ruimte creëert voor al het flexibele of dynamische. Met ruimte bedoelt hij zowel budget als capaciteit. Een regisseur in een gebied, bijvoorbeeld een gebiedsmanager, krijgt dan het mandaat en de verantwoordelijkheid over de vrije ruimte en op basis daarvan kan focus aangebracht worden om een aantal zaken op te pakken.

7.4.5 SAMENVATTEND BEELD

OVERALL

De rol voor de directie is weggelegd in algemene beschouwingen, hoofdlijnen en abstracties, aldus de samenwerkingspartners. De rol van de directie is gelegen in het faciliteren van de deelgemeente en het beantwoorden van stadsbrede vraagstukken. Uit de praktijk komen de beelden naar voren dat de directie stadsbreed opereert, of moet opereren. Doordat de directie geacht wordt gebiedsgericht te werken en daarvoor meer naar de gebieden toetrekt is de rol van de directie voor de deelgemeente onduidelijker geworden.

De deelgemeente ziet de rol van de directie zelf als een paraplu-functie, daarmee doelend op een overkoepelende en een stadsbrede. Daarnaast geven de gebiedsmanagers binnen de deelgemeente aan dat zij de Stadsmarinier zien als eerste aanspreekpunt wanneer het gaat om veiligheidsonderwerpen. Daardoor is voor hen de directie ook meer op afstand. Zij 'gebruiken' de kennis en expertise van de Stadsmarinier. Overigens dient opgemerkt te worden dat de samenwerkingspartners de kennis en expertise van de directie zeer waarderen.

Uit de praktijk komt ook naar voren dat oude sentimenten, het wantrouwen onderling en het elkaar niet volledig respecteren in kundigheid als belangrijke factoren die blijven meespelen in de samenwerking tussen de stad en de

deelgemeenten. De valkuil hierin is dat de directie en de deelgemeente tegenover elkaar kunnen komen te staan. In de praktijk blijkt dat deze factoren niet weg te nemen zijn door het gezamenlijk opstellen van een iWAP.

Ook wordt de groei van de directie in de praktijk ook benoemd als een belemmerende factor voor de samenwerking. Ze bedoelen daarmee dat de directie minder flexibel is geworden doordat zij groter is geworden en 'ingelijfd' is bij de Bestuursdienst. De directie zit vast aan de termijnen waarop stukken aangeleverd en besproken dienen te worden en dat kost tijd.

CASUS

De samenwerkingspartners geven aan dat zij overwegend over voldoende ruimte beschikken om de iWAP naar eigen inzicht invulling te geven. De iWAP zelf wordt in de praktijk als inflexibel gezien. Het kunnen anticiperen op (nieuwe) ontwikkelingen moet voorop staan. Wanneer een trend zich verschuift moet eigenlijk de mogelijkheid bestaan dat een iWAP mee schuift om snel(ler) te kunnen schakelen. Dat voorkomt dat de praktijk continu achter de feiten aanloopt. De opvatting uit de praktijk komt naar voren dat op het moment dat een iWAP op papier staat al verouderd is.

Het signaleren en het adviseren is de rol die vanuit de praktijk aan de directie in de iWAP wordt opgelegd. De directie ondersteunt de deelgemeente met (wijk)analyses en cijfers. De wijkanalyses geven focuselementen en zijn voor de deelgemeente een soort van richtlijn. De iWAP daadwerkelijk 'vullen' doet de deelgemeente en niet de directie. De praktijk ziet deze rol ook niet weggelegd voor de directie omdat zij op de hoogte is van de stedelijke problematiek maar in mindere mate op de hoogte is wat er speelt op wijkniveau.

In de praktijk zien de samenwerkingspartners een gebrek aan sturing op de resultaten. De samenwerkingspartner Stadstoezicht geeft aan dat zij verschillende sturingsimpulsen op haar organisatie ziet afkomen. In theorie is de iWAP de hoofdlijn maar zij merkt dat de deelgemeente daar zelf van afwijkt wanneer dat nodig is. Uit de praktijk komt de ervaring naar voren dat zij vrijwel geen sturing ervaren op de iWAP. Zij zien de iWAP wel als een sturingsinstrument maar komt eigenlijk niet in deze hoedanigheid aan de orde in de formele overleggen. Zij vinden de overleggen het moment om te sturen voor de directie. Een sturende rol voor de directie in de iWAP zien zij dan ook weggelegd op het proces en niet op de inhoud. Dit ook om de link met de deelgemeente te kunnen blijven houden. Met kennis als middel kan directie Veiligheid een iWAP waar nodig bijsturen. De directie behoudt en bezit namelijk het overzicht over de stad. Wat speelt er in de andere wijken en waar kunnen we van elkaar leren? Zij bezitten volgende haar samenwerkingspartners de overview.

7.5 RESULTAAT

Voor het element Resultaat is de vraag aan de gesprekspartners gesteld of zij de iWAP als een waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid zien. Daarbij is ook ingegaan op de vragen of de iWAP een werkbaar document is en of het beleid antwoord geeft op het probleem.

7.5.1 DE IWAP ALS WERKBAAR DOCUMENT

Op de vraag of de iWAP een werkbaar document is geven de gesprekspartners zelf aan dat de meningen daarover verdeeld zijn. *"we doen eigenlijk elk jaar dezelfde rituele dans en dat is dat we zeggen dat we 'daar' een fors probleem hebben en dat we zeggen dat we die integraal gaan aanpakken"* aldus een politiechef. Een Stadsmarinier geeft aan dat voor het bestaan van de iWAP meerdere veiligheidsplannen naast elkaar bestonden. Het besef kwam dat het sociale en fysieke aspect van de wijk integraal benaderd moest worden door de samenhang tussen de thema's. Hij geeft aan dat de iWAP een hulpmiddel is om integraal aan deze thema's te werken. Over het document op zich, de aanpak overzichtelijk voor een wijk in één plan, daar is hij wel positief over. Het document ervaart hij als handig en overzichtelijk. *"Ik geloof dat een iWAP niet echt een condicio sine qua non voor de uitvoering is"* aldus een gebiedsmanager. De gebiedsmanager ziet de iWAP meer als een soort samenvatting van alle documentatie waarmee gewerkt kan worden.

Een chef binnen de politie geeft aan de iWAP nooit in de vier jaar dat hij chef is inhoudelijk heeft behandeld. Het valt hem op dat een iWAP heel veel papier is en dat het een streven weergeeft om acties concreet te benoemen, niets meer, niet minder. Een clustermanager van Stadstoezicht geeft aan dat hij de iWAP van alles een beetje vindt en dat het de problemen niet oplost. Hij is naar eigen zeggen sceptisch over een iWAP, hij snapt dat het moet maar de werkelijkheid is weerbarstiger. Vanuit politiek bestuurlijke overwegingen wordt alles gedekt maar van alles een beetje lost het probleem niet op. Zijn voorstel is iedere drie maanden een thema aanpakken en vaststellen wat het effect is en waar nodig bijsturen. Alles tegelijk werkt niet. Een chef binnen de politie legt uit dat hij de iWAP als een schakel ziet tussen de beleidsplannen (ambities en doelstellingen) en de praktijk. Een plan van aanpak is daarbij nodig om het beleid te laten werken. Wanneer het plan van aanpak, zoals bijvoorbeeld een iWAP, dan weten we ook wie de probleemeigenaar is.

Over de opzet van de iWAP is een Stadsmarinier positief en dan met name over het proces waarin alle partijen om de tafel zitten om een duidelijk in beeld te krijgen wat we gaan doen in dat jaar. Het belangrijkste vindt hij dat met een iWAP het daadwerkelijk te hebben over opbouw van een wijk en daar met elkaar afspraken over te maken. Het opstellen van een

iWAP dwingt tot samenwerking en tot het afspreken van resultaten die met elkaar behaald gaan worden. Met het ontbreken van een iWAP ontbreekt ook voor mij de spreekwoordelijke punt op de horizon, aldus de Stadsmarinier. Een andere gebiedsmanager geeft in dit verband aan dat de iWAP voor hem een monitoringsinstrument is. Het is een instrument om een gesprek met de partners over te hebben. Als instrument om te kijken hoe we ervoor staan.

De totstandkoming van een iWAP is een heel lang en arbeidsintensief proces, vervolgt een gebiedsmanager. Het positieve daaraan vindt de gebiedsmanager is dat een iWAP een gedragen document is. Doordat de samenwerkingspartners direct betrokken zijn bij de totstandkoming ook direct weten wat hun verwachte rol in de uitvoering is. Hierdoor kan een versnelling in de uitvoering plaatsvinden.

Een andere gebiedsmanager geeft aan dat hij het belangrijk vindt dat de samenwerkingspartners een gezamenlijk beeld hebben waar we naar toe gaan met een wijk. Ook vindt hij het belangrijk dat daar afspraken over worden gemaakt. Langs welke systematiek dit gebeurt maakt hem niet uit. *“hoe het beestje heet maakt mij echt niet uit, nu is het een iWAP”* aldus de gebiedsmanager. Verder legt hij uit dat wanneer de gemeente gebiedsgericht wil werken zal niets vanaf boven ‘bedacht’ moeten worden, dus ook geen iWAP. Een andere Stadsmarinier geeft aan dat hij de iWAP er maar bij neemt omdat het moet en waar nodig schrijft hij zijn aanpak er een beetje naartoe. Hij gelooft niet dat we de wereld gaan redden met een iWAP. Hij vertelt dat je input geeft over wat een Stadsmarinier toch al doet en vervolgens wordt het opgeschreven alsof de deelgemeente het zelf heeft ingevuld. Een andere Stadsmarinier stelt dat bij afschaffing van de iWAP niets zou veranderen. De iWAP maakt niet het verschil. Hij meent dat de iWAP te maken heeft met de politieke en bestuurlijke werkelijkheid. Met het opschrijven van de aanpak in een iWAP ziet hij als een vorm van verantwoording. Met de iWAP kan dan aangegeven worden dat ‘we’ de verantwoordelijkheid nemen want we doen zoveel. De Stadsmarinier vraagt zich hardop af welk probleem we met de iWAP’s oplossen. Welk probleem lag ten grondslag aan het ontwikkelen van de iWAP’s? Hij stelt dat de iWAP een soort vehikel is waar we met z’n allen omheen draaien zonder dat we ons afvragen of de iWAP ons helpt om dat probleem op te lossen.

Verder geven verschillende gesprekspartners aan dat de iWAP een ‘papieren tijger’ is geworden. Ook wordt het een ‘papieren exercitie’ genoemd door onder andere een Stadsmarinier. *“in een grote zaal met een boel partijen bij elkaar en dan stap voor stap de iWAP’s doorwerken, dat gaat allemaal zo traag”*, aldus een Stadsmarinier. Op de vraag hoe het komt dat de iWAP een ‘papieren tijger’ is geworden geven de gesprekspartners de volgende onderbouwing. Vanuit het Stadhuis is opgemerkt dat de deelgemeente *“toch hun eigen gang, ondanks dat afspraken zijn gemaakt”*. Een voorbeeld daarvan is Delfshaven, zij stelt in plaats van één keer per jaar de iWAP één keer in per vier jaar op. Daarnaast zijn de formats van de iWAP per deelgemeente heel divers.

Ook de Stadsmariniers gebruiken de term ‘papieren tijger’ wanneer het gaat om de iWAP. *“De iWAP is een weergave van de wijze waarop we het georganiseerd hebben”* aldus een Stadsmarinier. Hij doelt daarmee op de versnippering en de onsamenhangendheid. Iedere organisatie of dienst heeft zijn eigen doelstellingen en eigen gebied van verantwoordelijkheid. De Stadsmarinier vertelt dat het niet lonend is om over de schutting van je eigen organisatie te kijken. Het loont dus niet om meer verantwoordelijkheid te pakken dan wat *“er binnen jouw kolommetje zit”*. Dat schuurt langs elkaar. *“Schurende constructen die niet samen werken veroorzaken wrijving”* vervolgt hij. De Stadsmarinier stelt dat een iWAP pas kan werken wanneer één verantwoordelijke is die helder en transparant over zijn middelen en maatregelen is.

Een andere Stadsmarinier stelt dat de iWAP een enorme brei is van verschillende, tegen elkaar in werkende, zogenaamde maatregelen. Een iWAP is veel te versnipperd en dan met name de verantwoordelijkheden. Verder merkt een Stadsmarinier op dat de iWAP veel te veel ‘van achter’ het bureau is. Daardoor ontstaat teveel afstand tussen het beleid en de werkelijkheid. Ook noemt hij de iWAP te topdown ingegeven. De onderbouwing van een iWAP bestaat uit gegevens uit systemen. Hij zegt daarover: *“we koppelen ons los van de feitelijke praktijk en we gaan achter een pc zitten en we gaan allerlei analyse gegevens uit de systemen trekken en op basis daarvan gaan we een wijk beschrijven, mensen beschrijven, problemen beschrijven”*. Op hoofdlijnen kunnen de gegevens wel kloppen, maar systemen worden door mensen ingevoerd en mensen kunnen fouten maken. Een Stadsmarinier zegt hierover dat daar teveel ruis zit. De gegevens zijn niet meer actueel, mensen zijn verhuisd, data kloppen niet, zijn verouderd. De buitenwereld is dynamisch, die is continu aan verandering onderhevig. Kunnen anticiperen op die veranderbaarheid vraagt maatwerk op het moment zelf. *“Op het moment dat jij mooie analyses hebt gemaakt op basis van de data die beschikbaar is, schuift de werkelijkheid door terwijl jij dan nog op een plek zit dat statisch is”*, aldus een Stadsmarinier. Ook een beleidsmedewerker veilig geeft aan dat de iWAP een momentopname is en behoeft eigenlijk continue aanpassing. Daarbij geeft hij aan dat het continu versleutelen van een iWAP onwerkbaar is. Een beleidsmedewerker is ook van mening dat een iWAP niet zaligmakend is en dat het altijd een momentopname van de werkelijkheid is. Vooral ten aanzien van veiligheidsthema’s is de werkelijkheid veranderlijk. Daarbij geeft de beleidsmedewerker aan dat de iWAP wel richting geeft aan de inzet voor de komende periode, een soort bevroezingsmoment. Off the record is zelfs vertelt dat eigenlijk de plannen van voorgaande jaren gekopieerd worden voor

de komende jaren. *“Het zal wel ongeveer over dezelfde dingen/problemen gaan”* is het credo. De gesprekspartner geeft hierbij wel aan dat dit niet negatief bedoeld is maar dat dit wel is hoe het met veiligheid werkt.

7.5.2 DE IWAP ALS WAARDEVOLLE METHODIEK

“De bevalling van een iWAP is een helse klus, uiteindelijk is die geschreven en in een mooi bandje gedaan en daarna gaat die onderin de la en komt eruit als ik mijn maandrapportage moet aanleveren” aldus een clustermanager van Stadstoezicht.

Daarentegen geeft een chef binnen de politie aan de iWAP als zeer waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid te zien. De toegevoegde waarde zit dan met name in de samenwerking. De problemen worden benoemd en gezamenlijk aangepakt, het zet samenwerkingspartners op scherp. Daarin is het doorpakken voor ons als politie belangrijk en de resultaatgerichtheid.

Een andere chef geeft aan dat heel veel afstemming plaatsvindt tussen partners en hij noemt dit veel gedoe. Vaak is in de samenwerking de conclusie dat het systeem waarin we werken dan wel acteren niet werkt. Instituties werken niet samen of werken langs elkaar heen. De aanpak is sterk geïnstitutionaliseerd en hij geeft aan dit als een probleem te ervaren. De aanpak is sterk aanbodgericht. Een probleem wordt niet maatgericht aangepakt. Hij heeft hierbij het gevoel dat we aan het repeteren zijn, wanneer een aanpak niet werkt schrijven we weer een nieuwe voor volgend jaar. Hij vraagt zich hierbij af of we het probleem wel werkelijk willen oplossen. Het lijkt hem namelijk niet moeilijk om de betrokken organisaties te stroomlijnen en naar een doel toe te werken. Wanneer de vraag geteld wordt of een kanteling zichtbaar is van aanbodgericht naar vraaggericht antwoordt hij negatief. Hij voegt daaraan toe: *“ik hoor dit soort mooie termen in overleggen weleens waarin we elkaar plechtig beloftes doen, maar de werkelijkheid is anders”* aldus de chef.

Een gebiedsmanager geeft ook aan de iWAP als een waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid te vinden. Hij ziet het als een samenvatting van bestaande beleidsdocumenten. Een ander gebiedsmanager vertelt dat hij het belangrijk vindt dat je als gezamenlijke partijen een beeld hebt van waar je naartoe wilt met een wijk en dat daarover afspraken worden gemaakt. Langs welke systematiek dat gebeurt maakt hem niet uit als het maar gebeurt. *“als het dan in een ander formatje moet dan kwak ik het op een gegeven moment wel in een ander formatje maar er verandert wezenlijk niets en dat is zo jammer”* aldus een gebiedsmanager. *“Een iWAP is verworden tot een vergaarbak waar heel veel dingen inzetten waarin elke dienst zijn eigen prioriteiten waargemaakt wilt zien”* voegt hij er nog aan toe. Inhoudelijk zegt een gebiedsmanager over de iWAP: *“Vele projecten als een schot hagel over de wijk”*. Een chef binnen de politie vindt de iWAP te ‘smal’, te inhoudsgericht. In een iWAP stond bijvoorbeeld aangegeven hoeveel verkeerscontroles de politie moest uitvoeren. De verkeersveiligheid bevorderen heeft met veel meer te maken dan het aantal verkeerscontroles, zoals met de infrastructuur en de samenstelling in de wijk. Een iWAP bevordert wel de samenwerking tussen de samenwerkingspartners (resultaat op procesniveau), aldus de chef. Een andere chef geeft aan dat samenwerking staat of valt door de aan- of afwezigheid van een persoonlijke relatie met de samenwerkingspartner.

Een clustermanager van Stadstoezicht geeft aan dat een heel goede logica achter de iWAP's zit, namelijk met alle ketenpartners om de tafel, in één keer goede afspraken maken en de inzet op elkaar afstemmen. Alleen, zo geeft hij aan, werkt dit niet in de praktijk. De iWAP's zijn niet concreet genoeg. De jaarcontracten zoals Stadstoezicht ze opstelt met de deelgemeente bewijzen nog steeds hun nut. De deelgemeente wilt toch zien waar hun geld aan uit wordt gegeven en daar is de iWAP te smal voor.

Een andere clustermanager geeft aan dat de lijnen tussen de samenwerkingspartners korter worden door de iWAP's. Het brengt de partners dicht bij elkaar. Echter is de toegevoegde waarde van het instrument zelf minimaal. De resultaatafspraken in een iWAP is voor Stadstoezicht geen toegevoegde waarde want die staan al in de jaarplannen. Kortom, geen inhoudelijke voordelen maar meer procesmatige. Een iWAP is meer een overleginstrument en bindingsinstrument dan sturingsinstrument.

De meerderheid van de gesprekspartners geeft aan de iWAP *niet* als een waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid te zien. Het veiligheidsheidswerkveld is dynamisch en het is daarbij stelt een Stadsmarinier de vraag of je de aanpak al zover moet specificeren zoals in een iWAP gebeurt. Er zijn een aantal basale dingen nodig. De lampjes moeten branden en het vuil moet bijvoorbeeld worden opgehaald. Dus je hebt een basiszorg of beheer in de wijk nodig. De Stadsmarinier kan zich voorstellen dat daar wel afspraken over worden gemaakt. Op basis van het verleden kan een basisinzet berekend worden. Jezelf vastleggen op alles wat dynamisch of fluïde is kan niet, aldus de Stadsmarinier. Hij is van mening dat er meer gewerkt moet worden met gebiedsteams en wanneer zich een probleem voordoet in een gebied dat elke dienst haar capaciteit levert. Dus, zo zegt hij, mankracht en financiën om focus in een wijk aan te brengen om de problemen in de frontlinie aan te pakken. Dat vraagt vertrouwen, verantwoordelijkheid en open ruimte die ingevuld kan worden. Maar, zo vertelt hij, we zitten in een maatschappij waarin we alleen maar controle op controle, handhaving op

handhaving, zien. *“We zitten in een angstkramp met elkaar en van daaruit proberen we alles onder controle te houden. Men durft het niet los te laten”*, aldus de Stadsmarinier.

7.5.3 DE IWAP ALS ANTWOORD

“Het is een soort circus waar we elkaar knettergek mee maken” aldus een clustermanager van Stadstoezicht.

Een gebiedsmanager geeft dat aan dat de gemeenteraad zowel ongevraagd als gevraagd diensten of producten (laat) ontwikkelen. Vervolgens vindt één van de clusters dat de dienst overal ingevoerd moet worden. De ontwikkelde dienst is lang niet altijd het maatwerk waar het gebied om vraagt. Het is een product dat is ontwikkeld en de gebiedsmanager vertelt dat hij het dan moet afnemen. Hij vindt dat dit weleens andersom zou mogen, dat het gebiedsgericht zou mogen. Bij de vraag of de gebiedsmanager een verandering merkt naar meer bottom-up werken antwoordt hij negatief. Hij ziet en merkt daar geen verandering in. De gebiedsmanager merkt hierbij dat dit niet alleen voor de directie, maar ook voor de andere clusters. Volgens hem zou het ontwikkelen van producten of diensten andersom mogen en meer gebiedsgericht. Hij is van mening dat sommige producten te topdown worden ingezet zonder daarbij rekening houdend met het gebied. Een voorbeeld van een product waar op straat geen vraag naar was of onvoldoende draagvlak was de ingezette instrumenten voor de bestrijding van drankoverlast. De collectieve horecaontzegging bijvoorbeeld, is weggelopen. Deze was in eerste instantie geborgd bij de directie, maar op het moment dat de directie een stap terug deed en overgehield werd naar de deelgemeente, liep het weg. De trekker in de reguliere organisatie ontbreekt.

Ook geeft hij aan dat wanneer een nieuw product overgeheveld wordt naar een bestaande organisatie dat de overdracht vaak niet ‘lekker’ loopt. Hij geeft hiervoor twee redenen. Ten eerste bestaat vaak geen behoefte aan het product en wanneer het product menskracht vraagt. Wanneer een deelgemeente de menskracht niet vrij kan maken of wil loopt de overdracht niet goed. Hij geeft daarbij aan dat de verwachtingen van beide partijen teveel verschillen en daardoor ontbreekt de koppeling. Hij is van mening dat voor de overdracht meer aandacht zou moeten zijn. Kortom, vanuit de directie wordt gestuurd, instrumenten ontwikkeld en beleid gemaakt, maar de zwakke plek van de goede bedoelingen zit in de overdracht naar de reguliere organisatie, aldus een gebiedsmanager.

De gebiedsmanager neemt Buurt Bestuurt als voorbeeld. In Delfshaven hebben ze het gehele proces van het instrument gezamenlijk doorleeft tot wat het nu is. Het eindresultaat is positief en de burgemeester omarmt het en het moet vervolgens overal worden ingevoerd. Vervolgens verwacht de burgemeester overal het positieve eindresultaat. Het gevolg hiervan is een versnelde doorleving van het proces, bij voorkeur in drie stappen hetzelfde resultaat. De gebiedsmanager is van mening dat dat niet lukt wanneer niet hetzelfde ‘gezamenlijke’ proces is doorleeft. Het product is namelijk (nog) niet geïnterneerd. Wanneer het niet ‘iemand’s’ ding is, loopt het niet. *“Geslaagde projecten kunnen niet 1 op 1 gekopieerd worden”* aldus een gebiedsmanager.

Een andere gebiedsmanager voegt daaraan toe *“we gaan nu overal Buurt Bestuurt doen want het heeft in West zo leuk gewerkt”*. Vanuit de directie wordt van ons verwacht dat we dat dan ook even doen terwijl ook gekeken kan worden naar de wijk, heeft deze dat echt nodig? Er is namelijk geen moment aan ons gevraagd of het hier nodig is of überhaupt gaat werken, aldus de gebiedsmanager. Het valt hem op dat dit meer met succesvolle projecten gebeurt. *“Misschien is het daar wel gewoon een succesvol project, laat het daar dan gewoon succesvol zijn”* voegt hij eraan toe.

Een andere Stadsmarinier meent dat de directie ‘te ver weg zit van alles wat er gebeurt’. Hij ervaart een behoorlijke afstand tussen de directie en de ‘straat’. Als voorbeeld geeft hij daarbij aan de opmerking over de jongeren die niet naar school willen ‘je hebt toch niet te willen, dat moet toch gewoon gebeuren’. Dit geeft volgens hem blijk van onwetendheid over de achtergrond van deze jongeren. Hij is van mening dat je deze opmerking niet zou maken wanneer je de achtergrond van de jongeren kent. De Stadsmarinier proeft hier afstand in, maar zegt tegelijkertijd dat dit niet negatief hoeft te zijn. De valkuil is alleen dat de directie de aansluiting mist bij wat er nou echt gebeurt. Hij vindt dat de Stadsmariniers daarvoor moeten waken.

Een andere Stadsmarinier geeft ook aan een afstand te ervaren tussen de directie en de praktijk. Hij doelt daarmee op het formuleren van algemeen jeugdbeleid dat vervolgens aanpassing behoeft naar de situatie in een bepaald gebied. De Stadsmarinier geeft daarbij aan dat het ontbreekt aan bottom-up opbouwen van beleid. Beleid wordt topdown ingezet en het ontbreekt aan de verbinding met de daadwerkelijke situatie in de wijk. Is aan dat beleid wel behoefte?

Een ander Stadsmarinier geeft aan dat we andersom moeten gaan werken, meer vanuit de vraag in de wijken. Hij legt dat uit met een voorbeeld.

“Als het gaat om de jeugdparagraaf in de IWAP’s kan je schrappen. Een simpele methode als college Hillesluis, daar zit een doordachte visie achter, dan krijg je een omgekeerde vorm. Voorbeeld: een jongen hier heeft 9 verschillende hulpverleners

en een strafblad. Diverse indicaties. Die jongen gaat aan het werk en komt een beetje in het ritme. Blijkt talent te hebben. Gaat buitenruimte inspectie doen, en komt bij één van de begeleiders en ik wil wel schrijven maar ik heb moeite met taal. Kan ik niet een cursus doen? Dat zou handig zijn, gerelateerd aan je werk. Excel cursus ook. Van daaruit ontstaat een vraag, dan zou je met zo iemand moeten kunnen kijken, bij Jongerenloket bijvoorbeeld, maar die bieden hele trajecten aan. Ik wilde alleen een versnellingspook maar vervolgens krijg ik een auto met rijopleiding, dat wil ik helemaal niet. Ik wilde alleen maar een onderdeelje. Dat voorbeeld, als je op die manier gaat werken. Dan komt de vraag naar boven. Als je dan de vraag kan beantwoorden, dan zit je goed. Een heel pakket hoeft niet. Dan mis je klanten, ze komen hier aan de deur om te vragen naar klanten.”

Niet teveel af laten leiden door de interne perikelen door de manier waarop wij het georganiseerd hebben maar blijf vooral focussen op de wijken die het hard nodig hebben. De prioritering en de focus in aanbod van het werk zal wijkgerelateerd moeten zijn.

Een beleidsmedewerker die van mening is dat de iWAP een papieren tijger is geworden vertelt dat de deelgemeente gedwongen wordt om tot afspraken te komen met partners. Het is een topdown ingezet instrument met een politiek karakter. Het is een heel circus geworden met allerlei deadlines voor de oplevering en (politieke) goedkeuring. De spanning hierop is dat het niet meer gaat om de inhoud van een iWAP maar om de oplevering. *“Het moet op tijd de overlegstructuur in”,* aldus de beleidsmedewerker. Een gebiedsmanager zegt daarover dat hij allang blij was dat zij een iWAP hadden.

Een clustermanager van Stadstoezicht vertelt dat de iWAP echt een papieren werkelijkheid is geworden. Het schuurt, knelt, piept en kraak aan alle kanten. Een accountmanager geeft ook aan dat de iWAP vooral een papieren tijger is geworden en nadat ze zijn opgesteld verdwijnen in een bureaula. Hij is van mening dat een niet te groot document met concrete acties en doelen van belang is en daarnaast het periodiek bespreken van de voortgang. De voortgang wordt volgens hem veel te weinig besproken tijdens de veiligheidsoverleggen met als risico dat we vooral met de ‘waan van de dag’ bezig zijn en minder met de afgesproken lange termijn doelen.

“We zijn heel goed in topdown projecten inzetten, we rollen dit even uit, dat gaat niet werken hoor”, aldus een gebiedsmanager. De gebiedsmanager geeft aan dat meer moet worden uitgegaan van de kracht in wijk. Projecten die de bewoners zelf opzetten stimuleren. Zo behaal je een verhoogde sociale cohesie in wijk. Daarbij geeft hij wel aan dat de kaders topdown moeten worden ingezet maar deze bottum-up invulling dienen te geven.

Een politiechef geeft aan dat hij in de samenwerking merkt dat iedereen zich in zijn eigen cocon terugtrekt. Hij is van mening dat daardoor lastig is om een bepaald veiligheidsvraagstuk gemeenschappelijk te maken. Gemeenschappelijke doelstellingen formuleren en dan te zorgen dat iedereen zijn ding doet gericht op het behalen van die doelstelling is nog lastiger. Diezelfde politiechef spreekt ook zijn zorgen uit. *“achter jouw vraagstelling van je scriptie gaat een hele wereld schuil, ik ben niet geïnteresseerd in hoe de directie of wij het doen, ik vraag mij of iemand nog wat doet om de problemen structureel op te lossen?”*

Een andere politiechef geeft aan dat hij de ambities niet vindt aansluiten bij de werkelijkheid. De iWAP's zijn een papieren tijger en vraagt zich af of we nu echt met de goede dingen bezig zijn.

De Stadsmarinier ziet dit ook bij organisaties. Het ontbreekt aan de persoonlijke verbinding en de commitment om een probleem aan te pakken. Mensen in de wijk hebben aandacht nodig. Door zowel positieve als negatieve aandacht geven aan de mensen los je problemen op. Het in beeld brengen en krijgen van de problemen en het benoemen, dat kan enkel door aandacht te geven. Vaak blijkt namelijk dat achter het probleem wat de maatschappij of de overheid ziet nog andere problemen te zitten. Wanneer deze niet onderkend worden, lossen wij het probleem niet op. De Stadsmarinier merkt dat de mensen in de wijk het gevoel hebben dat ze aan hun lot worden overgelaten ondanks alle regelingen en hulpverleningsprogramma's. Wanneer hij de bewoners meer aan de hand meeneemt ziet hij ze opbloeien, dit vindt hij ook voor organisaties gelden. *“Schrijven over liefde is anders dan het ervaren, dan kan je weg zwijmelen, maar er is ook de hunkering dat je het wilt doen”* dat is beleid, aldus de Stadsmarinier. In de uitvoering worden de contacten en de verbindingen gelegd en dit is gelijk het verschil tussen beleid en uitvoering.

Ten aanzien van het beleid geeft een clustermanager van Stadstoezicht aan dat bij de directie *“een grenzeloos vertrouwen heerst dat zij met maatregelen de bewegingen die de stad maakt kan beheersen”*. Ze wil bijna alles beïnvloedbaar maken. Hij noemt dit het Hoek van Holland syndroom. Alle risico's willen indekken met maatregelen terwijl hij zelf een stuk verantwoordelijkheid zou willen teruggeven aan de stad. *“We handhaven hier om de stad te laten ademen”,* aldus een clustermanager van Stadstoezicht. De directie hoeft niet alles te willen regisseren.

“Niet bestrijden van de uitingen, maar je moet op zoek naar de oorzaken en de verbinding zoeken met partners” aldus een clustermanager van Stadstoezicht.

Een beleidsmedewerker veilig voegt daaraan toe dat hij een gemis ervaart in de afweging van de directie in de inzet van instrumenten of producten. Op welke wijze faciliteert de directie om bijvoorbeeld de extra benodigde inzet van diensten van de grond te krijgen? Wanneer wij tegen een stadsbreed probleem aanlopen zoals bijvoorbeeld zakkenrollen en wij vragen als deelgemeente advies aan de directie krijgt hij vaak te horen dat extra moet worden ingezet. In tijden van bezuiniging lukt dit niet, aldus een beleidsmedewerker veilig. De 20% capaciteit die naar eigen inzicht van de deelgemeente en haar partners ingezet mag worden in het kader van de iWAP is al ingevuld. Daar zit dus spanning in en nagenoeg geen flexibiliteit.

De eerste randvoorwaarde voor het opstellen van een succesvolle iWAP is het opstellen van de iWAP vanuit de problemen in de wijk, aldus een beleidsmedewerker veilig. Een gebiedsregisseur voegt daaraan toe dat het belangrijkste is dat vanuit het gebied wordt gewerkt en dat de aanpak voor een jaar in kaart probeert te brengen. De gebiedsregisseur voegt daaraan toe dat het niet uitmaakt in welk format dat gegoten dient te worden, een iWAP of DIN. Het risico van dergelijke formats is zijn de goede voornemens in een wijk op te stellen waarvoor vervolgens geen financiering is. Het realisme ontbreekt in dergelijke aanpakken, aldus een gebiedsregisseur.

Een knelpunt in de uitvoering volgens een Stadsmarinier is de inflexibiliteit van een iWAP. De inzet van het budget en capaciteit is vastgelegd en daar zit weinig tot geen ruimte in. Wanneer een opkomend probleem zich voordoet in de wijk wat inzet behoeft dan moet de Stadsmarinier veel moeite doen om capaciteit en geld bij andere partijen vrij te maken. Op uitvoerend niveau ziet de Stadsmarinier waar je op beleidsniveau vastloopt. Bijvoorbeeld in de aanpak van de winkelboulevard. De Stadsmarinier laat zien wat er aan de hand is, dat het geagendeerd wordt. Eenmaal geagendeerd verloopt het proces moeizaam. De Stadsmarinier merkt op dat vaak 'iets niet kan' of hij krijgt het antwoord 'we gaan ermee aan de slag'. Wanneer geen capaciteit kan worden vrijgemaakt houdt de aanpak ook op.

De 'extra' capaciteit voor de wijkspecifieke problemen is met de iWAP al een half jaar geleden ingezet. De Stadsmarinier geeft aan dat hij de resultaatgerichtheid vindt doorgesloten.

Een ander knelpunt is aangegeven door een gebiedsmanager en dat is de financiering van de acties uit de iWAP. Op dit moment bestaat geen beleidspost iWAPgelden waardoor de acties uit lopende budgetten moeten worden gefinancierd. Dit zorgt ook voor vertraging omdat toestemming voor het gebruik van een dergelijk budget moet worden verkregen. Volgens de gebiedsmanager maakt deze vertragende rol een iWAP 'vleugellam'. Een Stadsmarinier geeft ook aan dat steeds gezocht moet worden naar geld voor het uitvoeren van acties uit de iWAP. Wanneer een werkbudget is vastgesteld voor een iWAP wordt het een slagvaardiger document. Ook komt dan financiële ruimte vrij voor onvoorziene acties, en dat zijn nou juist de acties waar de straat om vraagt, aldus de gebiedsmanager.

"Het is de vraag of het doel van het circus is uiteindelijk dienstbaar te zijn aan de samenleving en je schaarse capaciteit gestuurd in te zetten", aldus een clustermanager.

7.5.4 SAMENVATTEND BEELD

OVERALL

De algemene roep uit de praktijk is het 'meer werken vanuit de wijk'. De opvatting uit de praktijk komt naar voren dat de aanpak te sterk aanbodgericht is. De gemeenteraad ontwikkelt zowel ongevraagd als gevraagd diensten of producten. Vervolgens vindt één van de clusters dat de dienst overal ingevoerd moet worden. De ontwikkelde dienst is lang niet altijd het maatwerk waar het gebied om vraagt, volgens de samenwerkingspartners. Het is een product dat is ontwikkeld en de praktijk moet het dan maar afnemen. De aanpak is sterk geïnstitutionaliseerd en de praktijk geeft aan dit als een probleem te ervaren. Een probleem wordt niet maatgericht aangepakt. De mening overheerst dat zowel de gemeenteraad als de diensten zoals de directie gebiedsgerichter mogen werken.

De meerderheid van de gesprekspartners geeft aan de iWAP *niet* als een waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid te zien. Het veiligheidsheidswerkveld is dynamisch en het is daarbij de vraag of de aanpak al zover gespecificeerde kan worden, zoals dat in een iWAP gebeurt.

De toegevoegde waarde van de iWAP is gelegen in de samenwerking. De problemen worden benoemt en gezamenlijk aangepakt. Een resultaat op het procesniveau is dat door het opstellen van de iWAP de samenwerking tussen de samenwerkingspartners bevordert. De lijnen worden korter. De toegevoegde waarde van het instrument zelf is minimaal, aldus de gesprekspartners.

CASUS

De meningen over of de iWAP een werkbaar document is, zijn in de praktijk verdeeld. Het opstellen van een iWAP dwingt tot samenwerking en tot het afspreken van resultaten die met elkaar behaald dienen te worden. Het wordt gezien als een

hulpmiddel om thema's integraal aan te pakken. De aanpak overzichtelijk voor één wijk in één plan wordt ook als voordeel aangehaald. Daarentegen is ook over de iWAP gezegd dat het de problemen niet oplost. De werkelijkheid is namelijk weerbarstiger dan op papier. Uit de praktijk komt het geluid naar voren dat de iWAP het verschil niet maakt. De gemeenschappelijke opvatting is dat het een 'papieren tijger' is geworden met een 'papieren werkelijkheid'. Een iWAP is veel te veel 'van achter' het bureau. Daardoor is een te grote afstand ontstaan tussen het beleid en de werkelijkheid. Ook bij dit element geven de gesprekspartners aan dat een iWAP een momentopname van de werkelijkheid is. Daarbij komt dat de inflexibiliteit van de iWAP als een knelpunt in de uitvoering wordt ervaren door de samenwerkingspartners. De inzet van het budget en capaciteit is vastgelegd en daar zit weinig tot geen ruimte in.

7.6 REKENSCHAP

De onderwerpen die terugkomen bij het element Rekenschap zijn 'verantwoording' en 'evaluatie'. De gesprekspartners zijn hierop bevraagd. Op het moment van schrijven is het voornemen van de gemeente Rotterdam om de iWAP te vervangen door het DIN. Wanneer gesproken werd over evaluatie van de iWAP kwam logischerwijs ook het DIN veelvuldig ter sprake.

7.6.1 VERANTWOORDING

Een gebiedsmanager van een deelgemeente merkt op dat hij veel verantwoording moet afleggen aan het bestuur. Daarnaast is hij van mening dat het bestuur weinig loslaat. Hij vertelt daarover dat hij *vooraf* moet verantwoorden. De gebiedsmanager geeft aan dat het voor hem vertragend werkt om vooraf toestemming te moeten vragen of het bestuur op zijn minst in kennis moet stellen. Over de verantwoording ten aanzien van de iWAP geeft een beleidsmedewerker veilig aan dat hij de iWAP verantwoord in termen van 'hebben we uitvoering aan gegeven of niet' en de verantwoording blijft daar ook bij. Een andere gebiedsmanager geeft zelfde aan dat op dit moment dubbel verantwoord wordt, namelijk financieel naar thema's en voortgang.

Een beleidsmedewerker antwoordde op de vraag wat na het opstellen van de iWAP gebeurt: *"dan moet je het gaan verantwoorden"*. Van een structurele verplichte verantwoording is geen sprake, vervolgt hij. De iWAP wordt besproken in allerlei handhavingsoverleggen en daar worden afspraken gemaakt. De verslaglegging over de stand van zaken met de iWAP gebeurt wel driemaandelijks. Hierbij merkt hij op dat dit niet zozeer verantwoording naar de directie toe is. De beleidsmedewerker vertelt dat toen de doeluitkering Veilig nog bestond de deelgemeenten wel een jaarlijkse financiële verantwoording opmaakten.

Een gebiedsmanager vertelt dat een iWAP enkel in financiële termen verantwoord wordt. Dit is naar zijn mening niet zinvol. Met een financiële verantwoording wordt namelijk niet gekeken naar het succes van een aanpak. Een andere gebiedsmanager geeft juist aan dat op dit moment dubbel wordt verantwoord, financieel en in voortgang. De verantwoording van de resultaten is halfjaarlijks. Hij geeft daarbij aan dat verantwoording per kwartaal onwerkbaar is. Een chef binnen de politie geeft aan geen verantwoording af te hoeven leggen over ten aanzien van de iWAP.

Een clustermanager van Stadstoezicht geeft op zijn beurt aan dat hij in aantal ingezette uren verantwoordt. Een andere clustermanager geeft aan het niet meegemaakt te hebben dat het blokje resultaat van de iWAP ingevuld dan wel beschreven is. Daar werd ook niet om gevraagd, volgens de clustermanager. Wel bestaat een actiepuntenlijst van de betreffende deelgemeente, maar die komt niet altijd overeen met een iWAP.

Een andere clustermanager geeft aan dat de verantwoording richting de deelgemeente gebeurt in de vorm van rapportages. Nog een andere clustermanager geeft aan de verantwoording naar de deelgemeente per deelgemeente verschillend is. In de jaarverslagen richting de deelgemeente verantwoord Stadstoezicht op een hoog financieel abstractie niveau.

Eén van de clustermanagers is van mening dat de iWAP mislukt is door de verantwoording. Aan de voorkant wordt veel energie in de iWAP gestopt maar aan de achterkant wordt niet of nauwelijks verantwoord. Dit moet naar zijn mening beter in balans zijn, dan kan je pas bijsturen waar nodig.

7.6.2 EVALUATIE

Een gebiedsmanager is van mening dat een iWAP veel te weinig geëvalueerd en gemonitord wordt. Een clustermanager stelt zelfs dat 'evaluatie' in Rotterdam mist. In Rotterdam wordt steeds aan iets nieuws begonnen zonder goed achteruit te kijken en van eventuele fouten te leren. Dit is het dilemma *"je begint steeds aan iets nieuws, waar is dan het einde?"*

Herstructurering en bezinning op hoe we het nu doen, aldus een politiechef. Dat is wat we nodig hebben. Het open en eerlijk naar ons eigen werk kijken, als partners op het gebied van veiligheid. Het probleem wat gesignaleerd wordt moet het uitgangspunt zijn van je organisatie (probleemgericht werken). Dat vereist meer flexibiliteit en meer maatwerk. Instituties zijn vandaag de dag vast gemodelleerd en nauwelijks in staat mee te bewegen met hun omgeving, aldus een politiechef.

Een andere politiechef merkt op dat wanneer een instrument vanuit het stadhuis is ingezet en niet van de grond komt, dat ze dan wel een nieuw instrument ontwikkelen. De oorzaken waarom het niet werkt, is niet helder gemaakt. Het advies van de chef zal zijn om eerst te evalueren en dan pas concluderen. Wellicht werkt de iWAP wel?

De ambitie van het DIN is volgens de gesprekspartner van het stadhuis om meer samenhang en een duidelijkere sturing aan te brengen in de aanpak. De lijnen zijn in het DIN volgens de gesprekspartner op het stadhuis duidelijker neergezet en de resultaten meetbaar gemaakt. *“Periodiek de thermometer erin steken”* is ook een toevoeging ten opzichte van de IWAP, aldus de gesprekspartner op het stadhuis.

Een beleidsmedewerker veilig noemt een iWAP 2D en een DIN 3D. In een DIN gaan dwarsverbanden gelegd worden tussen de ambities, doelstellingen en indicatoren. De ambities die voor een wijk zijn geformuleerd worden ook door andere maatregelen beïnvloed, dus vandaar de dwarsverbanden. Een clustermanager vertelt dat de DIN een methodiek is waarmee sneller de aandachtsgebieden naar voren gebracht kunnen worden. Eerst worden de kolommen ingevuld en dan wordt gekeken naar de aanwezige dwarsverbanden. Het voordeel daarvan is dat tegelijkertijd een visie voor de langere termijn naar voren komt en op de kortere termijn.

Een gebiedsmanager geeft aan dat ten aanzien van het DIN de gedachte ‘meer van hetzelfde’ overheerst. De nieuwe systematiek is in de kern hetzelfde maar nu heet het anders, aldus een gebiedsmanager. Hij vult dit aan met *“ik vind het jammer dat de gehele organisatie geconfronteerd wordt met het feit dat het nu weer in plaatjes moet, het moet net even anders”*. Een andere gebiedsmanager zegt over het DIN: *“als het dan in een ander formatje moet dan kwak ik het op een gegeven moment wel in een ander formatje, maar wezenlijk verandert er niets en dat is zo jammer”*.

Een clustermanager zegt daarover *“iemand heeft weer iets nieuws bedacht en die is blijkbaar goed in het uitmarkten van zijn systematiek en daar lopen we dan met z’n allen achteraan. Een mooi model met een mooie nieuwe naam. Ik begin het te voorzien, oude wijn in nieuwe zakken”*.

7.6.3 SAMENVATTEND BEELD

OVERALL

In de praktijk is het beeld ontstaan dat het beleid te weinig geëvalueerd en gemonitord wordt. De roep vanuit de praktijk is herstructurering en bezinning op wat we er nu ingezet is aan projecten en instrumenten. Wanneer een project of een instrument niet werkt ‘wordt er wel weer iets nieuws bedacht’ is de overheersende gedachte. Ten aanzien van de nieuwe DIN-systematiek is de gedachte dan ook ‘meer van hetzelfde’. Verder komt het beeld naar voren dat een instrument als een iWAP te topdown is ingegeven en daardoor niet of onvoldoende vanuit de kennis van de problematiek is ontwikkeld.

CASUS

In de verantwoording van de iWAP zitten grote verschillen in de wijze waarop en de mate waarin. De ene gesprekspartner geeft aan dat hij ‘veel’ moet verantwoorden en de ander geeft aan dat de iWAP alleen verantwoord wordt in termen van ‘hebben we uitvoering aan gegeven of niet’. Ook geeft een gesprekspartner aan dat geen sprake is van een structurele verplichte verantwoording. Wanneer de iWAP wel wordt verantwoord is dat in financiële termen of in voortgang, of juist in beide. Dit verschilt per deelgemeente. De frequentie verschilt ook van driemaandelijks tot halfjaarlijks of jaarlijks. In de deelgemeenten waar de iWAP niet werd verantwoord, werd daar ook niet om gevraagd.

De mening uit de praktijk komt naar voren dat de iWAP is mislukt door de verantwoording. Aan de voorkant wordt veel energie in de iWAP gestopt maar aan de achterkant wordt de iWAP niet of nauwelijks verantwoord. Wanneer dit beter in balans zou zijn dan kan bijgestuurd worden waar nodig.

8 HET ANALYSEKADER LOSGELATEN

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk, zoals de titel al aangeeft, is het analysekader losgelaten op de empirie. De zes vragen welke zijn ontleend aan het theoretisch kader zijn beantwoord. De zes vragen die als een rode draad door de elementen lopen zijn:

- Bestaat er duidelijkheid over haar ambities?
- Geeft zij voldoende handelingsruimte?
- Welk resultaat vraagt zij?
- Vraagt zij verantwoording?
- Evalueert zij?
- Is er sprake van beleidsleren?

In de bespreking van de vier elementen is aan de hand van praktijksituaties, zoals deze naar voren zijn gekomen in het onderzoek, de rol van de directie geanalyseerd. In deze praktijksituaties wordt de werking van de iWAP in haar context besproken om tot conclusies ten aanzien van de rol van de directie te komen. Wanneer de elementen zijn besproken en geanalyseerd volgt een analyse van de aanwezige verbanden tussen de 4 R'en onderling en tussen de twee niveaus, namelijk: het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de iWAP. Het hoofdstuk sluit af met de bespreking en een analyse van de vier configuraties.

8.2 RICHTING

De directie Veiligheid geeft richting met het Rotterdamse veiligheidsbeleid en meer specifiek met de iWAP. Hiermee tracht zij sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Veiligheidsbeleid is gericht op de sturing van maatschappelijke veiligheid. Deze vraagstukken zijn vaak wicked problemen. Dat komt doordat maatschappelijke veiligheidsproblemen, problemen zijn die zowel te maken hebben met de onzekerheid over de kennis als geen consensus over het probleem. De sturing met beleid kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de wijze waarop sturing plaatsvindt onderscheidt Bekkers (2007:99,116) de klassieke en de moderne vormen van sturing. Klassieke sturing is ingegeven door het idee van een maakbare samenleving en de overheid als maatschappelijke probleemoplosser. De moderne sturing erkent dat de overheid slechts één actor is in een beleidsnetwerk van actoren waarbij de overheid een stap terug doet als maatschappelijke probleemoplosser. Ook in het Rotterdamse veiligheidsbeleid zijn steeds meer actoren betrokken. De klassieke manier van sturen is niet meer toereikend voor het oplossen van wicked problemen.

In de VJAP's van de gemeente Rotterdam staat een breed scala aan instrumenten en maatregelen omschreven om de stad daadwerkelijk veiliger te maken. De VJAP's dienen als beleidsdocument voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid. In het vorige collegeprogramma van 2006 – 2010 is het 'gebiedsgericht werken' tot uitgangspunt in de werkwijze benoemd. Het uitvoeringsdocument van het gebiedsgericht werken is de iWAP.

Rotterdamse wijken hebben een eigen gezicht, karakter en behoeften. Elke wijk vraagt om een specifieke en samenhangende aanpak waarbij alle betrokken partners samenwerken op basis van de vraag uit het gebied zelf. De deelgemeentebesturen vertalen de specifieke vragen van hun wijken in de iWAP's. Echter, de samenwerkingspartners lijken in de praktijk elk hun eigen doel te hebben met een iWAP. De kern van de iWAP is door de gesprekspartners aangegeven als 'met de partners in de wijk komen tot een aanpak'. Dit is een procesmatige ambitie terwijl een iWAP juist gericht is op de inhoudelijke ambitie, de maatregelen. Door de samenwerkingspartners wordt de iWAP zelfs een invuloefening genoemd. In de gesprekken komt de opvatting ook naar voren dat de iWAP iets van de deelgemeente is en niet van de directie Veiligheid.

Uit de analyse van de praktijksituatie van het ingezette beleid blijkt dat de richting die de directie Veiligheid tracht te geven met het beleid ontbreekt. Haar samenwerkingspartners bezitten elk een eigen ambitie en meent niet te weten wat de ambitie of het doel van de directie is. Ook blijkt dat onduidelijkheid heerst over de ambities van de directie in het algemeen. Daarnaast heerst onduidelijkheid over de rol van de directie. Een samenwerkingspartner geeft ook aan te twijfelen over de focus van de directie, die van de wijk of die van het College. De spreekwoordelijke stip op de horizon ontbreekt voor de samenwerkingspartners waardoor een duidelijk richting ontbreekt.

8.3 RUIMTE

De samenwerkingspartners geven aan dat zij overwegend over voldoende ruimte beschikken om het ingezette beleid naar eigen inzicht invulling te geven. Het creëren van die handelingsruimte is cruciaal om te zorgen dat beleid 'werkt'. Samenwerkingspartners betrekken in het bedenken van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken is daarbij het startpunt. Daarnaast dient zij in meer of mindere mate de ruimte aan haar samenwerkingspartners te geven om ook bij te kunnen dragen aan het gewenste resultaat (Marks & van Sluis, 2012:45). Naarmate sprake is van meer moderne sturing

verhoogt daarmee ook de handelingsruimte voor de partners en andersom. De aanpak van complexe (wicked) problemen vereisen een combinatie van verschillende middelen, welke in bezit zijn van verschillende samenwerkingspartners. Hierdoor ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. Door de wederzijdse afhankelijkheid ontstaan zowel binnen als buiten de overheid meerdere sturende centra. In het derde hoofdstuk is onderbouwd dat de sturende rol van de overheid hierdoor gerelativeerd kan worden. Daarmee zijn de afhankelijkheden onderkend en kan een beroep worden gedaan op het zelfsturende vermogen van de samenwerkingspartners. Daarmee komen we op 'management' van een netwerk.

In een (samenwerkings)netwerk gevormd rondom een 'wicked problem' is het mogelijk dat een grote hoeveelheid actoren betrokken is. De netwerkmodellen van Terpstra (2010:54-60) bieden inzicht in hoeverre de overheid ruimte biedt aan haar samenwerkingspartners. De typering van Terpstra blijkt echter in mindere mate toepasbaar in dit onderzoek. In twee van de vier netwerkmodellen spelen burgers een rol en bij het opstellen van de iWAP, zo blijkt uit de gesprekken, zijn niet direct burgers betrokken. Burgers mogen wel hun feedback geven op de iWAP maar het is onduidelijk wat daar in de praktijk mee gebeurt. Daarnaast zijn de maatregelen zoals genoemd in de iWAP zowel preventief als reactief van aard. Een iWAP kan dus getypeerd worden als een combinatie van een preventief institutioneel netwerk en een reactief institutioneel netwerk. In deze netwerken is samenwerking een middel en geen doel op zich. Met deze typering kan echter weinig tot niets geconcludeerd worden over de handelingsruimte dat het netwerk of de directie biedt aan haar samenwerkingspartners. Wel kan gezegd worden dat het apart is dat de burgers niet of in mindere mate betrokken worden in het opstellen van een iWAP terwijl dit hét instrument is om gebiedsgericht te kunnen werken.

De volgende stap is de vier sturingsmodellen van Ringeling (2003) nader te bekijken waar de overheid gebruik van kan maken. Deze sturingsmodellen zijn het product van de relaties tussen de samenwerkingspartners. Net zoals de typering in netwerkmodellen biedt het onderscheid in sturingsmodellen inzicht in hoeverre de overheid ruimte biedt aan haar samenwerkingspartners. Ten aanzien van de relatie tussen de directie Veiligheid en de deelgemeente is opgemerkt dat oude sentimenten een grote rol spelen. De oude sentimenten zijn het wantrouwen onderling en het elkaar niet volledig respecteren in kundigheid. Dit zijn belangrijke factoren die blijven meespelen in de samenwerking tussen de stad en de deelgemeenten. In de praktijk blijkt dat deze factoren niet weg te nemen zijn door het gezamenlijk opstellen van een iWAP. Ook speelt het imago van de directie een rol in de samenwerking. De directie is uitgegroeid tot een bestuursdienst, wat in de praktijk gelijk getrokken wordt met een imago van inflexibiliteit en bureaucratie.

Met de beelden uit de praktijk ten aanzien van de rol van de directie is het gehanteerde sturingsmodel geïdentificeerd. Wanneer nader in wordt gegaan op de rol van de directie geven de samenwerkingspartners aan dat zij wél een rol voor de directie zien weggelegd in het proces van het opstellen van de iWAP maar dat zij in de praktijk de directie daarin niet tegen komen. De accountmanager van de directie geeft zelf aan dat hij zijn rol is gelegen in het signaleren, zien wat op stedelijk niveau speelt en daarbij het VJAP met de targets in het achterhoofd houden. Daarnaast ervoor zorgen dat een iWAP gebruikt wordt als sturingsinstrument en daar ook regelmatig naar vragen. Kortom, signaleren en adviseren.

De samenwerkingspartners hebben een ander beeld van de rol van de directie. Zij zien de rol als het faciliteren van de deelgemeente en het beantwoorden van stadsbrede vraagstukken die voor een deelgemeente te 'groot' zijn. Ondersteunende rol in de vorm van aanleveren van informatie en analyses. De zogenaamde paraplu-functie is benoemd als rol voor de directie Veiligheid. Van de directie mag namelijk worden uitgegaan dat zij het overzicht hebben wat er in de deelgemeenten speelt. De expertise en kennis van de directie is ook vaak benoemd als bruikbare middelen in haar rol.

Op het moment van schrijven is een discussie gaande over de rolverdeling tussen de directie en de deelgemeente. Deze discussie komt voort uit een steeds onduidelijker wordende rol van de directie, aldus de samenwerkingspartners.

De rol is diffuus geworden omdat de deelgemeente aan de ene kant het gevoel heeft dat de directie meer naar de gebieden toe trekt door bijvoorbeeld fysiek één dag in de week op het deelgemeentekantoor te werken en aan de andere kant zien zij juist de rol van de directie als een overkoepelende en een stadsbrede. Ook is door de samenwerkingspartners opgemerkt dat de rollen van een ieder in zijn algemeenheid niet duidelijk zijn. Het is namelijk niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid voor wat draagt.

De eventuele sturende rol van de directie zal aan de hand van een praktijksituatie van het ingezette beleid verder geanalyseerd worden. Over een eventuele sturende rol van de directie is opgemerkt dat de sturing op de iWAP in mindere mate aanwezig is of zelfs ontbreekt. De samenwerkingspartners geven aan de verschillende overleggen te zien als het moment om te sturen als directie Veiligheid. Daarbij geven zij aan dat de iWAP weinig tot niet te sprake komt in de overleggen. Wanneer verder in wordt gegaan op de *verwachte* sturing dat is het antwoord dat eigenlijk niet anders gestuurd kan worden dan op een 'bemiddelende' wijze. Daarmee doelend op het ontbreken van een mogelijke hiërarchische sturing met doorzettingsmacht. De directie had voorheen de doeluitkering Veilig waarmee een afhankelijkheidsrelatie ontstond tussen de directie en de deelgemeente.

Een andere reden die is aangegeven voor het ontbreken van de sturing is dat teveel gewerkt wordt vanuit de 'waan van de dag' en de korte termijn. Het ontbreekt aan lange termijn denken. Ook is aangegeven dat teveel wordt stil gestaan bij 'wat we willen bereiken en hoe' in bijvoorbeeld de vorm van een iWAP. Wanneer de iWAP is opgesteld valt deze stil doordat verdere sturing op bijvoorbeeld het behalen van de resultaten ontbreekt. Ten aanzien van de *verwachte* sturing van de directie is ook opgemerkt dat deze meer het niveau van het proces is gelegen dan op het inhoudelijke niveau. De meerwaarde daarvan is dat een iWAP de verbinding tussen de directie en de wijk kan bevorderen.

Vanuit de praktijk is aangegeven dat het beleid, zoals een iWAP, te topdown is ingegeven. De samenwerkingspartners geven wel aan genoeg ruimte te ervaren om de iWAP naar eigen inzicht in te vullen. De iWAP is echter van bovenaf opgelegd als instrument om gebiedsgericht te kunnen werken. Daar zit een paradox. De bottom-up benadering in een iWAP mist. Vanuit de praktijk is de ervaring dat het ontbreekt aan de verbinding tussen het beleid (de iWAP) en het probleem in de wijk. De ervaring is dat in onvoldoende mate informatie uit de wijk wordt opgehaald en getoetst.

De inzet van het beleid neigt hiermee naar het 'command and control' sturingsmodel. Topdown is hierbij het sleutelbegrip. De directie tracht de samenleving topdown middels een iWAP te sturen. De andere betrokkenen hebben de taak om het ontworpen beleid uit voeren. Een iWAP is een kader waarin de maatregelen zelf ingevuld dienen te worden. In het model van 'command and control' is duidelijk wie stuurt en wie bestuurt wordt. Degene die stuurt moet over de nodige sturingsinstrumenten beschikken. Het is gebleken dat in de praktijk geen duidelijk heerst over wie stuurt en wie bestuurt wordt. Dat maakt dit sturingsmiddel in mindere mate van toepassing. Het sturingsmodel 'sturing op hoofdlijnen' lijkt in meerdere mate toepasbaar. De centrale overheid (in deze de directie) is hierin nog steeds de voornaamste actor, maar het beleidsontwerp betreft de hoofdlijnen van het beleid. Hierin past de iWAP meer. Voor de uitvoerende organisaties wordt de ruimte gecreëerd om de hoofdlijnen in te vullen met hun eigen (beleids)opvattingen. Met dit model wordt op deze wijze een groter beroep gedaan op het zelfsturend vermogen van de uitvoerende organisaties. Het model impliceert zelfsturing binnen de vastgestelde kaders, waarbinnen de andere actoren zich kunnen bewegen. De hoofdlijnen kunnen gaan lijken op regelgeving, zoals in het eerste model 'command and control', zodat weinig tot geen ruimte wordt gelaten aan het zelfsturend vermogen. Daarnaast kan de invulling van de uitvoerende organisaties door de centrale overheid ongewenst worden geacht. De reactie daarop kan een aanvulling op de hoofdlijnen zijn waarmee bepaalde oplossingen worden uitgesloten en kruipt het model weer richting het 'command and control' model.

Bij het sturingsmodel 'selectieve sturing' grijpt de centrale overheid alleen in op cruciale punten met de inzet van selectieve instrumenten zoals subsidies en heffingen. Dit sturingsmodel is in de praktijk niet teruggevonden. Hetzelfde geldt voor de facilitaire sturing. De faciliterende sturing komt in de praktijk wel naar voren als de sturing die de samenwerkingspartners van de directie graag zouden willen zien en ervaren.

Met een korte vergelijking van de toepasbaarheid van de sturingsmodellen kan geconcludeerd worden dat de 'sturing op hoofdlijnen' het ingezette sturingsmodel van de directie is. Deze sturing is modern en topdown ingegeven. Tegelijkertijd blijkt dat deze sturing niet vanuit de praktijk is gevraagd. De gevraagde sturing is de faciliterende welke wel modern, maar bottom-up is ingegeven.

De volgende stap is om de regierol nader te bekijken. Om in een complexe omgeving te komen tot afstemming tussen de diverse betrokken actoren is een bepaalde vorm van regie nodig. Door als overheid regie te voeren kan zij richting te geven in een 'netwerk'. Door regie te voeren tracht zij richting te geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Ook hierbij is de (regie)rol van de directie aan de hand van een praktijksituatie geanalyseerd. De regie op een instrument als de iWAP bij de deelgemeente neerleggen roept in de praktijk discussie op. De deelgemeente gaat bijvoorbeeld niet over de inzet van de politie terwijl dit wel een belangrijke partner is in de uitvoering van de genoemde maatregelen in de iWAP. Daarbij wordt ook genoemd dat het een fars is om te denken dat een deelgemeente richting kan geven aan een dienst als JOS. *"Op papier ziet het er mooi uit, maar in de werkelijkheid worden ze uitgelachen en genegeerd"* aldus een gesprekspartner. Zoals eerder is aangegeven ontbreekt het ook hier in de afhankelijkheidsrelatie aan doorzettingsmacht.

De regierol kan op verschillende manier worden ingevuld. De typologie van Pröpper e.a. (2004:7,14-16) omvat vier rollen, de beheersgerichte, de uitvoeringsgerichte, de visionaire en de faciliterende regisseur. Deze zijn afgezet tegen twee invalshoeken, namelijk: *doorzettingsmacht* en *eigen 'script'*. Hierbij opgemerkt dat de regie op een iWAP op papier is weggezet bij de deelgemeente. De iWAP is opgenomen in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De deelgemeenten zijn mede verantwoordelijk voor de uitvoering van dat beleid. De doorzettingsmacht van de directie is daarmee gecreëerd om de iWAP te gebruiken. Hiermee is ook de mogelijkheid gecreëerd tot een eigen script of eigen beleidskader. Met deze, wellicht rationele, constatering komt de beheersgerichte regisseur naar voren. Met de analyse losgelaten op de praktijk komt echter eerder de visionaire regisseur naar voren. Een visionaire regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht, maar heeft wel de mogelijkheid om zelf het script te schrijven en deze waar nodig op de lokale situatie aan te passen. De machtsbronnen zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen ontbreken, waardoor de directie voor de uitvoering van het script afhankelijk is van andere partijen. Het script kan hierbij gezien worden als een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te

enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. In het verkrijgen van medewerking is de visionaire regisseur ook bereid om compromissen te accepteren en op deze manier een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van de andere partijen (Pröpper e.a., 2004:16). Eerder is aangegeven dat machtbronnen zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen voor de directie ontbreken waardoor afhankelijkheid ontstaat met de samenwerkingspartners. Een iWAP is een beleidskader waarin beleidsvrijheid is gecreëerd ten behoeve van de lokale situatie verschillend per wijk. Dit maakt dat de visionaire regisseur terug gevonden kan worden in de praktijk.

De uitvoeringsgerichte regisseur bezit daarentegen wel doorzettingsmacht maar daarbij ontbreekt het aan de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Dit type regisseur is in mindere mate teruggevonden in de praktijk. De directie bezit namelijk de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Dit type past eerder bij de deelgemeente. De deelgemeente voert namelijk het script uit van de directie.

Op basis van de gesprekken met de samenwerkingspartners kan worden gezegd dat de directie een *minimale rolopvatting* heeft. De uitvoering is in deze opvatting een zaak van de professional en de directie fungeert daarin als systeembewaker of als regisseur op afstand. Bij een minimale rolopvatting past een faciliterende regisseur. De faciliterende regisseur is echter in mindere mate teruggevonden in de praktijk. Dit type regie kan aangeduid worden als het passende en vooral het *verwachte* regietype voor de directie. Tussen de verwachte en passende regierol van de directie, de faciliterende regisseur, en de in de praktijk teruggevonden regietype, de visionaire regisseur zit een verschil.

8.4 RESULTAAT

De beleidseffecten, oftewel het resultaat van het beleid. Wanneer gesproken wordt over beleidseffecten komen vragen naar voren over doelbereiking, de vraag naar de doeltreffendheid of de effectiviteit van het beleid. Ook niet te vergeten zijn termen zoals doelmatigheid of efficiëntie van beleid. Het resultaat van het ingezette beleid is aan de hand van een praktijksituatie verder geanalyseerd. Het blijkt dat de iWAP een doel op zich is geworden. Vanuit de praktijk wordt de iWAP niet als een instrument gezien wat de problemen in de wijk oplost. De samenwerkingspartners zien wel potentie in een integraal document als de iWAP maar zien het niet van de grond komen. Letterlijk verdwijnt de iWAP na het opstellen in een la, terwijl het gevolg geven aan de genoemde maatregelen zal leiden tot resultaat. Het beeld naar voren dat een iWAP 'stopt' op het moment dat het is ingevuld.

De toegevoegde waarde van een iWAP is volgens de praktijk gelegen in de samenwerking. Een iWAP dwingt tot samenwerking. Doordat de samenwerkingspartners direct betrokken zijn bij de totstandkoming ook weten wat hun verwachte rol in de uitvoering is. Hierdoor kan duidelijkheid ontstaan. Daarbij opgemerkt dat zij tegelijkertijd vinden dat een iWAP onwerkbaar is geworden. Op het moment dat de iWAP is opgesteld is deze verouderd en vraagt de wijk om nieuwe of andere oplossingen.

In de analyse is eerder aangegeven dat de iWAP ervaren wordt als iets wat van bovenaf wordt opgelegd. Wanneer in één wijk positieve resultaten worden geboekt zal het instrument ook in de rest van de wijken ingevoerd worden. De verwachting is dan dat hetzelfde instrument in een andere wijk met haar eigen context dezelfde resultaten zal boeken. De praktijk wijst anders uit. Het ontbreekt aan bottom-up opbouwen van beleid en dit werkt negatief in het behalen van de resultaten zoals genoemd in een iWAP.

In de praktijk wordt de iWAP als inflexibel ervaren. Het kunnen anticiperen op (nieuwe) ontwikkelingen moet voorop staan. Wanneer een trend zich verschuift moet eigenlijk de mogelijkheid bestaan dat een iWAP mee schuift om snel(ler) te kunnen schakelen. Dat voorkomt dat de praktijk continu achter de feiten aanloopt. De opvatting uit de praktijk is naar voren gekomen dat op het moment dat een iWAP op papier staat, al verouderd is.

Kortom, de gemeenschappelijke opvatting is dat de iWAP een 'papieren tijger' is geworden met een 'papieren werkelijkheid'. Een iWAP is veel te veel 'van achter' het bureau. Daardoor is een te grote afstand ontstaan tussen het beleid en de werkelijkheid. De gesprekspartners aan dat een iWAP een momentopname van de werkelijkheid is. Daarbij komt dat de inflexibiliteit van de iWAP als een knelpunt in de uitvoering wordt ervaren door de samenwerkingspartners. De inzet van het budget en capaciteit is vastgelegd en daar zit weinig tot geen ruimte in.

Wanneer de directie Veiligheid richting en ruimte geeft aan haar samenwerkingspartners mag en moet zij ook resultaat verwachten. Moderne vormen van sturen zoals het 'sturen op hoofdlijnen' zijn meer op afstand. Sturing op afstand geschiedt middels het sturen op prestaties. Een balans tussen richting en ruimte kan gezocht worden in het sturen op afstand middels prestatiesturing. De mate van zelfsturing heeft gevolgen voor de manier waarop gestuurd wordt in termen van prestatiesturing. Bij een hoge mate van zelfsturing van de samenwerkingspartners staat de overheid op grotere afstand waardoor afspraken maken over de te behalen resultaten om haar ambitie waar te maken onvermijdelijk zijn.

Uit de analyse van het element ruimte blijkt dat de samenwerkingspartners een hoge mate van zelfsturing bezitten. Dit heeft als gevolg dat de prestaties meetbaar gemaakt dienen te worden. Het is daarbij van belang dat het resultaat expliciet en toetsbaar is. Dit om de prestaties meetbaar te maken om te kunnen laten zien of de geformuleerde ambities zijn

behaald. Sturing geven op basis van prestaties past in een moderne vorm van sturing en past als instrument in een moderne sturingsconceptie. Prestatiesturing houdt ook sterk verband met de stroming NPM. Het gaat hierbij om sturen op basis van prikkels en incentives, dit in tegenstelling tot klassieke vormen van sturing door input van regels.

Geconcludeerd kan worden dat de mate van zelfsturing inwerkt op de manier van sturen en dat de manier van sturen ook inwerkt op de mate van zelfsturing. Een hoge mate van zelfsturing is nodig wanneer de overheid wilt sturen op prestaties en die ruimte hebben de samenwerkingspartners ook nodig om aan de prestaties te kunnen voldoen. Daarbij is een verhoogde mate van zelfsturing van de samenwerkingspartners vereist om de reden dat bijvoorbeeld de directie of de deelgemeente de beoogde prestaties formuleert en de uitvoering geacht wordt deze te behalen.

Uit het onderzoek is het sturingsmodel 'sturing op hoofdlijnen' naar voren gekomen. In het theoretisch kader van dit onderzoek zijn vijf voorwaarden genoemd dat sturen op prestatie en effecten bij uitstek passend is wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan. De voorwaarden zijn:

1. de prestaties c.q. de beoogde effecten gedefinieerd zijn, dat wil zeggen dat duidelijk is welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget;
2. de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten worden en vastgelegd in onder meer kengetallen, planning- en controlcycli en evaluatieonderzoek;
3. afspraken zijn gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan;
4. er wordt gestuurd op prestaties, hetgeen impliceert dat de verkregen informatie daadwerkelijk wordt gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties;
5. er bij de organisatie prikkels bestaan die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Met de analyse van bestaande stukken en de gesprekken met de samenwerkingspartners is de conclusie dat aan geen van de voorwaarden is voldaan. Uit de gesprekken blijkt dat onduidelijkheid heerst over de ambities van de directie. De onduidelijkheid werkt door in de mate van duidelijkheid over de te leveren prestaties. Voor het behalen van de prestaties is ook geen apart budget beschikbaar gesteld. Het budget komt uit bestaande 'potjes'. Verder is geen sprake van stelselmatig meten van prestaties. Ook is geen sprake van evaluatieonderzoek. Met het ontbreken van deze voorwaarden kan ook in mindere mate worden voldaan aan de andere voorwaarden.

8.5 REKENSCHAP

Over de mate van rekenschap kan de analyse kort zijn. Uit de praktijk komt het beeld naar voren dat het ingezette beleid, zoals de iWAP, gezien wordt als een verantwoording richting de politiek toe. De iWAP is in deze context een document om te laten zien welke maatregelen op welke problemen zijn ingezet. Van een structurele verplichte verantwoording van de resultaten is geen sprake. De mate en wijze van verantwoording verschilt per iWAP. De ene iWAP wordt enkel op financiële wijze verantwoord en de ander enkel op voorgang, of op beide. Ook de frequentie verschilt van driemaandelijks tot jaarlijks. Door de gesprekspartners is aangegeven dat geen sprake is van een structurele verantwoording in termen van het uitvoeren van de geplande maatregelen in de iWAP. In een iWAP is een knelpunt gelegen in het vooraf financieel verantwoorden van de maatregelen. De financiële verantwoording per maatregel en ook nog is voor de afzonderlijke pijlers beperkt de ingezette integraliteit van een iWAP. De gevraagde flexibiliteit vanuit de wijk komt hierdoor tevens in het geding. Wanneer vooraf het maatwerk in een bepaald jaar voor een wijk is vastgelegd is geen (financiële) tot een geringe ruimte voor het inzetten van maatregelen op nieuwe problemen. Bij enkel een financiële verantwoording bestaat de valkuil dat vanuit een beschikbaar budget de maatregelen worden ingezet in plaats van vanuit de noodzaak. Het opstellen van een budget per pijler komt logischerwijs ook de integraliteit niet ten goede. In een bepaalde wijk is wellicht een verhoogd budget benodigd voor de pijler Veilig dan voor Sociaal en het tegenovergestelde kan van toepassing zijn voor een andere wijk. Ook kan in het jaar de problematiek veranderen wat een andere verdeling van het budget noodzakelijk maakt. Het verantwoorden per maatregel is naar inziens van de onderzoeker niet noodzakelijk. Naar het idee van de onderzoeker moet het waarborgen van de integraliteit en daarbij de flexibiliteit een verhoogde urgentie bevatten, dan enkel een financiële verantwoording.

De praktijk geeft aan dat te weinig verantwoording wordt afgelegd om het beleid te laten werken. Tot kritische reflectie op het ingezette beleid komt het niet. Uit de praktijk komt naar voren dat wanneer een instrument in de praktijk niet of in mindere mate blijkt te werken dat dan 'weer' een nieuw instrument wordt bedacht in plaats van te evalueren waar de knelpunten zitten. De DIN wordt om deze reden ook vanuit de praktijk gezien als 'meer van hetzelfde'. De nieuwe systematiek is in de kern hetzelfde maar heeft een andere naam gekregen. Middels het afleggen van verantwoording door bijvoorbeeld rapportages kan geleerd worden van de resultaten die de gekozen richting oplevert. Het ingezette beleid kan aangepast worden op basis van voortschrijdend inzicht. Het aanpassen kan dan gezien worden als een reactie op opgedane

ervaringen en nieuwe informatie. Het proces van de 4 R'en wordt met het uitblijven van de rekenschap in de vorm van verantwoording en evaluatie niet compleet uitgevoerd. De kans om tot beleidsleren te komen middels evaluatie mist. Herstructurering en bezinning is wat nodig is om verder te komen.

8.6 DE VERBANDEN BLOOTGELEGD

De 4R-elementen op de twee niveaus van het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de iWAP zijn ingevuld. De volgende stap is interessant om te analyseren of verbanden gelegd kunnen worden tussen de twee niveaus en tussen de 4 R'en onderling.

8.6.1 DE TWEE NIVEAUS

Het eerste verband kan gelegd worden tussen de organisatieverandering van de directie en de heersende 'onduidelijkheid' ten aanzien van de rol van de directie en haar ambities. De directie bevindt zich momenteel in een organisatieverandering. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de directie in het kader van GGW worstelt met haar eigen identiteit. *Waar zijn wij nou van?* is ook de kernvraag voor het stroomlijnen van de directie. Wanneer de kernvraag onbeantwoord blijft en daarmee het zelfbeeld niet duidelijk is, kan mede uit dit onderzoek geconcludeerd worden dat het leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering. Wanneer het zelfbeeld niet duidelijk is krijgt de 'buitenwereld' verschillende signalen vanuit de directie. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat haar samenwerkingspartners geen duidelijk beeld hebben van de rol van de directie. *Waar is zij nou eigenlijk van?* is de vraag die in de praktijk gesteld wordt. Een tweede oorzaak wat voor onduidelijkheid in de praktijk ten aanzien van haar rol kan zorgen, is de inhoud van het werk van de directie, daar zit namelijk spanning op. Aan de ene kant wordt zij geacht gebiedsgericht te werken en aan de andere kant wordt verwacht dat zij raadvragen beantwoordt en B&W adviseert. Doordat de directie geacht wordt gebiedsgericht te werken en daarvoor meer naar de gebieden toetrekt is de rol van de directie voor de deelgemeente onduidelijker geworden. De focus van de directie is voor hen niet duidelijk, die van de wijk of die van B&W. De focus van de directie is zoals beschreven op beide gericht. Uit de praktijk komt wel het gevoel naar voren dat de directie de focus meer op B&W heeft.

Een tweede verband wat in het verlengde ligt van de organisatieverandering is dat de ambities van de directie voor haar samenwerkingspartners onduidelijk zijn. In het verlengde van de onduidelijkheid over de rol van de directie, weten de samenwerkingspartners ook niet waar de directie naartoe wilt. Voor hen ontbreekt de stip op de horizon. Hiermee geconstateerd dat zij niet een eenduidige ambitie uitdraagt. Tegelijkertijd bestaat een verscheidenheid aan ambities op het niveau van de praktijk wat ook leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering. Wanneer ieder een ander doel heeft, dan is geen gezamenlijk beeld aanwezig van waar we naartoe willen.

Een derde verband wat gelegd kan worden is met de algemene roep uit de praktijk; 'meer werken vanuit de wijk'. De opvatting uit de praktijk komt naar voren dat de aanpak te sterk aanbodgericht is. De gemeenteraad ontwikkelt zowel ongevraagd als gevraagd diensten of producten. Vervolgens vindt de directie dat de dienst overal ingevoerd moet worden, een voorbeeld daarvan is 'Buurt Bestuurt'. De ontwikkelde dienst is lang niet altijd het maatwerk waar het gebied om vraagt, volgens de samenwerkingspartners. Het is een product dat is ontwikkeld en de praktijk moet het dan maar afnemen. De aanpak is sterk geïnstitutionaliseerd en de praktijk geeft aan dit als een probleem te ervaren. Een probleem wordt niet maatgericht aangepakt. De mening overheerst dat zowel de gemeenteraad als de diensten zoals de directie gebiedsgericht mogen werken. Het ontbreekt aan bottom-up opbouwen van beleid en dit werkt negatief uit in het behalen van de resultaten zoals genoemd in een iWAP.

Het gevoel wat ook in de praktijk heerst ten aanzien van het steeds nieuwe producten ontwikkelen is dat het bestaande beleid te weinig geëvalueerd en gemonitord wordt. Het gevoel heerst dat deze stap overgeslagen wordt, waardoor de gedachte bij de invoering van een nieuw instrument zoals het DIN 'meer van hetzelfde' is.

Tot slot komt een spanning uit het onderzoek naar voren in het voeren van regie door de deelgemeenten. Voor een deelgemeente is het lastig om regie te voeren op een iWAP terwijl zij zelf ook op de inhoud is betrokken. Voor een regisseur is het van belang om enkel procesmatig betrokken te zijn om op deze wijze duidelijkheid te kunnen scheppen in de rolverdeling. Een regisseur die zowel op het proces als het op de inhoud betrokken is leidt namelijk tot onduidelijkheid. Ook is het voor de deelgemeente lastig om haar regierol op te pakken doordat alle deelgemeenten weer iets anders vragen van bijvoorbeeld de uitvoeringspartners politie en Stadstoezicht. Dit schept voor de uitvoeringspartners onduidelijkheid in de uitvoering, wat het aanpakken van problemen negatief beïnvloed. Een verschillende invulling en inspanning van de iWAP per deelgemeente leidt ook tot onduidelijkheid in de uitvoering. De partij die de regie voert moet zich met het proces bezighouden en niet met de inhoud. Dit schept verduidelijking in de rollen en verantwoordelijkheden.

8.6.2 DE 4 R'EN

Met *richting* geven wordt een bepaalde *ruimte* gecreëerd voor de samenwerkingspartners, wat voor *resultaat* kan zorgen en waarover *rekenschap* wordt afgelegd. Doordat rekenschap wordt afgelegd kan een andere richting bepaald worden. De elementen resultaat en rekenschap nodigen uit tot permanente kritische toetsing van het beleid op haar uitkomsten (het

beleidsleren), maar ook op haar uitgangspunten (Schnabel, 2001:19). Dit weergeeft een cyclisch proces van afstemming tussen de 4R-elementen. Het cyclisch proces is in dit onderzoek nogmaals aangetoond. Tussen richting, ruimte, resultaat en rekenschap bestaan relaties. Deze zijn te destilleren uit de bovenstaande analyse van de elementen.

Het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de ambities van de directie Veiligheid geven 'richting'. Uit het theoretisch kader blijkt dat in veel gevallen ruimte nodig is voor een adequate uitvoering van dat beleid. Het ambitieniveau en daarmee de gekozen richting in de aanpak van het probleem is sterk bepalend voor de rol van de directie Veiligheid. Bij een hoog ambitieniveau zal zij meer op de voorgrond treden om regie te voeren en minder ruimte geven. Dit weergeeft een directe relatie tussen richting en ruimte. Hoe minder ruimte de directie geeft, hoe aannemelijker het is dat zij op de voorgrond treedt. Hoe meer ruimte de directie geeft hoe aannemelijker het is dat zij meer op de achtergrond treedt. Vervolgens zorgt het richting en ruimte geven voor een bepaald soort resultaat en rekenschap. De mate waarin de directie op de voorgrond is, vraagt zij ook in verhoogde mate resultaat wat expliciet en toetsbaar is en de mate van rekenschap is daarmee hoog te noemen. De verbanden zijn ook gelegd en schematisch weergegeven in het schema 3.10 op pagina 39.

Een voorbeeld uit de analyse dat het cyclische proces ook aantoont, is het terugkerende begrip 'onduidelijkheid'. In de praktijk heerst onduidelijkheid over de gekozen richting. De onduidelijkheid (in de richting) werkt door in de mate van duidelijkheid over de te leveren prestaties (resultaat). In dit onderzoek is aangetoond dat wanneer onduidelijkheid over de gekozen richting bestaat, dit leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering, wat van invloed is op het resultaat. Daarnaast hebben de samenwerkingspartners aangegeven te weinig rekenschap in termen van evaluatie te ervaren. Met de afwezigheid van rekenschap kan geen beleidsleren plaatsvinden en kan de richting niet waar nodig worden bijgesteld waar nodig. Met andere woorden, de cyclus wordt niet compleet gemaakt.

8.7 DE VIER CONFIGURATIES

Het analysekader is ingevuld en de verbanden zijn gelegd. De volgende stap is een analyse los te laten op de viertal configuraties onder de noemers daadkrachtige directie, bedrijfsmatige directie, verbindende directie en een selectieve directie. De configuraties verschillen van elkaar in de mate waarin de rol van de directie op de voorgrond (directe rol) dan wel achtergrond (indirecte rol) is. Voor de samenvatting van de configuraties verwijst de onderzoeker u graag naar schema 3.10 op pagina 39.

Het mag duidelijk zijn dat de ambities van Rotterdam hoog zijn. Hoge ambities waarmaken door gebiedsgericht te gaan werken door twee bestuurslagen, dertien deelgemeenten, zeventien diensten en 62 wijken heen is een complexe opgave. Daarbij zijn praktische afspraken, doorzettingsmacht op de juiste plekken, samenwerken en niet naast elkaar werken en een heldere verdeling van taken van cruciaal belang. Om dit te bereiken en de ambities in het VJAP te behalen is de iWAP het instrument om de veiligheid in de wijken te bevorderen. De inhoudelijke ambitie van de directie veiligheid is helder; minimaal een 7+ scoren op de Veiligheidsindex en geen onveilige wijken meer. Het procesmatige accent ligt voor zowel de directie als de deelgemeenten op samenwerking. Een sterke koppeling bestaat tussen de inhoudelijke ambitie en procesmatige ambitie. Zonder samenwerking geen resultaat en zonder doel geen samenwerking.

In de bespreking van de configuraties is de verwachting op basis van de theorie dat een zowel een te hoge als een te lage ambities averechts werkt op het oppakken van de regierol. De directie heeft een hoog ambitieniveau en volgens de theorie zal zij geneigd zijn meer naar de voorgrond te treden om regie te voeren. Daarnaast is uit het theoretisch kader naar voren gekomen dat de vraagstukken waaraan de overheid door middel van beleid tracht sturing te geven vaak wicked zijn. Het is bekend dat bij wicked problemen de consensus over de probleemdefinitie klein is en de zekerheid van de kennis ook. In een veiligheidsnetwerk acteren om hoge ambities te behalen met een rol op de voorgrond is moeizaam door het bestaan van afhankelijkheidsrelaties. Daaraan toegevoegd dat het zeer lastig is om de effecten van veiligheidsnetwerken op de objectieve en subjectieve veiligheid vast te stellen. (Terpstra 2010:66, gebaseerd op Terpstra & Bakker, 2002).

Terpstra (2010:66-69) benoemt de mogelijkheden en knelpunten in de veiligheidsnetwerken. De sterke kanten moeten volgens Terpstra (2010:66) niet alleen gezocht worden in het effect op de veiligheid. De vaak informele en persoonsgebonden relaties tussen de betrokkenen zijn van grote waarde voor het onderlinge vertrouwen wat ten goede komt aan de samenwerking. De informele relaties en het onderlinge vertrouwen maken het mogelijk de verschillen tussen instanties en professionele werkgebieden te overbruggen. Door het overbruggen van de verschillen weten partijen elkaar gemakkelijk te vinden, informatie uit te wisselen teneinde snel en flexibel te reageren op problemen. Op deze manier kan een collectieve verantwoordelijkheidsgevoel onder de betrokkenen ontstaan. Ook kan door de betrokkenheid van meerdere partijen, verschillende invalshoeken op elkaar worden afgestemd en zo te komen tot een meer integrale werkwijze (Terpstra, 2010:66)

De beperkingen en knelpunten die Terpstra (2010:67) benoemt zijn als volgt. Het eerste knelpunt komt voort uit de 'stroperigheid'. Vaak gaat het werken via netwerken stroperig doordat samenwerking veel tijd kost en dat kan ten koste gaan van de daadkracht. Ook verloopt de uitvoering niet altijd conform de plannen en bedoelingen. De betrokken

samenwerkingspartners hebben elk hun eigen agenda, visie en belangen en laten zich vanuit één punt, bijvoorbeeld de gemeente, sturen.

Terpstra (2010:67-68) koppelt een deel van de optredende knelpunten aan het netwerkmodel. Elk netwerkmodel heeft hierdoor zijn eigen 'typische' knelpunten. Het netwerk waarin de directie acteert is getypeerd als een preventief institutioneel netwerk en een reactief institutioneel netwerk. De samenwerkingspartners die deelnemen aan preventieve institutionele netwerken beschouwen hun activiteit daarin vaak niet als kerntaak, maar als 'additioneel'. De taak in het netwerk kan dan worden opgevat als irrelevant voor het bereiken van eigen prestatietargets en daarmee wordt de basis van het netwerk wankelend. Ook kan steeds weer een terugkerende discussie komen over de verantwoordelijke voor de financiering van de preventie maatregelen. De uitdaging in reactieve institutionele netwerken is te komen tot één geïntegreerde werkwijze. Uiteenlopende perspectieven en benaderingen dienen bij elkaar te worden gebracht door het overwinnen van institutionele belemmeringen en belangentegenstellingen. Een samenwerking in een reactieve institutionele netwerk komt pas van de grond als alle samenwerkingspartners het gevoel hebben dat zij daarin winst behalen en bereid zijn de expertise en deskundigheid van de andere samenwerkingspartners te accepteren en te respecteren.

Terugkomend op de configuraties. Een hoog ambitieniveau vraagt om een bedrijfsmatige directie. De directie is dan op de voorgrond getreden om inhoudelijke sturing te geven. Het gevolg daarvan is dat weinig handelingsruimte aan de praktijk wordt gegeven. In een netwerk waar in hoge mate afhankelijkheid bestaat voor het behalen van de ambities past de configuratie van een bedrijfsmatige directie niet of in mindere mate. De rol die het meest aansluit bij de ambities van de directie past niet in de praktijk. De verwachte rol vanuit de praktijk is de selectieve directie. De directie speelt dan een faciliterende rol op de achtergrond. Dit is de tegenovergestelde configuratie dan dat past bij haar ambities. De samenwerkingspartners zien in de praktijk een daadkrachtige directie. Kortom, de rol die de directie aanneemt past zowel niet in de gegeven situatie als bij de praktijk en de ambitie.

9 TER AFSLUITING

“hoe meer beleidsmakers hun greep op de werkelijkheid dreigen te verliezen, hoe naarstiger zij naar gezamenlijke slagvaardigheid streven” (Steden, 2011:12).

9.1 TERUG NAAR DE START

In de inleiding is aangegeven dat de overheid diverse rollen tegelijkertijd uitoefent en daardoor onduidelijkheden kunnen ontstaan doordat de positie, de rol en de taken voortdurend veranderen. Het ontstaan van onduidelijk is ook naar voren gekomen uit dit onderzoek. Voor de samenwerkingspartners is de positie, de rol en de taken van de directie Veiligheid onduidelijk. De spanning tussen de rol van regisseur en tegelijkertijd een samenwerkingspartner is tevens naar voren gekomen. De traditionele ‘verticale’ overheid moet plaats maken voor een meer moderne ‘horizontale’ overheid.

Ook is in de inleiding aangehaald dat bij een nieuwe aanpak of beleid niet altijd even duidelijk is hoe gestuurd wordt en door wie. De aanleiding tot oprichting van een ‘nieuw’ netwerk en daarmee ook de initiatieven, komen uit verschillende richtingen. Daardoor lijkt het vaak een ‘toevallige samenloop van omstandigheden’ met onduidelijkheid in de uitvoering tot gevolg. Het blijvende succes van een nieuwe aanpak hangt niet af van welke kant het initiatief komt, maar bij wie het vervolgens landt. Een blijvend succes hangt sterk samen met de mate waarin uiteindelijk topdown en bottom-up processen in elkaar grijpen. Het welslagen is afhankelijk van zowel de bestuurder als de uitvoerder. De mate waarin de bestuurder en de uitvoering met elkaar communiceren is een belangrijke factor in het functioneren van sturing en daarmee in het functioneren van een netwerk, zo blijkt ook uit dit onderzoek. De rol van de directie Veiligheid als schakelpositie tussen de bestuurders en de uitvoering is hierbij van cruciaal belang. Zij moet hierbij in staat zijn om de ‘bovenlaag’ met de ‘onderlaag’ te verbinden. De huidige manier van sturen door de directie Veiligheid past in mindere mate bij haar ambities. De praktijk vraagt een andere manier.

9.2 DE BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG

De aanzet van dit hoofdstuk is in de vorige paragraaf beschreven. In deze paragraaf zijn de deelvragen die samen de hoofdvraag van dit onderzoek vormen kort beantwoord.

1. Welke ambities heeft de directie Veiligheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?

Naast de ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid bestaat ook de bredere ambitie van het ‘gebiedsgericht werken’. In het vorige collegeprogramma van 2006 – 2010 is het ‘gebiedsgericht werken’ tot uitgangspunt in de werkwijze van de gemeente Rotterdam benoemd. De inhoudelijke ambitie van de directie veiligheid in het lopende veiligheidsprogramma is helder; minimaal een 7+ scoren op de Veiligheidsindex en geen onveilige wijken meer. Het procesmatige accent ligt voor zowel de directie Veiligheid als de deelgemeenten op samenwerking.

2. Op welke wijze geeft de directie Veiligheid invulling aan de ambitie?

Uit het profiel van de directie blijkt op welke wijze zij invulling wilt geven aan haar ambitie. De directie ziet zichzelf als een *producent* en *regisseur* van veiligheid. Producent in de zin dat de directie de gemeentelijke instrumenten en veiligheidsbevoegdheden (als beheerder van die instrumenten) inzet voor een veiliger Rotterdam; regisseur in de zin dat de directie de centrale positie heeft om in gezamenlijkheid met andere partijen te werken aan een veiliger Rotterdam. Met grote uitvoerende partijen in de nabijheid (politie, veiligheidsdiensten, Stadstoezicht, sociale en fysieke diensten) bezit de directie niet primair een uitvoerend karakter. De directie doet wel aan beleidsuitvoering en realiseert beleid in maatwerkbeslissingen en interventies (bestuurlijke maatregelen, gebiedsontzeggingen e.d).

Zoals eerder beschreven zijn de ambities van de directie hoog te noemen. Het waarmaken van de ambities is een complexe opgave. Daarbij zijn praktische afspraken, doorzettingsmacht op de juiste plekken, samenwerken en niet naast elkaar werken en een heldere verdeling van taken van cruciaal belang gebleken. Om de veiligheid in de wijken te bevorderen is de iWAP als instrument ontwikkeld. Een iWAP is een beleidskader waarin beleidsvrijheid is gecreëerd ten behoeve van de lokale situatie verschillende per wijk. De iWAP is het uitvoeringsdocument om gebiedsgericht te kunnen werken.

3. Hoe ervaren de samenwerkingspartners de rol van de directie Veiligheid?

De directie zit in een spanningsvolle dubbelrol. De adviseurs bij directie Veiligheid werken in opdracht van het College en hebben elk hun eigen takenpakket. De rol van directie Veiligheid is onduidelijk geworden voor haar partners. In eerdere jaren was het een machtig apparaat omdat zij over meer middelen beschikte. Een beleidsmedewerker Veilig voegt daaraan toe: “wie betaalt, bepaalt”. Directie Veiligheid wordt vandaag van de dag gezien als een afdeling die vooral raadvragen beantwoordt en het voeden van informatie richting de burgemeester Aboutaleb.

In de praktijk heerst onduidelijkheid over de rol van de directie. De samenwerkingspartners zien de rol van de directie als het faciliteren van de deelgemeente en het beantwoorden van stadsbrede vraagstukken die voor een deelgemeente te 'groot' zijn. Een ondersteunende rol in de vorm van aanleveren van informatie en analyses. De zogenaamde paraplu-functie is benoemd als rol voor de directie. Van de directie mag namelijk worden uitgegaan dat zij het overzicht hebben wat er in de deelgemeenten speelt. De expertise en kennis van de directie is ook vaak benoemd als bruikbare middelen in haar rol.

Op het moment van schrijven is een discussie gaande over de rolverdeling tussen de directie en de deelgemeente. Deze discussie komt voort uit een steeds onduidelijker wordende rol van de directie, aldus de samenwerkingspartners. De rol is diffuus geworden omdat de deelgemeente aan de ene kant het gevoel heeft dat de directie meer naar de gebieden toe trekt door bijvoorbeeld fysiek één dag in de week op het deelgemeentekantoor te werken en aan de andere kant zien zij juist de rol van de directie als een overkoepelende en een stadsbrede. Ook is door de samenwerkingspartners opgemerkt dat de rollen van een ieder in zijn algemeenheid niet duidelijk zijn. Het is namelijk niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid voor wat draagt.

De eventuele sturende rol van de directie is aan de hand van een praktijksituatie geanalyseerd. Over een eventuele sturende rol van de directie is opgemerkt dat de sturing in mindere mate aanwezig is of zelfs ontbreekt. De samenwerkingspartners geven aan de verschillende overleggen te zien als het moment om te sturen voor de directie. Wanneer verder in wordt gegaan op de *verwachte* sturing dat is het antwoord dat eigenlijk niet anders gestuurd kan worden dan op een 'bemiddelende' wijze. Daarmee doelend op het ontbreken van een mogelijke hiërarchische sturing met doorzettingsmacht. De directie had voorheen de doeluitkering Veilig waarmee een afhankelijkheidsrelatie ontstond tussen de directie en de deelgemeente. Ten aanzien van de *verwachte* sturing van de directie is ook opgemerkt dat deze meer het niveau van het proces is gelegen dan op het inhoudelijke niveau. De meerwaarde daarvan is dat een iWAP de verbinding tussen de directie en de wijk kan bevorderen. Met de vergelijking van de toepasbaarheid van de sturingsmodellen kan geconcludeerd worden dat de 'sturing op hoofdlijnen' het ingezette sturingsmodel van de directie is. Deze sturing is modern en topdown ingegeven. Tegelijkertijd blijkt dat deze sturing niet vanuit de praktijk is gevraagd. De gevraagde sturing is de faciliterende welke wel modern, maar bottom-up is ingegeven.

Op basis van de gesprekken met de samenwerkingspartners kan worden gezegd dat de directie een *minimale rol* opvatting heeft. De uitvoering is in deze opvatting een zaak van de professional en de directie fungeert daarin als systeembewaker of als regisseur op afstand. Bij een minimale rol opvatting past een faciliterende regisseur. De faciliterende regisseur is echter in mindere mate teruggevonden in de praktijk. Dit type regie kan aangeduid worden als het passende en vooral het *verwachte* regietype voor de directie. Tussen de verwachte en passende regierol van de directie, de faciliterende regisseur, en de in de praktijk teruggevonden regietype, de visionaire regisseur zit een verschil.

4. *In hoeverre passen de ambities in de visie van de directie Veiligheid op haar rol in het Rotterdamse veiligheidsbeleid?*

Een te concrete ambitie geformuleerd door de directie Veiligheid is haast niet waar te maken doordat zij met een hoeveelheid aan samenwerkingspartners te maken heeft en daar afhankelijk van is. De rol van de directie wordt door haar samenwerkingspartners gezien als een faciliterende. Een concrete ambitie is niet waar te maken wanneer een faciliterende rol is toebedeeld. Een hoog (en concreet) ambitieniveau vraagt om een bedrijfsmatige directie. De directie is dan op de voorgrond getreden om inhoudelijke sturing te geven. Het gevolg daarvan is dat weinig handlingsruimte aan de praktijk wordt gegeven. In een netwerk waar in hoge mate afhankelijkheid bestaat voor het behalen van de ambities past de configuratie van een bedrijfsmatige directie niet of in mindere mate. De rol die het meest aansluit bij de ambities van de directie past niet in de praktijk. De verwachte rol vanuit de praktijk is de selectieve directie. De directie speelt dan een faciliterende rol op de achtergrond. Dit is de tegenovergestelde configuratie dan dat past bij haar ambities. De samenwerkingspartners zien in de praktijk een daadkrachtige directie. Kortom, de rol die de directie aanneemt past zowel niet in de gegeven situatie als bij de praktijk en de ambitie.

9.3 DE AANDACHTSPUNTEN EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek zijn veel facetten van zowel de organisatie als de inhoud van het Rotterdamse veiligheidsbeleid aangehaald en besproken. In de bespreking zijn zowel positieve als negatieve aspecten naar voren gekomen ten aanzien van het beleid en de rol van de directie Veiligheid. De doelstelling van het onderzoek was in de eerste plaats inzicht bieden in de verschillende rollen die de directie Veiligheid aanneemt om haar ambities in het Rotterdamse veiligheidsbeleid waar te maken. Op de tweede plaats was de doelstelling om aandachtspunten te formuleren ten aanzien van de vervulling van de

verschillende rollen en daarnaast of die manier van sturen passend is bij de ambities van de directie Veiligheid. De aandachtspunten voor de directie die zijn voortgekomen uit dit onderzoek zijn in deze paragraaf besproken.

Uit dit onderzoek komt de opvatting naar voren dat de iWAP een ‘papieren tijger’ is geworden met een ‘papieren werkelijkheid’. De iWAP wordt door de praktijk gezien als een invuloefening. De ambities ten aanzien van een iWAP zijn ‘goed’ omschreven op papier, maar in de praktijk werken zij anders uit. Verschillende beelden ten aanzien van de meerwaarde zijn ontstaan. In het Rotterdamse veiligheidsbeleid bestaat de wil om veel concreet te benoemen, zoals in een iWAP de maatregelen per probleem te benoemen en bij voorkeur gekoppeld aan een target. De maatregelen en de problemen zijn dan een jaar van te voren vastgelegd en zo ook het budget. Misschien kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de resultaatgerichtheid in het Rotterdamse veiligheidsbeleid te ver doorgeschoten is. Met ‘te ver’ wordt dan ‘het doel voorbij’ bedoeld. Het formuleren van targets bij de maatregelen is naar de mening van de onderzoeker minder passend op het terrein van veiligheid. Veiligheid is in de eerste plaats een dynamisch onderwerp, het probleem wat vandaag in een wijk speelt hoeft morgen het probleem niet meer te zijn. Ook is veiligheid een thema waar veel factoren op van invloed zijn en is het niet eenvoudig om daar met één maatregel invloed op uit te oefenen en het effect daarvan vervolgens te meten.

Een aandachtspunt hier is gelegen in het besef dat de grenzen van de resultaatgerichtheid naar de mening van de onderzoeker zijn opgezocht en in een iWAP te ver zijn doorgeschoten. De aanbeveling is om naar een vorm te zoeken die niet zozeer het doel heeft om resultaten of targets te benoemen bij de problemen, maar meer de nadruk legt op de problemen die in een wijk spelen en daar oplossingen voor op de ‘plank’ hebben liggen die flexibel kunnen worden ingezet. Op het moment dat een probleem zich in een wijk voordoet dat per deelgemeente of zelfs per wijk de ruimte bestaat om daar flexibel op in te springen.

Met dit aandachtspunt komen we bij de constatering dat de iWAP zelf in de praktijk als inflexibel wordt gezien. Het kunnen anticiperen op (nieuwe) ontwikkelingen moet volgens de praktijk ook voorop staan. Wanneer een trend of een probleem zich verschuift moet eigenlijk een iWAP mee kunnen schuiven om snel te kunnen schakelen. Dit voorkomt dat de praktijk continu achter de feiten aanloopt. Een idee is om een minimale basis aan zorg per wijk te beschrijven en daarbij veel ruimte te creëren voor al het ‘flexibele’ of ‘dynamische’. Met ruimte wordt dan zowel budget als capaciteit bedoeld. Een accountmanager van de directie krijgt dan bijvoorbeeld het mandaat en de verantwoordelijkheid over de vrije ruimte en op basis daarvan kan focus aangebracht worden om een aantal zaken in en wijk aan te pakken. Op het moment van schrijven kan 20% van de inzet ‘flexibel’ worden ingezet maar dient wel een jaar van te voren te zijn vastgelegd in de iWAP. Het percentage voor het inzetten van maatwerk moet naar inziens van de onderzoeker omhoog om meer recht te doen aan het gebiedsgericht werken.

Verder is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat ten aanzien van de invoering van nieuwe instrumenten zoals het DIN, de gedachte ‘meer van hetzelfde’ in de praktijk overheerst. Daarbij is naar voren gekomen dat de mening in de praktijk bestaat dat te weinig beleid, instrumenten en projecten geëvalueerd worden. Een aanbeveling is dat bij de invoering van nieuwe instrumenten, zoals het DIN, de iWAP eerst grondig geëvalueerd dient te worden. Van de iWAP mag voorzichtig worden geconcludeerd dat deze op papier is gelukt, maar in de praktijk is mislukt. Dit hebben de samenwerkingspartners ook ervaren en zien, kort door de bocht geformuleerd, het DIN als een vervanger voor iets wat niet heeft gewerkt. Het DIN maakt in dit verband wellicht een valse start doordat het vertrouwen laag is. Een iWAP wordt vervangen zonder dat bij hen bekend waarom deze eigenlijk vervangen wordt. Dit is de mening die naar voren komt uit dit onderzoek. Waar werkt het DIN wel? Evaluatie kost logischerwijs geld en in tijden van bezuinigingen is dat lastig. De aanbeveling is dan ook om masterstudenten van de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit evaluaties in het kader van hun afstuderen evaluaties uit te laten voeren.

Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat meerdere factoren voor ‘onduidelijkheid’ in het netwerk zorgen. In dit onderzoek is het verband gelegd tussen de organisatieverandering van de directie en de ‘heersende’ onduidelijkheid in het netwerk. Een tweede verband wat in het verlengde ligt van de organisatieverandering is dat de ambities van de directie voor haar samenwerkingspartners onduidelijk zijn. In het verlengde van de onduidelijkheid over de rol van de directie, weten de samenwerkingspartners ook niet waar de directie naartoe wilt. De onderzoeker acht dat het cruciaal voor de uitvoering dat duidelijkheid in het netwerk ten aanzien van de rollen en ten aanzien van de ambities wordt geschept. De wijze waarop is echter complex. Een factor als een organisatieverandering is niet te veranderen. De directie moet zelf ook de verandering doorlopen. De onderzoeker onderkent dat het (te) makkelijk is om de aanbeveling te geven dat meer duidelijkheid moet worden geschept. Duidelijkheid in een netwerk scheppen is niet ‘zomaar’ gebeurd. De aanbeveling is om een verdiepend onderzoek uit te (laten) voeren naar de wijze waarop duidelijkheid in een netwerk kan worden bevorderd.

De aanzet om meer duidelijkheid te scheppen en waarin een aanbeveling is gelegen, is dat de directie zelf de regierol (van de iWAP of van het DIN) op het procesniveau oppakt. Op deze wijze kan de deelgemeente haar focus volledig op de inhoud richten. Doordat de regie op proces en inhoud uit elkaar worden getrokken zal meer duidelijkheid ontstaan over de rollen. Ook ontstaat een verhoogde betrokkenheid van de directie bij de gebieden. Het mag wellicht een open deur genoemd worden maar 'de verbinding blijven zoeken' is tevens een aandachtspunt voor de directie.

In de ambitie van de directie op papier staat beschreven dat zij die regisseur ook wilt zijn. Dat zij een centrale positie inneemt om in gezamenlijkheid met andere partijen te werken aan een veiliger Rotterdam. Ten aanzien van de *verwachte* sturing van de directie vanuit de praktijk is ook opgemerkt dat deze meer het niveau van het proces zien dan op het inhoudelijke niveau. Met het oppakken van de regierol door de directie kan zij ook sturen op dat het beleid, zoals een iWAP, meer op een eenduidige wijze wordt ingevuld door de deelgemeenten. Op dit moment bestaat onduidelijkheid bij de uitvoeringspartners doordat een verschillende invulling en inspanning geleverd wordt per deelgemeente. De uitvoeringspartners zoals de politie en Stadstoezicht werken deelgemeente overstijgend en hebben met verschillende deelgemeenten tegelijkertijd te maken. Meer eenduidigheid zorgt voor meer duidelijkheid naar de uitvoeringspartners toe. Wanneer de regie op procesniveau wordt uitgevoerd door de directie kan het bottum-up invullen van een iWAP ook meer de ruimte krijgen. De kritiek vanuit de praktijk bestaat dat te weinig informatie uit de wijk wordt opgehaald en getoetst. De rol voor de directie is hier om dit te bevorderen en te stimuleren.

In het onderzoek zijn vier rollen dan wel configuraties van de directie besproken. De conclusie uit de bespreking is dat de rol die de directie aanneemt, de daadkrachtige directie, niet past in zowel de gegeven situatie als bij de praktijk en de ambitie. Hierbij opgemerkt dat het theoretische rollen zijn. De *verwachte* rol vanuit de praktijk is de selectieve directie. De keuze in de rol welke de directie wilt spelen hangt van haar focus af. Staat bij haar de ambitie voorop dan is de aanbeveling om meer de rol van de bedrijfsmatige directie te spelen. In het geval dat de praktijk voorop staat is de *verwachte* rol vanuit de praktijk de selectieve directie. Dan is de aanbeveling om deze rol meer te spelen.

Naar inziens van de onderzoeker is de aanbeveling, in combinatie met het oppakken van de regierol, om meer de rol van de selectieve directie te spelen. Dit om recht te doen aan de praktijk en het gebiedsgericht werken. Op de directie bestaat namelijk naar de mening van de onderzoeker en haar samenwerkingspartners de expertise en de kennis om de regierol te vervullen. Om aan te geven wat van de directie wordt verwacht om de selectieve rol te spelen, is in het navolgende kader de rol uiteengezet.

De Selectieve directie

De rol van een selectieve directie wordt getypeerd door processturing op de achtergrond (--). Daarbij geeft zij veel handelingsruimte (++) . Het sturingsmodel wat daarbij past is 'facilitaire sturing'. De *verwachte* en meest passende regisseursrol is de faciliterende regisseur. Het (*verwachte*) resultaat is niet expliciet en toetsbaar (--). Door een selectieve directie wordt in mindere mate rekenschap (-) gevraagd.

In de selectieve benadering is de centrale vraag: in welke mate behoren de taken tot het publieke domein? De inhoud en de grenzen van die taken komen in deze benadering aan bod. De kerntakendiscussie staat in deze benadering centraal (van Sluis e.a., 2006:36).

Bij het model van facilitaire sturing is de vraag voor de centrale overheid hoe het zelfsturende vermogen van andere actoren zoveel mogelijk kan worden bevorderd door middel van facilitering. Hierbij is de taak om te interveniëren in maatschappelijke verhoudingen bij andere overheidsorganisaties belegd en dienen zij zo goed als mogelijk daarin gefaciliteerd te worden. De mogelijkheden en onmogelijkheden van de andere actoren om een bepaald beleid te realiseren staat centraal en niet, zoals in de vorige modellen, de sturingsbehoefte van de centrale overheid (Ringeling:2003:152). Van Sluis e.a. (2006:34) stelt dat deze wijze van sturing alleen tot goede resultaten leidt wanneer de faciliteerder zeer precies op de hoogte is van de bezigheden van de anderen, zodat zij ziet welke problemen zij tegenkomen in de praktijk.

Een stap verder in de facilitaire sturing gaat Korsten (2007:4) met de netwerkbenadering als sturingsbenadering. In de netwerkbenadering wordt sturing gezien als een middel om een geheel aan actoren met wederzijdse afhankelijkheid samen te laten werken aan een oplossing van het probleem. De actoren moeten de afhankelijkheid inzien en evenals dat samenwerking meerwaarde heeft bij het bereiken van de eigen doelstellingen.

Een faciliterende regisseur bezit vrijwel geen doorzettingsmacht en de mogelijkheid ontbreekt om zelf het script te schrijven en stelt zich daarom dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt de ontwikkeling en uitvoering van het script van anderen. Wel kan de faciliterende regisseur de regie uit naam van de andere partijen voeren in vorm van woordvoerder, organisator of coördinator (Pröpper e.a., 2004:16).

Tot slot wil ik, als onderzoeker, de directie een vijftal aandachtspunten meegeven die een belangrijke rol spelen bij de wijze waarop de directie haar regierol invult en haar ambities tracht te behalen. De aandachtspunten zijn mede op basis van het werk van Pröpper et al (2004:6) geformuleerd, namelijk:

- De mate waarin de gemeente in staat is haar **ambitieniveau** af te stemmen op het gewenste regietype bevordert het succes of falen van de regierol. Zowel een te hoog als een te laag ambitieniveau kunnen een optimale invulling van de regierol belemmeren.
- De rol van de **politiek**: prioriteitstoekenning, besluitvaardigheid, continuïteit, betrokkenheid en belangstelling hebben een positief effect op alle vier de regiecomponenten⁸
- De mate waarin de gemeente in staat is duidelijkheid te bieden over de **eigen positie in relatie tot externe partijen** vormt een stimulans voor het organiseren van samenwerking en een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De **interne organisatie**: interne samenhang, adequate communicatie, eenheid van leiding, ambtelijke capaciteit, persoonlijke kwaliteit en de mate van verloop werken eveneens door naar alle vier de regiecomponenten.
- Effectieve regievoering is voor een belangrijk deel afhankelijk van **persoonlijke identificatie**: professionele, enthousiaste en gezaghebbende 'entrepreneurs' binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Wanneer niet of in minder mate aan de bovengenoemde voorwaarden is voldaan, hebben de verschillende rollen die de directie kan aannemen, de bedrijfsmatige, daadkrachtige verbindende en/of selectief, geen meerwaarde.

9.4 DE REFLECTIE

In de inleiding van mijn masterscriptie heb ik mijn verwondering uitgelegd over de wijze waarop professionals in het veiligheidsdomein worden aangestuurd. Mijn verwondering is door het uitvoeren van het onderzoek niet kleiner geworden. Ik heb het vermoeden dat het zelfs groter is geworden. De goedbedoelde opdrachten van 'bovenaf' blijken in de uitvoering niet goed te werken. Dit heb ik als ambtenaar zelfs mee mogen maken en mijn stelling hierin is bevestigd. Mijn ervaring is dat ondanks het ingezette gebiedsgerichte werken nog steeds te topdown vanuit een cijfermatige werkelijkheid wordt gewerkt. De instrumenten die blijken te werken, zoals Buurt Bestuurt, is ontwikkeld vanuit de wijk door een wijkagent. De wijkagent is onder andere de ogen en oren in de wijk die weet wat er echt speelt. Ik ben ook positief verrast door de kennis en ervaring van de Stadsmariniers. Zij zijn ook een goed voorbeeld van een professional die weet wat in een wijk speelt en wat een wijk nodig heeft.

Voor mijn zoektocht heb ik een eigen benadering van het 4R-model ontwikkeld. Het 4R-model is te gebruiken om het gehele proces van sturen inzichtelijk te maken en op basis daarvan een rol te identificeren. Voor mijn masterscriptie heb ik dit toepast op het instrument de iWAP. Mijn uitgebouwde 4R-model is toe te passen op elk instrument waar sturing benodigd is. Het model geeft handvaten om de praktijk systematisch te kunnen beschrijven en knelpunten op te sporen. De typering van veiligheidsnetwerken van Terpstra (2010) blijken wel in mindere mate toepasbaar om de handlingsruimte te kunnen bepalen. Wel is de typering van het te analyseren netwerk te gebruiken om eventuele knelpunten te identificeren. Uit mijn onderzoek komt een duidelijke relatie tussen de vier R'en naar voren. Zonder in herhaling te vallen ben ik van mening dat de relatie in de voorgaande hoofdstukken is aangetoond.

Tot slot dienst opgemerkt te worden dat door de rijkdom aan empirische onderzoeksgegevens het onderzoek breder is geworden dan de hoofdvraag omvat. Ik ben van mening dat het breder worden niet aan de rijkwijdte van de hoofdvraag ligt, maar aan het doorvragen tijdens de interviews. De sfeer die, onder andere door mij, is gecreëerd tijdens de interviews heeft ervoor gezorgd dat de gesprekspartners zich onbevangen voelde om mijn soms kritische vragen vrijuit te beantwoorden.

⁸ De vier regiecomponenten zijn uitgelegd in de derde bijlage van dit onderzoeksrapport.

LITERATUUR

- Beemer, F., P. Krauss, D. Puma, M. van Roost & Y. van Teulingen (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Berenschot: Utrecht.
- Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging, achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma: Den Haag.
- Bogt, H.J. ter, (2005). *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?* Groningen, inaugurele rede 18 april 2005.
- Bootsma, A., A. Oostdijk, A. van Assenbergh & M. van Noort (2008). Rapportage *evaluatie 'Project Veilige Gemeenten'*. Rapport 36073.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H. & E. van Marissing (2011) Het veiligheidsarrangement. In: R. van Steden, *Strategieën van lokale veiligheid – een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Nicis Institute. PP. 81-89
- Bovens, M.A.P. (2005). *Publieke verantwoording: een analysekader*. [http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-1201-222855/Bovens_05_PubliekeverantwoordingEenanalysekader.pdf]. Geraadpleegd op 28 mei 2012.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek*. Kluwer
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Bruijn, A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, H. de. (2010). *Regie in de haarvaten van de stad*. In: Tijdschrift Bestuurskunde 2010, nr. 4, [pp. 46-53].
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004). 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. PP.635-662.
- Cachet, L. & S. Poortman (2012). *Veiligheid en veiligheidsbeleid*. In: P. Marks, A. van Sluis & S. Poortman (2012). *Tussen richting en rekenschap*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers. PP. 19-30
- Castells, M. (2000). *The rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- CCV. *Trendsignalement 2011*. [http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/trendsignalement_2011.pdf] Geraadpleegd op 19 maart 2012.
- Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014 (2010) *Werken aan talent en ondernemen*
- Crosby, B.C., & J.M. Bryson (2005a). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B.C.,& J.M. Bryson (2005b). 'A Leadership framework for cross-sector collaboration.' *Public Management Review*, 7 (2), 177-201.
- Day, P. en R. Klein (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. Tavistock, London.
- Deschouwer, K. & M. Hooghe, M. (2006) *Politiek – Een inleiding in de politieke wetenschappen*. Boom Onderwijs.
- Edelenbos, J. (2011). *Complexiteitsmanagement: introductie*. 8 november 2011

- Edelenbos, J., E.H. Klijn en M.B. Kort (2009). Managing complex process systems: surviving at the edge of chaos. In: G.R. Teisman, L.M. Gerrits & M.W. van Buuren (2009). *Managing complex governance networks*. Routledge: London. PP 172/173, 190/192.
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the Fifth Discipline. Learning within the unknowable*. London: Routledge
- Gemeente Rotterdam (2001). *Versterking veiligheid Rotterdam*. VJAP 2001-2005
[<http://www.rotterdam.nl/directie%20Veilig/PDF/VJAP%202001-2005.pdf>]. Geraadpleegd op 2 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2006). *Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven*. VJAP 2006-2010
[<http://www.rotterdam.nl/directie%20Veilig/PDF/VJAP%202006-2010.pdf>]. Geraadpleegd op 2 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2008a). *Format iWAP deceeber 2008*
[http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/Bestuursdienst/DMC/OIM/concernontwikkelingen/Format_iWAP.DOC]
Geraadpleegd op 1 mei 2012.
- Gemeente Rotterdam (2008b). *Notitie GGW: de uitvoering. 08gr2344a*
- Gemeente Rotterdam (2010a). *Kaderbrief 2010*. Registratie nummer: 468798 / 15 juni 2010
- Gemeente Rotterdam (2010b). *De verandering van Veilig*. 5 oktober 2010, MT directie Veiligheid.
- Gemeente Rotterdam (2010c). *Vertrouwen in veiligheid: meedoen in de stad*. VJAP 2010-2014
[<http://www.rotterdam.nl/directie%20Veilig/PDF/VJAP%202010-2014.pdf>]. Geraadpleegd op 2 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2010d). *Veiligheidsaanpak tot in de haarvaten van de stad*.
[http://www.rotterdam.nl/veiligheidsaanpak_rotterdam] Geraadpleegd op 2 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2011). *Resultaat op Straat*. [http://sjaan.rotterdam.nl/concern:nieuws_over_de_organisatieontwikkeling] Geraadpleegd op 25 mei 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012a). *Organogram directie Veiligheid*.
[<http://www.rotterdam.nl/directie%20Veilig/PDF/Organogram%20directie%20Veiligheid.pdf>]
Geraadpleegd op 10 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012b). *Wat doet een Stadsmarinier*.
[<http://www.rotterdam.nl/tekst:watdoeteenStadsmarinier>] Geraadpleegd op 12 april 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012c). *Rapportage Veiligheidsindex 2012*
[<http://www.rotterdam.nl/BSD/Document/Veiligheid/Rapportage%20Veiligheidsindex2012%20LR.pdf>]
Geraadpleegd op 25 mei 2012.
- Gemeente Rotterdam (2013). *Stadstoezicht staat voor Rotterdam*. [<http://www.rotterdam.nl/kerntaken>]
Geraadpleegd op 1 februari 2013.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Universiteit van Tilburg / KCGS.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons*. Public Administration, 69, pp 3-19.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Muiderberg: Continho.

- Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (Eds.). (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. s ' Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum BV
- Huxham, C. & S. Vangen (2005). *Managing to collaborate, the theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Kickert, W., H. Aquina & A. Korsten (1985). *Planning binnen perken*. Zeist: Kerckebosch.
- Klijn, E.H., J. Koppenjan & K. Termeer (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. In: *Beleid & Maatschappij*, nr. 5, pp. 230-243.
- Klijn, E.H. & M. van Twist (2000). *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. Coutinho: Bussum (is uit een boek)
- Koppenjan J. & E.H. Klijn, (2004). *Managing uncertainties in networks - a network approach to problem solving and decision-making* Routledge: London.
- Korsten, A. (2006). *Samenwerken in ketens en ketenmanagement*.
- Korsten, A. (2007). *De keuze van een sturingsaanpak*. [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/De%20keuze%20van%20een%20sturingsstrategieen%20070107.pdf>]. Geraadpleegd op 13 mei 2012.
- Leeuw, F.L. & G.H.C. van Gils (2000). Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag, In: *Beleidsanalyse*, nr. 1, pp. 4-12.
- Marks, P. & A. van Sluis (2012). *Tussen richting en rekenschap. Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Ministerie van BZK (2002). *Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur. Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie*. Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht organiseren*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1993). *Integrale Veiligheidsrapportage 1993*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2010). *Verantwoording Veiligheid begint bij Voorkomen*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/04/23/tk-5650922-verantwoording-project-veiligheid-begint-bij-voorkomen.html>] Geraadpleegd op 1 mei 2012.
- Mourik, P. van (2005). *De regisserende gemeente*. Alert [www.deregisserendegemeente.nl/documenten/Synopsis_Boek.pdf] Geraadpleegd op 1 mei 2012
- Nota veiligheidsbeleid 1995-1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2 [<http://cdn.ikregeer.nl/pdf/kst-24225-2.pdf>] geraadpleegd op 2 april 2012.
- Ostaaijen, J.J.C. & P.W. Tops (2007). De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam. *Justitiële verkenningen*, jaargang 33, nr. 2. PP 21-30
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press/McGraw-Hill, London.

- Pröpper I., B. Litjens & E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? - Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Ministerie BZK: Partners + Pröpper.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999). *Preadvies, de regiefunctie in gemeenten*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2011). *Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtstaat*. ROB: Den Haag
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid*. SDU uitgevers: Den Haag.
- Ringeling, A.B. (2003). Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang. In V. Bekkers & A. Ringeling, *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. (pp. 143-161). Utrecht: Lemma.
- Romzek, B. S. en M. J. Dubnick (1998) 'Accountability'. In: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Volume 1: A-C. Westview Press.
- Samenwerkende Bewonersorganisaties Rotterdam - Veiligheid in Rotterdam; petitie en nota van toelichting Rotterdam 27 maart 2001. [http://www.rotterdam.nl/samenwerkende_bewonersorganisaties_rotterdam_sbr_] Geraadpleegd op 2 april 2012.
- Scharpf, F.W., B. Reissert and F. Schnabel (1978). Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation, in: K.I. Han and F.W. Scharf (1978). *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*. London: Sage: 57-114.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: SCP.
- SGBO (2002). *Lokaal veiligheidsbeleid: De stand van zaken in 2000*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Sluis, A. van, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuysen & A. Ringeling (2006). *Cijfers en Stakeholders – Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Politie & Wetenschap nr. 32.
- SMVP (2001). *Discussienota van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie – Samen werken aan veiligheid*. [<http://www.smvp.nl/files/samen.pdf>] Geraadpleegd op 13 april 2012.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2013). *Wet van 7 februari 2013* [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33017/stb-2013-76?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4>] Geraadpleegd op 8 maart 2013.
- Stacey, R.D. (1996). *Strategic Management and Organisational Dynamics*. Pitman: London.
- Steden, R. van. (2011). *Strategieën van lokale veiligheid – een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Nicis Institute.
- Steen, M.A. van der, R. Peeters & M.J.W. van Twist (2009). *De Boom en het Rzoom - Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: ministerie van VROM.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50: 17–28
- Stokkom, B. van B, (2011). De problematische regie van gemeenten. In: R. van Steden, *Strategieën van lokale veiligheid – een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Nicis Institute. PP. 67-79.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's wat, wanneer en hoe?*. Boom: Amsterdam

- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: IPIT/Politie en wetenschap.
- Terpstra, J. & I. Bakker (2002). *Met recht lokaal: evaluatie van Justitie in de Buur*. Enschede: IPIT
- Terpstra, J. & R.M. Kouwenhoven (2004a). *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Universiteit Twente, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken. Zeist: uitgeverij Kerckebosch bv.
- Terpstra, J.B. & R.M. Kouwenhoven (2004b). Partners in Veiligheid. *Het Tijdschrift voor de Politie*. jrg. 66, nr. 11, p. 34-39.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business
- Terpstra, J. (2009). *Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken. Over de beperkingen van een perspectief*. Justitiele verkenningen jrg. 35, nr. 1.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. & M. Krommendijk (2011). Wettelijke verankering van gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. In: R. van Steden, *Strategieën van lokale veiligheid – een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Nicis Institute. PP. 53-65
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Tops, P.W., M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis (2010). *Sleuren of sturen – gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. VNG: commissie Bestuur en Veiligheid.
- Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA
- Verkaik, N. (2012). *Gemeenteraad en lokale veiligheid. Over de mogelijkheden van raadsleden om sturing te geven aan het lokale veiligheidsbeleid*. Masterscriptie Bestuurskunde: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vijver, van der. C.D. & R.M. Kouwenhoven (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen – Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen – Deelrapport 2*. Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.
- Visser, R.A., E. van Gemerden, P.A. More & R.C.J. de Roon (2008). *Sturing en samenwerking in Handhavingsprojecten*. Universiteit Leiden.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: University Press.

BIJLAGE 1 – INTERVIEWVRAGEN

Ter introductie minimaal uitleggen:

Ik kijk naar de ambities van de directie Veiligheid en hoe zij deze wil bereiken. Ook kijk ik naar hoe samenwerkingspartners deze ervaren. En in hoeverre de ambities passen in de visie van de directie. Als casus worden de iWAP's gebruikt in het kader van GGW / om dit te reconstrueren zijn de iWAP's als casus gebruikt.

Daartoe vier strategische rollen geformuleerd:

- bedrijfsmatige directie
- daadkrachtige directie
- verbindende directie
- selectieve directie

De vragen: een kritische blik op de rol van de directie.

Richting

Kunt u wat vertellen over uw functie en uw rol daarin mbt de iWAP's?

Wat is uw doel met de iWAP?

Met wie werkt u het meeste samen? En met de directie?

Ruimte

Hoe ziet u de rol van de directie in de iWAP?

In hoeverre werkt u samen met de directie en hoe ervaart u de samenwerking met de directie (in de iWAP)?

Is de samenwerking meer op de inhoud of op het proces gericht?

Vindt u dat zij teveel of te weinig stuurt? Vindt u dat de rol van de directie meer op de voorgrond of op de achtergrond moet zijn?

Beschikt u over voldoende ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de iWAP en de uitvoering? (zo ja, nog ergens behoefte aan? zo nee, wat heeft hij dan nodig?)

Wat denkt u dat de directie Veiligheid met de iWAP wil bewerkstelligen?

Komt dit ook zo over in de samenwerking? Is haar doel duidelijk?

Vindt u dat de manier van werken van de directie past bij het probleem?

Resultaat

Ziet u de iWAP als een waardevolle methodiek ter uitvoering van het veiligheidsbeleid?

Rekenschap

Hoe vindt de terugkoppeling plaats? Is er sprake van tussenrapportages over de voortgang van de iWAP's?

BIJLAGE 2 – GESPREKSPARTNERS

Naam	Dienst	Functie
Saskia Hijman	directie Bestuur en Communicatie	Adviseur, trekker GGW
Rien van der Steenoven	Bestuursdienst	Stadsmarinier Centrum
Marcel van de Ven	Bestuursdienst	Stadsmarinier Hillesluis
Tijs Nederveen	Bestuursdienst	Stadsmarinier Bloemhof
Afke Besselink	directie Veiligheid	Adviseur Strategie & Staf
Eveline de Groot	directie Veiligheid	Coördinator Wijkveiligheid
Peter Groeneveld	directie Veiligheid	Accounthouder
Loes Wesselink	directie Veiligheid	Accounthouder
Theo Kion	Deelgemeente Centrum	Gebiedsmanager Cool & Stadsdriehoek
Ellen Perik	Deelgemeente Centrum	Gebiedsmanager Oude Westen
Ineke van der Meer	Deelgemeente Feijenoord	Gebiedsmanager Midden
Xenia Heemskerk	Deelgemeente Feijenoord	Gebiedsregisseur Bloemhof
Marleen ten Vergert	Deelgemeente Feijenoord	Gebiedsregisseur Hillesluis
Soeniel Bahadoer	Deelgemeente Feijenoord	Projectleider beleid (Beleidsmedewerker Veilig)
Katerina Polychronakis	Deelgemeente Feijenoord	Beleidsmedewerker Veilig
Frank Dut	Stadstoezicht, directie & strategie	Teamleider Toezicht & Handhaving
Rob Bosmans	Stadstoezicht	Clustermanager Centrum
Jan van der Laan	Stadstoezicht	Clustermanager Zuid
Arie de Jong	Politie	Districtchef Feijenoord-Ridderster
Ron den Braasem	Politie	Waarnemend hoofd wijkpolitie FR
Jan de Looze	Politie	Wijkteamchef centrum

BIJLAGE 3 – VIER REGIECOMPONENTEN

Pröpper et al (2004:5-7) onderscheidt een viertal algemene componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten.

- *overzicht* hebben over de situatie (1)
- *verantwoording* nemen voor het geheel en afleggen (2)
- gemeenschappelijke *beleidslijnen* uitzetten (3)
- het organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel (4)

In elk component komen de drie elementen uit de definitie van sturen terug, namelijk: invloed/sturen, het geheel en verantwoording. Bij elk component zijn bijpassende activiteiten geformuleerd om deze ook feitelijk te kunnen invullen. In het onderstaande schema kunnen de regieactiviteiten worden teruggevonden.

Schema Componenten van regie en bijpassende activiteiten

Regiecomponent	Regieactiviteiten
Overzicht over situatie	1. actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	2. verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen (toelichting bieden), zonder zich te verschuilen achter anderen of partieel verantwoording af te leggen over alleen het directe eigen aandeel in het geheel 3. het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel, onder meer door voldoende eigen inzet
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	4. het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel 5. het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren 6. beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen 7. toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	8. actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel 9. actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) 10. toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

Bron: Pröpper, Litjens en Weststeijn 2004:8, 18-19

De vier regiecomponenten en de tien geformuleerde regieactiviteiten bieden procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd. De vraag die daarbij gesteld wordt is: zijn de regieactiviteiten die passend bij de vier regiecomponenten ontplooid? (Ook: wat leveren deze activiteiten op in termen van procesresultaat?) (ontleend aan Pröpper et al, 2004:19).