

# PARTICULIERE VEILIGHEID IN ROTTERDAM



A. BURGHOUT  
OKTOBER 2013



## **PARTICULIERE VEILIGHEID IN ROTTERDAM**

Een onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam bij de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte.



### **Auteur**

Anne Burghout  
349173

### **Opdrachtgever**

Directie Veiligheid  
Gemeente Rotterdam

### **Universiteit**

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde, Publiek Management

### **Eerste lezer**

prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

### **Tweede lezer**

dr. R.F.I. Moody

### **Datum**

28 oktober 2013



Gemeente Rotterdam





# VOORWOORD

*Daar is die dan. De scriptie die je wist dat zou komen is eindelijk hier. Ben ik er klaar mee? Kun je dat ooit echt zijn?*

Zeven jaar, tal van uren computerschermstaren en drie scripties verder werd het wel eens tijd, student af. Nee, het schrijven van een scriptie is nog steeds niet mijn hobby. En hoewel ik die laatste loodjes tot in m'n kleine teen heb gevoeld, vind ik het toch best moeilijk om deze allerlaatste scriptie "Particuliere Veiligheid in Rotterdam" voor het afronden van mijn master bestuurskunde los te laten.

Uiteraard wil ik als eerste Directie Veiligheid gemeente Rotterdam bedanken. Niet alleen voor de mooie afstudeer- en stageplek van eenentwintig maanden, maar ook voor de support om mij nu aan de slag te kunnen laten gaan als trainee. In het bijzonder wil ik Olav Jansen en Rien van der Steenoven noemen, die altijd het vertrouwen hebben gehad in een goede afloop van het S-woord (lees: de scriptie) en in mij als persoon.

Daarnaast wil ik de respondenten hartelijk danken voor hun medewerking aan de interviews en daarmee aan het tot stand komen van deze scriptie. Het was fijn om te merken dat de verschillende partijen deze bereidheid en betrokkenheid toonden.

Dan verdient zeker ook prof.dr. Bekkers een bedankje voor het adopteren van mij. Zonder deze zet was ik nu waarschijnlijk nog steeds bezig met mijn theoretisch kader. Ben blij dat ik de handdoek niet in de ring heb gegooid en met hernieuwde energie begin dit jaar de scriptie weer heb opgepakt. Met uw goede feedback en de kritische noten van dr. Moody heb ik het dan eindelijk gehaald tot het kamertje in het A-gebouw. Nu niet als genodigde, maar als afstudeerder.

Anne Burghout

Rotterdam, 28 oktober 2013.

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>8</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1 AANLEIDING</b> .....	<b>11</b>
<b>1.2 PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>12</b>
<b>1.3 VRAAGSTELLING</b> .....	<b>13</b>
<b>1.4 RELEVANTIE ONDERZOEK</b> .....	<b>13</b>
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie.....	143
1.4.2 Maatschappelijke relevantie.....	14
<b>1.5 OPZET EN WERKWIJZE</b> .....	<b>14</b>
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1 INLEIDING</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2 PARTICULIERE BEVEILIGERS EN VEILIGHEID</b> .....	<b>16</b>
2.2.2 Objectieve, subjectieve, sociale en fysieke veiligheid.....	17
2.2.3 Particuliere beveiligers in de openbare ruimte .....	18
<b>2.3 PARTICULIERE BEVEILIGERS EN VEILIGHEIDSNETWERKEN</b> .....	<b>19</b>
2.3.1 Geweldsmonopolie van de overheid.....	19
2.3.2 Functioneren van het (veiligheids)netwerk .....	20
2.3.3 De rol van de overheid in het (veiligheids)netwerk.....	24
<b>2.4 STURING VAN PARTICULIERE BEVEILIGERS</b> .....	<b>254</b>
2.4.1 Sturingsmogelijkheden .....	254
2.4.2 Visie op sturing .....	25
<b>2.6 DIRECTE STURING</b> .....	<b>28</b>
<b>2.7 NIEUWE VORMEN VAN STURING</b> .....	<b>30</b>
2.7.1 Sturing op in- en outputparameters.....	30
2.7.2 Sturing op grond van incentives .....	32
2.7.3 Sturing op structurering en procedurering van relaties .....	34
2.7.4 Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie .....	36
<b>2.8 THEORIE SAMENGEVAT</b> .....	<b>38</b>
<b>2.8 CONCEPTUEEL MODEL</b> .....	<b>39</b>
<b>3. METHODOLOGIE</b> .....	<b>41</b>
<b>3.1 INLEIDING</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2 CASE STUDY</b> .....	<b>41</b>
<b>3.3 DOCUMENTENSANALYSE</b> .....	<b>42</b>
<b>3.4 INTERVIEWS</b> .....	<b>42</b>
<b>3.5 VERANTWOORDING RESPONDENTEN</b> .....	<b>43</b>
<b>3.6 VALIDITEIT</b> .....	<b>43</b>
<b>3.7 BETROUWBAARHEID</b> .....	<b>44</b>
<b>3.8 BEPERKINGEN</b> .....	<b>44</b>
<b>3.9 RAPPORTAGEWIJZE</b> .....	<b>45</b>
<b>3.10 OPERATIONALISATIE</b> .....	<b>45</b>
<b>4. EMPIRIE</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1 GEMEENTE ROTTERDAM EN VEILIGHEID</b> .....	<b>52</b>
4.1.1. Vijfjarenactieprogramma en veiligheidsindex.....	52
4.1.2. Toezichtmodellen .....	54
<b>4.2 VEILIGHEID EN PARTICULIERE BEVEILIGERS IN ROTTERDAM</b> .....	<b>55</b>
4.3.1 Actoren .....	57
4.3.2 Afhankelijkheden en middelen .....	59
4.3.3 Percepties en doelen.....	65
4.3.4 Strategieën .....	72

<b>4.4 STURING VAN PARTICULIERE BEVEILIGERS .....</b>	<b>75</b>
4.4.1 Politiek ideologische legitimatie .....	76
4.4.2 Sturend vermogen van de gemeente .....	77
4.4.3 Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren .....	78
4.4.4 Het object van sturing en de context van sturing bij particuliere beveiliging .....	80
4.4.5 Kennis en informatie .....	81
4.4.6 Huidige vorm van aansturing particuliere beveiligers .....	82
<b>4.5 KNELPUNTEN AANSTURING PARTICULIERE BEVEILIGERS VERKLAARD .....</b>	<b>85</b>
4.5.1 Knelpunten aansturing functioneren van het veiligheidsnetwerk .....	85
4.5.2 Knelpunten aansturing als gevolg van visie op sturing .....	87
4.5.3. Schema knelpunten .....	88
<b>4.6 ALTERNATIEVE STURINGSVORM(EN) PARTICULIERE BEVEILIGERS .....</b>	<b>89</b>
4.6.1 Context van de gewenste sturingsvormen .....	90
4.6.2 Alternatieve sturingsvorm .....	91
<b>5. CONCLUSIE .....</b>	<b>97</b>
<b>5.1 VEILIGHEID EN PARTICULIERE BEVEILIGERS .....</b>	<b>97</b>
<b>5.2 KNELPUNTEN AANSTURING PARTICULIERE BEVEILIGERS .....</b>	<b>98</b>
5.2.1 Rol van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van Rotterdam .....	98
5.2.2 Aansturing en knelpunten particuliere beveiligers .....	99
5.2.3 Knelpunten verklaard .....	101
<b>5.3 HUIDIGE EN ALTERNATIEVE STURINGSVORM .....</b>	<b>102</b>
5.3.1 Huidige sturingsvorm .....	102
5.3.1 Alternatieve sturingsvorm .....	1024
<b>6. AANBEVELINGEN .....</b>	<b>106</b>
6.1 GEZAMENLIJKE VISIE .....	106
6.2 NETWERKEN CREËREN .....	106
6.3 ROLLEN VERDUIDELIJKEN .....	107
6.4 PROFESSIONELE TOEZICHTHOUDERS .....	107
<b>7. REFLECTIE .....</b>	<b>108</b>
7.1 RESULTATEN .....	108
7.2 VERBETERING ONDERZOEK .....	109
7.3 ANALYSE .....	110
7.4 IMPLICATIES .....	110
7.5 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK .....	110
<b>BRONNEN .....</b>	<b>111</b>
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>115</b>
BIJLAGE I : OVERZICHT RESPONDENTEN .....	116
BIJLAGE II: INTERVIEWHANDLEIDING .....	117

## SAMENVATTING

Particuliere beveiligers zijn in de gemeente Rotterdam niet meer uit het straatbeeld weg te denken en worden ingezet tijdens evenementen, in winkelgebieden en binnen de openbare ruimte. Hoewel de inzet van particuliere beveiligers op zich geen nieuw fenomeen is en het eerste beveiligingsbedrijf in 1902 is ontstaan, heeft de legitimiteit ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte mede dankzij de uitzending van Zembla op 9 december 2011 hernieuwde aandacht gekregen. Het uitgangspunt van lokale veiligheidszorg ligt in rechtvaardigheid en gelijkheid, maar naarmate het aantal beveiligers in de openbare ruimte verder toeneemt, is het mogelijk dat er een waardenconflict ontstaat over het inzetten van een particuliere partij voor het waarborgen van een maatschappelijk belang. In de gemeente Rotterdam wil men vanwege de legitimiteitsvraag wildgroei van particuliere beveiligers in de openbare ruimte voorkomen door als gemeente de sturing naar zich toe te trekken, aangezien zij de partij is die wettelijk verantwoordelijk is voor de veiligheid en de openbare orde in de openbare ruimte. Met het onderzoek in deze scriptie wordt gekeken naar de sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam ten aanzien van particuliere beveiligers, met als doel het beschrijven, analyseren en verklaren van knelpunten die zich voordoen bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond is:

*Welke knelpunten zijn op dit moment aanwezig bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, hoe kunnen deze knelpunten worden verklaard, welke alternatieve sturingsmogelijkheden staan de gemeente ter beschikking en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?*

Om tot beantwoording van deze vraag te komen is in het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek gebruik gemaakt van theorie over visie op sturing, het functioneren van een veiligheidsnetwerk en verschillende sturingsvormen die de overheid in kan zetten om gericht invloed uit te kunnen oefenen. Om tot een verklaring van de knelpunten bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te komen is gekeken naar de visie op sturing die binnen de gemeente Rotterdam bestaat en het functioneren van het veiligheidsnetwerk. Gegeven deze knelpunten en de beschrijving van de huidige sturingsvorm zijn de alternatieve sturingsvormen die de gemeente ter beschikking staan omschreven. Om tot de gedane analyse van het onderzoek uit deze scriptie te komen, is gebruik gemaakt van een combinatie van een documentenanalyse en interviews met veertien respondenten die belangrijke partners vormen voor particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam.

Uit de analyse blijkt particuliere beveiligers bij inzet in de openbare ruimte op drie manieren ingehuurd worden: door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, onder de vorm van een convenant zoals een toezichtmodel en/of door een individuele ondernemer of groep ondernemers.



Bij inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers vindt sturing voornamelijk plaats op basis van directe sturing en sturing op input- en outputparameters. Op het moment dat de inhuur plaatsvindt onder een toezichtmodel ligt de zwaarte van sturing ook op directe sturing en sturing op basis van input- en outputparameters. Er is daarnaast ook sprake van sturing op procedurering en structurering van relaties in die zin dat de doelstellingen in het convenant gezamenlijk worden bepaald en er ook evaluaties worden uitgevoerd op de beschreven doelstellingen. Op het moment dat de inhuur van beveiligers gedaan wordt door een (aantal) ondernemer(s) in bijvoorbeeld een kleine winkelstraat, is de sturingsmogelijkheid van de overheid buiten de directe sturing niet aanwezig, maar heeft de inhurende partij nog wel de mogelijkheid om te sturen op basis van input- en outputparameters.

Gegeven deze huidige wijze van sturing is er gekeken naar een mogelijke verklaring voor de knelpunten die zich voordoen bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte op basis van de visie op sturing en het functioneren van het veiligheidsnetwerk in de gemeente Rotterdam. Hieruit blijkt dat de knelpunten die in de aansturing van particuliere beveiligers ervaren worden, zowel in het functioneren van het veiligheidsnetwerk als de visie op sturing gevonden kunnen worden en er ook een wisselwerking plaatsvindt tussen beiden. De belangrijkste knelpunten die onder het functioneren van het veiligheidsnetwerk geschaard kunnen worden zijn: particuliere beveiligers vallen in sommige gevallen buiten het veiligheidsnetwerk, particuliere beveiligers kunnen bij inhuur door derden niet door de overheid aangesproken worden op hun functioneren bij werk in de openbare ruimte, kennisuitwisseling in bestaande veiligheidsnetwerken is vaak eenzijdig en er is geen sprake van een gezamenlijke taakafstemming. Daarnaast kunnen vanuit de visie op sturing ook een aantal knelpunten genoemd worden: het sturend vermogen van de overheid is niet in alle inhuursituaties even groot, de verschillende actoren uit het veiligheidsnetwerk kennen verschillende visies op de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en de rol van de sturende actor(en) is als gevolg van dubbelrollen niet duidelijk vormgegeven. Deze knelpunten hebben tot gevolg dat de huidige sturingsvorm ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte niet aansluit bij de drie verschillende inzetmogelijkheden.

Op basis van het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek kan geconcludeerd worden dat particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam op drie manieren ingezet kunnen worden: inhuur door de overheid zelf ((deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers), inhuur onder een toezichtmodel en inhuur direct door particuliere ondernemers. Wat hierbij opvalt is dat op het moment dat de overheid de mogelijkheid tot sturing heeft zij deze sturing voornamelijk toepast op basis van directe sturing en sturing op basis van input- en outputparameters, waarbij deze sturingsvormen niet in hun meest pure vorm tot uiting komen. Hierbij kan de verklaring van de knelpunten ten aanzien van de combinatie van deze huidige aansturingsvorm(en) van particuliere beveiligers in de gemeente Rotterdam gezocht worden in zowel het functioneren van het

veiligheidsnetwerk (middelen en afhankelijkheden en de percepties, doelen en strategieën) als in de visie op sturing (politiek bestuurlijke noodzaak en het sturend vermogen van de overheid).

Op basis van de gedane analyse en de daaruit voortvloeiende conclusies wordt de gemeente Rotterdam aangeraden om in de drie verschillende inhuursituaties van particuliere beveiligers in de openbare ruimte de manier van sturing aan te passen om het eigen sturend vermogen te kunnen vergroten. Hierbij wordt benadrukt dat directe sturing en sturing op basis van input- en outputparameters altijd een belangrijke rol blijven spelen bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam. Directe sturing in de zin van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Sturing op basis van input- en outputparameters, omdat particuliere beveiligingsbedrijven werken op basis van contracten, wat de inhurende partij de mogelijkheid biedt voor het maken van resultaatafspraken en evaluatie daarop. Deze sturingsvormen dragen hiermee bij aan de transparantie van in de inhurende partij, wat bij inhuur op de openbare ruimte van groot belang is. De ruimte waar de overheid voor verantwoordelijk is en waar veiligheid als een maatschappelijk belang geldt. Naast directe sturing en sturing op basis van input- en outputparameters mag er als alternatieve sturingsvorm meer aandacht komen voor sturing op structurering en procedurering van relaties. Bij inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers betekent dit meer aandacht voor particuliere beveiligers als veiligheidspartner. Bij inhuur onder een toezichtmodel is er al sprake van een samenwerkingsvorm tussen verschillende veiligheidspartners, maar mag er hernieuwde aandacht komen voor de wederzijdse afhankelijkheid en de dubbelrollen van de gemeente en de politie als toezichthouder en samenwerkingspartner. Bij inhuur door particuliere ondernemers is het in eerste instantie noodzakelijk dat netwerkvorming vanzelfsprekender wordt.

Tot slot zijn er een aantal aanbevelingen te noemen die door de gemeente Rotterdam in overweging genomen kunnen worden bij toekomstige inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Ten eerste is het aan te raden om binnen de gemeente Rotterdam tot een gezamenlijke visie op de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te komen wat het voor beveiligers ook mogelijk maakt om zich verder te kunnen ontwikkelen als professionele toezichthouder. Ten tweede kan het creëren van veiligheidsnetwerken genoemd worden, waarbij het een vanzelfsprekendheid zou moeten zijn om een driehoek te creëren van politie, stadswachten en particuliere beveiligers (zowel op strategisch- als uitvoeringsniveau). Als derde aanbeveling kan het verduidelijken van de rollen van de veiligheidspartners genoemd worden en met name de dubbelrol van politie en gemeente als enerzijds toezichthouder en anderzijds samenwerkingspartner. Tot slot is het aan te raden dat er aandacht is voor de begeleiding die de particuliere beveiligers nodig hebben om zich volledig te kunnen ontwikkelen tot professionele toezichthouder. Met name de gemeente kan hierin een belangrijke rol toegeschreven worden als verantwoordelijke partij voor de veiligheid in de openbare ruimte.

# 1. INLEIDING

## 1.1 AANLEIDING

Wie kent het schilderij van Rembrandt van Rijn niet, 'De compagnie van Frans Banning Cocq', beter bekend als 'De Nachtwacht'. Dit schuttersstuk beeldt de voorloper van het huidige Nederlandse politiebestedel uit. Het doek schetst burgerwachten (nachtwachten) die in tijden van oorlog en oproer in actie kwamen om in te staan voor de veiligheid van de republiek. Rond 1814 besluit de overheid om deze burgerwachten uit hun functie te plaatsen als gevolg van onaanvaardbaar gedrag, zoals dronkenschap en afpersing. De (voormalige) taken van de burgerwachten worden overgeheveld naar een professionele politieorganisatie, de staatspolitie. Op het moment van het ontstaan van deze Nederlandse staatspolitie, hebben een aantal burgerwachten hun activiteiten voortgezet door hun diensten aan betalende klanten te verkopen. Hiermee is het eerste officiële beveiligingsbedrijf in 1902 tot stand gekomen en opgezet door Isaac Beuth (Van Steden, 2007:1).

Hoewel particuliere beveiligers lang buiten het gezichtsveld zijn gebleven, kent de particuliere beveiligingsbranche de vanaf de jaren '80 een flinke groei (Van Steden, 2008). Waren er in 1980 nog 10.000 beveiligers, halverwege de jaren '90 is dit verder uitgegroeid tot 20.000. Op dit moment is Nederland in totaal 31.543 particulier beveiligers rijk, wat betekent dat op elke 526 burgers één particuliere beveiligers staat. Ter vergelijken, voor de politie is deze verhouding één op 461 (CoESS, 2011 en Van Steden, 2002). De beveiligingsbranche in Nederland is uitgegroeid naar 3821 ondernemingen, waarvan 963 in Zuid-Holland, 708 in Noord-Holland en 272 in Utrecht (Kvk, 2012). Deze groei valt toe te schrijven aan een viertal ontwikkelingen. Ten eerste zijn de verwachtingen van burgers ten aanzien van veiligheid in de loop der jaren steeds groter geworden en vraagt de burger om steeds meer veiligheid en het uitsluiten van risico's. Omdat de overheid niet te allen tijde in staat is om de aan de behoeften aan veiligheid bij burgers te voldoen, speelt de beveiligingsbranche hier gretig op in door het aanbieden van toezicht (Van Steden, 2008 en Twist, Verheul & Van der Steen, 2008:6-8). Ten tweede is deze groei toe te schrijven aan overheidsbeleid, waarmee de samenleving gestimuleerd wordt om preventieve maatregelen te nemen tegen misdaad en andere vormen van wanorde en onrust (Van Steden, 2007). Een voorbeeld hiervan is het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002, waarmee wordt bevestigd dat particuliere beveiligers in het publieke domein aanwezig en werkzaam zijn (VPB, 1999:6). Ten derde bestaat sinds 1992 het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding om de samenwerking tussen het bedrijfsleven en de overheid te bevorderen (Van Steden, 2007a:28). Tot slot kan de ontwikkeling van de in 2004 verkregen expliciete toestemming van bestuurlijke instanties om particuliere beveiligers in te mogen zetten voor toezicht in het publieke domein genoemd worden (Van Steden, 2007b en Ministerie van Justitie, 2004). Onderzoek van Terpstra & Kouwenhoven (2004) laat zien dat particuliere beveiligers in die zin ook onderdeel zijn gaan vormen van het veiligheidsnetwerk.

Heden ten dage zijn particuliere beveiligers dus niet meer uit het straatbeeld weg te denken en worden ingehuurd voor toezicht bij grote evenementen, in winkelgebieden en nieuwe gebieden zoals woonwijken; de openbare ruimte. Het laten surveilleren van particuliere beveiligers op straat, in de openbare ruimte, kan echter negatieve consequenties hebben voor de legitimiteit van de veiligheidszorg. In de uitzending van Zembla op 9 december 2011 wordt ingegaan op deze legitimiteitsvraag in termen van geweldsincidenten. Het gebruik van geweld door particuliere beveiligers terwijl zij hier niet toe bevoegd zijn is een voorbeeld van een negatieve consequentie. In het geval van inzet van particuliere beveiligers door de overheid kan die negatieve consequentie betekenen dat het vertrouwen in de rechtsstaat en de legitimiteit van veiligheid aangetast kan worden (Van Steden, 2008:27). Particuliere beveiligers zijn daarnaast, als gevolg van hun beperkte bevoegdheden en vaardigheden, nog niet volledig geaccepteerd omdat hun rol op straat niet geheel duidelijk is. Lokale overheden worstelen dan ook met de principiële vraag of particuliere beveiligers wel in staat zijn om de publieke waarden van veiligheid te garanderen (Van Steden & Boutellier, 2008:26). Zoals Terpstra (2006) ook aangeeft: “terwijl publieke veiligheidszorg zich wil baseren op waarden als rechtvaardigheid en gelijkheid, lijken mechanismen van uitsluiting de belangrijkste manier te vormen waarop private partijen met veiligheidsrisico's omgaan.” Naarmate het aantal particuliere beveiligers binnen de openbare ruimte toeneemt, kunnen er meer waardenconflicten ontstaan waardoor de kans op vragen over legitimiteit van de inzet van particuliere beveiligers ook kan toenemen (Van Steden, 2007a:30).

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

Dat de groei van particuliere beveiliging, ook in de openbare ruimte, doorzet lijkt onvermijdbaar en brengt tegelijkertijd een mogelijke aantasting van de legitimiteit van de veiligheidszorg in Nederland met zich mee. Particuliere beveiligers worden bijvoorbeeld ook in toenemende mate in Rotterdam ingezet voor werkzaamheden binnen de openbare ruimte. De rek in de wettelijke kaders wordt opgezocht door de beveiligingsbranche bij gebrek aan een duidelijke visie van de gemeente op de privatisering van veiligheidstaken (Van Steden, 2002:15 en Van Steden,2007a:30). Hierdoor ontstaat binnen de Rotterdamse politiek angst voor wildgroei van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Situaties die in deze stad alles behalve gewenst zijn: ‘wie betaalt bepaalt’, voor de politie afgesloten woonwijken, door particuliere bewaakte gevangenissen en beveiligers die met wapens door de stad lopen (Van Steden, 2002:14, Van de Bunt & Van Swaaningen, 2005:5, Motie van Heemst, Raadvragen Sörensen, Van Steden 2008:35, Actualiteitenraad, 2012 en Commissie BVM, 2012). Om wildgroei van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te voorkomen wordt gesteld dat de overheid, in samenwerking met politie, de sturing en leiding op particuliere beveiligers meer naar zich toe moet trekken en dat samenwerking van groot belang is (Van Steden, 2007:30, Van Steden 2007a:37, Boutellier, 2011:36 en Terpstra & Kouwenhoven 2004:17-18). Alleen de overheid zou in staat zijn om het anker voor deze samenwerking en sturing te smeden (Van Steden, 2011:272). Ook binnen de gemeente Rotterdam leeft de wens om als overheid de sturing naar zich toe trekken, maar

waarvan de gemeente niet weet op welke wijze er vorm en inhoud aan die sturing gegeven kan worden.

Met het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek wordt inzicht verkregen in sturingsmogelijkheden voor de gemeente Rotterdam bij de inzet van particuliere beveiligers. Dit onderzoek heeft als doel om knelpunten bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam te beschrijven, analyseren en verklaren. Daarbij wordt tevens beoogt om op basis van de analyse aanbevelingen aan de directie veiligheid gemeente Rotterdam te doen met betrekking tot de aansturing van particuliere beveiliging in de openbare ruimte.

### **1.3 VRAAGSTELLING**

Hoofdvraag:

Welke knelpunten zijn op dit moment aanwezig bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, hoe kunnen deze knelpunten worden verklaard, welke alternatieve sturingsmogelijkheden staan de gemeente ter beschikking en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?

Deelvragen:

1. Wat is typerend voor veiligheid in de openbare ruimte en wat betekent dat voor de rol van particuliere beveiligers met betrekking tot veiligheid in de openbare ruimte?
2. Welke vormen van sturing kunnen worden onderscheiden en onder welke condities kunnen deze worden toegepast?
3. Welke rol hebben particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, op welke manier worden zij thans aangestuurd en welke knelpunten doen zich bij die aansturing voor?
4. Gegeven deze knelpunten, welke alternatieve sturingsvormen staan de gemeente Rotterdam ter beschikking voor de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?

### **1.4 RELEVANTIE ONDERZOEK**

#### **1.4.1 Wetenschappelijke relevantie**

Vanuit de wetenschappelijke relevantie bezien is er nog weinig geschreven over mogelijke sturingsvormen ten aanzien van particuliere beveiligers die in de openbare ruimte opereren. Eerder onderzoek over particuliere beveiligers richt zich op de toename van het aantal particuliere beveiligers in de openbare ruimte en de wenselijkheid hiervan vanuit zowel de overheid als burger bezien. Onderzoek van onder andere Van Steden (2002, 2007(a,b) en 2011) Van Steden en Boutellier (2008), Terpstra (2006), de Vereniging van Particuliere beveiligingsorganisaties (1999) en Politie en Wetenschap (2012) tonen aan dat het aantal particuliere beveiligers fors is toegenomen en dat deze

ingezet kunnen worden in de openbare ruimte mits de overheid de sturing meer naar zich toetrekt en het gebruik van geweld een overheidsmonopolie blijft. Hoe deze sturing vorm zou moeten krijgen is echter tot op heden nog niet empirisch onderzocht. Het onderzoek in deze scriptie kan tot nieuwe inzichten leiden over de wijze waarop en de condities waaronder deze sturing plaats kan vinden.

Daarnaast kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kennis en wetenschappelijke theorie op het gebied van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Inzichten verkregen uit het onderzoek uitgevoerd in deze scriptie kunnen een aanvulling geven op bestaande theorie over publiek private samenwerking, hybride arrangementen en samenwerking tussen verschillende toezicht- en handhavingspartijen (Hoogenboom, 1988, Hoogenboom & Muller, 2002, Van Montfort 2008, Van Steden & Boutellier 2008, Terpstra, 2010 en Terpstra 2011). Met name de uitdaging die samenwerking tussen particuliere en publieke partijen voor de sturing met zich meebrengt vormt een aanvulling op bestaande inzichten, omdat dit nog weinig belicht is in de huidige wetenschappelijke literatuur.

#### **1.4.2 Maatschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie vloeit voort uit de gevolgen voor burgers die wildgroei van particuliere beveiligers in de openbare ruimte kan hebben voor de gemeente Rotterdam. Uitsluiting van veiligheid en het in het geding komen van gelijke mate van veiligheid van burgers moet voorkomen worden. Elke Nederlandse burger heeft namelijk recht op gelijke mate van veiligheid, die niet zeker is op het moment dat de er situaties ontstaan zoals de uitersten van *“gated communities”* en *“no-go area’s”* (Van Steden, 2007b:36). Dit doemscenario van ongelijkheid, waarbij de rijken hun eigen veiligheid kopen en de armen daar niet toe in staat zijn, is niet gewenst (Van Steden, 2011:272). De uitkomsten van dit onderzoek kunnen voor de gemeente Rotterdam een houvast bieden om dit scenario te voorkomen en bieden inzicht in mogelijke sturingsvormen met betrekking tot particuliere beveiligers. Het kan bijdragen aan de bredere ontwikkelingen van toezicht en handhaving binnen de openbare ruimte en kan daarmee als voorbeeld dienen voor andere Nederlandse gemeenten die particuliere beveiligers in de openbare ruimte in (willen) zetten. Deze gemeenten kunnen leren van de Rotterdamse ervaringen met betrekking tot het inzetten van particuliere beveiligers. Het onderzoek kan daarnaast ook een bijdrage leveren aan landelijk beleid op particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Het laatste landelijke beleid met betrekking tot particuliere beveiligers in de openbare ruimte komt uit 2004, waarin de minister van het toenmalige ministerie van Justitie in de brief ‘Naar een veiliger Samenleving’ een aantal vereisten gesteld heeft voor het inschakelen van particuliere beveiligers voor toezichthoudende taken in de openbare ruimte (Ministerie van Justitie, 2004).

#### **1.5 OPZET EN WERKWIJZE**

Dit onderzoek is opgebouwd uit een theoretisch, methodologisch en empirisch deel. In hoofdstuk twee, het theoretisch kader, zal de literatuur geschetst worden die ingaat op belangrijke theoretische

concepten voor dit onderzoek, waaronder veiligheid in de openbare ruimte, particuliere beveiligers en mogelijke sturingsvormen. Hieruit volgt een conceptueel model met aansluitend verwachtingen die op basis van de theorie die getoetst zullen worden aan de empirie.

Op basis van het theoretisch kader worden in hoofdstuk drie de theoretische begrippen geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Hierna zal het onderzoek verantwoord worden aan de hand van het onderzoeksdesign en de onderzoeksstrategie, -methoden en –technieken.

Hoofdstuk vier start met de beschrijving van de gekozen casus in dit onderzoek, de gemeente Rotterdam. Deze casusbeschrijving vormt de basis voor dit hoofdstuk, waarin ten behoeve van de leesbaarheid van het onderzoek de resultaten en analyse in hetzelfde hoofdstuk verwerkt worden. De bevindingen en analyse binnen de geselecteerde casus zullen gepresenteerd worden aan de hand van de theoretische concepten en het conceptueel model. Op deze wijze kunnen de bevindingen en de theorie met elkaar vergeleken worden op overeenkomsten en verschillen.

Uit de analyse volgt in hoofdstuk vijf de conclusie, waarin aan de hand van de deelvragen, de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord kan worden.

In hoofdstuk zes zullen enkele aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam ten aanzien van aansturing van particuliere beveiligers gedaan worden. Op deze manier wordt het onderzoek voor de gemeente ook van praktische waarde.

Tot slot zal in hoofdstuk zeven in de reflectie gekeken naar wat de gevonden resultaten van het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek betekenen voor de inzet van particuliere beveiligers, wat de bijdrage is aan de bestuurskunde en welke theoretische dan wel methodologische verbeteringen gedaan zouden kunnen worden op basis van de gevonden resultaten.

## 2. THEORETISCH KADER

### 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden theoretische concepten besproken die in het kader van dit onderzoek belangrijk worden geacht. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de kenmerken van veiligheid in de openbare ruimte en de rol van particuliere beveiligers met betrekking tot de veiligheid. Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op veiligheidsnetwerken, het functioneren van deze netwerken en de rol van de overheid en particuliere beveiligers in netwerken rondom veiligheid. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 besproken wat de sturingsmogelijkheden voor de overheid ten aanzien van particuliere beveiligers zijn en welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan het optreden van de overheid in de vorm van sturing. In het verlengde hiervan wordt in paragraaf 2.5, 2.6 en 2.7 verder ingegaan op mogelijke sturingsvormen ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en de wijze waarop deze sturingsvormen kunnen worden toegepast behandeld. Het theoretisch kader wordt in paragraaf 2.8 afgesloten met de geschetste theoretische verwachtingen en het conceptueel model.

### 2.2 PARTICULIERE BEVEILIGERS EN VEILIGHEID

#### 2.2.1 Veiligheid en openbare ruimte

De vraag wat veiligheid is en de waarborging van veiligheid kan worden gezien vanuit het idee van een zogeheten “*wicked problem*”; een ongetemd politiek probleem waarbij er discussie is over hoe dit precies in elkaar steekt (Hoppe, 1987; Koppenjan & Klijn, 2004:28-29). Bij een “*wicked problem*”, is er niet veel over het probleem en de oplossing voor het probleem bekend. Er bestaan verschillende percepties over de aard, mogelijke oorzaken, oplossingen en effecten van het probleem alsmede beoordelingscriteria ten aanzien van het probleem (Bekkers, 2007:127-128). Deze kenmerken van een ongetemd politiek probleem laten zien dat het probleem onzekerheden met zich meebrengt die op verschillende niveaus kunnen bestaan. Ten eerste inhoudelijke onzekerheid over wat het probleem precies inhoudt en de beschikbaarheid van informatie over het probleem (Koppenjan & Klijn, 2004:19). Ten tweede strategische onzekerheid met betrekking tot de keuzes die verschillende actoren ten aanzien van het probleem maken en hoe zij daarbij reageren op de keuzes en het handelen van andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004:39). Tot slot kan de institutionele onzekerheid genoemd worden waarmee bedoeld wordt dat het probleem voorbij gaat aan de structuur, regels en cultuur van betrokken organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004:69).

Veiligheid is een voorbeeld van een begrip waarvan gezegd wordt dat het lastig te omschrijven valt in één definitie, omdat veiligheid uit verschillende aspecten bestaat en voor iedereen een andere betekenis kan hebben. Het bestaan van deze verschillende percepties, bemoeilijkt het creëren van eenduidigheid. Cachet (2005:143) heeft wel getracht een definitie te geven en omschrijft veiligheid als “(een kans op) een ongewenste verstoring van de situatie binnen een (deel van een) sociaal



*stelsel, die als bedreigend wordt ervaren en/of gepaard gaat met personele of materiele schade.”*

Wat deze definitie laat zien is dat veiligheid wordt beschouwd als geborgenheid en vertrouwdheid waar inbreuk op kan worden gepleegd in termen van risico's en gevaren. Veiligheid wordt daarmee een idealistische onbereikbare situatie, want gevaar dreigt overal en risico's zijn altijd aanwezig (Boutellier, 2011). Iedere plek kent een ander soort (on)veiligheid en gevaren. Zo is er een verschil tussen veiligheid binnen je eigen huis of de veiligheid bij de douane van een vliegveld. Dit onderzoek beperkt zich tot veiligheid in de openbare ruimte. Voordat er verder ingegaan wordt op het begrip veiligheid, volgt eerst een definitie van openbare ruimte op basis van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) : onder openbare ruimte wordt een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Het gaat hierbij om een algemene toegankelijkheid van de plaats zonder belemmeringen. Hieronder zijn volgens de WOM niet inbegrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (Godsdienstvrijheid).

### **2.2.2 Objectieve, subjectieve, sociale en fysieke veiligheid**

Binnen veiligheid kan volgens Stol (2011) kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds objectieve en subjectieve veiligheid en anderzijds tussen sociale en fysieke veiligheid. Een indeling waarbij naar voren komt wat veiligheid in de openbare ruimte inhoudt. Bij fysieke veiligheid staat het voorkomen en beheersen van risico's die branden, ongevallen, crisissen en (natuur)rampen, falende machines en systemen en epidemieën tot gevolg hebben. Volgens Stol (2011) zijn deze risico's altijd van niet-menselijk oorsprong zijn, terwijl Boutellier (2011:28) aangeeft dat het onderscheid tussen een humane en niet-humane bron van onveiligheid niet zo scherp is. Bij elk risico kan volgens Boutellier (2011:28) de vraag gesteld worden of menselijk handelen bijgedragen heeft aan de gebeurtenis of dat menselijk handelen de gebeurtenis had kunnen voorkomen. Sociale veiligheid wordt daarentegen gezien als de mate waarin burgers beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast (van anderen). Het handhaven van de openbare orde, bestrijden en voorkomen van criminaliteit en bevorderen van de maatschappelijke samenhang zijn manieren om die sociale veiligheid te kunnen waarborgen. Hieraan valt af te lezen dat dit type veiligheid met name om veiligheid in de alledaagse verschijningsvorm in de directe leefomgeving draait, daar waar burgers dagelijks mee geconfronteerd worden. Het gaat dan niet alleen om veiligheid in huis, op school en op werk, maar ook om veiligheid in de openbare ruimte (Landman, 2003: 11 en Stol, 2011:48-49).

Binnen zowel sociale als fysieke veiligheid kan subjectieve van objectieve veiligheid onderscheiden worden. Dit onderscheid bestaat uit de mate waarin mensen beschermd zijn (objectieve veiligheid, feitelijkheden) en de mate waarin mensen zich ook beschermd voelen (subjectieve veiligheid, op gevoel) (Stol, 2011:49). Objectieve veiligheid is te typeren als “het meten van uiterlijk waarneembare aan de hand van een vooraf omschreven methode” (Stol, 2011:47). Objectieve veiligheid is gestaafd op cijfers van (on)veiligheidssituaties die zich voordoen, zoals criminele handelingen of

maatschappelijke overlast (Cachet, 2005:142-146 en Landman, 2003:12). Voor elke vorm van veiligheid is er een meetmethode te realiseren en daarmee ook een maat voor objectieve veiligheid. Subjectieve (on)veiligheid richt zich daarentegen op de beleving van burgers van de objectieve veiligheid. Het gevoel van (on)veiligheid hangt samen met gevoel van angst en onzekerheid om slachtoffer te worden van situaties die de veiligheid aantasten. Iedereen ervaart veiligheid en risico's op een eigen manier, wat betekent dat binnen één en dezelfde situatie verschillende mensen een andere mate van veiligheid kunnen ervaren (Stol, 2011:47; Landman, 2003:12).

Hoewel objectieve en subjectieve veiligheid in elkaars verlengde kunnen liggen, is het mogelijke verband niet altijd te leggen. Zo kunnen burgers zich onveilig voelen op een bepaalde plek, terwijl daar naar de maatstaven van de objectieve veiligheid geen problemen zijn. Andersom kunnen er objectief gezien onveilige situaties bestaan, terwijl de burgers in de omgeving daar geen onveilig gevoel hebben. Hierdoor kan gesteld worden dat er niet enkel gehandeld kan worden op basis van alleen subjectieve veiligheid of alleen objectieve veiligheid (Stol, 2011:47-48).

### **2.2.3 Particuliere beveiligers in de openbare ruimte**

Particuliere beveiligers, één van de partners uit de veiligheidsnetwerken, zijn er in alle soorten en maten, van manbewaking en recherchebureaus tot installateurs van alarmapparatuur en alarmcentrales. Het onderzoek in deze scriptie richt zich op de grootste sector van de particuliere beveiligingsmarkt, manbewaking en particuliere toezichthouders in het bijzonder. Bij manbewaking wordt in eerste instantie gedacht aan de particuliere beveiligers die ingezet worden in winkelcentra, in kantoorpanden en op luchthavens; de klassieke beveiligers (Van Steden, 2007a:28). Naast deze groep bestaat de sector van particuliere toezichthouders: particuliere beveiligers die op straat, in de openbare ruimte, surveilleren en in sommige gevallen zelfs handhaven op regelgeving en verordeningen. Dit type beveiligers dragen een donkerblauw uniform met een zilveren V-teken, kennen geen geweldsbevoegdheid en zijn onbewapend, mogen honden inzetten voor hun werk, kennen zowel private als publieke opdrachtgevers en bieden hun diensten aan tegen betaling. Hoewel de klassieke beveiligers hun autoriteit ontlenen aan huisregels en toegangsvoorwaarden van de organisatie, denk aan vliegvelden waar burgers impliciet hun toestemming tot fouilleren verlenen, ligt dit bij particulier beveiliging in de openbare ruimte anders. Binnen de openbare ruimte kennen beveiligers geen enkele andere bevoegdheid dan de burgerbevoegdheden: zij hebben geen geweldsbevoegdheid, bij een ontdekking op heterdaad mag de verdachte aangehouden worden en de verdachte dient overgedragen te worden aan een opsporingsambtenaar (Van Steden, 2007a:28; Wpbr; Rpbr; Sv).

## 2.3 PARTICULIERE BEVEILIGERS EN VEILIGHEIDSNETWERKEN

Veiligheid en het waarborgen daarvan is van oudsher een taak van de overheid. In de loop der jaren is dit beeld over veiligheid sterk verschoven. De behoefte aan veiligheid en het uitsluiten en afweren van risico's is sterk toegenomen. Hoewel risico's van hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen niet volledig te vermijden zijn, verlangt de burger hier wel naar (Beck, 1992:21). In de vraag naar veiligheid wordt de overheid door burgers hierop aangesproken. Het vermogen van de overheid om in deze veiligheid te voorzien is op dit moment aan verandering onderhevig. Garland (2001) spreekt in deze context ook wel van een nieuwe veiligheidscultuur. Een cultuur waarbij de overheid zich in een spagaat bevindt tussen enerzijds terugtreden en anderzijds optreden. Aan de ene kant pleit de overheid voor meer strafrechtelijke oplossingen zoals interventies, toezicht en zwaardere straffen. Aan de andere kant is diezelfde overheid zich er van bewust dat zij in de zorg voor veiligheid ook andere partijen nodig heeft, waarbij ook burgers wordt gevraagd zelf verantwoordelijkheid in veiligheid te nemen (Boutellier, 2011:34; Van de Bunt & Van Swaaningen, 2005:5; Terpstra, 2011:42). Niet langer is alleen de overheid leverancier of producent van veiligheid in de openbare ruimte. Naast politie zijn ook andere toezichthouders en handhavingspartijen de openbare ruimte binnengetroten. Buitengewone opsporingsambtenaren, straatcoaches, buurtvaders en ook particuliere beveiligers zijn niet meer uit het Nederlandse straatbeeld weg te denken (Boutellier, 2011:29; Van Steden, 2011a:17). Deze andere partijen, zowel publiek als privaat krijgen met de toetreding tot de openbare ruimte naast de politie een rol in de aanpak van (on)veiligheid. Rondom veiligheidsproblemen ontstaan vervolgens samenwerkingsverbanden tussen verschillen publieke en private partijen, meestal op lokaal niveau; in winkelcentra, rond horecagebieden en op bedrijventerreinen. Door deze netwerken worden burgers en het bedrijfsleven medeverantwoordelijk voor de veiligheidszorg (Terpstra, 2010:48).

### 2.3.1 Geweldsmonopolie van de overheid

Veiligheid en het waarborgen van veiligheid wordt in Nederland gezien als een basisbehoefte waarvoor de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. Met het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' uit 1985 vraagt het toenmalige kabinet steun aan het bedrijfsleven en de burgers om de criminaliteit in te dammen. Dit heeft tot gevolg gehad dat niet alleen meer politie en justitie werken aan het verminderen van criminaliteit, maar dat ook andere partijen zoals jeugdzorg, scholen en buurtinitiatieven hieraan een bijdrage leveren. Garland (2001) noemt dit ook wel responsabilisering, waarbij de samenleving gezamenlijk voor het waarborgen van de veiligheid zorgt. De vraag van de overheid aan de burgers en het bedrijfsleven om veiligheid en het bestrijden van criminaliteit samen aan te pakken, verandert ook de rol van de overheid als autonoom en dirigistisch orgaan naar een meer ondernemende overheid die de netwerksamenleving op afstand tracht te sturen (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2005:6-7). Hoewel de overheid zelf een beroep heeft gedaan op de particuliere sector en burgers, zijn er tegelijkertijd grenzen gesteld aan de privatisering van de veiligheidszorg en

privatisering van het strafrecht. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen veiligheid in termen van handhaving en toezichthouden. De grenzen die worden gesteld aan privatisering zijn met name gericht op handhaving en zijn bedoeld om situaties zoals in Amerika, waar beveiligers met wapens over straat lopen, te voorkomen. Dit betekent dat de grenzen voornamelijk betrekking hebben op het in overheidshanden houden van het geweldsmonopolie (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2007:7 en De Mulder & Kleve, 2005:97). De staat is namelijk de enige organisatie die de mogelijkheid heeft tot het legitiem aanwenden van fysiek geweld, omdat het gebruik van geweld op deze manier democratisch geborgd is (Ringeling, 1190:61). Het niet aan willen aantasten van veiligheid als publieke taak wordt versterkt door het onderscheid dat gemaakt wordt in publieke en private ruimte, waarbij het idee is dat de overheid zorgdraagt voor de publieke ruimte en de beveiliging van private ruimte een taak zijn voor particuliere partijen. Dit terwijl de scheiding tussen publieke en private ruimte niet altijd zo helder is (De Mulder & Kleve, 2005:98). Privatiseren van veiligheid lijkt hiermee een gevoelig onderwerp, in die zin dat er de angst bestaat dat er een tweedeling komt in de samenleving: een groep die de veiligheid wel kan betalen en een groep die dat niet kan (De Mulder & Kleve, 2005: 96 en 99).

Hoewel het staatsmonopolie op veiligheid, voor wat betreft handhaving, tot nu toe nog steeds in overheidshanden ligt en van terugtrekking van de overheid hierop geen sprake lijkt (Blad, 2005:21), is op het gebied van toezicht plaatsgemaakt voor netwerkachtige structuren waarin overheden, bedrijven en burgers met elkaar samenwerken ter bescherming van hun veiligheid (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2007:6 en Van Steden 2011:269-270). De veiligheidszorg is hiermee niet langer alleen een taak en verantwoordelijkheid voor de overheid, maar komt tot stand rondom samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2007:8 en 15). Op het moment dat er langdurige samenwerkingsverbanden rondom een beleidsprobleem ontstaan, zoals veiligheid, kan er gesproken worden van een netwerk. Een netwerk kan daarbij gedefinieerd worden als: *“more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed. Maintained and changed through a series of games”* (Koppenjan & Klijn, 2004:69-70). In lijn met deze definitie, omschrijft Van Steden (2011:272) een netwerk als een *“geheel van min of meer interdependente actoren die met enige duurzaamheid zijn betrokken bij een bepaald beleid, programma of de aanpak van een problematiek”*.

### **2.3.2 Functioneren van het (veiligheids)netwerk**

Veiligheid is een maatschappelijk belang waar door de overheid sterk op ingezet wordt. Wettelijk gezien draagt de gemeente de verantwoordelijkheid en heeft zij de regietaak op de lokale veiligheid. Doormiddel van de lokale gezagsdriehoek (burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie), wordt deze regietaak vormgegeven. Om de veiligheid binnen een gemeente te kunnen waarborgen, werken de verschillende handhavings- en toezichtspartijen niet in een sociaal vacuüm, maar vormen

zij in toenemende mate onderdeel van netwerken waarin zowel publieke als private partijen deelnemen. De observatie van Terpstra & Kouwenhoven (2004) dat particuliere beveiligers onderdeel zijn geworden van deze veiligheidsnetwerken raakt aan de discussie hoe er vervolgens aangestuurd moet worden op autonome partijen en de particuliere beveiligers in het bijzonder, die een van origine klassieke overheidstaak uitvoeren (Van Steden, 2011:271). De kenmerken van een veiligheidsnetwerk (horizontale gezagsverhoudingen, hulpbronnen verspreid over verschillende partijen en verscheidenheid percepties) staan daarmee op gespannen voet met het laten uitvoeren van veiligheid door een particuliere partij en het niet willen aantasten van veiligheid als een publieke taak. De kenmerken van een netwerk kunnen hiermee een verklaring vormen voor de knelpunten die ervaren worden in de aansturing van particuliere beveiligers.

In veiligheidsnetwerken kunnen er een aantal functies van een netwerk onderscheiden worden die van invloed zijn op de dynamiek van het veiligheidsnetwerk en daarmee de mogelijkheden voor de overheid om particuliere beveiligers in de openbare ruimte aan te sturen. Op het moment dat de particuliere beveiligers een rol gaan vervullen in het waarborgen van veiligheid, ontstaat er een andere mix van publieke en private partijen die aangestuurd zal moeten worden. Een partij die zich zowel coöperatief als concurrerend op kan stellen, waardoor de overheid in het bestaande netwerk niet meer volledig grip heeft op de situatie.

### ***Actoren***

Een netwerk bestaat uit een groot aantal partijen, die ieder een actor vormen. Koppenjan & Klijn (2004:45) gebruiken deze term, omdat een actor een organisatie, een groep of een individu kan zijn. Hierbij kan een individu een inwoner zijn, maar ook een onderdeel van een groep of organisatie. De activiteiten van de actoren kunnen zowel plaats vinden in het private domein, het (semi-)publieke domein als in beide domeinen tegelijk plaatsvinden (Koppenjan & Klijn, 2004:45). Veiligheidsnetwerken in het bijzonder bestaan uit een groot aantal (semi-)publieke en private partijen. Omdat veiligheid in beginsel een overheidstaak is, vormt de overheid bij het ontstaan van veiligheidsnetwerken één van de actoren binnen het netwerk naast andere partijen.

### ***Afhankelijkheden en middelen***

Binnen een netwerk zijn rondom een probleem of beleidsthema verschillende actoren betrokken. Deze verschillende actoren zijn op zichzelf autonoom en streven hun eigen belang en beoogde doelen na in het netwerk. De verschillende actoren worden in een netwerk met elkaar verbonden doordat zij van elkaar afhankelijk zijn. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren wordt gecreëerd als gevolg van het feit dat voor de realisatie van de beoogde doelstellingen de actoren elkaars middelen nodig hebben. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door het belang dat iedere actor hecht aan de middelen en de mate waarin het de middelen vervangen kunnen. Hierbij kunnen de volgende

middelen worden onderscheiden die verspreid zijn onder de verschillende actoren (Koppenjan & Klijn, 2004:47 en 144):

- Financiële middelen  
Belangrijk bij het kunnen dekken van organisatorische kosten die bij het besluitvormingsproces van *'wicked problems'* meekomen.
- Productiemiddelen;  
Vaak zijn dit eerder gedane investeringen van de actoren. Te denken valt aan personeel, materiaal, apparatuur en ICT voorzieningen;
- Competenties  
Dit betreft de formele dan wel juridische bevoegdheid en autoriteit tot het maken van bepaalde beslissingen. Dit middel is vaak in handen van een (semi-)publieke actor;
- Kennis  
Kennis kan enerzijds aanwezig zijn in de vorm van documenten (expliciet) en anderzijds in de vorm van ervaring (impliciet);
- Legitimiteit  
Sommige actoren hebben de mogelijkheid om legitimiteit te geven of te ontzeggen aan besluiten die worden genomen om moeilijke problemen op te lossen (Koppenjan & Klijn, 2004:144-145).

Op het moment dat er sprake is van complexe problemen is een combinatie van bovenstaande middelen nodig die verspreid zijn over verschillende actoren binnen het netwerk. Hierdoor kan er een situatie ontstaan waarbij de afhankelijkheden asymmetrisch zijn verdeeld over de actoren. Daarnaast is het van belang dat alle actoren zich bewust zijn van hun afhankelijkheden, Dit is niet altijd het geval, waardoor zij hun eigen invloed kunnen overschatten en daardoor hun eigen belangen niet voldoende vertegenwoordigt krijgen in het netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004:47).

### ***Percepties, doelen en strategieën***

Op het moment dat actoren erkennen dat zij afhankelijk van elkaar zijn voor de realisatie van hun eigen doelstellingen, zullen zij strategieën ontwikkelen: *"actions or intentions for actions aimed at influencing (the behaviour of) other parties, the content of problem formulations and/or the solutions considered, or the development of the problem solving proces"* (Koppenjan & Klijn, 2004:47). Actoren baseren de keuze voor een strategie op de percepties die zij hebben. Actoren kennen, in het geval van complexe problemen verschillende percepties over:

- Problemen  
Actoren hebben verschillende ideeën over de aard, urgentie en de betekenis van het probleem;
- Oplossingen  
Verschillende oplossingen als gevolg van de voor- en nadelen die sommige oplossingen voor actoren hebben;

- Andere actoren

Er kunnen verschillende percepties bestaan over andere actoren in de omgeving, als gevolg van de doelen die actoren zelf nastreven, de middelen waar ze zelf over beschikken en de strategieën die ze willen gebruiken;

- Omgevingsontwikkelingen

Actoren kunnen verschillende opvattingen hebben over de aard en betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Percepties over problemen, oplossingen, andere actoren en omgevingsontwikkelingen kennen een bepaalde stabiliteit als gevolg van eerdere ervaringen van de actoren. Toch is het mogelijk dat deze perceptie verandert door een ingrijpende of bedreigende verandering in de omgeving. De percepties die bestaan zullen wel altijd het uitgangspunt vormen voor de beoogde doelen en strategieën van de actoren. Op het moment dat de perceptie verandert, zal dit ook van invloed zijn op de doelen en strategieën, waardoor er binnen het (veiligheids)netwerk dynamiek ontstaat (Koppenjan & Klijn, 2004:48-49). Een dynamiek die versterkt wordt door de doelen en strategieën die de verschillende actoren hebben.

Doelen van actoren worden gevormd door (een deel van) de percepties. Dit betekent dat de perceptie van actoren over de importantie van bepaalde problemen hen beïnvloeden om andere keuzes te maken dan hun perceptie in eerste instantie doet vermoeden. Doelen zijn in die zin dan ook concreter dan percepties, omdat deze een bepaalde keuze impliceren en geformuleerd zijn in meer operationele termen (Koppenjan & Klijn, 2004:48). Omdat de actoren van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van (hun eigen) doelen gebruiken zij strategieën om elkaars gedrag te beïnvloeden. De strategieën van actoren zijn hiermee niet per definitie ook coöperatief. Het kan juist voor sommige actoren aantrekkelijk zijn om een proces te stagneren of juist te bevorderen afhankelijk van de bijdrage die de kant die het beleid op beweegt al dan niet levert aan het doel van de actor. Er zijn volgens Koppenjan & Klijn (2004:49) vijf soorten strategieën te onderscheiden die actoren in kunnen zetten. Deze strategieën zijn niet statisch en actoren kunnen beslissen in verschillende fase van het proces andere strategieën in te zetten:

- *Go alone strategies*: bij dit type strategie heeft iedere actor voor zichzelf bepaald welke oplossing het beste bijdraagt aan het oplossen van het beleidsprobleem, waarbij er geen rekening wordt gehouden met de wederzijdse afhankelijkheid met andere actoren. Deze strategie kan enerzijds leiden tot het bereiken van de voorkeursoplossing. Anderzijds kan deze strategie ook leiden tot weerstand van de andere actoren uit het netwerk;
- *Conflictual strategies*: deze strategiesoort heeft als doel het verhinderen of blokkeren van door andere actoren gewenste oplossingen of beleidsmaatregelen;
- *Avoidance strategies*: bij deze vorm van strategie vertonen partijen een passieve houding of proberen om conflicten te vermijden, omdat ze of niet geïnteresseerd zijn of omdat zij de kosten die de beleidsoplossing met zich mee brengt niet willen dragen;

- *Cooperative strategies*: bij deze strategie onderkennen alle actoren de afhankelijkheid van externe actoren proberen zij andere partijen te interesseren voor hun plannen om tot slot een zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken voor zichzelf door middel van onderhandeling;
- *Facilitating strategies*: deze strategieën zijn gebaseerd op het idee dat samenwerking nodig is om een oplossing te bereiken die voor iedere partij voordelig is. Het uitgangspunt is dat partijen samengebracht worden en bij het ontstaan van conflicten bemiddeld wordt. De keuze voor deze strategie kan voorkomen uit inhoudelijke belangen van een actor of vanuit de overweging om transactiekosten zo veel mogelijk te beperken.

### 2.3.3 De rol van de overheid in het (veiligheids)netwerk

De uiteindelijke besluitvorming binnen een netwerk vindt plaats binnen een arena, waarin iedere actor zijn strategie uitvoert om de voor hem belangrijke doelen te kunnen behalen. Hierbij kent iedere actor kent een realisatie of hindermacht binnen het netwerk. Het veiligheidsnetwerk met de overheid als actor, laat zien wat de functies van het netwerk kunnen betekenen. Veiligheidsnetwerken bestaan uit een groot aantal (semi-)publieke en private partijen die wederzijdse afhankelijk van elkaar zijn. De overheid maakt deel uit van deze netwerken als één van de actoren. Wood & Shearing (2009) noemen dit ook wel *nodal governance of security* waarbij de overheid en politie slechts *'one node among many'* is. Veiligheid kan volgens deze nodale opvatting alleen gerealiseerd worden als de overheid zich geen bijzondere, centrale positie toebedeeld, maar wordt gezien als "één van de vele knopen in de wirwar van partijen en relaties" (Wood & Shearing, 2007 en Terpstra, 2011:47). Terpstra (2009:121) stelt echter dat het een misverstand is om de overheid slechts te beschouwen als één van de vele knopen in het netwerk. Gemeenten hebben namelijk vanuit het lokale veiligheidsbeleid officieel de regietaak. Deelname van de overheid in een veiligheidsnetwerk kan daardoor een spanning met zich mee kan brengen in het netwerk als geheel en voor de rol van de overheid in dat netwerk specifiek (Ringeling, 1990:61). Veiligheidsnetwerken kennen naast de gelijkwaardige, horizontale verhoudingen ook hiërarchische relaties tussen de overheid en andere publieke of private partijen (Hill & Lynn, 2004:2). Op het moment dat overheden deelnemen in een netwerk ontstaat er spanning tussen het netwerk en de overheid. Het gevaar is dat de overheid eigenlijk niet als gelijkwaardige partner beschouwd kan worden. De overheid heeft namelijk meer middelen en bevoegdheden tot haar beschikking om haar wil op te kunnen leggen en is in staat om als gevolg van haar rationele, exclusieve zwaarmacht andere actoren te dwingen: *"de staat is een organisatie die met succes aanspraak maakt op het monopolie van de legitieme aanwending van fysiek geweld voor en namens de maatschappij"* (Ringeling, 1990:61). Dit wordt ook wel doorzettingsmacht genoemd, waarbij de positie, rol en sturingsmogelijkheden van overheden, en daarmee ook gemeenten, in veiligheidsnetwerken wordt bemoeilijkt als gevolg van het bestaan van machtsongelijkheid (Van Steden, 2011a:12, Bekkers, 2007:114 en De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991:171).



## 2.4 STURING VAN PARTICULIERE BEVEILIGERS

### 2.4.1 Sturingsmogelijkheden

Particuliere beveiligers spelen een rol in de veiligheid in de openbare ruimte. Veiligheid wordt daarbij gezien als een maatschappelijk vraagstuk waarvoor de overheid in beginsel verantwoordelijk voor is. Door middel van beleid tracht een overheid sturing te geven aan maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen om doelgericht in te grijpen in de sociale werkelijkheid. De vraag die hierbij opkomt is of meer of mindere overheidsbemoeienis met betrekking tot het maatschappelijk leven noodzakelijk is. Het gaat hierbij om de spanning tussen de verwachtingen vanuit de maatschappij ten aanzien van de overheid enerzijds en de taken waar de overheid daadwerkelijk verantwoordelijk voor is anderzijds (WRR, 1983:9 en Bekkers, 1994:59-60). De samenleving wil steeds meer, maar de overheid kan steeds minder, er ontstaat een overvraging van beleid. Dit stelt de mogelijkheden tot sturing door de overheid op de proef (Bekkers, 2007:99). Het aantal sturingsmogelijkheden van de overheid blijft namelijk achter bij de behoefte aan sturing op maatschappelijke processen. Dit verschil brengt een spanning met zich mee in het functioneren van overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties zijn de plaats waar maatschappelijke problemen worden neergelegd, omdat deze problemen bijvoorbeeld een collectief karakter hebben, omdat oplossingen om bepaalde bevoegdheden vragen waarover alleen de overheid beschikt of omdat de problemen worden doorgeschoven naar de overheid. In die gevallen zal de overheid een sturende rol op zich nemen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991: 1-2). Op een aantal terreinen blijft overheidsbemoeienis bestaan of neemt deze zelfs toe. Veiligheid is één van deze terreinen. Het gegeven dat de overheidsbemoeienis toeneemt, veronderstelt niet dat mogelijkheden tot sturing op die terreinen door de overheid evenredig toenemen. Tussen de vraag en het aanbod van sturing bestaat dus een spanning. Op het moment dat de overheid toch besluit zich terug te trekken, kan dit uiteindelijk leiden tot minder verwachtingen ten aanzien van de overheid, omdat het verwachtingspatroon vanuit de samenleving wordt bijgesteld (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991: 1-2).

### 2.4.2 Visie op sturing

Aan sturing liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag die bepalend zijn voor de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van het optreden van overheid. Het optreden van de overheid in de vorm van sturing kan gezien worden als “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context.” De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan sturing bepalen hoe er naar sturing door de overheid gekeken kan worden (Bekkers, 2007:92).

#### ***De politiek-bestuurlijke noodzaak van sturing***

Het al dan niet ingrijpen van de overheid impliceert een bepaalde mate en vorm van sturing. Dit ingrijpen, of het juist niet ingrijpen, door de overheid vereist politieke en bestuurlijke legitimatie.

Deze legitimatie wordt gecreëerd door te refereren aan waarden die alleen door de overheid gewaarborgd kunnen worden door een bepaalde positie en rol aan te nemen ten aanzien van andere partijen, zowel publiek als privaat (Bekkers, 2007:92). Gelijkheid en bescherming tegen uitsluiting zijn een voorbeeld van realisatie van waarden waarbij ingrijpen door de overheid noodzakelijk wordt geacht.

#### ***Sturend vermogen van een actor***

Deze veronderstelling heeft betrekking op de vraag of de overheid ook in staat is om te sturen op maatschappelijke ontwikkelingen. Sturend vermogen heeft in deze zin betrekking op “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, 2007:93 en Bekkers, 1994:25).” Het sturend vermogen wordt in beginsel bepaald door de organisatiestructuur en de cultuureigenschappen van de actor. Een gemeente die een structuur heeft die meer vraaggericht werkt, gericht op burgers en wijken, kent een groter sturend vermogen dan een gemeente die nog aanbodgericht werkt. Hetzelfde geldt voor een gemeente waarvan organisatiecultuur de aandacht richt op resultaten en de omgeving. Bij een naar binnen gekeerde, op regels gerichte gemeente zal het sturend vermogen over het algemeen afzwakken (Bekkers, 2007:93).

#### ***Het zelfsturend vermogen van een actor***

Sturing richt zich altijd op andere actoren in de zin van een organisatie, groep of individu (Bekkers, 2007:93 en Koppenjan & Klijn, 2004:45). Hetgeen maakt dat de gestuurde actoren niet altijd opvolgen wat er in de vorm van beleid is afgesproken, komt door het feit dat iedere actor over een bepaalde mate van zelfsturend vermogen beschikt. Dit houdt in dat de aangestuurde actor de mogelijkheid heeft om flexibel in te spelen op de veranderende omgeving en de sturing zelf om hun eigen voortbestaan veilig te stellen (Bekkers, 1994:25-26). Hieruit valt op te maken dat sturingsbenaderingen die een groot geloof hebben in de overheid als sturingscentrum vanuit een bovengeslikte positie, weinig aandacht hebben voor het zelfsturend vermogen van de aangestuurde actoren en vice versa (Bekkers, 2007:94).

#### ***Het object van sturing en de context van sturing***

Bij aansturing door de overheid is het van belang om te weten waar er op gestuurd wordt en in welke context gestuurd wordt. Het object van sturing bepaalt waar het overheidsingrijpen op is gericht en daarmee de uiteindelijke sturingsvorm. Een voorbeeld is sturing op prestaties, waarbij van te voren vastgelegd wordt welke resultaten er van de aangestuurde partij verwacht worden. De aangestuurde partij mag zelf bepalen hoe de gewenste resultaten behaald zullen worden. Daarnaast spelen de factoren uit de omgeving (kenmerken van een beleidsprobleem of beleidssector) een rol in de mogelijkheid voor de overheid om al dan niet gericht invloed uit te kunnen oefenen op andere actoren (Bekkers, 2007:94).

### ***De rol van kennis en informatie***

Informatie en kennis kunnen niet los gezien worden van sturing, omdat deze een vereiste zijn om een goed beeld te kunnen krijgen van de aard van het probleem en mogelijke oplossingen voor het maatschappelijke vraagstuk waar de overheid op in wil zetten. Bij veiligheid in de openbare ruimte is bijvoorbeeld kennis nodig over criminaliteit, gevoelens van veiligheid en de wijze waarop toezicht- en handhavingpartners optreden. Ook informatie over de effecten van toegepaste maatregelen speelt hierbij een rol door middel van bijvoorbeeld monitoringssystemen. Hiermee kan beoordeeld worden of er al dan niet bijgestuurd moet worden op maatregelen (Bekkers, 2007:95).

### ***Inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten***

Om sturing daadwerkelijk vorm te geven en plaats te laten vinden worden bepaalde instrumenten ingezet. Er wordt meestal meer dan één instrument ingezet, die in samenhang met elkaar een zogeheten sturingsmodaliteit vormen. Waar in het geval van bijvoorbeeld outputsturing gebruik wordt gemaakt van prestatieafspraken en een prestatiebegroting in de vorm van een contract, wordt er bij interactieve beleidsvoering juist gebruik gemaakt van instrumenten die meer gericht zijn op communicatie en het betrekken van burgers bij het vormen van beleid (Bekkers, 2007:95).

## **2.5 VORMEN VAN STURING**

Vanuit de sturingsliteratuur kan er grofweg een onderscheid gemaakt worden in de klassieke vorm van sturing en nieuwe vormen van sturing (Bekkers, 2007:99 en 116). In onderstaande tabel worden de kenmerken van en de veronderstellingen en uitgangspunten ten aanzien van zowel klassieke sturing als nieuwe vormen van sturing weergegeven, waarbij nieuwe vormen van sturing de grenzen die klassieke sturing met zich meebrengt erkent. Daarna zullen de klassieke sturing en verschillende vormen van nieuwe sturing uitgewerkt worden.

<b>Veronderstellingen t.a.v. sturing</b>	<b>Klassieke sturing</b>	<b>Nieuwe vormen van sturing</b>
<b>Politiek ideologische legitimatie</b>	Maakbaarheid en vooruitgang. Overheid als maatschappelijke probleemoplosser. Overheid bovengeschied aan de samenleving.	Terugtrek overheid als maatschappelijk probleemoplosser.
<b>Sturend vermogen van de sturende organisatie</b>	Sturend vermogen wordt gezien als een structureringsvraagstuk van de sturende organisatie: machine, piramide en doelboom.	Voornamelijk gericht op interne bedrijfsvoering. Weinig aandacht voor.
<b>Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren</b>	Geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisatie en sectoren. Deze zijn maakbaar.	Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren wordt onderkend. Sturing op afstand. De overheid is slechts een actor in een beleidsnetwerk van actoren.
<b>Object en context van de sturing</b>	Goede informatie zorgt er voor dat de	Object van sturing is het zelfsturend

	maatschappelijke context gericht te beïnvloeden is.	vermogen. Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van actoren zijn kenmerkend voor de context van sturing.
<b>Kennis en informatie</b>	Rationaliteit is het toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting rationaliteit van beleid.	Worden gebruikt als machtsbron voor bescherming positie in netwerk, maar zijn echter wel beperkt. Bestaan verscheidene perspectieven en rationaliteiten.
<b>Sturingsmodaliteiten- en instrumenten</b>	Sturing gericht op gedetailleerde beheersing (command and control) door middel van wet- en regelgeving en planning.	Gericht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- sleutelparameters in- en output</li> <li>- sturing door incentives</li> <li>- procedurering en structurering van relaties in beleidsnetwerk</li> <li>- gemeenschappelijke beeldvorming.</li> </ul>

*Kenmerken van klassieke en nieuwe vormen van sturing*

*Bron: Bekkers, 2007:99 en 116*

## 2.6 DIRECTE STURING

Bij directe sturing staat rationaliteit centraal. Beleid wordt gezien als drager van de sturingsambities van de overheid, die door middel van wet- en regelgeving alsmede planning haar doelstellingen probeert te bereiken. Een sterk geloof in de rede, kennis en informatie vormen hier de grondslag voor (Bekkers, 2007:95). Binnen de veiligheidsliteratuur wordt deze vorm van directe sturing ook wel beleidssturing genoemd. Bij beleidssturing nemen politieke en beleidsmatige doelstelling een belangrijke plaats in (Hartman & Tops, 2005:21). Kenmerkend voor directe sturing is de gedachte dat een vanuit een centraal punt de vraagstukken en ontwikkelingen in de samenleving beheerst en opgelost kunnen worden. waarbij de overheid boven de samenleving en vanuit een centraal punt stuurt (Bekkers, 2007:95-96). Deze directe vorm van sturing gaat uit van de hiërarchische positiebepaling van *command and control*: het eenzijdig sturen en beheersen op basis van dwingende voorschriften. Het idee van planningsmethodieken en het instrumentalistische en dirigistische gebruik van wet- en regelgeving dat is gericht op aanpassing staat hierbij centraal. Het geheel van dwingende regels en voorschriften bepaalt wie, hoe, waar, wanneer en wat er gedaan moet worden (Bekkers, 1994:54; Bekkers 2007:98). Hood (1986:20-21) spreekt in dit geval ook wel van de *rule and rote* benadering, waarbij geen ruimte is voor ambigue interpretatie of verandering van regels .In het verlengde hiervan spreken De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:9) van regulerende beleidsinstrumenten, waarbij sprake is van eenzijdigheid en directheid. De overheid legt eenzijdig geboden en verboden op aan partijen die gestuurd moeten worden. De opgelegde normen richten zich op de gewenste, ongewenste dan wel verboden handeling. Het toepassen van het recht en de wet staan hierbij centraal. De uitvoering op de publieke werkvloer komt daarbij op een tweede plaats. Kenmerkend is de ontwerplogica waar bij beleidssturing vanuit wordt gegaan. Vanuit beleid wordt

gekeken naar de uitvoeringspraktijk, waarbij sturing, controle en verantwoording het uitgangspunt zijn en extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten centraal staan (Hartman & Tops, 2005: 21). Achter directe sturing schuilt het idee dat de leden van de organisatie loyaal zijn aan de doelen en regels die van de organisatie. De doelen en regels zijn leidend voor een effectieve en efficiënte sturing van het gedrag. Er wordt dan ook wel gesproken van een maatschappelijke machinerie vanuit een centraal, boven de samenleving gepositioneerd punt een algemeen belang aanstuurt. Dwingende voorschriften, instructies en regels staan centraal bij deze vorm van sturing (Bekkers, 1994:45 en 57).

### ***Conditie voor implementatie***

Deze directe sturingsvorm loopt echter tegen zijn grenzen aan en onderzoek heeft aangetoond dat deze sturingsvorm in twee gevallen goed werkt. De condities waaronder directe sturing wel werkt is in gevallen van crisis en relatief getemde problemen. Ten eerste is bij crisis van belang om snel te kunnen reageren en door centralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is dat ook mogelijk (Bekkers, 2007:102). Ten tweede is directe sturing in te zetten in gevallen waarbij sprake is van getemde problemen, problemen waarvan we weten hoe deze in elkaar steken en waarvoor een passend antwoord al klaar ligt (Bekkers, 2007:102 en 126). Sturing richt zich dan op het bijsturen en onderhouden van bestaand beleid en reeds ingezette instrumenten (Bekkers, 2007:102).

Het directe sturingsmodel kent vanuit bestuurskundig perspectief ook een aantal belemmeringen. Ten eerste kent de huidige samenleving een grote diversiteit van organisaties, instellingen en groepen mensen die allemaal op hun eigen wijze proberen invloed uit te oefenen op voor hen relevant beleid. Iedere partij heeft zijn eigen belangen en positie die van invloed zijn op elkaar en op de (toekomstige) ontwikkelingen. De overheid kan gezien worden als één van die partijen, waarmee zij niet alleen de sturende actor zijn, maar ook object van sturing (Bekkers, 2007:100). Ten tweede bestaat er niet slechts één overheid, maar bestaan er verschillende overheidsorganisaties die ieder een eigen positie, taak en belang hebben bij het beïnvloeden van beleid. Dit heeft tot gevolg dat iedere overheidsorganisatie haar eigen belangen nastreeft, waardoor sturing niet plaatsvindt vanuit één centraal gepositioneerd punt, maar tot stand komt door een samenspel tussen verschillende (overheids)actoren (Bekkers, 2007:101). Ten derde is de veronderstelde loyaliteit die aan de directe sturingsvorm ten grondslag ligt niet oneindig. Betrokken actoren zullen zich niet te allen tijde aan de opgelegde voorschriften, instructies en regels houden. De veronderstelde duidelijke scheidslijn tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering is dan ook niet zo helder. Ook op het niveau van de beleidsuitvoering worden namelijk beslissingen genomen die kunnen leiden tot een andere inhoud dan in eerste instantie bij de beleidsvorming bedacht. Onvolkomenheid van de regels en specifieke omstandigheden van de beleidsuitvoering creëren deze discretionaire ruimte, waarin uitvoerders gegeven de situatie een eigen interpretatie aan de regels en voorschriften geven (Hartman & Tops, 2005:70-71; Lipsky, 1980:27 e.v.).

## 2.7 NIEUWE VORMEN VAN STURING

Omdat niet veel overheidsproblemen aan de condities van crisis en getemde problemen voldoen en gezien de tekortkomingen van de hierboven beschreven directe sturingsvorm zijn nieuwe sturingsvormen ontwikkeld die op deze tekortkomingen inspringen. Nieuwe vormen van sturing erkennen de grenzen die directe sturing met zich meebrengt. Bij nieuwe vormen van sturing wordt onderkend dat de overheid niet het enige sturende centrum is, maar dat er binnen de samenleving meerdere sturende centra bestaan, zowel binnen als buiten de overheid (Bekkers, 2007:102 en 117). Deze nieuwe vormen van sturing gaan dan ook niet langer uit van monocentrische sturing, maar polycentrische sturing waarbij sturing niet vanuit één actor komt, maar tot stand komt rondom een netwerk van actoren (Teisman, 1996). Bekkers (2007) onderscheid vier vormen van nieuwe sturing, die ieder uitgaan van het idee dat de overheid één van de actoren is die over sturend vermogen beschikt: Sturing op in- en output parameters, sturing op grond van incentives, sturing op structurering en procedurering van relaties en sturing als gemeenschappelijke beeldvorming

### 2.7.1 Sturing op in- en outputparameters

Deze vorm van sturing wordt ook wel de lichte vorm van directe sturing genoemd. Waar binnen de directe sturingsvorm sprake is van hiërarchische positiebepaling, hebben de aan te sturen organisatie bij sturing op inputparameters en op outputparameters de mogelijkheid tot het maken van een eigen afweging binnen de van bovenaf vastgestelde kaders. Bij sturing op input en output parameters geven deze kaders aan welke prestaties gehaald moeten worden en voor welke taken en verantwoordelijkheden (juridische) bevoegdheid bestaat. Het uitgangspunt van sturing op input en output, is dat er gestuurd wordt op basis van parameters. Dit heeft tot gevolg dat de sturende actor ten aanzien van de te sturen actor een bepaalde mate van afstand neemt. Dit brengt een vrijheid van uitvoering met zich meer, waarbij de te sturen actoren de mogelijkheid hebben om interne processen naar eigen invulling te organiseren. De bestaande distantie tussen de sturende en de te sturen actor maakt deze vrijheid mogelijk. Dit betekent enerzijds een beperking van de sturingslast, omdat de sturende actor zich alleen op de hoofdlijnen en sleutelparameters. Anderzijds krijgen de te sturen actoren de mogelijkheid om zelf te bepalen op welke wijze er naar de parameters toegewerkt wordt (Bekkers, 1994:98; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991:134).

Bij sturing op de input wordt er voor de realisatie van bepaalde diensten een budget vrijgegeven, vaak in de vorm van lumpsum: een vast bedrag, zonder naar de waarde van de losse producten en diensten te kijken (Bekkers, 1994:98; Bekkers, 2007:107). Bij de meest pure vorm van inputsturing worden er verder geen afspraken gemaakt over de kwaliteit en kwantiteit, oftewel het voorzieningsniveau en de effecten die gerealiseerd dienen te worden. De sturing van de organisatie vindt dan sec plaats op basis van het doelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarvoor een bepaald budget wordt aangewend. Verantwoording over de prestaties wordt hierbij

niet gedaan (Bekkers, 2007:107). Bij sturing op de output heeft de sturing betrekking op de kwaliteit en kwantiteit van het voorzieningsniveau. Dit betekent dat niet de werkelijke dienstverlening (of productie) het object van sturing zijn, maar alleen het product of de dienst die voortgebracht wordt. Voor het realiseren van het gewenste product krijgt de uitvoerende partij een budget mee, waarmee het gewenste resultaat behaald moet worden (Bekkers, 1994:98). De te sturen actoren worden enerzijds wel verplicht tot het realiseren van een bepaald doel, maar kennen anderzijds een vrije keuze in het bepalen van de strategie en acties voor het realiseren dat doel. Er worden vooraf (prestatie-) afspraken gemaakt over het (niveau en de kwaliteit van het) “wat”, en het “hoe” kan in grote mate zelf ingevuld worden door de uitvoerende organisatie (Hartman & Tops, 2005:71).

Binnen sturing op input- en outputparameters wordt vaak gebruik gemaakt van drie sturingsinstrumenten die met elkaar in verbinding staan: contractmanagement (voorwaarden en kaders vaststellen), kengetallen (inzichtelijk maken van prestaties) en monitoring (periodiek volgen van prestaties, ontwikkelingen en effecten van beleid) (Bekkers, 2007: 107 ; Bekkers, 1994:99). Binnen publieke en non-profit organisatie is het meten van behaalde prestaties vaak lastig te meten (hier wordt verder op ingegaan bij condities voor implementatie). Om die reden wordt er binnen dit type organisaties vaak gebruik gemaakt van een peer review: een visitatiecommissie met daarin de belangrijkste stakeholders van de organisatie om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van dienstverlening (Bekkers, 2007:108). Deze instrumenten worden ook wel ingedeeld onder New Public Management (NPM), waarbij er gewerkt wordt vanuit een bedrijfskundig perspectief en de focus op het transparant maken van prestaties van de overheid ligt.

### ***Conditie voor implementatie***

Het sturen op input- en outputparameters brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee die de condities voor implementatie van deze sturingsvorm bepalen. Het voordeel van deze sturingsvorm is dat er een grote mate van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid ontstaat als gevolg van de transparantie over de resultaten die bereikt zijn. Dit vergroot de verantwoordingsmogelijkheden voor de organisatie over de resultaten en de processen (Bekkers, 2007:109; Hartman & Tops, 2005:70-71). De afspraken tussen de sturende en uitvoerende organisaties worden concreet en eenduidig gemaakt en vastgelegd. Door het vastleggen van deze afspraken, wordt transparantie gecreëerd in de output en de kwaliteit daarvan. Daarbij zorgen de afspraken er ook voor dat de uitvoerders gemotiveerd zijn, deels door externe stimuli, om deze ook daadwerkelijk binnen het gestelde tijdspad te halen (Hartman & Tops, 2005:70-71). Bekkers (2007:109) noemt dit ook wel prikkeling van innovatie en ondernemerschap. De blik van de gestuurde organisatie kan zich, als gevolg van de sturing op input- en outputparameters, meer naar buiten gaan richten. Dit komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede en maakt het mogelijk om nieuwe doelgroepen aan te spreken. Doordat helder is welke resultaten wel en niet bereikt zijn, is het mogelijk voor de organisatie om te blijven leren van de omgeving en bij te sturen (Bekkers, 2007:109).

Naast deze voordelen kent sturing op input- en outputparameters ook een aantal nadelen, met name bij sturing op prestaties. Ten eerste zijn de doelen in het openbaar bestuur niet in alle gevallen meetbaar en alleen in kwalitatieve termen te omschrijven. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat alleen de zaken die, via een omweg, kwantitatief vertaald kunnen worden gemeten zullen worden. “Los van de vraag of dit ook de zaken zijn waar het echt om gaat” (Hartman & Tops, 2005:72 en Bekkers, 2007:110). Dit werkt schijntransparantie in de hand, waardoor het belang van het maatschappelijke doel en het belang van kwaliteit van het resultaat naar de achtergrond verdwijnt. Sturing op input- en outputparameters kan hiermee dus leiden tot strategisch gedrag (Bekkers, 2007:110 en De Bruijn, 2006:29). Daarnaast kan outputsturing ook leiden tot het perverse effect dat gedrag van de uitvoerders formeel bijdraagt aan het doel, maar materieel of feitelijk niet. De beloning die aan de prestatie verbonden is overstijgt dan het achterliggende maatschappelijke doel (Bekkers, 2007:110, Hartman & Tops, 2005:72 en De Bruijn, 2006:33). Van Thiel & De Leeuw (2003) geven aan dat ook de prestatieparadox een nadeel van sturing op input- en output parameters is, een situatie waarbij de daadwerkelijk geleverde prestaties voor de maatschappij afwijken van de vaak positieve prestaties op papier. Dit heeft tot gevolg dat de focus van de uitvoerders komt te liggen op prestaties die het eenvoudigst te behalen zijn. Dit wordt ook wel risicomijdend gedrag genoemd (Bekkers, 2007:110).

### **2.7.2 Sturing op grond van incentives**

Een tweede sturingsmodaliteit die onder de nieuwe sturingsvormen valt is sturing op grond van incentives, ook wel prikkels genoemd. Hierbij gaat het om naleving van gedrag door de gestuurde partij. Om de naleving van het gedrag te bevorderen maakt deze sturingsvorm gebruik van niet dwangmatige prikkels. Met prikkels zoals een subsidie of boete, kan het gewenste gedrag en de keuzes van de aan te sturen partij bevorderd worden (Bekkers, 2007:111; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:114). In dit theoretisch kader zal alleen worden ingegaan op financiële prikkels, zowel negatieve als positieve. Door het toepassen van deze prikkels kan het gedrag van de gestuurde veranderen, doordat de kosten-baten afweging aan verandering onderhevig is. De te sturen actor bepaald op basis van het type financiële prikkel op welke manier zij haar de gedrag verandert. Bij een negatieve prikkel staat het straffen van het niet gewenste gedrag centraal in de vorm van een boeten of het inhouden van een eerder verleend privilege. Na het toepassen van deze negatieve prikkel, ex-post, is het vervolgens aan de aangestuurde om te bepalen om het gedrag al dan niet te veranderen. Bij een positieve prikkel, bijvoorbeeld een subsidie of bonus, staat het de aan te sturen partij om vooraf, ex-ante, deze prikkel al dan niet te weigeren. Deze positieve prikkel brengt vaak wel enkele verplichtingen met zich mee, die vooraf in een contract zijn vastgelegd. Hiermee wordt gelijk het verschil tussen een positieve en negatieve prikkel zichtbaar: naast het moment van de keuzevrijheid (ex-post of ex-ante) brengt de toepassing van een negatieve prikkel minder verplichtingen met zich mee dan de toepassing van een positieve prikkel, waarbij de handelingsvrijheid kleiner is (De Bruijn en



Ten Heuvelhof, 1991:114).

Naast financiële prikkels bestaan ook marktconforme instrumenten. Indirecte instrumenten die het kader waarin marktgedrag plaatsvindt kunnen beïnvloeden. Hoewel marktconforme instrumenten het karakter hebben van financiële prikkels, zal in het onderzoek van deze scriptie niet op dit type instrumenten ingegaan worden in het kader van sturing op incentives. De reden hiervoor is dat op het moment dat de overheid een private partij aan wil sturen dit niet altijd op een marktconforme wijze uitgevoerd hoeft te worden. Als gevolg van positieve en negatieve prikkels, kunnen marktsignalen dermate versterkt of afgezwakt worden, dat er niet meer gesproken kan worden in termen van marktconformiteit. Hierbij kan gedacht worden aan een heffing die dermate hoog is dat degene die aangestuurd wordt afwentelingsgedrag gaat vertonen, het afwentelen van de kosten op derde partij, de burger (Ibid.).

### ***Conditie voor implementatie***

Sturing op prikkels betekent voor de aan te sturen actoren dat zij de mogelijkheid hebben om binnen deze sturingsvorm een eigen afweging te maken. Doordat de prikkels zonder dwang zijn, heeft de te sturen actor de keuze om al dan niet het gedrag te veranderen. Dit komt omdat de overheid doormiddel van prikkels het gedrag van de actoren niet direct beïnvloed, maar juist indirect. De doelgroep voor sturing op prikkels is zeer divers, je stuurt niet op een organisatie als actor, maar op de vele onderdelen en actoren waaruit zo'n organisatie bestaat. Het voordeel van sturing op incentives is de mogelijkheid van een gedifferentieerde sturing die op deze pluriformiteit inspringt: verschillende prikkels kunnen aan verschillende onderdelen toegepast worden of zelfs op één en dezelfde actor (Bekkers, 2007:111; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:116). De aangestuurde actoren binnen de organisatie hebben daarbij als gevolg van de prikkels zelf invloed op hun positie binnen de organisatie. Met een positieve prikkel versterken zij hun eigen positie ten opzichte van andere actoren, terwijl met een negatieve prikkel hun positie wordt ondermijnd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:117).

Daar tegenover staat dat sturing op incentives ook tot gevolg kan hebben dat er een reeks aan zowel gewenste als ongewenste reacties ontstaan als gevolg van de toegepaste prikkels, een stimulus-responsmodel. Daarbij ontstaat er een grote hoeveelheid reacties die tezamen tot hele andere resultaten leiden dan van te voren voorzien. Een ander belangrijk nadeel van sturing op incentives is het zogeheten Mattheus-effect. De voorziene voordelen van beleid komen ten goede aan degene die deze het minst nog hebben of die er het minst behoefte aan hebben, terwijl de voordelen niet ten gunste komen van degene die deze voordelen juist nodig hebben. De inzet van een prikkel kan dan op het eerste gezicht een succes genoemd worden, terwijl de prikkel niet degene bereikt waar deze voor bedoeld is. Dit heeft tot gevolg dat er feitelijk geen resultaten geboekt worden in termen van de gewenste gedragsverandering (Bekkers, 2007:112).

### **2.7.3 Sturing op structurering en procedurering van relaties**

Bij deze sturingsvorm wordt beoogd om, door middel van het organiseren van overleg, onderhandelingen en ruil- en communicatieprocessen tussen alle betrokken actoren, een (gezamenlijke) bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het beleid, zonder dat deze doelstellingen dwingend worden opgelegd door de overheid (Bekkers, 2007:112; Hartman & Tops, 2005:74). Overheidsorganisaties acteren in een omgeving die als complex getypeerd kan worden. In deze omgeving zijn naast de overheid ook andere partijen actief en worden beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering direct of indirect ook beïnvloed door deze partijen. Samenwerken in netwerken blijkt voor overheidsorganisaties een maatschappelijke groepen dan ook in sommige situaties aantrekkelijk. In het geval van veiligheid en de zorg voor veiligheid wijst de praktijk zelfs uit dat samenwerking wellicht geen keuze is, maar pure noodzaak (Bekkers, 1994:101). Op het moment dat de overheid betrokken is in een netwerk, wordt zij vaak ook als gelijkwaardige partner gezien, waarbij de overheidsorganisatie gereduceerd wordt tot een organisatie als alle anderen en geen superioriteit kent (Ringeling, 1990:57-58; Abma & In 't Veld, 2001). De voorwaarden van het netwerk maken dat aan de overheid vergelijkbare eisen gesteld kunnen worden als aan andere (semi) publieke en private organisaties (Ringeling, 1990:57-58).

Een bijzondere vorm sturing op basis van structurering en procedurering van relaties is wat in de veiligheidsliteratuur ook wel frontlijnsturing genoemd wordt. Het idee van frontlijnsturing is dat politieke en ambtelijke leiders het vermogen hebben om uitvoeringsactiviteiten in de publieke ruimte tot ontwikkeling te brengen, waarbij de relatie tussen bestuur, via frontlijnwerkers, en burgers centraal staat. Frontlijnorganisaties zijn organisaties die direct in contact staan met burgers en waarbij de werkzaamheden van de werknemers niet routinematig van aard zijn (Hartman & Tops, 2005:20). Binnen deze vorm van sturing vormen de uitvoerders en de werkvloer het uitgangspunt en wordt er gehandeld vanuit een actiologica: concrete acties en interventies op het moment dat de situatie daar om vraagt (Hartman & Tops, 2005: 21). Bij frontlijnsturing is het doel om de organisatie beter te laten functioneren in relatie tot de problemen die zij op dienen te lossen. De sturing vindt plaats van onderaf op de publieke werkvloer, de gemeente Rotterdam. Hierbij wordt niet uitgegaan van het organiseren en creëren van bepaalde standaarden om situaties te kunnen beheersen, maar vormen specifieke vraagstukken op de publieke werkvloer het uitgangspunt voor de sturing (Hartman & Tops, 2005). Een voorbeeld in Rotterdam zijn de stadswachten die huisbezoeken afleggen en de interventieteams, maar ook de politie en de stadswachten op straat. In hun werk dienen zij continu in te spelen posities en verhoudingen die in specifieke situaties aangetroffen worden midden in de realiteit van alledag (Hartman & Tops, 2005; Tops, 2012:11). Situaties die zich van te voren niet laten inplannen en alleen het hoofd geboden kunnen worden op het moment dat onderkent wordt dat de problemen aangepakt kunnen worden in samenwerking met andere zowel publieke als private actoren.

Het uitgangspunt van sturing op structurering en procedurering van relaties is dat samenwerking en een gezamenlijke bijdragen kunnen leiden tot het bereiken van het beoogde doel. Tijdens deze samenwerking kan er gestuurd worden doormiddel van posities van, relaties tussen en spelregels tussen de betrokken partijen (Bekkers, 2007:113).

- Het veranderen van de posities van bepaalde partijen in een netwerk. Het al dan niet hebben van toegang tot bepaalde hulpbronnen waar actoren gebruik van kunnen maken. Ook het beschermen van bepaalde zwakke belangen door de overheid is een middel voor het veranderen van posities en de sturing binnen het netwerk;
- Het veranderen van relaties tussen bepaalde partijen in een netwerk. Er wordt dan ook wel gestuurd door het stellen van eisen aan de relaties tussen partijen in een netwerk;
- Het geven of veranderen van de spelregels die binnen het netwerk gelden voor de partijen. Het object van sturing is in dit geval de spelregels die de onderlinge omgang tussen de partijen proberen te reguleren. Denk hierbij aan regels omtrent de onderlinge ruil-, onderhandelings- en communicatieprocessen (Ibid.).

In het geval van sturing op structurering en procedurering van relaties zijn niet de grenzen van de organisatie het aangrijpingspunt voor sturing, maar de bestaande wederzijdse afhankelijkheden tussen verschillende partijen. Op het moment dat organisaties afhankelijk zijn van elkaar, zijn zij in hun meest kwetsbare positie, wat beïnvloeding en sturing mogelijk maakt (Bekkers, 1994:101). De gedachte van staatscentrische sturing, zoals de directe sturingsvorm veronderstelt, is met deze sturingsvorm naar de achtergrond verdwenen (Bekkers, 1994). Invloed van de overheid op de partijen waar zij mee samenwerkt bestaat nog wel, maar dan voornamelijk op hoofdlijnen. Het is dus niet langer alleen *steering* (sturende overheid), maar ook *rowing* (uitvoerend met andere partijen) (Osborne & Gaebler, 1992).

### **Conditie voor implementatie**

Het voordeel van sturing structurering en procedurering van relaties is dat er binnen een netwerk en samenwerkingsverband een eerlijke uitgangspositie voor elke actor bestaat. Dit heeft als voordeel dat iedere partij de mogelijkheid heeft zijn eigen prioriteiten en afweging te laten gelden. De historisch gegroeide praktijken, posities en bijbehorende regels zijn hierbij niet leidend voor de actoren en de beslissingen die zij nemen (Bekkers, 2007:114). Daarbij kennen de professionals in deze vorm van sturing een grote mate van vrijheid in de uitvoeringsprocessen. Hierdoor hebben zij ruimte om in te spelen op situationele logica's in de rol van zelfstandige professionals. Dit brengt toewijding en intrinsieke motivatie met zich mee vanuit de professionals die door elke organisatie gewaardeerd wordt, maar welke moeilijk in praktijk kunnen worden gebracht in een bureaucratische omgeving, waar persoonlijke voorkeuren geen rol behoren te spelen (Hartman & Tops, 2005:74).

Sturing op structurering en procedurering van relaties brengt echter wel de vraag met zich mee op welke wijze de professionals aangesproken kunnen worden op hun functioneren en, indien

noodzakelijk, bijgestuurd kunnen worden. Daarnaast brengt de grote mate van autonomie van professionals de vraag met zich mee of en op welke wijze de professionals aangesproken kunnen worden op hun functioneren en, indien noodzakelijk, bijgestuurd kunnen worden. In het verlengde hiervan kan deze sturingsvorm dus tot (niet gewenste) effecten leiden die op basis van het beleidsmodel niet gewenst of voorzien zijn (Bekkers, 2007:114). Tot slot kunnen er vraagtekens gezet worden bij de spelregels en de positie van actoren binnen het netwerk. Bij sturing op structurering en procedurering van relaties wordt er vanuit gegaan dat spelregels die binnen het netwerk gelden en verandering daarvan door alle partijen geaccepteerd zullen worden. Omdat regels een verlies aan invloed voor een bepaalde actor kunnen betekenen, zal iedere actor er alles aan doen om te zorgen dat de geldende spelregels in hun voordeel te laten werken. Dit kan een weerstand tussen de verschillende actoren binnen het netwerk en een onvoldoende borging van zwakke belangen betekenen (Bekkers, 2007:114-115). Wat betreft de posities van de actoren in een netwerk hoeft er niet altijd in alle gevallen sprake te zijn van een gelijke uitgangspositie. Dit houdt in dat er machtsongelijkheid kan ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld verschil in toegang tot vitale hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor het slagen van een doelstelling of *level playing field*. Marktwerving is hier een treffend voorbeeld: de vrije markt en rationale actor staan hierbij centraal, maar de praktijk wijst uit dat deze ideale situatie altijd op zich laat wachten en in sommige gevallen afgedwongen moet worden door en toezichthouder (Bekkers, 2007:114).

#### **2.7.4 Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie**

Deze sturingsvorm wordt ook wel coproductie van beleid genoemd, omdat er getracht wordt samen met actoren tot een gemeenschappelijk beeld te komen over de aard en omvang van een bepaald probleem en een mogelijke manier om dit probleem aan te pakken. Om deze gemeenschappelijke beeldvorming te kunnen creëren richt deze sturingsvorm zich op het faciliteren van platform voor actoren om te overleggen, onderhandelen en uit te ruilen (Bekkers, 2007:115). Snellen (1987:21) noemt dit ook wel het proces van symbolische interactie en open communicatie met alle betrokken, wederzijds afhankelijke partijen binnen een beleidsnetwerk, om tot een gezamenlijke situatiedefinitie te komen (Bekkers, 1994:102; Snellen 1987: 21; De Bruijn, 1991:145). Door middel van communicatief handelen kunnen de betrokken maatschappelijke actoren binnen het proces tot een gezamenlijke situatiedefinitie komen. Een situatie waarin een bepaalde interpretatie van ontwikkelingen, problemen en oplossingen dominant worden. Communicatie wint de laatste jaren aan terrein als sturingsinstrumenten Pröpper (1992:24) omschrijft communicatie als sturing instrument als “doelgericht beïnvloeden van één of meer actoren doordat deze zichzelf binden op basis van informatieoverdracht”. De zelfbinding komt tot stand doordat de ene actor de informatie die hij van een andere actor ontvangt voor waar aanneemt en op basis hiervan keuzes maakt of opvattingen vormt. De actor die de informatie heeft ontvangen neemt aan dat hij handelt op basis

van eigen inzichten en dat hij niet gedwongen is door de informatieverstrekende actor (Bekkers, 1994:103; Pröpper, 1992:27).

Het uitgangspunt van sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie is dat er door middel van een niet op macht gebaseerde dialoog en talige en niet-talige handelingen tot een gemeenschappelijke situatiedefinitie gekomen wordt (Bekkers, 1994:102). Op het moment dat er consensus is bereikt, zal dit vastgelegd worden in de vorm van bijvoorbeeld een contract, convenant of wet- en regelgeving. Idealiter wordt deze consensus bereikt doormiddel van een dialoog tussen de overheid en maatschappelijke actoren, waarin gebruik wordt gemaakt van deugdelijke argumenten en strategische macht niet ingezet wordt, een machtsvrije dialoog (Bekkers, 1994:103). Deze sturingsvorm kent veel overeenkomsten met het idee van interactieve beleidsvoering: het in dialoog gaan van partijen zoals burgers, maatschappelijke organisaties, particuliere bedrijven en andere overheden, om hen op die wijze te betrekken bij de ontwikkeling, besluitvorming en evaluatie van beleid (Bekkers, 2007:115). Hoewel deze interactieve beeldvorming vaak als synoniem wordt gebruikt voor coproductie van beleid en daarmee sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie, wordt er toch een onderscheid gezien: waar coproductie van beleid zich richt op het organiseren van samenwerking tussen organisaties (publiek en/of privaat) en (belangen)groepen, richt interactieve beeldvorming zich op de participatie van burgers en het maatschappelijk middenveld om de wensen en behoeften vanaf de start in kaart te brengen (Bekkers, 2007:115).

### ***Conditie voor implementatie***

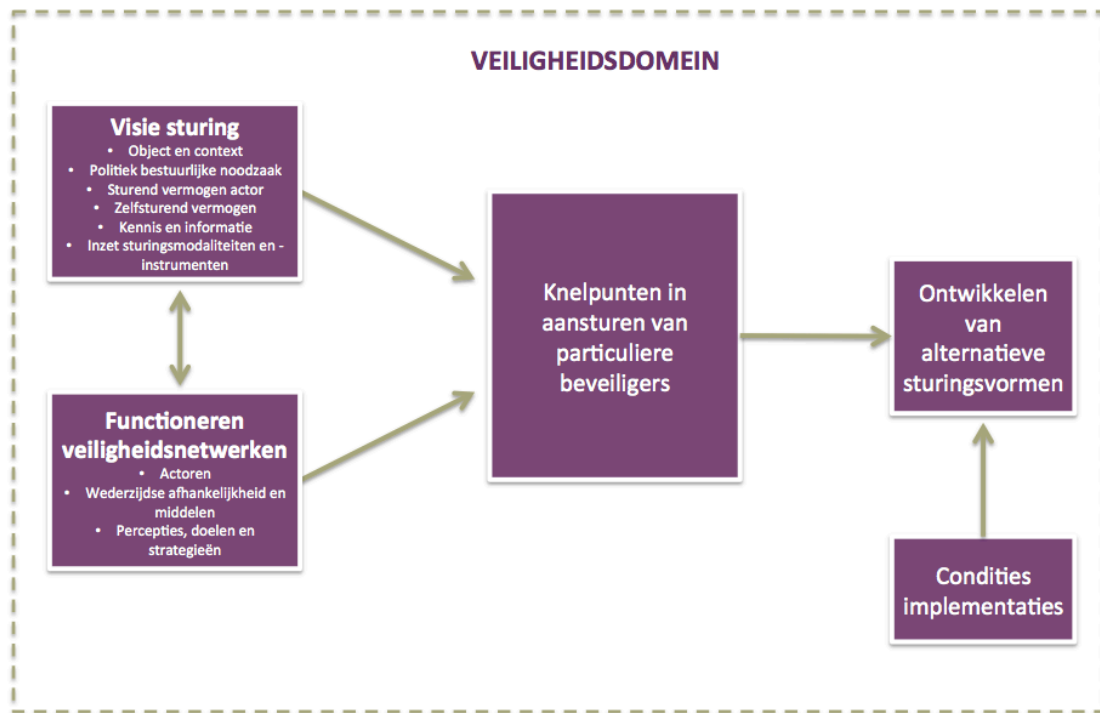
De aard en omvang van problemen, mogelijke oplossingen voor deze maatschappelijke vraagstukken en de aan te sturen organisatie hebben een pluriform karakter. Dit pluriforme karakter vormt het uitgangspunt van sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie. Dit betekent een probleemverrijking en verkleining van de kans op weerstand: elke actor is in staat een eigen inbreng te leveren over de probleemperceptie en mogelijke oplossingen hiervoor (Bekkers, 2007:115). Wederzijdse afstemming en wederzijds commitment zijn dan het resultaat (Bekkers, 1994:103; Pröpper, 1992:33). Het kan echter ook zo zijn dat er geen gemeenschappelijk beeld ontstaat, wat dan de kans op weerstand juist vergroot en het beeldvormingsproces doormiddel van een gemeenschappelijke situatieschets doodloopt. Daarnaast kan er bij deze sturingsvorm de vraag worden gesteld hoe bepaald wordt welke actoren betrokken worden, hoe zij geselecteerd worden en hoe representatief en gezaghebbend zij zijn. Evenals bij sturing op structurering en procedurering van relaties dient het gewaarborgd te worden dat ook de 'zwakkere belangen' een stem hebben in het proces van gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie. Daarbij moet ook in acht worden genomen dat er pas gesproken kan worden van een nieuwe vorm van sturing in dit geval, op het moment dat de sturende actor zelf niet deelneemt aan het proces van communicatie en gemeenschappelijke beeldvorming. De praktijk wijst vaak uit dat de sturende actor naast organisator van de voorwaarden van de dialoog ook deelnemer aan de dialoog is. Tot slot kan de rol van macht

binnen deze sturingsvorm nog aangehaald worden. Het idee dat er op geen enkele manier macht gebruikt wordt bij de vorming van een gemeenschappelijk beeld, dat er sprake is van een open en eerlijke dialoog en dat alleen de argumentatie als geldig wordt gezien binnen de dialoog is niet realistisch (Bekkers, 2007:116). Juist de het hebben van informatie vormt een belangrijke machtsbron om andermans visie en denkbeelden te beïnvloeden (Bekkers, 1994:103).

## 2.8 THEORIE SAMENGEVAT

In dit theoretisch kader zijn verschillende theoretische concepten naar voren gekomen met betrekking tot particuliere beveiliging in de openbare ruimte en de mogelijkheid tot aansturing hiervan door de overheid. Ten eerste is er ingegaan op het idee van veiligheid in termen van subjectieve, objectieve, fysieke en sociale veiligheid en de rol van particuliere beveiligers daarin. Deze theorie wordt gebruikt om een kader te vormen van het veiligheidsdomein waarin particuliere beveiligers in de openbare ruimten opereren. Omdat particuliere beveiligers één van de actoren zijn in een netwerk rondom veiligheid en niet op zichzelf opereren, is er ook gekeken naar veiligheidsnetwerken, de rol van de overheid in deze netwerken en de functies van het netwerk (actoren, wederzijdse afhankelijkheid, middelen, percepties, doelen en strategieën). Dit draagt bij aan het inzichtelijk maken van het soort actoren dat binnen een dergelijk netwerk aanwezig is en de afhankelijkheden die er binnen het netwerk kunnen bestaan. Daarbij is ook aandacht besteed aan de overheid als bijzondere speler in een veiligheidsnetwerk vanwege haar monopolie op geweld. Omdat de overheid een spanning kent tussen sturingsbehoefte en sturingsmogelijkheden is vervolgens gekeken naar veronderstellingen en de visie die ten aanzien van sturing bestaan (object, context, politiek bestuurlijke noodzaak, sturend vermogen overheid, zelfsturend vermogen, rol van kennis en informatie en inzet van sturingsmodaliteit en –instrumenten). Samen met de theorie over het functioneren van netwerken wordt de theorie over de visie op sturing gebruikt om in het onderzoek van deze scriptie te verklaren welke knelpunten zich voordoen bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Om zowel de huidige en de alternatieve sturingsvorm te kunnen beschrijven en de condities waaronder deze geïmplementeerd kunnen worden, wordt gebruik gemaakt van vijf sturingsvormen die de overheid ter beschikking staan als het gaat om het willen ingrijpen in het maatschappelijke vraagstuk van veiligheid: klassieke sturing, sturing op in-en outputparameters, sturing op grond van incentives, sturing op structurering en procedurering van relaties en sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie. In hoofdstuk 2.8 zal in de vorm en het conceptueel model verder ingegaan worden op de relatie tussen deze theoretische concepten en de daaruit voortvloeiende verwachtingen voor het onderzoek in deze scriptie.

## 2.8 CONCEPTUEEL MODEL



In dit theoretisch kader zijn verschillende theoretische concepten naar voren gekomen met betrekking tot particuliere beveiliging in de openbare ruimte en de mogelijkheid tot aansturing hiervan door de overheid. In de empirie zal nu gekeken worden waarom bepaalde knelpunten in de aansturing van particuliere beveiligers voorkomen. Bij het verklaren van deze knelpunten zijn twee dingen belangrijk. Ten eerste kan de visie die over sturing bestaat, het uitgangspunt en daarmee de ideeën over sturing ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte beïnvloeden. Onder andere de politiek bestuurlijke noodzaak van sturing, de mate waarin de overheid in staat is om te sturen, het vermogen van de aan te sturen actoren zichzelf te sturen en, het object van sturing en de context waarbinnen sturing plaats vindt kunnen van invloed zijn op de knelpunten die zich bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte voordoen. Ten tweede is de verwachting dat ook het functioneren van het netwerk een rol speelt in het verklaren van de knelpunten. Afhankelijkheden, middelen, doelen, percepties en strategieën van de verschillende actoren in het netwerk, kunnen bepalend zijn voor de knelpunten die bij de aansturing ervaren worden.

Daarbij wordt er verwacht dat het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de visie op sturing elkaar in zekere mate zullen beïnvloeden. Aan sturing liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag die van invloed zijn op de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van overheidsoptreden. Op het moment dat de overheid deel uit maakt van het veiligheidsnetwerk, zal het optreden van de

overheid ten aanzien van particuliere beveiligers als onderdeel van dit netwerk, bepalend kunnen zijn voor het uiteindelijke functioneren van het veiligheidsnetwerk. Veronderstellingen met betrekking tot onder andere de mate waarin de overheid in staat is om te sturen en context waarin deze sturing plaats vindt, kunnen de afhankelijkheden, percepties, doelen en strategieën van actoren binnen het netwerk mogelijk beïnvloeden. Andersom kan ook het functioneren van het netwerk de visie op sturing beïnvloeden in die zin, dat wanneer de overheid als een gelijkwaardige partner wordt gezien de veronderstellingen ten aanzien van sturing anders zullen zijn dan op het moment dat de overheid als een bovengeschikte actor wordt beschouwd.

Op het moment dat helder is waarom bepaalde knelpunten voorkomen is het mogelijk om vervolgens van daaruit te kijken naar mogelijke alternatieve sturingsvormen ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte die de gemeente Rotterdam ter beschikking staan. Omdat verwacht wordt dat de condities waaronder bepaalde sturingsvormen geïmplementeerd kunnen worden van invloed zijn op het ontwikkelen van alternatieve sturingsvormen ten aanzien van particuliere beveiligers, is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met deze condities. Alleen dan is het mogelijk om aan te geven wat mogelijke voorwaarden voor en gevolgen van bepaalde alternatieve sturingsvormen zijn voor de gemeente Rotterdam.



## 3. METHODOLOGIE

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal eerst het conceptueel model dat gebaseerd is op het theoretisch kader gepresenteerd worden. Hierna volgt de methodologische onderbouwing van het onderzoek in deze scriptie, waarin beschreven wordt waarom er gekozen is voor een *case study*, op welke wijze de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn en hoe getracht is eventuele beperkingen te ondervangen.

### 3.2 CASE STUDY

*Case study* onderzoek wordt gebruikt op het moment dat het gaat om een klein aantal *cases*, wanneer verdieping van de situatie wenselijk is of op het moment dat het gaat om een situatie die zich in het veld, de dagelijkse realiteit afspelen. In deze scriptie is er gekozen voor de onderzoeksstrategie *case study*, met als *case* de gemeente Rotterdam, omdat dit de mogelijkheid schept om met het onderzoek uit deze scriptie, particuliere beveiliging in de openbare ruimte, in de diepte en in de context te onderzoeken (Berg, 2009:317). Het gaat hier dan ook om een *single-case* (Yin, 2003:40). Er is gekozen voor een *single-case study*, om knelpunten met betrekking tot de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van Rotterdam te verklaren en op basis daarvan alternatieve sturingsmogelijkheden aan te reiken aan de gemeente Rotterdam. De relevantie voor de gemeente Rotterdam van dit onderzoek en de grote aandacht voor particuliere beveiligers in de openbare ruimte in de Rotterdamse media, maken een *case study* een geschikte onderzoeksstrategie voor deze scriptie (Ibid.).

Ten eerste is de keuze voor de casus is gemaakt op basis van inhoudelijke gronden (Swanborn, 2010:52). Rotterdam geldt als een vooraanstaande gemeente als het gaat om veiligheid. De gemeente fungeert dan ook vaak als pilotstad op het gebied van toezicht en handhaving en veiligheid in de openbare ruimte (cameratoezicht, preventief fouilleren, boa's, aanpak veiligheidshuis). Het fenomeen particuliere beveiligers in de openbare ruimte bestaat al enige tijd in Rotterdam, wat het mogelijk maakt om eerdere ervaringen mee te nemen in het onderzoek. Daarnaast spelen ook een aantal pragmatische zaken een rol in de keuze voor Rotterdam als *case*. De gemeente Rotterdam is zelf bereid tot medewerking vanuit interesse in het onderzoek van deze scriptie. De stage binnen de directie veiligheid, gemeente Rotterdam, maakte daarbij toegang tot relevante documenten mogelijk.

Voor het analyseren van de casus wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksinstrumenten interviews en documentenanalyse. Deze combinatie van instrumenten, maakt het mogelijk om data op verscheidende manieren te verzamelen, om deze vervolgens met elkaar te kunnen vergelijken. Deze

triangulatie zorgt er voor dat de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoekseenheid in dit onderzoek vergroot kan worden (Van Thiel, 2010:106).

### 3.3 DOCUMENTENSANALYSE

Naast wetenschappelijke literatuur is er ook gebruik gemaakt van bestaande schriftelijke niet wetenschappelijke bronnen om opvattingen en feiten te kunnen constateren. Als bron voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van onder andere kamerstukken, justitiële verkenningen, rapport van de Algemene Rekenkamer en beleidsdocumenten van de gemeente Rotterdam. Zowel de literatuur als de gebruikte documenten zijn in de meeste gevallen opgesteld in een andere onderzoekscontext en met een ander doel dan het onderzoek naar sturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Bij de selectie van de literatuur en het bestaande materiaal is er geselecteerd op de bijdrage die het leverde aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Van Thiel, 2010:119). De bestaande documentatie heeft in dit onderzoek gediend als aanvulling op de resultaten die uit de interviews naar voren kwamen.

### 3.4 INTERVIEWS

Aansluitend op de *case study* als onderzoeksstrategie is er gebruik gemaakt van de methode interviews. De items van de semigestructureerde interviews zijn tot stand gekomen vanuit de variabelen in het theoretisch kader. Door het gebruik van semigestructureerde interviews is het mogelijk om naast het controleren van feiten ook de perceptie van de verschillende actoren in kaart te brengen (Van Thiel, 2010:109 en Yin, 2003:90). In de interviewhandleiding is een aantal vooraf opgestelde vragen opgenomen die aan iedere respondent gevraagd zullen worden. Het semigestructureerde karakter van de interviews biedt echter wel de mogelijkheid om af te wijken van de vooraf opgestelde items en stimuleert doorvragen (Berg, 2001:70 en Yin, 2003:90). Deze eigenschappen zijn de kwaliteit van de onderzoeksresultaten ten goede gekomen. Er wordt verwacht dat de respondenten vanuit hun verschillende posities, vanuit een ander referentiekader zullen antwoorden. Door het gebruik van de semigestructureerde opzet kan hier goed op ingesprongen worden (Berg, 2001:70). De interviews zullen uitgewerkt worden in de vorm van een transcript en vervolgens ingedeeld worden naar thema's gebaseerd op het theoretisch kader. Dit maakt het vergelijken van de interviews mogelijk.

Om de nauwkeurigheid en de interne validiteit van de interviews te vergroten wordt een pilot van de interviews gedraaid onder deskundigen, zodat eventuele onduidelijkheden of niet juist geformuleerde items aangepast kunnen worden (Berg, 2001:105-106; Van Thiel, 2010:111). Om te voorkomen dat potentiële respondenten tijdens het onderzoek niet meer zouden willen participeren, is er vooraf

telefonisch contact opgenomen, waarop volgend een uitnodiging per e-mail is gevolgd. Enkele dagen daarna is de potentiële respondent bij geen gehoor nogmaals telefonisch benaderd.

Er bestaat een mogelijkheid van non-response tijdens de interviews, waarbij de respondent aangeeft geen antwoord te willen geven op een gestelde vraag. Op het moment dat dit het geval is, zal gevraagd worden met welke reden de respondent geen antwoord wilde geven.

Sociaal wenselijke antwoorden zijn altijd een factor die van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid van een interview. Om dit te ondervangen is er besloten om voor vragen die tot sociaal wenselijke antwoorden zouden kunnen leiden controle-items op te nemen. Dit maakte het tevens mogelijk om de consistentie van antwoorden van respondenten vast te stellen.

Er wordt aangegeven dat er vertrouwelijk zal worden omgegaan met de antwoorden van de respondenten. Op het moment dat door één van de geïnterviewden de wens bestond voor anonieme verwerking van de interviews is hier gehoor aan gegeven (Van Thiel, 2010:95-96).

### 3.5 VERANTWOORDING RESPONDENTEN

De respondenten voor de interviews zijn select gekozen op basis van hun kenmerken en de bijdrage die van hen verwacht wordt. De in totaal 14 respondenten zijn niet onzorgvuldig geselecteerd, maar gekozen op basis van het belang dat zij hebben bij de uitkomst van het onderzoek rondom de inzet en sturing van particuliere beveiliging in de openbare ruimte (Van Thiel, 2010:53-54). Er is gekozen om, naast particuliere beveiligingsorganisaties zelf, met de belangrijkste partners van de particuliere beveiligers in gesprek te gaan op verschillende niveaus binnen de organisaties: politie, openbaar ministerie, stadstoezicht, directie veiligheid, stadsmariniers en de burgemeester van de gemeente Rotterdam. De keuze voor respondenten uit deze organisaties is gemaakt, omdat zij allen deel uit maken van het netwerk rondom veiligheid in de openbare ruimte en het belangrijk wordt geacht om de belangen van elk van die organisaties vertegenwoordigd te hebben in het onderzoek van deze scriptie.

### 3.6 VALIDITEIT

Om aan de eisen van interne validiteit te kunnen voldoen zijn de items voor de interviews vanuit de operationalisatie zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd. Ter controle hiervan wordt een pilot onder een aantal deskundigen gedraaid. Zij zijn in staat om de vragenlijst uit de interviewhandleiding enerzijds te beoordelen op volledigheid van items en anderzijds op formulering en operationalisatie (Van Thiel, 2010:95).

De externe validiteit van dit onderzoek heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. De externe validiteit van dit onderzoek is als laag te typeren als gevolg van de *case study* waarbij slechts één casus onderzocht wordt. In dit onderzoek heeft alleen de gemeente Rotterdam als casus gediend. Dit betekent dat hetzelfde onderzoek in een andere gemeente tot andere conclusies

kan leiden. Voordat er gesproken kan worden in termen van generaliseerbaarheid, zal dit onderwerp eerst ook in andere gemeenten onderzocht moeten worden (Van Thiel, 2010:59 en Yin, 2003:37). Om dit mogelijk te is de interviewhandleiding aan dit document toegevoegd.

### 3.7 BETROUWBAARHEID

De nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen gemeten worden bepalen de betrouwbaarheid van het onderzoek. De nauwkeurigheid heeft betrekking op de meetinstrumenten die gebruikt zijn (Van Thiel, 2010:57-58). In dit onderzoek zijn dat documentenanalyse en semigestructureerde interviews. Om de betrouwbaarheid van deze meetinstrumenten te vergroten, zijn definities en theoretische concepten besproken en herzien met deskundigen. Dit maakte het mogelijk om de operationalisatie zo goed mogelijk door te vertalen naar items voor de half-gestructureerde interviews, waarbij ook aandacht is besteed aan de begrijpelijkheid van de vragen voor de respondenten.

Consistentie richt zich op de herhaalbaarheid van het onderzoek, waarbij het er om gaat dat onder gelijke omstandigheden dezelfde meting zal uitmonden in dezelfde bevindingen (Van Thiel, 2010:57). Om de consistentie in het onderzoek van deze scriptie te vergroten zal de vragenlijst voor de interviews zorgvuldig tot stand worden gebracht. Omdat er sprake is van variëteit in de respondenten, zal waar nodig de vragenlijst aangepast worden, om vergelijking tussen de respondenten op verschillende functieniveaus mogelijk te kunnen maken. Dit vergroot de mogelijkheid tot het herhalen van het onderzoek naar particuliere beveiligers in de openbare ruimte.

Er wordt verwacht dat replicatie van dit onderzoek kan leiden tot andere uitkomsten, als gevolg van het leervermogen van mensen die als dat bron centraal staan in dit onderzoek. Herhaling van dit onderzoek onder (dezelfde) personen zal niet in alle gevallen leiden tot dezelfde resultaten. Om de mogelijkheid tot replicatie groter te maken, zijn alle onderzoeksstappen en onderzoeksmethoden in dit onderzoeksrapport vastgelegd (Van Thiel, 2010:57-58).

### 3.8 BEPERKINGEN

Hieronder wordt beschreven welke beperkingen het onderzoek met zich meebrengt en hoe deze ondervangen worden. De onderdelen die een beperking vormen voor het onderzoek zijn: het beperkt aantal onderzoekseenheden en de risico's die een *case study* met zich meebrengt.

Een beperking die een *case study* met zich meebrengt is het aantal geselecteerde casussen. In dit onderzoek is slechts één casus onderzocht, de gemeente Rotterdam. Om deze beperking te ondervangen is gebruik gemaakt triangulatie op het niveau van informatiebronnen (meerdere respondenten en documenten) en methoden (zowel semigestructureerde interviews als documentenanalyse) (Van Thiel, 2010:61). Het onderscheiden van sub-eenheden kan daarbij ook

bijdragen aan het probleem van het geringe aantal casussen. In dit onderzoek is er dan ook voor gekozen om verschillende afdelingen binnen dezelfde organisatie te betrekken (Van Thiel, 2010:107).

Tot slot is de onderzoeker ruim een jaar werkzaam in binnen de directie veiligheid in de vorm van een stage. Hierdoor bestaat er het risico van subjectiviteit en selectiviteit als gevolg van het zogenaamde *ging native* (Van Thiel, 2010:83). Om subjectiviteit en selectiviteit te ondervangen wordt gebruikt gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden: documentanalyse en semigestructureerde interviews. Hierdoor vallen inconsistenties op die als interessant beschouwd kunnen worden voor de analyse.

### **3.9 RAPPORTAGEWIJZE**

De resultaten van dit onderzoek zijn gepresenteerd in de vorm van een scriptie, zodat deze ter beoordeling voorgelegd kan worden aan de beoordelende docenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast wordt de scriptie tevens aangeboden aan de opdrachtgever, Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam, welke de scriptie kan gebruiken om al dan niet voor een andere aanpak te kiezen in het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Tot slot worden de resultaten ook aan de opdrachtgever gepresenteerd.

### **3.10 OPERATIONALISATIE**

In het theoretisch kader in hoofdstuk twee is het conceptueel model besproken waarin wordt aangegeven dat verwacht wordt dat de knelpunten bij de aansturing van particuliere beveiligers voortkomen uit de visie die op sturing bestaat, het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de wisselwerking die bestaat tussen visie op sturing en de dynamiek van het veiligheidsnetwerk. Gegeven deze knelpunten kan er vervolgens gekeken worden welke alternatieve sturingsvorm ten aanzien van particuliere beveiligers voor de gemeente Rotterdam geschikt zijn en onder welke condities deze geïmplementeerd kunnen worden. Hieronder worden de begrippen die voortkomen uit het theoretisch kader en het conceptueel model geoperationaliseerd om vervolgens van daar uit interviewitems te kunnen formuleren.

Variabele	Definitie	Uitingsvormen	Indicatoren
<b>VEILIGHEID EN PARTICULIERE BEVEILIGERS IN DE OPENBARE RUIMTE</b>			
<b>Veiligheid</b>	(Een kans op) een ongewenste verstoring van de situatie binnen een (deel van) een sociaal systeem, die als bedreigend wordt ervaren en/of gepaard gaat met personele of materiele schade.	Objectieve veiligheid	De mate waarin mensen beschermd zijn
			Uiterlijk waarneembare, vooraf beschreven meetmethode op basis van cijfers van (on)veiligheidssituaties zoals criminele handelingen of maatschappelijke overlast
		Subjectieve veiligheid	De mate waarin mensen zich beschermd voelen.
		Sociale veiligheid	De mate waarin burgers beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast (door anderen) in de openbare ruimte
			De mate waarin menselijk handelen heeft bijgedragen aan de gebeurtenis of de gebeurtenis had kunnen voorkomen
Fysieke veiligheid	Het voorkomen en beheersen van risico's die branden, ongevallen, crisissen, (natuur)rampen, falende machines en systemen en epidemieën tot gevolg hebben		
	De mate waarin menselijk handelen heeft bijgedragen aan de gebeurtenis of de gebeurtenis had kunnen voorkomen.		
<b>Particuliere beveiligers</b>	Een van de partners uit de veiligheidsnetwerken. De klassieke beveiligers van manbewaking en particuliere toezichthouders.	Manbewaking	Particuliere beveiligers die ingezet worden in winkelcentra, in kantoorpanden, op luchthavens; de klassieke beveiligers.
			Ontlenen autoriteit aan huisregels en toegangsvoorwaarden

		Particuliere toezichthouders	Particuliere beveiligers op straat, in de openbare ruimte, die surveilleren en soms zelfs handhaven op verordeningen en regelgeving
			Burgerbevoegdheden: kent geen geweldsbevoegdheden, mag verdachte bij ontdekking op heterdaad aanhouden, verdachte dient t.a.t. overgedragen te worden aan opsporingsambtenaar
<b>Openbare ruimte</b>	Een plaats die krachtens de bestemming of vast gebruik open staat voor publiek	Algemene toegankelijkheid	Geen belemmeringen om toegang tot de plaats te krijgen
			Volgens het WOM niet inbegrepen: gebouw of plaats als bedoeld in art. 6 grondwet (godsdienstvrijheid)
<b>FUNCTIES VAN VEILIGHEIDSNETWERKEN EN VISIE OP STURING</b>			
<b>Veiligheidsnetwerk</b>	Een netwerk rondom de veiligheidsproblematiek waarin een groot aantal (semi-) publieke en private partijen betrokken zijn die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn	Rol overheid in netwerk	Gelijkwaardige partner vs. machtsongelijkheid door zwaarmacht
		Verhoudingen en middelen	Gelijkwaardige horizontale verhoudingen (dezelfde middelen en bevoegdheden)
			Hiërarchische relatie overheid t.a.v. andere partijen (meer of minder middelen en bevoegdheden)
		Actoren	Publieke of private individuen, groepen of organisaties
		Percepties, doelen, strategieën.	Actoren hebben verschillende opvatting over problemen, oplossingen, andere actoren en omgevingsontwikkelingen
Percepties zijn over het algemeen stabiel en bepalen de doelen van de actoren			
			Actoren zijn gericht op het beïnvloeden van elkaars gedrag, de probleemdefinitie, de oplossing en/of het proces van probleemoplossing
<b>Sturing</b>	Een vorm van gerichte beïnvloeding in een	Politiek bestuurlijke noodzaak	Maakbaarheid en vooruitgang. Overheid als

bepaalde context waaraan veronderstellingen ten grondslag liggen die bepalen hoe er naar beïnvloeding door de overheid wordt gekeken		maatschappelijke probleemplosser. Overheid bovengeschied aan de samenleving
		Terugtrek overheid als maatschappelijk probleemplosser
	Sturend vermogen van een actor	Sturend vermogen wordt gezien als een structureringvraagstuk van de sturende organisatie: machine, piramide en doelboom
		Weinig aandacht voor. Voornamelijk gericht op interne bedrijfsvoering
	Zelfsturend vermogen van een actor	Geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisatie en sectoren. Deze zijn maakbaar.
		Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren wordt onderkend. Sturing op afstand. De overheid is slechts een actor in een beleidsnetwerk van actoren.
	Object en de context van sturing	Goede informatie zorgt er voor dat de maatschappelijke context gericht te beïnvloeden is.
		Object van sturing is het zelfsturend vermogen. Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van actoren zijn kenmerkend voor de context van sturing
	Rol van kennis en informatie	Rationaliteit is het toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van rationaliteit van beleid
		Worden gebruikt als machtsbron voor bescherming positie in netwerk, maar zijn echter wel beperkt. Bestaan verscheidende perspectieven



			en rationaliteiten
		Inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten	Om het maatschappelijke probleem aan te pakken worden meerdere instrumenten in samenhang met elkaar ingezet
<b>VORMEN VAN STURING</b>			
<b>Directe sturing</b>	Beleid als drager van de sturingsambities van de overheid, die doormiddel van wet- en regelgeving, alsmede planning, haar doelstellingen probeert te bereiken.	Rationaliteit	Sterk geloof in de rede, kennis en informatie
			Meer weten is beter sturen
			Overheid als maatschappelijke probleemplosser
		Politieke en beleidsmatige doelstellingen	Vanuit beleid wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk
			Doelen en regels zijn leidend voor een effectieve en efficiënte sturing van gedrag
		Hiërarchische positie bepaling van <i>command &amp; control</i>	Overheid stuurt en beheerst eenzijdig o.b.v. dwingende voorschriften en wet- en regelgeving
Overheid is bovengeschiedt aan de te sturen organisatie			
Gebaseerd op gedetailleerde beheersing			
<b>Sturing op input- en outputparameters</b>	Het scheppen van kaders voor welke prestaties gehaald moeten worden en voor welke taken en verantwoordelijkheden (juridische) bevoegdheid bestaat	Sturing op basis van parameters	Prestatie afspraken, doelen en taken zijn vastgelegd in een contract of convenant
			Budget vrijgegeven in de vorm van lumpsum
			Wel of geen afspraken gemaakt over de kwaliteit en kwantiteit van het voorzieningsniveau
		Discretionaire ruimte	Bestaat een afstand tussen de aan te sturen en de sturende actor. De te sturen actoren worden verplicht tot een bepaald doel, maar kennen een vrije keuze in het bepalen van de strategie en acties hiervoor
			Mogelijkheid tot het maken van een eigen afweging binnen de kaders.
Transparantie over	Inzichtelijk welke resultaten		

		resultaten	wel en niet bereikt zijn
			Verhoging kwaliteit van de dienstverlening
			Continu blijven leren van de omgeving en bijsturing mogelijk
<b>Sturing op grond van incentives</b>	Het bevorderen van nalevingsgedrag doormiddel van niet dwangmatige prikkels, zodat het gewenste gedrag en de keuzes van de te sturen actor/partij wordt bevorderd	Positieve financiële prikkels	Het moment van keuzevrijheid: ex-ante bepaalt de aangestuurde actor al dan niet zijn gedrag te veranderen
			Het vooraf belonen van gewenst gedrag, waar bijbehorende verplichtingen worden vastgelegd in een contract
		Negatieve financiële prikkels	Straffen van niet gewenst gedrag d.m.v. boete of inhouden eerder verleend privilege
			Het moment van keuzevrijheid: ex-post bepaalt de aangestuurde actor al dan niet zijn gedrag te veranderen
<b>Sturing op structurering en procedurering van relaties</b>	Doormiddel van het organiseren van overleg, onderhandelingen en ruil- en communicatieprocessen tussen alle betrokken actoren, een (gezamenlijke) bijdrage leveren aan de doelstellingen van het beleid, zonder dat deze doelstellingen dwingend worden opgelegd door de overheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Veranderen van posities: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het al dan niet toegang hebben tot bepaalde hulpbronnen</li> <li>- Beschermen van zwakker belangen door overheid</li> <li>- Het veranderen van relaties d.m.v. het stellen van eisen aan relaties tussen partijen</li> </ul>
			Geven of veranderen van spelregels m.b.t. de onderlinge ruil-, communicatie- en onderhandelingsprocessen.
			Relatie tussen bestuur en burgers centraal
		Frontlijnsturing	Uitvoerders en werkvloer gelden als uitgangspunt voor sturing
			Concrete acties en

			interventies op het moment dat de situatie daar om vraagt
		Overheid als (on)gelijkwaardige partner	Aan partijen binnen het netwerk worden dezelfde eisen gesteld
			Overheid kent geen superioriteit t.a.v. andere partijen
		Grote autonomie professionals	Invloed van overheid op hoofdlijnen
			Ruimte om in te spelen op situationele logica's
<b>Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie</b>	Samen met actoren tot een gemeenschappelijk beeld komen over de aard en de omvang van een bepaald probleem en een mogelijke manier om dit probleem aan te pakken	Streven naar gezamenlijke situatiedefinitie	Onderhandeling, ruil en overleg met partijen binnen een netwerk
			Bepaalde interpretatie van ontwikkelingen, problemen en oplossingen worden dominant
		Platform voor symbolische interactie	Open, niet op macht gebaseerde dialoog met alle betrokken actoren
			Doelgericht beïnvloeden van andere actoren d.m.v. informatieoverdracht
			Informatie vormt basis voor handelen en opvattingen actoren
			Actoren worden niet gedwongen tot handelen op basis van informatievertrekkende actor(en)

## 4. EMPIRIE

In dit hoofdstuk zal eerst in 4.1 de case gemeente Rotterdam beschreven worden waarbij ingegaan wordt op veiligheid, veiligheidsplannen en de veiligheidsaanpak in de vorm van een toezichtmodel. Daarna wordt in 4.2 ingegaan op de rol van particuliere beveiligers in die veiligheid. Dit scheidt het beeld waartegen de bevindingen uit de interviews en documentenanalyse gepresenteerd kunnen worden. De opbouw van de bevindingen volgt vervolgens de lijn van het theoretische model en ziet er als volgt uit: eerst zal in 4.3 het netwerk van veiligheid en het functioneren daarvan in de gemeente Rotterdam worden besproken. Hierbij wordt ingegaan op het veiligheidsnetwerk in Rotterdam in termen van actoren, afhankelijkheden, middelen, percepties en doelen en strategieën, waardoor de positie van particuliere beveiligers in dat netwerk geschetst wordt. Vervolgens wordt in 4.4 de bestaande visie ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte besproken. De beschrijving van het veiligheidsnetwerk in het algemeen en meer specifiek de visie op sturing van particuliere beveiligers als actor uit dat netwerk vormen samen het kader om in 4.5 de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te kunnen verklaren. Op basis van deze knelpunten zal tot slot in 4.6 worden weergegeven welke consequenties deze knelpunten hebben voor eventuele alternatieve sturingsvormen, welke alternatieve sturingsvorm(en) in de gemeente Rotterdam aan te raden is en de condities waaronder deze geïmplementeerd kunnen worden.

### 4.1 GEMEENTE ROTTERDAM EN VEILIGHEID

Rotterdam de stad die in de dertiende eeuw is ontstaan door de aanleg van een dam in de rivier de Rotte. Van 20.000 inwoners eind zestiende eeuw, naar 400.000 inwoners begin twintigste eeuw is Rotterdam inmiddels uitgegroeid tot een stad met ruim 600.000 inwoners, waarvan ongeveer 48% met een autochtone afkomst (Marks, Van Sluis & Poortman, 2012:31). De één na grootste stad van Nederland, met een grote haven en veertien deelgemeenten. Rotterdam kent een gemeentebestuur bestaande uit een burgemeester, acht wethouders en 45 gemeenteraadsleden (Ibid.). Samen met de wethouders vormt burgemeester Aboutaleb het dagelijks bestuur van de gemeente Rotterdam. Hij is daarbij in het bijzonder ook verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de stad en kent de bijkomende wettelijke bevoegdheden op dat terrein.

#### 4.1.1. Vijfjarenactieprogramma en veiligheidsindex

De gemeente Rotterdam kent vanaf de jaren '80 een toenemende aandacht voor veiligheid en om de aandacht voor veiligheidsbeleid te vergroten wordt in maart 2001 een conferentie in Kaatsheuvel georganiseerd. Resultaat van deze conferentie is het eerste vijfjarenactieprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam', met als doel het vergroten van de veiligheid en sociale cohesie als voorwaarden daarvan. Om dit doel te bereiken is er gekozen voor een integrale veiligheidsaanpak met een wijkgerichte aanpak waarbij samenwerking centraal staat. Deelgemeenten, stedelijke

diensten, politie, openbaar ministerie (OM), woningcorporaties, welzijnsinstellingen, scholen en hulpverleningsinstellingen (Marks, Van Sluis & Poortman, 2012:40-42). Om de ontwikkelingen in veiligheid te kunnen meten is in 2002 de veiligheidsindex ontwikkeld en in 2008 daarbij ook de sociale index. Met deze index meet de gemeente Rotterdam de veiligheidssituatie in de stad, waarmee een beeld gevormd wordt van de veiligheid in de stad als geheel en de afzonderlijke deelgemeenten en wijken (Veiligheidsindex, 2012:7). Dit maakt het mogelijk om de veiligheidssituatie met voorgaande jaren te kunnen vergelijken en indien nodig het beleid ten aanzien van de veiligheid bij te sturen. Onderwerpen die in de veiligheidsindex belicht worden zijn: diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraken, overlast, vandalisme, schoon & heel en verkeer. Objectieve en subjectieve gegevens over deze onderwerpen vormen een graadmeter in de vorm van een cijfer tussen de 1 en de 10, waarbij geldt dat een wijk vanaf het cijfer 7,1 als veilig getypeerd kan worden (Marks, Van Sluis & Poortman, 2012:38). Voor de stad als geheel, de veertien deelgemeenten en de vierenzestig wijken wordt deze score apart berekend. De score kan variëren van een onveilige wijk tot aan een veilige wijk. Inmiddels is het gemiddelde, stadsbrede objectieve veiligheidscijfer in de gemeente Rotterdam gestegen in 2012 naar een 7,5. Voor de vijfde keer op rij een cijfer waarmee de stad als geheel als veilig aan te duiden is (Veiligheidsindex, 2012).

<b>Categorie</b>	<b>Score index</b>
Onveilige wijk	< 3,9
Probleemwijk	van 3,9 tot 5,0
Bedreigde wijk	van 5,0 tot 6,0
Aandachtswijk	van 6,0 tot 7,1
Veilige wijk	≥ 7,1

*Bron: veiligheidsindex, 2012*

Om tot deze scores te komen wordt er gebruik gemaakt van een combinatie van registratiegegevens, de objectieve gegevens, enquêtegegevens, de subjectieve gegevens, en contextgegevens van het Rotterdams Centrum voor Onderzoek en Statistiek. De objectieve gegevens worden verkregen via politie, brandweer, Roteb en Gemeentewerken. De subjectieve gegevens komen voort uit een bevolkingsenquête onder bijna 16000 Rotterdammers waarbij de mening wordt gevraagd met betrekking tot problemen en tevredenheid met de eigen buurt en of men al dan niet slachtoffer is geweest. Hierbij wordt rekening gehouden met voldoende vertegenwoordiging van alle bevolkingsgroepen en weegfactoren om voor elke wijk tot voldoende betrouwbare uitspraken te komen (Veiligheidsindex, 2012:7). Volgens deze typering is Rotterdam de afgelopen jaren veiliger geworden (van een 5,5 in 2001 naar een 7,5 in 2011) en telt de stad in totaal 35 veilige wijken en geen onveilige wijken meer. Respondenten geven aan dat het belangrijk is om ook nog steeds de harde

veiligheid zo veel mogelijk te waarborgen. Zaken waarmee burgers, ondernemers en bezoekers van de stad in de openbare ruimte mee geconfronteerd kunnen worden en oplossingen die er geboden worden om deze problemen aan te pakken. Denk hierbij aan het plaatsen van camera's en meer politie-inzet op straat (interview Politie toezicht BOA's, stadsmarinier, oud adviseur directie veiligheid, SBTH). In de veiligheidsindex wordt ook het veiligheidsgevoel van inwoners van de gemeente meegenomen, de mate waarin de inwoners tevreden zijn over hun straat en wijk, maar ook omgevingskenmerken. Ook de respondenten geven aan dat het bij veiligheid voornamelijk om de veiligheidsbeleving gaat die wordt ervaren in de eigen buurt. Als objectief gemeten is dat het aantal misdrijven in een bepaalde buurt is afgenomen, betekent dit niet automatisch dat de mensen zich ook daadwerkelijk veiliger voelen. Een gevoel van veiligheid betekent voor iedereen wat anders en maakt ook dat het lastig meetbaar is. Het gaat dan voornamelijk om de mate waarin zij zich beschermd voelen tegen overlast die anderen veroorzaken. Een schone en hele leef-, werk- en recreëer omgeving, waarin burgers het prettig vinden om zich binnen te bevinden en zich beschermd voelen tegen mogelijke overlast veroorzaakt door derden. Veiligheid in Rotterdam wordt in deze zin dan gezien als de sociale, subjectieve veiligheid. Het gevoel dat je veilig kunt wonen, werken en recreëren in de stad.

#### **4.1.2. Toezichtmodellen**

Op het moment dat er zeer ernstige veiligheidsproblematiek wordt ervaren, wat een onveilige situatie tot gevolg kan hebben in voor publiek toegankelijke ruimte, wordt er in de gemeente Rotterdam gewerkt met toezichtmodellen. Om de veiligheids- een leefbaarheidssituatie aan te pakken wordt er doormiddel van publiek private samenwerking extra ingezet op extra toezicht en handhaving in de voor publiek toegankelijke ruimte. Door een tijdelijke intensivering van samenwerking in toezicht en handhaving, wordt in de vorm van het toezichtmodel de veiligheidssituatie teruggebracht naar een acceptabel niveau (Secondant # 3/4 Juli-Augustus 2009 p. 64-67 en Toezichtmodel Centrum 2013-2015). In het toezichtmodel wordt tussen politie, stadsbeheer toezicht en handhaving, RET, Roteb, winkeliers(vereniging(en)) en particuliere beveiligers afspraken gemaakt waarop de extra inzet gepleegd wordt. Deze focuspunten zijn gekoppeld aan de doelen zoals omschreven in het Integraal Wijkactieplan (IWAP) van de deelgemeente. Hierbij kan gedacht worden aan auto-inbraken, zakkenrollerij, winkeldiefstallen en overlast door wildplassen en bedelarij. Doormiddel van gezamenlijke worden de verschillende operationele toezicht- en handhavingpartners op de hoogte gesteld van zaken die op dat moment in het gebied spelen.

Ook in Rotterdam centrum wordt er op dit moment met een toezichtmodel gewerkt. Het gaat dan om het stadscentrum, welke een groot deel van de stad beslaat en waar de afgelopen jaren de veiligheidssituatie sterk verbeterd is (van gemiddeld een 4,5 in 2005, naar een 5,8 in 2012). Een woon-, werk-, winkel, en uitgaansgebied dat een dagelijkse grote stroom van mensen kent. Om dit niveau te kunnen bereiken is er veel inzet gepleegd om het centrum van de stad schoon, heel en veilig

te houden. Om het bereikte veiligheidsniveau te behouden en naar het gewenste niveau van een 6,0 toe te kunnen werken is in Rotterdam Centrum in 2012 een Gemeenschappelijke Veiligheidsagenda (GVA) opgesteld. Op deze agenda staat centraal het terugdringen van overlast, winkeldiefstal, zakkenrollen, auto-inbraken, fietsdiestallen en het creëren van een veilig verblijf (GVA, 2012 & Toezichtmodel 2013-2015). Om tot de uitvoering van deze doelstellingen in de Gemeenschappelijke Veiligheidsagenda te komen, wordt gebruikt gemaakt van het reeds bestaande Toezichtmodel Rotterdam Centrum (Toezichtmodel Rotterdam Centrum 2013-2015).

## 4.2 VEILIGHEID EN PARTICULIERE BEVEILIGERS IN ROTTERDAM

De rol van particuliere beveiligers in de gemeente Rotterdam, wordt door de respondenten getypeerd als de rol van toezichthouder en gastheer waarbij zij bevoegdheden hebben die in de wet op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) zijn vastgelegd. Dit betekent dat zij in hun werkzaamheden niet over meer bevoegdheden beschikken dan iedere willekeurige burger. Dit houdt in dat zij niet over geweldsmiddelen, zoals handboeien, beschikken en alleen iemand aan mogen houden in het geval dat zij iemand op heterdaad betrappen (Wpbr, interview Burgemeester, stadsmarinier, Directeur Veiligheid, SBTH, politie bijzondere wetten, politie toezicht BOA's, oud adviseur directie veiligheid, directeur, Templeton Chase security, ARB). Dit in tegenstelling tot politie en de stadswachten van Stadsbeheer, Toezicht en handhaving, de twee belangrijkste toezichts- en handhavingpartners en grootste partijen in de openbare ruimte.

Particuliere beveiligers in de gemeente Rotterdam worden enerzijds ingezet voor objectbewaking (winkels, evenementen, horecagelegenheden), maar anderzijds worden zij ook ingezet om toezicht te houden in de openbare ruimte. Uit de interviews blijkt dat in Rotterdam centrum<sup>1</sup>. op dit moment particuliere beveiligers het meest worden ingezet (Interview Politie Centrum, stadsmarinier). In dit gebied worden beveiligers op vijf verschillende manieren ingezet: in de vorm van vaste, statische beveiliging in winkels die de winkelier inzet, een winkelketen die voor meerdere winkels één of een koppel beveiligers inhuurt die van winkel naar winkel loopt, in horecagelegenheden, tijdens evenementen en straatsurveillance in bijvoorbeeld een winkelgebied in het geheel en een aantal omliggende parkeergarages (Interview OFRC, beleidsmedewerker directie veiligheid, stadsmarinier, stadsbeheer T&H, ARB, TCS, Securitas). In het geval van inzet door en winkelketen en straatsurveillance lopen de particuliere beveiligers over de openbare ruimte, waarbij zij, indien nodig, aanwezig zijn ook aanspreken op gedrag dat de veiligheid voor bewoners, bezoekers en ondernemers kan beïnvloeden. Publiek gebied waar de overheid in termen van veiligheid wettelijk voor verantwoordelijk is. Dit betekent dat particuliere beveiligers in de gemeente Rotterdam enerzijds ingezet worden in de vorm van manbewaking en anderzijds als particuliere toezichthouders in de

---

<sup>1</sup> Gebied uit het Toezichtmodel Rotterdam Centrum: gelegen tussen Stationsplein, Eendrachtsplein, Churchillplein, Hofplein, Beurstraverse, Beursplein, Hoogstraat (tot aan Binnenrotte), Rodezand en Korte Hoogstraat. Met name op de Lijnbaan, Korte Lijnbaan en nabij gelegen parkeergarages.

openbare ruimte. Inzet door winkeliers, objectbeveiliging, evenementen en horecagelegenheden valt in deze zin onder manbewaking. Op het moment dat je als burger de winkel, de horeca of het evenemententerrein in of op wil gaat, ga je impliciet akkoord met de daar geldende huisregels en toegangsvoorwaarden en mogen beveiligers hier ook op controleren. Bijvoorbeeld het niet bij je dragen van eigen meegebrachte dranken. Ga je hier niet mee akkoord dan mag je op basis daarvan geweigerd worden. Particuliere toezichthouders worden in Rotterdam wel ingezet om te surveilleren in de voor publiek toegankelijke ruimte, zoals bijvoorbeeld het winkelgebied in Rotterdam Centrum. Hierbij beschikken zij echter niet over de mogelijkheid om ook te handhaven op verordeningen en regelgeving.

Particuliere beveiligers kunnen in de openbare ruimte in de gemeente Rotterdam op drie manieren ingehuurd worden. Ten eerste kan de inhuur direct door de overheid gedaan worden. Naast de vaste inhuur van beveiligers in convenanten van evenementen zoals oud en nieuw en Rotterdam Unlimited bestaan, worden particuliere beveiligers voor bepaalde periodes ook ingehuurd door (deel)gemeente(n) of stadsmariniers in het geval dat de situatie daar om vraagt en van te voren Stadsbeheer Toezicht en Handhaving en politie hiervoor benaderd zijn (Beleidsregel Particuliere beveiliging in de openbare ruimte). Ten tweede kunnen particuliere beveiligers ingehuurd worden door een winkeliersvereniging om in het verlengde van objectbeveiliging (winkels en horeca) ook toezichthoudende taken te verrichten in de aangrenzende openbare ruimte. Dit is dan georganiseerd onder een convenant in de vorm van een toezichtmodel. Tot slot kunnen particuliere beveiligers door een winkel, horecagelegenheid of een aantal ondernemers tezamen ingehuurd worden in een straat. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld op een vrijdagavond of tijdens openings- en sluitingstijden (Interview ORFC, stadsmarinier).

#### **4.3 PARTICULIERE BEVEILIGERS EN HET VEILIGHEIDSNETWERK IN ROTTERDAM**

In het theoretisch model is verondersteld dat de knelpunten die bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte (deels) worden bepaald door het functioneren van het veiligheidsnetwerk. Hieronder wordt per onderdeel van het veiligheidsnetwerk besproken hoe de dynamiek en het functioneren van het veiligheidsnetwerk in Rotterdam kan worden omschreven. Het gaat hierbij om de aanwezigheid van meerdere actoren, het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren als gevolg van de verspreide middelen, percepties van de verschillende actoren met betrekking tot de problemen, oplossingen, andere actoren en omgevingsontwikkelingen en het bestaan van verschillende, niet statische strategieën onder de actoren. Hieronder wordt per kenmerk met het functioneren van het veiligheidsnetwerk in de gemeente Rotterdam beschreven. Waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen het veiligheidsnetwerk in de stad als geheel en een veiligheidsnetwerk in een meer specifieke vorm zoals een toezichtmodel of bij inhuur door een overheidspartij en inhuur door een (groep) ondernemer(s) los van een netwerk.



#### 4.3.1 Actoren

Uit de interviews blijkt dat het organiseren van een goede veiligheidsaanpak niet alleen een zaak van de overheid is. Het is een zaak van bewoners, ondernemers en de overheid samen (interview Burgemeester, stadsmarinier, adviseur regioburgemeester, politie toezichthouder BOA's, politie bijzondere wetten). Om de veiligheid in deze openbare ruimte in Rotterdam te waarborgen worden verschillende toezichts- en handhavingspartners ingezet. Waar voorheen in de gemeente Rotterdam politie en de stadswachten van het cluster Stadsbeheer, toezicht en handhaving (voormalige dienst Stadstoezicht) de aangewezen partijen waren voor het waarborgen van de veiligheid in de stad, geven respondenten aan dat de veiligheid de stad ook afhangt van andere partijen die samen zorgen voor een schoon, heel en veilig Rotterdam. Zoals respondenten aangeven kan een vieze kapotte straat namelijk bij inwoners ook zorgen voor een onveilig gevoel (Interview stadsbeheer beleid, stadsbeheer centrum, Securitas, stadsmarinier). In dit veld zijn binnen de gemeente Rotterdam verscheidende partijen actief. Uit zowel het vijfjarenactieprogramma veilig "Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad" van directie veiligheid, gemeente Rotterdam als de interviews blijkt dat er een groot aantal partners bestaat: politie, verschillende partijen binnen het cluster Stadsbeheer (toezicht en handhaving, Roteb, Gemeentewerken), Openbaar Ministerie, ondernemers(federatie), stadsmarinier(s), directie veiligheid, RET, het veiligheidshuis en burgers genoemd. Als de

- Politie eenheid Rotterdam is ontstaan uit de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid en wordt in deze regio's (van Leerdam tot aan Hoek van Holland en van Lansingerland tot aan Oostflakkee) ingezet om de openbare orde en veiligheid te waarborgen en de rechtshandhaving te verzorgen. Voor de uitvoering van hun werk heeft politie het mandaat tot het gebruik van geweld gemandateerd gekregen. Daarbij is de politie de enige partij die de mogelijkheid heeft om verdachten voor te dragen aan de rechter. De eenheid Rotterdam is opgesplitst in verschillende districten, waarvan Centrum er één is. Politie kent daarnaast de rol van direct, operationeel toezichthouder op de BOA's en particuliere beveiligers (Politie eenheid Rotterdam, 2013).
- Stadsbeheer toezicht en handhaving is de voormalige dienst Stadstoezicht die in 2001 is ontstaan uit Rotterdam Veilig, Parkeerbedrijf Rotterdam en de reinigingspolitie. Tot 2004 kende de medewerkers van Stadstoezicht alleen de bevoegdheid tot het uitschrijven van een parkeerbon. Tussen 2004 en 2007 zijn deze opgeleid tot interventie-medewerkers om vervolgens verder opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), die kunnen bekeuren bij overtredingen op heterdaad en mogen zo nodig niet meewerkende overtreeders aanhouden. Zo nodig met het gebruik van de geweldsbevoegdheid en transportboeien. Hiermee is het idee van de brede handhaver geboren: een bestuurlijke toezichthouder, fiscaal handhaver en buitengewoon opsporingsambtenaar (Visie op stadswachten, 2012).
- Stadsbeheer schoon is de voormalige dienst ROTEB, welke zorgt voor een schone stad. Zij ruimen al het (zwerf)vuil in de stad op met reguliere schoonmaak. Niet alleen de straat maar

ook de afvalbakken door de hele stad worden schoongehouden. Daarnaast wordt er doormiddel van de zogeheten diepreiniging. Het verwijderen van posters, kladwerk, kauwgom en mos op onder andere de straat en straatmeubilair, masten en hekwerken (Rotterdam. Stadsbeheer, 2013).

- Stadsbeheer heel. Het voormalige gemeentewerken zorgt ervoor dat er geen problemen zijn met de bestrating, beplanting, en kapot straatmeubilair in de buitenruimte van de gemeente Rotterdam, zoals pleinen, wegen en straten. Samen met schoon en toezicht en handhaving valt heel onder het cluster Stadsbeheer, om in gezamenlijkheid ervoor te zorgen dat Rotterdam een schone, hele en veilige stad is om te wonen, werken en bezoeken (Rotterdam. Stadsbeheer, 2013).
- Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Rotterdam verzorgt na opsporing en vervolging van strafzaken die voornamelijk door de politie eenheid Rotterdam aangeleverd worden. Het arrondissementsparket Rotterdam staat verzorgt zaken voor 37 gemeenten met in totaal 2 miljoen inwoners (OM. Organisatie, 2013).
- Ondernemersfederatie (Rotterdam City) behartigt de belangen van ondernemers, retail- en horecaondernemers) in een bepaald gebied. De Ondernemersfederatie Rotterdam City, welke de verschillende ondernemersverenigingen bundelt, doet dit specifiek voor de binnenstad. Hierbij staat een schone, hele, veilige en goed bereikbare binnenstad centraal en vormt zij de schakel tussen de wensen en plannen van de ondernemers en de gemeentelijke activiteiten (Ondernemersfederatie Rotterdam City, 2013).
- De Rotterdamse Stadsmarinier(s) (Centrum) is een gemeenteambtenaar in de vorm van een “superambtenaar” die direct door het College van Burgemeester en Wethouders is aangesteld om de veiligheidsproblematiek in bepaalde delen van de stad aan te pakken. In Rotterdam Centrum gaat het hierbij om de gebieden het Oude-Westen, het centrum en rondom het Centraal Station. De stadsmarinier is hierbij afhankelijk van signalen van bewoners en ondernemers en heeft daarbij het mandaat om alle diensten in de gemeente Rotterdam aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, om er voor te zorgen dat het beter en veiliger wordt in de stad (Rotterdam. Stadsmariniers, 2013).
- Directie Veiligheid is onderdeel van de bestuursdienst in de gemeente Rotterdam, en is in 2006 gevormd als gevolg van een samenvoeging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de bestuursdienst en het programmabureau Veilig. Binnen de directie veiligheid wordt gewerkt aan zaken waar de bewoners, ondernemers en bezoekers in de stad mee geconfronteerd worden op basis van de veiligheidsaanpak (Rotterdam. Veilig, 2013).
- RET (Rotterdamse Elektrische Tram) verzorgt sinds 1878 het openbaar vervoer in de regio Rotterdam en maken inmiddels gebruik van de bus, tram, metro en fast ferry. Inzet op sociale veiligheid gebeurt ook in het openbaar vervoer en in de omgeving daarvan: hardnekkig zwartrijden en gewelddadige incidenten worden aangepakt door onder andere

inzet van conducteurs in trams, uitbreiding van cameratoezicht in de trams en metro's en de inzet van toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) (RET. Organisatie, 2013).

- In Het Veiligheidshuis wordt er doormiddel van samenwerking tussen verschillende instanties voor gezorgd dat er een sluitende aanpak is op het gebied van veelplegers, huiselijk geweld, jeugdproblematiek en nazorg. Het gaat hierbij altijd om een combinatie van straf en zorg, waarbij gedacht kan worden aan organisaties zoals de reclassering, gemeente Rotterdam, HALT, bureau Jeugdzorg en het Openbaar Ministerie (Veiligheidshuizen. Achtergrond, 2013).
- Tot slot wordt er door de overheid ook steeds meer aangestuurd op de eigen verantwoordelijkheid van burgers in veiligheid en nalevingsgedrag in termen van normen en waarden. Dit terwijl de overheid door de burgers nog wel steeds aangesproken wordt in de vraag naar veiligheid (interview Burgemeester).

Opvallend is dat in eerste instantie particuliere beveiligers niet direct genoemd worden door respondenten als een van de actoren binnen het veiligheidsnetwerk, terwijl uit diezelfde interviews blijkt dat particuliere beveiligers wel ingezet worden in de openbare ruimte. Hoewel de particuliere beveiligers wel in het vijfjarenactieprogramma 2010-2013 worden genoemd, is dit alleen in de context van uitgaansgeweld en de trainingen die zij in samenwerking met de politie daarin krijgen.

#### **4.3.2 Afhankelijkheden en middelen**

##### ***Afhankelijkheden***

Hoewel er een groot aantal actoren een rol spelen in de veiligheid in de openbare ruimte en bovenstaande opsomming ook niet uitputtend is, blijkt uit de interviews dat de actoren die het meest vertegenwoordigd zijn en als meest verantwoordelijk worden gezien, degene zijn die deelnemen aan de Toezichtmodellen in Rotterdam: politie eenheid Rotterdam (bijvoorbeeld district Centrum), stadswachten, ondernemersfederatie (dan wel ondernemers), burgers en de overheid als in de gemeente. Actoren die van al elkaar verschillen omdat zij andere verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken kennen in de openbare ruimte van Rotterdam (interview stadsmarinier). Daarbij heeft iedere partij uit het veiligheidsnetwerk een verantwoordelijkheid naar zichzelf en zijn eigen omgeving toe. Voor ondernemers is dit verantwoordelijkheid voor hun winkel en de omgeving, voor burgers is dit hun woon-, werk- en leefomgeving en voor de overheid is dit het openbare gebied. Veiligheid in de openbare ruimte is daarmee wettelijk gezien een overheidstaak, in het bijzonder een kerntaak van de burgemeester daar waar het gaat om openbare orde en veiligheid in de gemeente. De bevoegdheden om deze openbare orde en veiligheid te waarborgen kennen een gelaagdheid, wat maakt dat er afhankelijkheid tussen deze drie partijen ontstaat. De politie heeft als het om veiligheid gaat, toezicht en handhaving, het grootste mandaat. Daarna volgen de stadswachten die met name handhaven op kleine ergernissen (hondenpoep, fietsen op de stoep, wildplassen) en mulderfeiten

(onder andere fout parkeren, door rood licht lopen/fietsen). Daarna volgen de private ondernemers dan wel ingehuurde krachten in de vorm van particuliere beveiligers die net zoveel mogen als iedere andere burger en daarbij geen geweld mogen toepassen anders dan het inzetten van gepaste fysieke verschijning (Interview politie toezichthouder BOA's, Burgemeester). Omdat de politie het volledige mandaat heeft op het gebruik van geweld en als enige in staat is om een verdachte voor te dragen aan de rechter betekent dit dat deze te allen tijde de verdachte over moeten kunnen nemen van de BOA's dan wel particuliere beveiligers.

### **Middelen**

Naast de verspreide verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, beschikken de actoren uit het veiligheidsnetwerk ook niet over dezelfde middelen. De financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit zijn verspreid over de verschillende partijen, wat veronderstelt dat zij elkaar nodig hebben om gezamenlijk de veiligheid in de gemeente te kunnen waarborgen. Bij financiële middelen wordt een onderscheid gemaakt tussen het veiligheidsnetwerk in de vorm van een toezichtmodel, een netwerk dat gecreëerd wordt op het moment dat een gemeentelijke partij inhuurt en de situatie bij inhuur door derden.

- Financiële middelen

Het toezichtmodel is een middel om het veiligheidsnetwerken in Rotterdam tot stand te brengen. Het organiseren van deze samenwerking brengt kosten met zich mee, om deze te kunnen dekken is er gekozen voor een constructie waarbij er twee grote partijen zijn die tot en met 2015 hebben geïnvesteerd in het tot stand laten komen van het toezichtmodel en deze te kunnen laten bestaan: deelgemeente Rotterdam Centrum en de Ondernemersfederatie Rotterdam City via een extra bijdrage van de ondernemers. Deze financiële middelen brengen met zich mee dat de samenwerking binnen het toezichtmodel niet gecontinueerd kan worden op het moment dat deze middelen wegvallen. Dit maakt de andere partijen, zonder deze financiële middelen binnen het veiligheidsnetwerk afhankelijk van de partijen die geïnvesteerd hebben in het netwerk.

Op het moment dat de inhuur gedaan wordt door een gemeentelijke partij in de gemeente Rotterdam, brengt dit naast de kosten van de inhuur zelf, ook een investering met zich mee met betrekking tot de afstemming met de stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving en de politie. Een samenwerking die alleen tot stand kan komen en blijven op het moment dat de financiële middelen van de inhurende partij toereikend zijn. Op het moment dat deze middelen wegvallen kan de samenwerking niet voortgezet worden, wat maakt dat de andere partijen uit het gecreëerde netwerk rondom een bepaald veiligheidsprobleem afhankelijk zijn van de inhurende gemeentelijke partij.

Bij inhuur door een particuliere ondernemer of een groep ondernemers in bijvoorbeeld een winkelstraat, vallen de particuliere beveiligers buiten elke vorm van samenwerking met andere toezichthouders en handhavers. De financiële middelen liggen logischerwijs bij de inhurende partij, wat ten aanzien van de particuliere beveiligers een afhankelijkheid creëert in termen van opdrachtgever-opdrachtnemer. Van investeringen in samenwerking is vanuit de inhurende partij geen sprake. Wel wordt door middel van de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte wordt wel geprobeerd om de particuliere beveiligers in een netwerk te betrekken:

*“Particuliere beveiligers kunnen ook ingehuurd worden door andere partijen dan de gemeente, deelgemeenten dan wel stadsmariniers. Politie en (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers zijn verantwoordelijke voor het betrekken van derden die particuliere beveiligers inhuren die zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden binnen de openbare ruimte begeven of hierbij toegang tot de openbare ruimte belemmeren.”*

Dit betekent dat voor het tot stand komen van een samenwerking en de financiële dekking daarvan, de particuliere beveiligers afhankelijk zijn van het initiatief dat de politie, (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier(s).

- Productiemiddelen

Hoewel het bij productiemiddelen om eerder gedane investeringen gaat, blijkt uit de interviews dat er ook tijdens het ontstaan van het veiligheidsnetwerk in de zin van het toezichtmodel investeringen zijn gedaan die noodzakelijk waren om de samenwerking tussen de verschillende partijen in het veiligheidsnetwerk te kunnen realiseren. Zowel politie, Stadsbeheer toezicht en handhaving als de ondernemers in de vorm van particuliere beveiligers (via de ondernemersfederatie Rotterdam City) hebben in het verleden investeringen gedaan ten aanzien van hun personeel. Voor politie en Stadsbeheer gaat het daarbij om opleiding, bijscholing, training en uitrusting van de handhavers en toezichthouders op straat. Eerder gedane investeringen van de ondernemers bestaan uit het inhuren van beveiligingspersoneel voor hun winkels of verschillende vestigingen in de stad. Investeringen die het mogelijk hebben gemaakt dat de die grootste handhavings- en toezichtspartijen in het centrum beschikbaar zijn gesteld en daar geen extra investeringen op gepleegd hoefden te worden. Dit betekent ook de investering van de beveiligingsorganisaties in de waarborging van de kwaliteit van de opleiding van de beveiligers.

Om de samenwerking in de vorm van het Toezichtmodel mogelijk te maken is er door de ondernemersfederatie Rotterdam City daarnaast voor zorggedragen dat er portofoons en telefoons beschikbaar werden gesteld aan zowel politie, stadswachten als particuliere beveiligers waarmee deze drie partijen direct in contact met elkaar kunnen staan. Een investering die het mogelijk heeft gemaakt het veiligheidsnetwerk een bestaansrecht te geven. Dit creëert een afhankelijkheid richting de ondernemersfederatie ten aanzien van politie, stadswachten, particuliere beveiligers (als partij voor de ondernemers) en de gemeente.

Op het moment dat de inhuur gedaan wordt gedaan door een gemeentelijke partij ((deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers ) of door een particuliere partij, dan liggen de eerder gedane is er bij de particuliere beveiligers sprake van eerder gedane investeringen ten aanzien van hun opleiding, de kwaliteit van hun toezichtstaken en hun uitrusting (donkerblauw pak en eventueel een oortje). Er is op dat moment nog geen sprake van andere gedane investeringen, productiemiddelen.

- Competenties

Bij dit middel is onderscheid tussen een toezichtmodel of directie inhuur door de overheid dan wel een particuliere partij niet nodig, omdat de competenties van de verschillende actoren die een rol spelen binnen de veiligheid los staan van de vorm van een netwerk in de openbare ruimte van Rotterdam. Als hierbij gekeken wordt naar de competenties in termen van juridische bevoegdheden en de autoriteit tot het maken van beslissingen voor elke veiligheidsactor verschillend. In eerste instantie is veiligheid een verantwoordelijkheid van de gemeente. Elke vijf jaar stelt de gemeenteraad het vijfjarenactieprogramma Veiligheid vast waarin doelen voor de gemeente met betrekking tot veiligheid zijn vastgelegd en waar het College van Burgemeester en Wethouders zich aan bindt. Hoewel er voor de samenstelling van het veiligheidsprogramma vooraf wordt overlegd met de overige actoren uit het veiligheidsnetwerk (o.a. Stadsbeheer toezicht en handhaving, politie, Roteb, gemeentewerken). Met het vaststellen van het veiligheidsprogramma is voor de andere actoren uit het veiligheidsnetwerk bepaald op welke targets de gemeente zich wil richten. Hoe deze targets bereikt kunnen worden zal afgestemd dienen te worden met overige actoren uit het veiligheidsnetwerk (Vijfjarenactieprogramma Veiligheid 2010-2014). Daarnaast blijkt uit de interviews blijkt dat de kerntaak van de overheid, en de gemeente in het bijzonder, het waarborgen van de openbare orde en veiligheid is (Gemeentewet art. 172). De burgemeester kan op grond van artikel 174 van de Gemeentewet zijn bevoegdheid tot het handhaven van de openbare orde en veiligheid ook toepassen openbare samenkomsten en gemakkelikheden en voor publiek opengestelde gebouwen en bijbehorende erven. De uitvoerende handhaving is via de burgemeester gemandateerd aan de politie in artikel 2 van de Politiewet. Hiermee heeft de politie de mogelijkheid om de vrijheid van een mens te ontnemen. Een deel van de geweldsbevoegdheid is nu ook toegedeeld aan de buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeente Rotterdam die bij overtredingen, met name kleine ergernissen, op heterdaad mogen bekeuren en niet-meewerkende overtreders mogen aanhouden, eventueel met het gebruik van transportboeien. Deze stadswachten kijken veel breder dan alleen naar criminelen, ze kijken juist meer naar het gedrag van mensen; gooien ze geen rotzooi op straat, parkeren ze hun auto niet dwars op straat. Het gaat dan niet zozeer om veiligheid als wel om leefbaarheid. De ondernemers en de daardoor ingehuurde particuliere beveiligers kennen geen enkele beslissingsbevoegdheid daar waar het gaat om de openbare ruimte. Zij worden in eerste instantie ingehuurd door de ondernemer, voor het gebied van de private opdrachtgever. Op het

moment dat zij daar iemand op heterdaad betrappen dient de aangehouden persoon zo snel mogelijk overgedragen te worden aan de politie. Loopt de particuliere beveiliging in de openbare ruimte kent hij nog steeds niet meer bevoegdheden dan iedere andere burger.

- Kennis

Kennis is het vierde middel dat waarover een actor zou kunnen beschikken, waarbij het onderscheid tussen kennis in de vorm van documentatie en in de vorm van ervaring gemaakt kan worden. Zowel de gemeente als de politie eenheid Rotterdam hebben in de vorm van documentatie en ervaring kennis in huis over de problemen die er spelen met betrekking tot de veiligheid in gemeente Rotterdam. Politie maakt gebruik van trendanalyses (RIO) voor landelijke en regionale ontwikkelingen. Daarnaast bieden de wijkscans van politie een beeld over specifiekere problemen binnen een bepaalde wijk van de gemeente Rotterdam. o.a. met betrekking tot criminaliteit, overlast en risicogroepen. Door een combinatie van informatie uit de politiestructuren en informatie van de wijkagent kan er een beeld geschetst worden over de betreffende wijk welke gedeeld kan worden met andere partners uit het veiligheidsnetwerk. Samen met het veiligheidsplan van de gemeente Rotterdam vormt deze combinatie van expliciete (informatiesystemen) en impliciete (dagdagelijkse ervaring) kennis de basis voor de problematiek die de gemeente en de politie graag aan willen pakken in de stad. Omdat andere partijen uit het veiligheidsnetwerk geen directe toegang tot de informatiesystemen van de politie heeft, vergroot dit de kennispositie van de politie ten aanzien van de andere partijen. Daar staat tegenover dat ook stadswachten en particuliere beveiligers over veel ervaringsinformatie beschikken bijvoorbeeld met betrekking tot bekende winkeldieven, straten waar veel fout geparkeerd wordt en/of bekende overlastgevers/overlastpunten. In het toezichtmodel is de mogelijkheid gecreëerd door middel van een geheimhoudingsverklaring, om (een deel van) de kennis die er onder de verschillende toezichthouders en handhavers is met elkaar te kunnen delen.

- Legitimiteit

Bij legitimiteit, het vijfde middel dat onderscheiden kan worden, gaat het om het beschikken over de rechtmatige en wetmatige mogelijkheid tot het nemen van bepaalde besluiten. De overheid en de gemeente in het bijzonder kent in het geval van een veiligheidsnetwerk of bij de inhuur van particuliere beveiligers een bijzondere positie ten aanzien van de andere partners. Deze bijzondere positie komt voort uit de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het waarborgen van en mogen handhaven op de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Dit brengt het monopolie op geweld met zich mee, wat betekent dat de overheid als enige over democratische legitimiteit beschikt om in te breken op de vrijheid van de burgers ten gunste van de openbare orde en veiligheid. In principe kent geen enkele andere partij deze mogelijkheid, anders dan dat deze gemandateerd is aan de politie en voor een klein deel aan de BOA's van stadsbeheer toezicht en handhaving welke onder directe verantwoordelijkheid van de nationale dan wel lokale overheid

werken. Andere actoren uit het veiligheidsnetwerk beschikken niet over deze zogeheten zwaarmacht om anderen hun wil op te leggen. Uit de interviews blijkt ook dat als er op het terrein van openbare orde of veiligheid het de gemeente is die daarop aangesproken wordt (interview adviseur regioburgemeester), in het bijzonder de burgemeester met als portefeuille openbare orde en veiligheid. Om dit vooraf zo goed mogelijk te bewaken komen de politiechef eenheid Rotterdam, Hoofdofficier van Justitie en de Burgemeester elke week samen in driehoeksverband om te spreken over mogelijke zaken die de openbare orde en veiligheid kunnen bedreigen.

Uit het voorgaande is gebleken dat de verschillende actoren uit het veiligheidsnetwerk in Rotterdam over verschillende middelen beschikken. Hieronder wordt deze verdeling schematisch weergegeven, welke laat zien dat er op dit moment in de gemeente Rotterdam alle middelen aanwezig zijn in het geval van het toezichtmodel en bij directe inhuur door de gemeente. Op het moment dat de inhuur door derden zijn ingehuurd is de kans dat er netwerk ontstaat kleiner, met als mogelijkheid dat de samenwerking tussen de verschillende actoren niet ontstaat. Dit betekent dat de (deel)gemeente(n), politie en stadsbeheer toezicht en handhaving dan niet betrokken zijn, waardoor de middelen competenties en legitimiteit ontbreken bij de inzet van particuliere beveiligers.

**Verdeling middelen bij veiligheidsnetwerk Toezichtmodel en inhuur door overheid**

Middelen Actoren	Financiële	Productie	Competenties	Kennis	Legitimiteit
(Deel)gemeente	X	X		X	X
Politie		X	X	X	/
Stadsbeheer T&H			X	X	/
Particuliere beveiligers		X		X	
OFRC	X	X			

**Verdeling middelen bij inhuur door derden**

Middelen Actoren	Financiële	Productie	Competenties	Kennis	Legitimiteit
Particuliere beveiligers		X		X	
OFRC/ondernemer(s)	X	X			



### 4.3.3 Percepties en doelen

Een derde kenmerk die bepalend is voor de dynamiek in een veiligheidsnetwerk zijn de percepties en de doelen die de verschillende actoren uit het netwerk hebben ten aanzien van de problemen, oplossingen, andere actoren en omgevingsontwikkelingen. Uit de interviews blijkt dat de actoren uit het veiligheidsnetwerk erkennen dat zij elkaar in het netwerk nodig hebben om tot een gezamenlijke veiligheidsaanpak te komen (interview Burgemeester, Stadsmarinier, Stadsbeheer T&H). Hieruit komt tegelijkertijd ook naar voren dat er verschillende ideeën bestaan over welke actoren dan een rol zouden moeten spelen in die veiligheidsaanpak daar waar het gaat om de openbare ruimte.

Deze verschillen komen voort uit het idee dat de partijen ingezet worden voor verschillende onderdelen van de veiligheid als gevolg van de gelaagdheid van hun bevoegdheid (interview stadsmarinier, toezichthouder BOA's). Toezichthouder BOA's politie omschrijft deze differentiatie in termen van lagen en niveaus. Hierbij is de inrichting van de omgeving of plek en of deze schoon en heel is de eerste laag (Roteb, gemeentewerken). Op het moment dat dit niet voldoende is om de veiligheid in de omgeving te waarborgen kom je in de volgende laag, toezicht (toezichthouders stadsbeheer toezicht en handhaving en particuliere beveiliging). Daarboven zit de laag van handhaving, naast toezichthoudende taken is het mogelijk op kleine gebeurtenissen ook in te grijpen (BOA's stadsbeheer toezicht en handhaving). De bovenste laag is de laag voor het handhaven van de openbare orde en rechtshandhaving (politie).

Deze gelaagdheid heeft tot gevolg dat de verschillende toezichthouders en handhavers ten aanzien van de problemen, oplossingen, andere actoren en omgevingsontwikkelingen met betrekking tot veiligheid in Rotterdam en de rol van particuliere beveiligers daarin een andere perceptie kennen. Bij de perceptie op problemen zal ingegaan worden op veiligheid als probleem voor de verschillende actoren. Bij oplossingen wordt ingezoomd op hoe de actoren veiligheid aangepakt zien worden en wat hierbij de perceptie is op particuliere beveiligers als oplossing. Bij andere actoren wordt beschreven hoe de partners uit het veiligheidsnetwerk tegen particuliere beveiligers aankijken die in de openbare ruimte werkzaam zijn. Als laatste zal ingegaan worden op de perceptie van de verschillende actoren op de omgevingsontwikkelingen, waarbij de nationale politie en het effect daarvan op de andere actoren als ontwikkeling in het bijzonder beschreven zal worden.

- Problemen

Als er over veiligheid wordt gesproken dan gebeurt dit vaak in termen van onveiligheid (interview adviseur regioburgemeester, accounthouder Centrum Directie veiligheid). Zoals eerder aangegeven blijkt dat deze (on)veiligheid voor iedereen wat anders kan betekenen. Ook voor de verschillende partijen uit het veiligheidsnetwerk geven aan veiligheid een andere betekenis wat betekent dat zij ten aanzien van die veiligheid een ander probleemgebied als in de focus voor hun werkzaamheden hebben. De deelnemers aan het veiligheidsnetwerk zijn wel allemaal van mening dat het soort

veiligheidsproblematiek de afgelopen jaren is veranderd. Waar tien, vijftien jaar geleden nog voornamelijk ingezet werd op zware criminaliteit, is de laatste jaren de aandacht voor zaken die de leefbaarheid van en het nalevingsgedrag in de stad vergroten toegenomen. Dit betekent niet dat de criminaliteit verdwenen is, maar wel dat de aandacht hiernaast ook uitgaat naar zaken die niet altijd om de harde misdrijven gaan. Deze verschuiving uit zich in de Collegedoelstelling aantrekkelijke stad waarbij het bevorderen van nalevingsgedrag centraal staat en handhaving als ultimum remedium ingezet kan worden (Collegewerkprogramma 2010-2014). Het Collegewerkprogramma vormt wat veiligheid betreft samen met het meer specifieke Vijfjarenactieprogramma veiligheid het uitgangspunt voor de problematiek en die vanuit de gemeente als belangrijk wordt gezien. Deze worden in de vorm van gebiedsplannen, een integraal wijkactieprogramma, op deelgemeenteniveau vertaald naar acties gespecificeerd naar een aanpak per wijk (Rotterdam, Gebiedsgericht werken). Voor deze collegeperiode hebben op veiligheidsgebied de volgende onderwerpen de aandacht: de wijken in de stad die nog niet minimaal een zes scoren op de veiligheidsindex, de aanpak van groepen jongeren en met name risicojongeren van Marokkaanse of Antilliaanse afkomst, geweld tegen functionarissen in publieke functies, terugdringen van overvallen op ondernemingen en woningen en het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Voor de politie geldt het politiejaarplan als uitgangspunt. Hoewel deze per district kan verschillen geldt als basis altijd het Korpsjaarplan. Dit houdt in dat de focus van waar uit veiligheidsproblemen benadert worden door politie gericht zijn op het vergroten van het vertrouwen van de burgers, grote maatschappelijke problemen (armoede, normvervaling, verloedering, overlast en criminaliteit), aanpak hoge-impactdelicten (gewelddelicten zoals mishandeling bedreiging en openlijke geweldpleging, straatroof, overval en woninginbraak), intimiderende en criminele jongeren, maatschappelijke integriteit (mensenhandel, zedenzaken, georganiseerde hennepcultuur en drugshandel, financieel-economische fraude, cybercrime, zware milieucriminaliteit en vastgoed), evenementen (overlast en onveiligheid beheersbaar houden) en aanvullende (landelijke) prioriteiten (Korpsjaarplan, 2012). Deze veiligheidssituatie wordt doormiddel van wijkscans door politie op wijkniveau verder gespecificeerd en geprioriteerd. Dit betekent bijvoorbeeld voor een gebied als Rotterdam Centrum dat overvallen op winkels en winkeldieven op wijkniveau grote aandacht krijgen (Interview politie bijzondere wetten en politie district centrum).

De stadswachten van Stadsbeheer toezicht en handhaving zijn een instrument van de gemeenteraad van de gemeente Rotterdam. De taakstelling en bevoegdheden die de BOA's, stadswachten, van toezicht en handhaving meekrijgen, komen direct vanuit de gemeenteraad. Daarnaast is de focus van hun inzet is dan ook direct gekoppeld aan de doelstellingen van het college, welke worden uitgewerkt in de jaarplannen van stadsbeheer toezicht en handhaving en de visie op stadswachten. Kwaliteit en aantrekkelijkheid van de buitenruimte en het bevorderen van nalevingsgedrag staan hierbij centraal. Kleine ergernissen zoals hondenpoep, op de stoep fietsen en verkeerd aangeboden huisvuil. Maar ook

Mulderfeiten waaronder fout parkeren en door rood licht lopen of fietsen (Visie stadswachten 2012 en interview SBTH beleid, adviseur regioburgemeester).

Particuliere beveiligers werken in opdracht van particuliere bedrijven en dienen in die zin dan ook servicegericht richting de opdrachtgever te werken. Dit betekent dat de het eigendom van de particuliere opdrachtgever het uitgangspunt vormt voor de focus van de problemen die voor de ondernemer en de particuliere beveiligers spelen. Deze focus kan per type ondernemer en per opdracht aan de beveiligers verschillen. De problemen waar een horecaondernemer mee kampt en waarvoor hij particuliere beveiligers inzet, verschillen van de reden waarom een bedrijventerrein of een evenement beveiligers inzet. Waar voor de horeca geldt de particuliere beveiligers zich richt op het vermijden van opstootjes of het ingrijpen op het moment dat deze toch plaatsvindt, geldt voor een beveiligers in een winkel(gebied) dat hij voornamelijk ervoor zorgt dat mensen op een fijne manier kunnen winkelen en dat winkeldieven die op heterdaad betrapt worden aangehouden worden. Wel geldt dat om welke ervaren problematiek de particuliere beveiligers ook ingezet worden, zij altijd handelen vanuit de minimale bevoegdheid die zij tijdens hun werkzaamheden op het gebied van toezicht kunnen verrichten: inzet om preventief aanwezig te zijn het signaleren van ongewenste situaties en het aanhouden op heterdaad in het afgebakende gebied van de particuliere ondernemer dan wel organisator van bijvoorbeeld een evenement (Interview Templeton Chase Security, AR beveiliging Rotterdam, Securitas).

- Oplossingen

Binnen het veiligheidsnetwerk kennen de actoren ten aanzien van het probleem veiligheid een andere oplossingsrichting. De verschillende oplossingen komen enerzijds voort uit het feit dat de partijen ingezet worden op verschillende onderdelen van de veiligheid en anderzijds daartoe ook verschillende middelen tot hun beschikking hebben. Uit het collegewerkprogramma en het laatste vijfjarenactieprogramma blijkt dat de gemeente, naast repressieve aanpak, met name de oplossing voor het aanpakken van het veiligheidsprobleem ligt in het nalevingsgedrag van de inwoners, ondernemers en bezoekers van de stad; ongewenst gedrag bestraffen en tegelijkertijd goed gedrag bevorderen. Tegelijkertijd geeft de toezichthouder BOA's politie eenheid Rotterdam aan dat dit heel subjectief is, omdat hij bij gemeenten vaak merkt dat deze nog de keuze willen maken voor handhaving in de veronderstelling dat dit het antwoord is op al hun problemen. Dit terwijl in naar zijn mening je met een goede toezichthouder soms meer kunt bereiken:

*“Kwaliteit in toezicht is heel erg, als je ene goede toezichthouder hebt, die kan vaak veel meer dan watje veel duurdere handhaving kan bereiken. Maar nogmaals, het is vak (...). Als jij goed kan toezichthouden, heb je heel weinig handhaving nodig”*

Ook de particuliere beveiligingsbedrijven geven aan dat particuliere beveiligers wel taken kunnen verrichten die bijdragen aan de doelstellingen die je je als gemeente hebt gesteld (Interview TCS, ARB en Securitas). Templeton Chase Security geeft aan dat zij door een gemeente in de regio ook ingehuurd worden op oproepbasis om op een hete dag bij een bruggetje toezicht te houden en jeugd aan te spreken die daar vanaf springt terwijl het gevaarlijke situaties oplevert.

Daarbij is Stadsbeheer toezicht en handhaving echter van mening dat er naar oplossingen wordt gezocht voor veiligheid in de openbare ruimte door (deel)gemeente(n) die goedkoop zijn, terwijl dit niet altijd de beste oplossing is. Zij zijn van mening dat voor het aanpakken en oplossen van problemen in de openbare ruimte, dat deel waar de overheid voor verantwoordelijke is, dan ook niet door een particuliere partij opgepakt zou moeten worden, maar door een overheidspartij zoals de stadswachten of politie zelf. Op het moment dat een publieke partij een veiligheidsprobleem aan wil pakken en daarvoor particuliere beveiligers inhuurt in plaats van stadswachten is dat volgens stadsbeheer toezicht een handhaving vanuit een financiële overweging, terwijl de veiligheidsoverweging zwaarder zou moeten wegen. Ook de gemeente Rotterdam

- Andere actoren

Als er in de interviews gesproken wordt over percepties ten aanzien van andere actoren hebben deze voornamelijk betrekking op het werk van de uitvoerende partijen op straat en de ideeën daarover bestaan. Zo blijkt uit het interview met zowel de burgemeester als een beleidsmedewerker van Stadsbeheer toezicht en handhaving dat de openbare ruimte is voorbehouden aan politie en de stadswachten. Particuliere beveiligers in de openbare ruimte en de toename daarvan wordt daarbij gezien als een niet gunstige ontwikkeling en zou ingedamd moeten worden. Enerzijds, omdat voor het doel toezicht en handhaving in 2001 de stadswachten in het leven zijn geroepen. Anderzijds, omdat door de inzet van particuliere beveiligers de prijs doorberekend zal worden aan de consument, die nu ook al via belasting voor publieke toezichthouders en handhavers betaald als in politie en stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving (interview Burgemeester, Stadsbeheer Toezicht & Handhaving beleid). Opvallend is dat de politie, stadsbeheer toezicht en handhaving, en de particuliere beveiligingsbedrijven vinden dat deze partijen juist een aanvulling op elkaar vormen. Vooral als dit afgezet wordt tegen de zich terugtrekkende politie en tegelijkertijd de toenemende druk op de (hoeveelheid) taken en het aantal uitbreidende onderwerpen. Waar voorheen de politie ook toezichthoudende taken deed, trekt zij zich hier steeds verder op terug en pakkende andere partijen zoals stadswachten en particuliere beveiligers dit op.

*“Als je het vergelijkt met 25 jaar geleden. Toen deed de politie dat soort dingen allemaal. Nu trekt de politie zich verder terug. (...) En de politie doet het dan niet meer. Die wil nog wel meekijken, maar die gaat niet meer daadwerkelijk over de uitvoering daarvan (politie bijzondere wetten).”*

De politie district Centrum ziet de stadswachten en beveiligers dan ook als verlengstuk voor hun werkzaamheden in de openbare ruimte, omdat de politie meer moet prioriteren in de werkzaamheden die zij daarbinnen oppakken. Wel wordt er aangegeven door de politie op straat dat de particuliere beveiligers niet altijd direct ervaren worden als samenwerkingspartner. Ook de beveiligers en stadswachten ervaren zichzelf als een aanvulling op de werkzaamheden van politie en geven aan dat de vorm van het toezichtmodel deze aanvulling vormgeven. Waar politie in de openbare ruimte zich richt op strafrechtelijke zaken en rechtsvervolging, zijn BOA's van stadsbeheer toezicht en handhaving voor de kleine ergernissen en mulderfeiten en particuliere beveiligers voor de winkels (Interview SBTH beleid en Politie eenheid Rotterdam district centrum). Politie district centrum geeft daarbij aan dat het raar zou zijn als ze in de openbare ruimte met oogkleppen op zouden lopen, terwijl ze daar op dat moment dan wel aanwezig zijn.

- Omgevingsontwikkelingen

Rotterdam is een grote stad die continu in beweging en ontwikkeling is en daarbij werkt aan een veilige en leefbare stad voor inwoners, ondernemers en bezoekers (Directie veiligheid,2013). In eerste instantie zijn de opvattingen over de omgevingsontwikkelingen binnen het veiligheidsnetwerk in twee groepen te verdelen: de gemeente Rotterdam en politie eenheid Rotterdam die de ontwikkelingen op landelijk niveau doorvertalen naar wat dat voor de gemeente Rotterdam en de verschillende wijken betekent. Mede dankzij de doorvoering van de Nationale Politie is dit ook nog sterker geworden, omdat er landelijk een taak ligt voor de politie eenheid Rotterdam, waarvan de burgemeester de rol van regioburgemeester heeft. Hier tegenover staat dat de stadswachten en particuliere beveiligers zich meer richten op de reeds doorvertaalde ontwikkelingen. De focus van deze twee partijen is meer gericht op de directe omgeving van de opdrachtgevers: voor de stadswachten de gemeenteraad (interview Stadsbeheer Centrum) en voor de particuliere beveiligers de particuliere organisatie of (deel)gemeente die hen inhuurt (interview OFRC).

Als huidige ontwikkeling kan de terugtrekkende beweging van de politie genoemd worden. Als gevolg van de Nationale politie krijgen de politieteams grotere districten. Dit betekent dat wijkteams samengevoegd worden en de spoeling politie in dit grotere gebieden dunner wordt (interview Politie district centrum, Burgemeester). Dit zorgt ervoor dat de politie zich verder terugtrekt op toezichtstaken en deze ruimte overlaat aan andere partijen zoals stadsbeheer toezicht en handhaving en particuliere beveiligers (interview Politie toezichthouder BOA's). Dit zorgt ervoor dat deze partijen, met name de particuliere beveiligers ook die ruimte pakken. Een aantal respondenten ervaren deze ontwikkeling als positief, omdat beveiligers op die manier extra ogen en oren vormen op straat en het goed laten verlopen van het sociale verkeer binnen die openbare ruimte (interview politie bijzondere wetten, politie toezichthouder BOA's, stadsmarinier, adviseur regioburgemeester, ARB, TCS, Securitas). Waar politie dit ervaart als een positieve ontwikkeling die het mogelijk maakt dat de toezichtstaken niet uit de openbare ruimte verdwijnen, zijn stadsbeheer en de burgemeester van

mening dat het geen gunstige ontwikkeling is dat een private partij taken uitvoert binnen het publieke domein waar veiligheid als maatschappelijk belang geldt.

Hieronder wordt in de tabel een overzicht gegeven van de percepties die onder de verschillende actoren ten aanzien van de problemen (veiligheid), oplossingen (in te zetten actoren), andere actoren (particuliere beveiligers) en omgevingsontwikkelingen (veiligheid breed en de gevolgen voor actoren) bestaan. In sommige gevallen wordt onderscheid gemaakt in sub-actoren, dit betekent dat in dezelfde organisatie verschillende partijen een andere perceptie kennen. Om welke actor het specifiek gaat zal achter de perceptie aan worden gegeven.

Percepties Actoren	Problemen	Oplossingen	Andere actoren	Omgevings- ontwikkelingen
(Deel)gemeente	Onvoldoende scorende wijken, risicojongeren, geweld tegen publieke functionarissen, terugdringen overvallen, sociale veiligheid openbaar vervoer (Vijfjarenactieprogramma, 2010-2015 en Collegewerkprogramma, 2010-2014).	Naast handhaving meer nadruk op naleving. Openbare ruimte en de veiligheid daarin is een zaak van de overheid ( <i>burgemeester, beleidsmedewerker directie veiligheid</i> ).  Particuliere beveiligers kunnen ingezet worden op problemen tijdelijke problemen in de openbare ruimte in het verlengde van objecten.	Particuliere beveiligers zijn er voor objectbeveiliging en evenementen. In de openbare ruimte geen particuliere beveiligers. ( <i>burgemeester, beleidsmedewerker directie veiligheid</i> ).  Particuliere beveiligers als aanvulling op de politie en stadswachten ( <i>stadsmarinier, directeur directie veiligheid, voormalig adviseur directie veiligheid</i> )	Nationale politie, terugtrekkende overheid, meer overlaten aan de burgers zelf.
Politie (bijzondere wetten en toezichthouder BOA's)	Maatschappelijke problemen, hoge-impactdelicten, intimiderende en criminele jongeren, maatschappelijke integriteit en evenementen (Politie Korpsjaarplan, 2012).	Politie als handhaver openbare orde en rechtshandhaving.  Stadswachten als instrument om door te pakken en handhaven op kleine gebeurtenissen.  Particuliere beveiligers als extra ogen en oren.	Particuliere beveiligers als professionele toezichthouders in de openbare ruimte, met goede kwaliteiten en waar gebruik van gemaakt moet worden. Dit gebeurt op dit moment nog onvoldoende.	Nationale politie, terugtrekkende beweging op toezicht. Ruimte voor nieuwe partijen.
Stadsbeheer T&H beleid en centrum	Kwaliteit en aantrekkelijkheid van de buitenruimte en het bevorderen van nalevingsgedrag. Kleine ergernissen en Mulderfeiten (Visie op	Politie en stadswachten als waarborgers van veiligheid in de openbare ruimte. Ruimte waar particuliere	Inzet van particuliere beveiligers wordt gezien als financiële overweging, terwijl de veiligheidsoverweging zwaarder zou moeten	Terugtrekkende politie, meer richten op naleving en niet meer alleen op handhaving.

	stadswachten, 2012).	beveiligers niet op ingezet zouden moeten worden. Het werkveld is naast elkaar.	wegen. Private beveiligers zijn er niet voor de openbare ruimte en beschikken hiervoor ook niet over de juiste kwaliteiten.	
Particuliere beveiligers	Probleem zoals geformuleerd door opdrachtgever	Particuliere beveiligers wel taken kunnen verrichten die bijdragen aan de doelstellingen die je je als gemeente hebt gesteld	Particuliere beveiligers als toezichthouder in de openbare ruimte als aanvulling op politie en stadswachten.	Terugtrekkende politie en terugtrekkende overheid bieden meer ruimte voor taken in de openbare ruimte.
OFRC	Probleem zoals geformuleerd door opdrachtgever	Particuliere beveiligers wel taken kunnen verrichten die bijdragen aan de doelstellingen die je je als gemeente hebt gesteld	Particuliere beveiligers als toezichthouder in de openbare ruimte als aanvulling op politie en stadswachten.	-

#### 4.3.4 Strategieën

Vanuit de verschillende percepties van de actoren uit het veiligheidsnetwerk formuleren actoren hun doelen ten aanzien van het probleem. Doormiddel van een strategie proberen zij vervolgens het gedrag van andere actoren te beïnvloeden. Binnen het veiligheidsnetwerk van de gemeente Rotterdam is het hoofddoel ten aanzien van veiligheid het verzorgen van een levendige en aantrekkelijke stad voor inwoners, ondernemers en bezoekers. De doelen van iedere actor in die openbare ruimte en de strategieën die zij inzetten om andere actoren te beïnvloeden kan echter wel verschillen. In de tabel hieronder wordt per actor aangegeven wat hun doel is op het moment dat zij opereren in de openbare ruimte en welke strategie zij ten aanzien van de andere actoren inzetten. Op het moment dat hierin verschil bestaat binnen dezelfde organisatie, zal dit worden aangegeven.

Doel/Strategie	Doel openbare ruimte	Strategie	Typering strategie
Actoren			
(Deel)gemeente	Een aantrekkelijke en levendige stad voor bewoners, ondernemers en bezoekers, waarbij nalevingsgedrag en het herstellen van de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor het bereiken van dit doel is de gemeente zich bewust van het feit dat zij dit niet alleen kan en daarbij afhankelijk is van politie, stadswachten en</li> </ul>	De door de gemeente ingezette strategie kan enerzijds getypeerd worden als een <b>go alone strategy</b> , waarbij zij zelf bepaald dat particuliere beveiligers liever geen bijdrage



	<p>maatschappelijke waarden steeds meer aandacht krijgen (Vijfjarenactieprogramma, 2010-2014).</p>	<p>andere diensten zoals de Roteb, Gemeentewerken en jongerenwerk. De burgemeester is echter van mening dat idealiter particuliere beveiligers hierin geen rol spelen als het gaat om de openbare ruimte. Hier vormt de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte het uitgangspunt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De stadsmarinier, directeur veiligheid en voormalig adviseur directie veilig geven aan dat particuliere beveiligers in het verlengde van objectbeveiliging in de openbare ruimte ook een goede toezichthouders in de openbare ruimte zijn.</li> </ul>	<p>leveren aan de openbare ruimte. Anderzijds wordt wel ingezien dat particuliere beveiligers in sommige gevallen een antwoord kunnen vormen op problemen die binnen de gemeente spelen (zoals winkeldiefstallen in het kernwinkelgebied). OP het moment dat er sprake is van een toezichtmodel of inhuur door de gemeente zelf, wijst dit op een <b>cooperative strategy</b>.</p>
Politie	<p>Nederland veiliger maken, waarbij de politie waakzaam en dienstbaar is aan de waarden van de rechtsstaat. Afhankelijk van de situatie zal de politie gevraagd en ongevraagd beschermen, bekrachtigen en/of begrenzen (Politie, missie, 2013).</p>	<p>Voor het bereiken van dit doel heeft de politie een groot mandaat en zij is de enige partij die een verdachte voor kan dragen bij de rechter. Hierbij richt zij zich voornamelijk op de handhaving en rechtsvervolging en voert geen taken meer uit op kleine ergernissen en toezicht. Deze taken zouden moeten liggen bij stadsbeheer toezicht en handhaving en particuliere beveiligers, al mag dit nog wel meer gestimuleerd worden. Het toezichtmodel is hier volgens de politie dan ook een goed voorbeeld van.</p>	<p>Het bewustzijn van de politie dat zij zelf niet meer inzet op toezichtstaken en kleine handhavingstaken wijst op een <b>cooperative strategy</b> en <b>facilitating strategy</b> waarbij afhankelijkheid van stadswachten en particuliere beveiligers onderkent wordt. Alleen met gezamenlijke inzet kan er een veiliger Nederland/Rotterdam ontstaan.</p>
Stadsbeheer T&H	<p>Veilig, bereikbare, hele en schone stad waarin gewoond en gewerkt kan worden (Rotterdam, Stadsbeheer, 2013).</p>	<p>Combinatie van het bevorderen van nalevingsgedrag waarbij handhaving als ultimium remedium ingezet kan worden. Hierbij wordt de samenwerking gezocht met politie eenheid</p>	<p>Stadsbeheer toezicht en handhaving weet dat er ook andere partijen nodig zijn om het doel dat zij voor de stad voor ogen hebben te kunnen bereiken. Stadsbeheer beleid</p>

		Rotterdam, die direct de rol van toezichthouder heeft op de stadswachten.	zet hierbij een <b>cooperative strategy</b> in. stadsbeheer centrum meer neigt naar een <b>facilitating strategy</b> al uit dit zich in de praktijk op straat nog niet als zodanig.
Particuliere beveiligers	De opdracht van de opdrachtgever en hier zo servicegericht op inspringen op het moment dat de situatie daar om vraagt (interview ARB, Templeton Chase, Securitas).	Particuliere beveiligers zijn zich bewust dat zij te allen tijd de back-up van politie nodig hebben op het moment dat zij iemand op heterdaad aanhouden. Hierbij wordt buiten een toezichtmodel of inhuur door de overheid, echter niet uit zichzelf de samenwerking met de andere actoren gezocht.	Binnen de vorm van een toezichtmodel of bij inhuur door de overheid wordt er door de particuliere beveiligers zelf onderkent dat zij afhankelijk zijn van andere actoren, maar houden zij hierbij wel rekening met de wensen van de directe opdracht. Dit wijst op een <b>cooperative strategy</b> . Op het moment dat zij buiten deze vormen van inhuur vallen hanteren zij eerder een <b>go alone strategy</b> , waarbij de ondernemer heeft bepaalt welke oplossing het beste bijdraagt aan zijn/haar probleem.
OFRC/ondernemer(s)	Zo efficiënt mogelijke inzet van particuliere beveiligers om de voortgang van hun bedrijfsproces te beschermen en daarmee de veiligheid in het gebied of de winkel waar zij ingezet worden (interview OFRC)	In het geval van een toezichtmodel initiëren ondernemers door middel van een ondernemersfederatie of winkeliersvereniging(en) actieve samenwerking en gemeenschappelijke briefings tussen politie, stadswachten, particuliere beveiligers, RET en ROTEB.  In het geval van een individuele ondernemer wordt er niet vanuit de ondernemer zelf geprobeerd de samenwerking met politie en stadswachten te zoeken., maar opereren de particuliere beveiligers individueel.	Als initiator van het toezichtmodel hanteren ondernemersfederaties een <b>facilitating strategy</b> , waarbij zij samenwerking tot stand brengen om tot een gezamenlijke aanpak van een specifiek probleem te komen met de verschillende toezichts- en handhavingspartijen.  Bij inhuur door een individuele ondernemer of een groep ondernemers waarbij particuliere beveiligers sec in opdracht van deze ondernemer(s) werkt, is er sprake van een <b>go alone strategy</b> waarbij geen rekening wordt gehouden met andere veiligheidsactoren.

Uit de tabel valt op te maken dat de doelen ten aanzien van veiligheid en de strategieën die de actoren hanteren uiteenlopend zijn. Hoewel alle actoren het er over eens zijn dat Rotterdam een aantrekkelijke en levendige stad moet zijn, voor bewoners, ondernemers en bezoekers, werken zij daarbij per actor aan een ander doel. Ze werken naast elkaar. De strategieën zijn over het algemeen wel corporatief, maar hierbij ziet niet elke actor de corporatie met dezelfde partijen in de openbare ruimte tot stand komen en richten deze zich ook niet op dezelfde doelen. Zo zien de gemeente en stadsbeheer toezicht en handhaving particuliere beveiligers liever niet in de openbare ruimte acteren, anders dan dat deze in het verlengde van het particuliere terrein liggen waar zij voor ingehuurd worden. Hiervoor hanteren zij strategieën die zich meer richting de *go alone strategies* en *coöperatieve strategies* gericht op het bereiken voor een zo gunstig mogelijk resultaat voor zichzelf. Dit terwijl politie, ondernemers en particuliere beveiligers zelf wel kansen zien liggen voor verdere samenwerking op het gebied van veiligheid in de openbare ruimte tussen de verschillende actoren. De strategieën die zij hiervoor inzetten zijn ook meer gericht op de *coöperatieve strategies* en *facilitating strategies*, waarbij zij onderkennen dat de verschillende actoren van elkaar afhankelijk zijn en samenwerking noodzakelijk is om een oplossing voor de veiligheidsproblematiek in de gemeente Rotterdam te vinden die voor iedere partij voordelig is.

#### 4.4 STURING VAN PARTICULIERE BEVEILIGERS

Naast het functioneren van het veiligheidsnetwerk in de gemeente Rotterdam vormt de visie op sturing vanuit het theoretisch model het tweede onderdeel van waaruit in het volgende hoofdstuk de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te verklaren. Om de visie ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam te kunnen beschrijven zullen de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan sturing hieronder toegepast worden op de Rotterdamse situatie. Hierbij gaat het om de politiek ideologische legitimatie (wettelijke en rechtelijke mogelijkheid tot ingrijpen), het sturend vermogen van de overheid (het vermogen om ook daadwerkelijk te kunnen ingrijpen), het zelfsturend vermogen van de particuliere beveiligers (het al dan niet opvolgen van sturing door de aangestuurde actor), het object en de context van sturing (waar is het overheidsingrijpen op gericht en welke factoren spelen er mee), de rol van kennis en informatie (de bestaande kennis op het gebied van veiligheid) en inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten (de huidige vorm van sturing). Op sommige onderdelen van de visie op sturing wordt er evenals bij het functioneren van het netwerk onderscheid gemaakt in inhuur door een particuliere ondernemer, inhuur door de overheid of inhuur in het kader van een toezichtmodel.

#### 4.4.1 Politiek ideologische legitimatie

Veiligheid wordt gezien als een publiek goed waar niemand van uitgesloten zou mogen worden. Veiligheid in de openbare ruimte is wettelijk gezien een overheidstaak, in het bijzonder een kerntaak van de burgemeester daar waar het gaat om openbare orde en veiligheid in de gemeente (Gemeentewet art. 172). De burgemeester kan op grond van artikel 174 van de Gemeentewet zijn bevoegdheid tot het handhaven van de openbare orde en veiligheid ook toepassen op openbare samenkomsten en gemakkelikheden en voor publiek opengestelde gebouwen en bijbehorende erven. De uitvoerende handhaving is via de burgemeester gemandateerd aan de politie in artikel 2 van de Politiewet. Deze mogelijkheid geeft de overheid in het veiligheidsnetwerk een meer hiërarchische positie ten aanzien van andere actoren, omdat zij over de legitimatie beschikt om in te grijpen in iemands vrijheid. Het verzorgen van veiligheid in de openbare ruimte en het ingrijpen door de overheid, gemandateerd aan de politie en stadswachten, op het moment dat het nodig is veronderstelt een meer klassieke visie van sturing. Uit de interviews blijkt dat de inwoners, ondernemers en bezoekers van de stad terecht wat van de overheid mogen verwachten als het gaat om veiligheid. Ook in tijden dat de overheid juist meer van de mensen zelf gaat verwachten (Politie toezichthouder BOA's, Politie centrum). Daarbij komt sterk naar voren dat veiligheid gezien moet worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, bewoners en ondernemers van de stad en in die zin als een nieuwe vorm van sturing beschouwd kan worden. Dit betekent volgens de toezichthouder BOA's van politie echter wel dat de overheid altijd een verantwoordelijkheid houdt om de gelijkheid te waarborgen. Dit kan zij doen door andere partijen te begeleiden om hun eigen verantwoordelijkheid te pakken.

*“Ik kan niet tegen mijn kind zeggen, ga maar leren zonder wieltes te fietsen en ik kom morgen terug en dan kan je het. Nee je zal echt eerst moeten mee rennen een paar keer. En je zal daar effort in moeten stoppen en er vooral voor moeten zorgen dat een kind zich veilig voelt om te leren. Veilig voelt om op z'n bek te mogen gaan zonder dat je gelijk alles breekt. En die rol heeft de overheid (Politie toezichthouder BOA's).”*

Als er gekeken wordt naar de visie op de sturing van particuliere beveiligers in het bijzonder blijkt uit de interviews dat er een driedeling te maken is. Ten eerste zijn de toezichthouder BOA's en politie bijzondere wetten van mening dat de visie op de aansturing van particuliere beveiligers nog niet concreet is. Particuliere beveiligers kunnen een aanvulling kunnen zijn op politie, maar daar wordt op dit moment nog onvoldoende gebruik van gemaakt. Er wordt vaak incidentgericht gewerkt met behulp van toezicht in de vorm van buurtvaders, terwijl goede toezichthouders zoals particuliere beveiligers daarmee buiten spel worden gezet. (Politie bijzondere wetten).

Ten tweede zijn Stadsbeheer beleid en de burgemeester echter van mening dat particuliere beveiligers ingezet kunnen worden op particulier gebied, zoals in een winkel of een bedrijventerrein,

waar de aansturing plaatsvindt op basis van de opdracht van de particuliere opdrachtgever. Door middel van de beleidsregel “Particuliere beveiliging in de openbare ruimte” is er wel een visie gevormd op de inzet van particuliere beveiligers door een gemeentelijke partij:

*“De reden voor inhuur van particuliere beveiliging dient verband te houden met een tijdelijk capaciteitstekort en –verdeling van politie dan wel toezicht en handhaving stadsbeheer of houdt verband met toezicht in het verlengde van objectbeveiliging van privaat eigendom. De inhuur dient niet ter vervanging van de huidige inzet van politie en toezicht en handhaving stadsbeheer (Beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte, 2012:4)”*

Ten derde schetst de beleidsregel ook de voorwaarden dat politie en (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers verantwoordelijke zijn voor het betrekken van derden die particuliere beveiligers inhuren die zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden binnen de openbare ruimte begeven of hierbij toegang tot de openbare ruimte belemmeren. Daarbij is de politie te allen tijde verantwoordelijk voor het toezicht op de particuliere beveiligers en de operationele regie waarbij de politie de daadwerkelijke inzet van particuliere beveiligers aanstuurt op wijkteamniveau. Hoe deze aansturing dan daadwerkelijk plaats zou moeten vinden wordt echter niet omschreven in deze beleidsregel.

Hoewel door sommige respondenten aangegeven wordt dat de overheid en politie zich terugtrekken als enige probleemoplosser en dat er meer gebruik gemaakt zou moeten worden van toezichthouders in de vorm van particuliere beveiligers, zien andere respondenten dat de openbare ruimte, waar openbare orde moet heersen een zaak van de overheid is en blijft. Voor wat betreft veiligheid in de openbare ruimte lijkt de overheid als partij een bijzondere positie ten aanzien van de samenleving te hebben. Zij is de enige partij die beschikt over de zwaarmacht en de mogelijkheid voor het toepassen van geweld. Hiermee is er niet sprake een gelijkwaardige, horizontale verhouding en bestaat er een machtsongelijkheid. Dit wijst op een meer klassieke benadering van sturing ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte.

#### **4.4.2 Sturend vermogen van de gemeente**

Bij deze tweede veronderstelling ten aanzien van sturing gaat het om de vraag of de gemeente daadwerkelijk in staat is om op de ontwikkeling van de toetreding van nieuwe toezichts- en handhavingspartijen te sturen. Het aantal particuliere beveiligers in de openbare ruimte is de afgelopen jaren in Rotterdam gegroeid. Zo worden ze niet langer alleen ingezet tijdens grote evenementen of tijdens oud en nieuw, maar houden bijvoorbeeld ook toezicht in winkelgebieden of bij problematiek in portieken in de openbare ruimte. Op het moment dat een gemeentelijke partij de particuliere beveiligers inhurt voor een taak binnen de openbare ruimte kan gesteld worden dat zij over veel sturend vermogen beschikt. Zij is dan direct opdrachtgever van de beveiligers en kan daarmee eisen stellen aan de inzet. Hoewel de inzet van particuliere beveiligers vanuit de beleidsregel

particuliere beveiliging in de openbare ruimte aan een aantal regels is gebonden, zoals het direct in contact staan met politie, lijkt de inzet in sommige gevallen gedaan te worden op basis van behoefte vanuit burgers dan wel ondernemers. Inzet op elk jaar terugkomende evenementen zoals het zomercarnaval en oud en nieuw gebeurt daarentegen wel op basis van de wens van de gemeente zelf.

Inhuur van particuliere beveiligers gebeurt echter niet in alle gevallen door de overheid. In Rotterdam centrum wordt de inhuur voor toezicht in de openbare ruimte van het winkelgebied door de ondernemersfederatie Rotterdam Centrum gedaan. Hier werken de beveiligers onder het toezichtmodel, waarmee samenwerking tussen de verschillende actoren (politie, stadswachten en particuliere beveiligers) binnen dat gebied bevorderd wordt. Op dat moment is de Ondernemersfederatie Rotterdam City direct opdrachtgever en daarmee direct aansturend, ook in het geval van de straatsurveillance op de openbare ruimte, dat deel waar de overheid volgens de wet verantwoordelijk voor is. Het toezichtmodel en de bijbehorende doelstellingen zijn wel onder regie van de deelgemeente en in samenwerking met politie en stadsbeheer opgesteld, maar het sturend vermogen op de daadwerkelijke inzet en dagelijkse werkzaamheden van particuliere beveiligers in de openbare ruimte is voor de gemeente beperkt aanwezig en voor de politie als operationeel regisseur beperkt doordat zij niet de opdrachtgever van de particuliere beveiligers zijn.

Er zijn in Rotterdam ook situaties te noemen waar particuliere beveiligers buiten het veiligheidsnetwerk vallen, omdat zij ingezet worden in een winkelstraatje waar door een aantal winkels tezamen één beveiligers ingehuurd wordt voor de vrijdagavond (Politie toezichthouder BOA's). Dit betekent dat dan zowel de politie als de gemeente niet betrokken zijn bij de uitvoering de werkzaamheden van particuliere beveiligers op het moment dat zij over de openbare ruimte lopen. Op het moment dat er zich een openbare orde probleem voordoet bestaat of er sprake is van een opsporingszaak is er geen directe verbinding met politie. De enige partij die, als het nodig is, mensen ook kan voordragen bij de rechter (Politie toezichthouder BOA's). Er wordt doormiddel van de beleidsregel particuliere beveiligers in de openbare ruimte getracht om het sturend vermogen te vergroten door de regel te stellen dat de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier(s) in samenwerking met politie deze groep beveiligers en ondernemers te betrekking in een vorm van samenwerking. Uit de praktijk blijkt echter dat deze groep particuliere beveiligers zich grotendeels aan het zicht van de politie en gemeente onttrekken. Dit is in die zin van invloed op het sturend vermogen dat deze bij de overheid in de situatie bij inhuur door derden niet aanwezig is.

#### **4.4.3 Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren**

In het verlengde van het sturende vermogen van de gemeente Rotterdam ligt het zelfsturende vermogen van de aan te sturen actor, in dit geval de particuliere beveiliging die werkzaam is in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam. Evenals het sturend vermogen van de overheid, hangt het zelfsturend vermogen van de particuliere beveiligers af van of zij al dan niet zijn opgenomen in

een veiligheidsnetwerk en wie hun directe opdrachtgever is. De inhurende partij, publiek of privaat, is voor de particuliere beveiligers altijd de aansturende partij. Hiermee worden in alle gevallen van tevoren schriftelijke afspraken gemaakt met betrekking tot de inzet: op welke dagen, in welk tijdsvlak en welke toezichtstaken (beleidsregel particuliere beveiliging en interview Stadsbeheer T&H, toezichthouder BOA's, Securitas, ARB, TCS, directeur veiligheid) . Op het moment dat de opdrachtgever tussendoor een taakwijziging geeft, zal de particuliere beveiliging(sorganisatie) hier ook servicegericht op moeten inspringen:

*“Maar als die beveiligers daar zwart wit naar kijkt en een shopmanager wil het op het moment net even anders, en hij zegt nee, maar zo en zo hebben we het afgesproken dus dat kan je vergeten. Nou de dag daarop hoeft die niet meer te komen. (...) Dus ja, de particuliere beveiligers zal servicegericht mee moeten denken (interview TCS).”*

Een voorbeeld waarin dit aan de orde is geweest is de totstandkoming van het Toezichtmodel Rotterdam Centrum. Waar de aangesloten beveiligingsbedrijven wordt gevraagd op een andere manier te werk gaan in die zin dat ze nu nauwere samenwerking met politie en stadswachten aangaan. In hun werkzaamheden kennen de particuliere beveiligers beperkte bevoegdheden, terwijl er wel veel van ze gevraagd wordt. Vooral in een winkelgebied waar ze veel in contact komen met de verkeerde mensen uit de samenleving, zoals bijvoorbeeld winkeldieven die niet mee willen werken. Ze mogen hierbij geen geweld gebruiken, niet fouilleren en niet aanhouden buiten heterdaad. Binnen hun taken beschikken de particuliere beveiligers enigszins over discretionaire ruimte zolang het bijdraagt aan de opdracht die ze hebben meegekregen. De praktijk is echter dat zij voornamelijk servicegericht inspringen op de wens van de opdrachtgever. Binnen de bevoegdheden die zij hebben voor het uitvoeren van hun taken zijn de particuliere beveiligers beperkt tot de mogelijkheden die de Wpbr hen biedt en kennen zij geen discretionaire ruimte hierin (interview ARB, TCS). De gemeente merkt dat de beveiligers wel eens z'n bevoegdheden te buiten gaat als het gaat om het inzetten van geweld, dat wordt wel gezien als punt van zorg (interview burgemeester).

Op het moment dat particuliere beveiligers ingezet worden zijn, krijgen zij een opdracht waar zij zich in principe in hun werk aan te houden hebben. De in de wet vastgelegde bevoegdheden van de particuliere beveiligers en de samenwerkingsafspraken die doormiddel van de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte of het toezichtmodel worden gemaakt, wijzen op een meer klassieke benadering van sturing, waarbij er geen aandacht is voor zelfsturend vermogen. Hier staat echter wel tegenover dat er Op het moment dat de overheid inhurt of de beveiligers ingezet worden in het toezichtmodel, wordt echter wel verwacht van de ingehuurde particuliere beveiligers dat zij in staat zijn om servicegericht in te springen op veranderende omstandigheden binnen hun eigen bevoegdheden. Dit wijst op sturing die minder rigide is en er meer aandacht is voor nieuwe vormen van sturing die meer op afstand zijn.

#### **4.4.4 Het object van sturing en de context van sturing bij particuliere beveiligers**

De afdeling bijzondere wetten politie eenheid Rotterdam regelt voor de gemeente Rotterdam de politiechefstaak (voormalig korpschef) voor het verlenen van toestemming aan een beveiligingsorganisatie voor het mogen verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Zonder deze toestemming is het niet toegestaan om beveiligingswerkzaamheden te verrichten in Nederland (interview politie bijzondere wetten, directeur directie veiligheid). De particuliere beveiligers mag vervolgens pas werkzaamheden verrichten op het moment dat het bedrijf waar hij voor werkt daar ook toestemming voor heeft gekregen van de politiechef. Dit houdt in dat hij dient te beschikken over een legitimatiepas, beveiligingsdiploma en een goed gekeurd uniform (Wpbr). In de wet staat tevens aangegeven welke werkzaamheden particuliere beveiligers al dan niet mogen uitvoeren en dat zij bij de uitoefening van hun werkzaamheden geen geweldsmiddelen in mogen zetten. Deze wet- en regelgeving is voor de landelijke overheid een mogelijkheid om invloed uit te kunnen oefenen op de inzet van particuliere beveiligers. Daarnaast is voor de inzet van particuliere beveiligers door een overheidspartij in de openbare door de toenmalige minister van Justitie een aantal richtlijnen opgesteld in 2004, welke in Rotterdam staan uitgewerkt in de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte. Door deze beleidsregel is de gemeente in staat om door middel van het vooraf stellen van regels aan de inhuur van particuliere beveiligers in de openbare ruimte de beveiligers ook direct aan te sturen. Dit kan beschouwd worden als een mogelijkheid voor de overheid om vooraf invloed uit te oefenen, te sturen, omdat de overheid degene is die bepaald binnen welk gebied, voor welke periode en op welke taken de particuliere beveiligers ingezet worden. De wet- en regelgeving op het gebied van particuliere beveiligers en de beleidsregel particuliere beveiligers in de openbare ruimte typeren hierbij het object van sturing. Er wordt gestuurd op wat de particuliere beveiligers wel en vooral ook niet mogen door middel van dwingende voorschriften. Deze worden eenzijdig opgelegd door de overheid op aan de particuliere beveiligers die gestuurd moeten worden. Dit veronderstelt een bepaalde loyaliteit van de ingehuurde particuliere beveiligers ten aanzien van de overheid als opdrachtgever.

In het geval van inhuur door de overheid, heeft zij direct invloed op de particuliere beveiligers als opdrachtgever. Dit betekent dat de gemeente kan sturen op de gewenste resultaten van de toezichtstaken, welke vooraf worden vastgelegd. Indien de overheid niet de inhurende partij is, neemt deze directe sturingsmogelijkheid af. Het eerder genoemde voorbeeld van de Lijnbaan in Rotterdam, waar de particuliere beveiligers ingehuurd worden door de Ondernemersfederatie voor straatsurveillance op de openbare ruimte, laat zien dat de overheid die wel betrokken is in het toezichtmodel, maar over de uiteindelijke inzet en werkzaamheden van de particuliere beveiligers als niet opdrachtgever minder direct invloed heeft. Op het moment dat de gemeente wil dat de focus van de taken verandert kan dit via het driewekelijkse handhavingsoverleg wel aangegeven worden, maar zal dit nooit direct naar de particuliere beveiligers zelf gedaan kunnen worden. De opdracht



voor de beveiligers komt dan niet meer rechtstreeks van de overheid wat maakt dat er geen loyaliteit richting de overheid is omdat dit alleen tot stand komt richting de opdrachtgever. Dit betekent dat naast sturing door bestaande wet- en regelgeving de overheid alleen doormiddel van overleg gevraagd kan worden om het doel van de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte bij te veranderen. De daadwerkelijke inzet wordt door de inhurende partij bepaald en op het moment dat particuliere beveiligers in dit netwerk op de openbare ruimte ingezet worden hebben zowel de gemeente als de politie geen invloed op de dagelijkse taken die daarbinnen worden uitgevoerd.

Op het moment dat de overheid de inhuur niet doet en de particuliere beveiligers niet in een toezichtmodel vallen is er voor de overheid, naast de wet- en regelgeving, geen verdere mogelijkheid tot het aansturen van de daadwerkelijke inzet. De beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte probeert de mogelijkheid tot sturing wel te vergroten door de verantwoordelijkheid van het betrekken van deze groep beveiligers in de vorm van een veiligheidsnetwerk bij de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers legt. Verder dan op de wet- en regelgeving worden de particuliere beveiligers in deze situatie niet gekoppeld.

#### **4.4.5 Kennis en informatie**

Het probleem waar de overheid op in wil zetten is veiligheid in de openbare ruimte. Informatie en kennis over de focus van het probleem is hierover voldoende aanwezig. Door het gebruik van de politie-informatie en het veiligheidsplan van de gemeente Rotterdam wordt bepaald op welke onderdelen van veiligheid er al dan niet meer inzet vereist is op toezicht of handhaving en of politie of stadsbeheer toezicht en handhaving. Particuliere beveiligers worden hier door de gemeente, buiten de bestaande inzet op bijvoorbeeld de Lijnbaan of tijdens evenementen, nog niet direct als mogelijke toezichthouder in meegenomen. Het zijn eerder de particuliere ondernemers, deelgemeenten en stadsmariniers die baat hebben bij tijdelijk inzet van toezichthouders bij specifieke veiligheidsproblematiek die vaak verder rijkt dan het particuliere terrein. Deze inzet gebeurt dan, zoals eerder aangegeven, onder een toezichtmodel, doormiddel van directe inhuur door een overheidspartij of door een particuliere ondernemer.

Op het moment dat de beveiligers ingehuurd worden in het toezichtmodel, worden de beveiligers uit de winkels in dat gebied en de beveiligers die speciaal voor toezicht in de openbare ruimte ingezet worden, samen met de politie en stadswachten van stadsbeheer gebriefd. Hierbij krijgen zij informatie die van belang kan zijn voor het waarborgen van de veiligheid in dat gebied. De wachtcommandant van Stadsbeheer Toezicht en Handhaving verzamelt de dagverslagen van de betrokken toezichts- en handhavingspartijen en verwerkt deze resultaten in de vorm van een wekelijks verslag welke aan de wijkteamchef gerapporteerd wordt. Dit is uitgesplitst naar incident en winkel, zodat de resultaten ieder jaar geëvalueerd kunnen worden. Daarnaast wordt er elke dag in de gemeenschappelijke briefing opvallende zaken besproken die de verschillende partijen op straat zijn

tegen gekomen. resultaten en eventuele knelpunten in de toezichtstaken van particuliere beveiligers worden in het driewekelijkse handhavingsoverleg besproken. Hierbij zijn aanwezig: politie, stadsbeheer toezicht en handhaving centrum, particuliere beveiligingsorganisaties en de ondernemersfederatie. Op het moment dat blijkt dat de beveiligers hun toezichtstaken niet uitvoeren zoals van te voren afgesproken wordt dat in dit overleg naar voren gebracht (interview OFRC).

Bij inhuur direct door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers worden afspraken over de terugkoppeling van de toezichtstaken direct met de inhurende partij gemaakt. Volgens Templeton Chase Security en Securitas gebeurt dit op basis van dagelijkse rapportages. Op het moment dat de beveiligers niet werken volgens de van te voren gegeven opdracht of niet voldoende servicegericht te werk gaan, worden zij hier direct op aangesproken met door hun opdrachtgever. Deze marktgerichte aanpak in de vorm van een contract, zorgt ervoor dat op het moment van wanpresteren de inhurende partij zo nodig het contract kan verbreken. Het evaluatiemoment en de manier van rapporteren kan hierbij verschillen, afhankelijk van de duur en het doel van de inzet van de particuliere beveiligers.

#### **4.4.6 Huidige vorm van aansturing particuliere beveiligers**

De voorgaande veronderstellingen vormen tezamen de huidige visie op de aansturing van particuliere beveiligers in de gemeente Rotterdam. Om de huidige vorm van sturing ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam te kunne typeren, zal hieronder ingegaan worden op de huidige visie en de sturingsmodaliteit(en) die daarbij dominant zijn. Omdat uit voorgaande informatie blijkt dat in Rotterdam de inhuur van particuliere beveiligers op drie manier plaats kan vinden, zal het onderscheid in inhuur door een overheidspartij, het toezichtmodel en inhuur door een andere partij dan de overheid zelf die niet zijn opgenomen in een toezichtmodel ook hier gemaakt worden.

#### ***Inhuur door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers***

Op basis van deze wetgeving en de brief van de toenmalige minister van Justitie uit 2004, is in 2012 de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte opgesteld binnen de gemeente Rotterdam. De wet op particuliere beveiligingsorganisatie en recherchebureaus (Wpbr) vormt hierbij het uitgangspunt. Door nadere regels te stellen in de beleidsregel wordt aan de inhuur van particuliere beveiligers door een overheidspartij zelf een aantal voorwaarden gesteld. Zo moet de inhuur voor bepaalde tijd zijn, dient de reden van inhuur verband te houden met een tijdelijk capaciteitstekort en –verdeling van politie dan wel toezicht en handhaving stadsbeheer of houdt het verband met toezicht in het verlengde van objectbeveiliging van privaat eigendom en is de inhurende partij verantwoordelijk om de gemaakte afspraken tussen de verschillende handavings- en toezichtpartners vast te leggen en te evalueren. De afspraken dienen schriftelijk vastgelegd te worden volgens het format “samenwerkingsafspraken particuliere beveiliging”.

Hoewel er samenwerkingsafspraken gemaakt worden tussen de verschillende actoren, is er in die zin geen sprake van de sturingsmodaliteit die zich richt op procedurering en structurering van relaties in het beleidsnetwerk. De inzet wordt wel gedaan op basis van de vraag die er vanuit de burgers is, bijvoorbeeld overlast in portieken, zonder dat dit door de overheid is opgelegd en voor plekken waar de politie en stadswachten eigenlijk geen werkzaamheden verrichten. Ruimten die officieel niet onder de openbare ruimte vallen. De beleidsregel stelt daarbij dat er wordt afgestemd met politie om voor een achtervang te zorgen op het moment dusdanig ingegrepen moet worden dat dit buiten de bevoegdheden van de particuliere beveiligers valt. Hierin is echter geen sprake van gezamenlijke beleidsvorming waarbij doormiddel van overleg, onderhandelingen en ruil- en communicatieprocessen tussen alle betrokken actoren een bijdrage geleverd wordt aan de doelstellingen van het beleid. Het draait in deze gevallen om acute overlasts- en veiligheidsproblemen, die wel van invloed zijn op de leefbaarheid en veiligheid van een straat of woonwijk.

Op het moment dat de particuliere beveiligers direct door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers ingehuurd worden, valt op dat er voornamelijk gestuurd wordt op basis van door de overheid opgelegde regels die gebaseerd zijn. Daarbij spelen de afspraken en doelstellingen ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligers een grote rol, want zonder deze afspraken en toestemming van de gezagsdriehoek is het niet mogelijk om de inzet doorgang te laten vinden. Afspraken die worden gemaakt hebben betrekking op welk resultaat er verwacht wordt, wat het nut van de inzet is en welke toezichtstaken zij voor welke periode zullen uitvoeren. Dit wijst tezamen op sturing die zich enerzijds richt op **directe sturing** waarbij de overheid particuliere beveiligers inzet om haar eigen doelstelling op het gebied van veiligheid te behalen en daarvoor wet- en regelgeving inzet. De beleidsregel vormt daarbij een extra middel om voorschriften ten aanzien van de inhuur op te leggen. Anderzijds richt de sturing zich ook op **sturing op input- en outputparameters**. De samenwerkingsafspraken richten zich op het doel, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van particuliere beveiligers die voor een bepaalde duur ingezet worden tegen een vergoeding. Hierbij worden ook van te voren afspraken gemaakt over de te behalen resultaten en de voortgang wordt bewaakt door een briefing met de wijkteamchef. Voor het behalen van dit doel zijn de particuliere beveiligers niet geheel vrij in het bepalen van hun strategie en acties. De toezichtstaken die zij moeten uitvoeren worden ook van te voren vastgelegd in de afspraken.

### ***Inhuur in het toezichtmodel***

In het geval van een toezichtmodel, zoals in Rotterdam Centrum waar de inhuur door de Ondernemersfederatie Rotterdam City is gedaan, hebben de verschillende partners gezamenlijk bepaald waarop in het winkelgebied inzet gepleegd zou worden met toezicht en handhaving. De doelen zoals opgesteld in het toezichtmodel zijn in overleg tussen de (deel)gemeente, de ondernemersfederatie, politie, stadsbeheer toezicht en handhaving, RET en ondernemers dan wel

particuliere beveiligingsorganisaties tot stand gekomen. De specifieke veiligheidsproblematiek wordt daarmee tot een gezamenlijk probleem gemaakt, die doormiddel van een gezamenlijk inspanningsverplichting gewerkt wordt aan een oplossing die in het voordeel van alle partijen is. In Rotterdam Centrum gaat het hierbij bijvoorbeeld over de aanpak van winkeldiefstal, zakkenrollerij en overlast gevend of baldadig gedrag in de openbare ruimte. In het toezichtmodel zijn specifieke afspraken gemaakt over welke handelingen toezichthouders (particuliere beveiligers) specifiek moeten kunnen uitoefenen en hoe de achtervang van politie en BOA's is verzekerd. Hierbij staat nog wel steeds centraal dat particuliere beveiligers handelen binnen de bevoegdheden zoals die vastgelegd zijn in de wet- en regelgeving. Doormiddel van een vaste overlegstructuur met politie, stadswachten, particuliere beveiligers, stadsmarinier (gemeente) en de ondernemersfederatie worden elke drie weken de resultaten van het toezichtmodel besproken. De algemene voortgang van het toezichtmodel wordt eens per kwartaal besproken in de Kerngroep Centrum Veilig (KgCV), waarbij de resultaatafspraken per deelnemende partij worden benoemd en indien nodig worden bijgesteld. De KgCV is verantwoordelijk voor het jaarlijks agenderen van de evaluatie van het toezichtmodel in het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO), waarbij rekening wordt gehouden met de langere termijn ontwikkeling op veiligheidsgebied zoals de uitkomsten van de tweejaarlijkse veiligheidsindex (Toezichtmodel Centrum, 20011-2015). Deze vorm van aansturing van particuliere beveiligers wijst op een combinatie van een **directe sturingsmodaliteit** (wet- en regelgeving vormen uitgangspunt voor de werkzaamheden van de particuliere beveiligers), **sturing op procedurering en structurering van relaties in een beleidsnetwerk** (gezamenlijk de doelstellingen bepaald en evaluatie daarop) en **sturing op input- en outputparameters** (driewekelijks overleg, evaluatie resultaatafspraken per kwartaal en jaarlijkse evaluatie op grond van lange termijn ontwikkelingen op het gebied van veiligheid).

#### ***Inhuur door particuliere ondernemers***

Op het moment dat de inhuur van particuliere beveiligers door derden wordt gedaan die niet opgenomen zijn in een toezichtmodel zijn deze niet automatisch opgenomen in een vorm van een veiligheidsnetwerk. De beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte stelt dat particuliere beveiligers die ingehuurd worden door andere partijen dan de gemeente, deelgemeente dan wel stadsmariniers wel betrokken dienen te worden door politie en de hiervoor genoemde partijen indien die particuliere beveiligers bij uitvoering van hun werkzaamheden zich binnen de openbare ruimte begeven of hierbij de toegang tot de openbare ruimte belemmeren. Hiermee legt de gemeente Rotterdam de verantwoordelijkheid voor het maken, vastleggen en evalueren van afspraken tussen de verschillende handavings- en toezichtpartners in eigen handen. Evenals bij inhuur door de gemeente zelf geldt in deze situatie dat de aansturing plaatsvindt in een combinatie van **directe sturing**, waarbij vooraf doormiddel van wet- en regelgeving bepaald wordt hoe de inzet plaats mag vinden, en **sturing op basis van input- en outputparameters**, waarbij de particuliere beveiligers vooraf de kaders meekrijgen waarbinnen zij werkzaam kunnen zijn en welke resultaten zij geboekt dienen te hebben aan het einde van de inzetperiode. Het verschil is echter dat op het

moment dat de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers zelf niet proberen de beveiligers op te nemen in een samenwerkingsvorm met de stadswachten en politie, de mogelijkheid tot sturing, buiten de wet- en regelgeving, ontbreekt.

Wat opvalt als er naar de veronderstellingen van sturing ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam gekeken wordt, is dat op het moment dat de gemeente de mogelijkheid heeft om de particuliere beveiligers aan te sturen dit voornamelijk gebeurt op grond van bestaande wet- en regelgeving van de wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en door het stellen van nadere regels en afspraken. Dit wijst voornamelijk op een combinatie van directe **sturing en sturing** op grond van **input- en outputparameters**.

#### **4.5 KNELPUNTEN AANSTURING PARTICULIERE BEVEILIGERS VERKLAARD**

In voorgaande paragrafen is de context van de particuliere beveiligers in het Rotterdamse veiligheidsnetwerk en de visie op sturing ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam besproken. Deze vormen het kader van waaruit in deze paragraaf de knelpunten die zich ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers kunnen worden verklaard, in lijn met het theoretisch model zoals geschetst in hoofdstuk 2. Niet alle knelpunten kunnen vanuit of het functioneren van het veiligheidsnetwerk of de visie op sturing worden verklaard, maar komen tot stand door een wisselwerking tussen beiden.

##### **4.5.1 Knelpunten aansturing functioneren van het veiligheidsnetwerk**

Het functioneren van het veiligheidsnetwerk wordt bepaald door een aantal kenmerken: afhankelijkheid actoren, verspreide middelen onder actoren, verschillende percepties van actoren en het bestaan van verschillende doelen en strategieën. Hieronder zullen de knelpunten die vanuit de kenmerken van het functioneren van het veiligheidsnetwerk verklaard kunnen worden, worden beschreven.

Een eerste knelpunt dat verklaard kan worden uit het functioneren van het veiligheidsnetwerk breed, is dat in sommige gevallen particuliere beveiligers buiten het veiligheidsnetwerk vallen. Dit is niet het geval op het moment dat de particuliere beveiligers onder een toezichtmodel werken of op het moment dat de inhuur door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier gedaan wordt en deze inzet door de gezagsdriehoek is goedgekeurd. Op het moment dat er inzet gedaan wordt door een gemeentelijke partij of ondernemers waarbij de particuliere beveiligers in de openbare ruimte die in het verlengde van de objectbeveiliging ligt en deze inzet niet goed gekeurd is door de driehoek of opgenomen wordt in een vorm van samenwerking met politie en stadswachten, vallen de beveiligers buiten het veiligheidsnetwerk. Hierbij kan gedacht worden aan de inhuur die door één of meerdere ondernemers tezamen wordt gedaan tijdens sluitingstijden van de winkels of beveiligers die ingezet

worden in portieken en de buitenruimte van woningen om overlast tegen te gaan. Uit de interviews blijkt dat vooral bij individuele inhuur particuliere beveiligers niet betrokken worden door politie en gemeentelijke partijen wat het aansturen van de particuliere beveiligers die voor hun werkzaamheden ook in de openbare ruimte in de weg zit.

Ten tweede kan in het verlengde van middelen en afhankelijkheden het knelpunt aangehaald worden in termen van competenties. Particuliere beveiligers kennen op basis van de bestaande wet- en regelgeving (Wpbr) beperkte bevoegdheden. Zolang ze ingezet worden op particulier gebied en de beveiligers gaan hun bevoegdheden te buiten, valt dit onder de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Als de beveiligers, ingehuurd door een ondernemer(sfederatie), voor het werk ook taken uitvoert op de openbare ruimte en in die ruimte taken uitvoert die buiten hun bevoegdheden liggen, wordt de burgemeester van Rotterdam daarop door de gemeenteraad aangesproken. Terwijl de burgemeester niet de inhurende partij. Als gemeente heb je op het moment dat je niet de inhurende partij bent niet de mogelijkheid om de beveiligers, of de ondernemers aan te spreken op de kwaliteit van de particuliere beveiligers (interview stadsmarinier). Op het moment dat de particuliere beveiligers in de vorm van een toezichtmodel zijn opgenomen en de overheid een van de actoren uit het netwerk vormt is dit knelpunt niet direct van tafel. Bij het driewekelijkse handhavingsoverleg zitten namelijk de ondernemers, voor wie een aantal particuliere beveiligers werken, niet aan tafel terwijl zij wel de opdrachtgever van deze beveiligers zijn. Er wordt zelfs gesuggereerd dat de winkeliers misschien niet eens altijd op de hoogte zijn van de deelname aan het toezichtmodel, terwijl de motivatie van de ondernemers ook moet zijn dat de samenwerking en goede kwaliteit van particuliere beveiligers in hun voordeel kunnen werken.

Als derde knelpunt kan de kennisuitwisseling tussen de verschillende toezichthouders en handhavers genoemd worden. Binnen het toezichtmodel is er de mogelijkheid geboden door middel van een geheimhoudingsverklaring politie-informatie (selectief) met derden te delen. Deze informatie komt echter enkel eenzijdig vanaf de politie, en terwijl de insteek is dat in de briefings ook de particuliere beveiligers een terugkoppeling geven op wat zij hebben waargenomen en wat hen opvalt als zij aan het werk zijn binnen die openbare ruimte. Enerzijds wordt er wel de mogelijkheid geboden om voor het beter uitvoeren van hun werk informatie te vergaren, maar wordt deze informatie om de particuliere beveiligers ook beter te kunnen aansturen in hun werk niet vanuit hen teruggegeven.

Ten vierde kunnen de uiteenlopende doelen dan wel belangen van de verschillende actoren in veiligheid genoemd worden. Iedereen staat op straat met zijn eigen taak en heeft daarbij de focus op de verschillende onderdelen van veiligheid. Hiermee wordt niet samen met elkaar gewerkt, maar werken de verschillende actoren naast elkaar (Stadsbeheer T&H beleid). Als hierbij ingezoomd wordt op het toezichtmodel gaan wel alle partijen naar de gezamenlijke briefing iedere dag, die wordt verzorgd door de politie, maar in de briefing wordt verder niet afgestemd wie wat gaat doen. De

briefing maakt de verschillende partijen er wel van bewust dat zij binnen het toezichtmodel lopen, maar hun werkelijke werkopdracht krijgen zij van de organisatie waar ze voor werken. In het geval van de particuliere beveiligers zijn dat de beveiligingsorganisatie en de ondernemers. Binnen het toezichtmodel is niemand die centraal het werk uitzet en daar afstemming in probeert te vinden (Interview Stadsbeheer T&H beleid en stadsmarinier).

#### **4.5.2 Knelpunten aansturing als gevolg van visie op sturing**

Naast knelpunten die verklaard kunnen worden vanuit het functioneren van het netwerk, zijn er ook een aantal knelpunten te onderscheiden bij het aansturen van particuliere beveiligers die verklaard kunnen worden als gevolg van de visie op sturing die binnen Rotterdam bestaat onder de verschillende actoren. Bij de verklaring wordt gewerkt vanuit de onderdelen die de visie op sturing bepalen: de politiek ideologische legitimatie, het sturend vermogen van de inhurende partij, het zelfsturend vermogen van de particuliere beveiligers, het object en de context van sturing, kennis en informatie en de huidige vorm van sturing.

Het eerste knelpunt dat vanuit de visie op sturing genoemd kan worden heeft betrekking op het sturend vermogen van de inhurende partij. Bij de inzet van particuliere beveiligers zijn de inhuurders degene die mogen bepalen op welke toezichtstaken de particuliere beveiligers ingezet worden. Op het moment dat een gemeentelijke partij zelf de inhurende partij is, is zij direct opdrachtgever en kent zij een groot sturend vermogen ten aanzien van de particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Bij inhuur van particuliere beveiligers door ondernemers onder een toezichtmodel, vormt zij één van de actoren uit een groter veiligheidsnetwerk, waarbij gezamenlijke doelen ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligers zijn afgesproken, maar neemt het sturend vermogen van de overheid af als gevolg van het feit dat de ondernemers de direct opdrachtgever zijn. Het sturend vermogen van de overheid is daarmee niet geheel weg, maar kan alleen ingezet worden in het driewekelijkse handhavingsoverleg, en niet in de praktijk op straat. Ook niet via de politie die de dagelijkse briefings verzocht en de gemandateerde verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte heeft. In het geval dat de inhuur door individuele ondernemers wordt gedaan, vallen de particuliere beveiligers buiten het veiligheidsnetwerk. De gemeente is dan en niet de inhurende partij en heeft ook geen zicht op de inzet die in de openbare ruimte gedaan wordt. Doormiddel van de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte wordt wel geprobeerd de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers aan te sporen deze particuliere beveiligers te betrekken in een vorm van samenwerking met politie en stadswachten, maar dit gebeurt op dit moment nog niet actief.

Ten tweede kan vanuit de politiek ideologische legitimatie als knelpunt genoemd worden dat sommige actoren van mening dat particuliere beveiligers er voor de veiligheid zijn in termen van objectbeveiliging of de ruimte die in het verlengde van het object liggen. Zij zien de openbare ruimte

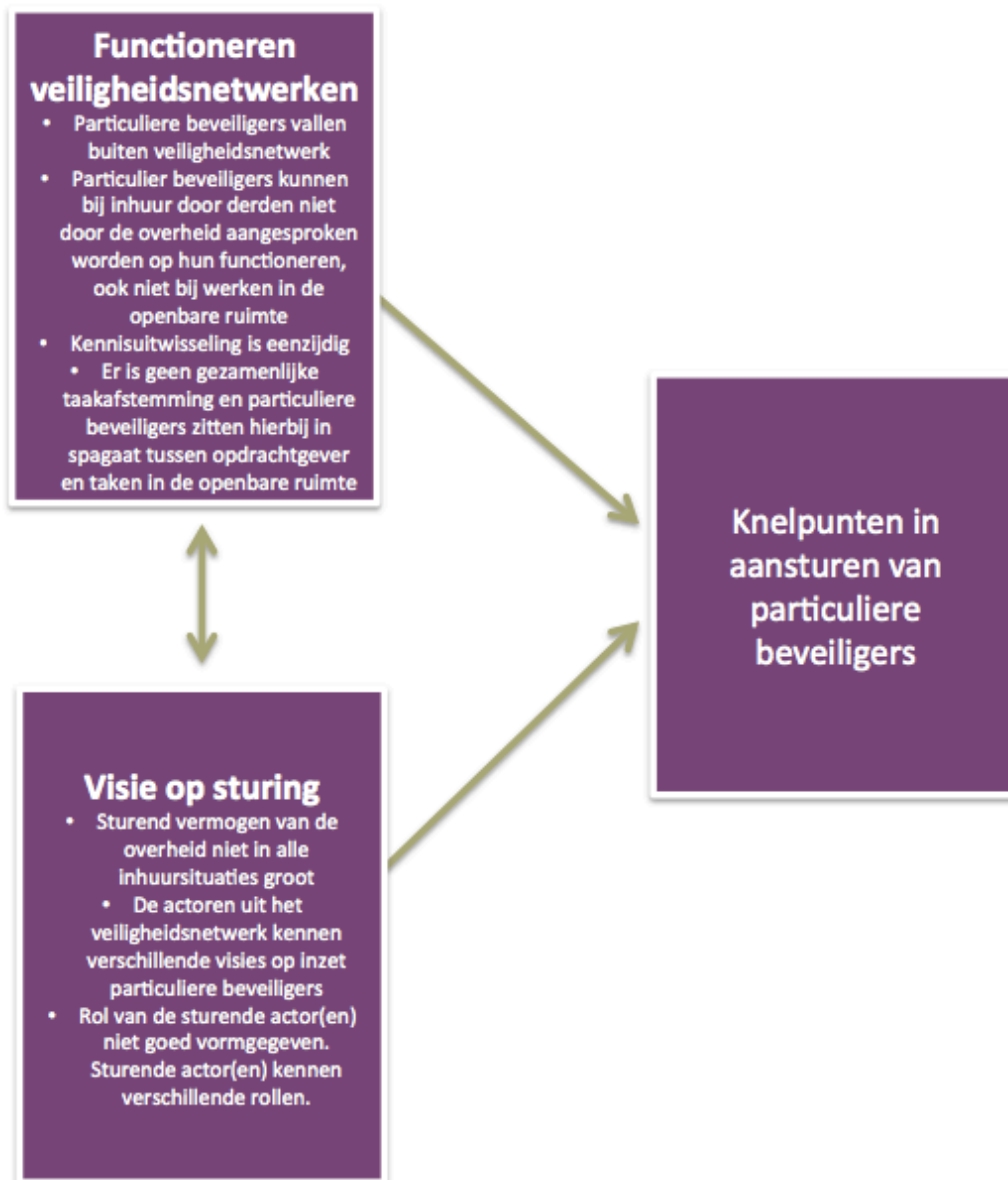
als gebied waar de overheid verantwoordelijk voor is. Op het moment dat in het openbare gebied particuliere beveiligers aan het werk zouden gaan is dat lastig om dat je met een particuliere opdracht zit voor het behartigen van het maatschappelijk belang. Anderzijds zien andere partijen de particuliere beveiligers juist als aanvulling op hun werk. Zij kunnen extra ogen en oren vormen in de openbare ruimte op het moment dat zij daar doorheen lopen in het verlengde van hun werk of hier specifiek op ingezet worden. De terugtrekkende beweging van de politie geeft ook ruimte voor dit soort toezichtstaken, die weliswaar een vak apart zijn, maar door goede particuliere beveiligers uitgevoerd zouden kunnen worden. Door het ontbreken van een gedeelde visie met betrekking tot de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte, wordt de aansturing van particuliere beveiligers belemmert.

In het verlengde van het object en de context van de sturing kan als derde knelpunt genoemd worden dat sommige van de respondenten vinden dat de politie en de gemeente de regierol die zij ten aanzien van de particuliere beveiligers in de openbare ruimte hebben, nog niet goed oppakken dan wel vormgeven. Dit terwijl de gemeente en politie wel als partijen aangewezen worden om de netwerken tot stand te brengen. Vooral het scheiden van de verschillende rollen van deze partijen maakt dat de aansturing van particuliere beveiligers niet goed kan verlopen. Enerzijds zijn politie en gemeente een samenwerkingspartner daar waar het gaat om veiligheid in de openbare ruimte, anderzijds kennen zij ook de rol van regisseur. De respondenten geven aan dat dit in de wet als zodanig is geregeld, maar dat je dat in de praktijk te weinig terugziet. Volgens de wet heeft de burgemeester de strategische regierol ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid en het vormen van een visie ten aanzien van particuliere beveiligers, juist ook omdat de gemeente vanuit de regie- en verantwoordelijkheidsrol geen verplichtingen aan de ondernemers op kan leggen. Daarnaast kent de burgemeester uiteraard zijn wettelijk taak voor het bewaken van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Daar staat tegenover dat de politie naast actor uit het veiligheidsdomein, ook operationeel regie zou moeten voeren over alles toezichthouders en handhavers in Rotterdam en tevens ook wettelijk gezien direct toezichthouder op de particuliere beveiligers is.

#### **4.5.3. Schema knelpunten**

Zoals opvalt kunnen sommige knelpunten niet op zichzelf verklaard worden vanuit het functioneren van het netwerk of de visie op sturing, maar kennen deze een overlap en ontstaan ze door een wisselwerking. In onderstaand figuur worden de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte samengevat.





#### 4.6 ALTERNATIEVE STURINGSVORM(EN) PARTICULIERE BEVEILIGERS

De huidige knelpunten die ervaren worden bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte, veronderstellen dat de huidige manier van aansturen van beveiligers niet aansluit bij de verschillende inzetmogelijkheden van deze beveiligers. Op basis van de knelpunten bij de aansturing van beveiligers en de condities waaronder bepaalde sturingsopties wel en niet werken, zal beschreven worden welke alternatieve sturingsvorm de gemeente, of eventueel andere partners uit het veiligheidsnetwerk, ter beschikking staat.

#### **4.6.1 Context van de gewenste sturingsvormen**

Uit de interviews blijkt dat niet alle respondenten de huidige manier van aansturing van de particuliere beveiligers in de drie vormen zoals eerder genoemd, ook de meest passende manier van sturing vinden. Om te bepalen wat de meest passende sturingsvorm zou zijn is het volgens respondenten allereerst belangrijk dat er een onderscheid gemaakt wordt in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de verschillende partijen uit het veiligheidsnetwerk. Als je kijkt naar wie er verantwoordelijk is voor de openbare ruimte is dat de overheid en de gemeente in het bijzonder voor Rotterdam. De verantwoordelijkheid voor de particuliere beveiligers ligt te allen tijde bij de inhurende private of publieke partij en nooit bij de particuliere beveiligingsbedrijven. Als er gekeken wordt naar bevoegdheden voor veiligheid binnen die openbare ruimte dan liggen die enerzijds bij het bestuur van de gemeente en anderzijds bij de politie. Het gaat dan op respectievelijk bestuurlijke bevoegdheden en strafvorderlijke bevoegdheden. Tot slot gaat het over hoe de taken tussen de verschillende partijen zijn geregeld, met name van de uitvoerende partijen politie, stadsbeheer toezicht en handhaving en particuliere beveiligers. Het gaat dan met name om wat is die taakomschrijving en hoe stuur je er dan op dat die taken in goede aansluiting met elkaar opgevolgd worden. Er wordt aangegeven dat op het moment dat het gebied heel publiek is en de overheid nadrukkelijker aanwezig is, je daar een grotere verantwoordelijkheid en meer taken ziet weggelegd voor politie en stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving. Daar waar het private domein dominant is, zoals bij een evenemententerrein of een winkelcentrum, zal je een grotere verantwoordelijkheid voor de particuliere ondernemers zien waarbij de taken meer belegd zijn bij particuliere beveiligers. Tegelijkertijd wordt erkend dat de grens tussen publiek en privaat aan het verschuiven is als gevolg van een terugtrekkende overheid op het publieke gebied en een toenemende markt die zich uitbreid van het private naar het meer publieke gebied (interview stadsmarinier). Ook de toezichthouder BOA's politie geeft aan dat de grens tussen publiek en privaat gebied niet zo scherp is voor de burger en de bezoeker van de stad.

#### ***Stadsbrede visie particuliere beveiligers Rotterdam***

Uit de interviews blijkt dat sommige respondenten van mening zijn dat de visie op particuliere beveiligers stadsbreed op dit moment nog ontbreekt. Particuliere beveiligers worden wel binnen bestaande inzet, zoals bij evenementen en horeca, als goede toezichthouders beschouwd, maar inzet in de openbare ruimte van particuliere beveiligers wordt niet door alle respondenten als wenselijk beschouwd. Zij beschouwen de openbare ruimte als een ruimte waar openbare orde moet heersen en waar de overheid verantwoordelijk voor is. Dit terwijl andere respondenten particuliere beveiligers in de openbare ruimte juist zien als aanvulling op de stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving en politie. Vooral in tijden waarin de politie zich verder terugtrekt van toezichthoudende taken in de openbare ruimte, de grenzen tussen publieke en private ruimte steeds verder vervagen en de particuliere beveiligers zich steeds verder ontwikkelen tot professionele toezichthouders (Politie

toezichthouder BOA's). Volgens respondenten is het noodzakelijk om met de verschillende actoren gezamenlijk tot een visie ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te komen. Alleen op die wijze is het mogelijk om particuliere beveiligers ook daadwerkelijk als professionele toezichthouders te beschouwen die een aanvulling kunnen vormen op de werkzaamheden van politie en de stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Een win-win situatie voor alle partijen, omdat je hiermee verbinding tussen publieke en private ruimte kan leggen en letterlijk in aanvulling op of in het verlengde van elkaar kunt werken. Volgens een respondent is dit mogelijk door op het niveau van de gezagsdriehoek (burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie) dit te initiëren. De gemeente kan daar als strategisch regisseur bepalen wat per gebied, issue of probleem de inzet zou moeten zijn op toezicht en handhaving. Op het moment dat er geen handhaving maar toezicht nodig is heeft de driehoek de mogelijkheid om te kiezen uit politie, stadswachten en particuliere beveiliging. Er wordt aangegeven dat de politie zich al lange tijd niet meer op toezichtstaken richt, dat BOA's van stadsbeheer het wel kunnen doen maar alleen tot aan de voordeur en dat juist de partij die een sterke verbinding kan leggen tussen particuliere ruimte en openbare ruimte de particuliere beveiligers zijn. Omdat het dan een commerciële partij is, blijft het van belang om de beveiligers wel onder de regie en aansturing van de politie te laten werken, het liefst naar het voorbeeld van de stewards bij voetbalwedstrijden, waar zowel bij de voorbereiding als de daadwerkelijke uitvoering de politie nauw in contact staat met de stewards en kunnen grijpen als de situatie daar om vraagt (politie toezichthouder BOA's).

#### **4.6.2 Alternatieve sturingsvorm**

In voorgaande hoofdstukken zijn het functioneren van het veiligheidsnetwerk, de visie op de sturing en sturingsconcepten aangehaald op basis van de drie manieren waarop particuliere beveiligers in de openbare ruimte ingezet kan worden. Uit de interviews blijkt dat de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte op drie wijze kan gebeuren. Inhuur direct door een overheidspartij, inhuur in de vorm van een toezichtmodel of inhuur door individuele ondernemer(s). In het geval van directe inhuur wordt er gebruik gemaakt van **sturing op input- en outputparameters en directe sturing**. Bij inhuur in de vorm van een toezichtmodel wordt er gewerkt op basis van een combinatie van drie sturingsvormen: **sturing op input- en outputparameters, directe sturing en sturing op procedurering en structurering van relaties in een beleidsnetwerk**. Op het moment dat de inhuur door een individuele ondernemer of een groep ondernemers wordt gedaan, vindt de sturing plaats op basis van **sturing op input- en outputparameters** (door de inhurende partij) **en directe sturing** (door de overheid). Hieruit is gebleken dat op het moment dat de inhuur direct door de overheid wordt gedaan, de overheid het grootste sturend vermogen heeft, terwijl dit in het geval van inhuur door (een) individuele ondernemer(s) het minst is. Respondenten is gevraagd hoe de sturing in hun ogen plaats zou moeten vinden en welke condities daarvoor nodig zijn. Deze ideeën, gebaseerd op de Rotterdamse situatie, zullen samen met de knelpunten leiden tot een alternatieve sturingsvorm ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam. Door meer

gebruik te maken van een sturingsvorm die zich sterker richt op het creëren van een veiligheidsnetwerk bij iedere inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en het vormen van een gemeenschappelijke visie op de inzet (en aansturing) van deze beveiligers, is het mogelijk om de knelpunten die op dit moment ervaren worden bij de huidige sturingsvormen te ondervangen. Hierbij wordt niet langer vastgehouden aan directe sturing, maar wordt, gezien de Rotterdamse omstandigheden, meer gericht op een combinatie van een lichte vorm van directe sturing, sturing op basis van input- en outputparameters en sturing op structurering en procedurering van relaties. Vooral de laatstgenoemde sturingsvorm verdient daarbij meer aandacht binnen de gemeente Rotterdam. Hieronder zal per sturingsvorm aangegeven worden waarom deze van invloed zal moeten zijn bij de aansturing van particuliere beveiligers en wat dit betekent voor de verschillende inzetmogelijkheden van particuliere beveiligers in de openbare ruimte.

### ***Directe sturing***

De wet- en regelgeving ten aanzien van particuliere beveiligers, gebaseerd op de wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, zal altijd het uitgangspunt blijven vormen als het gaat om de kwaliteiten en bevoegdheden van particuliere beveiligingsorganisaties en hun particuliere beveiligers. Deze vormen een garantie ten aanzien van de kwaliteit van de beveiligers, welke door de politie eenheid Rotterdam bijzondere wetten (vanuit de politiekeftaak) getoetst wordt. Bijzondere wetten verlenen toestemming aan beveiligingsorganisaties voor het tewerkstellen van beveiligers. Deze wettelijke check blijft een vereiste voordat een particuliere beveiligers aan het werk mag bij een particuliere beveiligingsorganisatie. Daarnaast blijft de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus een belangrijke rol spelen als het gaat om de bevoegdheden en de uitrusting van de particuliere beveiligers. De brief van de minister van Justitie uit 2004 en de gemeentelijke beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte vormen hierop een aanvulling als het gaat om de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Zowel in het geval van directe inhuur door de overheid, bij inhuur onder een vorm van een toezichtmodel en bij inhuur door een individuele ondernemer of een groep ondernemers, zal deze vorm van sturing vanuit de wettelijke taak voor veiligheid van de overheid gezien van groot belang blijven. Directe sturing zal echter niet de enige sturingsvorm zijn, omdat uit de praktijk blijkt dat de sturing vaak niet alleen vanuit de gemeente zelf plaats vindt, maar tot stand komt tussen verschillende partijen waaronder politie, stadsbeheer toezicht en handhaving en particuliere ondernemers (interview politie toezichthouder BOA's, directeur veiligheid, OM, bijzondere wetten)

### ***Sturing op basis van input- en outputparameters***

Bij de inhuur van particuliere beveiligers wordt in alle gevallen gewerkt met een vorm van een contract of andere samenwerkingsafspraken met de inhurende partij. Hierdoor is het mogelijk dat de particuliere beveiligingsorganisatie zich richting de inhurende partij ook kan verantwoorden. Dit is een vorm die werkt voor inhuur door een individuele ondernemer, maar eveneens bij inhuur door de

overheid en onder een toezichtmodel. Particuliere beveiligers worden vaak tijdelijk ingezet voor specifieke toezichtstaken die bij moeten dragen aan een onveiligheidssituatie in een afgebakend gebied, dat vaak in het verlengde van een particulier object ligt. Dit maakt het mogelijk om concrete afspraken te maken over welke toezichtstaken zij uitvoeren en op welke specifieke problematiek de beveiligers zich richten. Dit is in de vorm van een contract dat vooraf wordt opgesteld, waarbij in het geval bij inhuur door de gemeente nog apart de samenwerkingsafspraken worden voorgelegd aan de gezagsdriehoek (burgemeester, politiechef en hoofdofficier). Door vervolgens ook de resultaten zoals deze op dit moment aan de opdrachtgever door middel van verslagen wordt gecommuniceerd, ontstaat er transparantie over de resultaten en de kwaliteit daarvan en is het eenvoudig om bijsturen als de situatie daar om vraagt. Als de inhuur direct door de overheid zelf wordt gedaan, of op het moment dat zij onderdeel uitmaakt van een toezichtmodel, blijft dit van belang als het gaat om verantwoordingsmogelijkheden en transparantie over de waarborging van veiligheid in de openbare ruimte als maatschappelijk doel.

#### ***Sturing op procedurering en structurering van relaties in een beleidsnetwerk***

Volgens respondenten zijn deze manieren van sturen echter niet afdoende om de particuliere beveiligers in de openbare ruimte ook daadwerkelijk goed aan te kunnen sturen en de beveiligers daarmee als een van de partners te beschouwen in het waarborgen van de veiligheid in die openbare ruimte. Naast directe sturing en sturing op input- en outputparameters verdient de structurering en procedurering van relaties in de vorm van een netwerk verdient in de huidige manier van aansturing meer aandacht. Particuliere beveiligers die voor hun werkzaamheden in de openbare ruimte werken en ingehuurd worden door (een) individuele ondernemer(s) vallen vaak buiten een netwerkvorm waardoor elke vorm van samenwerking en afstemming ontbreekt. Op het moment dat de particuliere beveiligers wel in een netwerk worden opgenomen, zoals bij het toezichtmodel of directe inhuur door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, is de structurering en procedurering van relaties wel geïnitieerd, maar wordt deze in de praktijk niet als zodanig uitgevoerd.

Bij inhuur die direct door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier wordt gedaan is gebleken dat de sturingsmogelijkheid het grootst is, omdat de overheid direct opdrachtgever is en tevens doormiddel van de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte het creëren van een veiligheidsnetwerk tussen particuliere beveiligers, politie en stadsbeheer toezicht en handhaving verplicht wordt gesteld. Hierbij wordt de inzet gedaan in situaties waarbij de particuliere beveiligers vanuit een particulier object zich voor hun werkzaamheden ook in de openbare ruimte zullen bevinden. Naast de wet- en regelgeving die het uitgangspunt vormen voor directe inhuur door een gemeentelijke partij en de samenwerkingsafspraken en verwachte resultaat die vastgelegd worden over de inzet van de particuliere beveiligers (input- en outputsturing), is het belangrijk dat in de praktijk meer aandacht komt voor sturing op structurering en procedurering van relaties in het netwerk. Op dit moment wordt de inzet van particuliere beveiligers wel in afstemming met politie en

stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving gedaan, maar gebeurt de niet reguliere inzet<sup>2</sup> op basis van een specifiek veiligheidsprobleem die door bijvoorbeeld een aantal bewoners wordt ervaren. Denk hierbij aan jeugd die op de binnenplaats en op de straat in de omgeving van een wooncomplex in de avond veel overlast veroorzaakt. Door het probleem tot een gemeenschappelijk probleem te formuleren is het voor de overheid mogelijk om de particuliere beveiligers gericht te kunnen sturen. Waar het uitgangspunt van de beleidsregel nu is dat toezicht in de openbare ruimte in principe is voorbehouden aan de stadswachten van stadsbeheer en politie, zou het uitgangspunt meer gericht mogen zijn op veiligheid als gemeenschappelijk doel (Politie bijzondere wetten). Overlast in een woongebouw kan namelijk van invloed zijn op de veiligheid in de directe omgeving, de openbare ruimte. Dit vergroot de integraliteit en maakt dat de particuliere beveiligers in de rol van een meer structurele (ondanks de tijdelijke inzet) rol krijgen als partner in het veiligheidsnetwerk van de gemeente Rotterdam.

In het geval van een toezichtmodel is rondom een bepaald veiligheidsprobleem een netwerk gecreëerd, waarvan de gemeente officieel regisseur is, via de deelgemeente, en waarbij de operationele regie bij de politie eenheid Rotterdam Centrum is belegd. Verschillende actoren (politie, gemeente, ondernemersfederatie, particuliere beveiligers, RET, Roteb) hebben gezamenlijk de doelen ten aanzien van de veiligheidssituatie bepaald en is afgesproken om die ook in gezamenlijkheid aan te pakken. Het driewekelijkse overleg en de briefing vormen de gelegenheid om tussentijds te beoordelen of dit ook naar verwachting verloopt. Uit de interviews blijkt echter dat ondanks dit toezichtmodel, die voordelen van sturing op procedurering en structurering van relaties niet voldoende tot z'n recht komen in deze samenwerkingsvorm. Zoals aangegeven wordt door politie is het aanleggen van een netwerk één ding, maar is het belangrijkste het onderhouden van het netwerk om vertrouwen tussen de verschillende actoren tot stand te brengen en in stand te houden. Vertrouwen binnen een netwerk zorgt namelijk voor dat je elkaar niet alleen kent, maar ook weet wat je aan elkaar hebt.

Verschillende respondenten geven aan dat de regie op het toezichtmodel en de regie in de daadwerkelijke uitvoering op straat, de openbare ruimte, sterker opgepakt zou mogen worden door de (deel)gemeente en de politie, waarbij politie, stadswachten en particuliere beveiligers gezamenlijk voor een veiliger Rotterdam kunnen zorgen, maar tevens ruimte blijft voor de particuliere beveiligers (en andere actoren) om ook tegemoet te kunnen komen aan de wensen van hun directe opdrachtgever. Om de samenwerking binnen het toezichtmodel sterker te maken, en hiermee sterker te kunnen sturen op particuliere beveiligers dienen de rollen van de verschillende partners uit het veiligheidsnetwerk weer opnieuw te worden geschetst, waarbij extra aandacht is voor de dubbelrol van politie. Enerzijds kan politie de rol van samenwerkingspartner vormen en anderzijds heeft zij ook de rol van toezichthouder. Er wordt aangegeven dat de oorzaak van situaties waarin de

---

<sup>2</sup> Bij reguliere inzet kan gedacht worden aan inzet bij grote evenementen en inzet van horeca-porties op het Stadhuisplein. In deze gevallen zijn er specifieke samenwerkingsafspraken met politie. Dit zijn goedlopende samenwerkingsverbanden waar de beleidsregel niet voor bedoeld is.

samenwerking en aansturing niet goed verloopt het gevolg is van rollen die door elkaar gehaald worden (interview toezichthouder BOA's politie). Door de rollen en verwachtingen hierover tegenover elkaar weer duidelijk uit te spreken, is het mogelijk voor de overheid om te sturen op de posities van, relaties tussen en spelregels tussen de verschillende actoren. Dit biedt de mogelijkheid om de rol van de politie in het toezichtmodel steviger neer te zetten, waardoor ook het belang van de overheid binnen de openbare ruimte als een van de partners uit het veiligheidsnetwerk een stevigere plaats krijgt zonder dat deze het belang van de particuliere beveiligers en ondernemers uit het oog verliest.

Voor een goede samenwerking is uitwisseling van kennis om tot een gemeenschappelijke aanpak in een bepaald gebied van de stad te kunnen komen. Respondenten geven aan dat de dit wel een punt van aandacht is. Op dit moment komt informatie ten behoeve van de samenwerking en de aanpak van het probleem binnen het toezichtmodel eenzijdig van de politie. Wat belangrijk is om de particuliere beveiligers aan te kunnen sturen is ook informatie die de beveiligers vanuit hun werk op straat meekrijgen. Hierdoor is het mogelijk om na te gaan of er nog gewerkt wordt aan de juiste doelen, wat bijsturen mogelijk maakt. Dit betekent dat de strategische regie van de gemeente vergroot wordt, omdat de doelstellingen die ook voor de openbare ruimte gelden aangepast kunnen worden indien nodig. Anderzijds wordt ook de operationele regie van de politie vergroot, omdat de aansturing op deze informatie het mogelijk maakt om particuliere beveiligers ook aan te sturen op veranderende problemen binnen de openbare ruimte. Naast de opdracht die zij van hun direct opdrachtgever krijgen, geeft deze tweezijdige informatie-uitwisseling de mogelijkheid aan de politie om ook sterker te sturen op de bredere problematiek. Dat deel waar de ondernemers zich via het toezichtmodel ook aan geëngageerd hebben.

Als er gekeken wordt naar inhuur van particuliere beveiligers door een individuele ondernemer of een groep ondernemers waarbij de beveiligers voor hun werkzaamheden zich ook in de openbare ruimte bevinden, is er voornamelijk sprake van directe sturing door de overheid op basis van de landelijke wet- en regelgeving. De ondernemer(s) die inhuurt/inhuren, heb daarbij de mogelijkheid om te sturen op input- en outputparameters, omdat zij de directe inhurende partij zijn. Deze sturingsmogelijkheid ligt niet bij de gemeente, omdat het de ondernemer is die inhuurt. Dit maakt dat de sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van die groep particuliere beveiligers in de openbare ruimte niet aanwezig zijn. Om deze sturingsmogelijkheid te vergroten is er in de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare gesteld dat de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier in samenwerking met politie de verantwoordelijkheid hebben om hen te betrekken in samenwerkingsafspraken en het creëren van een veiligheidsnetwerk (Beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte, 2012). De praktijk wijst echter uit dat de particuliere beveiligers die door individuele ondernemers worden ingehuurd vaak nog buiten het veiligheidsnetwerk vallen en er geen sprake is van sturing op structurering en procedurering van relaties (interview toezichthouder BOA's & beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte, 2012). Als het veiligheidsnetwerk

niet tot stand komt betekent het dat de mogelijkheden tot aansturen door de overheid niet aanwezig zijn. Om de samenwerking wel tot stand te krijgen is een actievere netwerkvorming vanuit de overheid noodzakelijk, waardoor de sturingsmogelijkheden op het gebied van structurering en procedurering groter kunnen worden. Voordat concreet aangegeven kan worden hoe deze sturing vorm zou moeten krijgen is het belangrijk dat de netwerkvorming rondom deze inhuur eerst tot stand komt.



## 5. CONCLUSIE

Het doel van het onderzoek in deze scriptie was om inzicht te verkrijgen in de sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam bij de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. In dit onderzoek zijn de knelpunten bij het aansturen van particuliere beveiligers beschreven, geanalyseerd en verklaard. Daarbij is tevens op basis van deze analyse beschreven welke alternatieve sturingsvorm geschikt zou zijn bij de inzet van particuliere beveiligers die voor hun werkzaamheden zich bevinden in de openbare ruimte. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de geformuleerde deelvragen de hoofdvraag van het onderzoek uit deze scriptie beantwoord worden. De hoofdvraag en deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

*Welke knelpunten zijn op dit moment aanwezig bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, hoe kunnen deze knelpunten worden verklaard, welke alternatieve sturingsmogelijkheden staan de gemeente ter beschikking en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?*

1. Wat is typerend voor veiligheid in de openbare ruimte en wat betekent dat voor de rol van particuliere beveiligers met betrekking tot veiligheid in de openbare ruimte?
2. Welke vormen van sturing kunnen worden onderscheiden en onder welke condities kunnen deze worden toegepast?
3. Welke rol hebben particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, op welke manier worden zij thans aangestuurd en welke knelpunten doen zich bij die aansturing voor?
4. Gegeven deze knelpunten, welke alternatieve sturingsvormen staan de gemeente Rotterdam ter beschikking voor de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?

### 5.1 VEILIGHEID EN PARTICULIERE BEVEILIGERS

*Wat is typerend voor veiligheid in de openbare ruimte en wat betekent dat voor de rol van particuliere beveiligers met betrekking tot veiligheid in de openbare ruimte?*

Veiligheid is een complex begrip dat niet voor één uitleg vatbaar is. Als er specifiek ingezoomd wordt op veiligheid in de openbare ruimte in de gemeente Rotterdam kan daar een onderscheid gemaakt worden tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Deze wordt in de gemeente gemeten doormiddel van de veiligheidsindex. Dit is een systematiek waarbij gebruik wordt gemaakt van een combinatie van objectieve registratiegegevens (via politie, brandweer, Roteb en gemeentewerken), subjectieve enquêtegegevens (bevolkingsenquête onder ruim 16000 Rotterdammers) en contextgegevens van het Rotterdams Centrum voor onderzoek en statistiek. Directie Veiligheid van de gemeente

Rotterdam draagt zorg voor deze veiligheidsindex, wat het mogelijk maakt om de veiligheidssituatie over meerdere jaren te vergelijken en waar nodig het beleid bij te stellen. Uitgangspunt voor het veiligheidsbeleid in de gemeente Rotterdam is het vijfjarenactieprogramma waarbij een integrale veiligheidsaanpak, wijkgerichte aanpak en samenwerking met onder andere deelgemeenten, politie, openbaar ministerie, woningcorporaties en scholen centraal staan. Hoewel particuliere beveiligers hierin niet als partner voor de veiligheid in de openbare ruimte genoemd worden, wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat zij particuliere beveiligers wel als één van de actoren in veiligheid in de gemeente Rotterdam zien. In Rotterdam worden beveiligers ingezet in de vorm van vaste, statische beveiliging in winkels die de winkelier inzet, een winkelketen die voor meerdere winkels één of een koppel beveiligers inhuurt die van winkel naar winkel loopt, in horecagelegenheden, tijdens evenementen en straatsurveillance in bijvoorbeeld een winkelgebied in het geheel en een aantal omliggende parkeergarages. Bij inhuur door een winkel, winkelketen, horecagelegenheden en evenementen is er sprake van objectbeveiliging waarbij de beveiligers een **rol spelen in de veiligheid van het object**, het particuliere bezit. Daarnaast worden particuliere beveiligers ook ingehuurd als toezichthouders in de openbare ruimte. Deze inzet kan gedaan worden door de overheid zelf (gemeente, deelgemeenten, stadsmarinier), onder een convenant zoals een toezichtmodel en door een groep ondernemers. In het geval van straatsurveillance hebben de particuliere beveiligers de **rol van toezichthouder** in de veiligheid in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam, de ruimte waar de overheid van rechtswege voor verantwoordelijk is.

## 5.2 KNELPUNTEN AANSTURING PARTICULIERE BEVEILIGERS

*Welke rol hebben particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, op welke manier worden zij thans aangestuurd en welke knelpunten doen zich bij die aansturing voor?*

### 5.2.1 Rol van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van Rotterdam

Op het moment dat de particuliere beveiligers in de openbare ruimte worden ingezet hebben zij alleen de mogelijkheid om toezichthoudende taken uit te voeren. Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Toezichthoudende taken houdt in dat ze dingen kunnen opmerken en in het geval van heterdaad ook iemand mogen aanhouden. Toezichthoudende taken houden in dat de beveiligers de ogen en de oren vormen op straat. De toezichtstaken verschillen per inzet. Inzet wordt voornamelijk gedaan op overlast, zakkenrollers, winkeldieven en bepaalde doelgroepen zoals jeugd. Het gebruik van geweld is hierbij niet toegestaan en buiten heterdaad is het niet mogelijk om een mogelijke verdachte aan te houden. Wel kan in dat geval de politie geïnformeerd worden. In het geval van heterdaad mag de particuliere beveiligers, net als iedere burger, de verdachte aanhouden. Deze dient dan wel te allen tijde zo snel mogelijk overgedragen te worden aan de politie.

In het geval dat particuliere beveiligers toch in de openbare ruimte worden ingezet, gebeurt dit meestal in het verlengde van objectbeveiliging van een particulier object. Hierbij kan gedacht worden aan beveiligers die ingehuurd zijn door een winkelketen en voor hun werkzaamheden van winkel naar winkel lopen over de openbare ruimte. Daarnaast worden particuliere beveiligers onder een toezichtmodel ingezet in de openbare ruimte in de vorm van straatsurveillance waarbij zij de rol meekrijgen om als gastheer op te treden. Hierbij spreken zij doelgroepen actief aan (contact leggen, praten en kennen) en hebben zij aandacht voor het voorkomen van zakkenrollerij. Particuliere beveiligers zorgen voor een aantrekkelijke stad door te letten op vormen van overlast (o.a. baldadig gedrag, stank, gebruik van alcohol of drugs, wildplassen en verkeerd parkeren). Op het moment dat zij iemand aanhouden, dienen zij in alle gevallen de aangehouden persoon over te dragen over te dragen aan de politie. De BOA's van stadsbeheer toezicht en handhaving kunnen hierbij eventueel assisteren. Tot slot kunnen particuliere beveiligers ook ingezet worden in de openbare ruimte als ze direct worden ingehuurd door de overheid. In de gemeente Rotterdam kan dat gedaan worden door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers door middel van de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte. Deze inzet wordt bijvoorbeeld gedaan met de jaarwisseling, maar ook op het moment dat een deelgemeente of stadsmarinier een probleem ervaart dat op dat moment als gevolg van een tijdelijk capaciteitstekort en capaciteitsverdeling van politie en stadswachten niet anders aangepakt kan worden.

### **5.2.2 Aansturing en knelpunten particuliere beveiligers**

Om tot een verklaring van de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te komen, is gebruik gemaakt van de kenmerken van het functioneren van een (veiligheids)netwerk en de visie op sturing. Hierbij kan gesteld worden dat vanuit zowel het functioneren van het veiligheidsnetwerk als de visie op sturing knelpunten voortkomen die van invloed zijn op de mogelijkheid tot het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte door de gemeente. De knelpunten die ervaren worden staan niet per definitie op zichzelf, maar komen tot stand als gevolg van een wisselwerking tussen de kenmerken van het veiligheidsnetwerk en de bestaande visie op sturing.

#### ***Geen veiligheidsnetwerk en sturend vermogen overheid***

Er is aangegeven dat particuliere beveiligers op drie manieren ingezet kunnen worden in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam: inhuur direct door de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, inhuur onder een convenant zoals het toezichtmodel en inhuur door een individuele ondernemer of een groep ondernemers. Op het moment dat particuliere beveiligers niet direct door de overheid ingehuurd worden of onder een toezichtmodel vallen, worden de beveiligers niet in een veiligheidsnetwerk opgenomen en is de overheid op geen enkele manier betrokken bij de inzet op gebied waar zij verantwoordelijk voor is. De particuliere beveiligers die op die wijze ingezet worden, kennen geen betrokkenheid vanuit de politie en/of gemeentelijke partijen, waardoor het niet

mogelijk is om de particuliere beveiligers aan te sturen. Het sturend vermogen van de overheid is bij de inzet door een individuele ondernemer of een groep ondernemers niet aanwezig. Bij inzet onder een toezichtmodel kan er wel gesproken worden van een veiligheidsnetwerk, maar is het sturende vermogen van de overheid deels aanwezig. Omdat zij echter niet de inhurende partij is in dat geval heeft zij niet de mogelijkheid om de particuliere beveiligers direct aan te spreken op hun dagelijkse werkzaamheden. Alleen in het geval van directe inhuur door de overheid is het mogelijk om het veiligheidsnetwerk te creëren en te kunnen spreken van een groot sturend vermogen.

### ***Uiteenlopende doelen en visie inzet particuliere beveiligers***

Binnen de gemeente Rotterdam staat elke toezicht- en handhavingspartij met de taak die vanuit de eigen organisatie wordt meegegeven op straat. Elke partij werkt aan de veiligheid in de openbare ruimte, maar elk met de focus op een ander onderdeel van die veiligheid. De actoren werken niet als vanzelfsprekend met elkaar, maar eerder naast elkaar. Zelfs in het geval van het toezichtmodel, waar een gezamenlijke briefing plaatsvindt, om met z'n allen te werken aan hetzelfde doel, gaat uiteindelijk elke partij met de eigen werkopdracht de straat op. Voor politie ligt de focus voornamelijk op handhaving en rechtsvervolging, waarbij deze zich terugtrekt op kleine handhavende taken en toezichtstaken in de openbare ruimte. Stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving richten zich voornamelijk op het bevorderen van nalevingsgedrag en gebruiken handhaving als laatste instrument. Hierbij letten zij voornamelijk op kleine ergernissen zoals verkeerd aangeboden huisvuil, fietsen of lopen door rood licht, hondenpoep en fout geparkeerde voertuigen. Particuliere beveiligers werken daarbij direct in opdracht van degene die hen inhuurt. Dit kan per inhuur verschillen. De strategieën die daarbij gebruikt worden door de verschillende partijen kunnen wel als corporatief beschouwd worden, maar niet elke actor ziet deze coöperatie in de openbare ruimte tot stand komen met dezelfde partijen. Gemeente en stadsbeheer richten zich voornamelijk op de *go alone strategies* en de *cooperative strategies*, waarbij zij particuliere beveiligers liever niet in de openbare ruimte zien acteren. De politie en de ondernemers zien wel kansen voor particuliere beveiligers in de openbare ruimte en intensievere samenwerking op het gebied van veiligheid. Doormiddel van *cooperative strategies* en *facilitating strategies* onderkennen zij dat samenwerking op het gebied van veiligheid in de openbare ruimte nodig is om tot een oplossing voor de veiligheidsproblematiek te komen.

De strategieën die de verschillende actoren inzetten als gevolg van de doelen die zij willen bereiken, beïnvloeden hun visie op de inzet van andere actoren in de openbare ruimte. Zo blijkt dat er ten aanzien van particuliere beveiligers in de openbare ruimte het aan een stadsbrede visie ontbreekt. Een visie die door de verschillende actoren binnen de gemeente Rotterdam, politie en stadsbeheer toezicht en handhaving gedeeld wordt voor verschillende soorten inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Het gaat dan niet zozeer om de inhuur die direct door de gemeente wordt gedaan, maar juist in het geval dat de overheid niet de inhurende partij is. In het geval dat de overheid niet de inhurende partij is, lopen namelijk het doel van de overheid voor veiligheid in de

openbare ruimte en de inhurende partij uiteen. Op het moment dat particuliere beveiligers ingehuurd worden door een private partij, waarbij ze ingezet worden in de openbare ruimte, is er sprake van een particuliere opdracht voor het behartigen van een maatschappelijk belang waarbij de overheid geen sturingsmogelijkheden heeft. Door een gedeelde visie ten aanzien van de particuliere beveiligers te formuleren en deze een plek te geven in de doelen die de verschillende partijen nastreven in de veiligheid van de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam, kunnen de mogelijkheden tot aansturing van particuliere beveiligers vergroot worden.

### ***Regierol***

De rollen die verschillende actoren hebben in het creëren en beheren van de veiligheidsnetwerken in de gemeente Rotterdam komen volgens de respondenten in de praktijk te weinig tot uiting terwijl dit wettelijk wel geregeld is. Dit werkt in de hand dat op het moment dat er wel sprake is van een veiligheidsnetwerk, de verschillende rollen van dezelfde actoren niet helder zijn. Dit bemoeilijkt de sturing ten aanzien van de particuliere beveiligers. Als de rol van de sturende actoren niet duidelijk geformuleerd zijn, kunnen deze ook niet als zodanig uitgevoerd worden, waardoor sturing vrijwel niet mogelijk is. De dubbelrol van de gemeente en politie als enerzijds samenwerkingspartner en anderzijds regisseur (strategisch dan wel operationeel) maakt dat de aansturing van particuliere beveiligers soms lastig verloopt, helemaal in het geval dat de inhuur gedaan wordt door een particuliere partij.

### **5.2.3 Knelpunten verklaard**

Wat opvalt is dat niet alle onderdelen van het functioneren van een veiligheidsnetwerk de visie op sturing een rol spelen in de verklaring van de knelpunten die ervaren worden bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam. Ten aanzien van het functioneren van het veiligheidsnetwerk spelen vooral ***middelen en afhankelijkheden*** en de ***percepties, doelen en strategieën*** ten aanzien van particuliere beveiligers een rol. Vanuit de visie op sturing vormen voornamelijk de ***politiek bestuurlijke noodzaak*** en ***het sturende vermogen van de overheid*** een verklaring. Bij middelen en afhankelijkheden gaat het voornamelijk om de competenties van particuliere beveiligers op het moment dat zij in de openbare ruimte werken, het gebied waar de burgemeester voor verantwoordelijk is. In het verlengde daarvan kan de politiek bestuurlijke noodzaak genoemd worden, omdat veiligheid in de openbare ruimte nog altijd een burgemeestersverantwoordelijkheid is. Op het moment dat een particuliere partij wordt ingezet voor het waarborgen van een maatschappelijk belang kan dit spanning opleveren. Helemaal wanneer de inzet gedaan wordt door een andere partij dan de overheid ((deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers) zelf. Bij percepties, doelen en strategieën komt naar voren dat er binnen de gemeente Rotterdam onder de verschillende actoren niet alleen verschillende ideeën bestaan ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte (toezichthouder of alleen inzetten op particulier gebied), maar ook ten aanzien van doelen in de veiligheid die de verschillende

partijen nastreven. Ondanks de pogingen tot het creëren van veiligheidsnetwerken (bij inhuur door de overheid of bij een toezichtmodel) waarin samenwerking centraal staat, werken partijen niet altijd met elkaar, maar nog naast elkaar. Elke partij gaat hierbij met z'n eigen taak de straat op, zonder dat dit centraal wordt afgestemd. Dit belemmert de overheid in haar sturingsmogelijkheden, vooral in het geval dat zij niet de inhurende partij zijn, maar de beveiligers worden ingehuurd onder een toezichtmodel of direct door ondernemers zelf.

### 5.3 HUIDIGE EN ALTERNATIEVE STURINGSVORM

*Gegeven deze knelpunten, welke alternatieve sturingsvormen staan de gemeente Rotterdam ter beschikking voor de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?*

De sturingsvormen die onderscheiden kunnen worden en de condities waaronder deze toegepast kunnen worden, zijn onder te verdelen in de klassieke vorm van sturing en de nieuwe vormen van sturing. Hierbij is gekozen voor het onderscheid dat Bekkers (2007) maakt tussen directe sturing als klassieke vorm en sturing op input- en outputparameters, sturing op basis van incentives, sturing op procedurering en structurering van relaties, sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie als nieuwe vormen van sturing. Aan de hand van deze sturingsvormen is later in het onderzoek gekeken naar welke sturingsvorm op dit moment gebruikt wordt voor de aansturing van particuliere beveiligers en of er alternatieve sturingsvormen mogelijk zijn. Sturing door de overheid ten aanzien van de aan te sturen actoren vindt vaak niet op basis van één van de bovengenoemde sturingsvormen plaats, maar in een combinatie. Daarbij zijn er drie situaties te onderscheiden als er binnen de gemeente Rotterdam gesproken wordt over sturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte: inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, inhuur onder het toezichtmodel, inhuur door particuliere ondernemers. Wat hierbij opvalt is dat de sturingsvormen nooit in hun meest pure vorm voorkomen, maar dat onderdelen van de sturingsvormen gebruikt worden. Tevens valt op te maken dat binnen de gemeente Rotterdam bij de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte geen gebruik gemaakt wordt van sturing op grond van incentives en sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie.

#### 5.3.1 Huidige sturingsvorm

##### ***Inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier***

Bij deze inhuur geldt dat de overheid de opdrachtgever is voor de particuliere beveiligers. De sturingsvormen die daarbij als dominant onderscheiden kunnen worden zijn **directe sturing** en **sturing op input- en outputparameters**. In het geval van de directe sturing spelen vooral de politieke en beleidsmatige doelstellingen en hiërarchische positiebepaling een rol, waarbij de vooraf opgelegde regels een grote rol spelen om de sturing plaats te laten vinden. De gemeente stuurt doormiddel van vooraf opgestelde wet- en regelgeving (Wpbr en beleidsregel particuliere beveiligers in de openbare ruimte) de beveiligers aan. Hierbij kan de overheid, als opdrachtgever, gezien worden als

bovengeschiedt aan de aan te sturen organisatie, particuliere beveiligers. Sturing op input- en outputparameters komt naar voren in die zin dat er enerzijds gebruik wordt gemaakt van samenwerkingsafspraken waarbij prestatieafspraken worden gemaakt. Sturing op basis van parameters vindt in zoverre plaats dat de doelen, taken en de te verwachte resultaten (ook kwaliteit) worden afgesproken. Dit creëert voor de overheid transparantie om zich te kunnen verantwoorden over de resultaten, waardoor bijsturing in een vroeg stadium mogelijk is. De particuliere beveiligers kennen daarbij echter niet veel discretionaire ruimte, maar dienen voornamelijk klantvriendelijk in te spelen op de wensen van de overheid als opdrachtgever.

### ***Inhuur onder toezichtmodel***

In het geval van inhuur onder een toezichtmodel geldt eveneens als bij inhuur door de overheid, dat er sprake is van ***directe sturing, sturing op input- en outputparameters***. Wet- en regelgeving vormen ook in het geval van deze inhuur het uitgangspunt voor de werkzaamheden die de particuliere beveiligers in de openbare ruimte (mogen) doen. Het verschil met inhuur direct door de overheid is dat in dit geval de overheid één van de samenwerkingspartners is en daardoor niet in een bovengeschiedte, hiërarchische positie is. Er wordt in dit geval ook geprobeerd meer te werken vanuit de uitvoeringspraktijk en de problemen die men aangepakt wil zien. Doormiddel van het convenant toezichtmodel worden gezamenlijke doelen ten aanzien van de veiligheid gemaakt, waarop door middel van driewekelijks overleg, een evaluatie per kwartaal en een jaarlijkse evaluatie gecontroleerd kan worden welke resultaten wel en niet gehaald zijn en bijsturing mogelijk is. Omdat de doelen van te voren gezamenlijk zijn bepaald en zijn vastgelegd in het toezichtmodel is er in die zin ook spraken van sturing op structurering en procedurering van relaties. Het toezichtmodel is een convenant waarin verschillende partijen (gemeente, politie, ondernemers(federatie), particuliere beveiligers, stadswachten) werken aan hetzelfde doel en daarbij afhankelijk zijn van elkaar om specifieke problematiek in een bepaald gebied aan te pakken. De overheid kent hierbij geen superioriteit ten aanzien van de andere actoren en heeft alleen invloed op hoofdlijnen en niet de dagdagelijkse regie op de inzet. Het is echter ook niet zo dat de beveiligers volledig de vrije hand hebben in welke taken zij uitvoeren. Hoewel wordt verondersteld dat hun ervaringen op de werkvloer als uitgangspunt voor de aansturing gelden, blijkt uit de praktijk dat de wens van de opdrachtgever en de wettelijke mogelijkheden vaak nog het uitgangspunt vormen.

### ***Inhuur door particuliere ondernemers***

Bij inhuur van particuliere beveiligers door ondernemers zelf, waarbij de beveiligers zich ook in de openbare ruimte bevinden, vallen deze vaak buiten het veiligheidsnetwerk. Hoewel de gemeente door middel van de beleidsregel particuliere beveiligers aangeeft dat zij samen met de politie verantwoordelijk is voor het betrekken van deze beveiligers (dan wel de inhurende ondernemer(s)) in een veiligheidsnetwerk, wordt aangegeven dat dit vaak niet het geval is. De mogelijkheid tot sturen is voor de overheid, buiten de beleidsregel om, niet mogelijk. De gemeente kan in dit geval alleen

sturen in de vorm van **directe sturing**, waarbij doormiddel van de Wpbr en de beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte wordt getracht om de regels aan de inzet op te leggen. Omdat de overheid echter niet de inhurende partij is en in eerste instantie ook geen onderdeel uit maakt van het veiligheidsnetwerk is sturing op de particuliere beveiligers vrijwel niet mogelijk. De inhurende partij, de ondernemer(s), kunnen wel sturen doormiddel van **sturing op input- en outputparameters**. Als opdrachtgever kunnen zij prestatieafspraken maken, waarvoor een bepaald budget wordt vrijgegeven, en waarvan de kwaliteit doormiddel van (tussentijdse)evaluaties wordt gecontroleerd. Hierbij wordt van de beveiligers verwacht dat zij klantgericht te werk gaan. Hoewel zij in die zin over discretionaire ruimte beschikken, hebben ze vaak niet de mogelijkheid om voor het bereiken van de gewenste doelen van de overheid in de openbare volledig de eigen acties en taken te bepalen.

### 5.3.2 Alternatieve sturingsvorm

Gegeven de knelpunten die voortkomen uit de bestaande visie op sturing, het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de huidige sturingsvorm is er binnen de gemeente Rotterdam een alternatieve sturingsvorm aan te raden. Het gaat hierbij om sturingsvormen die reeds gebruikt worden (directe sturing en sturing op input- en outputparameters) met daarbij meer aandacht voor een derde sturingsvorm gericht op structurering en procedurering van relaties. Per type inhuur zijn hier wel nuances in te onderscheiden (inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, inhuur onder het toezichtmodel, inhuur door particuliere ondernemers). Wat voor elke inhuur geldt is dat het belangrijk is om de partijen elkaar niet op een hellend vlak te laten plaatsen en verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en (verschillende) rollen van de actoren in een vorm van een veiligheidsnetwerk helder te schetsen. Dit kan gecreëerd worden binnen de gemeente Rotterdam door te kiezen voor een combinatie van drie sturingsvormen: directe sturing, sturing op input- en outputparameters en sturing op structurering en procedurering van relaties. Zowel bij inhuur door de overheid, inhuur onder een toezichtmodel als bij inhuur door individuele ondernemers blijven **directe sturing** en **sturing op input- en outputparameters** van belang. Deze bepalen namelijk respectievelijk de wettelijke bevoegdheden en kwaliteitseisen ten aanzien van particuliere beveiligers en transparantie ten aanzien van de overheid die particuliere beveiligers in haar gebied toezicht laat houden.

#### ***Inhuur door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmarinier***

Bij deze vorm mag meer aandacht komen voor **sturing op structurering en procedurering van relaties** in die zin dat particuliere beveiligers meer als veiligheidspartner gezien mogen worden. Als uitgangspunt voor het waarborgen van veiligheid in de openbare ruimte worden nu politie en stadswachten van stadsbeheer toezicht en handhaving genomen. Als veiligheid meer als gemeenschappelijk doel wordt geformuleerd kunnen ook particuliere beveiligers een vaste plek krijgen voor tijdelijke inzet in de rol van toezichthouder in de openbare ruimte van de gemeente



Rotterdam. Hiermee wordt de wederzijdse afhankelijkheid ten opzicht van particuliere beveiligers, stadswachten en politie onderkent en kunnen beveiligers als professionele toezichhouders een aanvulling vormen op politie en stadswachten.

#### ***Inhuur onder toezichtmodel***

Hoewel blijkt dat er bij inhuur onder een toezichtmodel wel al sprake is van een veiligheidsnetwerk waarin gezamenlijk is bepaald welk probleem binnen een afgebakend gebied aangepakt wordt, blijkt dat het veiligheidsnetwerk niet in voldoende mate wordt onderhouden. Dit heeft tot gevolg dat de partijen die de regie moeten pakken dit niet doen zoals het zou kunnen, de kennisuitwisseling als onvoldoende wordt beschouwd en het in stand houden van het bestaande vertrouwen tussen de politie, stadswachten en particuliere beveiligers bemoeilijkt wordt. Door meer te richten op sturing op structurering en procedurering van relaties worden de wederzijdse afhankelijkheid en de dubbelrollen van politie en de gemeente weer helder geschetst. Dit vergroot de mogelijkheid tot sturen van de overheid, doordat de rollen van de verschillende actoren opnieuw worden bevestigd en de bestaande communicatieprocessen zorgen voor vernieuwd vertrouwen in het veiligheidsnetwerk en de rol van particuliere beveiligers daarin. Sturing op structurering en procedurering van relaties komt hiermee sterker naar voren.

#### ***Inhuur door particuliere ondernemers***

Bij deze inhuur ontbreekt voor de gemeente de mogelijkheid tot sturing vrijwel volledig. Dit komt omdat de overheid niet de inhurende partij is en tevens het veiligheidsnetwerk rondom deze inzet niet tot stand gebracht wordt. In eerste instantie is het in deze inhuursituatie nodig dat de netwerkvorming vanzelfsprekender wordt. Sturing op procedurering en structurering kan hieraan bijdragen in die zin dat dit de overheid de gelegenheid biedt om rondom de inzet van particuliere beveiligers door middel van communicatie en het vormen van overlegvormen een samenwerking tot stand te brengen tussen politie, stadswachten, de particuliere beveiligers en de inhurende ondernemer(s). Dit vergroot dan ook de sturingsmogelijkheid voor de overheid op particuliere beveiligers die opereren in de ruimte waar zij verantwoordelijk voor is. Andere onderdelen die deel uitmaken van sturing op structurering en procedurering van relaties kunnen opgepakt worden op het moment dat de netwerkvorming meer een vanzelfsprekendheid is geworden.

## 6. AANBEVELINGEN

Uit het voorgaande blijkt dat bij inhuur door de overheid zelf en inhuur onder een toezichtmodel er meer aandacht voor sturing op structurering en procedurering van relaties zal moeten komen om de mogelijkheid tot aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte door de overheid te kunnen vergroten. Zonder daarbij het belang van deze partij zelf uit het oog te verliezen. Wat echter naar voren komt bij de inhuur van particuliere beveiligers door individuele ondernemers is dat hier de sturingsmogelijkheid voor de overheid, buiten de bestaande wet- en regelgeving, niet aanwezig is. Voor het opbouwen van netwerken rondom deze particuliere beveiligers, wordt de verantwoordelijkheid bij de (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers in samenwerking met politie gelegd. Op deze manier wordt geprobeerd de particuliere beveiligers, maar voornamelijk hun inhurende partij, te betrekken in een samenwerking met politie.

Op basis van het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek naar de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers kunnen onderstaande punten door de gemeente Rotterdam ter overweging meegenomen worden in toekomstige ontwikkelingen van inzet van particuliere beveiligers.

### 6.1 GEZAMENLIJKE VISIE

Uit het onderzoek van deze scriptie blijkt dat het aan een stadsbrede, gezamenlijke visie op de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte ontbreekt. Een visie die gedeeld wordt door politie, stadsbeheer toezicht en handhaving, openbaar ministerie, particuliere beveiligingsorganisaties en de gemeente Rotterdam. Door het creëren van een gezamenlijke visie wordt verwacht dat het vertrouwen in de samenwerking en in particuliere beveiligers als professionele toezichthouder vergroot. Juist in tijden waarin de politie zich verder terugtrekt op toezichthoudende taken zouden particuliere beveiligers een optie moeten zijn als zich een probleem voordoet in de veiligheid binnen de openbare ruimtes naast politie en stadswachten.

### 6.2 NETWERKEN CREËREN

Op het moment dat de overheid niet de inhurende partij is en de particuliere beveiligers ook geen onderdeel uitmaken van een toezichtmodel heeft de overheid buiten de bestaande wet- en regelgeving geen sturingsmogelijkheden. Er wordt aangeraden om de rol die de gemeente en politie gezamenlijk hebben voor het betrekken van deze beveiligers en de ondernemers in een veiligheidsnetwerk te versterken. De beleidsregel particuliere beveiliging in de openbare ruimte vormt hier een eerste aanzet toe, maar uit de praktijk blijkt dat deze niet voldoende is om de netwerken te creëren. Het zou een vanzelfsprekendheid moeten worden om een driehoek te creëren

van politie, stadswachten en particuliere beveiligers in het geval dat deze laatste partij daadwerkelijk toezichtstaken in de buitenruimte uitvoert. Deze driehoek zou niet alleen op het uitvoerende niveau moeten bestaan, maar zou ook uiting kunnen vinden op strategisch niveau, waar op dit moment politie, openbaar ministerie, stadsbeheer toezicht en handhaving en directie veiligheid van de gemeente Rotterdam al in de vorm van overleg deze samenwerking hebben gevonden.

### **6.3 ROLLEN VERDUIDELIJKEN**

Uit de praktijk blijkt dat, vooral in het geval van een bestaand netwerk zoals het toezichtmodel, de rollen van verschillende actoren niet altijd duidelijk zijn, waardoor de sturing op particuliere beveiligers bemoeilijkt wordt. De gemeente en politie zijn zowel een samenwerkingspartner als regisseur op het veiligheidsnetwerk. Door deze rollen opnieuw te definiëren, zowel bij bestaande als bij nieuwe veiligheidsnetwerken, worden de wederzijdse verwachtingen en afhankelijkheden ten aanzien van de andere actoren duidelijker. Hierdoor wordt duidelijk dat de overheid niet alleen regisseur is en de politie niet alleen toezichthouder, maar dat zij juist ook partners zijn die gezamenlijk aan hetzelfde probleem willen werken. Dit zal naar verwachting de relatie tussen de verschillende partners meer ontspannen, want de gemeente en politie zijn er niet alleen om te controleren wat er niet goed is, maar juist ook om mee samen te werken.

### **6.4 PROFESSIONELE TOEZICHTHOUDERS**

Wat op dit moment nog niet naar voren komt als onderdeel van de sturing is de discretionaire ruimte voor de particuliere beveiligers als professionele toezichthouders. Hoewel deze zeker aandacht verdient om de sturing op structurering en procedurering van relaties volledig te kunnen benutten, is in het in eerste instantie nodig om de overheid en politie ten aanzien van de particuliere beveiligers nog de zijwieltjes te laten vormen. Eerst nog even meelopen en bijsturen is nodig om de particuliere beveiligers ook te kunnen laten groeien en ontwikkelen in hun rol als professioneel toezichthouder. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat eerst de veiligheidsnetwerken structureel worden gevormd op het moment dat de particuliere beveiligers ingezet worden in de openbare ruimte. Eerder kan het verdere vertrouwen in de professionaliteit van de particuliere beveiligers niet gecreëerd worden. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor de gemeente als verantwoordelijke voor de veiligheid in de openbare ruimte en de politie als uitvoerende organisatie hierin.

## 7. REFELCTIE

### 7.1 RESULTATEN

Met het onderzoek uit deze scriptie is inzicht verkregen in de aansturing van particuliere beveiligers, knelpunten die zich daarbij voordoen en eventuele alternatieve sturingsvormen hiervoor binnen de gemeente Rotterdam. Hiermee geven de resultaten een mogelijke verklaring voor de knelpunten die zich bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte in de gemeente Rotterdam in drie inhuursituaties (door (deel)gemeente(n) dan wel stadsmariniers, onder een toezichtmodel, door ondernemer(s)). De resultaten geven echter geen verklaring voor situaties waarin de inhuur onder een andere constructie plaatsvindt of voor mogelijke knelpunten die in andere steden worden ervaren.

De resultaten van het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek geven hernieuwde aandacht aan de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte. Niet alleen voor de rol van particuliere beveiligers als professionele toezichthouder, maar ook als serieuze samenwerkingspartner in het waarborgen van de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte. Er hoeft geen angst te bestaan voor uitsluiting van veiligheid op het moment dat een particuliere beveiligers ingezet wordt, zolang de overheid wel aanwezig blijft als begeleider van de beveiligers en er aandacht is voor de aangeraden sturingsvorm. Sturing op structurering en procedurering van relaties geeft ook de gelegenheid aan de beveiligers om zich te kunnen ontwikkelen tot professionele toezichthouder in de openbare ruimte. Deze uitkomsten laten zien dat het niet zozeer om knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers gaat, maar dat er eerder gesproken kan worden van aandachtspunten om de positie van particuliere beveiligers ten aanzien van andere toezicht- en handhavingspartijen en veiligheid te verstevigen.

De resultaten uit dit onderzoek zijn naast de inzet van particuliere beveiligers ook van betekenis op de bestuurskunde. Hiermee wordt aandacht geschonken aan het fenomeen van sturing ten aanzien van een particuliere partij die het publiek maatschappelijk belang van veiligheid kan waarborgen. Het onderzoek heeft een aanzet gedaan tot het bekijken van sturingsmogelijkheden van particuliere beveiligers door een overheidspartij, waarbij getracht is een bijdrage te leveren aan de kennis en wetenschappelijke theorie met betrekking tot publiek private samenwerking, hybride arrangementen en samenwerking tussen verschillende toezicht- en handhavingspartijen. Een aanzet die zou kunnen leiden tot verder onderzoek naar mogelijke sturingsvormen ten aanzien van particuliere beveiligers binnen veiligheidsnetwerken in andere steden en/of onder andere inzetmogelijkheden.

## 7.2 VERBETERING ONDERZOEK

Op basis van de gevonden resultaten zijn er zowel ten aanzien van de theoretische benadering als de gebruikte methoden eventuele verbeteringen mogelijk. Er is gewerkt met de concepten van het functioneren van een netwerk en de kenmerken van de visie op sturing. Op basis van bestaande theorie en wettelijke kaders werd verwacht dat particuliere beveiligers altijd in veiligheidsnetwerk opgenomen zouden zijn en specifieke sturing op hen binnen de context van een netwerk plaats zou vinden. De keuze voor het gebruik van de netwerktheorie is gemaakt, omdat de kenmerken van het veiligheidsnetwerk op gespannen voet staan met het behartigen van een publieke taak door een particuliere partij en dit de verklaring zou kunnen bieden voor de knelpunten die in de aansturing ten aanzien van particuliere beveiligers ervaren worden. Hoewel de netwerktheorie een bruikbare theorie is voor het verklaren van sturingsrelaties tussen verschillende partijen in een netwerk, blijkt dat de praktische situatie binnen de gemeente Rotterdam anders is. De resultaten van het in deze scriptie gedane onderzoek laten zien dat de theorie over het functioneren van netwerken voor de verklaring van de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de inhuursituatie door ondernemers minder passend is dan bij inhuur door de overheid zelf of onder een toezichtmodel. Dit als gevolg van het ontbreken van deelname aan het netwerk door particuliere beveiligers bij de inhuur door ondernemers. Het ontbreken van een netwerk in combinatie met het gegeven dat de resultaten niet echt knelpunten laten zien en dat de aandachtspunten voornamelijk voortkomen uit de spanning tussen een private partij die voorziet in een publieke behoefte, maakt dat de netwerktheorie op een andere wijze toegepast had kunnen worden. Een theoretische insteek waarbij het creëren van netwerken tussen publieke en private partijen en de coördinatie daarop centraal staat en waarbij aandacht is voor de rol die de gemeente als verantwoordelijke voor veiligheid in de openbare ruimte heeft. Dit zou tegelijkertijd meer ruimte bieden voor theorie rondom publiek private samenwerking en de bijzondere positie van de overheid als het gaat om veiligheid en haar geweldsmonopolie.

Ten aanzien van de gebruikte methoden is een mogelijke verbetering gelegen in de rol van de onderzoeker. Op het moment dat de onderzoeker bekend is binnen de organisatie, met het onderwerp en met de respondenten vraagt dit om alertheid op het waarborgen van de objectiviteit. Meer afstand ten aanzien van de respondenten en de organisatie waarvoor het onderzoek wordt uitgevoerd had in die zin prettiger geweest. Daarnaast is er omwille van de ruimte in de agenda's van twee respondenten gekozen voor het laten vervallen van een aantal interviewvragen, waarbij een selectie is gemaakt op basis van de meest relevante vragen met betrekking tot het functioneren van veiligheidsnetwerken, visie op sturing en vormen van sturing en condities voor implementatie. Het had ten behoeve van de resultaten van dit onderzoek wenselijker geweest om elke respondent dezelfde vragen te leggen, zonder de beperking van tijd. Bij één van de respondenten bleek tijdens het interview dat de vragen niet volledig begrepen werden, ook niet op het moment dat deze anders geformuleerd werden. Dit kan beschouwd worden als een vorm van non-response, waarbij niet alle

vragen uit het interview beantwoord zijn. Tot slot bleek tijdens het onderzoek dat de nadruk van de resultaten vooral kwam te liggen op gehouden interviews als gevolg van het niet in overvloed aanwezig zijn van documenten voor een documentenanalyse. Ter versterking van de triangulatie had een meer evenwichtige verdeling tussen documentenanalyse en interviews wenselijk geweest.

### **7.3 ANALYSE**

In het onderzoek van deze scriptie is een grote hoeveelheid onderwerpen besproken om tot de verklaring van de knelpunten ten aanzien van de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte te komen en alternatieve sturingsvormen te kunnen onderscheiden. Om de leesbaarheid van de scriptie te bevorderen is er voor gekozen om de resultaten en de analyse van de resultaten in één hoofdstuk te combineren, waarbij de resultaten zelf in de transcripten van de interviews zijn opgenomen.

### **7.4 IMPLICATIES**

De uitkomsten van het onderzoek uit deze scriptie betekenen voor de gemeente Rotterdam dat zij voor de keuze staan om al dan niet op basis van de conclusies en aanbevelingen een verandering aan te brengen in de aansturing van particuliere beveiligers zoals deze nu in de drie verschillende inhuursituaties plaatsvindt.

### **7.5 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK**

De resultaten van dit onderzoek gelden alleen voor de situatie zoals die in de gemeente Rotterdam is in geval van drie inhuurmogelijkheden. Om breder geldende uitspraken over de aansturing van particuliere beveiligers en de knelpunten die zich daarbij voordoen te kunnen doen, is vervolgonderzoek aan te raden. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoek onder andere inhuurvormen, onderzoek in andere steden van Nederland of onderzoek naar netwerkvorming rondom veiligheid en particuliere beveiligers. Het is hierbij aan te raden om het gegeven dat particuliere beveiligers niet altijd opgenomen zijn in een veiligheidsnetwerk mee te laten nemen in de keuze voor de theoretische insteek. Een theoretische inslag waarbij aandacht is voor het proces van netwerkvorming tussen particuliere en publieke partijen met daarbij meegenomen de rol die de overheid binnen het netwerk en bij de waarborging van veiligheid heeft. Vervolgonderzoek op die terreinen zal het mogelijk maken om uitspraken te kunnen doen over hoe netwerken tot stand gebracht kunnen worden rondom een publieke taak als veiligheid en hoe de overheid positie in zou kunnen nemen ten aanzien van de particuliere beveiligers die een onderdeel van dat netwerk vormen om daarmee haar sturingsmogelijkheden te vergroten dan wel te optimaliseren.

## BRONNEN

- Actualiteitenraad (2012). Aangevraagd door de heer Bonte april.  
[[http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke\\_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad\\_2010\\_2014/2012/Kwartaal\\_2/Agenda\\_voor\\_de\\_raadsvergadering\\_van\\_26\\_april\\_2012/Actualiteiten\\_gemeenteraad\\_regeling\\_van\\_werkzaamheden/4a\\_Actualiteit\\_aangevraagd\\_door\\_de\\_heer\\_Bonte\\_over\\_buitensporig\\_geweld\\_door\\_particuliere\\_beveiligers](http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad_2010_2014/2012/Kwartaal_2/Agenda_voor_de_raadsvergadering_van_26_april_2012/Actualiteiten_gemeenteraad_regeling_van_werkzaamheden/4a_Actualiteit_aangevraagd_door_de_heer_Bonte_over_buitensporig_geweld_door_particuliere_beveiligers)] Geraadpleegd op 13 februari 2013.
- Beck, U. (1992) Chapter 1 On the logic of wealth distribution and risk distribution In Beck, U. (ed.) *Risk society. Towards a new modernity* (pp. 19-49). London : Sage.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag : Uitgeverij Lemma.
- Blad, J. (2005). Deprivatisering van veiligheidszorg en de nieuwe dominantie van het publiekrecht. In: Winkel, L.C., Jansen, J.J.M., Kerkmeester, H.O., Kottenhagen, R.J.P. & Mul, V. (red.) *Privatisering van veiligheid*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.
- Bunt, H., van den & Swaaningen, R., van (2005). Privatisering van de veiligheidszorg. In: Winkel, L.C., Jansen, J.J.M., Kerkmeester, H.O., Kottenhagen, R.J.P. & Mul, V. (red.) *Privatisering van veiligheid*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2011). Veiligheid in ontwikkeling. In: Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Pleysier, S. & Timmer, J. (red.) *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag : Boom Lemma uitgevers.
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden/Antwerpen.
- Cachet, L. (2005) Van denken naar doen, over het, op lokaal niveau, zo goed mogelijk aanpakken van onveiligheid, Centre for Local Democracy, Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- CoESS (2011). *Private Security Services in Europe. Facts and figures*. Wemmel : CoESS General Secretariat.
- College van Burgemeester en Wethouders (2010). *Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014*. Rotterdam : Gemeente Rotterdam.
- Commissie BVM (2012). [[http://www.ris.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=37004/type=pdf/Replijst\\_20121004\\_DEF.pdf#search="particuliere%20beveiliging"](http://www.ris.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=37004/type=pdf/Replijst_20121004_DEF.pdf#search=)] Geraadpleegd op 14 februari 2013.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control*. Oxford : Oxford University Press.
- Haagsma, J.H., Rümke, T.M., Smits, I., Veer, E., van der & Wiebrens, C.J. (2012). *De sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkelingen van de politiesterkte sinds 1994*. Apeldoorn : Politie en Wetenschap.
- Hill, C.J. & Lynn, L.E. (2004). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 2, 173-195.

- Hoogenboom, A.B. (1988). *Privatisering van de publieke veiligheidszorg (Feiten en visies)*. Leiden : Stichting Burgerschapskunde.
- Hoogenboom, A.B. & Muller, E. (2002). *Voorbij de dogmatiek: publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. Zeist : Uitgeverij Kerckebosch.
- Kamer van Koophandel.  
[[http://www.kvk.nl/ondernemen/brancheinformatie/branchewijzer/zakelijke\\_diensten/overig/beveiliging/?view=cijfers&chart=ondernemingen](http://www.kvk.nl/ondernemen/brancheinformatie/branchewijzer/zakelijke_diensten/overig/beveiliging/?view=cijfers&chart=ondernemingen)] Geraadpleegd op 24 januari 2013.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London : Routledge.
- Landman, W., De gemeentelijke regisseur, "Een spin in het web, Sturen en gestuurd worden in het lokale veiligheidsbeleid", Twynstra Gudde, Amersfoort, 2003, p. 1 – 31
- Ministerie van Justitie (2004). *Notitie particulier toezicht in het publieke domein (kenmerk 5266617/504)*. Den Haag : Ministerie van Justitie.
- Montfort, C.J., van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek private arrangementen*. Den Haag : Lemma.
- Motie van Heemst. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/26345/h-tk-19992000-6110-6110?resultIndex=65&sorttype=1&sortorder=4>] Geraadpleegd op 14 februari 2013.
- Mulder, R., de & Kleve, P. (2005). Privatisering van de veiligheid in interdisciplinair perspectief. In: Winkel, L.C., Jansen, J.J.M., Kerkmeester, H.O., Kottenhagen, R.J.P. & Mul, V. (red.) *Privatisering van veiligheid*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.
- NCIS. Voorstel lokaal veiligheidsbeleid versterkt regie gemeente.  
[[http://nicis.platform31.nl/Wat\\_doen\\_wij/Verspreiding/Docbank/Veiligheid/Politie\\_justitie/Integraal\\_Veiligheidsbeleid/Voorstel\\_lokaal\\_veiligheidsbeleid\\_versterkt\\_regie\\_gemeente](http://nicis.platform31.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Veiligheid/Politie_justitie/Integraal_Veiligheidsbeleid/Voorstel_lokaal_veiligheidsbeleid_versterkt_regie_gemeente)] Geraadpleegd op 5 maart 2013.
- OM. Organisatie. [[http://www.om.nl/organisatie/item\\_144364/item\\_147886/](http://www.om.nl/organisatie/item_144364/item_147886/)] Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Ondernemersfederatie Rotterdam City. [<http://www.cityrotterdam.nl>] Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Politie. Eenheid Rotterdam. [<https://www.kombijdepolitie.nl/Regios/Pages/Eenheid-Rotterdam.aspx>] Geraadpleegd op 28 augustus.
- Politie. Missie. [<http://www.politie.nl/over-de-politie/pijlers.html>] Geraadpleegd op 29 augustus 2013.
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2012). *Korpsjaarplan*. Rotterdam : Politie Rotterdam-Rijnmond.
- Raadvragen R. Sörensen, Fatsoenlijk optreden particuliere beveiligers (2008).  
[[http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke\\_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad\\_2006\\_2010/2008/Kwartaal\\_3/Raadsvergadering\\_van\\_18\\_september\\_2008/Mededeling\\_van\\_ingekomen\\_stukken/Beantwoording\\_van\\_B\\_en\\_W\\_van\\_schriftelijke\\_vragen\\_van\\_raadslede](http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad_2006_2010/2008/Kwartaal_3/Raadsvergadering_van_18_september_2008/Mededeling_van_ingekomen_stukken/Beantwoording_van_B_en_W_van_schriftelijke_vragen_van_raadslede)



n/08GR2687\_Van\_B\_en\_W\_de\_beantwoording\_van\_de\_schriftelijke\_vragen\_van\_het\_raads\_lid\_R\_Sörensen\_over\_fatsoenlijk\_optreden\_van\_particuliere\_beveiligers?search=true]

Geraadpleegd op 14 februari 2013.

- Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr).  
[[http://wetten.overheid.nl/BWBR0010256/geldigheidsdatum\\_20-02-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0010256/geldigheidsdatum_20-02-2013)] Geraadpleegd op 20 februari 2013.
- RET. Organisatie. [<http://www.ret.nl/over-ret/organisatie.html>] Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Rijksoverheid. Gemeenten krijgen meer regie over lokale veiligheid.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/08/17/gemeenten-krijgen-meer-regie-over-lokale-veiligheid.html>] Geraadpleegd op 5 maart 2013.
- Ringeling, A.B. (1990). De overheid naast andere actoren. In: Hufen, J.A.M. & Ringeling A.B. *Beleidsnetwerken*. Den Haag : Vuga.
- Rotterdam. Gebiedsgericht werken.  
[[http://www.rotterdam.nl/gebiedsgericht\\_werken\\_centrum](http://www.rotterdam.nl/gebiedsgericht_werken_centrum)] Geraadpleegd op 25 augustus 2013.
- Rotterdam. Stadsbeheer. [<http://www.rotterdam.nl/gw>]. Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Rotterdam. Stadsmarinier. [<http://www.rotterdam.nl/stadsmariniers>] Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Rotterdam. Veilig. [[http://www.rotterdam.nl/tekst:over\\_de\\_organisatie](http://www.rotterdam.nl/tekst:over_de_organisatie)]. Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Rotterdam. Veiligheidsaanpak. [[http://www.rotterdam.nl/veiligheidsaanpak\\_rotterdam](http://www.rotterdam.nl/veiligheidsaanpak_rotterdam)] Geraadpleegd op 26 augustus 2013.
- Rotterdam (2012). *Visie op stadswachten. Vertrouwd op straat*. Rotterdam : College van Burgemeester en Wethouders.
- Steden, R. van (2002). Politietaken geen exclusief bezit openbaar bestuur. *Openbaar bestuur*, 12(9), 12-15.
- Steden, R., van (2007). *Privatizing Policing*. Den Haag : Boom Juridische Uitgevers
- Steden, R. van (2007a). Het schemergebied van de particuliere beveiliging. *Secondant*, 21(6), 28-31.
- Steden, R. van (2007b). Moratorium nodig op beveiligingsbranche. *Socialisme en Democratie*, 64(6), 32-38.
- Steden, R. van & Boutellier, J.C.J. (2008). Alles onder controle: De privatisering van veiligheid in Nederland. *Tijdschrift voor de politie*, 70(Mei), 26-27.
- Steden, R., van (2011). Particuliere veiligheidszorg. In: Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Pleysier, S. & Timmer, J. (red.) *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag : Boom Lemma

uitgevers.

- Steden, R., van (2011a). Sturing van lokale veiligheid. In: Steden, R., van. *NICIS. Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam : Amsterdam University Press. [pp. 9-51].
- Stol, W. (2011). Begrippenkader integrale veiligheid. In: Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Pleysier, S. & Timmer, J. (red.) *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag : Boom Lemma uitgevers.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist : Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2006). Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid. In: Moor, L.G. & Johannink, R. (red.). *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht : SMVP [pp.63-80].
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag : Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra, J. (2011). Regulering in een hybride veiligheidszorg. Over de bewaking van een publiek goed in deels geprivatiseerd bestel. *Tijdschrift voor Veiligheid*. 2011 (10) 4, 41-58.
- Toezichtmodel Centrum 2010-2015.  
[<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/boa/rotterdam-toezichtmodel-rotterdam-centrum-2011.pdf>] Geraadpleegd op 25 augustus 2013.
- Twist, M.J.W. van, & W.J. Verheul, M.A van der Steen (2008). Ondernemerschap & grensverleggende praktijken *Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)*, 1(1), 1-52
- Veiligheidshuizen. Achtergrond.  
[<http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.UlgOBhZiASo>] Geraadpleegd op 28 augustus 2013.
- Vpb (1999). *Publiek-private samenwerking in de integrale veiligheidszorg*. Houten : Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties.
- Wet Openbare Manifestaties (WOM).  
[[http://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/geldigheidsdatum\\_20-02-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/geldigheidsdatum_20-02-2013)] Geraadpleegd op 20 februari 2013.
- Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr).  
[[http://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/geldigheidsdatum\\_20-02-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/geldigheidsdatum_20-02-2013)] Geraadpleegd op 20 februari 2013.
- Wetboek van Strafvordering (Sv).  
[[http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/geldigheidsdatum\\_20-02-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/geldigheidsdatum_20-02-2013)] Geraadpleegd op 20 februari 2013.

## **BIJLAGEN**

## BIJLAGE I : OVERZICHT RESPONDENTEN

Organisatie	Functie
Politie Bijzondere wetten	Marjolijn Westerdijk/Frank Damme
Politie Toezichtmodel Centrum	Rob van Dam Politie Rotterdam Centrum
Stadstoezicht	Frank Dut Beleidsmedewerker
Stadstoezicht	Ton Frehe Teamleider Centrum
Particuliere beveiliging	Bart den Ouden, Templeton Chase Security General manager
Particuliere beveiliging	Henk Mikkers, Securitas Product manager Police, Justice, Defense & Public Domain
Particuliere beveiliging	Dennis Moorees AR Beveiliging
Ondernemersfederatie Rotterdam City	Guus van der Werff Directeur
Openbaar ministerie Rotterdam	Frank Vermeulen Beleidsmedewerker
Stadsmarinier	Rien van der Steenoven
Directie Veiligheid gemeente Rotterdam	Peter Groeneveld en Eline Lagendijk Accounthouder Rotterdam Centrum
Directie Veiligheid gemeente Rotterdam	Olav Jansen Adviseur Burgemeester/driehoek stadstoezicht, politie
Directie veiligheid gemeente Rotterdam	André Vervooren Directeur
Gemeente Rotterdam	Burgemeester Aboutaleb

## BIJLAGE II: INTERVIEWHANDLEIDING

### **Inleiding**

Allereerst hartelijk dank voor uw tijd. U heeft toestemming gegeven voor dit interview. Het wordt gebruikt voor mijn scriptie over sturing van particuliere beveiliging in de openbare ruimte. De hoofdvraag van het onderzoek van deze scriptie luidt:

*“Welke knelpunten zijn op dit moment aanwezig bij het aansturen van particuliere beveiligers in de openbare ruimte binnen de gemeente Rotterdam, hoe kunnen deze knelpunten worden verklaard, welke alternatieve sturingsmogelijkheden staan de gemeente ter beschikking en onder welke condities kunnen deze geïmplementeerd worden?”*

Ik wil dit gesprek graag opnemen, zodat we ons samen op de inhoud van de vragen kunnen richten en ik achteraf het gesprek uit kan werken. De opname zal daarna ook gewist worden. Gaat u akkoord met de opname? U ontvangt een uitgewerkt exemplaar van dit gesprek. Er zal vertrouwelijk worden omgegaan met de gegevens (laatste ‘redmiddel’: anonimiteit).

### **Algemeen**

1. Wat is uw naam en functie?
2. Kunt u iets meer vertellen over de organisatie waar u in werkt/over uw functie?

### **Veiligheid en particuliere beveiligers in de openbare ruimte**

3. Wat verstaat u onder veiligheid?
  - Openbare ruimte?
4. Wat verstaat u onder particuliere beveiligers?
  - Openbare ruimte?
  - Waar worden ze voor ingezet?
  - Wat mogen ze wel en niet?
  - Hoe is dit geregeld?
5. Hoe verhouden deze twee zich tot elkaar?

### **Functioneren van veiligheidsnetwerken en visie op sturing**

6. Welke partijen spelen een rol in de lokale veiligheid?
7. Hoe verhouden deze verschillende partijen zich tot elkaar?
  - Percepties, zelfde kijk op wat er in de stad speelt?
  - Mate van afhankelijkheid
  - Kennen ze dezelfde middelen en bevoegdheden?
8. Welke rol heeft de overheid binnen dit netwerk?
  - Hoe is die rol ontstaan?
  - Maatschappelijk probleem oplosser boven de samenleving?

9. Welke rol hebben particuliere beveiligers bij het waarborgen van de lokale veiligheid?
10. Wat is volgens u de invloed van sturing op het functioneren van het veiligheidsnetwerk?

#### ***Vormen van sturing en condities voor implementatie***

11. Is sturing op particuliere beveiligers noodzakelijk?
  - Waarom wel niet?
  - Van waar uit moet die sturing dan wel/niet komen?
  - Wat is het uitgangspunt?
  - Wie stuurt?
12. Hoe wordt er op dit moment gestuurd op de inzet van particuliere beveiligers?
  - Door wie wordt dit gedaan?
  - Is dit ergens vastgelegd?
13. Wat is volgens u het doel van de sturing op particuliere beveiligers? Waarom zou de gemeente willen sturen op de inzet van particuliere beveiligers?
14. Wat zijn uw ervaringen met de huidige manier van sturen?
  - Voordelen en nadelen
  - Waarom is voor deze manier gekozen?
15. Welke knelpunten doen zich voor bij de aansturing van particuliere beveiligers in de openbare ruimte?
16. Wat vindt u belangrijk in de wijze van aansturing van particuliere beveiligers?
  - Doorvragen op termen/kenmerken die genoemd worden
    - Command & Control, directe sturing
    - Communicatie tussen alle betrokken partijen
    - Kader scheppend
    - Prikkel
    - Gemeenschappelijke beeldvorming
    - Etc.
17. Waarop moet in uw ogen gestuurd worden als het gaat om particuliere beveiligers?
  - Doorvragen op termen/kenmerken die genoemd worden van de vijf sturingsvormen.

#### ***Tot slot***

18. Wat is voor u de meest ideale situatie met betrekking tot particuliere beveiligers in de openbare ruimte en de aansturing hiervan?
19. Zijn er onderwerpen niet aan bod gekomen die in uw ogen wel belangrijk zijn?

### *Afsluiting*

Hartelijk dank voor de medewerking. Mocht ik gaandeweg nog vragen hebben, zou ik deze dan per e-mail aan u kunnen stellen? Op het moment dat de scriptie afgerond is, zult u natuurlijk als dank voor de medewerking een kopie van mij ontvangen.