

BALANCEREN, BEÏNVLOEDEN EN BEPALEN

DE OPTIMALISERING VAN DE GEMEENTELIJKE
REGIEFUNCTIE IN HET LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID

R.D. LOTTE, 290100
J.R. MAAT, 290105
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
PARTTIME MASTER BESTUURSKUNDE

EERSTE BEGELEIDER: DR. A. VAN SLUIS
TWEDE BEGELEIDER: DR. P.K. MARKS

Voorwoord

"De taak van een regisseur is eigenlijk een onmogelijke: hij moet een acteur zo gek zien te krijgen dat hij gewoon doet."

(Fons Jansen, Nederlands cabaretier)

Bovenstaand citaat geeft aan hoe moeilijk het is om de rol van regisseur te vervullen. Dit geldt niet alleen voor de toneelwereld, maar ook voor het openbaar bestuur. In dit onderzoek hebben we ons verdiept in het begrip regievoering als sturingsconcept in het openbaar bestuur en hoe de gemeente Ede haar regierol vervult in het lokale veiligheidsbeleid. We hebben ons hierbij specifiek gericht op de aanpak van risicojeugd.

Door de goede inhoudelijke expertise van hoofd afdeling Algemene en Juridische Zaken bij de gemeente Ede (René Lotte) te combineren met de objectiviteit van iemand die niet betrokken is bij het subject van onderzoek (Jeroen Maat) hebben we veelvuldig kunnen "sparen" over de vraag waar theorie en praktijk elkaar ontmoeten en kunnen versterken. We hopen dat dit ons onderzoek een extra toegevoegde waarde heeft gegeven. We laten graag aan u over of dit het geval is.

Met deze scriptie sluiten we onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit af. Hiermee komt een einde aan een intensieve, maar zeer leerzame periode. Dit slotstuk was niet mogelijk geweest zonder de hulp en medewerking van anderen. Allereerst willen we onze begeleider vanuit de Erasmus Universiteit, dr. Arie van sluis, bedanken voor zijn goede commentaar en begeleiding.

Daarnaast bedanken we de betrokkenen in en rondom de aanpak van risicojeugd in de gemeente Ede, die bereid waren tijd voor ons vrij te maken om ons te vertellen over hun ervaringen. Hierdoor hebben we interessante inzichten gekregen in het functioneren van het netwerk en de perspectieven die de verschillende actoren hebben. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

René Lotte en Jeroen Maat,
april 2007.

Inhoud

Voorwoord	2
1. Inleiding	4
1.1 Sturing in het lokale veiligheidsbeleid	4
1.2 Probleemanalyse en probleemstelling	4
1.3 Methodologische verantwoording van het onderzoek	5
1.4 Leeswijzer	6
2. De context van het onderzoek	8
2.1 Knelpunten in de regiovoering bij het lokale veiligheidsbeleid	8
2.2 Wat is veiligheid en integraal veiligheidsbeleid?	8
2.3 Dilemma's in het (lokale) veiligheidsbeleid?	11
2.4 De veranderende context van het openbaar bestuur	13
2.5 Algemene ontwikkelingen in het binnenlandse veiligheidsbeleid	15
2.6 De ontwikkeling van samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid	16
3. Sturing van het veiligheidsbeleid, het theoretisch kader	20
3.1 Het spectrum van sturingsconcepten	20
3.2 Regievoering	24
3.3 De sturingsinstrumenten	28
3.4 Vertaling naar de praktijk	34
3.5 Samenvatting	36
4 Lokale veiligheidszorg, onderzochte netwerken	38
4.1 Onderzoeksopzet en beoordelingskader	38
4.2 Jeugdoverlast in Ede	40
5 Vorm en inhoud van de regierol in Ede	46
5.1 Wijze van sturen: het sturingsconcept	46
5.2 Sturingsinstrumenten, mogelijkheden en gebruik	48
5.3 Invulling van de regierol	54
5.4 Edese regie vergeleken	60
5.5 Andere sturingsconcepten?	62
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	65
6.1 De belangrijkste bevindingen	65
6.2 Conclusies	69
6.3 Aanbevelingen	69
7 Literatuur	72
8 Bijlagen	76

1. Inleiding

1.1 Sturing in het lokale veiligheidsbeleid

Gemeenten hebben in de afgelopen twintig jaar de regie gekregen van het vormgeven en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid (De Haan, 1997: 11 - 12). Kenmerkend voor dit beleid is dat het in samenwerking met maatschappelijke organisaties en burgers wordt gemaakt en uitgevoerd (De Haan, 1997: 11 en AEF, 2005: 3). Gemeenten, organisaties en burgers zijn daarin afhankelijk van elkaar. Er is geen centrale actor meer die de overige deelnemers aanstuurt, waar dat vroeger wel het geval was (Integraal Veiligheidsprogramma, 1991: 44). Daarnaast zijn veiligheidsvraagstukken in de loop der jaren groter en meer divers geworden (Cachet en Ringeling, 2003: 635).

In de praktijk blijkt dat gemeenten vaak moeite hebben om de samenwerking op een effectieve manier vorm te geven. Deze nieuwe rol stelt nieuwe eisen aan de gemeentelijke organisatie. De belangrijkste veranderingen doen zich voor op het vlak van de sturingsvraagstukken en samenwerkingsrelaties (TNS Nipo Consult, 2005: 42 – 47).

Ook de gemeente Ede heeft het concept van regievoering omarmd bij de vormgeving en uitvoering van het veiligheidsbeleid. Diverse initiatieven zijn opgestart om in samenwerking met de lokale partners te komen tot een betere veiligheidssituatie in de gemeente. Dit betreft een breed scala aan onderwerpen, dat gerelateerd is aan het lokale veiligheidsbeleid, zoals uitgaansgeweld, vandalisme en probleemjeugd (Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Ede, 2007: 6). Bij elk onderwerp dient de gemeente samen te werken met vele verschillende andere organisaties, die allemaal een andere relatie hebben tot de gemeente. Er kan sprake zijn van een hiërarchische verhouding, maar het kan ook zijn dat de gemeente geen enkele zeggenschap heeft over de andere actor. Binnen een samenwerkingsverband is het vervolgens zo dat elke actor vaak zijn eigen visie heeft op het probleem dat de gemeente wil aanpakken en de manier waarop dit zou moeten gebeuren (Koppenjan en Klijn, 2004: 23). Deze diversiteit aan actoren, de daarbij behorende relaties en de verschillende percepties op problemen en oplossingen, maakt het ook voor de gemeente Ede moeilijk om effectief te sturen op veiligheid.

1.2 Probleemanalyse en probleemstelling

In deze scriptie onderzoeken we welke sturingsvormen en sturingsinstrumenten een gemeente tot haar beschikking heeft om het concept regievoering met succes in te zetten in haar veiligheidsbeleid. De regierol van gemeenten is de laatste jaren vaker onderzocht. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in 1999 een preadvies gepubliceerd over de wijze waarop gemeenten hun regierol op diverse beleidsterreinen invulling kunnen geven. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door Bureau Partners+Pröpper in 2004 onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten hun regierol invullen op verschillende beleidsterreinen en de randvoorwaarden die nodig zijn om regie vorm te kunnen geven. Daarnaast zijn in de laatste jaren onderzoeken gedaan en publicaties verschenen naar de knelpunten bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Een terugkerend vraagstuk betreft het onvoldoende invulling geven aan de regierol door gemeenten. Vooral in de samenwerking met maatschappelijke organisaties is

sprake van een te grote vrijblijvendheid, te weinig heldere en meetbare afspraken en het ontbreken van de juiste verwachtingen ten aanzien van ieders rol in het geheel (TNS Nipo Consult, 2005: 46 en AEF, 2005: 14).

Met betrekking tot de regierol van de gemeenten merkt de VNG op “dat er bij gemeenten (nog) veel onduidelijkheid bestaat over wat hieronder moet worden verstaan en hoe deze goed kan worden vormgegeven” (Algemene Rekenkamer, 2005: 53).

Twee type problemen komen vooral voor. Ten eerste hebben gemeenten moeite met het zodanig vormgeven van lokale samenwerking dat dit de maatschappelijk gewenste resultaten oplevert (TNS Nipo Consult, 2005: 43 – 44) en ten tweede leven er vragen over de juiste vorm van de eigen interne organisatie en aansturing van integraal veiligheidsbeleid (AEF, 2005: 10 -11). Het ontbreken van een krachtige uitvoeringsorganisatie uit zich onder andere in afstemmingsproblemen over de prioriteiten en verantwoordelijkheden en onvoldoende uitwisseling van informatie (AEF, 2005: 35 -36).

Wij zullen ons in dit onderzoek richten op het vraagstuk van de samenwerking met maatschappelijke partijen aan de hand van de mogelijke vormen van sturing en te hanteren sturingsinstrumenten. De organisatie van het integrale veiligheidsbeleid in de interne organisatie van de gemeente laten wij buiten beschouwing.

Wij formuleren onze **probleemstelling** als volgt:

Welke sturingsconcepten en sturingsinstrumenten gebruiken gemeenten in het lokale veiligheidsbeleid om invulling te geven aan hun regierol en hoe kan een betere sturing van het lokaal integraal veiligheidsbeleid worden gerealiseerd?

Hierbij stellen we de volgende onderzoeksvragen:

1. *Is veiligheid stuurbaar?*
2. *Welke sturingsconcepten hebben gemeenten voorhanden?*
3. *Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten voorhanden?*
4. *Hoe worden sturingsinstrumenten gebruikt?*
5. *Wat zijn de ervaringen met regie?*
6. *Hoe kunnen gemeenten hun sturing op het gebied van integrale veiligheid verbeteren?*

Het doel van het onderzoek is geven van aanbevelingen voor het bevorderen van de samenwerking met maatschappelijke organisaties.

1.3 Methodologische verantwoording van het onderzoek

Onderzoeksaanpak

Wij zijn begonnen met literatuurstudie te doen naar netwerksturing, regievoering en procesmanagement. Daarnaast hebben wij literatuur bestudeerd op het gebied van integraal veiligheidsbeleid evenals recente onderzoeken naar de knelpunten bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Ook handreikingen voor het voeren van regie in het lokale veiligheidsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn door ons bestudeerd.

Voor de empirische analyse hebben we de aanpak van risicojeugd in de gemeente Ede gebruikt. Wij hebben voor de analyse gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de gemeente en interviews met gemeentelijke bestuurders (burgemeester en wethouder), gemeenteambtenaren (ambtelijke regisseurs en hoofd van een afdeling), politiemedewerkers (unitchef en beleidsmedewerker) en een vertegenwoordiger van een betrokken maatschappelijke organisatie (regiomanager van Bureau Jeugdzorg). Daarnaast hebben we een wetenschapper/onderzoeker geïnterviewd die in 2006 in het kader van zijn promotie onderzoek heeft gedaan in een onderdeel van de Edese aanpak van risicojeugd. Wij hebben gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews waarbij we voor alle interviews dezelfde vragen hebben gebruikt en de respondent ruimte kreeg om meer te vertellen. Op deze wijze konden wij de verschillen en overeenkomsten per vraag in beeld brengen.

We hebben ons beperkt tot de Edese aanpak van risicojeugd. Ter versterking van de conclusies spiegelen we de resultaten van ons onderzoek aan al bestaande onderzoeken naar praktijkcases waar op lokaal niveau met externe organisaties veiligheidsproblemen worden aangepakt.

De uitkomsten van de literatuurstudie zijn gepresenteerd in een model aan de hand waarvan de gegevens uit het praktijkonderzoek zijn getoetst. Dit model en de analyse geven antwoord op de door ons geformuleerde probleemstelling. Ten slotte geven we aanbevelingen op basis waarvan gemeenten hun sturende rol op het gebied van integrale veiligheid kunnen verbeteren.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee staan het integrale veiligheidsbeleid en de veranderende maatschappelijke context centraal. Wij verkennen de knelpunten bij de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid en behandelen de begrippen veiligheid en integraal veiligheidsbeleid. Ook geven wij antwoord op de eerste deelvraag, of veiligheid stuurbaar is. De ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid zijn niet in een vacuüm tot stand gekomen maar passen in een maatschappelijke ontwikkeling. Wij geven in paragraaf 2.4 inzicht in de veranderende maatschappelijke context die de stuurbaarheid van veiligheid mede bepaalt. Aansluitend schetsen wij de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid en richten we de focus op de samenwerking met lokale maatschappelijke actoren.

In hoofdstuk drie schetsen wij het theoretische kader, waarin we ingaan op verschillende sturingsconcepten en sturingsinstrumenten. Omdat regie als sturingsconcept in het lokale veiligheidsbeleid wordt gepropageerd leggen we de daar de nadruk op. Aan het eind van hoofdstuk drie beschrijven we het beoordelingskader voor de empirische analyse.

De operationalisering van het theoretische kader en de beschrijving van de onderzochte casus van de aanpak risicojeugd in Ede staan in hoofdstuk vier.

De empirische bevindingen staan in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk beschrijven we welk sturingsconcept van toepassing is in Ede en of de ter beschikking staande instrumenten daadwerkelijk worden gebruikt. Voorts beschrijven we de mate van invulling van de regierol door de gemeente. Aan het eind van hoofdstuk vijf

onderzoeken we of andere sturingsconcepten dan regie in de onderzochte casus ingezet kunnen worden.

In hoofdstuk zes trekken wij onze conclusies en geven we antwoord op de gestelde deelvragen en onderzoeksvraag. We ronden het hoofdstuk af met enkele aanbevelingen.

2. De context van het onderzoek

2.1 Knelpunten in de regievoering bij het lokale veiligheidsbeleid

Hoewel gemeenten hun regierol al geruime tijd onderschrijven blijken ook heden ten dage knelpunten in de samenwerking met maatschappelijke organisaties en andere overheidsinstellingen één van de hardnekkige problemen te zijn bij de aanpak van het integrale veiligheidsbeleid (AEF, 2005: 35 – 36).

Uit het meest recente onderzoek naar de stand van zaken van het integrale veiligheidsbeleid (TNS Nipo Consult, 2005: 42 - 47) blijken in de praktijk de volgende knelpunten te bestaan:

1. Gemeenten ervaren dat zij niet (voldoende) in de regisseursstoel zitten;
2. Het vaststellen van goede probleemanalyses ten behoeve van het vaststellen van prioriteiten is moeilijk;
3. Er zit “licht” tussen de politieke afspraken en de realisatie in de praktijk als gevolg van het ontbreken van een krachtige uitvoeringsorganisatie in een context van samenwerking met externe partners;
4. Er is onvoldoende inzicht in het oplossen van een probleem vanuit instrumenteel, organisatorisch en inhoudelijk opzicht;
5. In de samenwerking met lokale partijen kunnen zich knelpunten voordoen in de afstemming van prioriteiten en verantwoordelijkheden. Ook het niet af kunnen dwingen van bijdragen en uitwisseling van informatie levert problemen op.
6. Ook in regionale samenwerking ontbreekt het nog aan voldoende samenwerkingsstructuur, inzicht in elkaars organisaties en integratie van informatiesystemen.

Ook in diverse andere onderzoeken, zoals die van Andersson Elffers Felix (AEF, 2005: 34 -37)) en de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2005: 5), komen dergelijke knelpunten naar voren. Afhankelijk van het perspectief dat in het onderzoek gekozen is, kunnen accentverschillen naar voren komen. Het is echter een feit dat de regierol die gemeenten is toebedeeld in het lokale veiligheidsbeleid nog niet naar behoren wordt ingevuld.

De begrippen veiligheid en integraal veiligheidsbeleid staan centraal in dit onderzoek. Om een goed begrip te bevorderen zullen wij eerst veiligheid en integraal veiligheidsbeleid definiëren en analyseren. Het veiligheidsbeleid krijgt vorm binnen de context van het openbaar bestuur. Veranderingen in deze context hebben daardoor invloed op het veiligheidsbeleid. De bestuurlijke context zullen we daarom ook behandelen in dit hoofdstuk.

2.2 Wat is veiligheid en integraal veiligheidsbeleid?

Wat is “Veiligheid”?

In het Integraal Veiligheidsprogramma wordt veiligheid als volgt beschreven: “Veiligheid is te omschrijven als het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en

goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hierop inbreuk maakt. Die inbreuken op de veiligheid kunnen feitelijke aantastingen van de veiligheidssituatie betreffen, maar kunnen ook veiligheidsrisico's en gevoelens van onveiligheid betreffen" (Integraal Veiligheidsprogramma, 1999: 15).

Cachet definieert onveiligheid als: "(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 materiële schade" (Cachet, 2005: 143).

Onder deze definitie valt een groot aantal verschijnselen, zowel fysieke vormen van onveiligheid zoals brand en natuurverschijnselen als criminaliteit en maatschappelijke onrust door bijvoorbeeld voetbalrellen of terreur.

Sociale en fysieke veiligheid

Veiligheid wordt veelal onderscheiden in sociale en fysieke veiligheid. Tot de sociale veiligheid behoort de handhaving van de openbare orde, de voorkoming, beheersing en bestrijding van criminaliteit en de bevordering en instandhouding van de maatschappelijke samenhang. Fysieke veiligheid omvat het voorkomen en beheersen van risico's die betrekking hebben op natuurlijke factoren of menselijk handelen die aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van branden, zware ongevallen en rampen (Cachet, 2005: 24 en 144 en Landman, 2003: 11)

Objectieve en subjectieve onveiligheid

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt is die tussen objectieve en subjectieve onveiligheid. Objectieve onveiligheid is de feitelijke kans dat zich een gebeurtenis voordoet die de veiligheid aantast. Het is gebaseerd op cijfers over de mate waarin onveiligheidsituaties zich voordoen en het verwijst naar het effectieve risico op slachtofferschap van criminele handelingen of maatschappelijke overlast. Subjectieve onveiligheid is de beleving van die kans. Het houdt verband met gevoelens van angst voor slachtofferschap en met gevoelens van onzekerheid en onbehagen (Cachet, 2005: 142 – 146 en Landman, 2003: 12).

De perceptie van veiligheid

Veiligheid is geen absolute grootte maar wordt bepaald door wat mensen op een bepaald moment en in een bepaalde maatschappelijke context als normaal niveau van veiligheid ervaren (Cachet, 2005: 143). Zo is bijvoorbeeld geweld tussen mensen in de loop van de geschiedenis steeds minder normaal geworden. Mensen zijn hogere eisen gaan stellen waardoor gedragingen vaker dan voorheen als schending van de menselijke waardigheid worden ervaren (Van den Brink, 2006: 20). Uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Wittebrood en Nieuwbeerta, 2006: 227) blijkt dat de afgelopen vijftientig jaar de door de politie geregistreerde criminaliteit fors is toegenomen. Bijna driekwart van deze stijging wordt veroorzaakt doordat van steeds meer gemelde delicten proces-verbaal wordt opgemaakt, terwijl een kwart voortkomt uit een toename van de meldingsbereidheid, die vooral met geweldsdelicten en vernielingen te maken heeft. De aantasting of bedreiging van de eigen lichamelijke integriteit wordt hoger opgenomen dan andere vormen van criminaliteit (Van den Brink, 2006: 18). Slechts één procent van de stijging is veroorzaakt door een toename in de kans dat inwoners van ons land slachtoffer worden van criminaliteit (Wittebrood en Nieuwbeerta, 2006: 237). Met andere woorden hoe nauwkeuriger de politie registreert, hoe hoger de officiële criminaliteitscijfers stijgen, zonder dat er daadwerkelijk sprake is van een grote

toename van criminaliteit (Wittebrood en Nieuwbeerta, 2006, 240). Maar ook blijkt hieruit dat burgers sinds 1980 vaker een delict melden en de politie vaker deze melding omzet in aangifte. Er bestaat in de hele maatschappij en niet alleen bij burgers en politiefunctionarissen meer aandacht voor problemen op het gebied van veiligheid.

Ook de media hebben meer oog voor criminaliteit gekregen. Het aantal artikelen over criminaliteit in de landelijke dagbladen vertoonde tussen 1980 en 1995 een verdubbeling (Van den Brink, 2006:19). Door de toegenomen aandacht voor veiligheidsvraagstukken worden burgers vaker geconfronteerd met berichtgeving hierover, waardoor de meeste burgers verwachten dat het met de samenleving van kwaad tot erger wordt (Van den Brink, 2006, 19). Deze denkbeelden hebben meer te maken met een frequentere waarneming en toegenomen verwachtingen dan met een objectieve toename van de onveiligheid in Nederland (Van den Brink, 2006: 19). Er is met andere woorden een toegenomen kwetsbaarheid of gevoeligheid voor onveiligheidsvraagstukken (Van den Brink, 2006: 21).

Menselijk gedrag wordt bepaald door hun percepties, niet door de objectieve omvang van een maatschappelijk probleem. Voor veiligheid betekent dat de omvang van onveiligheid wordt bepaald door de wijze waarop overheden, maatschappelijke organisaties en burgers het probleem ervaren en definiëren (Cachet, 2005: 143), niet door de absolute of objectieve omvang ervan. De rol en invloed van de media is hierin ook van belang.

Ook het denken over veiligheid is veranderd in de loop der tijd. Het idee dat onveiligheid geweerd kan worden leeft de laatste decennia sterk. Veel burgers menen dat de overheid moet zorg dragen voor een veilige maatschappij, als ware het een maakbaar product (Cachet, 2005: 148). Uit de toegenomen meldingsbereidheid van burgers spreekt bijvoorbeeld de verwachting dat de melding zal leiden tot strafvervolgning, terwijl van alle delicten nog geen twee procent op een rechtszaak uitloopt (Van den Brink, 2006: 21). Deze verwachting wordt deels veroorzaakt door de successen die de overheid met het veiligheidsbeleid in het verleden heeft behaald (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003). De verwachting komt hierdoor echter zo hoog te liggen dat het voor de overheid bijna onmogelijk wordt om hierin te voorzien.

Wat is "integraal veiligheidsbeleid"?

Het woord integraal wordt vaak in combinatie met het veiligheidsbeleid gebruikt. Bij het integrale veiligheidsbeleid wordt de term integraal in wisselende betekenissen gebruikt. De meest gangbare betekenissen zijn: brede aandacht voor vele vormen van (on)veiligheid, aandacht voor alle schakels in de veiligheidsketen¹ en een accent op samenwerking van vele partners binnen het kader van veiligheidsbeleid (Cachet en Ringeling, 2003: 651). De nota Veiligheidsbeleid (1995: 10) omschrijft integraal veiligheidsbeleid als: "een concrete probleemgerichte aanpak onder regie van het openbaar bestuur met aandacht voor alle schakels van de veiligheidsketen...".

Alle drie de bestuurslagen houden zich met integraal veiligheidsbeleid bezig en daarnaast is een groot deel van de fysieke veiligheid regionaal ondergebracht bij de hulpverleningsregio's. Het rijk geeft de kaders aan door middel van

¹ De veiligheidsketen kent de volgende fasen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg (Veiligheidsrapportage 1993)

veiligheidsprogramma's, kaderbrieven en prestatieafspraken met de politiekorpsen, programma's van eisen aan brandweerkorpsen en brandweerpersoneel en specifieke wetgeving (Cachet, 2005: 103 – 105). Langs deze weg faciliteert het rijk de ontwikkeling en uitvoering van veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Op gemeentelijk niveau wordt het lokale veiligheidsbeleid vormgegeven. Gemeenten zijn de bestuurslaag die het beste inzicht hebben in de lokale veiligheidssituatie, waardoor beleid het beste op dit niveau kan worden ontwikkeld en uitgevoerd. De provincie is zijdelings betrokken bij het veiligheidsbeleid. In de rampenbestrijding heeft de Commissaris van de Koningin een coördinerende taak bij zware ongevallen of rampen die de grens van de hulpverleningsregio (dreigen) te overschrijden (Cachet, 2005: 124 – 130). Bij de sociale veiligheid treedt de provincie soms op als subsidieverstrekker op het gebied van de aanpak van risicojongeren. De hulpverleningsregio is een vorm van functioneel bestuur dat als specifieke taken heeft de beleidsvoorbereiding en –uitvoering op het gebied van gezondheidszorg en fysieke veiligheid voor de aangesloten gemeenten en meer in het bijzonder de brandweertaken en crisisbeheersing en rampenbestrijding bij gemeentegrensoverstijgende crises of rampen (Cachet, 2005: 111- 115)

Fysieke veiligheid is vooral een zaak tussen gemeenten, brandweer, politie en de hulpverleningsregio (waaronder de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen (GHOR)) en de bestuurslagen provincie en rijk als er opgeschaald moet worden. Deze samenwerking is institutioneel van aard en ingebed in wetgeving. Op dit moment bestaat er een voorontwerp van wet op de Veiligheidsregio's waarin de samenwerkingsrelaties opnieuw worden gedefinieerd en de bestuurlijke aansturing is geregeld (Cachet, 2005: 116 - 118).

Het lokale (sociale) veiligheidsbeleid beoogt door een brede en samenhangende aanpak factoren die inbreuk maken op de ordening en rust, als gevolg van gedrag van mensen te beïnvloeden. Het beleid richt zich zowel op feitelijke aantastingen als op onveiligheidsgevoelens. Het beleid dient tot stand te komen en uitgevoerd te worden door samenwerking tussen diverse organisaties en burgers, waarbij de gemeente een regierol vervult (Landman, 2003: 13).

2.3 Dilemma's in het (lokale) veiligheidsbeleid?

In de vorige paragraaf hebben we het begrip "veiligheid" en "veiligheidsbeleid" uiteengezet. Het doel van veiligheidsbeleid is het veiliger maken van de (lokale) samenleving. De vraag is echter of de overheid hier daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. In hoeverre heeft een gemeente invloed op de lokale veiligheidssituatie en voor welke vragen wordt ze gesteld?

Heeft veiligheidsbeleid zin?

Onveiligheid valt niet los te denken van het normaal maatschappelijk handelen. Vrijwel iedereen draagt wel eens bij aan onveiligheid door passiviteit, zich afzijdig op stellen bij overlast of verloedering of door het bieden van gelegenheid tot criminaliteit maar ook door zelf actief rechtsregels te overtreden, bijvoorbeeld door verkeersovertredingen, smokkelen of een creatieve belastingaangifte. Ook de overheid fungeert soms als producent van onveiligheid, door de neveneffecten van beleidsuitvoering of door het negeren van wettelijke voorschriften en soms door regelrechte wetsovertreding (Cachet, 2005: 147). Onveiligheid is als het ware

ingebed in en verweven met de samenleving. Het is een product van onze maatschappij en min of meer een gegeven (Cachet, 2005: 148). Hoe goed het veiligheidsbeleid van de overheid ook is, onveiligheid is nooit volledig uit te bannen. Ook over de oorzaken van onveiligheid en de te nemen maatregelen ertegen wordt verschillend gedacht. Kleine criminaliteit en overlast wordt toegeschreven aan verveling, aan het ontbreken van kansen in de maatschappij of aan afzetten tegen de gevestigde orde uit frustratie (De Haan, 1997: 11) (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 234 - 244). Verschillende oorzaken vragen om verschillende oplossingen. Preventief beleid gericht op de vrije tijdsbesteding en kansen creëren op de arbeidsmarkt versus zero tolerance beleid. Er zijn geen eenduidige causale relaties aan te wijzen bij de oorzaken van problemen. Evenmin heeft de oplossing van een probleem een mono-causale uitwerking (Infodrome, 2001: 87; Cachet, 2005: 165). Het naast elkaar bestaan van beleidsinitiatieven is een verschijnsel dat in de praktijk van het veiligheidsbeleid veel voorkomt (Cachet, 2005: 167). Het nadeel is dat een maatschappelijk effect nooit is toe te rekenen aan één beleidsinitiatief, waardoor het vergaren van kennis over de werking wordt bemoeilijkt. De urgentie van veiligheidsproblemen maakt echter de weg van sequentiële toepassing van beleidsinitiatieven om te bezien wat werkt (trial and error) niet te verantwoorden voor het lokale bestuur (Cachet, 2005: 167). Daarnaast kan door de dynamiek van wisselende subjectieve veiligheidsbeleving als gevolg van gebeurtenissen ergens in de wereld, in Nederland of in de eigen woonwijk nooit een directe relatie gelegd worden tussen een succesvolle beleidsuitvoering en de (subjectieve) veiligheidsbeleving van overheden, maatschappelijke organisaties en burgers (Cachet, 2005: 167). Enerzijds ontbreekt dus een algemeen geaccepteerde perceptie op veiligheidsproblemen en het te voeren beleid, anderzijds blijkt het heel moeilijk om het gevoerde beleid te toetsen op effectiviteit door de slechte objectieve meetbaarheid (Cachet, 2005: 165).

Beperkte invloed van gemeenten

Het lokaal veiligheidsbeleid is daarnaast een beleidsterrein waarin de gemeente afhankelijk is van andere actoren maar niet in staat is om deze actoren formeel aan te sturen, aangezien er geen sprake is van een hiërarchische verhouding (Cachet, 2005: 14). Actoren zijn onderling afhankelijk voor het bereiken van een gewenst veiligheidsniveau maar zijn tegelijkertijd vrij in het bepalen van hun eigen gedrag. Dit schept onzekerheid over de mate waarin actoren hun bijdragen zullen leveren aan de samenwerking. Daarnaast kunnen gegevens/informatie afhankelijk van het perspectief en de waarden die de betreffende organisatie heeft anders worden geïnterpreteerd (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 74). Overlast veroorzakende jongeren worden door de politie als oorzaak van onveiligheidsgevoelens bij bewoners en winkeliers ervaren, waarvoor naschoolse activiteiten een goed alternatief zijn om de verveling te verdrijven. Dezelfde jongeren worden door Bureau Jeugdzorg beschouwd als doelgroep voor zorg en begeleiding omdat ze vaak uit sociaal zwakke gezinnen komen en vanwege hun veelal allochtone achtergrond klem zitten tussen twee culturen (AEF, 2005: 34-37).

Technische en ethische complexiteit

Veiligheid is daarmee een complex en ambigu verschijnsel (Cachet, 2005: 142). De complexiteit van veiligheid is technisch en vaak ook ethisch van aard. Technisch omdat het een product is van ons eigen maatschappelijk handelen en omdat vaak onvoldoende kennis aanwezig is over de werkelijke omvang van onveiligheid, de

oorzaken van onveiligheid en de causale relaties tussen oorzaken en te treffen maatregelen. Ethische vraagstukken spelen vaak een rol bij de besluitvorming over het veiligheidsbeleid (Cachet, 2005: 12). Welke onveiligheidsvraagstukken hebben een hogere prioriteit dan andere? Welke risico's acht je als bestuurder nog acceptabel voor je bevolking en welke niet? Gaat veiligheid boven privacy? Hebben criminele jongeren recht op hulp of geldt voor hen uitsluitend het repressieve regime? Veiligheidsvraagstukken zijn daardoor vaak ongetemde problemen (Cachet, 2005: 143).

Ook op het gebied van veiligheid geldt net als op vele andere terreinen dat de overheid de maatschappij niet kan maken. De overheid kan wel bijsturen en voorwaarden ontwikkelen waardoor de veiligheid toeneemt (Cachet, 2005: 151). De overheid moet echter rekening houden met haar veranderende omgeving.

2.4 De veranderende context van het openbaar bestuur

De context van het openbaar bestuur is de laatste twintig jaar sterk aan verandering onderhevig. Steeds vaker blijkt dat overheden het oplossen van maatschappelijke problemen niet alleen kunnen. Overheden zijn bij de vorming en realisering van beleid sterk afhankelijk geworden van de kennis, middelen en medewerking van maatschappelijke en private organisaties (Raad voor het openbaar bestuur, 1999: 19). Daarnaast zijn burgers mondiger geworden en stellen eisen aan de overheid. Het gezag van de overheid wordt niet vanzelfsprekend aanvaard (Raad voor het openbaar bestuur, 1999: 19). Het is voor burgers en maatschappelijke organisaties tegenwoordig heel eenvoudig om informatie te vergaren, onder andere door de ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie. Daarbij is ook het opleidingsniveau van de burgers gestegen (Denters, 1999: 17). De kwaliteitseisen waaraan het openbaar bestuur moet voldoen liggen hoger, waarbij vaak verwacht wordt dat er integrale oplossingen worden geboden. Gemeenten hebben daarnaast ook nog eens te maken met uitbreidingen van het takenpakket (Raad voor het openbaar bestuur, 1999: 7). De gevolgen van deze maatschappelijke veranderingen voor het openbaar bestuur zijn door De Jong en Dorbeck-Jung in vier kernwoorden samengevat (In Denters, 1999: 18-19).

1. Horizontalisering

Het openbaar bestuur heeft beetje bij beetje in moeten boeten op haar soevereiniteit. Machtsverhoudingen zijn veranderd. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben aan macht gewonnen, terwijl het openbaar bestuur macht heeft moeten inleveren. Het openbaar bestuur is dus niet meer vanzelfsprekend de bepalende factor, maar maakt deel uit van een beleidsnetwerk met meerdere actoren. Het openbaar bestuur zal zich steeds weer moeten bewijzen binnen dat netwerk, wil het een rol van betekenis kunnen spelen. De afhankelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties wordt hierdoor groter. Het afbreukrisico voor het openbaar bestuur wordt hiermee ook groter. Op het moment dat burgers of maatschappelijke organisaties onvoldoende meewerken, zal het openbaar bestuur, dat altijd nog als aanspreekpunt wordt gezien, hierover verantwoording moeten afleggen (Toonen et al. In Denters, 1999: 18).

2. Pluralisering

Elk beleidsnetwerk waar het openbaar bestuur in participeert, richt zich op een ander probleem. De actoren die participeren in die verschillende netwerken

verschillen ook nog eens telkens. Het openbaar bestuur zal de kennis en competenties moeten bezitten om hier mee om te kunnen gaan. Zoniet dan dreigt men het contact met het maatschappelijk veld te verliezen (De Jong en Dorbeck-Jung, in Denters, 1999: 18).

3. 3. Concretisering

Elk maatschappelijk vraagstuk zal als op zichzelf staand probleem aangepakt moeten worden en kan niet in samenhang met andere vraagstukken worden gezien (Scott in Denters, 1999: 18). Aangezien elk vraagstuk in zijn eigen specifieke netwerk behandeld wordt met de specifieke formele en informele regels van dat netwerk, zal het openbaar bestuur zich moeten schikken naar de kaders die binnen dat netwerk gesteld worden.

4. Proceduralisering

De manier waarop het openbaar bestuur stuurt is aan verandering onderhevig. Waar men vroeger gewend was om door middel van het nemen van enkelvoudige besluiten te sturen, is nu zichtbaar dat het openbaar bestuur zich gaat richten op de randvoorwaarden waarbinnen de besluiten worden genomen. Er is een verband tussen deze verandering en de voorgaande drie. In het preadvies voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (Denters, 1999) wordt dit als volgt beschreven: *“Deze politiek-bestuurlijke standpunten worden echter ingebracht in het gesprek met andere maatschappelijke organisaties (horizontalisering) en als zodanig moeten ze invloed uitoefenen op de besluitvorming in specifieke sociale netwerken (pluralisering) en moeten ze aansluiten bij de dominante probleemdefinities en oplossingsrichtingen binnen die netwerken (concretisering)”* (Denters, 1999: 18).

Door de bovenstaande veranderingen verandert het openbaar bestuur haar sturing en gaat op zoek naar die maatschappelijke partijen waarvan zij afhankelijk is voor het bereiken van een maatschappelijk gewenst resultaat. De nadruk wordt gelegd op horizontale vormen van sturing waarin in netwerken met andere actoren wordt samengewerkt (Kickert, Klijn en Koppejan, 1997: 108). Voorbeelden van dergelijke nieuwe sturingsvormen zijn publiek-private samenwerking en diverse vormen van interactieve besluitvorming.

Het openbaar bestuur blijft ondanks deze veranderingen in de bestuurbaarheid van de maatschappij vaak de eerst verantwoordelijke voor aanzetten tot oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (Raad voor het openbaar bestuur, 1999: 25). In ieder geval is het maken van keuzes welke maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt en met welke middelen veelal een taak van het openbaar bestuur.

Wij richten ons in dit onderzoek op het lokaal integraal veiligheidsbeleid. De geschetste ontwikkelingen in de context van het openbaar bestuur spelen bij de sturing van het integraal veiligheidsbeleid een grote rol. Sturing van veiligheidsvraagstukken is vooral een aangelegenheid tussen gemeenten en lokale maatschappelijke partijen. Deze visie wordt sinds 1995 consistent uitgedragen. In het programma *Naar een veiliger samenleving* wordt dit als volgt weergegeven: *“Het kabinet realiseert zich echter terdege dat elk veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Het is niet de landelijke overheid, het zijn in eerste instantie de betrokken veiligheidspartners op het lokale niveau die het moeten doen.”* (Naar een veiliger samenleving, 2002: 11)

Vooraf de gemeente heeft een belangrijke sturende rol, die in de visie van verschillende achtereenvolgende beleidsprogramma's op het gebied van integraal veiligheidsbeleid regisserend van aard moet zijn. De samenhang in het beleid en de samenwerking tussen de veiligheidspartners moeten versterkt worden (TNS Nipo, 2005: 43 - 46). De laatste jaren is er door gemeenten gewerkt aan de verbetering van de regierol (TNS Nipo, 2005: 42).

2.5 Algemene ontwikkelingen in het binnenlandse veiligheidsbeleid

De ontwikkelingen in het openbaar bestuur hebben invloed gehad op de ontwikkelingen in het binnenlandse veiligheidsbeleid dat in de jaren na de tweede wereldoorlog veel veranderingen heeft doorgemaakt. Ten aanzien van de sociale veiligheid (openbare orde, overlast en criminaliteit) hebben Cachet en Van Sluis een analyse gemaakt van de ontwikkelingen na de tweede wereldoorlog (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003).

De verschuivingen die zich in de verschillende periodes hebben voorgedaan moeten gezien worden in het licht van een aan verandering onderhevige maatschappelijke context en een veranderende rol van de overheid. De rol van de overheid is van een terughoudende rol uitgegroeid naar een redelijk dominante rol, waarna vervolgens is geconstateerd dat de overheid het niet alleen kan en de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties moest worden gezocht (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003: 269).

Door de toenemende invloed van de media, de toenemende veiligheidsproblemen en het mondiger worden van burgers is de rol van deze organisaties belangrijker geworden. De samenleving verwacht nu veel meer van de overheid ten aanzien van veiligheid dan vroeger. De successen die in het verleden zijn behaald leggen de lat voor toekomstig beleid steeds hoger en dit is een mogelijke oorzaak van het probleem van de "rising expectations" stelt Ringeling (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003: 269).

Verder blijkt dat er geen ingrijpende wijzigingen doorgevoerd zijn. De Nederlandse poldercultuur maakt het lastig institutionele wijzigingen door te voeren, omdat men continu probeert overeenstemming te bereiken. De wijzigingen die zich wel voorgedaan hebben, waren inhoudelijk van aard waardoor het veiligheidsbeleid in de loop der jaren is geëvolueerd tot wat het nu is (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003: 272 - 273).

Drie factoren blijken van belang te zijn geweest voor de beleidsontwikkeling, namelijk legaliteit, legitimiteit en effectiviteit. Hier kan, zei het in mindere mate, haalbaarheid aan worden toegevoegd. In elke periode lag de nadruk meer op één of twee bepaalde factor(en) en werden de andere minder belangrijk geacht (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003: 274). Op het moment dat men één of meerdere factoren uit het oog verliest, ontstaat beleid dat heel grote afbreukrisico's kent. De extreme focus die men had op effectiviteit heeft geleid tot de IRT-affaire en de nadruk op legitimiteit plaatste de overheid in de jaren zestig buiten de realiteit van de samenleving. De onderlinge afstemming tussen de beleidsaspecten blijft echter de sleutel voor goed beleid (Cachet en Van Sluis in Bekkers en Ringeling, 2003: 274).

2.6 De ontwikkeling van samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid

Vanaf de jaren negentig is een steeds sterkere focus op samenwerking binnen het veiligheidsbeleid waar we in deze paragraaf dieper op ingaan.

Samenwerken als noodzakelijk kwaad

Met het verschijnen van de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 wordt het integraal veiligheidsbeleid als begrip geïntroduceerd. Gemeenten krijgen in dit concept een coördinerende, verbindende en sturende rol op het brede veiligheidsterrein. Sinds de jaren tachtig werd al door het openbaar bestuur op lokaal niveau aandacht besteed aan veiligheidsvraagstukken. De inzet was vooral gericht op het treffen van preventiemaatregelen tegen veelvoorkomende criminaliteit. Veelvoorkomende criminaliteit werd gezien als een uitvloeisel van achterliggende maatschappelijke problemen, waarvoor een strafrechtelijke aanpak niet de eerst aangewezen weg was. De verantwoordelijkheid voor het aanpakken werd gelegd bij het lokaal openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en burgers. Doen en denken van de overheid werd sterk gekleurd door de noodzaak om beleid te voeren en de noodzaak om daarbinnen met veel anderen samen te werken (De Haan, 1997: 11). Deze bestuurlijke criminaliteitspreventie werd veelal projectmatig uitgevoerd en niet in structureel beleid omgezet (De Haan, 1997: 17).

Integraal veiligheidsbeleid is ontwikkeld om voor de omvangrijke problematiek van de onveiligheid structureel en vanuit meer invalshoeken dan uitsluitend criminaliteitsbestrijding oplossingen aan te dragen. Veiligheidsproblemen dienen niet alleen voor rekening van politie en justitie te komen, maar er is een integraal veiligheidsbeleid onder bestuurlijke regie nodig (Veiligheidsbeleid, 1995: 6). Op gemeentelijk niveau moeten politieke en bestuurlijke keuzes worden gemaakt welke onveiligheidsproblemen worden aangepakt. Per probleem dient een combinatie te worden gevonden van bestuurlijke preventie en strafrechtelijke handhaving. Niet alleen overheidsinstellingen maar ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele burgers moeten een bijdrage leveren aan het terugdringen van onveiligheidssituaties (De Haan, 1997: 16).

Veiligheid het primaat van de politie?

De stand van zaken in 1997 is dat de politie als de belangrijkste veiligheidspartner wordt beschouwd. De politie vormt in veel gemeenten de initiërende en stimulerende kracht achter het veiligheidsbeleid (SGB0, 1998: 17). Het Openbaar Ministerie heeft weinig aandacht voor het integraal veiligheidsbeleid en kan door haar organisatiestructuur niet goed aansluiten op het lokaal georganiseerde veiligheidsbeleid (SGB0, 1998: 19 - 22). Welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties zijn relatief vaak vertegenwoordigd in gemeentelijke stuur- en werkgroepen. Burgers worden vooral betrokken in de wijkgerichte aanpak van veiligheidsproblematiek, waarbij zij nauwelijks een rol spelen bij de beleidsbepaling, maar veel meer bij de uitvoering. Het bedrijfsleven wordt vooral betrokken bij probleemgerichte aanpak, zoals winkeldiefstal en beveiliging van bedrijfsterreinen (SGB0, 1998: 25 -27).

Gemeenten erkennen hun coördinerende en sturende rol. Gemeenten onderschrijven vooral het aspect dat de zorg voor veiligheid niet alleen de verantwoordelijkheid is van daarvoor aangewezen overheidsinstellingen, maar dat er een goed samenspel nodig is van verschillende organisaties binnen en buiten de overheid (SGB0, 1998: 29). Tegelijkertijd blijkt dat gemeenten hun regisserende rol slechts beperkt waar maken. Veelal ontbreekt een nota veiligheidsbeleid waarin

expliciet wordt verwoord welke problemen een gemeente wil aanpakken, met welke partners en wat zij van die partners verwacht. De aanpak is vooral projectmatig en beperkt tot de thema's criminaliteitspreventie en overlast (SGB0, 1998: 29). Ook wordt veiligheid te weinig opgevat als zelfstandig product, waardoor er geen zichtbaar resultaat van inspanningen op veiligheidsgebied is waar te nemen. Veel inspanningen vormen een onderdeel van een ander beleidsterrein (SGB0, 1998:15 - 16).

Veiligheid het primaat van gemeenten?

Het Integraal Veiligheidsprogramma 1999 gaat in op de bijdragen die anderen kunnen leveren (Integraal Veiligheidsprogramma 1999: 55 – 96). De nadruk op samenwerking met partners en relativering van de rol van de overheid worden in het programma voortgezet (Integraal Veiligheidsprogramma 1999: 43 – 52). Nieuwe elementen zijn de nadruk op samenwerking van publieke en particuliere veiligheidszorg (Integraal Veiligheidsprogramma, 1999: 39 – 40), een grotere aandacht voor bestuurlijke handhaving en instrumenten die daarvoor ingezet kunnen worden (Integraal Veiligheidsprogramma 1999: 49 – 51). Nieuw is ook de lange lijst van actiepunten waarmee de nota afsluit (Integraal Veiligheidsprogramma 1999: 55 – 96). Het Integrale Veiligheidsprogramma gaat niet diep in op de praktijkervaringen met samenwerking met vele partijen in de lokale veiligheidszorg. Aan ervaren problemen als capaciteitsgebrek en andere prioritering bij partners wordt voorbij gegaan (Cachet en Ringeling, 2003: 644).

In het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving uit 2002 blijft het uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de meeste vormen van veiligheid bij de gemeenten ligt (Cachet en Ringeling, 2003: 644). Inhoudelijk vormt het programma geen drastische breuk met het verleden. Van ontwikkeling van nieuwe instrumenten is nauwelijks sprake. Er is sprake van een intensivering van meer orthodoxe middelen en strategieën: meer politie en toezicht, meer bevoegdheden voor gemeenten en politie, meer cellen et cetera (Cachet en Ringeling, 2003: 644). Het Veiligheidsprogramma eindigt in een groot aantal acties en maatregelen van actoren die door het kabinet noodzakelijk worden geacht. De rijksoverheid blijft gemeenten faciliteren en stimuleren. Wel wordt de facilitering en stimulering van het rijk minder vrijblijvend (Cachet en Ringeling, 2003: 644).

Cachet en Ringeling maken in 2003 de stand van zaken op van het tot dan toe gevoerde integraal veiligheidsbeleid. Er is een overgang waarneembaar bij de gemeenten die voorop lopen van een projectmatige aanpak van onveiligheid naar een veiligheidsbeleid dat regulier en geïnstitutionaliseerd van karakter is (Cachet en Ringeling, 2003: 646). De lokale politieke prioritering laat nog te wensen over, terwijl het maken van keuzes van wezenlijk belang is omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt (Veiligheidsprogramma 2002: 6). De partners waar gemeenten het meest mee samenwerken zijn politie, brandweer en woningcorporaties. Daarnaast wordt vaak samengewerkt met bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen en branche organisaties, zoals van de horeca (Cachet en Ringeling, 2003: 647). Gemeenten hebben echter grote moeite om effectieve samenwerking met een groot aantal partners tot stand te brengen. Cultuurverschillen en strijdige belangen spelen een belangrijke rol. Gemeenten hebben weinig of geen mogelijkheden voor top down sturing van andere organisaties (Cachet en Ringeling, 2003: 649 – 650). In plaats daarvan komt de gemeente in een positie van partner in een netwerk met vele

andere partijen. Uit evaluaties blijkt dat partners zich afwachtend opstellen ten opzichte van initiatieven van de gemeente. Doet de gemeente niets, dan ondernemen ook de partners geen acties (AEF, 2005: 14 - 17). Partners zijn voorts afhoudend als hun werkterrein of werkwijze ter discussie wordt gesteld en ze geacht worden autonomie in te leveren ten gunste van samenwerking. Gemeenten hebben onvoldoende middelen en bevoegdheden om hun directe partners te kunnen dwingen (AEF, 2005: 14 – 17). Daarnaast zijn ze voor de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid deels afhankelijk van regionaal georganiseerde organisaties als politie, brandweer en andere hulpdiensten. Afzonderlijke gemeenten hebben over dergelijke organisaties maar in beperkte mate zeggenschap (AEF, 2005: 14 - 19). De gemeentelijke regie zou meer inhoud kunnen krijgen door gemeenten in laatste instantie de bevoegdheid te geven knopen door te hakken (Cachet en Ringeling, 2003: 655).

Intensivering van samenwerking en regie

In november 2004 verschijnt de Midterm review van het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving. In dit document geeft het kabinet aan welke initiatieven en maatregelen zullen worden getroffen in aanvulling op het Veiligheidsprogramma. Het kabinet zet in op een verdere verbreding van de aanpak van criminaliteit en overlast. Vergaande samenwerking tussen alle bij de veiligheid betrokken organisaties is noodzakelijk (Midterm review, 2004: 5). In de Midterm review wordt op basis van expertmeetings geconstateerd dat een belangrijk knelpunt in de lokale veiligheidsketen is het soms gebrekkig organiserend vermogen van de lokale partners en het nog te weinig tot uitdrukking komen van de regierol van de gemeenten daarin (Midterm review, 2004: 11). Daarnaast moeten naast politie en justitie ook andere organisaties een grotere rol vervullen bij de aanpak van onveiligheid. De verschillende ketens moeten worden verbonden, knelpunten daarin opgelost en de vrijblijvendheid van de samenwerking tussen betrokken instanties moet worden aangepakt (Midterm review, 2004: 11). De gemeente heeft de verantwoordelijkheid de ketens met elkaar te verbinden. Uit de expertmeetings kwamen echter belemmeringen naar voren, zoals het ontbreken van een voorziening om regie te voeren op lokaal niveau, een veelheid aan regisseurs, het niet afdwingbare karakter van samenwerking, versnipperde geldstromen en een verantwoordelijkheidsverdeling die niet altijd duidelijk is (Midterm review, 2004: 19). In antwoord daarop zijn met de gemeenten die meedoen aan het Grote Stedenbeleid in het beleidskader GSBIII *Samenwerken aan de Krachtige stad* afspraken gemaakt over de uitvoering waarin de rol van de gemeenten centraal staat (Midterm review, 2004: 19). Daarnaast is voor de overige gemeenten het Project Veilige gemeenten gestart, waarin verkend wordt hoe de vrijblijvendheid in het veiligheidsbeleid kan worden weggenomen (Midterm review, 2004: 20). De aanpak kent de volgende hoofdlijnen (Veilige gemeenten: 3):

- Versterking c.q. verduidelijking van de regiefunctie van de gemeente bij veiligheidsbeleid;
- Versterking van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid in de gemeente;
- Versterking en verbetering van de structurele samenwerking met ketenpartners;
- Verbetering van het zicht op de veiligheidssituatie in de gemeente.

Voor de korte termijn richt het kabinet zich op intensivering of verdere vormgeving van bestaande initiatieven, zoals de oprichting van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (Midterm review, 2004: 20). Om op de langere termijn de vrijblijvendheid te verminderen wordt gedacht aan wettelijke instrumenten waarin de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het veiligheidsbeleid wordt vastgelegd en een doorzettingsmacht voor gemeenten richting de lokale partners wordt geregeld (Midterm review, 2004: 20). Daarnaast denkt het kabinet over het sluiten van convenanten tussen rijk en gemeenten over de aanpak van onveiligheid en over een herbezinning op de sturingsrelatie tussen rijk en gemeenten (Midterm review, 2004: 20). Ter uitvoering van de voornemens uit de Midterm review verschijnt in juni 2005 het Rapport Veilige gemeenten, onder auspiciën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Dit rapport haakt voor wat betreft de samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid aan op twee onderzoeksrapporten die in opdracht van het ministerie van BZK zijn verricht. Het quick scan onderzoek *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen* van bureau Andersson Elffers en Felix uit februari 2005 en het onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regierol *Lokale regie uit macht of onmacht?* dat bureau Partners+Pröpper in april 2004 heeft verricht. Voorts heeft TNS/Nipo in december 2005 in opdracht van BZK onderzoek gedaan naar de behoeften aan ondersteuning van gemeenten op het gebied van integraal veiligheidsbeleid en de fase van uitvoering van het veiligheidsbeleid.

In het volgende hoofdstuk verkennen wij verschillende sturingsconcepten die door gemeenten afhankelijk van de situatie gebruikt kunnen worden. Omdat de regierol van gemeenten in het veiligheidsbeleid de nadruk krijgt gaan wij in ons theoretisch kader dieper in op het begrip regie als sturingsconcept. Vervolgens gaan wij na welke sturingsinstrumenten gemeenten voorhanden hebben en verbinden we die sturingsinstrumenten aan verschillende vormen van regie.

3. Sturing van het veiligheidsbeleid, het theoretisch kader

3.1 Het spectrum van sturingsconcepten

De overheid is op vele verschillende terreinen actief en heeft daarin te maken met vele verschillende soorten maatschappelijke organisaties, waarvan ze de activiteiten op één of andere manier wil sturen. Wij definiëren sturen hier als:

”(een organisatie) een bepaalde richting laten volgen of op de gewenste manier laten werken” (Van Dale, 2006).

De relaties die de overheid heeft met die organisaties verschilt per organisatie. Om invloed uit te oefenen op die organisaties bij het oplossen van maatschappelijke problemen zal de overheid niet overal hetzelfde sturingsconcept toe kunnen passen. In de praktijk zijn verschillende sturingsconcepten ontwikkeld (Ringeling, 2003: 151).

Het verschil tussen de sturingsconcepten wordt bepaald door de wijze waarop de overheid invloed uitoefent. Het is mogelijk dat de overheid een hiërarchisch sturende houding aanneemt en hiermee van bovenaf alles aanstuurt (Ringeling, 2003: 151).

Anderzijds is het mogelijk dat de overheid een faciliterende rol inneemt en maatschappelijke actoren ondersteunt in de aanpak van een maatschappelijk probleem zonder invloed uit te oefenen op de inhoud (Ringeling, 2003: 151).

De verschillende sturingsconcepten kunnen gevat worden in een spectrum, waarbij de wijze waarop de overheid invloed uitoefent bepalend is voor de plek die het sturingsconcept in het spectrum inneemt. De verschillende sturingsconcepten gedragen zich hierin als in een continuüm. Aan beide uitersten hiervan staan het Command and Control-model, waarbij de overheid als centrale actor alles hiërarchisch aanstuurt, en Empowerment, waarbij de overheid andere actoren faciliteert bij het oplossen van een maatschappelijk probleem (Ringeling, 2003: 151 - 152).

Binnen deze twee uitersten bevinden zich netwerksturing en regievoering. De sturingsconcepten worden door ons uitgewerkt. Hierna zullen we een abstractieniveau dalen naar de sturinginstrumenten die de overheid kan inzetten bij haar sturende activiteiten. Verder zullen we twee sturingsinstrumenten nader uitwerken.

Om een en ander te operationaliseren vertalen we het geformuleerde theoretisch kader in een beoordelingskader voor ons empirisch onderzoek.

Empowerment van de samenleving (Infodrome, 2001)

De lokale overheid kan niet alles overzien en dus ook niet overal op een juiste manier op sturen. Dit kan zijn omdat kennis ontbreekt of omdat de benodigde informatie niet voor de lokale overheid beschikbaar is, maar over verschillende organisaties is verspreid (Infodrome, 2001: 115). Meer partijen dan alleen de lokale overheid dragen verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid. Burgers en maatschappelijke organisaties dragen zelf bij door middel van sociale controle en cohesie (ordelijk samenleven) en door institutionele activiteiten die bijdragen aan een geordende samenleving (Cachet, 2005: 164). Het zelforganiserend vermogen van partijen leidt ertoe dat ze zelf verbindingen leggen met anderen om een constructieve bijdrage te leveren aan de oplossing van een veiligheidsvraagstuk. Langs deze weg is bijvoorbeeld het initiatief van de Marokkaanse buurtvaders in Amsterdam ontstaan (Cachet, 2005: 164). Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat maatschappelijke

organisaties en burgers inzicht krijgen in de onderliggende processen, zodat ze kunnen reageren (Infodrome, 2001: 111 – 112). Informatie is in deze strategie gericht op het transparant maken van processen (Infodrome, 2001: 107).

De lokale overheid kan sturen door het scheppen van context en het stellen van randvoorwaarden waarbinnen het lokale veiligheidsbeleid vorm moet krijgen (Infodrome, 2001: 105). Het opstellen van een veiligheidsanalyse met behulp van maatschappelijke organisaties en burgers vormt het sluitstuk van de samenwerking, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen. Het is echter niet mogelijk om alle maatschappelijke processen op veiligheidsgebied in zijn geheel transparant te maken. Er is een bepaald aandachtgebied noodzakelijk (Infodrome, 2001: 109). Empowerment is het meest effectief indien er een beperkte, behapbare, scope wordt gehanteerd. Er kan door middel van inzet op kleine schaal op een efficiënte manier een hoge kwaliteit bereikt worden (Infodrome, 2001: 109 - 110).

Alleen daar waar maatschappelijke organisaties en burgers niet in staat zijn tot zelforganisatie rust er een verantwoordelijkheid bij de gemeente om in te grijpen in de samenwerking tussen deze partijen (Infodrome, 2001: 113).

Het ingrijpen kan zich richten op het creëren van samenwerkingsvormen en het beschikbaar stellen van de benodigde informatie om het betreffende veiligheidsprobleem te kunnen doorgronden. De lokale overheid zwengelt het proces aan, maar de maatschappelijke organisaties en burgers blijven verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van activiteiten gericht op de aanpak van een specifiek veiligheidsvraagstuk (Infodrome, 2001: 115).

Deze vorm van sturing sluit goed aan op de veranderingen in de maatschappij, die zijn geschetst in hoofdstuk twee. Uit metingen via enkele politiemonitors en bewonersenquête's blijkt dat bewoners die actief betrokken worden bij leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken in hun wijk, de veiligheidssituatie in hun wijk positiever beoordelen dan voor die tijd (Politiemonitors Gelderland-Midden, West VeluweVallei/Unit Midden (Ede), 2003: 21 en 24; 2001: 30). Aan de andere kant zijn veel burgers van mening dat "de overheid" moet zorg dragen voor veiligheid. In de praktijk blijkt dat het betrekken van burgers bij vraagstukken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid slechts een zeer beperkt aantal bewoners in een wijk activeert. In hoeverre deze paradox voldoende ruimte biedt voor kleinschalige experimenten op veiligheidsvraagstukken zal in de praktijk nog moeten blijken.

Het Command and Control-model

De andere kant van het sturingsspectrum is het Command and Control-model (ook wel klassieke model genoemd), waarin de overheid top-down de problemen definieert en voorschrijft wie met welke activiteiten een bijdrage levert aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Ringeling, 2003: 151). Hoewel dit model in de praktijk niet snel in zijn zuivere vorm zal worden toegepast behandelen wij het hier als denkmodel, om de overige sturingsvarianten op de as tussen beide uitersten te kunnen plaatsen.

Command and Control kenmerkt zich door zijn sterk hiërarchische aard. Degene die de autoriteit bezit, bijvoorbeeld de overheid, bepaalt wat er moet gebeuren. Dit betekent dat niet alleen de te volgen (beleids)strategie bepaald wordt door de centrale actor, maar dat ook de onderliggende probleemdefinitie door de centrale

actor is vastgesteld (Ringeling, 2003; 151). De meest extreme vorm van command and control zijn de autoritaire regimes die vanuit één centraal punt alles besturen zonder daarbij ook maar enige vorm van tegenspraak te dulden. Dit wil echter niet zeggen dat in landen met een verregaande vorm van democratie geen vormen van command and control voorkomen. Op sommige beleidsterreinen wordt op rijksniveau beleid vastgesteld dat door de andere actoren zowel publiek als privaat uitgevoerd dient te worden. Deze vorm van sturing wordt vaak ondersteund door bepaalde maatstaven in wetgeving vast te leggen (Ringeling 2003: 151).

Het gevaar van deze vorm van sturing is dat de top-down-methode veel kritiek teweegbrengt van degene die zich moeten conformeren aan het geformuleerde beleid. Het draagvlak voor deze methode is daarom in de regel smal.

Een gemeente is in het integraal veiligheidsbeleid afhankelijk van vele andere publieke en private organisaties. Deze organisaties hebben elk hun eigen kerntaken, die uitgevoerd worden met de daarbij behorende (beleids)doelstellingen (Midterm review, 2004: 19). Een gemeente heeft geen hiërarchische zeggenschap over deze organisaties. Het sturen van veiligheidsbeleid door gemeenten volgens het Command and Control-model in zijn meest zuivere vorm is daarom niet geschikt (Cachet, 2005: 168). Daarnaast sluit deze vorm van sturen niet aan op de in hoofdstuk twee beschreven maatschappelijke ontwikkelingen als horizontalisering en pluralisering. Toch blijkt uit de aangehaalde onderzoeken in hoofdstuk twee dat het noodzakelijk kan zijn om gemeenten uit te rusten met "doorzettingsmacht", dat wil zeggen met de bevoegdheid om in allerlaatste instantie als andere middelen zijn uitgeput partijen te dwingen tot samenwerking (Rapport Veilige Gemeenten, 2005: 8 – 9). Gemeenten voelen daar niet voor omdat ze vrezen dat dit niet zal leiden tot een effectieve samenwerking (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2006: 5).

Netwerksturing als gulden middenweg

Op het moment dat de overheid Command and Control wil inzetten op een beleidsterrein waar de overheid weinig zeggenschap over heeft, dan zal dit niet geaccepteerd worden door de andere actoren. De overheid wordt hierin niet gezien als de centrale sturende actor (Cachet, 2005: 168). Bij de inzet van Empowerment bestaat het gevaar dat de vrijblijvendheid die hierbij typerend is ertoe leidt dat problemen niet actief aangepakt worden of dat de oplossingen die worden gevonden niet acceptabel zijn voor de overheid. Netwerksturing ligt qua wijze waarop invloed wordt uitgeoefend tussen beide sturingsconcepten in.

Netwerkmanagement is het coördineren van strategieën van de betrokken actoren, die verschillende doelen en voorkeuren hebben ten aanzien van een bepaald probleem of beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van relaties tussen organisaties (Kickert et al, 1997:11). Netwerksturing houdt zich daarnaast ook bezig met het sturen van het netwerk zelf, zoals het constitueren van netwerken en het toelaten of buitensluiten van organisaties tot netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004: 188 - 192).

Kenmerkend voor netwerkmanagement en netwerksturing is de hoeveelheid van actoren die in meer en mindere mate betrokken zijn binnen een bepaald beleidsveld. Deze verschillende actoren zijn binnen dit beleidsveld van elkaar afhankelijk en zullen gezamenlijk tot de oplossing van een bepaald probleem moeten komen. Om dit te bewerkstelligen gaan ze met elkaar een interactief proces aan waarin

perspectieven op het probleem, perspectieven op oplossingen, doelstellingen en middelen met elkaar uitgewisseld worden (Kickert et al, 1997).

Binnen een dergelijk netwerk is er geen sprake van verticale, hiërarchische machtverhoudingen, maar zal er eerder sprake zijn van horizontale sturing. Degene die optreedt als netwerkmanager zal eerder een faciliterende rol hebben dan een top-down sturende rol. De macht is binnen een netwerk sterk verdeeld over de verschillende actoren (Kickert et al, 1997: 17).

De diversiteit aan actoren en hun visies op het beleidsveld, waarbij er vaak sprake is van conflicterende belangen en tegenstrijdigheden in de probleemperceptie en oplossingsrichting, maken het beleidsproces dat binnen het netwerk speelt erg dynamisch en vaak onvoorspelbaar (Koppenjan en Klijn, 2004: 61). Beslissingen die in een netwerk genomen worden dienen de core values van alle actoren te dienen of in ieder geval niet te schaden (Bruin de, 2001: 58 - 59). De toegevoegde waarde van een netwerk hoeft voor de betrokken actoren niet per definitie betrekking te hebben op het probleem dat in eerste instantie aanleiding was voor de oprichting van het netwerk, maar kan ook betrekking hebben op een gelieerd beleidsveld dat aan het netwerk gekoppeld is om een integraal gedragen oplossing te kunnen bieden (Koppenjan en Klijn, 2004: 188 - 192). Een voorbeeld hiervan is dat een buurgemeente instemt met de aanleg van een industrieterrein in ruil voor steun voor het bouwen van een nieuw zwembad in die buurgemeente. Dergelijke oplossingen komen tot stand door onderhandelingen binnen het netwerk.

Een netwerk kan ook een toegevoegde waarde hebben doordat hiermee voorkomen wordt dat er van hogerhand (bijvoorbeeld een ministerie dat dreigt met strenge wetgeving) maatregelen worden vastgesteld, die door de actoren als ongewenst worden ervaren. Op het moment dat er binnen het netwerk oplossingen worden gevonden, die door de betrokken actoren gedragen worden, is er van hogerhand geen noodzaak om op te treden (Kickert et al., 1997).

De overheid is in een netwerk niet per definitie degene die als centrale actor optreedt. Dit kunnen ook andere maatschappelijke partijen zijn die aan het netwerk deelnemen (Koppenjan en Klijn, 2004).

De centrale actor zal zijn sturingsacties richten op relaties en interacties tussen de verschillende actoren. Het is van belang dat de centrale actor zoveel als mogelijk win-win-situaties creëert, zodat het draagvlak voor de oplossingen toeneemt. Daarnaast kan een centrale actor door het bewust activeren of deactiveren van actoren invloed uitoefenen op het verloop van de besluitvorming. Ook kan een centrale actor invloed uitoefenen door procedures vast te stellen of door het beïnvloeden van de normen, waarden en percepties binnen het netwerk (Kickert et al., 1997).

Een gemeente is afhankelijk van andere partijen ten aanzien van het integraal veiligheidsbeleid. Veiligheid is een onderwerp dat de gehele samenleving aangaat, waardoor er logischerwijs veel actoren betrokken zijn in dit beleidsveld. De eindverantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid ligt bij de gemeente. Deze is er dus bij gebaat de betreffende actoren te activeren, zodat de gemeente haar veiligheidsbeleid kan vormgeven en uitvoeren. Bij die uitvoering is de gemeente gebaat bij een breed draagvlak. Dit draagvlak is te bewerkstelligen door de betreffende actoren te betrekken bij de voorbereiding van en de besluitvorming over het veiligheidsbeleid. Op het moment dat actoren betrokken zijn geweest bij het

formuleren van het veiligheidsbeleid en op de hoogte zijn van de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, zal een gemeente dit beleid makkelijker kunnen implementeren. Netwerksturing is ten aanzien van het integrale veiligheidsbeleid daarom een goede mogelijkheid om te hanteren als sturingsmodel.

Netwerksturing kent een aantal onzekerheden. Zo is het proces van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en beleidsuitvoering niet lineair, maar kent het een grillig verloop waarbij nooit van te voren zeker is wanneer een bepaalde fase is afgerond (Koppenjan en Klijn, 2004: 61). De actoren zijn onderling afhankelijk maar iedere actor behoudt wel zijn autonomie om zelf te bepalen wat hij bijdraagt en op welk tijdstip, waardoor er een grote mate van vrijblijvendheid kan ontstaan in de samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004). De vrijblijvendheid kan leiden tot veel gepraat maar weinig concrete acties. Daarnaast moet er in de aanvang veel tijd worden besteed aan het ontwikkelen van gemeenschappelijke taal, het uitwisselen van percepties op het probleem en de mogelijke oplossingen evenals het verkennen van de bereidheid tot en de motivatie voor deelname in het netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze onzekerheden zijn ongewenst in een bestuurlijke omgeving waar de druk groot is van de maatschappij en de politiek om te komen met oplossingen voor urgente veiligheidsvraagstukken. Veel lokale bestuurders willen binnen hun bestuursperiode van vier jaar de meest urgente veiligheidsvraagstukken oplossen of op zijn minst drastisch verminderen.

3.2 Regievoering

In hoofdstuk 1 en 2 is al een aantal keer de term “regievoering” gevallen. In het lokaal veiligheidsbeleid moedigt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al geruime tijd een regierol voor gemeenten aan. Regievoering bevindt zich in het spectrum van sturingsconcepten, net als netwerksturing, tussen Command and Control en Empowerment.

Het begrip regie is een populair woord in het openbaar bestuur, maar het is onduidelijk wat iemand exact voor ogen staat als hij of zij over regie spreekt. Een eenduidige definitie voor het begrip is niet aanwezig. Regie wordt verschillend gedefinieerd.

De Raad voor het Openbaar Bestuur hanteert de volgende definitie:

“regie heeft betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden)(Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 34).”

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschouwd regievoering als:

“een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over de andere partijen.”
(Partners+Pröpper, 2004: 12).

Partners + Pröpper wijkt in hun onderzoeksrapport voor het ministerie van BZK af van de definitie van het ministerie: “Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Partners+Pröpper, 2004: 13).”

De definitie van Partners+Pröpper omvat verschillende vormen waarin regie gevoerd kan worden, zoals

- In verticale of horizontale richting;
- Gericht op het proces van afstemming of gericht op de inhoud;
- Ondersteunend aan partijen of verbinden door middel van een eigen visie.

In de definitie van Partners+Pröpper is de horizontale sturing als enig uitgangspunt verlaten, zonder afbreuk te doen aan de afhankelijkheden van en tussen actoren (Partners+Pröpper, 2004: 13).

Wij gebruiken de definitie en theorie over regievoering van Partners+Pröpper. De definitie is ons inziens de meest complete definitie, omdat hierin binnen het begrip regievoering meerdere sturingsvormen en sturingsinstrumenten mogelijk zijn. De definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit bijvoorbeeld hiërarchische verhoudingen uit, terwijl dit binnen het regievoeren wel van toepassing kan zijn tussen de regisseur en een actor.

De theorie van Partners+Pröpper geeft een heldere uitleg over het begrip regievoeren en benoemt twee belangrijke factoren in de manier waarop de regie gevoerd wordt, op basis waarvan een indeling is te maken in vier typen van regievoeren. Vervolgens wordt ook aangegeven welke componenten van regievoering bepalen in hoeverre er sprake is van geslaagde regievoering. Dit geeft ons handvatten om onze empirische onderzoeksgegevens te analyseren.

Regievoering valt in 4 typen te onderscheiden. Deze zijn gebaseerd op de vraag in hoeverre de regisseur uitgaat van een “eigen script” oftewel een eigen visie en beleid of afhankelijk is van dat van een ander en in hoeverre de regisseur doorzettingsmacht heeft. Onder doorzettingsmacht wordt hier verstaan de potentie van een actor om – daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen (Partners + Pröpper, 2004: 14).

Op basis hiervan ontstaat het volgende schema:

Tabel 1 typen van regie (Partners+Pröpper, 2004: 15-16)

	Eigen script: Ja	Eigen script: Nee
Doorzettingsmacht: Ja	1. Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2. Uitvoeringsgerichte regisseur
Doorzettingsmacht: Nee	3. Visionaire regisseur	4. Faciliterende regisseur

1. Beheersingsgerichte regisseur; Heeft een sterke positie aangezien hij zowel doorzettingsmacht heeft als zijn eigen script kan bepalen. Hij kan daarom andere actoren dwingen zich te committeren aan zijn script. Daarbij heeft hij ook nog eens een grote mate van beleidsvrijheid vanwege het feit dat hij naar eigen goeddunken het script kan wijzigen (Partners+Pröpper, 2004: 15-16).
2. Uitvoeringsgerichte regisseur; Heeft ook een sterke positie omdat hij andere actoren kan dwingen zich te committeren aan het script. Het script is echter bepaald door anderen, bijvoorbeeld door de rijksoverheid, de provincie of een samenwerkingsverband. De beleidsvrijheid van de uitvoeringsgerichte regisseur is dus beperkt (Partners+Pröpper, 2004: 15-16).
3. Visionaire regisseur; Kan de andere actoren niet dwingen zijn script te volgen, terwijl hij daar wel afhankelijk van is. Hij kan het script echter wel naar zijn inzicht aanpassen. Een goede regisseur zal dit middel gebruiken om de andere actoren enthousiast te maken en te mobiliseren. Dit betekent in de praktijk dat er mogelijk compromissen gesloten moeten worden om de samenwerking tot stand te brengen. De beleidsvrijheid wordt hierdoor wel beperkt (Partners+Pröpper, 2004: 15-16).
4. Faciliterende regisseur; Kan zelf weinig invloed uitoefenen op zowel het script als het commitment van de actoren aan het script. De faciliterende regisseur zal daarom vooral een ondersteunende rol vervullen in het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen (Partners+Pröpper, 2004: 15-16).

De bovengenoemde typologie heeft nuancering. In de praktijk hangt de vorm van regievoering niet uitsluitend af van de mate van doorzettingsmacht of het hebben van eigen script. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun doorzettingsmacht vooralsnog achterwege te laten of het maken van beleid over te laten aan de overige partners van het samenwerkingsverband (Partners+Pröpper, 2004: 16). Ook als ze hiervoor voldoende zijn uitgerust door wetgeving of beleidsnota's van het rijk. Daarnaast zal een gemeente op grond van haar autonome bestuursbevoegdheid vaak als regisseur optreden ook zonder dat ze daarvoor expliciete bevoegdheden toebedeeld heeft gekregen. De vorm van regievoering zal in deze situatie vooral afhangen van de mate waarin bij de maatschappelijke partijen draagvlak is voor de gemeentelijke regierol en de wijze waarop de gemeentelijk regisseur zich profileert en verbindt aan het maatschappelijk probleem (Partners+Pröpper, 2004: 22 – 23). Het is niet zo dat een gemeente per definitie de rol van regisseur moet innemen. In beleidsnetwerken waar andere maatschappelijke organisaties (mede) verantwoordelijkheid hebben, is het soms beter de regisseursrol bij die organisaties te laten. Er kan niet van een gemeente verlangd worden in elk beleidsnetwerk de regisseursrol te vervullen.

Regiecomponenten en –activiteiten

Of de regierol wordt ingevuld kan worden afgemeten aan vier componenten, met behulp waarvan te meten is in hoeverre er sprake is van regievoeren. Het betreft de volgende componenten (Partners+Pröpper, 2004: 17 – 20):

1. overzicht over het geheel;
2. verantwoording afleggen over het geheel;
3. het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;

4. het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

Deze componenten komen in alle vier onderscheiden regietypen voor. De componenten kunnen worden uitgewerkt door te schetsen wat de inhoud van de component is en welke activiteiten van de regisseur bij de betreffende component horen (Partners+Pröpper, 2004: 17-20).

Component 1: overzicht over de gehele situatie

Deze component houdt in dat de regisseur een omvattend beeld van de situatie heeft:

- inzicht in het beleidsonderwerp en de relevante verbindingen met andere onderwerpen en de relevante ontwikkelingen hierin;
- alle relevante actoren en hun onderlinge relaties in beeld;
- de doelen en belangen van de relevante actoren en de verschillen en belangen hiertussen;
- de inhoudelijke en organisatorische inbreng van de actoren;
- relevant beleid van de actoren en de voortgang en resultaten daarvan.

Om een omvattend beeld te krijgen zal de regisseur partijen moeten bevragen (Partners+Pröpper, 2004: 17-20).

Component 2: verantwoording afleggen over het geheel

De regisseur is in staat om verantwoording af te leggen voor het handelen en de resultaten van het samenwerkingsverband dat onder zijn regie valt. De verantwoording staat los van het hebben van expliciete bevoegdheden en houdt niet een juridische aansprakelijkheid in; er is geen sprake van een schuldvraag. Eerder wordt vanuit een verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau het tot de taken van de regisseur gerekend om verantwoordelijkheid voor het geheel te nemen.

De regisseur verantwoordt het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren zonder zich te verschuilen achter anderen of zich te beperken tot verantwoording af te leggen over het eigen aandeel. Daarnaast zorgt de regisseur voor voldoende betrokkenheid bij het geheel te tonen (Partners+Pröpper, 2004: 17-20).

Component 3: het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

De regisseur slaagt erin dat er een gemeenschappelijke koers is uitgezet waarin doelen, middelen en tijdschema zijn vastgelegd. De regisseur stimuleert daarvoor een gemeenschappelijke visievorming, thematiseert problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren, brengt de beleidslijnen onder woorden en draagt deze uit. Voorts houdt de regisseur toezicht op de voortgang van het proces en zorgt voor tijdige bijsturing als dat nodig is (Partners+Pröpper, 2004: 17-20).

Component 4: het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

De regisseur slaagt erin voldoende actoren te motiveren met elkaar samen te werken en bij te dragen. De regisseur mobiliseert en enthousiasmeert actoren en koppelt ze aan elkaar. De regisseur houdt toezicht op de inzet en inbreng van actoren en op de

resultaten van de samenwerking en koppelt de resultaten terug op de actoren (Partners+Pröpper, 2004: 17-20).

Regievoeren is een bijzondere vorm van sturing, die in het lokale veiligheidsbeleid van de gemeente uitgaat. Besturen door een overheid gebeurt met sturingsinstrumenten waarmee organisaties kunnen worden beïnvloed. Een sturingsinstrument is een hulpmiddel om beleidsdoelen te realiseren. De overheid beschikt over een reeks van sturingsinstrumenten die afhankelijk van de situatie kunnen worden ingezet.

3.3 De sturingsinstrumenten

Wij onderscheiden de sturingsinstrumenten in juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten (Van der Doelen in Prins, 2004: 32). De instrumenten verschillen in de mate waarin er dwang of andere gedragsprikkel van uitgaan en kunnen worden ingedeeld in eenzijdig of meerzijdige instrumenten. Allereerst werken we de verschillende typen instrumenten uit en leggen direct na de uitwerking van een instrument een koppeling met het lokale veiligheidsbeleid. Vervolgens besteden we apart aandacht aan prestatie-indicatoren en het maken van prestatieafspraken.

- a. Sturen met de zweep: welke wettelijke mogelijkheden zijn er voor gemeenten om te sturen in de lokale veiligheidszorg?

Het karakter van juridisch instrumentarium

Het belangrijkste kenmerk van juridische instrumenten is dat er sprake is van geboden en verboden, het heeft een dwingend karakter. In het juridisch instrumentarium worden gedragsnormen neergelegd, waarvan bij overschrijding sancties kunnen worden gesteld. Aanspraken en verplichtingen worden langs deze weg in het leven geroepen. Het juridisch instrumentarium bestaat uit planvorming, wet- en regelgeving, voorschriften en beschikkingen en contracten en convenanten waar wilsovereenstemming tussen partijen uitgangspunt is (Prins, 2004: 32).

De ontwikkeling van wettelijke bevoegdheden, doorzettingsmacht

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het lokale integrale veiligheidsbeleid is als zodanig niet verankerd in wetgeving. In het Project Veilige Gemeenten wordt onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid wettelijk te verankeren op een zodanige manier dat dit de regierol van gemeenten versterkt en zorg draagt dat zoveel mogelijk gemeenten hun rol met betrekking tot integraal veiligheidsbeleid oppakken (Rapport Veilige Gemeenten, 2005: 8).

In het wetsvoorstel Gekozen Burgemeester wordt de burgemeester verantwoordelijk voor het toezien op gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. Deze verantwoordelijkheid is niet geconcretiseerd. Uit expertmeetings² is naar voren gekomen dat wettelijke verankering uitsluitend meerwaarde heeft als deze

² De expertmeetings zijn door de Vereniging Nederlandse Gemeenten georganiseerd; deelnemers waren burgemeesters van gemeenten van verschillende grootte.

verantwoordelijkheid concreet wordt ingevuld (VNG, 2006: 4). Gedacht wordt over verschillende varianten in een oplopende reeks van bevoegdheden van de burgemeester. In de lichtste variant wordt de burgemeester de opdracht gegeven iedere vier jaar een analyse van de veiligheidssituatie te maken, deze met de veiligheidspartners te bespreken en zo met de partners samen een gedeeld beeld te krijgen van de veiligheidssituatie. Beleid wordt dan bepaald aan de hand van de veiligheidsanalyse. Het beleid wordt in samenspraak met de veiligheidspartners ontwikkeld en uitgevoerd (VNG, 2006: 4). Door een veiligheidsanalyse te verplichten hebben gemeenten een instrument in handen om gefundeerde keuzes te maken van beleidsprioriteiten, de gemeenteraad te informeren, het eigen beleid te evalueren en partners aan te spreken op hun bijdragen. Een breed gedragen analyse maakt het waarschijnlijk makkelijker om gezamenlijke problemen te formuleren (VNG, 2006: 4). Een verdergaande variant stelt het maken van een integraal veiligheidsplan verplicht. De verschillende partijen bij het veiligheidsbeleid worden verplicht hun plannen in dat kader kenbaar te maken aan de burgemeester. In het veiligheidsplan moeten de acties van de veiligheidspartners in onderlinge samenhang worden afgestemd. Het plan dient ook concrete doelstellingen te bevatten (VNG, 2006: 5).

Om de regierol daadwerkelijk waar te kunnen maken zouden gemeenten de beschikking moeten hebben over doorzettingsmacht richting de betrokken partijen. Deze doorzettingsmacht zou wettelijk verankerd moeten worden. De bij de expertmeetings betrokken gemeenten zien geen heil in deze variant (VNG, 2006: 5). Als er werkelijk een crisis dreigt leert de ervaring dat de bereidheid er wel is om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Ook zouden bij deze vorm van doorzettingsmacht regionaal georganiseerde instanties te maken krijgen met diverse gemeenten die allemaal doorzettingsmacht hebben. De huidige wijze van organiseren zal daarvoor moeten worden aangepast (VNG, 2006: 5). Binnen het Project Veilige Gemeenten wordt desalniettemin onderzocht welke knelpunten voorkomen in de verschillende ketens en of deze knelpunten met een formele bevoegdheid van de gemeente kunnen worden weggenomen. Tenslotte wordt nog gedacht aan het aanpassen van financieringsstromen. Partijen die worden gefinancierd door provincie of rijk krijgen prioriteiten mee of worden gefinancierd op resultaten die niet altijd aansluiten bij de prioriteiten op lokaal niveau. Wij komen hier bij de economische instrumenten op terug.

Hoewel er geen wettelijke bevoegdheden zijn op basis waarvan de gemeente direct sturing kan geven aan het lokale veiligheidsbeleid in de richting van een netwerk van veiligheidspartners zijn er wel diverse wettelijke instrumenten voorhanden waarmee de burgemeester inhoud kan geven aan de aanpak van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. De Gemeentewet is het belangrijkste wettelijk kader waarin bevoegdheden zijn opgenomen die met lokale veiligheidszorg samenhangen (VNG, BZK en CCV, 2005: 59). In de Gemeentewet worden aan de gemeenteraad en aan de burgemeester bevoegdheden toegekend op het gebied van de openbare orde. De gemeenteraad mag bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Ook kan de raad de burgemeester toestaan om in uitzonderlijke omstandigheden bepaalde groepen aan te wijzen die op een aangewezen plaats tijdelijk mogen worden opgehouden. Voorts mag de raad in een verordening straf stellen op het overtreden van de bepalingen van die verordening (VNG, BZK en CCV, 2005: 59). De burgemeester krijgt rechtstreeks in de Gemeentewet bevoegdheden om bevelen te geven of maatregelen te treffen die tot doel hebben de openbare orde te herstellen. In het oogspringende bevoegdheden

zijn het aanwijzen van locaties waar cameratoezicht wordt uitgeoefend, het afgeven van gebiedsverboden aan individuen, het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied ten behoeve van preventief fouilleren en het sluiten van woningen en publieke lokalen (VNG, BZK en CCV, 2005: 59).

Op basis van de Politiewet is de burgemeester bevoegd om de plaatselijke politie aan te sturen om de openbare orde in zijn gemeente te verzekeren (VNG, BZK en CCV, 2005: 62). Daarnaast heeft de burgemeester invloed op het werk van de politie door het reguliere driehoeksoverleg. De politie is vrijwel de enige organisatie waar formele, wettelijke instrumenten een rol spelen in de relatie met de gemeente. Met andere veiligheidspartners bestaan niet zulke formeel wettelijke bevoegdheden.

Desondanks is het mogelijk dat door het inzetten van één of meer wettelijke instrumenten gecombineerd met buitenwettelijke maatregelen inhoud wordt gegeven aan de aanpak van veiligheidssituaties in gemeenten. De wettelijke instrumenten kunnen worden gebruikt als middel om betrokken partijen over de streep te trekken zelf een bijdrage te leveren. De sturing die van gemeentezijde in deze situatie uitgaat, heeft veelal de vorm van facilitering en onderhandelen. Ook is het mogelijk om via het sluiten van convenanten afspraken te maken met partijen over de in te zetten middelen, waaronder de wettelijke instrumenten, over de na te streven doeleinden en de te bereiken prestaties.

- b. Sturen met de peen: welke economische instrumenten zijn voorhanden voor gemeenten om te sturen in de lokale veiligheidszorg?

Het karakter van economische instrumenten

Door financiële instrumenten worden actoren geprikkeld om bepaald gedrag te vertonen. Het gewenste gedrag is vrijwillig van karakter, in tegenstelling tot het dwingende karakter van het juridisch instrumentarium.

De meest bekende verschijningsvorm is de subsidie, die in verschillende vormen voorkomt. De meest bekende subsidievormen zijn lumpsumsubsidie, een bijdrage in de kosten of in de exploitatie, budgettering en een bijdrage per prestatie of activiteit (Prins, 2004: 34-35).

Het staat gemeenten vrij om met behulp van subsidies medewerking van partijen te krijgen. In het algemeen gaat het echter te ver om maatschappelijke actoren uitsluitend met behulp van subsidies zover te krijgen dat ze willen bijdragen aan de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken.

“Complexe lokale vraagstukken vragen ook eigen verantwoordelijkheid, inzet en initiatief van tal van andere partijen dan het gemeentebestuur. Dit wordt niet bevorderd door lokale partijen afhankelijk van het gemeentebestuur te maken en slechts te laten bijdragen voor uitsluitend die zaken die het gemeentebestuur bepaalt en betaalt. Een zekere balans is nodig in beschikbare middelen tussen de betrokken partijen.” (Partners +Pröpper, 2004: 93).

Economische instrumenten in de lokale veiligheid

De meeste veiligheidspartners zijn organisaties die over eigen financieringsstromen beschikken om hun reguliere taken uit te voeren. Een dringend tekort aan financiële middelen is niet het grootste struikelblok om mee te doen aan lokale samenwerking. Eerder is het zo dat diverse partijen vanuit hun financieringsrelatie met een andere overheidslaag dan de gemeente te maken hebben (VNG, 2006: 8). In de

financieringsrelaties worden prioriteiten of resultaten afgesproken die gericht zijn op de kerntaken van de organisaties. Veelal is de bijdrage aan het lokaal veiligheidsbeleid wel een taak maar lang niet altijd een kerntaak van een veiligheidspartner. De prioriteiten van de politie worden bijvoorbeeld ingegeven door landelijke kaders en landelijke prestatieafspraken. Er blijft slechts een beperkte capaciteit over voor de inzet van politiepersoneel op de gewenste lokale veiligheidsprioriteiten. Gemeenten kunnen financieel sturen door het dragen van kosten van de uitvoering van veiligheidsbeleid. Als de gemeente er bijvoorbeeld voor opteert om buurtvaders te laten opereren in het kader van de aanpak van risicojeugd kan de gemeente de kosten van de opleiding, begeleiding door een professionele toezichthouder en de werkruimte betalen. Een gemeente kan sturen door middel van het maken van keuzes aan welke veiligheidsmaatregelen financieel wordt bijgedragen. Over het algemeen hebben gemeenten onvoldoende financiële middelen om alle extra bijdragen die buiten de kerntaken van maatschappelijke actoren liggen te subsidiëren. Maar zoals boven gesteld, mag van maatschappelijke actoren ook zelf een bijdrage worden verwacht. Daarbij komt dat niet uitsluitend met geld tot aanpak van problemen kan worden gekomen, maar dat juist andere hulpmiddelen ook van groot belang zijn. Zo is bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van (ambtelijke) capaciteit in feite een economisch instrument om te sturen.

c. Sturen met de preek: het gebruik van communicatieve instrumenten

Het karakter van communicatieve instrumenten

Bij het gebruik van communicatieve sturingsinstrumenten wil de sturende actor door het overdragen van informatie het gedrag van andere actoren wijzigen. Dit gebeurt door het veranderen van de kennis of van de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden. Communicatieve instrumenten zijn onder meer het overleg, interactieve besluitvorming, voorlichting, propaganda en marketing. Kenmerkend is het wederkerige karakter, in tegenstelling tot het vooral eenzijdige karakter van juridische instrumenten. Er is een continue interactie tussen overheid en actoren. Over en weer worden prikkels voor gedrag uitgedeeld en wordt informatie overgedragen. Zo ontstaat een basis voor overleg, consensusvorming en het sluiten van compromissen (Prins, 2004: 32 - 33).

Het voordeel van het gebruik van communicatieve instrumenten is dat er wederzijdse betrokkenheid bestaat en dat er draagvlak voor beleid ontwikkeld kan worden. Overeenkomsten en verschillen blijven niet onderhands doorsudderen maar komen voor het voetlicht (Prins, 2004: 33).

Communicatieve instrumenten zijn geen garantie voor gewenste uitkomsten. Belangen of opvattingen kunnen zodanig tegenover elkaar staan, dat communicatieve instrumenten ze niet op één lijn krijgen. Een mix met andere sturingsinstrumenten is dan nodig (Prins, 2004: 33)..

In de praktijk van de lokale veiligheid wordt veel gebruik gemaakt van het communicatief instrumentarium.

Een overzicht van sturingsinstrumenten wordt in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2, Sturingsinstrumenten (Prins, 2004)

	Juridische instrumenten	Economische instrumenten	Communicatieve instrumenten
Eenzijdige instrumenten	planvorming Wet- en regelgeving beschikking	Subsidie Heffing Prijnsregulering	Beleidsvoorlichting Advies monitor
Meerzijdige instrumenten: wilsovereenstemming	Contracten Convenanten	Outputafspraken: Wederzijds geaccepteerde kengetallen Resultaatafspraken	Conferentie (bestuurlijk) Platform/overleg Notities Protocol Kwalitatieve meetinstrumenten Uitvoeringsplan projectplan

Prestaties als sturingsinstrument

De laatste jaren wordt steeds kritischer gekeken naar de prestaties die de overheid levert. Het meten door middel van prestatie-indicatoren geeft inzicht in processen. De uitkomsten hiervan kunnen aanleiding zijn om beleid aan te passen (De Bruijn, 2001). De overheid kan prestatiemetingen inzetten als economisch sturingsinstrument richting de andere actoren, anderzijds kan de maatschappij de overheid afrekenen op basis van de prestatiemetingen. In de programmabegrotingen van gemeenten worden de behaalde resultaten steeds belangrijker. Daarnaast is er een ontwikkeling te zien waarin de overheid bedrijfsmatiger gaat werken en hierin gebruik maakt van prestatieafspraken met andere actoren in verschillende beleidsvelden. Reden te meer om hier nader op in te zoomen.

Sturing met behulp van prestatie-indicatoren en prestatieafspraken

De laatste decennia is de nadruk komen te liggen op een presterende en verantwoordelijke overheid. Presteren en verantwoording afleggen zijn sleutelbegrippen geworden (zie bijvoorbeeld: van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, Dag van de Verantwoording) (Noordegraaf, 2002: 282). Voorheen was het halen van de begroting voor een overheidsinstelling belangrijker dan de vraag welke effecten door de inzet van mensen en middelen zijn bereikt. Een overheid heeft niet als doel winst te halen waardoor een eenduidig prestatie criterium voor doelmatigheid niet aanwezig is.

Prestatie-indicatoren

De overheid legt tegenwoordig rekenschap af over de behaalde resultaten van haar beleid. Output en outcome van overheidsbeleid wordt daarom steeds belangrijker. Het probleem is om deze resultaten meetbaar te maken, zodanig dat deze "prestatie-indicatoren" iets zeggen over de effectiviteit van het gevoerde overheidsbeleid (De Bruijn, 2001). Dit probleem is tweeledig. Enerzijds is het moeilijk om de resultaten überhaupt meetbaar te maken. Het betreft namelijk vaak maatschappelijke effecten die niet altijd objectief zijn vast te stellen. Anderzijds is het moeilijk, soms zelfs onmogelijk, om een causale relatie te leggen tussen het gevoerde beleid en de resultaten die met dit beleid behaald zijn. Deze resultaten worden namelijk vaak

beïnvloed door velerlei variabelen waar de overheid geen invloed op heeft (De Bruijn, 2001).

Daar waar inzicht in causale relaties ontbreekt, is de betekenis van cijfers omstreden (Noordegraaf, 2002: 286). Door dit gebrek aan inzicht kan dit instrument in het veiligheidsbeleid niet als solitair sturingsinstrument ingezet worden. Dit instrument kan wel ondersteunend werken voor de regisserende actor. Cijfers over het recidivepercentage na een bepaalde straf of behandeling zijn bijvoorbeeld objectief vast te stellen en zeggen iets over de effectiviteit van de straf of behandeling. De regisserende actor kan op basis van deze gegevens sturen door het recidivepercentage mee te wegen in de te nemen beleidsbeslissingen. Een veiligheidsmonitor zegt wellicht niet direct iets over de effectiviteit van een bepaalde activiteit die is uitgevoerd, omdat deze monitor door vele variabelen beïnvloed wordt, maar kan wel een indicatie geven over hoe de veiligheidssituatie zich in het algemeen ontwikkelt (van der Bunt, 2006: 64 - 65).

Prestatieafspraken

De achterliggende gedachte van het sturen op basis van prestatieafspraken is dat de overheid op basis van meetbare prestatie-indicatoren de resultaten van het gevoerde beleid meet en controleert of gemaakte afspraken gerealiseerd worden (De Bruijn, 2001: 16).

De uitkomsten geven de overheid een manier om te sturen. Worden de afspraken niet gerealiseerd, dan kan men bijvoorbeeld besluiten minder budget te verstrekken. Dit moet de betreffende organisaties motiveren om effectiever en efficiënter te werken. De prestatieafspraken maken het voor alle betrokken actoren duidelijk en transparant wat er van ze verwacht wordt of wat zij van de anderen mogen verwachten. Het is hierbij echter essentieel dat men overeenstemming heeft over de definiëring van de afspraken. Daar waar de afspraken weinig concreet en vaag zijn, bestaat de mogelijkheid tot eigen interpretatie. Dit kan uiteindelijk leiden tot teleurstellingen (De Bruijn, 2001: 19 – 20).

Prestatieafspraken maken het ook mogelijk om processen inzichtelijk te maken en lering te trekken uit het verloop van het proces. Hierbij wordt dit instrument niet gebruikt als afrekenmiddel, maar als leermiddel.

Door te werken met prestatieafspraken wordt de focus gericht op de output, daar waar het vaak gericht is op de input of throughput. De verantwoording van het beleid extern wordt hierdoor ook verbeterd. De overheid maakt inzichtelijk welke resultaten er bereikt zijn, niet welke beleidsplannen er geformuleerd zijn (De Bruijn, 2001).

Het maken van prestatieafspraken heeft ook een aantal nadelen.

- Organisaties kunnen zich volledig richten op de afgesproken indicatoren. Aangezien het heel lastig is, zo niet onmogelijk, om met indicatoren alle facetten van de bedrijfsvoering te meten, kan de aandacht verschuiven naar de afgesproken indicatoren terwijl dit ten koste gaat van de andere facetten. Uiteindelijk kan het zijn dat de afspraken gehaald worden, maar dat de algehele bedrijfsvoering niet is verbeterd of zelfs is verslechterd (De Bruijn, 2001).
- Daarbij speelt dit systeem manipulatie van cijfers in de hand, zodat men zonder veel moeite de afspraken haalt. *“De overheidsorganisatie verhoogt de output volgens de criteria van het systeem, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis”* (De Bruijn, 2001: 31).

- Bij het maken van prestatieafspraken wordt verondersteld dat wat afgesproken wordt een causale relatie heeft tot het (maatschappelijk) probleem dat wordt aangepakt of het gevoerde beleid. Prestatieafspraken worden vaak op een geaggregeerd niveau gemaakt. De causale relaties worden hierdoor steeds vager. De kans bestaat dat men op een gegeven moment zelf andere causale relaties gaat leggen, die er in werkelijkheid niet zijn, en men daar vervolgens op gaat sturen (De Bruijn, 2001: 34).
- Prestatieafspraken kunnen samenwerking en flexibiliteit in de weg staan. Op het moment dat er in een samenwerkingsverband iets anders gevraagd wordt dan in de prestatieafspraken is opgenomen, zal men minder snel geneigd zijn hier tijd en middelen in te steken. Mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen die zich buiten de prestatieafspraken om voordoen krijgen niet snel genoeg die aandacht die gevraagd wordt, omdat de organisatie zich heeft gericht op de afspraken (De Bruijn, 2001: 31).

3.4 Vertaling naar de praktijk

In deze paragraaf verbinden we de beschreven sturingsconcepten met de sturingsinstrumenten waardoor het beoordelingskader voor de empirie ontstaat.

In het spectrum van sturingsconcepten is de wijze waarop de overheid invloed uitoefent de bepalende factor. Bij regie is de wijze waarop de regisseur invloed uitoefent uitgesplitst naar de mate waarin de regisseur doorzettingsmacht heeft en de mate waarin de regisseur het script kan bepalen. De overheid en regisseur oefenen hun invloed uit door middel van de inzet van sturingsinstrumenten. Of een sturingsinstrument ingezet kan worden hangt ook in sterke mate af van de invloed die de overheid en regisseur hebben binnen het betreffende beleidsveld. De overheid kan bijvoorbeeld de olie-industrie niet dwingen om te investeren in het milieu, maar de overheid kan op basis van milieuwetgeving er wel voor zorgen dat de olie-industrie milieuvriendelijk produceert. De overheid kan dus de zweep wel hanteren ten aanzien van de productie en verwerking van olie, maar kan de zweep niet hanteren om investeringen in milieu af te dwingen. In het laatste geval kan de overheid wel weer “de preek” inzetten om de olie-industrie middels communicatie te bewegen in milieu te investeren. Het te hanteren sturingsconcept en de inzet van sturingsinstrumenten zijn dus afhankelijk van hoe de wetgever de overheid heeft gepositioneerd, zowel in juridische als economische zin, en de relatie die de overheid heeft ten opzichte van de betreffende andere actoren. Ditzelfde geldt voor het type regisseur dat de overheid wil zijn als zij regie gaat voeren. De relatie tussen sturingsinstrument, type regisseur en sturingsconcept hebben we geprobeerd duidelijk te maken in onderstaand schema. Hierin geven we aan op welk sturingsinstrument de nadruk ligt bij welk sturingsconcept en welk type regisseur hier bij past.

Sturingsinstrument / sturingsconcept	“de peen”	“de zweep”	“de preek”
Command and Control	Beheersingsgerichte regisseur, Uitvoeringsgerichte regisseur	Beheersingsgerichte regisseur, Uitvoeringsgerichte regisseur	
Netwerksturing	Uitvoeringsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur	Visionaire regisseur
Empowerment			Faciliterende regisseur

De beheersingsgerichte regisseur.

Doordat de beheersingsgerichte regisseur de beschikking heeft over meerdere machtsbronnen³ kan hij meerdere instrumenten inzetten om andere actoren te dwingen om mee te werken (Partners+Pröpper, 2004). De beheersingsgerichte regisseur bepaalt zowel de inhoud van het beleid als de uitvoering ervan. De macht van de regisseur is in deze erg groot, dit betekent niet per definitie dat de regisseur zich ook als centrale actor manifesteert. Op het moment dat hij met minder inzet van instrumenten af kan, zal hij in de praktijk een ander type regisseur zijn, maar wel als laatste mogelijkheid zijn doorzettingsmacht en scriptbepaling achter de hand houden. Het sturingsconcept Command and Control past daarom het beste bij de beheersingsgerichte regisseur.

De uitvoeringsgerichte regisseur

Ook de uitvoeringsgerichte regisseur heeft meerdere machtsbronnen tot zijn beschikking en kan dus meerdere sturingsinstrumenten inzetten (Partners+Pröpper, 2004). De beleidsvrijheid van de uitvoeringsgerichte regisseur is echter beperkt. Voor het maken van het beleid op de lokale situatie is hij afhankelijk van anderen. Het sturingsconcept is daarom minder allesbepalend dan Command and Control, maar neigt meer naar een sterke variant van netwerksturing. Uiteindelijk heeft de uitvoeringsgerichte regisseur wel doorzettingsmacht. Ook hier kan de praktische invulling afwijken van de invulling die de regisseur zou kunnen geven als hij met het mindere af kan.

De visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft wel een grote mate van beleidsvrijheid, maar beschikt niet over de machtsbronnen om dit beleid aan de andere actoren op te leggen (Partners+Pröpper, 2004). Het belangrijkste instrument dat de visionaire regisseur kan inzetten is zijn overtuigingskracht richting de andere actoren, oftewel de "preek". De regisseur heeft hierin geen enkele hiërarchische verhouding tot de andere actoren en moet dus volledig bouwen aan een goede samenwerking binnen het netwerk. Door aanpassing van het beleid kan hij andere actoren overtuigen samen te werken. Het concept van netwerksturing past hier het beste bij.

De faciliterende regisseur

De faciliterende regisseur heeft geen machtsbronnen tot zijn beschikking en is voor het beleid afhankelijk van de andere actoren (Partners+Pröpper, 2004). Hij kan alleen coördinerend optreden en de samenwerking binnen het netwerk bevorderen om tot een passende oplossing te komen. Op geen enkele wijze kan hij andere actoren ergens toe dwingen. Aangezien het beleid niet door de regisseur wordt bepaald, maar door de actoren in het netwerk valt dit type regisseur binnen het sturingsconcept empowerment.

Enkele kanttekeningen

Bij de theorie zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen waar in het empirisch onderzoek rekening mee moet worden gehouden:

³ Met machtsbronnen wordt hier bedoeld de invloed die de regisseur kan uitvoeren uit hoofde van zijn hiërarchische positie of de aan hem toegekende bevoegdheden (vrij naar Partners+Pröpper, 2004)

1. Het type regie dat gevoerd wordt en de sturingsinstrumenten die ingezet worden zijn afhankelijk van de relatie die de regisseur heeft ten opzichte van de andere actoren. Het kan dus zijn dat de regisseur ten opzichte van actor A geen hiërarchische verhouding heeft en alleen communicatie als instrument kan inzetten, passend bij de visionaire regisseur, terwijl hij wel een hiërarchische verhouding heeft ten opzichte van actor B. Bijvoorbeeld door wet- en regelgeving of door subsidieverstrekking (opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie). Als dit binnen hetzelfde netwerk en beleidsveld het geval is, dan is er sprake van een zekere mate van hybriditeit. Het is niet altijd mogelijk om zuiver aan te geven welk type regisseur van toepassing is.
2. In de bovenstaande tabel hebben we een relatie gelegd tussen sturingsinstrument, type regisseur en sturingsconcept. Hierin komt naar voren dat niet elk type regisseur gebruik zal maken van elk soort sturingsinstrument, omdat niet elk sturingsinstrument past bij de vorm van regie die de verschillende typen regisseurs voeren. In de tabel geven we aan op welk sturingsinstrument de nadruk zal liggen. Wij sluiten niet uit dat de manier waarop een regisseur een sturingsinstrument inzet bepalend is voor de vraag of dat het betreffende sturingsinstrument past bij het type regie dat gevoerd wordt. Het zou daarom mogelijk kunnen zijn dat uit de empirie blijkt dat een bepaald type regisseur tevens gebruik maakt van een ander soort sturingsinstrument dan nu in de tabel is weergegeven.
3. Daar waar een regisseur de beschikking heeft over sturingsinstrumenten, wil dat niet zeggen dat de regisseur alle instrumenten zal inzetten. Op het moment dat hij met minder inzet van instrumenten af kan, zal hij zich gedragen als een ander type regisseur, dan dat hij kan zijn. In de empirie zullen we daarom zowel naar de daadwerkelijk ingezette instrumenten kijken als naar wat de regisseur zou kunnen inzetten.
4. De regisseur is zich wellicht niet bewust van het feit dat hij meer instrumenten kan inzetten dan dat hij nu doet. Hij gedraagt zich dan als een andere regisseur dan dat hij zou kunnen zijn. Hier kan aan ten grondslag liggen dat de overige actoren de regisseur meer macht toeschrijven dan dat de regisseur zelf denkt te hebben.

3.5 Samenvatting

De overheid oefent invloed uit op organisaties om veiligheidsvraagstukken op te lossen en heeft daartoe een aantal sturingsconcepten voorhanden, die zich bevinden tussen Command and Control en Empowerment. De mogelijkheden van sturing worden bepaald door de sturingsinstrumenten die de overheid ten aanzien van organisaties voorhanden heeft. Wij hebben onderscheid gemaakt tussen wettelijke, economische en communicatieve instrumenten. De hedendaagse context van het openbaar bestuur kent een grote mate van onderlinge afhankelijkheden tussen organisaties en de overheid. Tegelijkertijd is de overheid vaak de eerstverantwoordelijke voor aanzetten tot oplossingen van maatschappelijke problemen. Dit brengt met zich mee dat overheden veelal kiezen voor een sturingsconcept dat rekening houdt met deze verantwoordelijkheid en

afhankelijkheden. Netwerksturing en regievoering zijn dergelijke sturingsconcepten. In de laatste twintig jaar wordt regie als sturingsconcept gepropageerd. Om regie te kunnen voeren moet voldaan zijn aan de vier regiecomponenten (Partners+Pröpper, 2004):

1. Overzicht over de gehele situatie,
2. verantwoording afleggen over het geheel,
3. uitzetten of organiseren van beleidslijnen,
4. organiseren van inzet en samenwerking.

Regie wordt in vier typen onderscheiden die worden bepaald door de mate van doorzettingsmacht en de ontwikkeling van een eigen visie en beleid (Partners+Pröpper, 2004). Als een overheid ervoor kiest om regie te voeren zal de mate waarin kan worden voldaan aan de regiecomponenten afhankelijk zijn van de context, zoals de mate van commitment van organisaties. De overheid zal ten behoeve van haar sturing ten aanzien van de betrokken organisaties keuzes moeten maken over de te gebruiken sturingsinstrumenten, waarbij een mix van sturingsinstrumenten voor de hand ligt.

Bij regievoeren zal ten aanzien van iedere organisatie in een netwerk een andere mix van instrumenten tot de mogelijkheden behoren, waardoor de vier onderscheiden regietypen in elkaar overlopen en minder zuiver van elkaar te onderscheiden zijn.

4 Lokale veiligheidszorg, onderzochte netwerken

4.1 Onderzoeksofzet en beoordelingskader

Als onderzoekscasus hebben we de aanpak van risicojeugd in de gemeente Ede gekozen. In paragraaf 4.2 schetsen wij de casus van de aanpak van risicojeugd in Ede. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk vijf de casus met behulp van het theoretisch kader van hoofdstuk drie. De ervaringen van de betrokken organisaties en de gemeentelijke beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de aanpak gebruiken we voor onze analyse. Ook maken we gebruik van ons onderzoeksrapport naar de sturing van de Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg uit 2005 dat wij hebben opgesteld in het kader van de module Sturing in de publieke sector van onze studie Bestuurskunde.

De ervaringen van de betrokken organisaties hebben we door middel van interviews verkregen, waarbij we onderscheid maken in vier perspectieven:

1. Het bestuurlijk perspectief; Hiervoor hebben we de burgemeester van de gemeente Ede en de betrokken wethouder geïnterviewd.
2. Het perspectief van de actoren met de beleidsinhoudelijke visie; hiervoor hebben we de ambtelijk regisseur en de beleidsmedewerkster van het politiedistrict geïnterviewd.
3. Het perspectief van de overige ondersteunende actoren; hiervoor hebben we de unitchef van politie en de regiomanager van Bureau Jeugdzorg geïnterviewd.
4. Het wetenschappelijk perspectief; hiervoor hebben we een organisatieadviseur benaderd, die in het kader van een promotie onderzoek heeft gedaan naar de samenwerking tussen de actoren in de Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg, dat een onderdeel is van de aanpak van risicojeugd.

Wij starten onze analyse door na te gaan welk sturingsconcept door de gemeente wordt gehanteerd ten aanzien van het netwerk van organisaties. Zowel de gemeentelijke intentie als de percepties van de betrokken organisaties worden door ons in beeld gebracht. Wij gebruiken daarvoor de interviews en de bovengenoemde documenten. Om het gebruikte sturingsconcept te achterhalen kijken we naar de wijze waarop de gemeente invloed uitoefent, met behulp van de volgende indicatoren:

- Is er sprake van top down sturing: bepaalt de gemeente wat de organisaties doen? Is er sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie?
- Faciliteert de gemeente de organisaties: is er sprake van zelforganisatie en zelfsturing door de betrokken organisaties?
- Stuurde de gemeente op het proces van samenwerking?
- Stuurde de gemeente zowel op samenwerking als op inhoud?

Vervolgens onderzoeken we welke sturingsinstrumenten de gemeente per organisatie in kan zetten en aansluitend welke daadwerkelijk door de gemeente worden benut. Daarvoor gebruiken we twee indicatoren:

- Mag het?
- Heeft het effect?

Met behulp van de indicator “mag het” krijgen we inzicht in de juridische sturingsmogelijkheden van de gemeente ten opzichte van een individuele organisatie. De “effect” indicator geeft inzicht in de beïnvloedbaarheid van de organisaties door economische en communicatieve instrumenten.

De door de gemeente in de praktijk gehanteerde instrumenten delen we in met behulp van tabel twee op pagina 31. Zo ontstaat een beeld van mogelijke onbenutte mogelijkheden om de betrokken organisaties aan te sturen.

Aansluitend gaan we na in welke mate door de gemeente wordt voldaan aan de criteria van de vier regiecomponenten:

- Overzicht over de gehele situatie
- Verantwoording afleggen over het geheel
- Uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
- Organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

Op deze wijze krijgen we inzicht of de gemeente de juiste activiteiten verricht om regie te kunnen voeren in de aanpak van risicojeugd. Tenslotte gaan we na welk type regie het meest voor de hand ligt. Dit doen we met behulp van de indicatoren:

- Doorzettingsmacht: biedt het wettelijk- en beleidskader van de rijksoverheid voldoende bevoegdheid aan de gemeente om uiteindelijk te bepalen wat er gaat gebeuren;
- Eigen script: spreekt de gemeente uit wat ze wil en krijgt ze de andere partijen erachter.

Tenslotte kunnen we op basis van de genoemde indicatoren de vraag beantwoorden hoe effectief de gevolgde aanpak is en of er andere sturingsconcepten dan regie mogelijk zijn.

De relatie met al bestaand empirisch onderzoek

Op het gebied van regievoering cq netwerksturing in het integraal veiligheidsbeleid is inmiddels een aantal empirische onderzoeken uitgevoerd. Wij willen in dit rapport twee onderzoeken bespreken waaraan we het empirisch materiaal uit de Edese casus kunnen spiegelen. Het betreft een onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven (2004) naar samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg en een afstudeerscriptie van Natascha Baaij (2004) over prestatieafspraken in het wijkgerichte veiligheidsprogramma van Rotterdam.

Beide onderzoeken beschrijven samenwerkingsvormen tussen gemeenten en andere maatschappelijke organisaties op het gebied van integrale veiligheid. Terpstra en Kouwenhoven doen dit aan de hand van een achttal casussen in verschillende gemeenten, waarbij sprake is van meer of mindere mate van samenwerking en complexiteit. Baaij behandelt het veiligheidsbeleid in de wijk “Het Oude Noorden” in Rotterdam waarbij de sturing van het veiligheidsbeleid is gebaseerd op het maken van prestatieafspraken. In onze analyse zullen we uit de ervaringen van deze onderzoeken putten om de bijzonderheden in de Edese casus te belichten of opmerkelijke overeenkomsten te benoemen.

4.2 Jeugdoverlast in Ede

Inleiding

De gemeente Ede heeft in 1998 naar aanleiding van ernstige overlast van jongeren in een projectmatige aanpak samenwerking gezocht met diverse instanties die hun werkterrein hebben op het gebied van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Het project is beëindigd in 2000 omdat de overlast op straat drastisch verminderde en er structurele voorzieningen waren getroffen, waaronder de instelling van een structureel justitieel casusoverleg dat zich met schoolspijbelaars en criminele jeugd bezighield.

Na een periode van relatieve rust was in 2003 sprake van een aanzienlijke toename van overlast van jongeren, die regelmatig in contact kwamen met politie en justitie, doordat zij, veelal in groepsverband, crimineel en overlastgevend gedrag vertoonden. Het ingezette beleid, dat zowel een preventief als een repressief karakter had, bleek niet voldoende samenhang te hebben en bevatte te weinig aanbod van activiteiten voor jongeren in hun vrije tijd (Gemeente Ede, 2003).

Genomen maatregelen

Door de gemeente is in 2003 gezocht naar maatregelen die aanvullend waren aan bestaande jongerenactiviteiten en bestaande samenwerking en afspraken tussen de diverse instellingen die zich met overlastgevende en criminele jeugd bezighouden. In overleg met deze organisaties heeft het college van Burgemeester en Wethouders in het najaar van 2003 een actieplan met tien maatregelen vastgesteld (Gemeente Ede, 2003). Naast een groter aanbod van jongeren activiteiten was een van de maatregelen de uitbreiding van één wijk naar heel Ede van een overleg Jeugd- en veiligheid waarin problemen van jongeren ouder dan twaalf jaar en gezinnen vroegtijdig worden gesignaleerd en in onderlinge afstemming worden aangepakt (Gemeente Ede, 2003). Deelnemers zijn de jeugdcoördinator van de politie en de gebiedsagent, Het Jeugdpreventieteam van Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, de leerplichtambtenaar en het buurtcentrum. Het voorzitterschap ligt bij de gemeente. Ten behoeve van het Jeugd- en veiligheidsoverleg heeft de gemeente twee jongerenwerkers aangesteld die in direct contact staan met probleemjongeren.

Daarnaast vond sinds 2002 onder voorzitterschap van de wethouder Jeugdbeleid het Overleg Jeugdbeleid plaats, met een frequentie van tweemaal per jaar. Dit overleg zou een prominentere rol gaan spelen in de aanpak van risicojeugd. Het doel van dit overleg is onderlinge afstemming van beleid tussen de gemeente en andere verantwoordelijke partijen op het gebied van jeugdbeleid, het signaleren van knelpunten in de uitvoering en het oplossen hiervan (Gemeente Ede, 2003). Deelnemers zijn namens de gemeente de sector Welzijn en de afdeling Algemene en Juridische Zaken (belast met openbare orde en veiligheid), Welstede (de welzijnsorganisatie in Ede), jeugdcoördinator politie, Bureau Jeugdzorg, kinderopvang, GGD, Kruiswerk, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, Openbaar Ministerie en het voortgezet en beroepsonderwijs. Na een kleine twee jaar blijkt dat veel organisaties operationeel medewerkers laten deelnemen in plaats van managers met beslissingsbevoegdheid, waardoor het Overleg het karakter kreeg van elkaar informeren en er van besluitvorming niets

meer terecht kwam. Mede om deze reden heeft het college van burgemeester en wethouders in september 2004 besloten om het Overleg te beëindigen. Met ingang van deze datum nemen de wethouder Jeugdzaken en de regiomanager van bureau Jeugdzorg deel aan de Regiegroep risicojongeren, dat een overleg op bestuurlijk niveau is, waarin besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot de verschillende beleidsinitiatieven op het gebied van risicojeugd (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005).

Om de samenwerking tussen de verschillende partners en de samenhang tussen de te nemen maatregelen ten aanzien van de risicojeugd te bevorderen heeft de politie in december 2003 het initiatief genomen om de Regiegroep op te richten (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). Aan de Regiegroep nemen namens de gemeente deel de burgemeester, de wethouder Jeugdbeleid en het hoofd van de afdeling Algemene en Juridische Zaken. Voorts zitten in de Regiegroep de districtschef van de politie, de chef van de politie-unit, het hoofd van de Regionale Inlichtingendienst van de politie, afwisselend de gebiedsofficier van Justitie of de jeugdofficier en de regiomanager van Bureau Jeugdzorg afgewisseld door de unitmanager van de jeugdreclassering. De sector Welzijn heeft besloten niet deel te nemen aan de Regiegroep omdat het over openbare orde, veiligheid en criminaliteit gaat (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005).

Indeling in doelgroepen van beleid

De politie heeft in Ede een indeling gemaakt in groepen jongeren met betrekking tot crimineel-, hinderlijk- en overlastgevend gedrag (Gemeente Ede, 2003). Daarbij zijn de jongeren als groepen en individuen, evenals de onderlinge verbindingen binnen deze groepen en personen, in kaart gebracht, waarbij tevens is vastgelegd welke ongewenste activiteiten de betreffende jongeren uitvoeren. Dit geeft zowel inzicht in de interactiepatronen tussen individuen als in de activiteiten van de individuen. De grootste groep risicojongeren zijn gekwalificeerd als hinderlijk en plegen geen of lichte criminele handelingen. De overlastgevende groep veroorzaakt meer overlast in de openbare ruimte, valt mensen lastig en laat zich door criminele jongeren meeslepen in het avontuur en het snelle geld (Gemeente Ede, 2003; Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). De getroffen maatregelen zijn gericht op zowel de hinderlijke als de overlastgevende jeugd. Zo vormen ook beide groepen de doelgroep van het Jeugd- en veiligheidsoverleg. Ten aanzien van de jongeren die zich bij herhaling crimineel gedragen, de zogenaamde harde kern jongeren, is besloten tot een repressieve aanpak door politie en justitie (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). De behandeling van de harde kern jongeren wordt besproken in het Justitieel Casusoverleg, waaraan naast de jeugdcoördinator politie en jeugdofficier van justitie ook de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering deelnemen.

Een taai probleem

In april 2004 (ongeveer zes maanden na de start) zijn er nog weinig concrete resultaten te melden (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). De Regiegroep komt op basis van politie-informatie tot het inzicht dat er sprake is van een categorie jongeren (kruispuntverdachten) die zich laat meeslepen door criminele jongeren en die een “heldenstatus” hebben bij hinderlijke en overlastgevende jongeren. Zij vormen een groot gevaar voor het afglijden van een groter aantal risicojongeren naar criminaliteit en bovendien blijken zij een drempel op te werpen voor deelname door

risicjongeren aan het activiteiten aanbod. Alle Regiegroepleden zijn van oordeel dat deze kruispuntjongeren nog uit de criminele sfeer gehaald kunnen worden en toegeleid moeten worden naar een opleiding of naar werk (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). Bij geen van de aanpak van risicojeugd betrokken actoren bestaan ideeën hoe dat te doen. De Jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming en enkele andere deelnemers aan het Jeugd- en veiligheidsoverleg vragen zich zelfs af of het beeld dat door de politie-eenheden wordt geschetst wel klopt (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). Er is sprake van een verschil van inzicht over de juiste aanpak. De Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering richten zich in hun werkzaamheden op het individu, wat in hun institutionele kader van het jeugdstrafrecht passend is. De overige partijen voelen meer voor een aanpak waarin niet uitsluitend de jongere maar ook de onderlinge verhoudingen in de groep waarin hij deelneemt centraal staat (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005; interviews ambtelijk regisseur en politie beleidsmedewerkster).

Een oplossing?

De districtschef van de politie is in het voorjaar van 2004 in contact gekomen met Justitieel Pedagogisch Centrum De Sprengen en Stichting Bredervoort, een organisatie voor geïndiceerde jeugdzorg voor jongens en meisjes met complexe zorgvragen. Bredervoort wordt gesubsidieerd door de provincie Gelderland. De Sprengen en Bredervoort hebben op verzoek van de provincie een werkwijze ontwikkeld, de Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg (hierna: WJJ), die voorziet in een intensieve behandeling en begeleiding van overlastgevende en criminele jeugd. De werkwijze is in de Regiegroep gepresenteerd en uitvoerig besproken (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005). De Regiegroep was van mening dat dit een goede aanvulling op de al bestaande maatregelen zou zijn. Vervolgens heeft de gemeente gesprekken gevoerd met alle betrokken actoren om na te gaan in hoeverre er draagvlak was voor de WJJ en of actoren bereid waren actief mee te werken aan de uitvoering. Daarnaast heeft de gemeente de benodigde financiën bij de provincie Gelderland aangevraagd. De provincie was bereid om een groot deel van de kosten te betalen, onder voorwaarde dat de gemeente de regie op zich nam (Lotte en Maat, 2006).

Uit de inventariserende gesprekken kwam naar voren dat Bureau Jeugdzorg de hoeveelheid jongeren die via de WJJ behandeld kon worden (dertig in twee jaar) niet in verhouding vond staan tot de enkele duizenden overige jongeren die ook tot haar doelgroep behoort. Daarnaast beschikte Bureau Jeugdzorg ook al over een Jeugd preventieteam, dat bij dringende zaken onmiddellijk hulp kan bieden. Bureau Jeugdzorg gaf aan de uitvoering van de WJJ niet te zullen ondersteunen noch te hinderen (Lotte en Maat, 2006). De unit jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg deelde mee dat indien zij vanuit hun professionaliteit van mening zijn dat de WJJ een goede oplossing is voor een jongere, dat zij dat dan aan de Officier van Justitie zullen voorleggen als gewenste maatregel. Maar de jeugdreclassering had al een eigen instrument, Intensieve Trajectbegeleiding (ITB), dat naar hun mening zeer geschikt was voor probleemjongeren waaronder dit type kruispuntjongeren (Lotte en Maat, 2006). De sector Welzijn vroeg zich af of de WJJ meerwaarde had ten opzichte van de al in gang gezette maatregelen en vond de WJJ een repressief instrument van politie, AJZ en Burgemeester. In juni 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om de pilot van deze nieuwe werkwijze, de Wijkgerichte

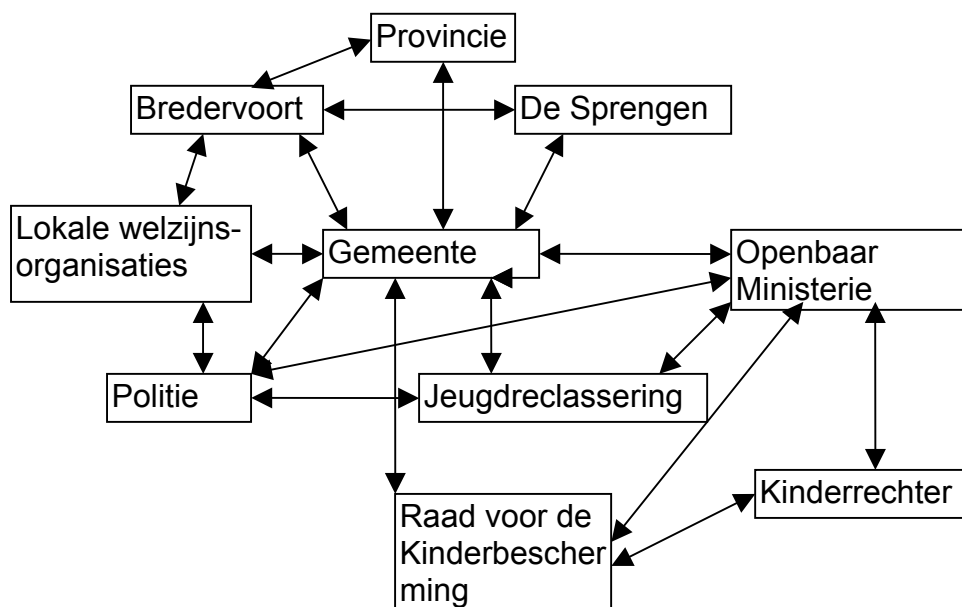
Justitiële Jeugdzorg, in Ede te gaan draaien voor de duur van twee jaar (Gemeente Ede, 2006).

Wat houdt wijkgerichte justitiële jeugdzorg in?

Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg is bedoeld voor criminele- en risicojongeren van twaalf tot achttien jaar. Het kader van de aanpak is gedwongen; strafrechtelijk of civielrechtelijk. De aanpak wordt opgelegd door de Kinderrechter of de Officier van Justitie. Jongeren worden bij de start voor een korte tijd buiten de wijk geplaatst op één van de twee locaties van De Sprengen. Strafrechtelijk geplaatste jongeren starten met de aanpak tijdens detentie. Na een detentie van enkele weken gaat de jongere met toestemming van de Kinderrechter naar huis en start de begeleiding. De begeleiding in de wijk duurt maximaal één jaar en is gefaseerd (Gemeente Ede, 2006). Een jongere heeft door zijn gedrag en inzet invloed op hoe snel hij door een fase heen gaat. De intensiteit van de begeleiding van de jongere in de wijk is hoog; er is zo goed als dagelijks contact met de jongere. Ook met de ouders, school/werk, voorzieningen in de vrije tijd is intensief contact. De begeleiding van de jongeren en hun netwerk wordt uitgevoerd door een team van Bredervoort dat vanuit de wijk werkt (Gemeente Ede, 2006).

Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg wordt vormgegeven in samenwerking met en met gebruikmaking van de aanwezige voorzieningen, organisaties en overlegvormen in de wijk. Dit geldt zowel voor voorzieningen in het lokale jeugdbeleid, (buurthuizen, scholen, programma's voor dagbesteding en mogelijkheden voor activiteiten in de vrije tijd) als voor voorzieningen van geïndiceerde jeugdzorg of vanuit de jeugdreclassering (Gemeente Ede, 2006).

De WJJ wordt uitgevoerd binnen een netwerk waarin verschillende actoren deelnemen. Schematisch kan het WJJ-netwerk als volgt worden weergegeven:



Aansturing en uitvoering

De aanpak van jeugdoverlast is onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid van Ede. Het integraal veiligheidsbeleid is beschreven in een veiligheidsprogramma, waarin visie, structuur en activiteiten op verschillende veiligheidsthema's zijn beschreven (Ede, 2007). Voor de aansturing van het integraal veiligheidsbeleid is een integraal veiligheids- en leefbaarheidsoverleg ingesteld, waarin het voltallige college van burgemeester en wethouders, de sectordirecteuren van de gemeente, het hoofd algemene en juridische zaken in zijn functie van programma manager veiligheid, Brandweercommandant en unitchef van de politie evenals directeuren van de belangrijkste maatschappelijke organisaties deelnemen (Ede, 2007).

Jeugdoverlast is één van de thema's van het veiligheidsprogramma en heeft verbanden met beleid op het gebied van jeugd, scholing en zorg. Specifiek voor de aanpak van jeugdoverlast zijn naast het algemene sturingsoverleg twee stuurgroepen waarin de gemeente Ede de verbindende schakel is:

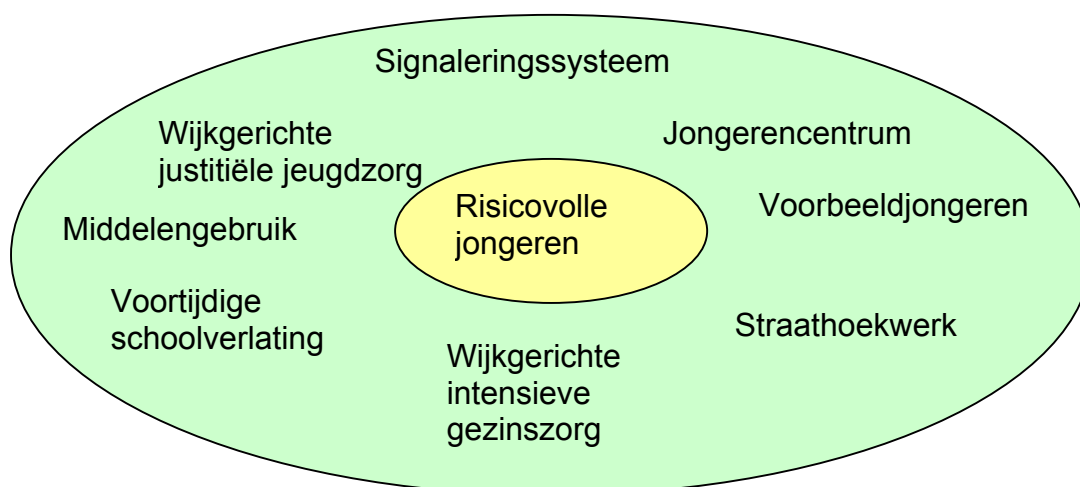
1. De Regiegroep: De Regiegroep volgt de ontwikkelingen en voortgang in de aanpak van risicojeugd en heeft de sturing gericht op de samenwerking tussen de deelnemende organisaties en de samenhang met de overige ingezette maatregelen. In de Regiegroep worden besluiten genomen welke type jongeren tot de doelgroepen behoren, de voortgang in de WJJ, worden de ontwikkelingen in de doelgroepen besproken en knelpunten in de samenwerking tussen organisaties, en worden afspraken gemaakt welke organisaties activiteiten in gang zetten.
2. De stuurgroep WJJ: deze stuurgroep is specifiek voor de WJJ opgericht, waarin de Sprengen, Bredervoort en de provincie deelnemen. Ook de gemeentelijk regisseur woont de stuurgroep bijeenkomsten bij. Deze stuurgroep heeft de focus op de ontwikkeling van de methodiek, het aantal behandelde jongeren en de samenwerking met andere organisaties. Daarnaast is er enkele malen per jaar contact tussen de burgemeester en de leden van de stuurgroep WJJ.

De uitvoering van de jeugdoverlast wordt in twee netwerken gecoördineerd:

1. Het Jeugd- en veiligheidsoverleg; In dit overleg wordt besproken welke aanpak men voor welk individu of welke doelgroep gaat inzetten. De WJJ is een van de mogelijke middelen die ingezet kan worden. Dit overleg functioneert als leverancier voor de WJJ.
2. De WJJ-wijkoverleggen; Hierin wordt de voortgang van de jongeren die zijn doorgeleid naar de WJJ besproken. Deze overleggen staan onder leiding van de gemeentelijk regisseur.

De afdeling Algemene en Juridische Zaken van de gemeente regisseert de implementatie en uitvoering van de WJJ en neemt daarom deel aan de genoemde gremia. Sommige actoren zijn vertegenwoordigd in meerdere gremia. De overige actoren hebben zitting in slechts één gremium. Het is aan de gemeente Ede om deze actoren en gremia op elkaar af te stemmen.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de activiteiten die de gemeente Ede ontplooit ten aanzien van risicojeugd.



5 Vorm en inhoud van de regierol in Ede

5.1 Wijze van sturen: het sturingsconcept

De gemeente is in 2003 geconfronteerd met ernstige vormen van jeugdoverlast. De getroffen maatregelen bleken onvoldoende effectief tegen de nieuwe vormen van overlast. Er was sprake van een onvoldoende gecoördineerde aanpak. Ambtelijk en bestuurlijk bestond consensus dat de gemeente het primaat had om de overlast te beteugelen door de samenwerking tussen diverse organisaties die zich met risicojeugd bezighouden te bevorderen. In tegenstelling tot de eerder getroffen maatregelen wenste de gemeente een verbinding te leggen tussen de preventieve en de repressieve jeugdzorg. Beide typen werden in gesloten circuits door een beperkt aantal partijen verzorgd, maar een goede verbinding ontbrak (Ede, 2003).

Hoewel de gemeente in het actieplan vrijwel uitsluitend uitbreiding van activiteitenaanbod heeft voorgesteld lag het zwaartepunt van de gemeentelijke inspanningen op de coördinatierol (Gemeente Ede, 2005). De gemeente was zich bewust van haar beperkte hiërarchische sturingsmogelijkheden ten opzichte van andere organisaties en heeft om die reden gekozen voor een netwerkbenadering.

De burgemeester zegt hierover:

“nee, er is geen hiërarchie aanwezig, vooral netwerksturing wordt ingezet. Alles berust op commitment. Per partij verschilt de sturing. Met de politie worden afspraken gemaakt op basis van wederzijds belang. Met de Jeugdreclassering kan dat alleen op basis van overtuiging.”

Ook de wethouder Jeugdbeleid is daar helder over:

“Het sturen is vooral een zaak van duwen en trekken, de gemeente neemt veel initiatieven. Er is geen sprake van hiërarchie, eerder van netwerksturing. Als je op je taken en bevoegdheden gaat staan, dan val je er vanaf. Het gaat erom dat partijen willen staan voor hetzelfde doel, dat er trouw is in de samenwerking.”

De unitchef van de politie is van mening dat op de ambtelijke organisatie en de politie strakker wordt gestuurd dan op andere partijen, maar dat sturing vooral via afspraken plaatsvindt:

“Er werden afspraken gemaakt die geacht werden nagekomen te worden. AJZ en de politie zijn loyale uitvoerders. De burgemeester stuurt strak op deze partijen, maar veel vrijblijvender op de andere organisaties. De burgemeester stuurt als voorzitter van de Regiegroep vooral hiërarchisch op de eigen gemeentelijke organisatie. Hij weet ten opzichte van de politie de afspraken te maken en via de bilaterale overleggen houdt hij de voortgang bij. Sturing vindt ook plaats doordat het veiligheidsplan van de gemeente en het werkplan van de politie synchroon zijn. Voorts wordt in het districtsoverleg ook het politiebeleid vastgesteld.”

Het was de politie die het initiatief nam om een stuurgroep op te richten die gericht was op de coördinatie van activiteiten van de belangrijkste partijen bij de aanpak van risicojeugd. De gemeente meende aanvankelijk dat coördinatie op dit thema via het Integraal Veiligheidsoverleg en het Overleg Jeugdbeleid voldoende tot stand zou komen. Geleidelijk is de aansturing via de Regiegroep bij de gemeente terecht gekomen (Gemeente Ede, 2003).

De beleidsmedewerkster van de politie:

“De politie is de aanpak gestart met de intentie om de regie aan de gemeente over te dragen. De gemeente was vanaf het begin zeer actief. De politie wilde het zo breed mogelijk optuigen, voorbij het veiligheidsvraagstuk. Toch is de Regiegroep met een beperkt aantal partijen gestart en is de invalshoek vooral veiligheid. Het jeugdbeleid is niet verbonden.”

De burgemeester:

“Als je de aanpak van risicojeugd in het bredere kader van het lokale veiligheidsbeleid plaatst, is het logisch dat de gemeente de regie op zich neemt.”

Voor de coördinatie van de uitvoering besloot de gemeente tot uitbreiding van het bestaande Jeugd- en veiligheidsoverleg voor de gehele gemeente in plaats van voor één wijk. In dit overleg nam zij zelf de regie in handen en werd de nadruk gelegd op de samenloop en opvolging van activiteiten van partijen (Gemeente Ede, 2003).

De gemeentelijke aansturing van de WJJ

Bij de introductie van de WJJ in 2004 heeft de gemeente met alle organisaties die van belang zijn voor de implementatie en uitvoering van de WJJ bilaterale gesprekken gevoerd en is de WJJ nadrukkelijk op de agenda van de Regiegroep opgevoerd. Het Jeugd- en veiligheidsoverleg wordt gebruikt als bron van jongeren die in aanmerking komen voor een WJJ-maatregel.

Uit een gesprek met de ambtelijk regisseur en een opgesteld overzicht van percepties, doelen en belangen (Lotte en Maat, 2006) blijkt dat de deelnemende politieonderdelen, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdofficier van justitie, de Kinderrechters, de provincie en de burgemeester de WJJ als een goed middel zien om hun doelen te bereiken. Hoewel de wethouder Jeugdzaken de WJJ niet omarmde heeft het college van Burgemeester en Wethouders in juni 2004 besloten om de pilot in te voeren.

De gemeente is vanaf oktober 2004 nadrukkelijk in de uitvoering van de WJJ betrokken doordat de ambtelijk regisseur voorzitter is geworden van het Jeugd- en veiligheidsoverleg en van de WJJ-wijkoverleggen en deelneemt aan de WJJ stuurgroep (Ede, 2006). De gemeente heeft op deze wijze meer invloed uit kunnen oefenen op de doorstroming van jongeren naar de WJJ. De nadruk op de WJJ heeft als nadeel dat andere activiteiten gericht op aanpak van risicojeugd niet van de grond komen of onderbelicht blijven.

De onderzoeker/organisatieadviseur:

“De ambtelijk regisseur bemoeit zich ook met individuele casussen van jongeren. Dat is zowel de kracht als de zwakte. De gemeente wordt teveel inhoudelijk partij. Het WJJ-project is krachtig gestuurd door de gemeente.”

Ook Bureau Jeugdzorg is van mening dat de gemeente teveel in de uitvoering actief is:

“Bureau Jeugdzorg ziet graag dat de gemeente vanuit een visie op doelen stuurt. Dat kan de gemeente niet alleen terwijl de gemeente wel de neiging heeft het allemaal zelf te doen. De gemeente kan beter sturen op doelstellingen dan door zelf de uitvoering ter hand te nemen.”

Samenvattend beeld

De gemeente en de relevante organisaties zien netwerksturing als meest logische sturingsconcept. Ook waar hiërarchische sturing van partijen mogelijk is, zoals bij de politie wordt de voorkeur gegeven aan netwerksturing. Uitsluitend de aansturing van de ambtelijke organisatie vindt hiërarchisch plaats. De netwerksturing door de gemeente werd scherp waarneembaar bij de introductie van de WJJ in 2004 toen de gemeente de rol van netwerkmanager in de uitvoering van de WJJ op zich heeft genomen. De nadruk van de gemeentelijke inspanningen is later op de instroom van jongeren op de WJJ komen te liggen, waardoor andere activiteiten zijn onderbelicht.

5.2 Sturingsinstrumenten, mogelijkheden en gebruik

De gemeente heeft met iedere deelnemer in het netwerk een andere (bilaterale) relatie, waardoor in de eerste plaats bekeken moet worden of en op welke wijze de gemeente de individuele deelnemers beïnvloedt. Wij zullen daarom per deelnemer nagaan welke instrumenten de gemeente kan inzetten, of de gemeente invloed uitoefent en op welke wijze dat gebeurt.

Welke instrumenten zijn voorhanden?

Gemeente - De Sprengen en Bredervoort

De gemeente heeft geen wettelijke bevoegdheden waarmee zij De Sprengen en Bredervoort kan aansturen. Beide organisaties dragen hun eigen kosten van de uitvoering of worden al extern gefinancierd, waardoor ook de mogelijkheid van sturing door middel van subsidiëring afvalt. Wat overblijft zijn wederzijds geaccepteerde resultaatafspraken of communicatieve instrumenten (Ede, 2006).

Gemeente - provincie

De provincie heeft een wettelijke kerntaak op het gebied van jeugdbeleid en de aanpak van risicojeugd. Vanuit die kerntaak is de provincie bijvoorbeeld verplicht er zorg voor te dragen dat per provincie één Bureau Jeugdzorg werkzaam is, dat in stand wordt gehouden door een stichting die door de provincie wordt gesubsidieerd (AEF, 2006: 43). De gemeentelijke bemoeienis met risicojeugd was tot 1 januari 2007 niet wettelijk beschreven en berustte uitsluitend op de autonome bevoegdheden van de gemeente. Deze constellatie leidt ertoe dat bij de aanpak van risicojeugd de provincie al snel een sturende rol inneemt.

Gemeente - politie

Tussen de burgemeester en de politie bestaan wettelijke sturingsinstrumenten. De burgemeester van Ede is geen korpsbeheerder, maar treedt wel op als plaatsvervanger waardoor hij deelneemt in het dagelijks bestuur van de politieregio. Langs deze weg heeft hij meer mogelijkheden tot beïnvloeding van het regionaal beleidsplan, de formatie en de begroting dan andere burgemeesters van gemeenten in de politieregio. Alle burgemeesters en de (hoofd)officier van justitie vormen samen het Regionaal College dat jaarlijks de organisatie, formatie, begroting, jaarrekening beleidsplan en jaarverslag vaststelt. De burgemeester van Ede is tevens voorzitter van het districtsoverleg, het wettelijk voorgeschreven “driehoeksoverleg” tussen het hoofd van het territoriaal onderdeel van de politie, de officier van justitie en burgemeesters van de districtsgemeenten. In het districtsoverleg wordt besloten over de inzet van personeel, materieel en middelen van het politiedistrict. Daarnaast heeft

de burgemeester het gezag over de politie voor zover het gaat om de handhaving van de openbare orde. De gemeentewet biedt de burgemeester diverse bevoegdheden om maatregelen te nemen tegen overlast en de politie met de uitvoering te belasten (AEF, 2006: 37).

Gemeente - Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming valt onder het Ministerie van Justitie. Er is geen juridische of economische relatie tussen de gemeente en de Raad.

De gemeente heeft voor de deelname in het Jeugd- en veiligheidsoverleg een juridisch instrument in de vorm van een convenant ontworpen (Ede, 2003). Het convenant voorziet in reguliere deelname aan dit overleg. Er zijn geen andere afspraken in gemaakt. In de WJJ heeft de gemeente uitsluitend de mogelijkheid om via overleg de Raad te beïnvloeden.

Gemeente - Bureau Jeugdzorg/Jeugdreclassering

Tussen de gemeente en bureau Jeugdzorg bestaat geen directe sturing. Wel heeft de gemeente een rol bij de totstandkoming van het beleidskader voor de jeugdzorg door vooraf aan te geven welke inzet van taken en voorzieningen voor jeugdigen zij wensen. Voorts wordt het college van burgemeester en wethouders geconsulteerd over de omvang van de taakinvulling van het Bureau Jeugdzorg voor zover het gaat om het verstrekken van advies en voorlichting over opgroei- en opvoedingsvragen (AEF, 2006, 43).

Gemeente - lokale welzijnsorganisaties

Met de lokale welzijnsorganisaties bestaat vaak een subsidierelatie, waardoor de gemeente in staat is rechtstreeks te sturen op producten.

Gemeente - Openbaar Ministerie

Tussen de gemeente en het Openbaar Ministerie bestaat een op de Politiewet gebaseerd formeel overleg. In Ede heeft de burgemeester structureel overleg met de politie en de gebiedsofficier van Justitie in het districtsoverleg, waar ook de overige vijf gemeenten in het politiedistrict aan meedoen. De gemeente heeft geen wettelijke bevoegdheden om het Openbaar Ministerie aan te sturen (AEF, 2006: 39).

Gemeente - kinderrechters

Met de kinderrechters bestaat geen formele of informele sturingsrelatie.

Samenvattend beeld

In de onderstaande tabel geven we een overzicht van de sturingsinstrumenten die door de gemeente ingezet kunnen worden in de aanpak van risicojeugd.

Sturings-instrumenten / T.a.v. Actoren	De peen (economische sturingsinstrumenten)	De zweep (juridische sturingsinstrumenten)	De preek (communicatieve sturingsinstrumenten)
De Sprengen	Nee	Nee	Ja, convenanten, overleg, prestatieafspraken
Bredervoort	Nee	Nee	Ja, convenanten, overleg, prestatieafspraken
Politie	Ja, extra gelden	Ja, gemeentewet, politiewet	Ja, bijvoorbeeld districtoverleg
Provincie Gelderland	Nee	Ja, echter door de provincie richting andere actoren	Ja, convenanten, overleg
RvdK*	Nee	Nee	Ja, overleg
Bureau Jeugdzorg	Nee, wellicht prestatieafspraken mogelijk	Nee	Ja, overleg, beleidskader
Openbaar ministerie	Nee	Nee	Ja, bijvoorbeeld districtoverleg
Locale organisaties	Ja, subsidies	Ja	Ja, overleg
Kinderrechter	Nee	Nee	Ja, overleg

*Raad voor de Kinderbescherming

Uit deze tabel blijkt dat de gemeente voornamelijk door middel van de communicatieve sturingsinstrumenten kan sturen. Er zijn slechts beperkte sturingsmogelijkheden op economisch en juridisch vlak. Er bestaat een mogelijkheid om prestatieafspraken te maken met de instanties die betrokken zijn bij de praktische uitvoering van de WJJ. De vraag is of dit geaccepteerd wordt door de andere actoren, aangezien dit geen verplichting voor hen is. Aangezien er ook geen sprake is van subsidie en er ook geen mogelijkheden zijn tot subsidiëring is dit instrument als communicatief te beschouwen.

Welke instrumenten zijn daadwerkelijk gebruikt?

Gemeente - De Sprengen en Bredervoort

In de praktijk blijkt een mix van sturingsinstrumenten te worden ingezet. Er is sprake van regelmatig bestuurlijk overleg tussen De Sprengen, Bredervoort en de provincie Gelderland over de voortgang en knelpunten bij de uitvoering van de WJJ. De ambtelijk regisseur neemt regelmatig deel aan deze overleggen, maar de gemeente is er bestuurlijk niet bij betrokken. De ambtelijk regisseur zit het WJJ-wijkoverleg voor waarin de voortgang van de behandeling van individuele jongeren wordt besproken evenals knelpunten die ontstaan in het werkproces. Daarnaast heeft de ambtelijk regisseur regelmatig overleg met de ambtenaar van de provincie die voor de WJJ ambtelijk verantwoordelijk is (Ede, 2006; interview ambtelijk regisseur).

Voor de WJJ pilot zijn afspraken gemaakt tussen deze vier partijen over de inhoud en het proces die in diverse werkdocumenten zijn weergegeven. Onder andere zijn langs deze weg de vier doelstellingen van de WJJ vastgelegd in een uitgewerkt beleidsplan over de WJJ dat is opgesteld door Bredervoort, De Sprengen en de

gemeente. De partijen hebben geen overeenkomst of convenant gesloten waarin de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Bredervoort, De Sprengen en de gemeente ervaren de afspraken als bindend (Ede, 2006). Tussen de provincie en Bredervoort en tussen de provincie en de gemeente bestaan subsidierelaties op basis waarvan de provincie beslissingsmacht heeft over de voortzetting van de WJJ. De provincie gebruikt de subsidierelatie om eisen te stellen aan Bredervoort aan de beschrijving van de methodiek en de overdraagbaarheid van de WJJ (ambtelijk regisseur). De provincie eist van de gemeente dat ze de regierol op zich neemt en dat ze ambtelijke capaciteit daarvoor beschikbaar stelt (Ede, 2005).

De vier partijen beïnvloeden elkaar door het formuleren van de doelstellingen in notities en door overleg over de voortgang bij het behalen van de doelstellingen (Ede, 2006; Van Delden, 2006).

Tussen deze partijen bestaat geen verschil van inzicht over de doelstellingen en ieders inbreng. Beïnvloeding door de gemeente gebeurt op operationeel niveau door de ambtelijk regisseur door middel van afstemming en overleg. Enkele doelstellingen lenen zich uitsluitend voor kwalitatieve toetsing terwijl bijvoorbeeld het aantal jongeren dat in behandeling is kwantitatief gevolgd kan worden (Ede, 2006). De gemeentelijk regisseur maakt gebruik van meezijdige communicatieve instrumenten door deelname in de overleggen en het gebruik van meetinstrumenten.

Gemeente - provincie

De gemeentelijke kosten van de WJJ worden grotendeels uit subsidies van de provincie betaald, voor een deel uit een afzonderlijke subsidie (inrichting van een expertgroep en een bijdrage aan de kosten van ambtelijke inzet) en voor een deel uit een subsidie dat in het kader van het stedelijk ontwikkelingsprogramma is verstrekt (Ede, 2006). De gemeente heeft voor de laatste subsidie een contract gesloten met de provincie en rapporteert regelmatig over de voortgang van het programma. Over de subsidie die specifiek voor de WJJ uitvoering is verstrekt vindt jaarlijks een rapportage plaats aan de provincie (ambtelijk regisseur). De provincie heeft onder andere als eisen gesteld dat de gemeente de regierol op zich zou nemen, dat de WJJ na twee jaar geëvalueerd zou worden en dat tijdens de uitvoering van de WJJ gebruik gemaakt wordt van een groep van experts op het gebied van risicojeugd (Ede, 2006). Aan deze eisen wordt door de gemeente voldaan. Tussen de provincie en de gemeente vindt regelmatig ambtelijk overleg plaats over de voortgang en de opgetreden knelpunten. Daarnaast vindt met enige regelmaat bestuurlijk overleg plaats tussen het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders (ambtelijk regisseur).

De provincie is in deze relatie “aan het stuur” en is in staat door middel van subsidies te gemeente te sturen in de uitvoering van het project. Directe invloed op de resultaten van de WJJ heeft de provincie niet.

Gemeente - politie

In de praktijk vindt sturing van de burgemeester van Ede vooral plaats door zijn stempel op de agenda en de besluitvorming in het districtsoverleg en door middel van structurele bilaterale overleggen tussen de burgemeester en de unitchef. Maatregelen van gemeentezijde worden vaak op verzoek van de politie afgekondigd.

In de WJJ casus vindt sturing plaats zowel via de Regiegroep als via de bilaterale overleggen tussen burgemeester en unitchef.

De aansturing van de politie vindt in de praktijk van de casus niet plaats door middel van een hiërarchische gezagslijn, maar in onderling overleg. De wettelijke sturingsbevoegdheden worden niet daadwerkelijk ingezet, maar gebruikt als input voor onderlinge afstemming. De operationele informatie van de politie beïnvloedt de te nemen maatregelen. De politie fungeert vaak als adviseur, waardoor sprake is van wederzijdse beïnvloeding.

Gemeente - Raad voor de Kinderbescherming

De Raad neemt deel aan het Jeugd- en veiligheidsoverleg op basis van een convenant dat door alle deelnemende organisaties is getekend. Ook is de Raad deelnemer in het WJJ-wijkoverleg waarvoor geen apart convenant is gesloten. In deze overleggen is op operationeel niveau regulier contact tussen de gemeente en de Raad.

Gemeente - Bureau Jeugdzorg

De deelname van Bureau Jeugdzorg aan het Jeugd- en veiligheidsoverleg is geregeld in een convenant in tegenstelling tot de deelname aan de WJJ. Voor beide netwerken geldt dat de gemeente de inbreng van Bureau Jeugdzorg niet heeft gekoppeld aan het beleidskader van Bureau Jeugdzorg waardoor de gemeente mogelijkheden tot beïnvloeding onbenut laat (interviews ambtelijk regisseur en regiomanager Bureau Jeugdzorg). Hierdoor is het voor Bureau Jeugdzorg mogelijk om op basis van vrijblijvendheid deel te nemen aan de netwerken.

Gemeente - lokale welzijnsorganisaties

In de casus is sprake van een subsidierelatie met Welstede, de plaatselijke welzijnsorganisatie. In de subsidievoorwaarden is deelname aan het Jeugd- en veiligheidsoverleg en het WJJ-wijkoverleg vastgelegd. Ook dient de welzijnsorganisatie te voorzien in jeugdactiviteiten die in het actieplan van de gemeente zijn opgenomen (Ede, 2006; PWC, 2006). De gemeente maakt dus gebruik van het economische instrument subsidie om eenzijdig activiteiten te laten organiseren. Er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Gemeente - Openbaar Ministerie

Contacten over risicojeugd bestaan uitsluitend uit overleg in de Regiegroep en een incidenteel overleg tussen de regisseur en de jeugdofficier. Sinds juni 2006 neemt de plaatsvervangend directeur Welzijn van de gemeente deel aan het Arrondissementaal Justitieel Beraad, waar gemeenten en Openbaar Ministerie met elkaar bespreken hoe de aanpak van overlastjongeren en de verbinding tussen preventieve en curatieve zorg kan worden vorm gegeven (interview ambtelijk regisseur. Door middel van de genoemde overleggen vindt afstemming plaats. In de praktijk lukt het de gemeente niet om wederzijds bindende afspraken te maken.

Gemeente - kinderrechters

In de casus van de WJJ is voorafgaand aan de start eenmaal contact geweest met de kinderrechters om de WJJ-aanpak te introduceren en langs deze weg draagvlak te verwerven. De jeugdofficier onderhoudt de contacten met de kinderrechters (Lotte en Maat, 2006).

Samenvattend beeld

In de onderstaande tabel geven we een overzicht van de sturingsinstrumenten die de gemeente daadwerkelijk heeft ingezet, afgezet tegen de instrumenten die ingezet zouden kunnen worden.

Sturingsinstrumenten / Actoren	De peen		De zweep		De preek	
	inzetbaar	Daadwerkelijk ingezet	inzetbaar	Daadwerkelijk ingezet	inzetbaar	Daadwerkelijk ingezet
De Sprengen	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, convenanten, overleg, prestatieafspraken	Ja, bestuurlijk en ambtelijk overleg
Bredervoort	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, convenanten, overleg, prestatieafspraken	Ja, bestuurlijk en ambtelijk overleg
Politie	Ja, extra gelden	Ja, indirect	Ja, gemeentewet, politiewet	Ja, gemeentewet	Ja, bijvoorbeeld district-overleg	Ja, bilateraal overleg en regiegroep
Provincie Gelderland	Nee	Ja, echter door de provincie richting andere actoren (subsidie met als voorwaarde dat de gemeente regie voert)	Ja, echter door de provincie richting andere actoren	Nee	Ja, convenanten, overleg	Ja, bestuurlijk en ambtelijk overleg
RvdK*	Nee	Nee	Nee	Ja, convenant jeugd en veiligheidsoverleg	Ja, overleg	Ja, overleg
Bureau Jeugdzorg	Nee, wellicht prestatieafspraken mogelijk	Nee	Nee	Nee	Ja, overleg, beleidskader	Ja, overleg, regiegroep
Openbaar ministerie	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, bijvoorbeeld district-overleg	Ja, regiegroep
Locale organisaties	Ja, subsidies	Ja, subsidies	Ja	Ja, hiërarchische sturing	Ja, overleg	Ja, overleg
Kinderrechter	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, overleg	Nee, slechts eenmalige introductie van de WJJ

Uit deze tabel blijkt dat de gemeente voornamelijk door middel van de communicatieve sturingsinstrumenten heeft gestuurd. De gemeente heeft geen

resultaatafspraken gemaakt met de Sprengen, Bredervoort en Bureau Jeugdzorg. Er is slechts beperkt gebruik gemaakt van convenanten. Daar waar dit instrument wel is toegepast is dit voortgekomen uit een al bestaand overleg dat direct gerelateerd is aan de WJJ. De gemeente heeft wel personele capaciteit ingehuurd van de politie voor andere doelgroepen dan risicojeugd, waardoor de politie in staat is een politiefunctionaris specifiek te belasten met de aanpak van risicojeugd. Opvallend is dat de provincie als financier het economisch sturingsinstrument heeft toegepast door als voorwaarde te stellen dat de gemeente de regie op zich neemt.

5.3 Invulling van de regierol

Om te bepalen in of er daadwerkelijk sprake is van regievoering door de gemeente Ede zullen we allereerst bekijken of aan de regiecomponenten wordt voldaan (Partners+Pröpper, 2004). Daarna onderzoeken we of er sprake is van doorzettingsmacht voor de gemeente. Daartoe inventariseren wij de wetgeving en het beleid van het rijk op het gebied van risicojeugd op de mogelijkheden voor de gemeente om dwingend op te treden. Aansluitend onderzoeken we of er sprake is van eigen visie van de gemeente of niet. Op deze wijze krijgen we inzicht in beide "regieassen" en het type regierol die de gemeente inneemt (Partners+Pröpper, 2004).

Wordt voldaan aan de regiecomponenten?

Component 1: overzicht over de situatie

De gemeente heeft door middel van het Jeugd- en veiligheidsoverleg, het wijkoverleg WJJ en de Regiegroepbijeenkomsten inzicht in de ontwikkelingen van individuele overlastplegers en jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit in de openbare ruimte. Naast de genoemde overleggen wordt de gemeente ook bilateraal gevoed door de dagelijkse politiemutaties.

De burgemeester is van mening dat de gemeente voldoende inzicht heeft om effectief te kunnen sturen. Wel is de gemeente sterk afhankelijk van de politie. De wethouder Jeugdbeleid denkt daar anders over:

"We pretenderen van wel, maar de straathoekwerkers geven bepaalde informatie waaruit blijkt dat we niet alles weten. De situatie op straat verandert snel. Eigenlijk weten we heel veel niet. De informatiepositie van de gemeente is onvolledig. Voor het inzicht in de belangen van de relevante organisaties is het belangrijk hoe door het kabinet wordt omgegaan met de aanbevelingen van de operatie Jong."

Volgens de ambtelijk regisseur heeft de gemeente voldoende inzicht in de situatie van de jeugd op straat, maar ontbreekt het de gemeente aan inzicht in beleid en belangen van de betrokken organisaties:

"De gemeente heeft een redelijk overzicht op risicojeugd. De relevante organisaties zijn in kaart gebracht, echter niet de onder hen werkende organisaties (onderaannemers). De gemeente heeft beperkt zicht op het relevante beleid van de organisaties. Dit is afhankelijk van persoonlijke kennis. Het is moeilijk om daar goed inzicht in te krijgen bij de organisaties omdat ze de kaarten tegen de borst houden."

De ambtelijk regisseur brengt voorts naar voren dat de inhoudelijke inbreng van de actoren worden gevolgd met behulp van de reguliere overleggen. Naast deze

specifiek op risicojeugd toegesneden monitoring krijgt de gemeente inzicht in de veiligheidsbeleving van burgers doordat eenmaal per twee jaar een politiemonitor wordt gehouden en er via de wijkbeheerders van de gemeente en de gebiedsgebonden functionarissen van de politie signalen worden doorgegeven.

Samenvattend beeld

De gemeente heeft het overzicht op de situatie op straat voldoende geborgd, mede doordat de ambtelijk regisseur deelneemt aan alle overleggen waar informatie over de doelgroep wordt uitgewisseld. De gemeente heeft de relevante actoren en hun onderlinge relaties in beeld evenals hun inhoudelijke en organisatorische inbreng. Het inzicht in de belangen en in het beleid van de betrokken organisaties is basaal aanwezig en is sterk afhankelijk van de wil van organisaties om hiermee naar buiten te treden. Aan de meeste criteria van deze component wordt voldaan.

Component 2: verantwoording afleggen over het geheel

Deze component onderscheiden we in de interne verantwoording aan de gemeenteraad en de verantwoording aan deelnemende organisaties en andere externen.

Verantwoording aan de raad

Het actieplan uit 2003 is na vaststelling door het college in 2004 besproken met de gemeenteraad. Op basis hiervan zijn prioriteiten toegekend aan de voorgestelde acties. Tijdens de uitvoering is tweemaal (in 2005 en 2006) aan het college en aan de raadscommissie gerapporteerd over de voortgang. De implementatie van de WJJ is niet actief met raad besproken, maar wel ter kennis gebracht van de raadscommissie. In februari 2006 is de raadscommissie actief ingelicht over de WJJ-aanpak en de voortgang hiervan (interview ambtelijk regisseur)(Gemeente Ede, 2006).

De aanpak van risicojongeren maakt deel uit van het veiligheidsprogramma van de gemeente en is jaarlijks in de programmabegroting en de jaarrekening beschreven. Zowel het veiligheidsprogramma als de begroting en de rekening worden jaarlijks met de raad besproken. In het bestuursconvenant 2006-2010 hebben de collegevormende partijen de aanpak van risicojeugd als speerpunt benoemd en in de meerjarenbegroting zijn extra budgetten ter beschikking gesteld voor dit doel.

De burgemeester:

“De gemeenteraad is een aantal malen bijgepraat en ondersteunt deze aanpak. Via de raad vindt verantwoording plaats aan de burger.”

Aan de betrokken organisaties

Medio 2006 zijn het plan van aanpak risicojeugd en de WJJ geëvalueerd en in september 2006 zijn de evaluaties gepresenteerd als een verantwoordingsmoment aan de deelnemende organisaties en aan de provincie. De evaluatie van het plan van aanpak is onder auspiciën van de gemeente gemaakt en in september inhoudelijk besproken en vastgesteld door alle deelnemende organisaties (PWC, Detectierapport ,2006). De evaluatie van de WJJ is gemaakt door Bredervoort, De Sprengen en de gemeente gezamenlijk en is gepresenteerd aan de deelnemers (gemeente Ede, Evaluatie WJJ, 2006).

De raadscommissies hebben de evaluaties ter kennisname toegestuurd gekregen.

Tijdens het overleg van de Regiegroep wordt stil gestaan bij de voortgang van de aanpak en optredende knelpunten daarin. De gemeentelijke regisseur geeft tekst en uitleg hierover.

De Unitchef van politie:

“Ja, verantwoording gebeurt in de Regiegroep. Er wordt geen jaarverslag gemaakt of geëvalueerd. Dat zou verbeterd kunnen worden.”

Voorts geeft de burgemeester in het burgerjaarverslag inzicht in de gemeentelijke aanpak van risicojeugd en in de behaalde resultaten (Burgerjaarverslag Ede, 2005). Ook zijn in de afgelopen twee jaar door de burgemeester enkele interviews gegeven aan landelijke en regionale media.

Samenvattend beeld

De verantwoording vindt regelmatig plaats aan de deelnemers en aan de gemeenteraad en gaat over de resultaten van de samenwerking als het geheel. Burgers worden beperkt op de hoogte gehouden van aanpak en voortgang. De gemeente voldoet volledig aan deze regiecomponent.

Component 3: uitzetten of organiseren van beleidslijnen t.a.v. het geheel

Uit de interviews blijkt dat wisselend wordt gedacht over de invulling van deze regiecomponent. In de Regiegroep is bij de start gesproken over de integrale aanpak van risicojeugd, maar dat onderwerp is later niet meer terug gekomen op de agenda. Veel geïnterviewden missen een gemeenschappelijke beleidslijn die consequent is doorgevoerd. Zo laat de ambtelijk regisseur weten:

“De sluitende aanpak risicojeugd is eenmaal besproken, daarna niet meer. Er is wel gemeentelijk beleid uitgezet, dat is niet gemeenschappelijk en ook niet meer bijgesteld later.”

Bureau Jeugdzorg mist vooral de samenhang binnen de gemeente en tussen de gemeente en het veld:

“De interne communicatie binnen de gemeente moet verbeterd worden. De samenhang intern en met het veld kan beter. Een goede aanzet was enkele jaren geleden het Overleg jeugdbeleid.”

Volgens de onderzoeker is de interne afstemming van beleid onvoldoende en werkt dat door in de samenwerking:

“Het lukt niet goed en dat begint al intern.”

Aan de andere kant vindt de politie dat het beleid juist wel samenhangend is:

“De gemeenschappelijke koers komt tot stand door het gemeentelijk veiligheidsplan en de afstemming in de Regiegroep. De informatie uit de Politie-monitor is de basis voor het beleid.”

De regie is gericht op de totstandkoming van samenwerking en tracht doelen, middelen en tijdschema met elkaar af te stemmen. De visie is in de loop van de jaren iets verruimd, van het tot stand brengen van samenwerking en afstemming op het gebied van risicojeugd tot de aanpak van de “kruispuntverdachten” en de groepsgerichte benadering (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005).

Bij de sector Welzijn wordt de regierol vooral gezien als faciliterend aan de samenwerking van organisaties, die zelf moeten zorgen voor de gezamenlijke visie en inhoudelijk juiste aanpak (interview ambtelijk regisseur).

Op het operationele vlak wordt de regie inhoudelijker ingevuld. De ambtelijk regisseur probeert partijen te sturen in het “stickeren” van jongeren voor de WJJ en benadrukt regelmatig dat bij de aanpak van een jongere ook zijn omgeving wordt betrokken.

Samenvattend beeld

De gemeente geeft in redelijke mate invulling aan deze component. Wat op alle niveaus ontbreekt, is thematisering van problemen. Strijdige doelen en belangen van deelnemende organisaties, in casu vooral de Jeugdreclassering, worden uitsluitend als lastig ervaren. Gelet op het feit dat de gemeente zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau regie voert is het niet vreemd dat er een verschil in inhoudelijke bemoeienis bestaat. Een echte overkoepelende visie op de aanpak van risicojeugd waar alle deelnemende organisaties zich in kunnen vinden is nog niet ontstaan, al zijn er wel goede aanzetten toe gevonden.

Component 4: organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

De bestaande samenwerking tussen de organisaties bestaat sinds 2002 en kan daarom wel bestendig worden genoemd. In de loop van de jaren zijn er geen organisaties uitgestapt. In 2004 zijn bij de introductie van de WJJ twee organisaties toegevoegd aan het netwerk (Lotte en Maat, 2006). De mate waarin organisaties bijdragen is wel verschillend. In het Jeugd en veiligheidsoverleg wordt door de deelnemers actief bijgedragen. Alleen bij het “stickeren” van jongeren voor de WJJ blijft de Jeugdreclassering een onberekenbare factor. De burgemeester zegt hierover:

“Wat opvalt, is dat in de hele keten van jeugdzorg veel partijen participeren. Die leveren allemaal een bijdrage, maar dat heeft wel moeite gekost. (Bureau) Jeugdzorg had belang bij de eigen taakstelling in plaats het belang van het kind centraal te stellen. Je stuit al snel op de tegenstelling tussen algemeen belang en het belang van de organisatie.”

De wethouder vindt dat de samenwerking gelukt is maar opvallend genoeg nog steeds afhankelijk van personen en gevoelde urgentie:

“Ja, het is gegroeid en het is zeer afhankelijk van de personen die meedoen. Er zijn de laatste tijd veel personen gewisseld. De gemeente moet investeren in de nieuwe personen. Je hebt ook incidenten nodig om partijen scherp te houden, als een situatie normaliseert zakt de aandacht weer weg. Misschien moet je wel eens een incident creëren.”

In de Regiegroep is verschil merkbaar tussen de actieve inbreng van de gemeente en de politie en de passieve wijze waarop de officier van justitie en Bureau Jeugdzorg deelnemen (Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005).

De onderzoeker:

“Er is een kopgroep van politie, gemeente, Bredervoort en de Sprengen die veel doen, vooral onder de eigen condities. Daarnaast is er een groep volgers: het Openbaar Ministerie, de Kinderreclaters, de Jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Hoe verder de organisatie van de (kern) kopgroep af staat, hoe minder betrokken.”

Van de zijde van de gemeente is hier tot nog toe weinig aan gedaan. De ambtelijk regisseur heeft wel overlegd met de officier van justitie hoe tot een actievere inbreng kan worden gekomen, maar dit heeft niets opgeleverd door een beroep op de vele prioriteiten bij het Openbaar Ministerie en de veronderstelling van de officier dat de gemeentelijke regierol inhoudt dat er veel activiteiten op het bordje van de gemeente thuishoren (interview ambtelijk regisseur).

Zoals wij al bij de sturingsinstrumenten signaleerden laat de gemeente mogelijkheden tot beïnvloeding van Bureau Jeugdzorg onbenut. Bureau Jeugdzorg is van mening dat ze onvoldoende wordt betrokken door de gemeente bij de vorming van beleid en wijt dit aan de onbekendheid met de mogelijkheden van Bureau Jeugdzorg: *“Het college van Burgemeester en Wethouders is minder goed op de hoogte wat Bureau Jeugdzorg doet en kan doen. Bestuurders en ambtenaren hebben nu te weinig een overall visie op jeugd. Bij de visie ontwikkeling moeten doelgroepen en professionele organisaties betrokken worden. Dat gebeurt nu niet. Bureau Jeugdzorg wordt niet betrokken bij de nieuwe nota jeugdbeleid die nu in de raadscommissie wordt besproken.”*

De contacten tussen de gemeente en de aansturing van jeugdzorg lopen naar de mening van Bureau Jeugdzorg indirect:

“De regierol op de jeugdzorg ligt bij de provincie. Breed jeugdbeleid ligt bij de gemeente. De gemeentelijke contacten met Bureau Jeugdzorg verlopen nu in het Platform Jeugdzorg waarin ook andere gemeenten deelnemen. Wethouders en gedeputeerden zouden vaker moeten afstemmen.”

Samenvattend beeld

De gemeente heeft de samenwerking met voldoende organisaties op orde. Wel bestaat er duidelijk verschil tussen een actieve groep organisaties en een groep volgers. De justitiële organisaties en Bureau Jeugdzorg behoren tot de laatste categorie. Tussen de gemeente en Bureau Jeugdzorg bestaat geen directe relatie, hoewel dit wel mogelijk is en de samenwerking waarschijnlijk zal verbeteren. Opvallend is dat hoewel de netwerken inmiddels enige jaren oud zijn de samenwerking nog afhankelijk is van personen. Uit het interview met de ambtelijk regisseur blijkt dat vooral de medewerking van de Jeugdreclassering sterk wordt gekleurd door de persoon die deelneemt. Aan de criteria van component vier wordt voldaan.

Nu blijkt dat er door de gemeente voldoende invulling aan de regiecomponenten wordt gegeven om daadwerkelijk een regierol te kunnen voeren gaan we na welke type regie in de geschetste omstandigheden het meest voor de hand ligt door de mogelijkheden van doorzettingmacht en de mate van eigen visie te onderzoeken.

Bezorgt het rijksbeleid en het wettelijk kader de gemeente doorzettingmacht?

Het beleid van het rijk kan gesplitst worden in repressief en preventief beleid. Het repressieve beleid krijgt vorm in het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (2002), waarin het kabinet diverse initiatieven opsomt op het gebied van risicojeugd, zoals landelijk invoeren van het (justitieel) casusoverleg, ontwikkeling van gerichte opsporing en lijn op stuk beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers en harde kernjongeren en de uitbreiding van sanctiemogelijkheden. Voor criminele jongeren worden concrete maatregelen beschreven in het programma Jeugd terecht

(2002). Het repressieve beleid richt zich uitsluitend op criminele jongeren. De uitvoering van de diverse repressieve maatregelen vindt plaats door professionele organisaties, zoals de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. De regie op het justitieel casusoverleg ligt bij de Officier van Justitie. Gemeenten worden uitsluitend genoemd bij de organisatie van de nazorg voor jeugdige ex-gedetineerden en jeugdige veelplegers. Op welke wijze gemeenten hier een rol in kunnen spelen is nog niet uitgewerkt. In het najaar van 2006 is met behulp van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een pilot gestart (BZK, 2006).

Het preventieve beleid krijgt vorm via de Wet Maatschappelijke ondersteuning (hierna: WMO) die op 1 januari 2007 in werking is getreden. In de wet krijgt de gemeente de regie op de samenwerking van diverse professionals bij de aanpak van (meervoudige) problemen bij jeugdigen. Ter ondersteuning van de regietaak wordt een verwijzingsindex voor risicojongeren ontwikkeld. Daarnaast heeft het kabinet in reactie op het sturingsadvies van de commissie Jong aangegeven dat de rol van de gemeente in het jeugdbeleid versterkt moet worden (TK 2005-2006, 29284, nr. 21).

Met de inwerkingtreding van de WMO krijgt de gemeente voor het eerst de regietaak op het gebied van probleemjongeren wettelijk opgelegd. In 2003 was van een specifieke regierol voor de gemeente op dit terrein in de landelijke kaders (nog) geen sprake. Voor zover er sprake was van (dreigende) aantasting van de openbare orde had de burgemeester wel de verantwoordelijkheid om op te treden. In 2003 lag deze verantwoordelijkheid dan ook ten grondslag aan de ingezette gemeentelijke activiteiten.

De expliciete “toe-eigening” door de gemeente van de regierol ging verder dan in het kader van de zorg voor de openbare orde of het algemeen jeugdbeleid vereist was. De gemeente wenste de justitiële keten en de zorgketen op het gebied van risicojongeren met elkaar te verbinden en bemoeide zich procesmatig met beide ketens, zonder aanvankelijk te sturen op de inhoudelijke aanpak van individuele jongeren. Of een specifieke jongere als justitiële maatregel het WJJ-traject kreeg opgelegd werd overgelaten aan de justitiële partners en de kinderrechter, hoewel de ambtelijk regisseur wel toezicht hield op voldoende doorstroming naar de WJJ. Doordat er knelpunten ontstonden in de doorstroming is de ambtelijk regisseur zich inhoudelijk gaan bezighouden met de verwijzing en behandeling van jongeren.

Samenvattend beeld

Van echte doorzettingsmacht voor de gemeente is in het rijksbeleid geen sprake. De gemeente heeft vooral een taak gekregen in het organiseren van samenwerking tussen de verschillende organisaties, het liefst uit zowel de strafrechtelijke als de zorgketen. Als een organisatie weigert samen te werken of zich niet aan gemaakte afspraken houdt heeft de gemeente geen stok achter de deur. De inhoudelijke interventies op jeugdigen is vooral een zaak van de professionele organisaties waar de gemeente weinig invloed op heeft.

Is er sprake van eigen visie?

Bij de aanvang van de aanpak had de gemeentelijke regie vooral een procesmatige invulling: de repressieve en de preventieve aanpak van risicojeugd moest verbonden worden. Daartoe was er meer samenwerking tussen organisaties noodzakelijk (Ede, 2003). Pas later tijdens de uitvoering heeft de gemeente zich ook inhoudelijk

uitgesproken over het type interventies. Al vrij snel was duidelijk dat de louter criminele jeugd geen doelgroep van beleid was (Ede, verslagen regiegroep 2003 – 2005). Later werden de kruispuntverdachten als specifieke doelgroep benoemd en werd de WJJ als instrument om dit type jongeren aan te pakken in de gemeentelijke visie opgenomen, naast de overige interventies die gericht zijn op jeugd die minder zware overlast veroorzaakt. Tot slot is de groepsgerichte benadering omarmd als mogelijkheid om gerichte maatregelen te kunnen treffen (Ede, verslagen regiegroep 2003 – 2005).

De invulling van de gemeentelijke visie is in de praktijk gegroeid door onderlinge beïnvloeding van partijen en het thematiseren van knelpunten in de voortgang. Van de deelnemende organisaties nemen vooral Bureau Jeugdzorg en de Jeugdreclassering afwijkende visies in ten opzichte van deze gemeenschappelijk beleefde visie.

Samenvattend beeld

Al met al kan gezegd worden dat de gemeente voldoende eigen visie heeft ontwikkeld om partijen te betrekken en gebonden te houden aan de aanpak van risicojeugd.

Op grond van bovenstaande kunnen we de conclusie trekken dat de gemeente regie kan voeren. De gemeente heeft geen mogelijkheden voor doorzettingsmacht, ook niet via de bilaterale relaties met de deelnemende organisaties, maar beschikt wel over eigen visie. De rol van visionair regisseur ligt het meest voor de hand.

5.4 Edese regie vergeleken

De regierol die Ede in de aanpak van risicojeugd heeft is geen unieke rol. Terpstra en Kouwenhoven (Terpstra en Kouwenhoven, 2004) richten zich in hun onderzoek op samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg. Een belangrijke conclusie die getrokken wordt is dat de actoren in de netwerken van een gemeente een sterkere invulling van de coördinatierol verwachten, dan de invulling die daadwerkelijk wordt gegeven. Het ontbreekt de gemeenten over het algemeen dus niet aan commitment van de actoren om bijvoorbeeld het script te bepalen. Daar waar het gaat om doorzettingsmacht is dit moeilijker vast te stellen. Er kan wel geconcludeerd worden dat gemeenten vooral kansen laten liggen in de sturing van de netwerken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). In Ede is een vergelijkbaar beeld te zien. In de interviews komt naar voren dat de actoren de gemeente meer invloed toestaan, dan dat nu het geval is.

“De gemeente kan scherper zijn in de informele en formele machtsrelaties, misschien moet ze soms meer bluffen” (ambtelijk regisseur).

Sommige actoren koppelen dit echter wel aan een goede visie en voorbereiding vanuit de gemeente.

“Breng mensen bij elkaar, zorg voor commitment aan je visie en doelstellingen en doe dat hard door middel van subsidies. Jeugdgezondheid in de Hulpverleningsregio wordt nu technocratisch gestuurd zonder inhoudelijke visie” (regiomanager Bureau Jeugdzorg).

In het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven worden een aantal oorzaken genoemd die hieraan ten grondslag liggen. In onderstaande tabel spiegelen we deze aan de situatie in Ede.

Terpstra en Kouwenhoven	Ede
De interne organisatie van de gemeente is niet klaar voor het voeren van regie. Dit kan blijken uit het feit dat verschillende diensten binnen de gemeente een rol willen hebben in de oplossing van de problemen die in het netwerken behandeld worden. De diensten beconcurreren elkaar op dit gebied, waardoor afstemmingsproblemen ontstaan.	Met haar aanpak probeert de gemeente de zorgketen te verbinden met de strafrechtketen. Binnen de eigen organisatie is er op dit vlak een onderscheid gemaakt in de afdeling die zich met de zorg (Welzijn) bezighoudt en de afdeling die het strafrechtelijke deel voor haar rekening neemt. Deze afdelingen communiceren onvoldoende met elkaar, waarbij de afdeling Welzijn zich tevens afzijdig houdt van het netwerk. Dit leidt tot een diffuus beeld naar de overige actoren en een beperkte visie vanuit de gemeente.
Het perspectief dat de gemeente heeft op een bepaald probleem wijkt af van het perspectief dat de deelnemers hebben. Daar waar de gemeente regisserend wil optreden is geen draagvlak bij de andere actoren omdat zij heel anders tegen het probleem aankijken.	De visie wordt door sommige actoren als te beperkt ervaren. Er is geen sprake van een gedeelde visie tussen de verschillende actoren, waardoor het draagvlak beperkt blijft.
De gemeente wil niet de verantwoordelijkheid nemen om te regisseren.	Dit is in Ede wel het geval en de gemeente neemt ook haar verantwoordelijkheid. Zelfs zodanig dat de gemeente zich ook met de uitvoering bezig houdt.
De expertise om de regierol te vervullen ontbreekt bij een aantal gemeenten. Men is niet gewend regie te voeren of in complexe samenwerkingsverbanden te acteren.	In het begin was dit ook in Ede het geval. Gedurende het project heeft de gemeente haar expertise zowel op inhoudelijk vlak, als op regievoering voldoende op peil gekregen.

De rol die gemeenten innemen in de onderzochte netwerken loopt uiteen van geen rol tot een rol waarin gemeenten in sterke mate doorzettingsmacht hebben of het script kunnen bepalen. De door Pröpper (2004) geformuleerde soorten van regie kunnen daadwerkelijk onderkend worden. Opvallend is de constatering dat de gemeente vaak als “zwakke schakel” wordt gezien, iets wat in Ede niet het geval is. Verder concluderen Terpstra en Kouwenhoven (2004) dat de actoren wel verwachten dat gemeenten de expertise en het interne commitment (zowel op bestuurlijk, politiek als op operationeel niveau) hebben om de regierol uit te voeren. Oftewel het is macht onder voorwaarden. Dit komt overeen met het beeld dat wij uit onze interviews krijgen. Daar waar gemeenten de verwachting waar kunnen maken, worden zij als sterkere schakel gezien en kan men meer invloed uitoefenen op het netwerk.

Bindende (prestatie)afspraken

Regievoering is een effectieve sturingsvorm gebleken in de aanpak van risicojeugd. De regie die door de gemeente Ede gevoerd wordt is echter niet sterk in doorzettingsmacht en ook het script wordt niet volledig door de gemeente Ede bepaald. De gemeente Ede maakt bijvoorbeeld geen gebruik van het maken van prestatieafspraken met de andere actoren. In het onderzoek van Baaij wordt specifiek gekeken naar de invloed van prestatieafspraken in de sturing van de deelgemeente “het Oude Noorden” in Rotterdam richting de overige actoren ten aanzien van wijkveiligheid. Uit het onderzoek bleek dat prestatieafspraken een waardevolle toevoeging zijn aan de te hanteren sturingsinstrumenten. Gedurende het

traject is gebleken dat een pragmatische instelling het beste werkt. In het begin begon men met ruim 100 prestatieafspraken, wat in de praktijk onwerkbaar bleek. De afspraken moeten werkbaar zijn en zo geformuleerd dat de partners zich eraan committeren (Baaij, 2004).

In de Edese casus heeft medewerking een meer vrijblijvend karakter dan dat gewenst was en bleef de doorzettingsmacht klein. Het is vooral gebaseerd op het commitment dat de gemeente bij de andere actoren heeft weten op te wekken. Uit de interviews blijkt dat commitment van de partners in de aanpak van risicojeugd in Ede essentieel is. Verder blijkt dat het maken van bindende afspraken door zowel de gemeente, als door de overige actoren, mits goed voorbereid, als een bruikbaar instrument wordt gezien.

In de opstartfase was het maken van prestatieafspraken niet mogelijk, omdat dit direct een afschrikwekkend effect had gehad op de andere actoren. Echter nadat de medewerking van de andere actoren was bereikt had het maken van prestatieafspraken kunnen resulteren in een sterker commitment van de andere actoren. Een deel van het beschikbare budget dat de gemeente Ede voor de aanpak van risicojeugd ter beschikking heeft kan ingezet worden als economisch sturingsinstrument te ondersteuning van de te maken prestatieafspraken. In de casus over het Oude Noorden bleek dat het “boter bij de vis”-principe goed werkt bij de voortgangsbewaking van de gemaakte afspraken. Worden targets niet gehaald, dan wordt er niet betaald, tenzij men moverende redenen had waarom de targets niet gehaald werden (Baaij, 2004).

5.5 Andere sturingsconcepten?

Nu we weten dat visionaire regie het beste past als sturingsconcept, gaan we na of de gemeentelijke regierol op dit moment effectief is. Uit evaluaties van de gemeente (Gemeente Ede, 2006) en van P.J. van Delden (Van Delden, 2006) blijkt dat de WJJ rationeel gezien effectief is. De gemiddelde kosten van de behandeling van een jongere is minimaal €60.000,- goedkoper dan een opname in een justitiële inrichting, terwijl het recidivepercentage veel lager is. Naast een rationele benadering is het voor deze scriptie interessant om een kwalitatieve benadering te hanteren. In deze paragraaf geven we daarom antwoord op de vraag in hoeverre het gekozen sturingsconcept de juiste was of dat een ander concept beter had gewerkt.

De effectiviteit van regievoering

De sleutel tot het succes van de aanpak van risicojeugd is het bij elkaar brengen van de verschillende partijen, die op het gebied van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit acteren. Daar waar zij voorheen solitair handelden, wordt er nu veel meer met elkaar afgestemd. Om te bepalen of regievoering in deze casus het aangewezen sturingsconcept was, moet gekeken worden of andere sturingsconcepten toegepast hadden kunnen worden. Daarnaast kan beoordeeld worden of de gemeente binnen het concept van regievoering effectief heeft gehandeld.

Command and Control / Beheersingsgericht?

Aangezien er tussen de betrokken partijen nauwelijks sprake is van gezagsverhoudingen is sturing door middel van Command and Control geen optie. De gemeente Ede is niet bij machte om andere actoren bepaald beleid op te leggen. Dit komt duidelijk naar voren in de relatie die de gemeente Ede heeft ten opzichte van de jeugdreeclassering dat een autonoom onderdeel is van Bureau Jeugdzorg.

Medewerking van de jeugdreclassering is binnen de WJJ een kritische succesfactor, zij moeten namelijk de probleemjongeren aandragen voor deelname aan het WJJ-traject. Zowel op juridisch als op economisch vlak heeft de gemeente Ede geen instrumenten om de jeugdreclassering aan te sturen. Het enige instrument dat de gemeente Ede rest in de relatie tot de jeugdreclassering is communicatie (de preek). Communicatie is binnen het Command and Control-model niet de bepalende factor. Deze vorm van sturing is daarom niet toepasbaar.

Empowerment / Faciliterend?

Aan de andere kant van het spectrum sturingsconcepten ligt Empowerment. In dit geval zou de overheid een puur faciliterende rol spelen en de maatschappelijke partijen het probleem laten aanpakken. Echter iedere partij herkent vanuit de eigen doelstellingen slechts een deel van het probleem. De gemeente Ede is in deze de probleemeigenaar van de jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Niet alle organisaties die hier iets aan kunnen doen, Bredervoort en de justitiële jeugdinrichting de Sprengen, hebben toegang tot de betreffende probleemjongeren. Tussen het probleem en de oplossing zitten een aantal belangrijke schakels in de vorm van politie, justitie, Bureau Jeugdzorg, etc. Deze schakels hebben echter elk hun eigen visie op het probleem en de mogelijke oplossingen. Het behandelingstraject dat de Sprengen en Bredervoort voorstaan is niet voor iedere actor vanzelfsprekend. Op het moment dat de gemeente Ede alleen een faciliterende rol zou hebben gespeeld was de WJJ niet van de grond gekomen, omdat niet alle betrokken partijen gemotiveerd waren voor dit project. Dit had tot een suboptimale oplossing van de aanpak van risicojeugd geleid. Sterke regie van de gemeente was dus vereist.

Regievoering?

Zowel Command and Control als Empowerment blijkt niet het beste sturingsconcept te zijn voor het laten slagen van de aanpak van risicojeugd. Aangezien beide sturingsconcepten uitersten zijn in het spectrum van sturingsconcepten, zal een beter sturingsconcept gevonden moeten worden ergens tussen deze twee uitersten. Gegeven het feit dat de gemeente Ede als probleemeigenaar sturing wil geven en voor de aanpak afhankelijk is van andere partijen, die elk een andere perceptie hebben van het probleem en de mogelijke oplossingen, lijkt regievoering een goede optie. Resultaten kunnen alleen bereikt worden op het moment dat de andere actoren meewerken, oftewel de effectiviteit is hiervan afhankelijk. Zowel de gemeente Ede als Bredervoort en de Sprengen waren er van overtuigd dat het introduceren van het WJJ-traject een belangrijke oplossing zou zijn voor de overlast in de wijken. De overige partijen dienden dus bereid gevonden te worden om mee te werken aan het tot stand brengen van de WJJ. Door in gesprek te komen met de betrokken partijen en ook de indirect betrokkenen, zoals de kinderrechters en de provincie Gelderland, kon dit bewerkstelligd worden. Zo kon de provincie Gelderland met het sturingsinstrument van de peen (subsidie in dit geval) invloed uitoefenen. Op het moment dat de gemeente Ede de provincie Gelderland kon enthousiasmeren kreeg de gemeente, zij het indirect, een extra sturingsinstrument in handen. Dit alles door het netwerk rondom de WJJ op te bouwen en daar een coördinerende en sturende rol in te vervullen. Door regievoering bleek het mogelijk om de WJJ van de grond te krijgen, waardoor op een effectieve en efficiënte manier de overlast kon worden verminderd.

De samenwerking die middels de WJJ is bewerkstelligd maakt het mogelijk om op meer gebieden samenwerking te zoeken. De betrokken organisaties zijn door de

WJJ bekend geworden met elkaars organisaties en werkwijzen en weten wat ze aan elkaar hebben (Van Delden, 2006). Dit heeft dus een positief neveneffect.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 De belangrijkste bevindingen

In 2003 heeft de gemeente Ede besloten om de aanpak van risicojeugd structureel anders in te richten. Traditioneel was er sprake van een duidelijk onderscheid tussen de zorgketen voor gezinnen en jeugd die dreigden te ontsporen en de strafrechtketen voor jeugd die al crimineel verdrag vertoonde. Om een succesvolle aanpak van risicojeugd te realiseren vond de gemeente Ede het noodzakelijk om deze ketens aan elkaar te verbinden. Er zijn hiervoor op verschillende niveaus overleggen gevormd waarin meer partijen, allen betrokken bij de aanpak van risicojeugd, zitting hadden. In het begin had vooral de politie een belangrijke rol als “trekker” van de nieuwe aanpak. Na verloop van tijd is de sturende rol verschoven naar de gemeente Ede. Bij de introductie van de Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg werd door de provincie zelfs als voorwaarde gesteld dat de gemeente hierin de regie zou nemen. Met dit onderzoek hebben we geprobeerd duidelijk te maken op welke manieren een gemeente kan sturen en, indien er sprake is van een regierol, op welke manier een gemeente kan regisseren. Aan het begin van deze scriptie hebben we een onderzoeksvraag geformuleerd met daarbij behorend een aantal deelvragen. De onderzoeksvraag luidde als volgt:

Welke sturingsvormen en sturingsinstrumenten gebruiken gemeenten in het lokale veiligheidsbeleid om invulling te geven aan hun regierol en hoe kan een betere sturing van het lokaal integraal veiligheidsbeleid worden gerealiseerd?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze onderzoeksvraag door antwoord te geven op de verschillende deelvragen.

Is veiligheid stuurbaar?

Het gevoel van veiligheid is in de loop der jaren veranderd. Tegenwoordig accepteren burgers steeds minder van elkaar en verwachten van de overheid steeds meer. Het is ondenkbaar dat de overheid er voor kan zorgen dat iedereen zich veilig voelt en er geen veiligheidsproblemen meer bestaan. Anderzijds heeft de rol van de overheid in het veiligheidsbeleid wel degelijk nut. Het is echter lastig vast te stellen waar overheidsingrijpen op veiligheid daadwerkelijk leidt tot een verbeterde veiligheidssituatie. Het causale verband tussen overheidsingrijpen en de effecten van dat specifieke ingrijpen is moeilijk vast te stellen. Vaak is het zo dat een aantal beleidsinitiatieven tegelijkertijd worden uitgevoerd. Het maatschappelijk effect is daardoor nooit toe te rekenen aan één beleidsinitiatief. Dat de overheid een bepaalde mate van invloed heeft is wel duidelijk.

Gemeenten hebben weinig hiërarchische verhoudingen ten opzichte van andere actoren. Een gemeente is dus in sterke mate afhankelijk van andere maatschappelijke partijen. Bovendien heeft elke organisatie zijn eigen perceptie van het probleem en de mogelijke oplossing. Dit schept onzekerheid over de bijdrage die maatschappelijke organisaties zullen leveren aan de oplossing van het probleem. Dit wil niet zeggen dat een gemeente geen invloed kan uitoefenen op de veiligheidspartners.

Welke sturingsconcepten hebben gemeenten voorhanden?

De overheid kan op verschillende manieren sturen. De onderscheidende factor is de wijze waarop de overheid invloed uitoefent. Enerzijds kan de overheid een allesbepalende rol innemen door via Command and Control de overige betrokkenen op te leggen wat zij moeten. Anderzijds kan zij alles aan het maatschappelijk veld overlaten en alleen een faciliterende rol spelen. Wij hebben ons nader verdiept in het begrip netwerksturing en specifiek regievoering. Deze varianten bevinden zich tussen Command and Control en Empowerment in. Netwerksturing houdt in dat de overheid zich in een netwerk met actoren bevindt, waarin men gezamenlijk een bepaald maatschappelijk probleem aanpakt. Bij regie probeert de overheid invloed uit te oefenen op het beleid dat in het netwerk gevormd wordt, scriptbepaling, of op de uitvoering die in het netwerk plaatsvindt, doorzettingsmacht of op beide. De overheid doet dit door zo veel als mogelijk afstemming te bereiken tussen de verschillende actoren. Ook hierin is een onderscheid te zien in de wijze waarop invloed uitgeoefend wordt. Op basis van de twee genoemde assen, scriptbepaling en doorzettingsmacht worden vier typen regisseurs onderscheiden:

	Eigen script: Ja	Eigen script: Nee
Doorzettingsmacht: Ja	1. Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2. Uitvoeringsgerichte regisseur
Doorzettingsmacht: Nee	3. Visionaire regisseur	4. Faciliterende regisseur

Hierin wordt duidelijk dat er ook binnen de regiefunctie verschil is in de wijze waarop invloed wordt uitgeoefend. Een beheersingsgerichte regisseur heeft doorzettingsmacht en kan zijn eigen script bepalen. Een faciliterende regisseur heeft geen doorzettingsmacht en kan niet zijn eigen script bepalen.

Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten voorhanden?

Daarnaast is in de literatuur beschreven met welke middelen of instrumenten de overheid kan sturen. Wij onderscheiden de sturingsinstrumenten die de overheid ter beschikking heeft in drie categorieën:

1. De zweep, dit zijn de juridische sturingsinstrumenten. Deze instrumenten zijn gevat in wet- en regelgeving. Een belangrijk voorbeeld hiervan voor gemeenten is de gemeentewet.
2. De peen, dit zijn de economische sturingsinstrumenten. Deze instrumenten gaan uit van de prikkel die geld heeft om actoren een bepaald gedrag te laten vertonen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan subsidies.
3. De preek, dit zijn de communicatieve sturingsinstrumenten. Deze instrumenten zijn gebaseerd op de overdracht van informatie. Overleggen, marketing en voorlichting zijn hier voorbeelden van.

In ons theoretisch kader zijn we specifiek ingegaan op prestatie-indicatoren en prestatieafspraken als economisch sturingsinstrument. De gedachte achter sturing met prestatie-indicatoren is dat meetbare indicatoren voortgang van beleid zichtbaar maken. Prestatie-indicatoren kunnen gebruikt worden om mee te sturen. Probleem is

echter dat het vaak moeilijk is om resultaten van beleid meetbaar te maken. Daarnaast is een causale relatie tussen beleid en resultaten moeilijk aantoonbaar. Op het moment dat resultaten van beleid meetbaar gemaakt kunnen worden, bestaat de mogelijkheid om hierover afspraken te maken. Tevens worden processen inzichtelijker. Een regisseur kan gebruik maken van prestatieafspraken, waardoor vrijblijvendheid wordt tegengegaan.

Uit ons empirisch onderzoek is gebleken dat de tijd rijp is voor implementatie van prestatie-afspraken in de aanpak van risicojeugd in Ede.

Hoe worden sturingsinstrumenten gebruikt?

De macht die een gemeente heeft ten opzichte van een maatschappelijke organisatie wordt bepaald door de mate waarin sturingsinstrumenten ter beschikking staan. Het gehanteerde sturingsconcept geeft een indicatie van de wijze waarop de gemeente invloed uitoefent. Hoe meer invloed de gemeente uitoefent hoe meer instrumenten of hoe sterkere instrumenten hierbij gehanteerd worden. Het gehanteerde sturingsconcept en de ingezette sturingsinstrumenten zijn afhankelijk van de relatie die de regisseur ten opzichte van de actor heeft. Wij hebben in ons theoretisch kader een verband gelegd tussen de inzet van sturingsinstrumenten, het sturingsconcept en het type regisseur, door middel van de onderstaande tabel:

Sturingsinstrument / sturingsconcept	“de peen”	“de zweep”	“de preek”
Command and Control	Beheersingsgerichte regisseur, Uitvoeringsgerichte regisseur	Beheersingsgerichte regisseur, Uitvoeringsgerichte regisseur	
Netwerksturing	Uitvoeringsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur	Visionaire regisseur
Empowerment			Faciliterende regisseur

Één regisseur kan in zijn regierol van meerdere regietypen gebruik maken. Daarnaast is het niet altijd zo dat een regisseur die bepaalde macht heeft, deze ook daadwerkelijk uitoefent. Dit kan een bewuste keus zijn maar het kan ook zijn dat een regisseur zich niet bewust is van het feit dat hij meerdere instrumenten kan inzetten. Dit zijn beide aspecten die van invloed zijn op het type dat een regisseur kán zijn en het type dat hij in de praktijk is.

Hoe is de sturing rond de aanpak van risicojeugd in de gemeente Ede vormgegeven?

Om een beeld te krijgen van de rol die de gemeente Ede speelt hebben we verschillende actoren uit het netwerk over de aanpak van risicojeugd gesproken. Hieruit is gebleken dat de gemeente in de loop van de tijd de regierol heeft opgepakt in de aanpak van risicojeugd. In eerste instantie was het vooral de politie die het initiatief nam. Nu is de politie, samen met de Sprengen en Bredervoort nog wel een van de belangrijke koplopers in de aanpak.

Netwerksturing met visionaire regie

Rondom de aanpak van risicojeugd heeft zich een netwerk gevormd van verschillende maatschappelijke organisaties, actoren, die allemaal, direct of indirect te maken hebben met risicojeugd. Zowel de strafrechtketen als de welzijnketen zijn hierin vertegenwoordigd. Verder is er geen sprake van dominantie van een van de actoren. Er kan dus gesteld worden dat de aanpak van risicojeugd, zich in een netwerk afspeelt. De gemeente heeft overzicht over het speelveld en verbindt partijen met elkaar. De gemeente Ede heeft geen hiërarchische verhouding ten opzichte van de overige actoren. Daarnaast heeft de gemeente ook vrijwel geen sturingsinstrumenten tot haar beschikking waarmee zij andere actoren kan dwingen tot gewenst gedrag. De doorzettingsmacht die de gemeente heeft is daardoor zeer beperkt. Daarentegen heeft de gemeente een grote invloed op het beleid ten aanzien van de aanpak van risicojeugd. Het blijkt dat hier twee belangrijke factoren aan ten grondslag liggen. Ten eerste de rol van de burgemeester. De statuur van het ambt dwingt een bepaalde mate van autoriteit af, waar de overige actoren gevoelig voor zijn. Daarnaast is de burgemeester van Ede een charismatische persoonlijkheid, waardoor dit effect versterkt wordt. Ten tweede expertise op het gebied van regievoering en inhoudelijke kennis over hoe risicojeugd aangepakt kan worden. De gemeente wordt hierdoor niet alleen gezien als facilitator van samenwerking, maar ook als partner ten aanzien van de beleidsinhoudelijke zaken. Er kan dus geconcludeerd worden dat de gemeente een eigen script kan vaststellen. Hierdoor valt de gemeente Ede in het kwadrant van de visionaire regisseur.

Sturingsinstrumenten

In ons theoretisch kader hebben we gesteld dat een visionair regisseur voornamelijk gebruik maakt van communicatieve sturingsinstrumenten. In deze casus is dit ook het geval. Ten aanzien van de juridische en economische instrumenten heeft de gemeente Ede weinig tot geen mogelijkheden. Daar waar deze instrumenten wel ingezet kunnen worden doet de gemeente dit uitsluitend bij de politie. Het maken van bindende (prestatie)afspraken heeft Ede niet als sturingsinstrument ingezet. Er wordt wel veelvuldig gebruik gemaakt van communicatieve sturingsinstrumenten in de vele overleggen, zowel plenair als bilateraal, waarin de gemeente vertegenwoordigd is waarbij de burgemeester een belangrijke actor is gebleken.

Acceptatie door de overige actoren

De overheid kan wel graag de regie willen voeren, maar dat wil nog niet zeggen dat dit door de betrokken organisaties geaccepteerd wordt. In onze casus is de gemeente op een natuurlijke manier gegroeid in haar regierol. Doordat hier geen sprake is van een geforceerde rol accepteert men de regie door de gemeente. Betrokkenen zijn ook van mening dat de gemeente deze rol in moet vullen. Het is zelfs zo dat organisaties meer invloed door de gemeente accepteren, bijvoorbeeld door bindende afspraken te maken. Een van de voorwaarden die een actor als Bureau Jeugdzorg hiervoor stelt is dat de gemeente een duidelijkere en bredere visie moet hebben op de aanpak. Deze is nu nog te veel gericht op de strafrechtelijke aanpak. Uit het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven blijkt dat Ede hierin niet uniek is.

Provincie als achterwacht

De provincie Gelderland heeft inhoudelijk weinig bemoeienis met de aanpak van risicojeugd. De provincie heeft ten aanzien van Bureau Jeugdzorg dat een kritische

actor is, een hiërarchische relatie en is voor een groot deel verantwoordelijk voor de financiering. De provincie speelt geen sturende rol, maar beschikt wel over de instrumenten om te sturen. Dit blijkt een belangrijke factor wanneer de regisseur tegen knelpunten aanloopt. Op dat moment kan de gemeente de provincie vragen om daar waar noodzakelijk gebruik te maken van de beschikbare sturingsinstrumenten. Hierdoor functioneert de provincie als achterwacht voor de regisseur.

6.2 Conclusies

Wat zijn de ervaringen met de regie die de gemeente voert?

Het verantwoordelijkheidsgevoel van de gemeente Ede is groot. Dit vertaalt zich in een grote inzet van de kant van de gemeente. Hierdoor heeft men in een relatief korte tijd veel kennis opgedaan van de materie. De gemeente is van nature een “doe-gemeente” waardoor men geneigd is om niet alleen te regisseren maar ook uit te voeren. Aan de ene kant wordt deze inzet gewaardeerd door de overige actoren. Aan de andere kant zegt men ook “schoenmaker blijf bij je leest”, want de echte uitvoering is geen taak van de gemeente. De gemeente zelf staat positief tegenover de rol die zij speelt en ziet regievoering ook als meest geschikt sturingsconcept.

Binnen de gemeente is men verdeeld over de invulling van de regierol. Deze ligt nu grotendeels bij de afdeling AJZ, terwijl de aanpak ook betrekking heeft op de werkzaamheden van de sector Educatie, Welzijn en Zorg. Deze sector stelt zich terughoudend op tegenover het netwerk en de regierol die de gemeente heeft. Door deze terughoudendheid blijft de visie van de gemeente beperkt. Dit ondermijnt voor een deel het gezag dat de gemeente heeft in het netwerk. De visie wordt door enkele actoren als te beperkt ervaren, waardoor zij zich niet altijd kunnen vinden in de geformuleerde aanpak.

De invulling van de regierol doet de gemeente met een beperkte set aan sturingsinstrumenten. Het maken van bindende (prestatie)afspraken maakt hier vooralsnog geen deel vanuit. De burgemeester ervaart dit nu als gemis, omdat de vrijblijvendheid hierdoor relatief hoog is. De gemeente kan nu alleen commitment voor de doelstellingen bereiken met communicatieve sturingsinstrumenten. Deze zijn voornamelijk gericht op het activeren van het verantwoordelijkheidsgevoel van de actoren tegenover het betrokken kind. Verder blijkt dat omdat er geen bindende afspraken worden gemaakt, bij personeelwisselingen bij een van de actoren medewerking niet als verplichting wordt gezien. De ene vertegenwoordiger van een actor kan een hele ander perceptie hebben dan de andere.

Daarnaast brengen de genoemde personeelwisselingen het expertiseniveau binnen het netwerk in gevaar. Nieuwe personen in het netwerk hebben minder kennis van wat zich in het netwerk afspeelt dan personen die vanaf het begin betrokken zijn. De regisseur moet daarom veel tijd en energie steken in het op peil houden van het kennisniveau.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf beantwoorden we de laatste deelvraag:

Hoe kunnen gemeenten hun sturing op het gebied van integrale veiligheid verbeteren?

De in deze paragraaf genoemde verbeterpunten zijn in eerste instantie van toepassing op de situatie in Ede maar Ede is niet uniek. Meer gemeenten zijn heden ten dage bezig met regievoering en worstelen met soortgelijke hindernissen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004) waardoor onze aanbevelingen een grotere werking hebben dan uitsluitend de onderzochte casus in Ede.

1. Krachtiger en scherper sturen

Uit het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven (2004) naar samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg blijkt dat de actoren in de netwerken van de gemeente een sterkere invulling van de coördinerende rol verwachten, dan de invulling die daadwerkelijk wordt gegeven. In Ede is een soortgelijke situatie van toepassing. De overige actoren zijn welwillend de gemeente Ede een sterker sturende rol te laten invullen. Het is daarom aan te bevelen om krachtiger op te treden tegen actoren die te vrijblijvend omgaan met de aanpak van risicojeugd en hen strakker aan te sturen.

2. Maak bindende prestatieafspraken

Een manier om krachtiger en scherper te sturen is door bindende prestatieafspraken te maken met de overige actoren. In de opstartfase was het maken van prestatieafspraken niet mogelijk, omdat dit direct een afschrikwekkend effect had gehad op de andere actoren. Dit is nu niet meer het geval. Er is voldoende draagvlak om in overleg met de overige actoren bindende prestatieafspraken te maken. Hierdoor neemt de vrijblijvendheid af en kunnen actoren afgerekend worden op hun prestaties. Het wordt hiermee ook voor de andere actoren duidelijk wie wel en wie niet voldoende meewerkt.

3. Activeer de provincie

De provincie Gelderland heeft als belangrijke financier van de aanpak van risicojeugd een krachtig sturingsinstrument in handen. Daarnaast heeft de provincie een hiërarchische relatie tot een aantal actoren binnen het netwerk, zoals bureau jeugdzorg. Daar waar de gemeente nu geneigd is zelf in uitvoerende activiteiten te vervallen, omdat andere actoren dit nalaten, kan de gemeente beter gebruik maken van de positie die de provincie heeft. De gemeente kan hierdoor efficiënter sturen. Enerzijds door het delegeren van sturingswerkzaamheden naar de provincie, anderzijds door het feit dat de wijze waarop de provincie kan sturen op sommige punten sterker kan zijn en sneller resultaat zal opleveren.

4. Verbreden van de scope, zowel intern als extern

De scope van de gemeente is in deze casus voornamelijk gericht op de aanpak van risicojeugd. Deze jeugd zit heel dicht tegen de criminaliteit aan of is daar al eens in verzand. De actoren in deze casus hebben in hun bedrijfsvoering echter ook te maken met andere jeugdproblematiek. De gemeente heeft hier ook mee te maken middels de sector welzijn. De visie en uitvoering van de gemeente ten aanzien van risicojeugd is vooral gericht op de overlastgevende en criminele jeugd. Deze vallen buiten de scope van de sector welzijn. De aanpak van risicojeugd behelst volgens een aantal actoren meer dan alleen de overlastgevende en criminele jeugd. Ook de afdeling Algemene en Juridische Zaken van de gemeente, die vanuit de gemeente participeert in het netwerk, erkent dat een bredere scope een toegevoegde waarde

heeft bij de aanpak. Binnen de gemeente is dit alleen geen gedeelde visie. De sector welzijn ervaart de aanpak van risicojeugd niet als haar taak en participeert daarom niet actief in het netwerk. Door de visie te verbreden, kan de gemeente het draagvlak bij de overige actoren verbeteren. Dit heeft een positief effect op de regierol van de gemeente.

5. Neem een proactieve houding aan bij personeelwisselingen

Vele personeelwisselingen bij de actoren die participeren in het netwerk leiden ertoe dat de kennis binnen het netwerk afneemt. De gemeente moet er voor zorgen dat deze kennis op peil blijft. De gemeente kan dit doen door bij elke personeelwisseling het initiatief te nemen deze personen op de hoogte te brengen van de activiteiten die uitgevoerd worden ten aanzien van de aanpak van risicojeugd en door wie die uitgevoerd worden. De gemeente heeft voldoende informatie beschikbaar om dit te kunnen doen. Daarnaast kan de gemeente met de overige actoren afspreken dat de gemeente op hoogte gesteld wordt van personeelwisselingen en er een gedegen overdracht plaatsvindt door de desbetreffende actor.

6. Versterking rol gemeente door WMO

Van rijkswege kan de rol van de gemeente versterkt worden door hen, middels de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, meer invloed te geven in de jeugdzorg (AEF, 2006). Hiermee krijgen gemeenten een juridisch sturingsinstrument in handen bovenop de instrumenten die zij al hebben.

7 Literatuur

Algemene Rekenkamer, Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, Tweede Kamer 30 085, nr. 1, vergaderjaar 2004 -2005, Den Haag 2005, p. 5 – 15 en 49 - 57

Andersson Elffers Felix (AEF), Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen, Utrecht, 2005

Andersson Elffers Felix (AEF), Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast, 2006, p. 4 – 20 en 36 - 52

Baaij, N, Prestatie-afspraken op niveau?, afstudeerscriptie faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2004

Brink, G.J.M. van den, Van waarheid naar veiligheid, Twee lessen voor een door angst bevangen burgerij, Orde en wanorde, Over de betekenis van het politiewerk in de moderne maatschappij, Amsterdam, SUN, 2006, p. 11 - 46

Bruijn de, H, Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording, Utrecht, Lemma, 2001

Bunt, van der, H, Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep, Panopticon 2006.2, p. 58 -67

Cachet, A. en Ringeling, A.B., Integraal Veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In: E.R. Muller, Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004, p. 635 - 662

Cachet, A., Derickx, C.L. en de Vos, A., Sturing Van Veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend, Barneveld, BDU, 2005

Cachet, Lex en van Sluis, Arie, Perspectieven op Veiligheid, in: Victor Bekkers en Arthur Ringeling, Vragen over beleid. Perspectieven op waardering. Utrecht, Lemma, 2003, p. 259 – 272

Cachet, L, Van denken naar doen, over het, op lokaal niveau, zo goed mogelijk aanpakken van onveiligheid, Centre for Local Democracy, Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005

Delden van, P, Evaluatie samenwerking WJJ Ede 2004 – 2006, Utrecht, april 2006

Denters, S.A.H, Haar van der, M.J.I., Jong de, M.H., Noppe, R.M., Preadvies De regiefunctie in gemeenten, preadvies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 1999, p 1 - 33, 66 – 72. Bezocht op 23 juli 2006, op de website van de Raad voor het Openbaar Bestuur:

http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob_framestart.html

Gemeente Ede, Burgerjaarsverslag 2005

Gemeente Ede, Integrale aanpak risicovolle jongeren Ede, 2003

Gemeente Ede, Regie risicovolle en criminele jeugd, 2005

Gemeente Ede, Evaluatie Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg, Ede, 2006

Gemeente Ede, Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid, 2007 – 2010, Ede, 2007

Gemeente Ede, verslagen Regiegroep, 2003 – 2005

Haan de, W.J.M., Sociaal Cultureel Planbureau, Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid, een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam, Rijswijk, 1997, p. 7 - 51

Infodrome, Controle geven of nemen, een politieke agenda voor de informatiesamenleving, Amsterdam, 2001, p. 83 - 141

Integraal veiligheidsprogramma, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 1999

Jeugd terecht, bezocht op 14 maart 2007, op de website van het Ministerie van Justitie: http://www.minjus.nl/images/actieprogramma%20jeugd%20terecht_tcm34-2681.pdf

Kabinetsreactie op het sturingsadvies “Koersen op het kind” van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, de heer S.R.A. van Eijck, en de eindrapportage Jong-overeenkomst Gemeentelijke regie in de jeugdketen, Den Haag, Tweede Kamer 2005-2006, 29284, nr. 21

Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop F.M., Managing complex networks : strategies for the public sector, 1997

Koppenjan, Joop en Klijn, Erik-Hans, Managing uncertainties in networks, 2004, London

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

Lotte, R.D. en Maat J.R., Strategie en sturing in de wijkgerichte justitiële jeugdzorg in Ede, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006

Midterm review, Naar een veiliger samenleving, Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2004

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, achtste voortgangsrapportage Naar een veiliger samenleving, Den Haag, 2006

Naar een veiliger samenleving, Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2002

Nota Samenleving en Criminaliteit, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1985

Nota Veiligheidsbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2

Noordegraaf, M., Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies. In: Bestuurswetenschappen 2002, nr 4, p. 281 - 297

Price Waterhouse Coopers, Detectierapport plan van aanpak risicojeugd, Ede, 2006

Prins, Peter J., Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector: gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: jazz of klassiek? Elsevier Overheid, 2004

Politiemonitor Gelderland-Midden, West VeluweVallei/Unit Midden (Ede), Intomart, Hilversum, 2001

Politiemonitor Gelderland-Midden, West VeluweVallei/Unit Midden (Ede), gemeente Ede, 2003

Pröpper I., Litjens B. en Weststeijn E., Lokale regie uit macht of onmacht?, Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, april 2004

Raad voor het openbaar bestuur, Op het toneel en achter de coulissen, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 1999

Raad voor het openbaar bestuur, Partners in veiligheid : van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2002

Rapport Veilige gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2005

Ringeling, A, Instrumenten in vieren:een ontwikkelingsgang, in: Victor Bekkers en Arthur Ringeling, Vragen over beleid. Perspectieven op waardering. Utrecht: Lemma: 2003, p. 143 - 161

SGBO, Veiligheidsbeleid van gemeenten, Ontwikkelingen sinds 1993, Den Haag, 1998

Terpstra, J., Kouwenhoven, R., Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, 2004

TNS Nipo, Naar een Veiliger Gemeente, Stand van zaken Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid en de behoefte aan ondersteuning bij gemeenten, Amsterdam, december 2005

Van Dale Hedendaags Nederlands, online woordenboek, www.vandale.nl, bekeken op 6 april 2007

Vereniging Nederlandse Gemeenten, commissie Veiligheid, Versterken van de regierol van gemeenten op het gebied van integraal veiligheidsbeleid, Den Haag, 2006

(Vereniging Nederlandse Gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Veiligheid in ontwikkeling, Den Haag, 2005

Wittebrood en Nieuwbeerta, Een kwart eeuw stijging in geregistreeerde criminaliteit, Tijdschrift voor Criminologie 2006 (48), nr. 3

8 Bijlagen.

Bijlage 1, deelnemende organisaties

Jeugd Pedagogisch Centrum De Sprengen

JPC de Sprengen is een justitiële jeugdinrichting voor jongens. De inrichting biedt opvang- en behandelafdelingen en is actief op twee locaties: Wapenveld en in Zutphen. De jongens worden in het kader van een straf of maatregel in de Sprengen geplaatst. De Sprengen heeft, net als de andere Justitiële Jeugdinrichtingen, als taak de samenleving te beveiligen door de tenuitvoerlegging van die straffen en maatregelen en door zorg te dragen voor re-integratie van de geplaatste jongens. De Sprengen vertaalt die taak als volgt: zij wil de situatie in de inrichting benutten om de jongens te activeren en motiveren voor gedragsverandering en om hen vervolgens ook daadwerkelijk te laten werken aan de verandering van hun gedrag. Haar doel is dat de jongens weer geloven in hun mogelijkheden, dat hun probleemoplossend vermogen is vergroot en dat zij over voldoende zelfredzaamheid en zelfsturing beschikken om zich te kunnen handhaven in de samenleving. Resultaat moet zijn dat de kans op recidive is verkleind. De Sprengen levert kennis en ervaring t.a.v. de uitvoering van de WJJ.

Stichting Bredervoort

Stichting Bredervoort is een organisatie voor geïndiceerde jeugdzorg (door Bureau Jeugdzorg Gelderland) voor jongens en meisjes (van 0 tot 18 jaar) in Gelderland met complexe zorgvragen. Bredervoort biedt (orthopedagogische) behandeling en/of begeleiding aan jeugdigen en hun ouders met ontwikkelingsproblemen thuis, op school of in hun vrije tijd. Afhankelijk van de hulpvraag wordt ambulante en/of geïntegreerde hulpverlening geboden. Bij de geïntegreerde zorg gaat het om de drie gebieden; wonen, school en vrije tijd. De hulpvraag wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Bredervoort is werkzaam in de provincie Gelderland en heeft twee locaties in de gemeente Barneveld. De provincie Gelderland heeft als financier van Stichting Bredervoort toestemming gegeven een deel van hun budget uit te geven aan experimentele projecten zoals WJJ. Stichting Bredervoort maakt deel uit van de Leo Stichting Groep.

Politie

District/unit

De politie Ede is een onderdeel van het district West-Veluwe/Vallei van de regio Gelderland-Midden. Een van de vakspecialisaties van de politie is jeugdcriminaliteit. Speciale jeugdagenten proberen criminaliteit onder jongeren zoveel als mogelijk te voorkomen (preventief) en grijpen in op het moment dat het nodig is (repressief). Daarnaast heeft de politie Ede een belangrijke signaalfunctie op het moment dat bepaalde jongeren dreigen te ontsporen. De politie Ede heeft een speciaal team opgezet, het zogenaamde Poema-team, voor de aanpak van risicojongeren.

Regionale inlichtingendienst

In de WJJ-casus is de RID de taak toebedeeld de betreffende probleemjongeren of groepen, inclusief de onderlinge verbanden, in kaart te brengen. Deze informatie wordt als basis gebruikt om te rechercheren. Vanaf januari 2006 zijn de activiteiten van de RID overgenomen door de coördinator risicojeugd van de politie unit.

Gemeente Ede

De gemeente Ede is een middelgrote gemeente (107.000 inwoners) gelegen in de provincie Gelderland. De gemeente is onder andere eindverantwoordelijk voor de openbare orde, onderwijs en veiligheid. Alle drie zaken die gerelateerd zijn aan de WJJ-casus. Deze zaken vallen grosso modo onder de verantwoordelijkheid van de afdelingen Educatie, Welzijn en Zorg (EWZ) en Algemene en Juridische Zaken (AJZ). Daarom is de gemeente een grote belangenhebbende bij de wijkgerichte justitiële jeugdzorg. Namens de gemeente Ede nemen in de regiegroep naast de wethouder Jeugd, Welzijn en Onderwijs ook de burgemeester zitting. De afdeling Algemene en Juridische Zaken van de gemeente regisseert de totstandkoming en uitvoering van WJJ. Hiervoor is een medewerkster aangewezen als netwerkmanager. Daarnaast investeert de gemeente extra in preventieve activiteiten in de betreffende wijken, door het inzetten van extra straathoekwerk / jongeren werk gekoppeld aan WJJ.

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland maakt beleid op de het terrein van jeugdzorg en neemt hierin de rol van intermediair in en zorgt voor een juiste afstemming van vraag en aanbod. De provincie participeert ook in het project jeugd en veiligheid. Dit heeft geresulteerd in het "project aanpakken!". Hiermee probeert de provincie Gelderland met haar partners gemeenten te ondersteunen bij het opzetten van plannen van aanpak ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Gezamenlijk met de adviseurs van ondersteuningsinstellingen wordt geïnventariseerd wat de specifieke situatie per gemeente is en waar de ondersteuning nodig is. In de WJJ casus is hiervan echter geen sprake, maar treedt de provincie Gelderland op als een van de financiers.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming treedt onder meer op bij opvoedingsproblemen, problematische echtscheidingszaken, adoptie en in jeugdstrafzaken. De raad komt in actie bij kinderen die verdacht worden van een misdrijf. De raad adviseert de officier van justitie of de rechter over een passende straf, gericht op gedragsverbetering van het kind. Het doel hierbij is dat dit kind geen recidive zal plegen. In het kader van de WJJ heeft de raad de rol van adviseur richting jeugdofficier of kinderrechter, waarbij de Raad, na indicering door Bureau Jeugdzorg (jeugdreclassering), adviseert het kind te laten participeren (verplicht) in de WJJ. Ook kan de Raad op eigen initiatief een advies tot WJJ geven.

Bureau Jeugdzorg

In het kader van de nieuwe wet op de jeugdzorg is het bureau Jeugdzorg belast met het beoordelen van hulpverzoeken. Dit bureau stelt vast welke hulp een kind nodig heeft en kan een indicatie afgeven. Bureau Jeugdzorg heeft als uitgangspunt de rechten van het kind. Bureau Jeugdzorg probeert in samenwerking met het kind en de ouders een zo verantwoord mogelijke ontwikkeling en opvoedsituatie te bereiken. Bureau Jeugdzorg kan opgesplitst worden in drie delen, de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. In het kader van de WJJ geeft de jeugdreclassering een indicatie af voor de WJJ-maatregel, welke door de rechter bekrachtigd moet worden. De jeugdreclassering is daarom een belangrijke schakel in het WJJ-traject, aangezien zonder indicatie jongeren niet zullen worden opgenomen in het WJJ-project.

Locale organisaties

De lokale organisaties zijn de welzijnsorganisaties en de organisaties voor scholings- en dagbestedingprojecten en zitten in de WJJ-casus aan de uitvoerende kant. Een belangrijk onderdeel van het WJJ-project is dat jongeren een nuttige en uitdagende dagindeling kunnen maken, zodat verveling voorkomen wordt. De lokale organisaties moeten deze mogelijkheden bieden. Voorbeelden van deze lokale organisaties zijn bijvoorbeeld het buurthuis en het jongerencentrum.

Jeugdofficier

De jeugdofficier is verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten en de vervolging voor deze feiten. De jeugdofficier kan voor de kinderrechter eisen dat het betrokken kind moet participeren in de WJJ, op indicatie van de jeugdreclassering of op advies van de Raad voor de Kinderbescherming. De kinderrechter is vervolgens degene die deze maatregel daadwerkelijk kan opleggen.

Kinderrechter

Op het moment dat een jongere zich moet verantwoorden voor de rechtbank, dan wordt deze voorgezeten door een kinderrechter. Deze rechter kan op advies van de jeugdofficier en de Raad voor de Kinderbescherming een jongere veroordelen tot verplichte deelname aan de WJJ.

Bijlage 2

Tabel 1 percepties, doelen en belangen

Actoren	Percepties (maatstaven; oorzaak probleem)	Doel (wat wenst actor te bereiken)	Belangen (waarom streeft actor dit doel na)
Politie-unit	De kruispuntjongeren komen na korte straf terug in de wijk, gaan door met criminaliteit en overlast en trekken andere risicojeugd mee. Dit leidt tot verhoging van criminaliteit en moet worden tegengegaan	1. Verhindern dat kruispunt jongeren anderen meetrokken; 2. kruispuntjongeren uit criminaliteit houden	Bevordering van de rechtsorde; terugdringen van jeugdcriminaliteit
Regionale inlichtingendienst	De aanpak van kruispuntjongeren levert de meeste winst op in termen van laagste jeugdcriminaliteit	Succes van de methode van informatiegestuurd politiewerk bewijzen	De methode is door de RID Gelderland-midden geïntroduceerd en succes geeft landelijke aanzien
Bredervoort	Jongeren plegen criminaliteit meestal in groepen. Als de leiders van de groep worden aangepakt houd je de hele groep uit de criminaliteit. Jongeren moeten intensief begeleid worden in hun eigen omgeving om latere terugval te voorkomen	Een nieuwe methode van werken introduceren waarbij straf en zorg worden verbonden zodat terugkeer in de maatschappij succesvol kan verlopen	De provinciale bijdrage voor de exploitatie van Bredervoort moet voor 20% gebruikt worden voor innovatie
De Sprengen	Idem Bredervoort	Een nieuwe methode van werken introduceren waarbij straf en zorg worden verbonden zodat terugkeer in de maatschappij succesvol kan verlopen	Als de methode slaagt wordt het als nieuwe maatregel officieel opgenomen in het jeugdstrafrecht
Jeugdofficier van Justitie	De meeste jeugdcriminaliteit wordt gepleegd door groepsdruk. Er is nog geen passend antwoord op jongeren die criminele invloed hebben op groepen jongeren	Minder jeugdcriminaliteit; Criminele groepsdruk op jongeren verminderen	Bevordering van de rechtsorde

Kinderrechter	Te veel jongeren raken betrokken bij criminaliteit door verkeerde vrienden; te veel jongeren recidiveren	Minder jeugdcriminaliteit; Resocialisering van jongeren	Bevordering van de rechtsorde
Raad voor de Kinderbescherming	Te veel jongeren raken betrokken bij criminaliteit door verkeerde vrienden. Er is nog geen passend antwoord op jongeren die criminele invloed hebben op groepen jongeren.	Jongeren uit de criminaliteit houden; Jongeren laten resocialiseren.	Maatschappelijk verantwoord gedrag van jongeren bevorderen. Bevordering van het welzijn van de jongere.
Bureau Jeugdzorg	Bij de WJJ gaat het slechts om 30 jongeren terwijl er nog duizenden probleemjongeren en probleemgezinnen zijn. Dit is een druppel op een gloeiende plaat.	Jongeren uit de problemen helpen. Heeft het Jeugdpreventieteam ingericht voor acute hulp	Bevordering van het welzijn van de jongere. Snelle interventie bij acute problemen Voorkomen van imagoschade door gezinsdrama's
Jeugdreclassering (onderdeel van bureau Jeugdzorg met een voor de WJJ specifieke taak)	Twijfel of er wel zoveel kruispuntjongeren zijn, het gaat slechts om enkele gevallen. We hebben voldoende aan de bestaande instrumenten	Jongeren uit de criminaliteit houden; Jongeren laten resocialiseren, o.a. door maatregelen die worden uitgevoerd door de jeugdreclassering	Maatschappelijk verantwoord gedrag van jongeren bevorderen. Jeugdreclassering wil de professional op het gebied van jeugdstrafmaatregelen zijn De jeugdreclassering wordt door ministerie van Justitie betaald per begeleide jongere.
Burgemeester	In jongeren die geresocialiseerd kunnen worden moet de samenleving investeren. Dit bespaart de samenleving uiteindelijk veel kosten aan criminaliteit en levert direct een veiliger samenleving op	Het veiligheidsgevoel van burgers bevorderen. Lik op stukbeleid toepassen bij (jeugd)criminaliteit	Een veilige lokale samenleving levert een gunstig imago op van de gemeente. Bedrijven willen zich vestigen en investeren als de gemeente veilig is
Voorzitter Jeugd-en veiligheidsoverleg (Actium)	Twijfel of er wel zoveel kruispuntjongeren zijn, het gaat slechts om enkele gevallen. We hebben voldoende aan de bestaande instrumenten	Jongeren uit de criminaliteit houden; Jongeren uit de problemen helpen Gedragstrainingen aanbieden aan probleemjongeren	Maatschappelijk verantwoord gedrag van jongeren bevorderen. Een financieel gezonde organisatie

Wethouder Jeugdzaken	Geringe aantal kruispuntjongeren op het totaal aantal probleemjongeren levert een negatieve kosten/baten-analyse op. Bovendien moet je slecht gedrag niet belonen.	Zoveel mogelijk jongeren bereiken met (gemeentelijke) voorzieningen	Er zijn al te weinig financiële middelen voor het normale jeugdbeleid. Afweging van belangen tussen problemen van grote groep jeugd en geringe aantal kruispuntjongeren
Provincie Gelderland	Innovatieve oplossing voor een maatschappelijk probleem	Innovatie in het jeugdbeleid	Bestuurlijke wens tot verbetering van het jeugdbeleid
Afdeling EWZ	Er zijn nog veel meer probleemgevallen waar gemeentelijke middelen aan besteed moeten worden. Maar met dit probleem worden we liever niet meer geconfronteerd	Zoveel mogelijk jongeren bereiken met (gemeentelijke) voorzieningen	Er zijn al te weinig financiële middelen voor het normale jeugdbeleid. Afweging van belangen tussen problemen van grote groep jeugd en geringe aantal kruispuntjongeren

Bijlage 3

Overzicht van geïnterviewde personen

- P. van Delden, organisatie-adviseur AEF;
- M. Gantvoort, beleidsadviseur veiligheid gemeente Ede (tot 1 januari 2007);
- J. van Kouterik, regiomanager Bureau Jeugdzorg;
- T. Mol, chef Unit Midden, politieregio Gelderland-Midden, district West VeluweVallei (tot 1 maart 2007);
- S. van de Pol, wethouder Ede, portefeuille Jeugd;
- R.C. Robbertsen, burgemeester van Ede;
- V. Tinkelenberg, oud-beleidsmedewerker politieregio Gelderland-Midden, district West VeluweVallei, met ingang van 1 januari 2007 beleidsadviseur veiligheid gemeente Ede;