

Het Toezichtmodel

Onderzoek naar een instrument ter verbetering van de veiligheidsituatie in de hotspots van Rotterdam



Scriptie ter afsluiting van de opleiding Bestuurskunde 2003-2007
Master Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Ruth Suzanne Prins
Augustus 2007

Eerste begeleider
Dr. P. K. Marks

Tweede begeleider
Dr. A. van Sluis

Afbeelding titelblad: <http://www.aderyn.nl/images/rotterdam.jpg>, (21-08-2007)

Voorwoord

Met deze scriptie komt een einde aan de studie Bestuurskunde (2003-2007) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek dat voor u ligt betreft een evaluatie van het functioneren van het Toezichtmodel. Dit model vormt sinds 2003 een van de vele instrumenten die het huidige Rotterdamse Veiligheidsbeleid kenmerken. Het Toezichtmodel richt zich specifiek op de verbetering van de veiligheids situatie in de hotspots van Rotterdam. In deze hotspots is sprake van ernstige onveiligheidsproblematiek.

Het schrijven van de scriptie is een waar avontuur geweest. Uit eigen ervaring is gebleken dat je jezelf daar het beste maar gewoon in mee kan laten gaan. Inhoudelijk heb ik zeer veel opgestoken met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast heeft het thema van veiligheid mij daadwerkelijk gegrepen.

Tijdens het scriptieproces heb ik de nodige aanmoediging gekregen van familie en vrienden. Daarvoor wil ik in het bijzonder een aantal mensen hartelijk bedanken. Huub bedank ik voor het meeleven en meelesen. Mijn vader, moeder en boer bedank ik voor de motiverende gesprekken en de geboden mogelijkheden om tijdens mijn studie- en scriptietijd op adem te komen.

Voor de inhoudelijke maar bovendien omvangrijke begeleiding bedank ik mijn scriptiebegeleider, Peter Marks. Tenslotte gaat mijn dank uit naar de Directie Veiligheid voor de stageplek, de middelen en de informatie die beschikbaar zijn gesteld voor het afstudeeronderzoek naar de het Toezichtmodel.

Ruth Prins
Augustus 2007

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Inhoudsopgave | 4 |
| Inleidend deel..... | 7 |
| Hoofdstuk 1: Inleiding en Probleemstelling | 8 |
| 1.1 Inleiding..... | 8 |
| 1.2 Probleemanalyse | 9 |
| 1.3 Probleemstelling | 10 |
| <i>1.3.1 Doelstelling.....</i> | <i>10</i> |
| <i>1.3.2 Centrale onderzoeksvraag.....</i> | <i>10</i> |
| <i>1.3.3 Deelvragen.....</i> | <i>10</i> |
| 1.4 Aanpak van het onderzoek | 11 |
| 1.5 Relevantie | 12 |
| 1.6 Leeswijzer..... | 13 |
| Hoofdstuk 2: Een lokaal verankerd veiligheidsbeleid | 14 |
| 2.1 Inleiding..... | 14 |
| 2.2 Organisatie veiligheidsbeleid..... | 14 |
| 2.3 Vijfjarenactieprogramma's als stedelijke basis..... | 15 |
| 2.4 Wijkveiligheidsactieprogramma's op deelgemeenteniveau..... | 15 |
| 2.5 Toezichtmodel als aanvulling op de WVAP's..... | 16 |
| Theoretisch deel..... | 17 |
| Hoofdstuk 3: Theoretisch kader | 18 |
| 3.1 Inleiding..... | 18 |
| 3.2 Netwerktheorie | 18 |
| <i>3.2.1 Sturing in netwerken.....</i> | <i>20</i> |
| 3.3 New Public management..... | 21 |
| <i>3.3.1 Frontlijnsturing</i> | <i>21</i> |
| 3.4 Gemeentelijke Regie..... | 22 |
| <i>3.4.1 Regietype voor (deel)gemeente.....</i> | <i>23</i> |
| 3.5 Koppeling theorie Praktijk..... | 25 |
| <i>3.5.1 Netwerktheorie.....</i> | <i>26</i> |
| <i>3.5.2 Gemeentelijke regie</i> | <i>26</i> |
| <i>3.5.3 New public Management</i> | <i>27</i> |
| 3.6 Sturing en sturingsinstrumenten | 27 |
| 3.7 Analysemodel..... | 27 |
| Hoofdstuk 4: Methodologische verantwoording | 30 |
| 4.1 Inleiding..... | 30 |
| 4.2 Type onderzoek..... | 30 |
| 4.3 Afbakening onderzoeksperiode..... | 30 |
| 4.4 Methode onderzoek (design)..... | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 4.5 Onderzoeksinstrumentarium | 31 |
| 4.6 Indicatoren | 32 |
| Empirisch deel | 33 |
| Hoofdstuk 5: Het Toezichtmodel op formeel- en casusniveau..... | 34 |
| 5.1 Inleiding..... | 34 |
| 5.1.1 Formele opbouw Toezichtmodel..... | 34 |
| 5.1.2 Formele werking Toezichtmodel | 35 |
| 5.1.3 Definitie Toezichtmodel..... | 36 |
| 5.1.4 Ontwikkeling Toezichtmodel..... | 37 |
| 5.2 Casusomschrijvingen | 39 |
| 5.2.1 Toezichtmodel Nieuw en Oud Crooswijk..... | 39 |
| 5.2.2 Toezichtmodel Spangen | 40 |
| 5.2.3 Toezichtmodel Zuidplein..... | 42 |
| Hoofdstuk 6: Analyse empirisch materiaal | 45 |
| 6.1 Inleiding..... | 45 |
| 6.2 Toezichtmodel Oud en Nieuw Crooswijk..... | 45 |
| 6.2.1 Netwerk Toezichtmodel Crooswijk | 45 |
| 6.2.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Crooswijk..... | 50 |
| 6.2.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Crooswijk..... | 52 |
| 6.2.4 Sturing en sturingsinstrumenten..... | 53 |
| 6.2.5 Functioneren Toezichtmodel Crooswijk..... | 54 |
| 6.3 Toezichtmodel Spangen | 56 |
| 6.3.1 Netwerk Toezichtmodel Spangen..... | 56 |
| 6.3.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Spangen..... | 60 |
| 6.3.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Spangen | 62 |
| 6.4 Sturing en sturingsinstrumenten..... | 64 |
| 6.5 Functioneren Toezichtmodel Spangen..... | 65 |
| 6.4 Toezichtmodel Zuidplein | 67 |
| 6.4.1 Netwerk Toezichtmodel Zuidplein | 67 |
| 6.4.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Zuidplein | 71 |
| 6.4.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Zuidplein..... | 73 |
| 6.4.4 Sturing en sturingsinstrumenten..... | 75 |
| 6.4.5 Functioneren Toezichtmodel Zuidplein | 76 |
| 6.5 Kernkwaliteiten en Knelpunten binnen het functioneren van het Toezichtmodel . | 77 |
| 6.5.1 Kernkwaliteiten..... | 77 |
| 6.5.2 Knelpunten..... | 79 |
| 6.5.3 Breder dan casus | 81 |
| Concluderend deel..... | 83 |
| Hoofdstuk 7: Conclusie | 84 |
| 7.1 Conclusie | 84 |

| | |
|-------------------------------|-----------|
| 7.2 Aanbevelingen..... | 87 |
| Literatuur..... | 89 |
| Bijlagen..... | 92 |

Inleidend deel

Hoofdstuk 1: Inleiding en Probleemstelling

1.1 Inleiding

Wanneer de lokale onveiligheidsproblematiek integraal wordt aangepakt, blijkt dat bij de uitvoering van veiligheidsbeleid een groot aantal uiteenlopende actoren elkaar treft. Hierbij kan men denken aan politie, (deel)gemeenten, jongerenwerkers en Stadstoezichthouders. Binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid is dit samenspel van actoren sinds 2003 georganiseerd aan de hand van het Toezichtmodel. Om de actoren, waaronder toezichthouders en handhavers, goed aan te sturen en samen te laten werken, bepaalt het Toezichtmodel welke actor welke taak uit dient te voeren en wanneer. Het model wordt ingezet op plekken die worden gekenmerkt door ernstige onveiligheidsproblemen, de zogenoemde hotspots. Het Toezichtmodel is in samenwerking tussen de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam en onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) ontworpen. De deelgemeenten binnen Rotterdam zijn de regisseur van dit model, de Directie Veiligheid is de algemene coördinator alsmede verantwoordelijk voor de evaluatie van het model.

Het idee dat ten grondslag ligt aan het model is dat veiligheid op lokaal wijkniveau en met behulp van een goede afstemming en samenwerking van alle betrokken actoren gehandhaafd dient te worden. Het model wordt ingeroepen voor een ernstig probleemgebied waar criminaliteit, vervuiling en verloedering veel voorkomt (hotspot) binnen een deelgemeente. Toezichtmodellen vormen een gebiedsgebonden aanpak op wijkniveau binnen een bepaalde deelgemeente.

In het 'Plan van Aanpak Toezichtmodel' (Directie Veiligheid, 2006) wordt aangegeven dat het model bestaat uit een aantal verschillende onderdelen. De formele opbouw en werking van de methodiek wordt gestructureerd aan de hand van een gedeelde informatiebasis, het *informatiemodel*. Daarnaast is er een strategisch *handhavingsoverleg*. Hier wordt een *inzetmodel* vastgesteld. Tenslotte vormen de *briefings* de schakel tussen strategische inzet en de daadwerkelijke uitvoering van veiligheidsbeleid in het gebied.

Kort samengevat houdt de formele cyclus van het model in dat de betrokken actoren in het handhavingsoverleg de eerder bepaalde inzet evalueren en de toekomstige inzet van mensen en middelen bepalen. Het overleg wordt gehouden onder vertegenwoordigers van de betrokken actoren met voldoende mandaat om gemaakte afspraken door te voeren binnen de eigen organisatie. Het inzetmodel dat voortkomt uit dit handhavingsoverleg wordt tot concrete acties omgezet middels de briefings voor de uitvoerende diensten.

Het handhavingsoverleg wordt gestuurd door de deelgemeenten en de briefings vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie. Hierbij heeft het Toezichtmodel de status van een plusmaatregel ter realisatie van tijdelijke intensivering van toezicht en handhaving binnen de hotspot.

In hoofdstuk 5 zullen de methodiek en de ontwikkelingen met betrekking tot het Toezichtmodel uitgebreid worden toegelicht. Ter inleiding is het noodzakelijk te weten dat er in de bestuurlijke praktijk een aantal officiële en niet-officiële modellen actief zijn binnen de verschillende Rotterdamse deelgemeenten. Dat wil zeggen dat niet alle modellen volgens de, zojuist kort beschreven, formele onderdelen zijn opgebouwd of via de formele wegen zijn ingesteld. Deze modellen worden aangemerkt als niet-officiële toezichtmodellen.

1.2 Probleemanalyse

Het Toezichtmodel is reeds een aantal jaren in gebruik, maar een wetenschappelijke analyse van haar functioneren ontbreekt. Uit geluiden van de betrokken actoren bij de uitvoering van het Rotterdams veiligheidsbeleid is gebleken dat er een aantal problemen speelt, maar dat er ook kansen liggen met betrekking tot het Toezichtmodel.

De hierna volgende constatering van problemen en kansen berusten niet op wetenschappelijk onderzoek, maar kunnen worden beschouwd als geluiden van betrokkenen.

Na een aantal jaren in gebruik te zijn geweest, blijkt uit evaluaties van de Directie Veiligheid, alsmede uit geluiden van de betrokken actoren, dat er een aantal problemen een rol speelt bij de uitvoering van het Toezichtmodel. Hierbij valt te denken aan een gebruiksonvriendelijk en slecht functionerend informatiemodel. Dit zou leiden tot onvoldoende informatie en structuur bij de handhavingsoverleggen en briefings. Bovendien zou volgens sommige actoren de politie een te grote stempel drukken op deze briefings, waardoor de oorspronkelijke gelijke verhouding tussen de actoren scheef getrokken wordt. Ook blijkt uit de evaluaties dat de deelgemeente haar rol als regisseur van het model niet goed uit zou voeren.

Deze zaken vormen een probleem omdat het de uitvoering van het veiligheidsbeleid, op een hoogstwaarschijnlijk negatieve wijze, beïnvloedt. Wanneer er bijvoorbeeld actiepunten in het handhavingsoverleg vastgesteld worden op basis van gebrekkige, dus vertekende informatie, kan het veiligheidsbeleid niet optimaal uitgevoerd worden. Zo leiden de andere mankementen van de uitvoering van het Toezichtmodel ook tot afbreuk van de optimale samenwerking van actoren en daarmee de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Maar behalve problemen, klinken er ook positieve geluiden. Er is gebleken dat “bij de deelnemers van de Toezichtmodellen de beleving bestaat dat de Toezichtmodellen in de praktijk positieve effecten hebben op de veiligheid in het publieke domein. Men is er ook van overtuigd dat het Toezichtmodel met enkele aanpassingen nog veel meer kan bijdragen aan gestructureerde samenwerking”. (Directie Veiligheid, 2006, p2)

Zoals aangegeven, zijn deze negatieve en positieve elementen van het model echter niet voortgekomen uit een objectieve en wetenschappelijke analyse. Dit onderzoek tracht een objectieve en wetenschappelijke evaluatie van het Toezichtmodel uit te voeren. Het gaat hierbij om een evaluatie van het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel en niet om een effectenrapportage. De formele opbouw en werking van het instrument Toezichtmodel worden als gegeven beschouwd. Er wordt gekeken naar de wijze waarop dit formele model wordt uit gevoerd in de bestuurlijke praktijk. Dit laatste is wat er onder ‘functioneren’ wordt verstaan.

Het probleem dat centraal zal staan in dit onderzoek, alsmede de aanleiding tot het onderzoek, is de leemte in wetenschappelijke kennis van het functioneren van het Toezichtmodel in de context van de uitvoering van het Rotterdams veiligheidsbeleid.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Om de leemte in wetenschappelijke kennis van het functioneren van het Toezichtmodel in de bestuurlijke praktijk op te vullen, zal het functioneren van de Toezichtmodellen centraal staan in dit onderzoek. Onder het functioneren wordt de uitvoering en werking van het formele Toezichtmodel in de bestuurlijke praktijk verstaan. Daarbij wordt de formele werking en opbouw van het model als gegeven beschouwd. Aan het in kaart brengen van dit functioneren, zullen kernkwaliteiten en knelpunten met betrekking tot het functioneren van het model worden afgeleid. Onder knelpunten worden zaken verstaan die de optimale uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid in de hotspots in de weg staan. Het gaat om knelpunten die de optimale uitvoering en werking van het Toezichtmodel belemmeren. Kernkwaliteiten duiden op de meerwaarden van het functionerende model voor de samenwerking tussen actoren, de beleidsuitvoering en uiteindelijk de veiligheids situatie in de hotspot. Het gaat dan om zaken die een positieve bijdrage leveren aan de uitvoering en werking van het Toezichtmodel. Dit streven leidt tot de onderstaande doelstelling.

Door het functioneren Toezichtmodellen in kaart te brengen, te komen tot inzicht in de kernkwaliteiten en knelpunten met betrekking tot het samenspel van betrokken actoren in verschillende Toezichtmodellen.

1.3.2 Centrale onderzoeksvraag

Om deze doelstelling te realiseren zal antwoord gegeven moeten worden op de volgende centrale onderzoeksvraag.
Hoe functioneert het Toezichtmodel?

1.3.3 Deelvragen

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen zal er, aan de hand van de onderstaande deelvragen, een aantal zaken onderzocht moeten worden. Wanneer deze zaken inzichtelijk zijn, kan er een uitspraak gedaan worden over het functioneren van het Toezichtmodel.

Allereerst is het noodzakelijk helder voor ogen te krijgen hoe het Toezichtmodel geplaatst kan worden binnen de context van het Rotterdams Veiligheidsbeleid. Dit leidt tot de eerste deelvraag die het onderzoeksobject, het Toezichtmodel, positioneert in de bestuurlijke omgeving.

1. *Hoe past het Toezichtmodel in de context van het Rotterdams veiligheidsbeleid?*

Voordat er naar de specifieke casus gekeken zal worden, dient er duidelijk gemaakt te worden welke theoretische elementen het Toezichtmodel en haar functioneren raken. Aan de hand van de theoretische elementen die onderliggend zijn aan het model, kan worden gekomen tot een analytisch model ter evaluatie van het functioneren van de Toezichtmodellen. Om deze redenen is gekomen tot de volgende deelvraag.

2. *Welke theorieën, onderliggend aan het Toezichtmodel, geven inzicht in het functioneren van het model?*

Vervolgens is het van belang kennis te verkrijgen van hoe het onderzoeksobject is opgebouwd. Pas wanneer het formele model en de bijbehorende werking duidelijk is, kan dit met de bestuurlijke werkelijkheid geconfronteerd worden om tot empirische bevindingen te komen over het functioneren van het Toezichtmodel. Daarom is het van belang de volgende deelvraag hierop aan te laten sluiten. Door de omschrijving van het formele model vormt de beantwoording van deze deelvraag tevens een afbakening van het onderzoeksobject.

3. *Hoe is het formele Toezichtmodel opgebouwd en wat is de formele werking?*

Meer in detail is het wenselijk een beeld te verkrijgen van het functioneren (van de verschillende betrokken actoren binnen) het Toezichtmodel. Daarom zal aan de hand van de onderstaande deelvragen meer op 'casusniveau' worden ingezoomd.

4. *Hoe geven betrokken actoren in de bestuurlijke werkelijkheid uitvoering aan de formele opbouw en werking het Toezichtmodel?*

Tenslotte dient er een koppeling gemaakt te worden tussen de verkregen informatie over het Toezichtmodel op casusniveau en het functioneren van model in zijn algemeenheid. Middels de laatste deelvraag wordt getracht tot algemene uitspraken te komen over het functioneren van het Toezichtmodel in de vorm van knelpunten en kernkwaliteiten.

5. *Welke knelpunten en kernkwaliteiten zijn er af te leiden uit de bestudering van het functioneren van een aantal representatieve Toezichtmodellen?*

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het afstudeeronderzoek valt samen met een afstudeerstage bij de Directe Veiligheid van de Gemeente Rotterdam. De stage stond in het teken van het evalueren van de formele methodiek van het Toezichtmodel. De opzet van het onderzoek komt gedeeltelijk overeen met de stageopdracht vanuit deze dienst.

De ambitie van dit onderzoek is het uitvoeren van een evaluatie van het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel. Het onderzoek wil inzicht verkrijgen in de empirische uitvoering en werking van het formele Toezichtmodel (zie hoofdstuk 5). Op basis van inzicht in het functioneren van de methodiek van het model op casusniveau, zal tot kernkwaliteiten en knelpunten met betrekking tot het functioneren van Toezichtmodellen op algemeen niveau gekomen worden.

Deze evaluatie zal uitgevoerd worden aan de hand van een combinatie van verschillende methoden. De reeds bestaande kennis en informatie van het Toezichtmodel als methodiek en het functioneren daarvan biedt een eerste aanknopingspunt. Bestaand materiaal in de vorm van beleidstukken en evaluaties van het Toezichtmodel zullen om deze reden worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Omdat dit geen volledige en objectieve basis voor het onderzoek vormt, dient de meeste kennis en informatie over het functioneren logischerwijs uit de bestuurlijke praktijk gehaald te worden. Er zullen verschillende empirische gegevens verzameld en later geanalyseerd moeten worden. Deze gegevens worden verkregen door observaties van de verschillende onderdelen van de modellen, gesprekken en interviews met sleutelfiguren. Uit eerste hand worden empirische gegevens verzameld om een volledig en zo objectief mogelijk beeld te krijgen van de werking van de modellen.

Vanuit een theoretische achtergrond dient er een gedegen analyse van de verzamelde empirische gegevens gemaakt te worden. Hiervoor wordt een aantal bestuurskundige theorieën aangehaald. Er dienen theoretische inzichten gebruikt te worden die het functioneren van het Toezichtmodel raken. Het gaat om theoretische inzichten die een focus verschaffen voor het onderzoeken en voor het beoordelen van het functioneren van een uitvoerings- en samenwerkingsmodel in de bestuurlijke werkelijkheid van beleidsrealisatie.

Een (Toezicht)model ter uitvoering van beleid kenmerkt zich door een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. Het model tracht binnen het netwerk van deze actoren te sturen door acties op elkaar af te stemmen en te coördineren. Dit met als doel tot een gezamenlijke, integrale aanpak te komen. In het onderzoek gaat het om het beoordelen van de interactie, coördinatie en samenwerking tussen verschillende (uitvoerende) organisaties binnen dit netwerk gericht op de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het netwerk en het spel om (de uitvoering van) het veiligheidsbeleid zijn op deze wijze bepalend voor het functioneren van een dergelijk model. Om deze reden vormt de netwerktheorie van onder andere Koppenjan, Bruin en Kickert (1993) die de zojuist beschreven kenmerken van het model behandelt, een onderdeel van de theoretische focus van dit onderzoek.

Naast de netwerktheorie liggen er sturingsconcepten als New Public Management (NPM) zoals beschreven door onder andere Osborne en Gaebler (1993) en gemeentelijke regie ten grondslag aan het Rotterdams veiligheidsbeleid en het Toezichtmodel. Kenmerken van NPM als outputsturing, frontlijnsturing (Hartman & Tops, 2005) en het subsidiariteitsbeginsel zijn voorbeelden van bedrijfsmatige methodieken die de Rotterdamse overheid aanwendt ter uitvoering van het veiligheidsbeleid. Maar ook de effectiviteit en efficiëntie, leidende elementen van NPM, die de stadsmarinier teweeg tracht te brengen op uitvoeringsniveau zijn onderliggend aan het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Deze kenmerken, afkomstig van de bedrijfsvoering in de private sector, beïnvloeden het functioneren van het Toezichtmodel als onderdeel van het Rotterdamse veiligheidsbeleid.

Daarnaast ligt bij de uitvoering van het lokale beleid een regierol voor de deelgemeenten. Omdat de deelgemeente een officiële regierol heeft binnen de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid in Rotterdam en daarmee bepalend is voor de uitvoering en het functioneren van het Toezichtmodel, dient dit aspect theoretisch onderbouwd te worden. Om deze reden zullen theoretische inzichten van Partners en Pröpper (2004) geïntegreerd worden in de theoretische focus van het onderzoek.

Deze theoretische elementen samen vormen de theoretische focus, de rode draad van het onderzoek. Zij komen samen in een analysemodel en vormen daarmee een reconstructie van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Toezichtmodel. De zojuist besproken aanpak en theoretische onderbouwing van het onderzoek wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3 en 4, maar geeft voorlopig een korte impressie van de aanpak van het onderzoek.

1.5 Relevantie

Zoals uit de probleemanalyse is gebleken, wordt het Toezichtmodel zowel positief als negatief ervaren. Actoren stellen dat verbetering op een aantal punten een positief effect kan opleveren, maar signaleren ook mankementen. Wat er precies aan de hand is, welke onderdelen van het model goed functioneren en wat er verbeterd kan worden is niet geheel duidelijk en wordt hoogstwaarschijnlijk door verschillende actoren anders gesteld. Om deze reden is een objectief en wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van het Toezichtmodel binnen het Rotterdams veiligheidsbeleid zeker waardevol.

De reeds geconstateerde problematiek betreffende het Toezichtmodel is te beschrijven als organisatorisch van aard, een sturingsvraagstuk over de uitvoering van het veiligheidsbeleid binnen het publieke domein. Het model is immers gericht op het verbeteren van de veiligheidssituatie in de Rotterdamse maatschappij middels een integrale aanpak van onveiligheidsproblemen op wijkniveau.

Door deze vraagstukken te bestuderen wordt getracht tot relevante inzichten betreffende het functioneren van het Toezichtmodel te komen. Dat het Toezichtmodel niet optimaal functioneert, is uit de evaluaties en constatering binnen het veld van de (uitvoerende) actoren van het Rotterdamse veiligheidsbeleid, duidelijk naar voren gekomen. Maar de positieve elementen verdienen minstens net zo veel aandacht.

De relevantie van dit onderzoek uit zich in het feit dat aan de hand van theoretische wetenschappelijke inzichten worden gegenereerd in het functioneren van actoren binnen het 'openbaar bestuurvraagstuk' van de Toezichtmodellen.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit vier delen. Het eerste deel vormt het inleidende deel met betrekking tot het Toezichtmodel en het onderzoek naar dit onderwerp. Er is gestart met dit eerste inleidende hoofdstuk waarin het onderzoeksobject, het Toezichtmodel, kort is beschreven. Daarbij zijn de probleemanalyse, de probleemstelling, de aanpak van het onderzoek en de relevantie aan bod gekomen. Het hierop volgende hoofdstuk beschrijft de bestuurlijke omgeving van het Toezichtmodel; het Rotterdams veiligheidsbeleid. Daarbij wordt duidelijk welke de positie het model binnen deze bestuurlijke omgeving inneemt.

Het tweede deel vormt de theoretische en wetenschappelijke basis van het onderzoek. Daartoe wordt aan de hand van theoretische analysemodel geformuleerd in het derde hoofdstuk. Dit model dient als theoretische focus van het onderzoek. Het vierde hoofdstuk beschrijft de methoden en technieken waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd.

In het daaropvolgende deel wordt het empirische gedeelte van het onderzoek weergegeven. Het vijfde onderzoek beschrijft dan ook de formele opbouw en werking van het Toezichtmodel, als mede de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot deze methodiek in de praktijk. Daarnaast worden de casussen in dit hoofdstuk beschreven. Het hierop volgende hoofdstuk is de analyse van de empirische gegevens die bij de uitvoering van de methoden en technieken van het onderzoek zijn gegenereerd. Aan de hand van het analysemodel wordt vanuit een theoretische focus een uitspraak op casusniveau gedaan over het functioneren van het model in de bestuurlijke praktijk. Dit leidt tot het onderscheiden van een aantal kernkwaliteiten en knelpunten.

Tenslotte worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven in het concluderende deel. Hoofdstuk zeven geeft de beantwoording van de onderzoeksvragen weer. De analyse van de representatieve casus uit het vorige deel leidt hier tot een uitspraak op algemeen niveau over het functioneren van het Toezichtmodel, waarbij kernkwaliteiten en knelpunten worden beschreven. Daarnaast komen ook de aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 2: Een lokaal verankerd veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal achtergrondinformatie verschaffen met betrekking tot het Rotterdams veiligheidsbeleid. Hiervan maken de Toezichtmodellen immers onderdeel uit. Er wordt geenszins getracht een volledige samenvatting van het beleid te geven. De focus ligt op relevante zaken van het veiligheidsbeleid met betrekking tot lokale (wijk)veiligheid. Bovendien zijn de Toezichtmodellen actief sinds 2003 tot heden, dus zal omtrent de periode 2003-2007 informatie verschaft worden.

De reden voor deze focus is dat het Toezichtmodel een rol speelt in dit lokale onderdeel en deze periode van het veiligheidsbeleid in Rotterdam. Op deze wijze wordt de algemene positionering van het Toezichtmodel binnen het veiligheidsbeleid duidelijk gemaakt. Door aan te geven hoe het model past binnen de context van het Rotterdams veiligheidsbeleid wordt tevens de eerste deelvraag beantwoord.

2.2 Organisatie veiligheidsbeleid

De verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid van de stad Rotterdam ligt bij het gemeentebestuur. Het College van Burgermeester en Wethouders (B&W) is officieel verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan. In het bijzonder dragen de burgemeester en wethouders Veiligheid en Wijken en Buitenruimte een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bovendien is het College van B&W verantwoordelijk voor de stadsmariniers en de bestuurlijke afspraken die met de deelgemeenten worden gemaakt.

Het College van B&W heeft het terugdringen en voorkomen van criminaliteit en overlast (objectieve veiligheid) en het verminderen van het gevoel van onveiligheid onder de burger (subjectieve veiligheid) in 2001 als topprioriteit gesteld. Zij is dan ook verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen en targets die zij hieraan heeft verbonden in de zogenoemde Vijfjarenactieprogramma's (VJAP's).

De Stuurgroep Veilig, die direct onder het college van B&W valt, bestaat uit de actoren op het hoogste niveau met betrekking tot veiligheid. Het gaat om de burgemeester, de politie, het openbaar ministerie en de wethouders veiligheid en volksgezondheid. "De Stuurgroep Veilig treedt op als regisseur namens het college van B&W en heeft gezag. De Stuurgroep Veilig houdt zich intensief bezig met de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid, waaronder het tot stand komen van de deelgemeentelijke WVAP's, de aanstelling en het functioneren van de stadsmariniers en de totstandkoming van de veiligheidsindex. Over de wijze waarop regie wordt gevoerd legt de Stuurgroep Veilig geen expliciete verantwoording af". (Algemene Rekenkamer, 2005, p.70)

De ambtelijke ondersteuning aan de Stuurgroep Veilig wordt verleend door de Directie Veiligheid (het voormalig Programmabureau Veilig) van de gemeente Rotterdam. Deze organisatie ontwikkelt kaders en formats voor (de uitvoering van) het veiligheidsbeleid, stelt voortgangsrapportages over wijkveiligheid op en biedt ondersteunende methodieken en advies aan deelgemeenten.

Vervolgens is de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid bij de deelgemeenten geplaatst. Voor wat betreft de veiligheidsaanpak in de wijken is de deelgemeente verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de Wijkveiligheidsaanpak (WVAP).

Voor de aanpak van de hotspots binnen de deelgemeenten is sinds 2001 de eerdergenoemde stadsmarinier verantwoordelijk. "De stadsmariniers zijn gekenschetst als de gemandateerde uitvoerders van de regierol van de Stuurgroep. Hun primaire opdracht is er voor te zorgen dat er in 2006 geen onveilige wijken meer zijn. (...) De stadsmariniers voeren de regie uit in

samenwerking met de deelgemeenten. De deelgemeente blijft de bestuurlijke regie voeren” (Algemene Rekenkamer, 2005, p.70). De stadsmariniers staan als gemandateerde, zelfstandige en onafhankelijke spelers direct onder de Stuurgroep Veilig, die hen aanstelt en waaraan zij moeten rapporteren. Met betrekking tot het Toezichtmodel heeft de stadsmarinier in de beginperiode (pilotperiode) de regierol over de Toezichtmodellen toebedeeld gekregen om de verschillende modellen op te starten. Dit vloeide voort uit hun de taak om de veiligheidsaanpak in de hotspots te garanderen. Later is deze rol aan de deelgemeenten overgedragen.

2.3 Vijfjarenactieprogramma's als stedelijke basis

Het veiligheidsbeleid in Rotterdam wordt sinds 2001 gestructureerd aan de hand van de zogenaamde Vijfjarenactieprogramma's (VJAP's). Deze programma's vormen een leidraad voor de systematische uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid aan de hand van concrete doelen en afspraken.

In de aanloop naar de VJAP's werd de kernboodschap van deze systematische aanpak als volgt geformuleerd tijdens de bijeenkomst in Kaatsheuvel, waar de top-100 met betrekking tot de veiligheid in Rotterdam elkaar trof:

- Veiligheid is topprioriteit voor iedereen.
- Veiligheid moet programmatisch en in samenwerking worden aangepakt.
- De deelgemeenten krijgen, binnen centraal-stedelijke kaders, de regie in het wijkveiligheidsbeleid.
- De burgemeester en de zijnen willen zich aan de gemaakte afspraken houden en zullen anderen daar ook aan houden (Tops & Ostaaijen, 2006)

Het Vijfjarenactieprogramma voor de periode 2001-2005 'Versterking Veiligheid Rotterdam' stelt een "verbetering van de veiligheid in de wijken en de stad als geheel" als doel waarvoor een "systematische, integrale aanpak van veiligheidsproblemen" (Programma Bureau Veilig, 2001, p.5) noodzakelijk is. Er wordt gericht op een gezamenlijke inzet van "gemeente (stadsbestuur, deelgemeenten en stedelijke diensten), politie en openbaar ministerie en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties".(Programma Bureau Veilig, 2001, p.5)

In de Vijfjarenactieprogramma's wordt een aantal pijlers voor het veiligheidsbeleid onderscheiden. Het gaat om Drugs en Overlast, Jeugd en Veiligheid en Geweld. De lokale aanpak op deelgemeenteniveau van veiligheid in wijken en op hotspots, dient ten minste op deze onderwerpen toegespitst te zijn.

2.4 Wijkveiligheidsactieprogramma's op deelgemeenteniveau

De sturing van de Rotterdamse veiligheidsaanpak wordt gekenmerkt door een stedelijk kader in de vorm van de VJAP's, met daarbinnen ruimte voor deelgemeentelijk maatwerk en deelgemeentelijke regie. "Noties van complementair bestuur (centraal en decentraal stadsbestuur vullen elkaar aan) en 'subsidiariteit'(centraal wat moet en decentraal wat kan) worden in principe gehuldigd".(Tops et.al., 2006, p.20) Aan de hand van de stedelijke kaders stuurt het college van B&W. Daarbij wordt bewust ruimte opengelaten voor de regie en invulling voor de deelgemeenten over het wijkveiligheidsbeleid. Dit ten bate van maatwerk op lokaal niveau en burgerparticipatie.

Beide Vijfjarenactieprogramma's geven vorm aan het wijkveiligheidsbeleid (WVAP). Deze wijkveiligheidsprogramma's zijn een doorvertaling van het VJAP naar de lokale onveiligheidsproblematiek en veiligheidssituatie binnen de verschillende deelgemeenten. Op deze wijze wordt getracht het veiligheidsbeleid aan te laten sluiten op de lokale problematiek. De WVAP's worden door de deelgemeenten opgezet en door hen aangestuurd op, onder andere basis van prestatieafspraken met uitvoerende diensten en organisaties. Deze uitvoerende diensten en organisaties zijn de daadwerkelijke uitvoerders van het veiligheidsbeleid in de wijk. Zij dienen hun activiteiten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en hun krachten en kennis te bundelen. Er is sprake van een integrale aanpak op maat met een duidelijke regierol voor de deelgemeenten, voortgekomen uit de sturingsideologie van de VJAP's.

De hoofdlijnen van de WVAP's zijn, naast de algemene pijlers Drugs en Overlast, Jeugd en Veiligheid en Geweld van de VJAP's, als volgt te kenmerken:

- toezicht en handhaving;
- beheer en onderhoud;
- fysiek en sociaal.

2.5 Toezichtmodel als aanvulling op de WVAP's

Voor de plekken en wijken waar de onveiligheidsproblematiek zeer ernstig van aard is (hotspots), bleek een aanvulling op de WVAP noodzakelijk. Om de inzet van toezicht en handhaving vorm te geven is onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix in samenwerking met Programmabureau Veilig in 2003 gestart met het ontwikkelen van toezichtscenario's die, afhankelijk van de veiligheidsproblematiek, per wijk aangeven waar toezicht en handhaving op gericht dienen te zijn. Hieraan werd een inzetmodel gekoppeld voor de uitvoerende diensten, dat als pilot werd ingesteld binnen verschillende deelgemeenten. Door de mate van toezicht en handhaving van de veiligheid in de wijk aan te laten sluiten op de situatie in de wijk, werd getracht de onveiligheidsproblematiek repressief aan te pakken.

Uit deze pilots volgde het feit dat binnen de WVAP het onderdeel toezicht en handhaving sinds 2003 vormgegeven kan worden aan de hand van een Toezichtmodel. Sindsdien kan het Toezichtmodel worden aangevraagd door de deelgemeente voor een bepaalde hotspot. Het model is een aanvullend onderdeel van het WVAP dat ingesteld kan worden voor bepaalde hotspots. Daarbij heeft het model de status van een 'tijdelijke plusmaatregel' ter tijdelijke intensivering van toezicht en handhaving in een bepaalde hotspot.

In het Vijfjarenactieprogramma voor de periode 2006-2010 'Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven' wordt gesteld dat "het Toezichtmodel leidt tot een effectievere aanpak van handhaving en toezicht veiligheid op straat". (Programmabureau Veilig, 2006, p.6) In een terugblik op het vorige programma wordt gesteld dat er "op het gebied van toezicht en handhaving een aantal belangrijke stappen zijn gezet door invoering van nieuwe methodieken, samenwerking tussen verschillende toezichthouders en handhavers, koppeling van bestanden en informatie-uitwisseling". (Programmabureau Veilig, 2006, p.6) Logischerwijs bleef het Toezichtmodel bestaan om ernstige problematiek op wijkniveau binnen de verschillende deelgemeenten aan te pakken. Momenteel zijn er 7 modellen met een officiële status actief. Daarnaast zijn er nog meer informele modellen actief. Dat wil zeggen dat deze modellen niet geaccordeerd zijn door de Stuurgroep Veilig, maar zonder officiële instelling of aanmelding zijn opgericht binnen de deelgemeenten. Ook is bij deze modellen niet altijd sprake van een strikte navolging van de formele opbouw van de methodiek van het Toezichtmodel.

Theoretisch deel

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Om tot een objectieve en wetenschappelijke uitspraak over het functioneren van het Toezichtmodel te komen, is een theoretische achtergrond en focus van groot belang voor dit onderzoek. In het eerste hoofdstuk is allereerst bepaald welke theorieën het Toezichtmodel en haar functioneren raken (zie paragraaf 1.4.). Dit hoofdstuk bespreekt allereerst deze theorieën afzonderlijk. Vervolgens komt de koppeling tussen deze theorieën en de bestuurlijke praktijk van het functioneren van de Toezichtmodellen aan de orde. Tenslotte worden de theorieën geïntegreerd in een analysemodel ter evaluatie van het functioneren van het Toezichtmodel. Dit vormt tevens het antwoord op de tweede deelvraag.

3.2 Netwerktheorie

Bij de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid verloopt het samenspel tussen verschillende actoren volgens een bepaald patroon dat in de loop der tijd is ontstaan en geïnstitutionaliseerd. Beleidsprocessen binnen de publieke sector worden beïnvloed door deze patronen, de zogenoemde beleidsnetwerken. Dit netwerk bestaat uit een aantal actoren en kenmerken.

Het beleidsnetwerk wordt door Koppenjan, Bruin en Kickert (1993, p.33) gedefinieerd als “een organisatorische vorm of constructie, waarbinnen de participatie van verschillende actoren aan besturingsprocessen met betrekking tot het beleidsveld wordt gestructureerd en waarin het (bestuurlijk) handelen op de een of andere manier wordt gecoördineerd”.

In de netwerkbenadering komen twee oriëntaties samen. De beleidswetenschappelijke oriëntatie geeft de toenemende belangstelling voor de context waarbinnen beleid en sturing tot stand komt weer. En de organisatiedeskundige oriëntatie besteedt aandacht aan de institutionele factor rondom beleids- en sturingsprocessen. (Koppenjan et al., 1993)

De aandacht voor beide elementen bracht met zich mee dat de klassieke benadering van overheidssturing in een ander daglicht kwam te staan. De klassieke opvatting van overheidssturing is zeer top-down en hiërarchisch van aard. De overheid werd vanuit een rationeel-technisch oogpunt neergezet als alomvattend sturingsorgaan boven het sturingsobject als zijnde de samenleving. Hierbij was een duidelijke scheiding tussen beleid en politiek aanwezig. Beleid werd bepaald in het politieke systeem en vervolgens gezien als een zuiver technisch en neutraal instrument waarmee de overheid de samenleving naar wens kon sturen.

Met de komst van het inter-organisatorisch denken krijgt de bestuurlijke werkelijkheid meer aandacht en wordt de overheid uit deze geïsoleerde positie gehaald. De organisatorische en maatschappelijke omgeving waarbinnen de overheid opereert, wordt als belemmering voor klassieke sturing ervaren. Met de netwerkbenadering komt het inzicht dat de overheid een beperkt sturend vermogen heeft, “dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal, vaak machtige organisaties en pressiegroepen”. (Koppenjan et al., 1993, p. 11) Het netwerk vormt een mogelijkheid en aangrijpingspunt voor organisaties, dus ook voor de overheid, om tot sturing van het beleidsproces te komen. De verhoudingen binnen dit netwerk worden in de loop der tijd geïnstitutionaliseerd tot een beleidsnetwerk.

Dat de klassieke sturingsopvatting plaats heeft gemaakt voor het sturen aan de hand van netwerken brengt met zich mee dat er behalve de overheid, andere actoren plaats nemen op de ‘bestuurdersstoel’. De overheid wordt gezien als een van de wederzijds afhankelijke

organisaties binnen een netwerk waarvan het samenspel van organisaties het beleidsproces bepaalt. De overheid is dus afhankelijk van andere actoren om haar doel te bereiken, en andersom. Maar het feit dat de overheid niet langer de positie van het centraal sturende orgaan inneemt, maakt niet ongedaan dat de overheid over een bijzondere taakstelling beschikt met daaraan verbonden bronnen en middelen.

Een beleidsnetwerk draait om de participatie en inter-organisatiele relaties tussen overheidsorganisaties, semi-overheidsinstellingen en private organisaties. In dit onderzoek zal worden gefocust op beleidsnetwerken die onderwerp zijn van sturingspogingen van (voornamelijk) overheidsorganisaties. Deze organisaties brengen binnen het netwerk, met bepaalde strategische en institutionele kenmerken, gezamenlijk beleid tot stand. Participatie in een beleidsnetwerk is niet volledig toegankelijk voor elke willekeurige organisatie. De vrije toetreding tot het beleidsnetwerk wordt belemmerd door gegeven institutionele verhoudingen. Gezien de bestaande institutionele verhoudingen, hebben bepaalde actoren volgens Koppenjan et al. (1993) meer recht op deelname aan het beleidsnetwerk dan andere.

Zoals al eerder werd aangegeven, wordt een beleidsnetwerk gekarakteriseerd door een aantal elementen. Van den Heuvel (2005, p.36) onderscheidt de volgende kenmerken:

- er is sprake van een verzameling van actoren (individuele, groepen en organisaties);
- met verschillende belangen, wensen en doelen (van die actoren)
- de verschillende actoren ontplooiën activiteiten;
- er gelden formele regels;
- er gelden informele regels, normen en assumpties die de acties van en de interacties tussen de actoren bepalen;
- iedere actor beschikt over actie- en interactiemogelijkheden;
- elke actie/interactie heeft verwachte uitkomsten, kosten en baten;
- er heerst interdependentie, want de actoren hebben de medewerking van elkaar nodig; de afhankelijkheden kunnen verschillend zijn;
- deze afhankelijkheidsrelaties zijn complex, omdat er doorgaans geen wederzijdse afhankelijkheden bestaan en omdat ze zich niet op hetzelfde moment voordoen;
- er is sprake van pluriformiteit in deskundigheden, belangen, macht;
- en van dynamiek door voortdurende in- en uittreding van actoren, wisseling van instrumentarium.

Netwerken danken hun bestaansrecht aan de onderlinge afhankelijkheden van de actoren voor wat betreft bronnen als kennis en middelen. Deze afhankelijkheid leidt tot relatiepatronen en netwerken omdat door middel van interactie en samenwerking voor de verschillende actoren iets te winnen valt. Zo wordt het spel om beleid binnen een beleidsnetwerk gevormd door een aantal actoren die een bepaald eigen doel nastreven. Om dit doel (of meerdere doelen tegelijkertijd) te bereiken vertonen deze actoren strategisch gedrag. De keuze voor een bepaalde strategie wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het spel binnen het netwerk. Volgens Klijn en Teisman (1992, p.6.) heeft deze perceptie betrekking “op de interdependentie met andere actoren in het spel (en in het netwerk), de eigen ambities en inzet in het spel en die van andere actoren en het beleidsveld en de beleidsproblemen waarin het spel plaatsvindt”.

De macht van actoren is binnen de strategieën en interacties, afhankelijk van (mogelijke) bronnen die een actor mobiliseert. Wanneer de actoren de wederzijdse afhankelijkheden binnen het netwerk erkennen en gericht zijn op onderhandeling, is er sprake van samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004). Uiteindelijk leidt dit spel tussen actoren tot een bepaalde beleidsuitkomst. Volgens Klijn et al. (1992) is deze beleidsuitkomst afhankelijk van

zaken als de samenstelling van de betrokken actoren, de onderlinge relaties binnen het netwerk, strategieën van actoren en de bestaande regels en opvattingen binnen het netwerk. De uitkomst van het spel om beleid is dan een samenkomst, een compromis, van de doelen en strategieën van de verschillende actoren in de vorm van beleid.

Het spel om dit beleid speelt zich af binnen een bepaalde context, het beleidsnetwerk. Het beleidsnetwerk is de institutionele context van het spel om beleid. Deze institutionele context is ontstaan uit vroegere spelen om beleid waarin de structurele kenmerken (Klijn et. al., 1992) door de samenkomst van de verschillende actoren zijn bepaald. Deze kenmerken zijn de (in)formele spelregels, middelen en (machts)bronnen waarmee handelen binnen een beleidsnetwerk tot stand komt. Deze processen van institutionalisering van het netwerk hebben voortdurend plaats. Zo worden spelregels, bronnen en middelen geïnterpreteerd door actoren en al dan niet (her)bevestigd.

3.2.1 Sturing in netwerken

Sturing binnen de netwerkbenadering kan worden ingedeeld in twee verschillende, maar toch sterk samenhangende vormen; 'game management' en 'network structuring'. (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1994)

Game management richt zich specifiek op het spel en de onderhandelingen tussen organisaties binnen een beleidsnetwerk. Game management beslaat "the influencing of interaction processes between actors, which involves anticipating the limitations and opportunities which occur within the network". (Klijn et.al., 1994, p.9) Het bestaande netwerk wordt als gegeven beschouwd. De belangrijkste activiteiten van game management vormen:

- het selectief activeren van bepaalde actoren;
- het mobiliseren van bepaalde bronnen;
- strategische anticipatie op de bestaande regels;
- het creëren van compromissen tussen de verschillende percepties van actoren;
- gezamenlijke beeldvorming faciliteren.

Deze vorm van sturing in het beleidsnetwerk komt tot uiting door het faciliteren van coördinatie, coalitievorming en van bijvoorbeeld het maken van onderlinge afspraken.

Network structuring daarentegen, is gericht op het teweeg brengen van permanente veranderingen in het beleidsnetwerk. "Network structuring is aimed at changing the network with the purpose to improve the conditions under which interaction processes come about". (Klijn et al., 1994, p.9) Belangrijke instrumenten van network structuring zijn:

- verandering teweeg brengen in de relaties tussen actoren;
- de bronnendistributie binnen het netwerk veranderen;
- de regels veranderen en normen, waarden en opvattingen van actoren binnen het beleidsnetwerk.

Het gaat dan om netwerkmanagement als sturingsstrategie en middel om zaken als de samenstelling van actoren, het interactieproces en de structurele en culturele kenmerken van het netwerk te beïnvloeden.

Sturing in netwerken kan zowel door een overheidsorganisatie als een niet gouvernementele organisatie uitgevoerd worden. "From the network point of view, steering is fairly a procedural activity, although it also involves securing organisational and institutional arrangements. Thus, steering is neither exclusively an activity for one actor nor exclusively for governmental actors. The steering of policy processes can be carried out by a variety of actors who perform various roles in policy processes". (Klijn, 1994, p. 21)

3.3 New Public management

Beleid en de uitvoering daarvan wordt gekenmerkt door een achterliggende (sturings)ideologie. Deze ideologie is bepalend voor de insteek van het beleid en de wijze van uitvoeren. Een sturingsideologie achter het Rotterdams veiligheidsbeleid is New Public Management (NPM).

Het idee dat de overheid op een bedrijfsmatige manier moet werken is de basis van New Public Management (NPM) dat wordt getypeerd als “the pursuit of a more limited and effective public sector that concentrates on management strategies derived from the private sector for achieving objectives”. (Hood, 1991; Kickert 1997 in KoppenJan & Klijn 2004, p.99)

In het NPM-gedachtegoed staat de bureaucratie van de ‘grote en logge overheidsorganisatie’ ter discussie. Als reactie op dit schrikbeeld komt het idee dat de overheid meer effectief en efficiënt te werk moet gaan naar voren.

De bedrijfsmatige manier van overheidsmanagement komt tot uiting in het bij de overheid introduceren van managementmethodes ontleend aan de private sector. NPM stelt daarvoor een meer bedrijfsmatige managementvorm voor de publieke sector en economische (markt)instrumenten centraal. Hierbij kan men denken aan focus op de uitkomsten van beleid in de vorm van prestatie-afspraken, outputmanagement en effectenrapportage. Volgens Jan Erik Lane (2000) is contract-management zelfs de kern van NPM. Maar ook begrippen resultaatgerichtheid en een directe relatie met de burger als klant zijn belangrijke bedrijfsmatige invloeden binnen de overheid. Ook economische (markt)instrumenten uit het bedrijfsleven worden door NPM in de publieke sector gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn concurrentie, terugdringen van kosten en uitbesteding.

Deze ‘nieuwe manier van publiek management’ wenst een kleine en daardoor slagvaardige overheidsorganisatie door loskoppeling van strakke hiërarchische structuur en vrijheid voor de overheidsmanager. Zaken als, deregulering, zelfregulering, verzelfstandiging, concurrentie en subsidiariteit, bekend en veelvuldig toegepast in de private sector, worden toegepast om deze vorm van functioneren van de overheid te bereiken. Daarbij werkt de overheid volgens het NPM-principe voornamelijk programmatisch en liggen beleidsverantwoordelijkheden (beleidsbepaling en –uitvoering) zo lokaal mogelijk verankerd.

De rol van de overheid wordt door Osborne en Gaebler (1993) getypeerd als ‘Steering, not rowing’. De overheid stelt zich terughoudend op door de maatschappij en de publieke organisaties in staat te stellen om lokaal, efficiënt en klantgericht te werken. De burger in zijn rol als klant wordt dan ook centraal gesteld in het NPM-gedachtegoed.

Redenen voor deze manier van overheidsmanagement zijn financieel, kwalitatief of ideologisch van aard. Door de overheid minder bureaucratisch en dus efficiënter te laten werken (verzelfstandiging, concurrentie, prestatie-afspraken, gericht op output), wordt er getracht kosten te besparen. Maar ook de wens (van de mondige burger als consument) tot kwalitatief hoogstaande overheidsdienst en diensten heeft de trend van NPM in de hand gewerkt. Dit vormt een kwalitatieve reden voor het NPM. Daarnaast geeft de wens en ideologie van een kleine en verbeterde overheidsinstantie aanleiding tot inrichting van de publieke sector volgens de NPM-principes.

3.3.1 Frontlijnsturing

Frontlijnsturing is een vorm van beleidsuitvoering en -sturing die aansluit bij NPM. Het manifesteert zich op de plek waar veel uitvoerders van stedelijk beleid zich bevinden. Het gaat om de frontlijn van het openbaarbestuur, door Hartman en Tops (2005) omschreven als

de publieke werkvloer van de grote stad. Hier doen zich de complexe problemen van de moderne stad met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid voor.

Frontlijnsturing richt zich geheel op de uitvoeringsprocessen op de publieke werkvloer van de grote stad, op de concrete handelingen en gedragingen van overheidsfunctionarissen. De reden voor deze focus op de concrete uitvoering is dat men tijdens dit onderdeel van het beleidsproces vaak op praktische en empirische obstakels stuit die men tijdens de abstracte fases van de beleidsvoorbereiding niet had voorzien. De schakel tussen beleid op papier en beleidsrealisatie in de praktijk blijkt vaak lastig te maken.

Hartman et al. (2005, p. 20) omschrijven frontlijnsturing dan ook als “het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om organisatorische banden op de werkvloer – onder hun uiteindelijke verantwoording – vorm te geven en daadwerkelijk te laten functioneren in lijn met de specifieke situatie”. Het gaat dus om het vermogen om in de frontlijn van de grote stad tot effectief handelen te komen. Frontlijnsturing is gericht op het bewerkstelligen van effectieve overheidssturing door lokaal en actiegericht maatwerk te leveren. Het richt zich op doen waar op dat moment behoefte aan is, op lokaal niveau. Het gaat om het vermogen om concrete situaties te doorzien en effectief interveniëren en handelen door frontlijnstuurders in samenwerking met burgers. Frontlijnsturing is daarom dan ook te typeren als een actielogica.

In het kader van frontlijnsturing is er een aantal nieuwe functies in de bestuurlijke werkelijkheid ontstaan. Deze functies richten zich vaak op terreinen als leefbaarheid, veiligheid en sociaal beleid en vallen buiten de klassieke hiërarchische (sturings)relaties. Zo heeft de stadsmarinier zijn intrede gedaan in Rotterdam. Deze functie opereert speciaal in de frontlijn van de stad, op het terrein van veiligheid. Zij sturen en regisseren binnen de (deel)gemeente met de opdracht dat er binnen Rotterdam in 2006 geen onveilige wijken meer mogen zijn.

Tenslotte, frontlijnsturing is niet hetzelfde als beleidssturing. Beleidssturing wordt gekenmerkt door politieke en beleidsmatige doelstellingen en is daarmee abstract van aard, terwijl frontlijnsturing gericht is op het daadwerkelijke werk in de frontlijn. Hierbij staat de relatie tussen de burger en het stadsbestuur centraal en is het uitgangspunt voor handelen, organiseren en sturen. Beleidssturing en frontlijnsturing zijn complementair, al zijn beiden vaak niet gemakkelijk te verenigen.

3.4 Gemeentelijke Regie

Bij de uitvoering van lokaal beleid ligt een regierol voor de gemeente. Vanuit het oogpunt van subsidiariteit hebben zowel de gemeente in verhouding tot het rijk, als de deelgemeenten in verhouding tot de centrale stad een taak en verantwoordelijkheid bij de invulling en uitvoering van beleid. Het gaat om (deel)gemeentelijke regie ter uitvoering van lokaal beleid. Met betrekking tot deze regierol en verantwoordelijkheid van de gemeente stellen Partners en Pröpper (2004) dat de (rijks)overheid meer kan bereiken wanneer de gemeente losser gelaten wordt door haar de lokale regie te laten voeren. Bij deze regierol wordt er dan ook van de gemeente verwacht dat op lokaal niveau alle relevante actoren worden samengebracht en gestimuleerd om tot gezamenlijke uitvoering van een beleid te komen. Regie wordt gedefinieerd als “een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat”. (Partners & Pröpper, 2004, p.13)

De gemeente kan een informele of formele regierol hebben. Rijkskaders kunnen bepalen dat de gemeente de officiële regisseur van een bepaald beleid is, maar ook kan de regierol van de

(deel)gemeente in informele sfeer tot stand zijn gekomen. Om tot een succesvolle uitvoering van de regierol te komen, wordt er door Partners en Pröpper (2004) een aantal regiecomponenten en bijbehorende activiteiten onderscheiden die daaraan bijdragen. De regiecomponenten worden in dit onderzoek tevens als sturingsinstrumenten ten behoeve van de gemeentelijke regierol gezien.

| Regiecomponent | Activiteiten |
|--|---|
| Overzicht over situatie | Actoren bevragen op alle relevante informatie om een goed en omvattend beeld van de situatie te verkrijgen. |
| Verantwoording over het geheel afleggen | Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen. Het tonen van betrokkenheid bij het geheel. |
| Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten | Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor het geheel. Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren, Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen. Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing. |
| Organiseren van samenwerking | Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel. Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten). Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren als- ook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren. |

Figuur 3.1 Regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004, p.8)

3.4.1 Regiotype voor (deel)gemeente

(Deel)gemeentelijke regie kan zich manifesteren in verschillende vormen. Eerder werd al het onderscheid gemaakt tussen formele en informele regie. Wanneer het op de uitvoering van de (deel)gemeentelijke regie aankomt, maken Partners en Pröpper (2004) onderscheid tussen regiotypen op basis van het criterium doorzettingsmacht. Er wordt gekeken of de (deel)gemeentelijke regisseur in staat is om voldoende invloed uit te oefenen om andere actoren zijn wil op te leggen. Daarnaast wordt het criterium van de mate waarin een de (deel)gemeentelijke regisseur in staat is om een eigen script of beleidskader kan bepalen, gehandhaafd.

| | Eigen script / beleidskader | Geen eigen script / beleidskader |
|------------------------|--|-----------------------------------|
| Wel doorzettingsmacht | I: Beheergerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig) | II: Uitvoeringsgerichte regisseur |
| Geen doorzettingsmacht | III: Visionaire regisseur | IV: Faciliterende regisseur |

Figuur 3.2 Hoofdtypen gemeentelijke regie (Partners & Pröpper, 2004, p.15)

Bij het regiotype van de *beheersingsgerichte regisseur* (inhoudelijk en procesmatig) staat de regisseur sterk door zowel controle te hebben over de andere actoren als het beleidskader. “In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen”. (Partners & Pröpper, 2004, p.15)

De *uitvoeringsgerichte regisseur* daarentegen, heeft zijn doorzettingsmacht als machtsbron, maar is niet in staat eigenhandig het beleidskader vast te stellen. In het geval van de gemeente houdt dit in dat de (deel)gemeente het beleidskader opgelegd krijgt door een hogere bestuurslaag of een gelijkwaardige partner is in een samenwerkingsverband.

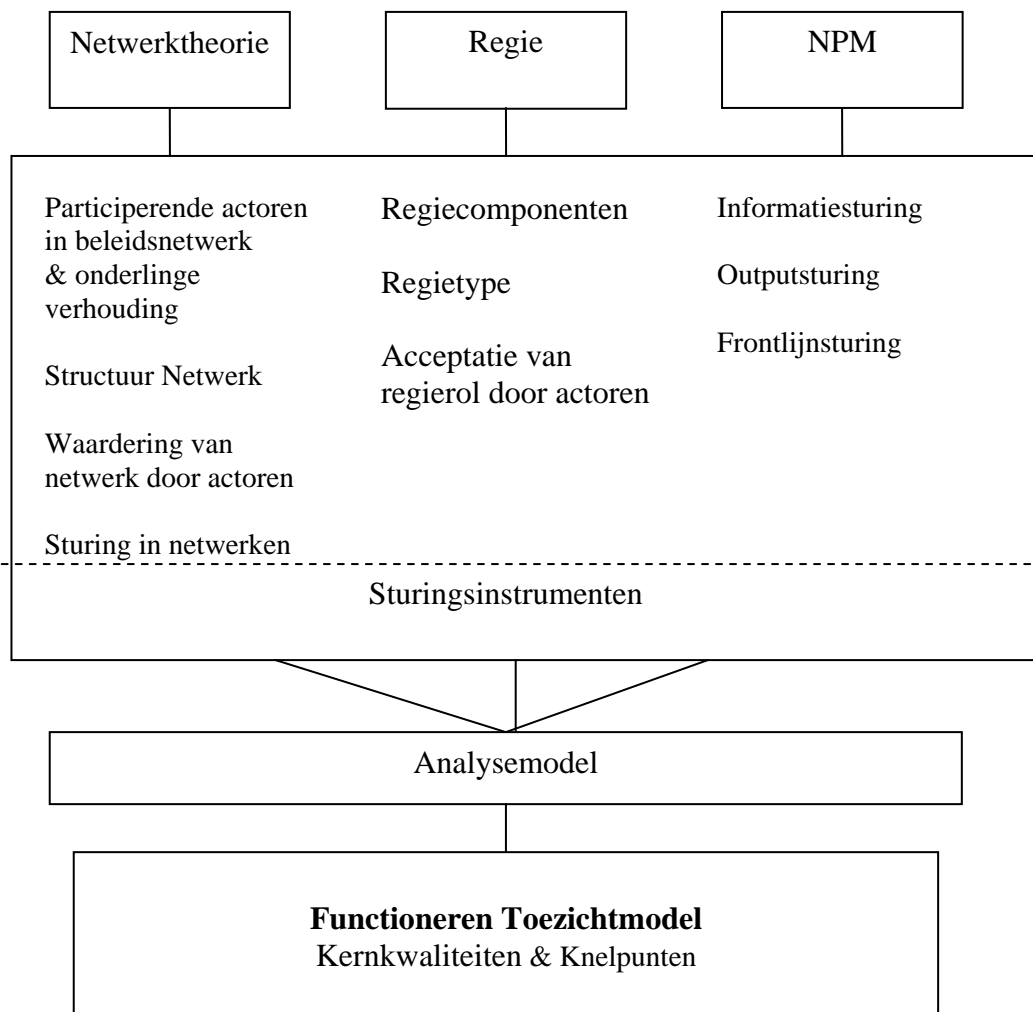
Bij de regievorm van de *visionaire regisseur* bepaalt de gemeente het beleidskader. Het ontbreekt haar echter aan doorzettingsmacht. De regisseur is aangewezen op haar overtuigingskracht en dient door middel van een voor de andere actoren aansprekende beleidsvisie de actoren binnen het beleidsveld te verbinden en te committeren aan het script. Volgens dit regiotype is de (deel)gemeente niet in staat om haar wil op te leggen aan andere partijen (geen doorzettingsmacht) maar wel in staat om haar eigen koers en beleidskader vorm te geven. De (deel)gemeente is de regisseur door al sturende de betrokken partijen tot een juiste (en door haar gewenste) afstemming en uitvoering van het beleid te laten komen.

Tenslotte is de *faciliterende regisseur* met name gericht op het voeren van regie in naam van een andere partij. Het ontbreekt de regisseur aan doorzettingsmacht. Door het ontbreken van een eigen script wordt dit type regie voornamelijk geuit in het bieden van ondersteuning aan de ontwikkeling en uitvoering van het script of beleidskader van anderen.

3.5 Koppeling theorie Praktijk

De zojuist beschreven theorieën en dan met name de elementen daarvan die het functioneren van het Toezichtmodel beïnvloeden, dienen gekoppeld te worden met de bestuurlijke werkelijkheid. In het koppelingsmodel (Figuur 3.4) wordt weergegeven welke elementen van deze geselecteerde theorieën leidend zullen zijn bij het onderzoek. In de onderstaande paragrafen wordt de keuze voor deze theoretische elementen toegelicht.

Om het daadwerkelijke onderzoek in de empirie uit te voeren, is op basis van deze theoretische elementen een analysemodel (Figuur 3.5) opgesteld aan de hand waarvan naar bestuurlijke werkelijkheid gekeken wordt.



Figuur 3.4 Koppelingsmodel

3.5.1 Netwerktheorie

Om een duidelijke indicatie van de participanten te krijgen, worden de participerende actoren in het netwerk van het Toezichtmodel in kaart gebracht. Zoals uit de netwerktheorie is gebleken, zijn de actoren afhankelijk van elkaar als het aankomt op zaken als middelen en kennis. Hierdoor ontstaat er een bepaalde relatie en verhouding tussen hen. Deze onderlinge verhoudingen bieden inzicht in het functioneren van het netwerk van actoren. Ook de doelen die de actoren nastreven worden achterhaald.

Vervolgens wordt gekeken naar de structuur van het netwerk, de zogenoemde institutionele context. Hiermee worden de geldende (in)formele regels en middelen bedoeld. Door deze onder te loep te nemen, wordt volgens Klijn et al. (1992) inzicht verkregen in de handelingsmogelijkheden van actoren, structuur en institutionele verhoudingen van het netwerk. Deze zaken zijn van belang voor het functioneren van het netwerk, en dus voor het Toezichtmodel.

Daarnaast verdient de subjectieve beleving van de betrokken actoren aandacht. Het gaat hier om de waardering en perceptie van de actoren met betrekking tot het netwerk. De perceptie van een actor heeft betrekking “op de interdependentie met andere actoren in het spel (en in het netwerk), de eigen ambities en inzet in het spel en die van andere actoren en het beleidsveld en de beleidsproblemen waarin het spel plaatsvindt. (...) Het concept percepties biedt de onderzoeker daarmee een belangrijk hulpmiddel om beleidsprocessen inzichtelijk te maken”. (Klijn et al., 1992, p. 6) Door de waardering en perceptie van de individuele actoren binnen het netwerk van het Toezichtmodel te onderzoeken, kan wordt inzicht verkregen in het functioneren van deze actoren en het gehele netwerk.

Tenslotte zal de sturing binnen het netwerk van invloed zijn voor functioneren van het netwerk van het Toezichtmodel. Daarom worden de instrumenten van network structuring en network management (Klijn et al., 1994) bekeken worden. Dit element valt onder de algemene noemer van sturingsinstrumenten in het koppelingsmodel. De uitoefening van sturingsinstrumenten binnen het netwerk van het Toezichtmodel die het functioneren van het model beïnvloeden, wordt vanuit de verschillende theorieën gezamenlijk bekeken.

3.5.2 Gemeentelijke regie

Het functioneren van de regierol wordt door een aantal elementen bepaald. Deze elementen beïnvloeden de uitvoering van de gemeentelijke regierol en daarmee ook het functioneren van het Toezichtmodel.

Er kunnen verschillende regietypen worden onderscheiden. Elk type functioneert het beste onder bepaalde omstandigheden (doorzettingsmacht, (eigen)beleidskader). Door de empirische situatie op deze omstandigheden te beoordelen en daaraan het gekozen regietype (Partners & Pröpper, 2004) te koppelen kan een uitspraak over het functioneren van de regierol gedaan worden.

Daarnaast kan er een aantal regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004) met bijbehorende activiteiten worden onderscheiden. Het gaat om de componenten overzicht over situatie, verantwoording over geheel afleggen, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en het organiseren van samenwerking. Omdat deze elementen bepalend zijn voor de uitvoering en het functioneren van de regierol, zullen deze besproken worden. Daarnaast worden de componenten ook als sturingsinstrumenten aangemerkt. Opnieuw geldt dat het gebruik van deze sturingsinstrumenten geanalyseerd zal worden in samenhang met de instrumenten ontleend aan de verschillende theorieën.

Tenslotte heeft de mate van acceptatie van de gemeentelijke regierol door overige partijen invloed op het functioneren van de gemeentelijke regisseur en daarmee het Toezichtmodel.

3.5.3 *New public Management*

Een aantal NPM-elementen die terug zijn te vinden bij het functioneren van het Toezichtmodel, is van invloed op het functioneren. Het gaat hier om informatiesturing, outputsturing en frontlijnsturing. Deze vormen van sturing worden gerekend tot het geheel sturingsinstrumenten die zijn te onderscheiden binnen het Toezichtmodel en nadat deze elementen afzonderlijk zijn geanalyseerd, wordt hun gezamenlijke effect bekeken.

De informatiebasis, het informatiemodel en de wijze waarop dit functioneert is van groot belang voor het functioneren van het Toezichtmodel. De kwaliteit, volledigheid en analyse van de informatie heeft doorwerking op de beleidsbepaling en uitvoering binnen het model.

Daarnaast dient het model op output te sturen. Het functioneren van de prestatie-afspraken en het inzetmodel bepalen de resultaatgerichtheid van het model.

Tenslotte het element van frontlijnsturing. De wijze waarop de stadsmarinier handelt binnen het Toezichtmodel, is bepalend voor het functioneren. Om deze reden moet deze vorm van sturing gericht op de uitvoering van het veiligheidsbeleid en het Toezichtmodel bestudeerd worden.

3.6 Sturing en sturingsinstrumenten

De sturingsinstrumenten en de bijbehorende sturingspogingen worden gezamenlijk bekeken binnen het onderzoek. Vanuit de verschillende theorieën komen sturingsinstrumenten naar voren. Het gaat om de instrumenten vanuit de netwerktheorie; game management en network structuring. (Klijn et.al., 1994) Om de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004) ter uitvoering van gemeentelijke regierol. En om de aan NPM ontleende instrumenten gericht op informatiesturing, outputsturing en frontlijnsturing (Hartman et al., 2005).

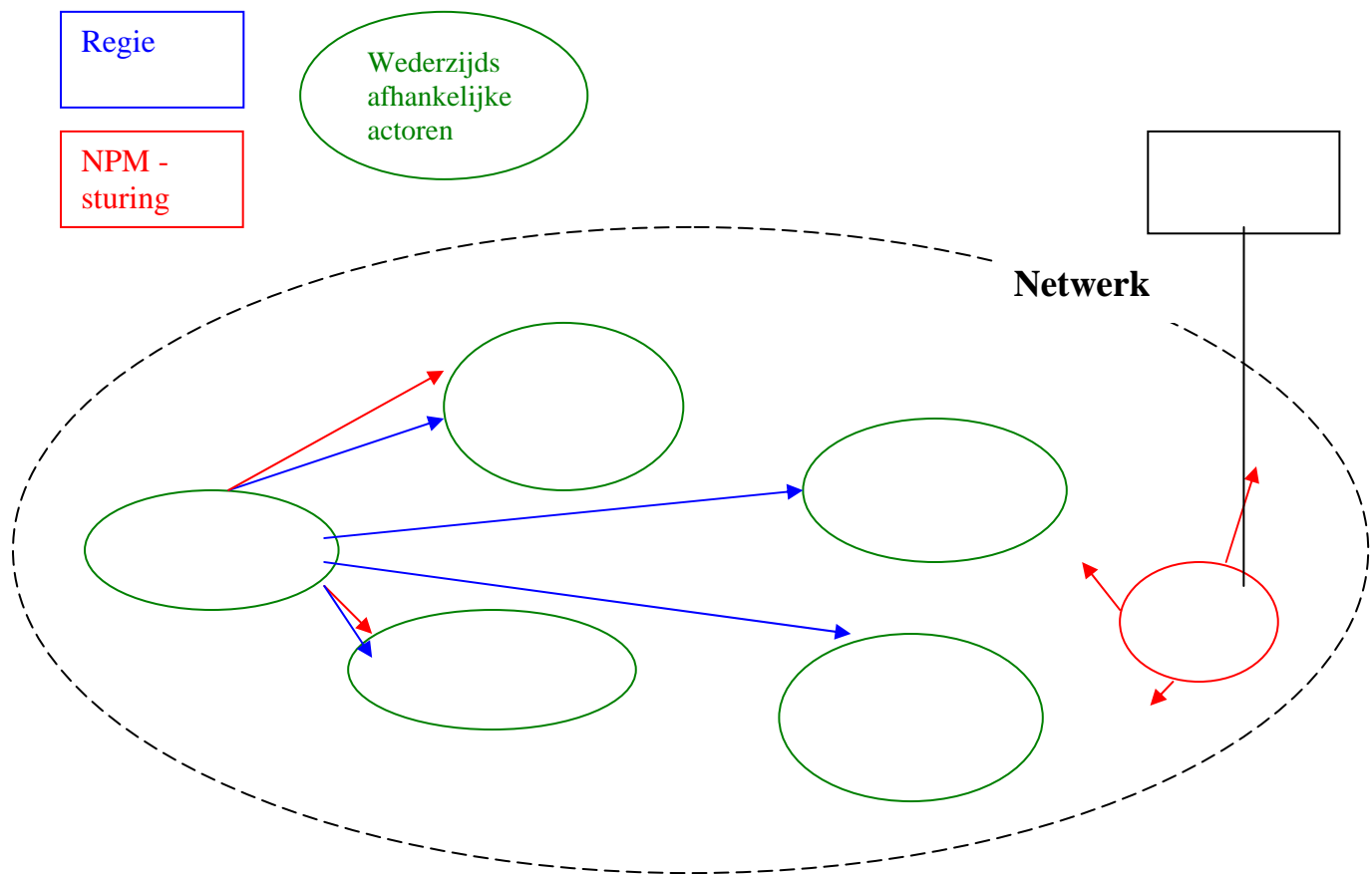
De combinatie van al deze sturingsinstrumenten binnen het Toezichtmodel, beïnvloedt het functioneren. Alleen door deze instrumenten in samenhang te verwerken in de evaluatie, kan er in een later stadium een algemene uitspraak over het functioneren van het model worden gedaan.

3.7 Analysemodel

Het functioneren van het Toezichtmodel wordt bekeken vanuit een theoretische focus die is gebaseerd op de Netwerktheorie, New Public Management en de inzichten in gemeentelijke regie. De elementen van deze theorieën zijn in het koppelingsmodel (figuur 3.4) samengekomen en leiden tot de theoretische focus in de vorm van het analysemodel (figuur 3.5).

Het analysemodel dient als raamwerk in het onderzoek naar het functioneren van de modellen. Het analysemodel vormt de 'theoretische bril' die tijdens het onderzoek wordt gehanteerd om naar de bestuurlijke werkelijkheid te kijken.

Het analysemodel geeft een beleidsnetwerk weer. Daarbinnen komt een (toezicht)model ter beleidsbepaling en -uitvoering tot stand. Binnen dit model zijn doormiddel van cirkels, lijnen en kleuraccenten (sturings)relaties en verhoudingen weergegeven.



Figuur 3.5 Analysemodel

Het analysemodel geeft de samenstelling van het beleidsnetwerk weer. Daarbij wordt inzichtelijk welke actoren deelnemen binnen het netwerk. Ook de onderlinge relaties en verhoudingen zijn zichtbaar. Het feit dat het beleidsnetwerk voor bepaalde actoren open staat voor in- en uittreding en dat de samenstelling van betrokken actoren kan veranderen, wordt weergegeven door de stippellijn die het netwerk begrenst. Binnen dit netwerk bevinden zich wederzijds afhankelijke actoren die kenbaar worden gemaakt door de groene cirkels. Deze actoren zijn van elkaar afhankelijk met betrekking tot (informatie)bronnen en middelen. Wanneer een bepaalde actor in mindere of meerdere mate afhankelijk is van de overige actoren zal dit bij de toepassing van het model aangegeven worden met een respectievelijk dunnere of dikkere, groene cirkel.

De lijnen en kleuraccenten duiden op hun onderlinge relaties en afhankelijkheden. Zo wordt aan de hand van de blauwe lijnen duidelijk dat zich onder de wederzijds afhankelijke actoren een actor bevindt die regie voert ten opzichte van de meeste overige actoren. De regie wordt gevoerd volgens een bepaald regietype (Partners & Pröpper, 2004) en aan de hand van sturingsinstrumenten zoals verschillende regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), game management en network structuring (Klijn et.al., 1994). Een voorbeeld van deze regievoering is de selectie van de actoren binnen het netwerk en het scheppen van de randvoorwaarden (model aanvragen, overlegstructuur organiseren). In deze verhouding blijkt ook de regisseur de status van een wederzijds afhankelijke actor behouden. Een voorbeeld hiervan is dat de

regisseur afhankelijk is informatieaanlevering en uitvoering van beleid van de overige actoren.

De relatie tussen de actoren binnen het model worden ook gekenmerkt door NMP-principes. In de uitvoering van de regierol oefent de regisseur sturing uit volgens de NPM-principes. Het gaat dan bijvoorbeeld om een sturingsinstrument als prestatie-afspraken tussen regisseur en actor. Deze vorm van outputsturing is te herkennen aan de rode lijnen vanuit de regisseur naar overige actoren. NPM komt ook terug wanneer het op frontlijnsturing (Hartman et.al., 2005) aankomt. Dit sturingsinstrument is weergegeven als een onafhankelijke actor binnen het model die binnen het netwerk frontlijnsturing uitoefent. Deze actor is door een hogere bestuurslaag ingesteld binnen het netwerk.

Door middels het analysemodel naar de empirie te kijken, worden bovengenoemde elementen, die bepalend zijn voor het functioneren van een Toezichtmodel ter beleidsbepaling en -uitvoering, inzichtelijk gemaakt.

Hoofdstuk 4: Methodologische verantwoording

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken van het onderzoek uiteengezet. Dit houdt in dat het type onderzoek, het onderzoeksdesign en de instrumenten beschreven zullen worden. Daarnaast worden de theoretische elementen, afkomstig uit het koppelingsmodel en analysemodel, doorvertaald naar indicatoren. Op deze wijze verkrijgt de lezer inzicht in de keuzes voor de methoden, technieken en aangrijpingspunten van het onderzoek.

4.2 Type onderzoek

Het onderzoek is empirisch-analytisch van aard, omdat het zich richt op het evalueren van het functioneren van een model in de bestuurlijke praktijk. Het niveau van onderzoek betreft de interacties binnen een samenwerkingsverband van organisaties. Het betreft een meso-niveau, omdat het micro-niveau van de individuele organisatie binnen de methodiek van het Toezichtmodel wordt overschreden en het macroniveau van de uitvoerende overheid te algemeen is. Hiertussen bevindt zich het meso-niveau van de gezamenlijke integrale aanpak onveiligheid in hotpots aan de hand van het Toezichtmodel.

4.3 Afbakening onderzoeksperiode

De gehanteerde onderzoeksperiode is gebaseerd op het moment van de invoering van het model binnen de uitvoering van het veiligheidsbeleid in 2003 tot aan heden. De evaluatie richt zich op de periode van het moment van de in gebruik name van het model tot en met de eerste helft van 2007. Logischerwijs impliceert dit dat het veiligheidsbeleid, waarvan het model immers een onderdeel van is, rondom deze periode onderzocht wordt.

4.4 Methode onderzoek (design)

Om een goed beeld te krijgen van het functioneren wordt het Toezichtmodel nader bekeken aan de hand van meervoudige casestudy. Door het Toezichtmodel op deze manier binnen de 'real life context' te bekijken kan uit eerste hand zo objectief mogelijke informatie verzameld worden. Er worden meerdere modellen bekeken omdat de bestudering van een enkel model geen goede basis voor een algemene uitspraak over het functioneren vormt. Daarnaast is het vanuit praktisch oogpunt niet mogelijk om alle functionerende modellen in de periode 2003-2007 te evalueren. Daarom is er een drietal modellen geselecteerd ter evaluatie uit de officiële 7 toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam. Uit deze groep is de casus geselecteerd omdat de officiële status een goede afbakening vormt. De niet-officiële modellen manifesteren zich in velerlei vormen, waardoor het lastig is te bepalen welk samenwerkingsverband als Toezichtmodel aangemerkt kan worden en welke niet. In onderstaande tabel is het selectieproces weergegeven.

| Criteria → | → | → | Toezichtmodel |
|--|---|---|-----------------------------------|
| <i>Ontwikkelingsfase TM</i> | Jong(st) model | 2006 - 2007 | Crooswijk |
| | Langer lopend TM / pilot | 2003 - 2007 | Spangen Zuidplein |
| <i>Functioneren van TM (op t eerste gezicht)</i> | Goed functionerend TM | Volgens betrokkenen (stadsmarinier, Accounthouder Directe Veiligheid) | Crooswijk Spangen |
| | Minder goed functionerend TM | Volgens betrokkenen (Accounthouder(s) directie Veiligheid) | Zuidplein |
| <i>Informatie</i> | Toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie. | | Crooswijk Spangen Zuidplein |

Figuur 4.1 Casusselectie

Op basis van een aantal relevante kenmerken is tot een selectie gekomen. Allereerst wordt de ontwikkelingsfase waarin het model verkeert als criterium gesteld. Door zowel een redelijk 'nieuw' model te evalueren als een model dat al geruime tijd functioneert, kan er een beeld worden verkregen van het functioneren van het model in verschillende ontwikkelingsfasen.

Daarnaast is het gewenst, vanuit de doelstelling, om het functioneren van het model bloot te leggen, modellen te evalueren die in verschillende mate goed of slecht functioneren. Om deze reden is na een eerste inventarisatie aan de hand van verkennende gesprekken een eerste indruk van de mate van functioneren van de modellen verkregen. Op basis hiervan wordt voor zowel een goed als een minder goed functionerend model (op het eerste gezicht) gekozen om te evalueren.

Ten derde is vanuit pragmatisch oogpunt de selectie van de modellen afhankelijk van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie. De deelgemeente en betrokken actoren binnen het desbetreffende toezichtmodel moeten mee willen en kunnen werken aan het onderzoek. Bovendien is er niet van alle modellen informatie beschikbaar. Daarom is er gekozen voor modellen waar informatie van beschikbaar en toegankelijk is.

Tenslotte zal bij de selectie van de modellen uit pragmatische overwegingen tot het evalueren van drie modellen gekomen worden, dit aantal is behapbaar. Om deze reden zullen de drie verschillende casussen een vereniging zijn van de verschillende criteria, zodat alle criteria gedekt worden om tot een zo representatief mogelijke casus te komen.

4.5 Onderzoeksinstrumentarium

Om tot (empirische) onderzoeksgegevens te komen wordt er een aantal onderzoeksinstrumenten ter hand genomen.

Ten eerste wordt er documentenanalyse toegepast. Om de reden dat er informatie is vastgelegd over de toezichtmodellen en het functioneren (startdocumenten en tussentijdse evaluaties van de verschillende modellen), zal deze allereerst verzameld worden en vervolgens worden geanalyseerd. Op deze wijze wordt een eerste beeld van het Toezichtmodel en het (formeel) functioneren verkregen.

Deze kennis zal aangevuld moeten worden met empirische informatie over het functioneren van de casus. Deze informatie zal worden verkregen aan de hand van observaties en interviews.

Observatie als onderzoeksinstrument komt terug in het bijwonen van handhavingsoverleggen en briefings van de verschillende geselecteerde modellen. Deze onderdelen van de cyclus van

het Toezichtmodel vormen de ‘tastbare’ plek van de beleidsbepaling en instructie tot uitvoering. Door deze onderdelen bij te wonen wordt hierover informatie verzameld. Door het instrument van observatie toe te passen kan zo objectief mogelijk informatie verzameld worden uit eerste hand. Ook kan er bij de informatieverzameling specifiek gericht worden op de indicatoren en zaken waarin het onderzoek inzicht wil verkrijgen. Er is, vanuit pragmatische overwegingen, gekozen voor de observator als participant. Dit houdt in dat de observator geen deel neemt aan de activiteiten, maar dat de betrokkenen op de hoogte zijn van het onderzoek.

Het instrument van interviews zal worden toegepast om belangrijke sleutelfiguren binnen een toezichtmodel te ondervragen over hun waardering van en hun activiteiten. Om het aantal interviews behapbaar te houden worden slechts de kernpartners geïnterviewd. Bovendien hebben de kernpartners de meeste invloed op het functioneren, want zij zijn het meest actief binnen het toezichtmodel. Hierdoor vormen zij een goede bron van informatie. Via een semi-structureerd interview (zie bijlage 1) wordt verwacht dat deze ervaringen en waardering met betrekking tot het toezichtmodel zo goed mogelijk boven water zullen komen. Tijdens de interviews kunnen actoren vrijuit spreken en via vragen kan gericht informatie verkregen worden.

4.6 Indicatoren

Bij het hanteren van de instrumenten om tot gegevens en informatie te komen zal een selectie gemaakt moeten worden welke informatie en gegevens relevant zijn voor het onderzoek en welke niet. Om dit zo goed mogelijk te scheiden zijn de belangrijkste theoretische elementen, al eerder genoemd in het koppingsmodel en het analysemodel (figuur 3.4 en 3.5), geoperationaliseerd door er indicatoren aan te verbinden. Deze theoretische elementen zijn op deze wijze meetbaar gemaakt. De indicatoren vormen het aanknopingspunt voor de uitvoering van het onderzoek. Zij zijn leidend bij de waarnemingen en interviews binnen de bestuurlijke werkelijkheid. Zie bijlage 2 voor het indicatorenschema.

Empirisch deel

Hoofdstuk 5: Het Toezichtmodel op formeel- en casusniveau

5.1 Inleiding

Alvorens naar de uitvoering en werking van het Toezichtmodel gekeken kan worden, dient de formele opbouw en werking van het model duidelijk te zijn. Door deze methodiek weer te geven, wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag. Omdat er geen bestaande definitie van het Toezichtmodel in omloop is, wordt op basis van de meest kenmerkende elementen een definitie vastgesteld voor dit onderzoek. Op deze wijze wordt, in navolging van de toelichting van het formele Toezichtmodel, het onderzoeksobject extra afgebakend.

Tenslotte zullen de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot het model beknopt worden weergegeven om een zo volledig mogelijk beeld van het onderzoeksobject te verschaffen.

5.1.1 Formele opbouw Toezichtmodel

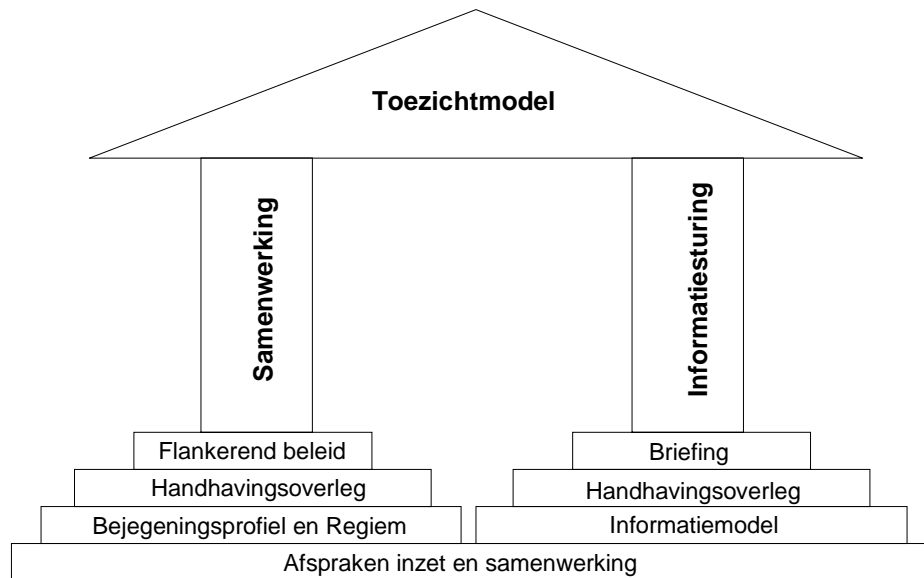
In het plan van aanpak Toezichtmodel (Directie Veiligheid, 2006, p.1) wordt aangegeven dat het Toezichtmodel bestaat uit een aantal verschillende onderdelen:

- Het **inzetmodel** (kwaliteit en kwantiteit);
- Een regelmatig **handhavingsoverleg (HHO)** waarbij afspraken worden gemaakt over inzet, bejegening, wijze van optreden, coördinatie, afstemming en noodzakelijke flankerende maatregelen. In het handhavingsoverleg wordt aan de hand van de beschikbare informatie over het optreden in de achterliggende periode beoordeeld of het inzetmodel (nog) voldoet dan wel moet worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden;
- **Briefings** voor (informatiegestuurde) instructie van de uitvoerders over plaatsen en groepen die bijzondere aandacht behoeven, problemen of strafbare feiten waar specifieke aandacht aan besteed dient te worden;
- Een webapplicatie EV-logger en **informatiemodel** waarin
 - de verschillende deelnemers aan het Toezichtmodel hun activiteiten en meldingen registreren
 - ontwikkeling van bepaalde verschijnselen in verschillende perioden in de vorm van kaarten en grafieken kan worden bekeken
 - achterliggende informatie kan worden gevonden en uitgewisseld (actielijsten, afspraken, verslagen, ...).

Het Toezichtmodel kan worden aangevraagd door de deelgemeente bij de Stuurgroep Veilig. Wanneer de Stuurgroep Veilig akkoord gaat, wordt de wettelijke basis van het model en de informatie-uitwisseling vastgelegd door middel van een **convenant informatie-uitwisseling**. Dit onderdeel van het Toezichtmodel stelt een aantal eisen aan de informatie-uitwisseling binnen de methodiek van het model. Zo dienen de betrokkenen verklaringen omtrent gedrag in te leveren en geheimhoudingsplicht te tekenen. Maar ook veronderstelt het convenant dat de verstrekte informatie tijdig wordt vernietigd en dat alle betrokken partijen middels een verklaring volledige naleving van het convenant toezeggen.

In de bijlage is een checklist voor het Toezichtmodel opgenomen. Deze checklist beslaat alle elementen en kenmerken van het Toezichtmodel tot in detail.

De samenhang tussen de zojuist beschreven onderdelen van het Toezichtmodel wordt duidelijk gemaakt in onderstaande weergave. Hieruit blijkt dat het Toezichtmodel berust op de informatie over de veiligheid in het desbetreffende gebied enerzijds en de integrale samenwerking tussen de betrokken actoren anderzijds.



*Figuur 5.1: Samenhang onderdelen formeel Toezichtmodel
(Directie Veiligheid, Presentatie Toezicht en handhaving Clusteroverleg Wijken, 2006)*

5.1.2 Formele werking Toezichtmodel

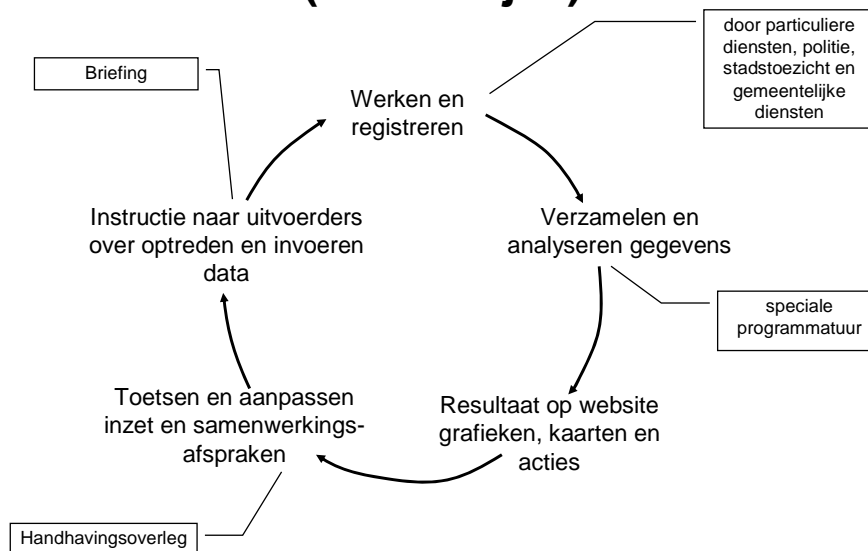
Binnen het Toezichtmodel zijn verschillende actoren betrokken. De deelgemeente, als voorzitter van het handhavingsoverleg, selecteert de betrokken actoren naar gelang de onveiligheidsproblematiek. Deze selectie kan overigens in de loop der tijd wisselen.

Concreet houdt het model in dat de veiligheidspartners actief zijn binnen de gebiedsafbakening van het model, waarbij zij informatie over de veiligheidssituatie vergaren en vastleggen. Vervolgens wordt er afgestemd door de betrokken actoren in het handhavingsoverleg. Hier wordt op strategisch niveau het inzetmodel bepaald op basis van de reeds verzamelde gemeenschappelijke en actuele informatie (informatiemodel) aangeleverd door iedere actor. De eerder bepaalde inzet wordt geëvalueerd en de toekomstige inzet van mensen en middelen wordt bepaald. Het zogenoemde inzetmodel komt tot stand. Dit inzetmodel beslaat kwalitatieve elementen, zoals de wijze van optreden van de uitvoerende partijen (bejegeningprofiel) en het vaststellen van flankerende maatregelen (verbeteringen aan de buitenruimte ter verbetering van de veiligheidsbeleving van de burger). Maar ook kwantitatieve inzet wordt besproken, zoals de omvang van de in te zetten mankracht. Het handhavingsoverleg wordt gestuurd en geregisseerd door de deelgemeenten en dient minimaal een keer per twee weken plaats te vinden. Bij het handhavingsoverleg dient een afgevaardigde van elke betrokken actor aan te schuiven die over mandaat beschikt om het inzetmodel door eigen organisatie uit te laten voeren.

De uitkomsten van het handhavingsoverleg worden tot concrete acties gemaakt in de briefings voor de uitvoerende diensten. De briefings vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie en dienen minimaal een keer per week plaats te vinden. De uitvoerende medewerkers

van de in het gebied actieve toezichthoudende en handhavende organisaties worden door de politie tijdens de briefings geïnstrueerd voor de komende periode. Nu deze uitvoerende actoren weer actief zijn binnen het gebied doen zij opnieuw informatie op die vastgelegd wordt binnen het informatiemodel. De cyclus van het Toezichtmodel is rond. In het onderstaande overzicht is de (informatie- en sturings-) cyclus van het Toezichtmodel weergegeven.

Informatie- en sturingscyclus (2-wekelijks)



*Figuur 5.2 Informatie- en sturingscyclus Toezichtmodel
(Directie Veiligheid, Presentatie Toezicht en handhaving Clusteroverleg Wijken, 2006)*

5.1.3 Definitie Toezichtmodel

Het Toezichtmodel wordt gekenmerkt door een aantal elementen. Nu deze karakteristieken in de vorige paragrafen aan bod zijn gekomen, worden deze verwerkt in een definitie van het model. Er is binnen de bestuurlijke praktijk geen definitie van het model aanwezig, dus wordt deze voor het onderzoek opgesteld. Op deze wijze wordt het onderzoeksobject zo compleet mogelijk afgebakend.

Het Toezichtmodel is een zogenoemde ‘plus’-maatregel. Het model is een aanvullende methodiek binnen de Wijkveiligheidsactieprogramma’s ten bate van de uitvoering van het veiligheidsbeleid in de hotspots. Het model is actief binnen een duidelijk afgebakend gebied waarvoor een tijdelijke intensivering van Toezicht en handhaving gewenst is. De basis van het model wordt gevormd door een gedeelde en actuele informatiehuishouding met betrekking tot de veiligheid in het desbetreffende gebied. Op basis hiervan wordt tijdens de handhavingsoverleggen en briefings door de betrokken partners en organisaties gekomen tot besluiten over inzet, samenwerking en acties.

De zojuist genoemde karakteristieken zijn opgenomen in de definitie van het Toezichtmodel. De definitie zal ter hand worden genomen gedurende dit onderzoek.

Het Toezichtmodel is:

Een (extra) instrument ter uitvoering van het veiligheidsbeleid dat wordt ingesteld in een afgebakend gebied gekenmerkt door een ernstige onveiligheids situatie. Binnen het model wordt op basis van informatie met alle betrokken organisaties de inzet van mensen en middelen bepaald, resulterende in samenwerking en acties.

5.1.4 Ontwikkeling Toezichtmodel

Het veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam bleek onvoldoende toegespitst op de onveiligheidsproblematiek binnen de hotspots. Hiervoor werd een 'plusmaatregel' in het leven geroepen. Het Toezichtmodel vormde een aanvulling op de WVAP's en toespitsing van het veiligheidsbeleid op de hotspots.

De ontwikkeling van het Toezichtmodel is gestart in 2003 toen onderzoeksbureau AEF in samenwerking met de Stadsmariniers en Programma Bureau Veilig toezichtscenario's is gaan ontwikkelen om de inzet van toezicht en handhaving vorm te geven (in de hotspots). Hieraan werd een inzetmodel gekoppeld voor de uitvoerende diensten. Er is een aantal pilots van het Toezichtmodel ontwikkeld en opgestart in gebieden van Boulevard Zuid, Spangen en het Zuidplein. Deze pilots zijn uitgevoerd door onderzoeksbureau AEF en de stadsmariniers. De stadsmariniers hebben, als voortvloeisel uit hun taak om in 2006 geen onveilige wijken meer in Rotterdam te constateren, een regierol toebedeeld gekregen bij de oprichting en start van de pilotmodellen. Na de beginperiode is deze regierol aan de deelgemeenten toegeschreven. Het is zelfs de doelstelling om de stadsmariniers uit de Toezichtmodellen te laten verdwijnen (Bosch, 2006).

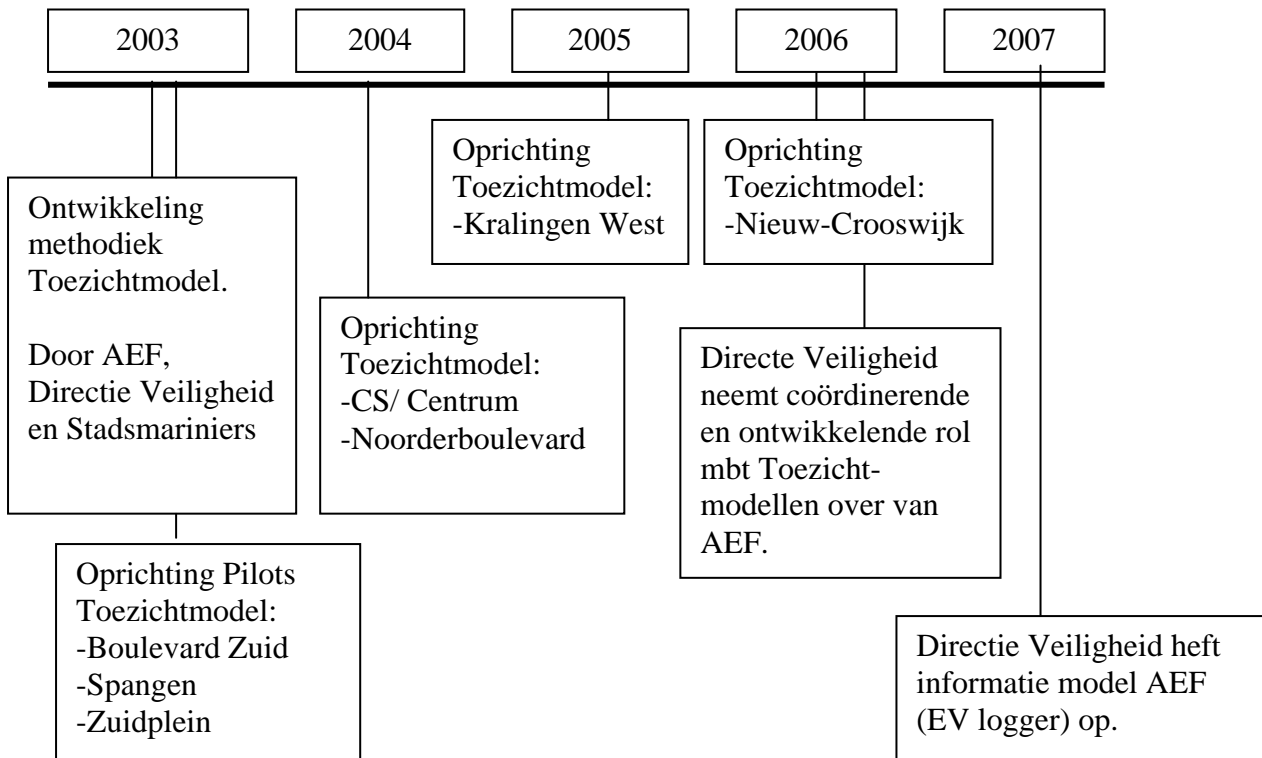
De manier van werken volgens het Toezichtmodel sloeg aan en bleek succesvol en populair, zoals bleek uit tussentijdse evaluaties (Seinpost BV, 2003) en de oprichting van vele nieuwe modellen. Al snel gaf de Stuurgroep Veilig toestemming voor nog een aantal Toezichtmodellen. In 2003 en 2004 kwamen 5 officiële modellen tot stand, Centraal Station, Spangen, Zuidplein, Boulevard Zuid en Noorderboulevard. In 2005 en 2006 volgden respectievelijk de jongste officiële modellen in Kralingen-West en Nieuw-Crooswijk. Dit zijn alle officiële modellen die naar aanleiding van de aanvraag door de desbetreffende deelgemeente toestemming hebben gekregen van de Stuurgroep Veilig. Hiernaast zijn er nog velerlei integrale samenwerkingsverbanden gericht op veiligheid gestart onder de naam 'Toezichtmodel'. Sommigen in nauwe navolging van de formele werkwijze, anderen hebben meer eigen invulling gegeven aan de inrichting het 'Toezichtmodel'. Deze initiatieven en samenwerkingsverbanden zijn niet aangevraagd bij de Stuurgroep Veilig en daarom geen officiële Toezichtmodellen te noemen. Ondanks het feit dat dit onderzoek zich richt op de evaluatie van officiële modellen, zegt deze ontwikkeling wellicht iets over (het functioneren van) het Toezichtmodel in de praktijk. Om deze reden wordt hier later aandacht aan besteed. Ook wordt er in beide Vijfjarenactieprogramma's in positieve zin over het model gesproken. In het Vijfjarenactieprogramma voor de periode 2006-2010 wordt gesteld dat "het Toezichtmodel leidt tot een effectievere aanpak van handhaving en toezicht veiligheid op straat". (Programma Bureau Veilig, 2006, p.6) Deze positieve zin uit zich in het feit dat het Toezichtmodel zich tot op heden tot het instrumentarium van het Rotterdams Veiligheidsbeleid mag rekenen.

Sinds mei 2006 heeft de Directie Veiligheid de algemene coördineerde, ontwikkelende en evaluerende rol van AEF met betrekking tot het model overgenomen. Dit houdt in dat de Directie Veiligheid verantwoordelijk wordt gesteld voor het beheer van het informatiemodel en beleidsontwikkeling met betrekking tot het Toezichtmodel. Voorheen werd de inhoudelijke ontwikkeling en sturing van het Toezichtmodel en het beheer van het informatiemodel in het bijzonder door AEF uitgevoerd.

Per 1 april 2007 heeft de Directie Veiligheid het oorspronkelijke, digitale informatiemodel (EVlogger) ontwikkeld door AEF, afgeschaft. Voor zover dit nog niet het geval was, werd er sindsdien gewerkt met sfeerrapportages binnen de verschillende Toezichtmodellen. Dit zijn documenten waarin elke dienst de sfeer en veiligheids situatie in het gebied vastlegt. De

redenen voor het stopzetten van het oorspronkelijke informatiemodel waren dat er zeer beperkt gebruik van gemaakt werd, dat het zeer arbeidsintensief en gebruiksonvriendelijk zou zijn volgens betrokken partners en Directie Veiligheid. (Bormans, persoonlijke mededeling, 19-04-2007)

Ter verduidelijking van de ontwikkeling van het Toezichtmodel, zijn de belangrijkste ontwikkelingen opgenomen in onderstaande tijdbalk.



Figuur 5.3 Ontwikkeling Toezichtmodel

5.2 Casusomschrijvingen

Zoals reeds is aangegeven zullen drie representatieve casussen nader worden bekeken. Dit zijn de toezichtmodellen lopende in Crooswijk, Spangen en Zuidplein. Ter introductie zullen de modellen kort toegelicht worden op hoofdlijnen.

5.2.1 Toezichtmodel Nieuw en Oud Crooswijk

Tijdsperiode

Sinds augustus 2006 wordt in het gebied Oud en Nieuw Crooswijk gewerkt volgens de methodiek van het Toezichtmodel. Op 1 september 2006 van dat zelfde jaar is het gebied door de Stuurgroep Veilig aangewezen als officieel Toezichtmodel, zoals blijkt uit het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006). Het model is tot op heden in werking.

Gebiedsafbakening

Het visiedocument beschrijft het specifieke gebied waarvoor het toezichtmodel is ingesteld zijn de CBS-buurtten Nieuw- en Oud Crooswijk. In het onderstaande figuur is het gebied aangegeven middels de rode lijn.



Figuur 5.4 Gebiedsafbakening Toezichtmodel Crooswijk.

Bron kaart: Google Maps (05-07-2007)

Redenen invoering Toezichtmodel

De onveiligheidsproblematiek die leidde tot het instellen van het toezichtmodel was jeugdoverlast en de onveiligheid die de herstructurering van het gebied met zich mee bracht. In de periode 2006-2010 worden 1800 van de 2100 woningen in Nieuw Crooswijk gesloopt. Hiervan wordt verwacht dat als gevolg van de afgenomen sociale cohesie in het gebied onveiligheidsproblemen zich zullen voordoen. Daarnaast was er sprake van drugsoverlast, inbraak en het onderdeel schoon en heel liet te wensen over. Schoon en heel is een onderdeel binnen het WVAP dat zich richt op het tegengaan van gebreken aan de buitenruimte.

Er werd gevreesd dat zonder instelling van een Toezichtmodel deze problematiek zou uitwaaiëren naar aangrenzende gebieden. Ook de daling van veiligheidsindex, een meetinstrument voor de veiligheidssituatie en -beleving vormde een reden voor het instellen van het model. Door deze daling kreeg de wijk het etiket van probleemwijk.

Deze onveiligheidsproblematiek en daarmee samenhangende daling van de veiligheidsindex wordt in het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) omschreven als de aanleiding tot het instellen van het toezichtmodel.

Betrokken actoren

Uit het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) van de casus blijkt dat er zowel kernpartners als andere partijen bij het model zijn betrokken. De deelgemeente, de politie en Stadtoezicht worden als de kernpartners van het toezichtmodel gezien omdat zij actief zijn op strategisch en operationeel niveau. Maar ook partners als jeugdwerkorganisatie Cascade, de Roteb, WoningBedrijf Rotterdam (WBR) en winkelstraatmanagers kunnen worden betrokken bij het toezichtmodel. Dit zijn dan voornamelijk uitvoerend partners.

Opbouw Toezichtmodel

Het toezichtmodel wordt in het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) opgebouwd aan de hand van een handhavingsoverleg en een briefing. In dit document wordt een duidelijke omschrijving van de bijbehorende activiteiten en rollen gegeven. Bij het handhavingsoverleg dienen alle afgevaardigden van alle (veiligheids)partners van de deelgemeente aanwezig te zijn. De deelgemeente is belast met de regierol tijdens het handhavingsoverleg dat eenmaal per zes weken plaatsvindt. Hier worden de basisafspraken met betrekking tot het toezichtmodel gemaakt.

De briefings van dit toezichtmodel hebben als doel de afspraken uit het handhavingsoverleg te vertalen naar een concreet beeld over wie of wat een probleem vormt. Hieraan dienen sluitende maatregelen gekoppeld te worden en afspraken gemaakt te worden over de uitvoering daarvan. De actuele stand van zaken, de voorgaande periode en de inzet en werkafspraken voor de komende periode wordt tijdens de briefing bepaald.

De politie leidt de briefings die eenmaal per week plaatsvinden en waarbij aanwezigheid van de uitvoerende diensten verplicht is.

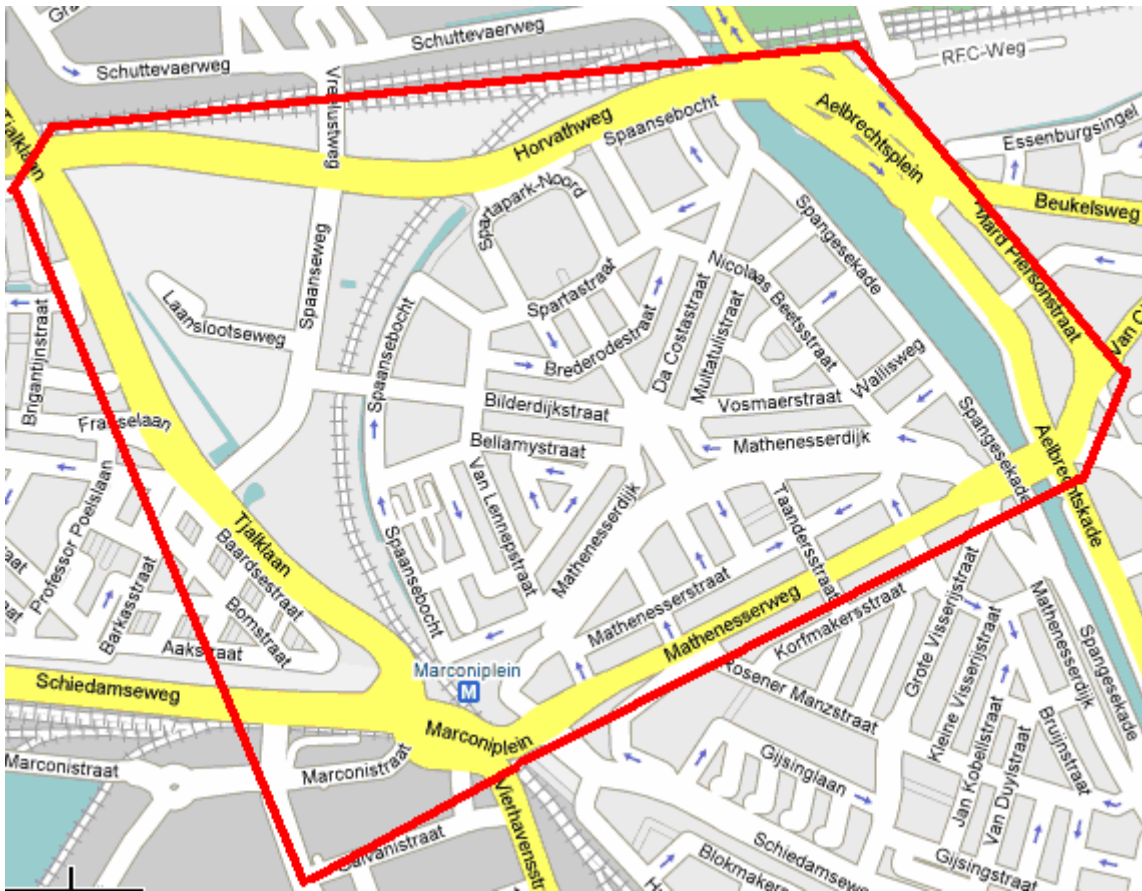
5.2.2 Toezichtmodel Spangen

Tijdsperiode

Het toezichtmodel in Spangen is onderdeel van de pilotronde uit 2003. Echter, voordat het model officieel in werking is getreden, werd er al op een gelijke wijze als de methodiek van het Toezichtmodel gewerkt. Het model is tot op heden nog steeds actief.

Gebiedsafbakening

Volgens de gebiedsafbakening in het instructiedocument (Deelgemeente Delfshaven, 2003), heeft het toezichtmodel betrekking op de gehele wijk Spangen. Dit gebied is afgebakend door middel van de rode lijnen.



Figuur 5.5 Gebiedsafbakening Toezichtmodel Spangen

Bron kaart: Google Maps (05-07-2007)

Redenen invoering Toezichtmodel

De reden om in de wijk Spangen een (pilot van een) toezichtmodel in te stellen was de onveiligheidsproblematiek die de wijk tot een hotspot maakte. Het feit dat het hier om een pilot gaat, brengt een dubbele doelstelling van het model met zich mee. Het gaat hier om het verfijnen van een aantal methoden ter intensivering van toezicht en handhaving, evenals beheersing van de onveiligheidsproblematiek binnen het gebied. Het doel van de pilot opgericht in 2003 was de inzet van toezichthoudende en handhavende diensten in de wijk Spangen zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen. (Directie Veiligheid, 2003).

De problematiek waarvoor het toezichtmodel in 2003 is ingeroepen, betreft voornamelijk drugsoverlast met daarnaast het uitwaaiereffect van overlast met betrekking tot prostitutie vanuit de Keilerweg, zo blijkt uit het Instructiedocument (Deelgemeente Delfshaven, 2004).

Betrokken actoren

De betrokken partners bij het model zijn in de loop der tijd nogal eens gewisseld. De huidige deelnemers, begin 2007 zijn Deelgemeente, politie, Stadstoezicht, Meldpunt Overlast Delfshaven, Directie Veiligheid, stadsmarinier en incidenteel het Jeugdwerk. Maar ook partijen als private beveiligers, RET, ROTEB en woningbouwbedrijven zijn terug te vinden

als partner in het instructie- en uitvoeringsdocument (Deelgemeente Delfshaven, 2004; Deelgemeente Delfshaven, 2003).

Opbouw Toezichtmodel

De opbouw van het model wordt beschreven in het instructie- en uitvoeringsdocument (Deelgemeente Delfshaven, 2004; Deelgemeente Delfshaven, 2003). Hieruit wordt duidelijk dat het toezichtmodel van Spangen op strategisch niveau wordt aangestuurd door het handhavingsoverleg dat tweewekelijks plaatsvindt. Hier dienen vertegenwoordigers van de veiligheidspartners aanwezig te zijn om het inzetmodel van de afgelopen periode te evalueren en voor de komende twee weken te bepalen onder de regie van de deelgemeente. Deze inzet wordt op operationeel niveau doorgegeven aan de uitvoerende diensten tijdens de dagelijkse briefings. Deze briefings worden geleid door de politie.

5.2.3 Toezichtmodel Zuidplein

Tijdsperiode

Het toezichtmodel op Zuidplein is een van de drie pilots uit het beginjaar 2003. De officiële startdatum van het model is dan ook 1 april 2003 volgens het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Charlois, 2003). Het toezichtmodel is tot op heden actief.

Begin 2007 is er een doorstart gemaakt om een kwaliteitsverbetering van het model te bewerkstelligen. Volgens kernpartners (Kernpartners, persoonlijke gesprekken, april/mei 2007) en het doorstartdocument (Deelgemeente Charlois, 2007) waren de redenen hiervoor de daling van het cijfer van de veiligheidsindex voor het gebied en het daarmee samenhangende slecht functionerende toezichtmodel.

Gebiedsafbakening

Het toezichtmodel richt zich op de buitenruimte Zuidplein, zoals blijkt uit het instructiedocument (Deelgemeente Charlois, 2004). Het gebied van deze casus is een verkeersknooppunt en winkelgebied binnen de deelgemeente Charlois. Het model richt zich specifiek op Zuidplein-laag. Hiermee wordt de openbare ruimte bedoeld direct onder en rondom het Zuidplein. De afbakening van het gebied is te vinden binnen de rode lijnen in de onderstaande kaart en wordt afgebakend door de Pleinweg, de Strevelsweg, de Zuiderparkweg, de Gooilandsingel, de Zuidewijnstraat en het Zuidplein laag.

Opbouw Toezichtmodel

Het doorstartdocument (Deelgemeente Charlois, 2007) geeft aan dat de opbouw van het model wordt gestructureerd aan de hand van een handhavingsoverleg, briefings en debriefings.

Het model van Zuidplein heeft sinds de doorstart een tweewekelijks handhavingsoverleg dat wordt voorgezeten door de deelgemeente. Hier wordt op strategisch niveau het inzetmodel bepaald. Dat wordt dagelijks tijdens de briefing en debriefing aan de uitvoerende diensten doorgegeven in de vorm van operationele instructies. De politie heeft hiertoe de operationele regie binnen het model.

Hoofdstuk 6: Analyse empirisch materiaal

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de formele opbouw en werking van het Toezichtmodel (zie hoofdstuk 5) in de praktijk, inzichtelijk gemaakt. Deze formele opbouw en werking van het Toezichtmodel wordt bepaald door de samenhang tussen en de uitvoering van het informatiemodel, handhavingsoverleg, het inzetmodel en de briefing.

De empirische gegevens van de verschillende casussen worden geanalyseerd met behulp van het analysemodel (figuur 3.5). Het analysemodel geeft per casus inzicht in de samenstelling van het beleidsnetwerk, de uitvoering van de deelgemeentelijke regie binnen het model en de (sturings)elementen van NPM die zijn terug te vinden in de desbetreffende casus. Op deze wijze wordt de vierde deelvraag beantwoord.

Deze analyses leiden tot een algemene uitspraak over het functioneren van het Toezichtmodel. Hieruit kan een aantal kernkwaliteiten en knelpunten worden afgeleid. Dit vormt het antwoord op de vijfde deelvraag.

6.2 Toezichtmodel Oud en Nieuw Crooswijk

6.2.1 *Netwerk Toezichtmodel Crooswijk*

In deze paragraaf komen de eigenschappen van het beleidsnetwerk aan de orde. De samenstelling van actoren, de onderlinge verhoudingen, de structuur van het netwerk en de waardering van dit netwerk door de actoren, worden inzichtelijk gemaakt.

Betrokken actoren: doelen, middelen, verhoudingen

Het beleidsnetwerk waarbinnen het model zich manifesteert bestaat uit een aantal verschillende actoren. Het gaat hier om de kernpartners; wijkcoördinator van deelgemeente Kralingen-Crooswijk, het politiefietsteam en Stadstoezicht (STZ). Op de rol van deze bepalende partners ligt dan ook het zwaartepunt binnen de analyse van het netwerk. Andere betrokken partijen vormen Cascade (jeugdwerk), Roteb, WoningBedrijf Rotterdam (WBR), de winkelstraatmanagers (WM) en de stadsmarinier (SM).

Er valt te constateren dat er binnen het functioneren van dit beleidsnetwerk geen tegenstrijdige doelstellingen en middelen waarneembaar zijn. Dit heeft een positief effect op het functioneren van de samenwerking binnen het netwerk. De algemene doelstelling wordt door actoren doorvertaald naar een specifieke doelstelling van de eigen organisatie. Om tot deze specifieke doelstelling te komen, kunnen actoren een aantal middelen inschakelen die elkaar niet in de weg staan.

Tevens valt te constateren dat de relaties binnen het netwerk constructief van aard zijn. Voor het functioneren van het model geldt dat de afhankelijkheden tussen actoren tot samenwerking leiden. Een enkele actor is daarbij in meerdere mate afhankelijk dan de overige actoren. Door de actoren, middelen en specifieke doelen te combineren komt men tot een meerwaarde. Men is in staat gezamenlijk veiligheidsbeleid uit te voeren. Deze doelen, middelen en verhoudingen worden hieronder toegelicht.

De (kern)partners hebben zich binnen het model gecommitteerd aan de algemene doelstelling om de veiligheidssituatie binnen de gebiedsafbakening te verbeteren. Deze algemene doelstelling wordt door de deelgemeente jaarlijks gespecificeerd tot een aantal onveiligheidsproblemen waarop het toezichtmodel zich richt. Dit betekent dat de

deelgemeente een jaarlijkse concrete doelstelling formuleert. Gedurende het eerste jaar van functioneren (2006), richt het model zich op schoon & heel en overlast. Het daarop volgende jaar (2007) ligt de focus op inbraken.

Om uitvoering aan deze concrete en gezamenlijke doelstelling te geven, heeft een aantal kernpartners binnen dit netwerk een aanverwante eigen doelstelling. Aan de doelstellingen wordt een aantal middelen verbonden. Zo richt de wijkcoördinator van de deelgemeente zich door middel van het toezichtmodel op het verbeteren van het cijfer op de veiligheidsindex voor het gebied. De middelen waarover de wijkcoördinator beschikt zijn diverse sturingsinstrumenten en het concretiseren van het jaarlijkse doel. De politie tracht, naast de algemene gezamenlijke doelstelling, middels het toezichtmodel zichtbaar te zijn in het gebied voor haar bewoners. Om dit te bereiken, beschikt de politie over een fietsteam, briefings en telefoons. De deelgemeente heeft bij de start van het model geld vrij kunnen maken voor deze extra inzet in de vorm van het politiefietsteam. Daarnaast richt Stadstoezicht zich op toezicht op de veiligheid. Maar wanneer het op schoon & heel aankomt, neemt zij een handhavende rol op zich. De middelen die medewerkers van STZ hiervoor kunnen aanwenden, zijn redelijk beperkt in die zin dat de dienst weinig doorzettingsmacht heeft. Het gaat voornamelijk om het dragen van een uniform, het aanpreken van burgers, het uitschrijven van bekeuringen, het melden van incidenten en het bijwonen van de politiebrieffing. Voor het afhandelen van veel gevallen zijn de medewerkers afhankelijk van de politie (veiligheid) en de Roteb (schoon & heel).

De zojuist beschreven doelen en verdeling van middelen binnen het netwerk, brengen relaties en verhoudingen met zich mee. Op algemeen niveau is logischerwijs te constateren dat alle betrokken partijen binnen het beleidsnetwerk van het toezichtmodel afhankelijk van elkaar zijn voor het realiseren van een gezamenlijke aanpak van de onveiligheidsproblematiek. De partijen zijn afhankelijk van elkaar op het gebied van informatie en middelen. Slechts op basis van volledige informatie en een bundeling van middelen binnen het netwerk, kan door middel van samenwerking tot beleidsbepaling en uitvoering gekomen worden.

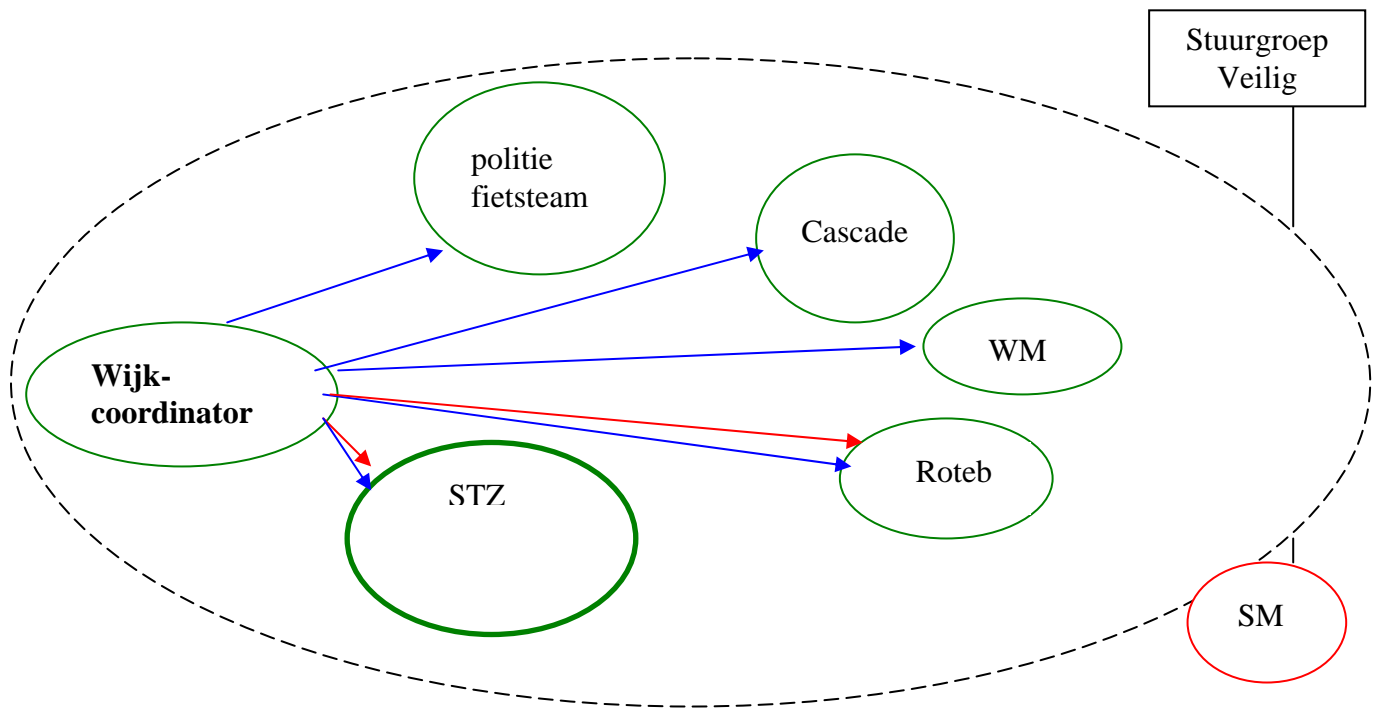
Een andere afhankelijkheid vormt het feit dat de partijen allen afhankelijk zijn van de deelgemeente voor de randvoorwaarden (network structuring, Klijn et al., 1994) en regievoering binnen het netwerk. Maar dit heeft twee kanten. De deelgemeente is namelijk verantwoordelijk voor de veiligheid in het gebied. Om die veiligheid te waarborgen is zij afhankelijk van de veiligheidspartners en bijbehorende informatielevering, middelen en beleidsuitvoering binnen het model.

Daarnaast lijkt Stadstoezicht de meest afhankelijke actor binnen het netwerk te zijn. De dienst beschikt over weinig middelen met doorzettingsmacht en is voor afhandeling van veel gevallen afhankelijk van andere actoren. Om deze reden is de dienst momenteel bezig met een kwaliteitsslag door medewerkers op te leiden die meer bevoegdheden dragen. Daarnaast is de dienst Stadstoezicht aangewezen op de politie voor de operationele instructie voor het uitvoeren van het inzetmodel. De politie acht zich voor het uitvoeren van haar politietaak in redelijke mate onafhankelijk maar uit observaties en interviews is gebleken dat zij voor volledige informatie over de veiligheid afhankelijk is van onder andere Stadstoezicht en de deelgemeente.

De stadsmarinier wordt door de betrokken partijen binnen het netwerk van het toezichtmodel niet als vaste veiligheidspartner gezien. De stadsmarinier is dan ook niet als samenwerkingspartner aan te merken of als zodanig door de wijkcoördinator geselecteerd voor het netwerk. De marinier werkt als onafhankelijke partner en er valt weinig betrokkenheid met het netwerk van het toezichtmodel te constateren. Ook de stadsmarinier onderschrijft deze positie: “ Het toezichtmodel is iets waarvan ik weet dat het bestaat, dat het goed werkt en dat men er positief over is. Meer hoeft ik er niet van te weten. En verder maak

ik er geen gebruik van of deel van uit” (Cordy, persoonlijk gesprek, 05-06-2007). De positie van de stadsmarinier is die van een eventuele stok achter de deur wanneer het functioneren van het toezichtmodel volgens de betrokkenen of de marinier zelf te wensen over laat. Bij de dagelijkse uitvoering en de strategische aanwending van het model is de marinier allerm minst betrokken. De stadsmarinier oefent geen directe invloed uit op het functioneren van het model.

In het onderstaande analysemodel worden onder andere de verhoudingen zoals zojuist beschreven, weergegeven.



Figuur 6.1 Analysemodel Toezichtmodel Oud en Nieuw Crooswijk

Structuur beleidsnetwerk

De structuur van het beleidsnetwerk berust in meerdere mate op informele regels. De structuur wijkt af van de formele insteek van het Toezichtmodel zoals beschreven in hoofdstuk 5 en bovendien ook van het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) dat ten grondslag ligt aan deze casus. Er valt te constateren dat de samenwerking, informatie-uitwisseling en het inzetmodel voor een groot gedeelte tot stand komen via informele kanalen en andere overlegmomenten die niet tot de formele cyclus van het Toezichtmodel behoren. Daarbij is de briefing in het bijzonder een zeer informeel contactmoment. Het toezichtmodel lijkt opgenomen te zijn in de reguliere overlegstructuur binnen de deelgemeente Kralingen-Crooswijk. Dit heeft invloed op het functioneren van het model. Het model raakt haar oorspronkelijke status van ‘plusmaatregel’ kwijt.

Het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) geeft de regels geldende binnen het beleidsnetwerk weer. De richtlijn is dat de actoren elkaar eenmaal per maand treffen binnen het handhavingoverleg om daar de basisafspraken voor het toezichtmodel te maken. De briefing, die wekelijks dient plaats te vinden, is de plek voor het bepalen van de inzet voor de komende periode en de evaluatie van de inzet van de voorgaande periode.

Officieel zouden daartoe sfeerrapportages besproken moeten worden en alle uitvoerende diensten aanwezig dienen te zijn.

Deze regels binnen het beleidsnetwerk van dit toezichtmodel vormen een afwijking van de formele opbouw van het model zoals reeds beschreven in hoofdstuk 5. De activiteiten die hier tot de briefing worden gerekend, dienen volgens de formele opbouw van het model plaats te vinden tijdens het handhavingsoverleg. Bovendien is op basis van observaties te constateren dat het handhavingsoverleg meer aan te merken is als een deelgemeentelijk (integraal) veiligheidsoverleg waar soms het toezichtmodel een van de agendapunten vormt. Dit heeft eenmaal per zes weken plaats. Dit in tegenstelling tot het formele, tweewekelijkse handhavingsoverleg dat volledig op het inzetmodel van het Toezichtmodel gericht dient te zijn.

Het toezichtmodel van Crooswijk kent een hoge mate van informaliteit. De informele regels en patronen van dit netwerk manifesteren zich met name met betrekking tot de samenwerking en de briefing. De briefing wordt gevormd door informele patronen die niet aansluiten bij de regels uit het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006). Uit observaties blijkt namelijk dat de politiebriefing slechts aan Stadtoezicht wordt gegeven, in plaats van aan alle diensten. Ook blijkt dat daar geen sfeerrapportages aan te pas komen. Daarnaast is de briefing geen uitgebreide evaluatie en bepaling van een inzetmodel, zoals het instructiedocument voorschrijft. Het is een informele bijeenkomst waarbij de politie aandacht vraagt voor acties, incidenten, personen, auto's en panden. Daarbij komen incidenteel informele samenwerkingsafspraken tot stand en er wordt mondeling en ad hoc wat informatie uitgewisseld en teruggekoppeld tussen beide diensten.

Daarnaast wordt de samenwerking binnen dit model meer gestructureerd aan de hand van informele contactmomenten tussen de betrokken actoren in dit netwerk. Veiligheidspartners treden buiten de formele overleggen en momenten van het toezichtmodel met elkaar in contact om informatie uit te wisselen, inzet van werkzaamheden af te stemmen en samenwerkingsafspraken te maken. Daarnaast geeft de wijkcoördinator van de deelgemeente aan dat er veel gebruik gemaakt wordt van bestaande overlegstructuren binnen de deelgemeente, niet behorende tot het model, om uitvoering te geven aan het toezichtmodel. De eerder beschreven inrichting van het handhavingsoverleg in de praktijk is hier een goed voorbeeld van.

Waardering en perceptie van netwerk

Uit interviews, gesprekken en uit de observatie van de evaluatie (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2007) van het model is gebleken dat de betrokken kernpartners het netwerk van het toezichtmodel als een positief samenwerkingsverband aanmerken. Het netwerk van het model heeft een positief effect op de samenwerking en partners hebben meer en beter contact via korte lijnen. Ook schrijven de partners positieve resultaten op het gebied van veiligheid toe aan de samenwerking, beleidsbepaling en –uitvoering binnen het netwerk van het toezichtmodel. Zij grijpen dan met name de stijging van de veiligheidsindex voor het gebied aan als positief effect van het toezichtmodel. Alhoewel de waardering overwegend positief van aard is, worden organisatorische elementen en het gebrek aan structuur, regie en sturing middels het inzetmodel als negatief gezien door sommige actoren. De overwegend positieve waardering is van positieve invloed op het functioneren van het model, het brengt met zich mee dat actoren gemotiveerd blijven om te participeren en investeren in het model. Hieronder volgt een weergave van deze waarderings door de actoren binnen het netwerk.

Het netwerk wordt op een aantal punten door de verschillende kernpartners al positief gewaardeerd. De uitvoering en samenwerking op operationeel niveau van het toezichtmodel

wordt door de deelgemeente als positief ervaren. Ook al werd er al enige tijd gewerkt volgens de methodiek van het model, de officiële invoer van het Toezichtmodel heeft volgens de deelgemeente de samenwerking een extra stimulans gegeven. En niet zonder resultaat. De deelgemeente schrijft een aantal opbrengsten, zoals een briefingspand, een politiefietsteam en de extra inzet van personen en diensten toe aan het toezichtmodel. Dit heeft, volgens de deelgemeente, geleid tot een verbetering van het cijfer op de veiligheidsindex voor het gebied. Ook de politie en Stadstoezicht schrijven deze stijging toe aan het functioneren van het toezichtmodel toe. De politie waardeert de samenwerking binnen het netwerk van het model als positief, maar geeft daarbij wel de kanttekening dat de verwachtingen jegens Stadstoezicht niet hoog zijn (geweest), ook al waardeert de politie hun inbreng en inzet bij de briefings. De lage verwachtingen jegens Stadstoezicht worden naar eigen zeggen veroorzaakt door het feit dat Stadstoezicht gebruik maakt van tijdelijke uitzendkrachten. Door middel van het toezichtmodel is de samenwerking en beeldvorming op dit punt verbeterd. Daarnaast leeft de opvatting dat de politie en andere partners door toedoen van het model meer in de kijker zijn komen te staan bij de burger.

Stadstoezicht waardeert de korte lijnen tussen de veiligheidspartners in het bijzonder. De partners weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. De gezamenlijke afstemming binnen het gebied leidt tot verbetering van de veiligheid en zichtbaarheid van toezichthouders en handhavers.

De stadsmarinier verneemt geen klachten over het samenspel van de partners binnen het netwerk van het toezichtmodel. Om deze reden waardeert hij het model als een goede methodiek en een instrument dat werkt. Hij constateert dat de betrokken partijen er positief over zijn.

Tenslotte geven alle kernpartners aan dat actoren binnen het netwerk van het toezichtmodel afhankelijk van elkaar zijn ter uitvoering van beleid. Dit wordt als positief punt ervaren, omdat de opvatting bestaat dat gezamenlijk meer en beter effect op de veiligheidssituatie gerealiseerd kan worden.

Naast deze elementen en effecten van het beleidsnetwerk van het toezichtmodel die als negatief gewaardeerd worden, zijn er ook zaken die de kernpartners negatief waarderen.

Daarbij is de deelgemeente het meest tevreden en geeft zij slechts als verbeterpunten een aantal kleinere (organisatorische) zaken aan.

De politie geeft als grootste mankement aan dat slechts het politiefietsteam binnen het model is betrokken. De overige agenten die werkzaam zijn binnen het gebied zijn niet betrokken bij het model.

Stadstoezicht waardeert een aantal organisatorische elementen binnen het functioneren van het netwerk als minder positief. Het model zou te ad hoc werken en een visie en meer strategische instelling op de lange termijn is gewenst. Tijdens het handhavingsoverleg zou strakker en structureler naar het inzetmodel gekeken moeten worden en ook stelt de dienst dat de uitvoering van de regierol door de deelgemeente, de overlap met andere overleggen en de informatievoorziening voor verbetering vatbaar zijn. Daarnaast wenst Stadstoezicht dat de briefing professioneler en gestructureerd uitgevoerd zou worden om zo hun medewerkers gemotiveerd te houden.

6.2.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Crooswijk

Uit de toepassing van het analysemodel op deze casus (figuur 6.1) blijkt dat de deelgemeente regie voert ten opzichte van alle betrokken partijen, behalve de stadsmarinier. De gekleurde pijlen in het analysemodel geven aan dat de deelgemeente de regierol aanneemt ten opzichte van nagenoeg alle partners. Hieronder zal dieper ingegaan worden op de uitvoering van deze regierol ten opzichte van de kernpartners.

Regietype

De uitvoering van de regierol binnen het toezichtmodel, wordt gekenmerkt door het type van de beheergerichte regisseur (Partners & Pröpper, 2004). Dit op basis van de constatering dat de deelgemeente in de praktijk het beleidskader voor het toezichtmodel zelfstandig vaststelt en over doorzettingsmacht beschikt.

De deelgemeente is formeel de opdrachtgever voor de veiligheidspartners en eindverantwoordelijke voor de veiligheidsituatie in het gebied. Aan deze positie ontleent zij haar regierol. Daarbij heeft de deelgemeente de bevoegdheid om het beleidskader van het toezichtmodel vast te stellen. In de praktijk is zij de actor die de uiteindelijke beleidslijn van het toezichtmodel opzet en vastlegt in de vorm van jaarlijkse doel van het toezichtmodel en het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006).

Vanuit de opdrachtgevende en verantwoordelijke positie is de deelgemeente formeel in het bezit van doorzettingsmacht. Dit lijkt ook in de praktijk zo te zijn. De partijen hebben zich aan het visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) gecommitteerd, zij onderschrijven de afspraken en de insteek van het toezichtmodel zoals daarin beschreven staat. Ook blijkt de doorzettingsmacht van de deelgemeente uit het feit dat actoren zich in de praktijk richten op het bereiken van de concrete jaarlijkse doelstelling van het model. Zo is bijvoorbeeld uit observaties gebleken dat kernpartners politie en Stadstoezicht aandacht besteden aan inbraken binnen de gebiedsafbakening tijdens de briefings en de dagelijkse werkzaamheden in de eerste helft van 2007.

Regiecomponenten

De uitvoering van de regierol door de wijkcoördinator van de deelgemeente, wordt gekenmerkt door componenten. De wijze waarop binnen dit model uitvoering gegeven wordt aan deze regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), die tevens worden aangemerkt als sturingsinstrumenten, zal hier beschreven worden.

Allereerst wordt de deelgemeente beoordeeld op het regiecomponent van *overzicht van de veiligheidssituatie*, waarvan kan worden geconstateerd dat deze goed is. Via diverse formele en informele kanalen stroomt bij de wijkcoördinator van de gemeente, als regisseur van het model, de informatie binnen. Dit gebeurt in de vorm van sfeerrapportages die worden aangeleverd door politie, Stadstoezicht en Cascade. En via het handhavingsoverleg en de briefings komt aanvullende informatie naar voren. Tevens wordt er vaak informatie uitgewisseld via bilaterale contacten die de deelgemeente heeft met de veiligheidspartners.

De deelgemeente dient, als opdrachtgever binnen het model en eindverantwoordelijke voor de veiligheid in het gebied, verantwoordelijkheid voor het toezichtmodel te nemen. De regiecomponent van *verantwoording afleggen* voor het handelen en de resultaten van het geheel van actoren is minder duidelijk zichtbaar binnen het specifieke toezichtmodel van Crooswijk. De deelgemeente toont haar betrokkenheid via het scheppen van de randvoorwaarden, maar er is geen duidelijk document, contact- of overlegmoment aanwezig waarin deze verantwoording voor het model en de daarbinnen ondernomen activiteiten door

de partners is ondergebracht. Slechts eenmaal per jaar, tijdens de evaluatie, wordt er enige verantwoording afgelegd. De component wordt slechts op hoofdlijnen ingezet.

De regiecomponent van het *uitzetten van de gemeenschappelijke lijnen* is in algemene zin terug te vinden in de WVAP. Daarnaast heeft de deelgemeente een duidelijk visiedocument (Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006) opgesteld waarin zij de aanleiding, doelen, opbouw, partners, overlegstructuur, samenwerkingspartners en andere zaken van het toezichtmodel uiteen zet. Hiermee wordt de visievorming rond een beleidskoers voor het gehele toezichtmodel duidelijk onder woorden gebracht en uitgedragen. Maar tijdens de cyclus van het functioneren van het model wordt deze visie niet actief gestimuleerd door de deelgemeente. Slechts tijdens de jaarlijkse evaluatie van het model houdt de deelgemeente Toezicht op het model en stuurt bij, indien nodig. Deze evaluatie vindt echter maar een maal per jaar plaats. Er is dus geen voortdurende aandacht voor de voortgang van het proces. Ook is er tijdens de gesprekken en observaties geen informatie opgedaan over de regieactiviteit van het thematiseren van problemen als gevolg van tegenstrijdige doelen of belangen van betrokken actoren. Maar zoals reeds uit de analyse van het netwerk is gebleken, zijn deze tegenstrijdigheden niet aanwezig. Over dit regiecomponent kan geconstateerd worden dat de deelgemeente een duidelijke visie en beleidslijn heeft geformuleerd, waarvan de doelen en samenwerkingsafspraken in de praktijk uitgevoerd worden. Maar de visie en beleidslijnen worden niet voortdurend gesimuleerd en indien nodig herijkt tijdens het dagelijks functioneren van het model. Dit gebeurt slecht eenmaal per jaar tijdens het evaluatiemoment. Het component wordt slechts opnieuw op hoofdlijnen ingezet.

Tenslotte komt het regiecomponent van *organiseren van samenwerking* aan de orde. De deelgemeente heeft de betrokken partners binnen het toezichtmodel duidelijk aan elkaar gekoppeld door hen te selecteren voor deelname binnen het model en hen een gezamenlijk doel met betrekking tot veiligheid op te leggen. Toezicht op de inzet van de partners en het daar aan verbonden effect op de veiligheid, wordt geregeld via de jaarlijkse evaluatie. Daar wordt deze informatie terug gekoppeld naar de betrokken actoren. Opnieuw kan worden geconstateerd dat dit een eenmalig moment per jaar en dus geen voortdurend proces is. Het mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren van actoren om bij te dragen aan het geheel gebeurt door de deelgemeente via bilaterale, informele contactmomenten en daarnaast ook via de contactmomenten tijdens de cyclus van het toezichtmodel. Uit observaties en gesprekken is gebleken dat de deelgemeente deze activiteit niet voortdurend en actief uitvoert. De partners werken samen en het de cyclus van het model loopt. Uit observaties blijkt dat partners onderlinge (samenwerkings)afspraken maken, waarvan de deelgemeente later pas op de hoogte wordt gesteld. Dit beaamt de wijkcoördinator in een interview. Het regiecomponent van organiseren van samenwerking wordt op hoofdlijnen georganiseerd door de deelgemeente (selecteren partners, doelen stellen), maar op dagelijks en operationeel niveau wordt dit door de partners zelf aangejaagd. Dit neemt niet weg dat de deelgemeente over doorzettingsmacht beschikt en ook zelf in staat is het beleidskader vast te stellen. De wijkcoördinator stelt de partners bewust in staat onderling afspraken te maken, maar kan de regie hierover dit op elk moment naar zich toe trekken.

Acceptatie regierol door actoren

Uit interviews en observaties is gebleken dat de partijen de regierol van de deelgemeente accepteren, maar dat een enkeling wel een aantal terechte mankementen veronderstelt met betrekking tot de regievoering. Deze grote mate van acceptatie brengt met zich mee dat de deelgemeente door de actoren in staat wordt gesteld als regisseur te functioneren binnen dit toezichtmodel.

De acceptatie van de regie door de deelgemeente blijkt uit het feit dat de actoren aan de slag gaan met het jaarlijkse doel dat de deelgemeente hen oplegt. Het feit dat partners daarvoor onderling (samenwerkings)afspraken maken, preekt dit niet tegen. Uit observaties is gebleken dat op het moment dat de deelgemeente hierover de regie wil voeren, de partners deze regie en afspraken van de deelgemeente accepteren.

Ook veiligheidspartner Stadstoezicht accepteert de regierol, waarbij zij wel een aantal structurele verbeteringen wenst met betrekking tot de regie. De regievoering zou nu te ad hoc zijn, maar ook aan structuur en lange termijnvisie ontbreken. Deze waardering van de regierol is uit observaties te onderschrijven. Door het hoge informele karakter en de opname van het toezichtmodel in de deelgemeentelijke reguliere overlegstructuur, wordt een gebrek aan duidelijke regie en structuur binnen het toezichtmodel veroorzaakt. De deelgemeentelijke regie verloopt versnipperd en vaak via informele momenten. Bovendien wordt dit gebrek versterkt door de ruimte voor het maken van onderlinge (samenwerkings)afspraken tussen veiligheidspartners, zonder dat daar deelgemeentelijke regievoering bij komt kijken.

6.2.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Crooswijk

Door toepassing van het analysemodel (figuur 6.1) wordt duidelijk dat de deelgemeente als regisseur een sturingsrelatie heeft met de partijen ROTEB, WBR en Stadstoezicht die wordt gekenmerkt door NPM. Deze sturingsrelatie blijkt uit de rode pijlen in het analysemodel. Ook geeft het analysemodel middels de rode cirkel en lijnen aan dat er sprake is van NMP met betrekking tot de stadsmarinier.

Met betrekking tot deze NMPelementen valt te constateren dat deze geen leidende sturingselementen binnen het functioneren van het toezichtmodel van Crooswijk vormen. Deze sturingsvormen worden in deze paragraaf toegelicht.

Informatiesturing

Het informatiemodel wordt uitgevoerd aan de hand van sfeerrapportages die door de kernpartners worden aangeleverd bij de deelgemeente. De informatiehuishouding van het toezichtmodel kent een aantal zwaktes met betrekking tot structurele analyse van de veiligheidsinformatie en de koppeling tussen strategische informatie van het handhavingsoverleg met de politiebriefing. Deze gebreken brengen met zich mee dat het functioneren van het model wordt gekenmerkt door een beperkte mate van informatiesturing. De inzet en beleidsuitvoering vinden niet plaats op basis van volledige en actuele veiligheidsinformatie.

De sfeerrapportages dienen officieel in het handhavingsoverleg besproken en geanalyseerd te worden. Maar uit observaties blijkt dat hieraan tijdens het integrale, deelgemeentelijke handhavingsoverleg ten behoeve van het toezichtmodel weinig structurele aandacht wordt besteed. De informatie over de veiligheids situatie met betrekking tot de gehele deelgemeente wordt voornamelijk behandeld. Dit gebeurt niet met een specifieke focus op het toezichtmodel en er komt dan ook geen duidelijk inzetmodel tot stand in de vorm van acties en speerpunten voor het gebied van het toezichtmodel.

Tijdens de briefings, waar men volgens het visiedocument in Crooswijk het inzetmodel bepaalt, worden de sfeerrapportages ook niet behandeld. Daarnaast wensen de partners bilateraal informatie uit te wisselen, wat ook vaak gebeurt. Dit geeft aan dat de informatieverwerking ad hoc van karakter is en niet structureel wordt geanalyseerd ten behoeven van het inzetmodel binnen het toezichtmodel.

Tevens blijkt uit observaties dat de koppeling tussen de informatie uit het handhavingsoverleg, waar het inzetmodel officieel bepaald wordt, niet specifiek omgezet

wordt in operationele instructies voor de uitvoerende diensten. Dit kan wellicht worden veroorzaakt omdat de inrichting van het handhavingsoverleg en de briefing in dit model afwijkt van de formele inrichting van het toezichtmodel. Maar nog steeds kan worden geconstateerd dat de informatievoorziening van de briefing geen directe koppeling heeft met de in het handhavingsoverleg, het inzetmodel, de evaluatie of het vastgestelde jaardoel. Ook de wijkcoördinator geeft in een interview aan dat de koppeling tussen het handhavingsoverleg en de briefing zeer algemeen van aard is.

Outputsturing

Binnen dit toezichtmodel is het element van outputsturing aanwezig in de vorm van prestatieafspraken en het inzetmodel. De deelgemeente heeft met verschillende veiligheidspartners binnen het model prestatieafspraken vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal personen en manuren dat Stadstoezicht binnen het gebied inzet. Maar ook de inzet van het politiefietsteam en de afspraak met de Roteb dat meldingen met betrekking tot schoon en heel binnen 24 uur afgehandeld moeten zijn. Daarnaast zijn er door de deelgemeente prestatieafspraken gemaakt met het WBR. Bij de outputsturing binnen dit toezichtmodel gaat het meer om zachte prestatieafspraken, dan harde cijfermatige afspraken waarop de deelgemeente de diensten structureel beoordeeld en afgerekend.

Het inzetmodel wordt in de praktijk niet duidelijk vastgesteld. Naast het algemene doel en jaarlijkse doel binnen het model, wordt zowel in het handhavingsoverleg als de briefing geen duidelijk inzetmodel bepaald waarin elke dienst een specifieke taak of speerpunt voor de werkzaamheden van de komende periode toebedeeld krijgt. Beleidsbepaling en sturing middels het inzetmodel blijkt zeer beperkt aan de orde te komen in het dagelijks functioneren van het model.

Dit brengt met zich mee dat het element van outputsturing bij het toezichtmodel geen leidend principe vormt. Dat maakt dat het model minder uitvoeringsgericht functioneert.

Frontlijnsturing

Het element van frontlijnsturing (Hartman, et. al., 2005) binnen dit toezichtmodel is slechts op de achtergrond waarneembaar. Er is geen sprake van frontlijnsturing in het dagelijkse functioneren van het toezichtmodel omdat de stadsmarinier zich zeer terughoudend opstelt.

De stadsmarinier is niet geselecteerd door de wijkcoördinator als officiële partner binnen dit model. Zoals al eerder aangegeven is, weet de stadsmarinier van het model af, maar daar is dan ook alles mee gezegd. Hij handelt niet binnen het model zolang hem geen negatieve geluiden ter oren komen of de deelgemeente hem om ingrijpen vraagt. Aangezien daar in de korte levensduur van dit toezichtmodel geen sprake van is geweest, heeft de stadsmarinier geen directe invloed op het functioneren van het toezichtmodel. Daarmee ontbreekt het binnen deze casus aan frontlijnsturing.

6.2.4 Sturing en sturingsinstrumenten

Bij de uitvoering van het model wordt een breed arsenaal van verschillende typen sturingsinstrumenten gehanteerd. Deze instrumenten hebben consequenties voor het functioneren van dit toezichtmodel. Bij de uitvoering van de deelgemeentelijke regierol en sturing binnen het netwerk wordt een gedeelte van deze instrumenten gehanteerd. Het gaat dan respectievelijk om de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), game management (Klijn et.al., 1994) en network structuring (Klijn et.al., 1994).

Het NPM-instrument van outputsturing in de vorm van prestatieafspraken, wordt ingezet door de regisseur. Het instrument van outputsturing in de vorm van het inzetmodel wordt door de

veiligheidspartners gezamenlijk bepaald en uitgevoerd. Daarnaast wordt ook het NPM instrument van informatiesturing voornamelijk toegepast door alle actoren.

Het sturingsinstrument van frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005) is voorbehouden aan de stadsmarinier en wordt binnen dit model niet uitgevoerd.

Zoals al bleek uit de analyse van de deelgemeentelijke regie, worden de regiecomponenten (partners & Pröpper) met name aangewend om te sturen op hoofdlijnen. Het dagelijks functioneren van de concrete beleidsbepaling, -uitvoering en de samenwerking blijft door deze regiecomponenten in grote mate ongemoeid. Ook door sturing door de deelgemeente middels het instrument van network structuring beïnvloedt het functioneren van het model op hoofdlijnen. Network structuring beïnvloedt de randvoorwaarden waarbinnen het model functioneert. Door het model aan te vragen bij de Stuurgroep Veilig, door het organiseren van overleggen en evaluaties en voornamelijk door de betrokken actoren te selecteren, komt het beleidsnetwerk van het toezichtmodel tot stand en krijgt het vorm en structuur.

Het sturingsinstrument van game management beïnvloedt het functioneren van het beleidsnetwerk in iets gedetailleerdere zin, al worden deze activiteiten ook niet tijdens het dagelijks functioneren van het model aangewend. Dit komt vooral tot stand wanneer de deelgemeente de verschillende actoren binnen het netwerk tracht te verenigen aan de hand van een gezamenlijke visie (visiedocument, Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006), met daarin de gezamenlijke algemene doelstelling, taakverdeling en regels. Ook het organiseren door de wijkcoördinator van bronnen als het bewerkstelligen extra mankracht beïnvloedt via game management het spel om beleid binnen het netwerk van het toezichtmodel.

De sturingsinstrumenten van NMP zijn waarneembaar bij het functioneren van de casus. Echter spelen deze sturingselementen een achtergrondrol en vormen geen leidend principe bij het functioneren van het toezichtmodel. Deze sturingsinstrumenten komen in de uitvoering namelijk niet geheel tot hun recht. Dit vanwege gebreken bij de uitvoering van informatiesturing, de zachte handhaving met betrekking tot outputsturing en de afwezigheid van de stadsmarinier met bijbehorende frontlijnsturing. Dat wil niet zeggen dat de afwezigheid van deze instrumenten het functioneren van het model niet bepaalt. De matige outputsturing haalt de mate van uitvoeringsgerichtheid van het functionerende model naar beneden. Bovendien veroorzaken de gebreken bij de informatiesturing dat de inzet en beleidsuitvoering binnen het model niet plaats vindt op basis van volledige en actuele veiligheidsinformatie.

6.2.5 Functioneren Toezichtmodel Crooswijk

De afzonderlijke elementen en onderdelen van het toezichtmodel van Crooswijk zijn besproken. Het totaalbeeld van het functioneren van de casus komt hier aan de orde.

Bij het functioneren van het toezichtmodel Kralingen-Crooswijk wordt in mindere mate uitvoering gegeven aan de formele regels van opbouw en werking van het toezichtmodel. Het beleidsnetwerk wordt in mindere mate gestructureerd door de onderdelen van de cyclus van het formele Toezichtmodel, zoals de handhavingsoverleggen en briefings. Het netwerk bestaat formeel, maar functioneert in de bestuurlijke praktijk grotendeels binnen de reguliere overlegstructuur van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk. Door deze inbedding verlaat het model de status van 'plusmaatregel'.

Ook de samenwerking, beleidsbepaling en -uitvoering binnen het netwerk kent een hoge mate van informaliteit. De verhoudingen en relaties tussen de actoren zijn constructief. De doelen en middelen binnen het netwerk zijn niet conflicterend maar vormen samen een meerwaarde. De wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot zaken als informatie, middelen en

beleidsuitvoering dwingt actoren tot samenwerking. Bij het functioneren van het beleidsnetwerk van dit toezichtmodel is sprake van korte (informele) lijnen tussen de veiligheidspartners. De samenwerking en effecten van het model worden door de actoren dan ook positief gewaardeerd. Dit heeft een positief effect op het functioneren van het model. Door de overwegend positieve waardering van het model door de actoren, zijn partijen bereid (blijven) mee te werken. Wel constateren partijen een gebrek aan structuur en regie, dat ook uit het onderzoek is gebleken. Dit gebrek van de (formele) structuur valt te verklaren door de inbedding van het netwerk binnen de reguliere deelgemeentelijke overlegmomenten.

Het functioneren van de deelgemeentelijke regierol wordt binnen de casus gekenmerkt door het type van de beheergerichte regisseur. De deelgemeente, met de wijkcoördinator als bewuste regisseur, beschikt over doorzettingsmacht en is in staat om het beleidskader van het toezichtmodel te bepalen. De deelgemeente regisseert op hoofdlijnen doordat de sturingsinstrumenten voornamelijk op algemeen en strategisch niveau worden ingezet. Het gaat dan om de regiecomponenten (Parters & Pröpper, 2004), game management (Klijn et al., 1994) en network structuring (Klijn et al., 1994). Door het hoge informele karakter en de opname van het toezichtmodel in de deelgemeentelijke reguliere overlegstructuur, wordt een gebrek aan duidelijke regie het toezichtmodel veroorzaakt.

Naast de regievoering op hoofdlijnen, wordt in de dagelijkse praktijk de regierol dan versnipperd, ad hoc en voornamelijk via informele kanalen uitgevoerd. Dit gebrek aan regie wordt bij het dagelijks functioneren opgevangen wordt door onderlinge (samenwerkings)afspraken tussen veiligheidspartners. Er is dus sprake van beleidsbepaling en -uitvoering zonder tussenkomst van de wijkcoördinator. Desondanks geven de partners aan de regierol te accepteren en lijkt dit ook het geval te zijn in de praktijk. Deze acceptatie brengt met zich mee dat de deelgemeente door de actoren in staat wordt gesteld als regisseur te functioneren binnen dit toezichtmodel.

De NPM elementen zijn waarneembaar bij het functioneren van de casus. Echter spelen deze sturingselementen een achtergrondrol en vormen geen leidend principe bij het functioneren van dit toezichtmodel. Dit vanwege gebreken bij de uitvoering van informatiesturing, de zachte handhaving met betrekking tot outputsturing (prestatieafspraken en inzetmodel) en de afwezigheid van de stadsmarinier. Voor het functioneren van het model brengt dit met zich mee dat er in mindere mate gestuurd, ingezet en uitgevoerd wordt op basis van (actuele) informatie over de veiligheidsproblematiek. De beperkte mate van outputsturing brengt voor het functioneren van het model met zich mee dat het toezichtmodel minder op output gericht is. Tenslotte is het element frontlijnsturing, als onderdeel van het NPM gedachtegoed, in zeer beperkte mate aanwezig in het model in de vorm van de beperkte activiteiten van de stadsmarinier. De stadsmarinier begeeft zich slechts op de achtergrond van het model, geheel in lijn met de insteek.

6.3 Toezichtmodel Spangen

6.3.1 Netwerk Toezichtmodel Spangen

In deze paragraaf komen de eigenschappen van het beleidsnetwerk aan de orde. De samenstelling van actoren, de onderlinge verhoudingen, de structuur van het netwerk en de waardering van dit netwerk door de actoren worden inzichtelijk gemaakt.

Betrokken actoren: doelen, middelen, verhoudingen

Het beleidsnetwerk van het toezichtmodel Spangen bestaat uit een aantal verschillende actoren. Het gaat hier om de kernpartners; wijkcoördinator van de deelgemeente Delfhaven, politie, Stadstoezicht, Meldpunt Overlast Delfshaven, Accounthouder Directie Veiligheid, stadsmarinier (SM) en het Jeugdwerk als incidentele partner. In de analyse zullen de kernpartners de focus van het beleidsnetwerk vormen.

Er valt te constateren dat er binnen het functioneren van dit beleidsnetwerk geen tegenstrijdige doelstellingen en middelen waarneembaar zijn. De algemene doelstelling wordt door een aantal actoren doorvertaald naar een specifieke doelstelling van de eigen organisatie. Om tot deze doelstellingen te komen, kunnen actoren een aantal middelen inschakelen die elkaar niet in de weg staan.

De relaties en verhoudingen binnen het netwerk zijn ontstaan doordat actoren afhankelijk zijn voor zaken als middelen, capaciteit, beleidsuitvoering en informatie. De afhankelijkheden leiden tot samenwerking. Door de actoren, middelen en specifieke doelen te combineren komt men tot een meerwaarde. Men is in staat gezamenlijk veiligheidsbeleid uit te voeren.

De doelen, middelen en verhoudingen worden hieronder toegelicht. Daarbij zijn sommige actoren in meerdere mate afhankelijk of zelfstandig. Ook zal verderop in de paragraaf blijken dat de relatie tussen sommige actoren niet als constructief te omschrijven is, wat een nadelig effect op de samenwerking met zich mee brengt.

Het algemene doel van het toezichtmodel binnen de wijk Spangen is oorspronkelijk het tegengaan van drugsoverlast en de bijbehorende onveiligheidsproblematiek. In loop der jaren heeft het model een doelverschuiving gekend naar de huidige doelstelling van het tegengaan van jeugdoverlast en de daaraan verbonden onveiligheidsproblematiek in de wijk.

De wijkcoördinator van de deelgemeente sluit zich volledig bij het algemene doel van veiligheidsverbetering in de wijk Spangen aan. De wijkcoördinator acht het handhavingsoverleg hiervoor als belangrijkste middel. Daarnaast beschikt de deelgemeente over de sturingsmiddelen van de regiecomponenten (Partners en Pröpper, 2004) game management (Klijn et.al., 1994) en network structuring (Klijn et.al., 1994). Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanvragen en opzetten van het model, het selecteren van veiligheidspartners, het opstellen gemeenschappelijke visie, het organiseren van handhavingsoverleggen en evaluaties. Ook de stadsmarinier sluit zich bij het algemene doel, hij participeert binnen het netwerk van het model om de overlast in kaart te brengen en daar de inzet van veiligheidspartners aan te koppelen. De middelen die hij binnen het netwerk aanwendt zijn voornamelijk het opzetten van het toezichtmodel (network structuring, Klijn et.al., 1994) en het voeren van de regie (regiecomponenten, Partners en Pröpper, 2004) tijdens de beginperiode van het model. Daarnaast beschikt hij over het mandaat van de burgemeester. Ook de politie schaaft zich achter het algemene doel. De middelen die de politie tot haar beschikking heeft binnen het netwerk van het model zijn te omschrijven als capaciteit, mankracht van politieagenten en naar eigen zeggen snel te kunnen reageren op trends met betrekking tot de veiligheidssituatie.

De accounthouder van de Directie Veiligheid neemt deel aan de overlegstructuur om informatie over het gebied te verkrijgen en samenwerkingsrelaties aan te gaan en te

onderhouden. De middelen die de accounthouder binnen het netwerk inschakelt, zijn kennis, een relatienetwerk en de Stuurgroep Veilig als machtbron. Ook de afgevaardigde van het meldpunt voor overlast van de gemeente Delfshaven is betrokken bij de overlegstructuur van het toezichtmodel met het extra doel om informatie over de onveiligheidsituatie via andere betrokkenen te vergaren. De middelen die het meldpunt binnen het netwerk van het model tot haar beschikking heeft, zijn registratiesystemen, de sfeerrapportages van de veiligheidspartners, het bijwonen van de handhavingsoverleggen en de contacten met de partners binnen het netwerk. Het doel van de dienst Stadstoezicht binnen het toezichtmodel is signaleren van (onveiligheids)problemen in het gebied om daar vervolgens over terug te koppelen naar partners binnen het netwerk. Om dit te bereiken worden er toezichtouders ingezet die zijn uitgerust met een portofoon en telefoon. Maar ook geeft de gebiedsmanager van Stadstoezicht aan dat de samenwerking binnen het toezichtmodel als een middel ter doelbereiking wordt ervaren. Opnieuw blijkt de dienst Stadstoezicht over middelen te beschikken die haar geen doorzettingsmacht binnen het model en op de werkvloer verschaffen. Dit maakt de dienst tot een meer afhankelijk actor binnen het netwerk, zoals aangegeven middels de dikkere cirkel in het analysemodel.

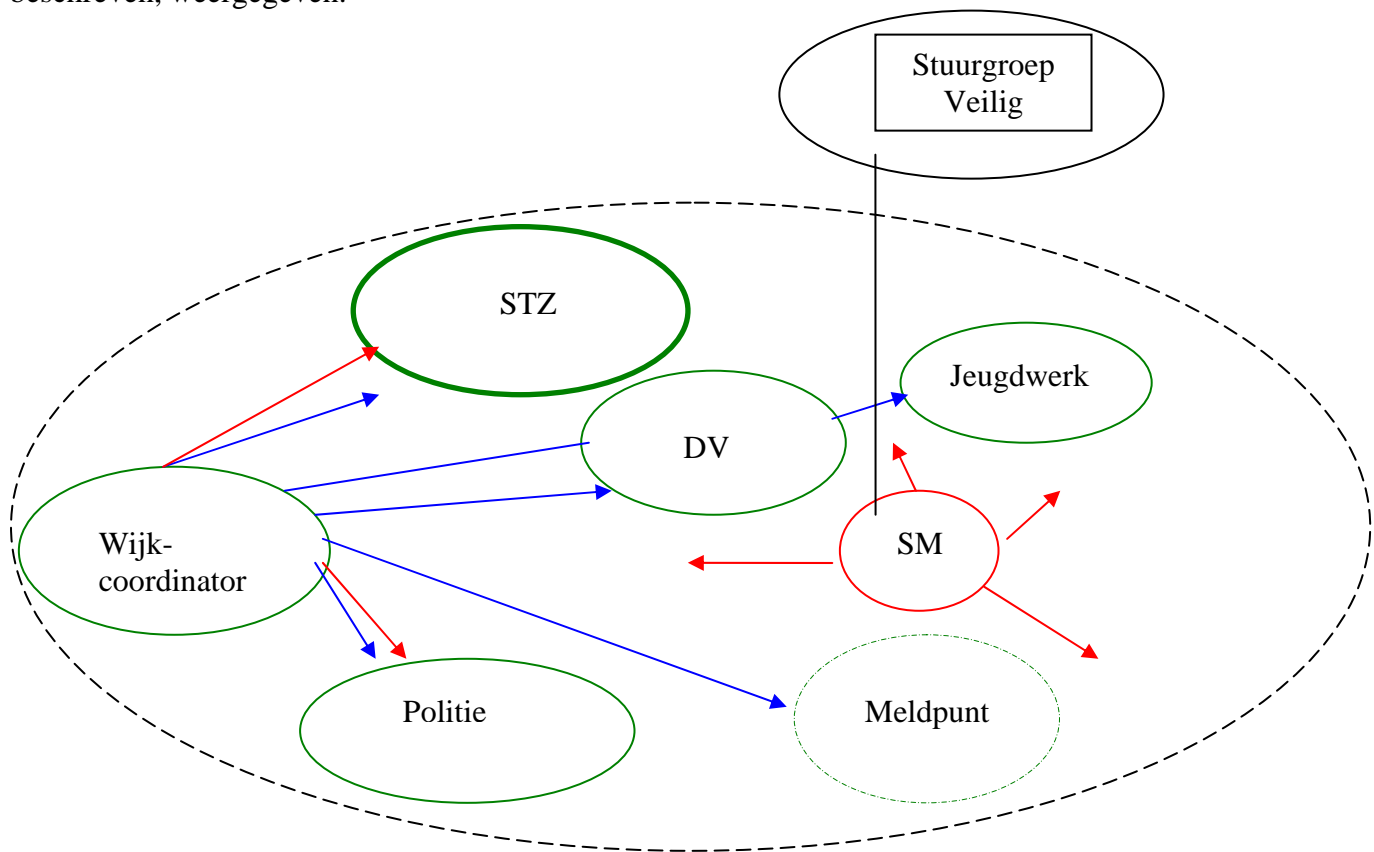
De zojuist beschreven doelen en verdeling van middelen binnen het netwerk, brengen relaties en verhoudingen met zich mee. Tijdens interviews en gesprekken geven alle partijen aan dat zij afhankelijk zijn van de betrokken partners binnen het netwerk. Dit blijkt ook duidelijk uit de observaties. De partners zijn van elkaar afhankelijk voor (volledige) informatie, middelen, daadkracht voor afhandeling van incidenten en om effect te bereiken op de veiligheidsituatie in het gebied. Deze afhankelijkheden leiden tot een gezamenlijke bepaling en uitvoering van het veiligheidsbeleid.

In het bijzonder zijn de partijen afhankelijk van de deelgemeente voor het scheppen van de randvoorwaarden (network structuring, Klijn et al., 1994) en het voeren van de regie (regiecomponenten, Partners en Pröpper, 2004) binnen het netwerk van het toezichtmodel.

Binnen het netwerk is een tweetal actoren in mindere mate wederzijds afhankelijk van de overige partners. Daarbij is de stadsmarinier in staat om onafhankelijk te opereren binnen het netwerk. Ook het meldpunt zegt onafhankelijk te kunnen opereren binnen het netwerk. Aangezien de organisatie slechts voor de informatie over de veiligheid afhankelijk is van de partijen om volledig op de hoogte te zijn, blijkt deze actor redelijk onafhankelijk te kunnen opereren. Dit ook gezien het feit dat de organisatie geen uitvoerende taak heeft binnen het model, zij wordt slechts geacht haar eigen doelstelling van meldingbehandeling uit te voeren en daarover terug te koppelen in het handhavingsoverleg. Deze mindere mate van afhankelijkheid wordt in het analysemodel weergegeven aan de hand van een dunnere groene cirkel. Ook is de dienst Stadstoezicht afhankelijk van de politie voor de operationele instructie voor de uitvoering van het inzetmodel. Deze afhankelijkheid wordt in zekere zin wel afgezwakt door het feit dat Stadstoezicht input (informatie) levert voor deze briefing en ook binnen de eigen organisatie briefings zorgt voor de uitvoering van onder andere het toezichtmodel. Daarbij is uit interviews en observaties gebleken dat de samenwerkingsrelatie tussen Stadstoezicht en de politie en de relatie tussen Stadstoezicht en de stadsmarinier niet altijd constructief van aard is. In beide gevallen wordt Stadstoezicht als minder capabel gezien, wat de relatie niet ten goede komt. Er wordt tussen de partijen samengewerkt, maar de verhouding belemmert een optimale samenwerking.

Tenslotte vormt de prominente positie van de stadsmarinier een opvallend element. De marinier is namelijk niet door de wijkcoördinator geselecteerd als (kern)partner binnen het model. De marinier is door centrale gemeente ingesteld (Stuurgroep Veilig) om te werk te gaan binnen de hotspots van de deelgemeente Delfshaven. Op deze manier is de stadsmarinier het netwerk van het Toezichtmodellen binnengetroten.

In het onderstaande analysemodel worden onder andere de verhoudingen zoals zojuist beschreven, weergegeven.



Figuur 6.2 Analysemodel Toezichtmodel Spangen

Structuur beleidsnetwerk

De formele opbouw van het Toezichtmodel, zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 5, wordt volledig opgevolgd binnen dit model. De doorvertaling van deze formele regels, zoals die specifiek wordt weergegeven voor de uitvoering van dit model in het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Delfshaven, 2003) en het instructiedocument (Deelgemeente Delfshaven 2004) is in de praktijk uitgevoerd, op een aantal kleine zaken na.

Deze doorvertaling van de formele regels binnen het netwerk van het toezichtmodel van Spangen schrijft voor dat er tweewekelijks een handhavingsoverleg plaats dient te vinden ter bepaling en evaluatie van het inzetmodel. Daarnaast is het de formele regel dat er elke dag een briefing wordt gehouden door de politie voor alle uitvoerende diensten. De cyclus en insteek van de overleggen van dit toezichtmodel zijn overeenkomstig met de formele structuur van het Toezichtmodel (zie hoofdstuk 5). Dat wil zeggen dat uit observaties is gebleken dat de handhavingsoverleggen een strategisch overleg vormen waarbinnen het inzetmodel van de afgelopen twee weken wordt geëvalueerd en bepaald voor de komende periode op basis van besproken sfeerrapportages. De briefing wordt dagelijks verzorgd door de politie. Echter zijn, in tegenstelling tot de formele regels, niet alle (uitvoerende) diensten hier aanwezig.

Naast het feit dat de empirische structuur van het netwerk grotendeels aansluit bij de formele regels van het Toezichtmodel, is er een aantal informele regels te onderscheiden. Zo wordt er in de praktijk door de politie afgeweken van de formele regel dat tijdens het handhavingsoverleg van elke betrokken partij een gemandateerde afgevaardigde aanwezig dient te zien. De informele regel in het netwerk is dat de politie vaak een wijkagent stuurt, in plaats van dat de wijkteamchef aanschuift bij het overleg. Daarnaast is het de informele regel

de briefing slechts voor de werknemers van Stadstoezicht gehouden wordt en dat de informatie voor de briefing ook mede door Stadstoezicht wordt geleverd. Ook deze informele regels zijn tegenstrijdig aan de formele inrichting van het model.

Daarnaast lijkt het als informele regel geaccepteerd te worden door de partijen dat de politie de briefing op het laatste moment kan afblazen ten gevolge van een tekort aan agenten.

Waardering en perceptie van netwerk

Uit interviews en observaties is gebleken dat de betrokken actoren de samenwerking binnen het netwerk zeer wisselend waarderen. De waardering ten opzichte van de dienst Stadstoezicht vormt daarbinnen een hekel punt. Daarnaast is er een gezamenlijke positieve waardering van de korte lijnen tussen de partners. En ook het positieve effect op de veiligheid dat de beleidsuitvoering middels het netwerk van het toezichtmodel met zich mee brengt, wordt positief gewaardeerd. Partijen signaleren een gedeelde sense of urgency, die als positief wordt aangemerkt. Maar ook diverse zaken binnen beleidsnetwerk van het model worden als negatief gewaardeerd. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van de deelgemeentelijke regie en het delen en analyseren van informatie.

Deze wisselende waardering van het netwerk heeft een minderend effecten op de bereidheid van actoren om te functioneren en investeren in het toezichtmodel.

De wijkcoördinator van de deelgemeente waardeert de samenwerking, sinds begin 2006 als zeer positief. Deze integrale samenwerking, die zich manifesteert in korte lijnen tussen partners die elkaar zowel binnen als buiten het model weten te vinden, wordt door de wijkcoördinator als grootste meerwaarde van het netwerk ervaren. De periode daarvoor wordt door de wijkcoördinator en partners omschreven als een periode gekenmerkt door een gebrekkige samenwerking tussen de actoren binnen het netwerk van het toezichtmodel.

Ook de dienst Stadstoezicht is matig te spreken over de samenwerking, maar met een andere insteek. De dienst Stadstoezicht lijkt een omstreden actor binnen het netwerk te vormen. De relatie tussen Stadstoezicht en de politie wordt binnen het netwerk als gevoelig en negatief beoordeeld. Alhoewel de dienst en de politie aangeven dat deze verhouding het afgelopen jaar is verbeterd, geeft Stadstoezicht aan nog steeds hinder te ondervinden van het feit dat de politie volgens hen de Stadstoezichthouders als een bedreiging zien en als incapabel aanmerken. Dat de beeldvorming over de kwaliteiten van de dienst Stadstoezicht niet geheel positief is, wordt bevestigd door de stadsmarinier. Hij beoordeelt de samenwerking in het netwerk als positief, maar met de duidelijke kantekening dat Stadstoezicht geen bekwame organisatie zou zijn.

Onder de overige actoren wordt de samenwerking overwegend positief gewaardeerd.

Naast deze verdeeldheid over de samenwerking, is er ook een aantal aspecten van het netwerk die de actoren gezamenlijk als positief ervaren. Het gaat dan voornamelijk om de korte lijnen tussen de partners en het positieve effect dat de beleidsuitvoering middels het netwerk van het toezichtmodel met zich mee brengt. Partijen achten het een meerwaarde dat zij sinds de invoering van het toezichtmodel niet langer langs elkaar heen werken en een gezamenlijk besef van de problematiek kennen (gedeelde sense of urgency). De hieruit voortkomende bereidheid tot inzet en samenwerking binnen het netwerk levert een positief effect op met betrekking tot de samenwerking en veiligheidssituatie in het gebied. Ook blijkt uit observaties dat actoren elkaar tijdens het handhavingsoverleg scherp houden door elkaar op gedrag, samenwerking en uitvoering van afspraken aan te spreken. Dit geeft aan dat de partners een goede samenwerking wensen en trachten te handhaven.

Ook zijn er zaken binnen het netwerk van het toezichtmodel die door de actoren als negatief bestempeld worden. Het gaat hier om uiteenlopende zaken, die door partners afzonderlijk negatief worden gewaardeerd.

De wijkcoördinator beschrijft vooral de analyse van informatie, het niveau van strategisch denken en het behouden van een kritische houding als verbeterpunten voor het samenspel van actoren binnen het netwerk. De accounthouder van de Directie Veiligheid gooit het over een andere boeg. Hij geeft aan dat de deelgemeente over onvoldoende middelen zou beschikken om problemen aan te pakken. Ook de politie geeft aan dat de deelgemeente onvoldoende middelen instelt ter verbetering van de veiligheidssituatie. Daarbij is de waardering van de regierol door de politie, het meldpunt en de dienst Stadstoezicht negatief. Hieraan wordt in de volgende paragraaf uitgebreider aandacht besteed. De politie waardeert daarnaast ook de informatieanalyse als voor verbetering vatbaar en is als enige partij wat huiverig om aan het netwerk van het toezichtmodel de verbetering van de veiligheidssituatie in het gebied toe te schrijven. Het meldpunt overlast van de deelgemeente stelt ook dat er binnen het netwerk meer informatie gedeeld kan worden en dat het netwerk aan structuur ontbreekt. De dienst Stadstoezicht waardeert haar relatie binnen het netwerk met de stadsmarinier en de politie als negatief.

6.3.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Spangen

Uit de toepassing van het analysemodel op deze casus (figuur 6.2) blijkt dat de deelgemeente regie voert ten opzichte van alle betrokken partijen, behalve de stadsmarinier. De gekleurde pijlen in het analysemodel geven aan dat de deelgemeente de regierol aanneemt ten opzichte van nagenoeg alle partners.

Uit interviews en observaties is gebleken dat, naast de deelgemeente die regie voert vanuit haar formele positie binnen het model, de stadsmarinier binnen dit model ook regie voert. Ook dit is weergegeven in het analysemodel middels de rode cirkel en sturingspijlen. Hieronder zal dieper ingegaan worden op de uitvoering van deze regierol door de deelgemeenten en de stadsmarinier.

Regietype

De uitvoering van de regierol binnen het toezichtmodel, wordt gekenmerkt door het type van de uitvoeringsgerichte regisseur (Partners & Pröper, 2004). Dit op basis van de constatering dat de deelgemeente in de praktijk over doorzettingsmacht beschikt, maar niet geheel zelfstandig de beleidskoers voor het toezichtmodel kan bepalen.

De deelgemeente is formeel de opdrachtgever voor de veiligheidspartners en eindverantwoordelijke voor de veiligheidssituatie in het gebied. Aan deze positie ontleent zij haar regierol. De deelgemeente beschikt over doorzettingsmacht gezien het feit zij opdrachtgever voor de veiligheidspartners binnen het model is. In de praktijk blijkt ook dat partners hun speerpunten binnen het inzetmodel tot uitvoering brengen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit observaties en interviews dat de politie en stadstoezichthouders zich in de periode van begin 2007 volgens het inzetmodel hebben gericht op de jeugdoverlast. De doorzettingsmacht van de deelgemeente blijkt ook uit het feit dat zij in staat is om op zeer korte termijn extra afspraken en inzet te generen door extra handhavingsoverleggen in te lassen.

Daarnaast stelt de deelgemeente het beleidskader van het toezichtmodel vast in samenwerking met de stadsmarinier. In dit geval het instructiedocument (Deelgemeente Delfshaven, 2004) en het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Delfshaven, 2003). Dit maakt dat bij het dagelijks functioneren van het toezichtmodel, de deelgemeente niet het alleenrecht op de regierol heeft. De regie wordt door de stadsmarinier en door de deelgemeente gevoerd. Actoren kijken dan

ook naar beiden, wanneer het aankomt op regie. Hierdoor is er sprake een versnipperde uitvoering van de regierol. Het ontbreekt het model aan structurele, eenduidige regie en overzicht.

Doordat een andere actor, de stadsmarinier, medebepalend is bij het vaststellen van de beleidskoers, is er sprake van de uitvoeringsgerichte regisseur als regietype.

Regiecomponenten

De uitvoering van de regierol door de wijkcoördinator van de deelgemeente, wordt gekenmerkt door diverse componenten. Maar niet alleen de formele deelgemeentelijke regisseur neemt deze componenten ter hand, ook de stadsmarinier is op deze wijze actief. De wijze waarop binnen dit model uitvoering gegeven wordt aan deze regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), die tevens worden aangemerkt als sturingsinstrumenten, zal hier beschreven worden.

De regiecomponent *van overzicht over de situatie* wordt binnen dit model goed uitgevoerd. De deelgemeente krijgt alle sfeerrapportages voor het handhavingsoverleg aangeleverd. Ook levert de betrokkenheid van het meldpunt (aanvullende) informatie op. Daarnaast huurt de deelgemeente jongerenwerkers in om informatie met betrekking tot de jeugdoverlast in te winnen. De sfeerrapportages en andere informatiebronnen worden tijdens het handhavingsoverleg besproken. Op deze wijze genereert de deelgemeente een goed overzicht van de veiligheidssituatie binnen het gebied van het toezichtmodel.

Wanneer het aankomt op *verantwoording afleggen over het geheel* van het toezichtmodel, is de uitvoering van deze regiecomponent minder duidelijk waarneembaar. Behalve de jaarlijkse evaluaties van het toezichtmodel, is er geen moment of document te vinden waarin de deelgemeente verantwoording aflegt. Het gaat dan om het afleggen van verantwoording voor het geheel van activiteiten ondernomen door de betrokken actoren en bijbehorende resultaten binnen het specifieke terrein van het toezichtmodel. Deze regiecomponent wordt op hoofdlijnen ingezet door zowel de wijkcoördinator en de stadsmarinier.

De regiecomponent van *het uitzetten van de gemeenschappelijke lijnen* komt ook terug op hoofdlijnen. De deelgemeente houdt, in nauwe samenwerking met de stadsmarinier toezicht op de voortgang van het proces van het toezichtmodel en stuurt waar nodig bij. Dit gebeurt aan de hand van de evaluaties, waarbij de stadsmarinier tot nu toe het initiatief heeft genomen. De visievorming rond de beleidskoers van het model wordt voornamelijk gestimuleerd aan de hand van het instructiedocument, (Deelgemeente Delfshaven, 2004) het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Delfshaven, 2003) en de diverse evaluaties. Hierbij hebben zowel de deelgemeente als de stadsmarinier een rol gespeeld. Hiermee wordt de visievorming rond een beleidskoers voor het gehele toezichtmodel duidelijk onder woorden gebracht en uitgedragen. Maar tijdens de cyclus van het functioneren van het model wordt deze visie niet actief gestimuleerd door de deelgemeente. Slechts tijdens de jaarlijkse evaluatie van het model houdt de deelgemeente Toezicht op het model en stuurt bij, indien nodig.

Tenslotte komt de regiecomponent van *organiseren van samenwerking* aan de orde. Zoals in elk Toezichtmodel heeft de deelgemeente de betrokken partijen met elkaar verbonden door hen een gemeenschappelijk doel op te leggen. In dit geval het tegengaan van de drugsproblematiek tijdens de start van het model in 2003 en later jeugdoverlast. Ook lijkt de deelgemeente de partijen te stimuleren en motiveren om bij te dragen aan het toezichtmodel. Een voorbeeld hiervan is dat, naar aanleiding van door de politie geconstateerde toename van de jeugdproblematiek, de deelgemeente partijen middels een extra handhavingsoverleg weet te motiveren extra inzet te leveren. Binnen dit model houdt de deelgemeente tijdens de

handhavingsoverleggen dan ook toezicht inbreng en resultaten van het inzetmodel en de samenwerking. Dit gebeurt door actoren te bevragen en te controleren op de uitvoering van geplande acties en te berispen wanneer er op dit punt verzaakt blijkt te zijn. Overigens speken ook de veiligheidspartners elkaar ook aan op hun functioneren binnen het model.

Acceptatie regierol door actoren

Zoals al eerder aan bod kwam tijdens de beschrijving van het netwerk, zijn er nogal wat negatieve geluiden binnen het toezichtmodel als het aankomt op de uitvoering van de regierol door de deelgemeente. De regierol wordt binnen het model door een aantal partijen als negatief gewaardeerd en daardoor ook niet in alle gevallen geaccepteerd. Dit brengt met zich mee dat de een optimale uitvoering van de regierol door de deelgemeente hierdoor wordt belemmerd.

Het meldpunt geeft duidelijk aan de regie van de deelgemeente niet te accepteren vanwege het feit dat deze slecht wordt uitgevoerd. Het meldpunt constateert een gebrek aan regie, structuur, concrete afspraken en bepaling van het inzetmodel tijdens het handhavingsoverleg. Ook Stadstoezicht bekritiseert de uitvoering van de regierol door de deelgemeente, maar lijkt de regierol wel te accepteren. Tijdens overleggen vraagt de dienst bewust om regie, door duidelijk te vragen naar speerpunten voor de inzet en uitvoering. De kritiek van de dienst op dit punt uit zich met name in de ad hoc regisseren door de deelgemeente.

De wijkteamchef van de politie vraagt zich tijdens een interview openlijk af of de deelgemeente überhaupt wel regie voert, waaruit blijkt dat de huidige regievoering van de deelgemeente niet geaccepteerd wordt. De politie verwijt de deelgemeente beleid te maken op basis van incidenten, terwijl zij dit graag op basis van trends binnen de veiligheids situatie zou willen zien. Daarnaast zou de deelgemeente volgens de politie pas in actie komen wanneer er sprake is van ernstige incidenten. Uit deze negatieve uitingen over de deelgemeentelijke regierol en uit observaties blijkt dat de politie de regie in de huidige vorm niet waardeert en accepteert. Ze levert niet, of te laat informatie aan, stuurt niet altijd gemandateerde personen naar het handhavingsoverleg en kijkt meer naar de stadsmarinier voor regie over het model.

Slechts de accounthouder van de Directie Veiligheid is gematigd positief over de uitvoering van de regierol binnen dit toezichtmodel en accepteert het ook.

Daarnaast waardeert de stadsmarinier de uitvoering van de regierol door de wijkcoördinator niet geheel positief. De deelgemeente zou niet specifiek genoeg het inzetmodel bepalen en onvoldoende zorgdragen dat het wordt nagekomen. Uit observaties blijkt dan ook dat de stadsmarinier de regierol tijdens het handhavingsoverleg nog al eens naar zich toe trekt en gedeeltelijk overneemt van de deelgemeente. Dit duidt op het feit dat de marinier de uitvoering van de deelgemeentelijke regierol niet accepteert, maar door zijn gedrag ook niet volledig tot zijn recht laat komen. De overige actoren in het netwerk, waaronder ook de wijkcoördinator van de deelgemeente, accepteren de regierol van de stadsmarinier. Hierdoor wordt de marinier in staat gesteld regie te voeren binnen het netwerk.

6.3.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Spangen

Uit het analysemodel (figuur 6.2) is duidelijk geworden dat de deelgemeente als regisseur een sturingsrelatie heeft, die wordt gekenmerkt door NPM, met de partijen politie en Stadstoezicht. Deze sturingsrelatie blijkt uit de rode pijlen in het analysemodel. Ook geeft het analysemodel middels de rode cirkel en lijnen aan dat er sprake is van NMPsturing met betrekking tot de stadsmarinier.

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van matige outputsturing. Daarbij blijkt dat de informatiesturing niet optimaal te functioneren, onder andere vanwege het ontbreken van de essentiële koppeling tussen het inzetmodel vanuit het handhavingsoverleg en de briefings. Tenslotte is het element frontlijnsturing, als onderdeel van het NPM gedachtegoed, in behoorlijke mate aanwezig in het model in de vorm van de (regie)activiteiten van de stadsmarinier. De stadsmarinier en zijn frontlijnsturingsactiviteiten is een bepalende factor voor het functioneren van het toezichtmodel van Spangen. In onderstaande tekst wordt dit toegelicht.

Informatiesturing

Het element van informatiesturing verloopt door middel van sfeerrapportages. Daaraan wordt tijdens het handhavingsoverleg het inzetmodel gekoppeld, wat vervolgens tot operationele instructies wordt gemaakt tijdens de briefings. Bij deze laatste koppeling lijkt een knelpunt te liggen dat de informatiesturing binnen het model afzwakt. Uit observaties is gebleken dat tijdens de briefing geen duidelijke doorvertaling van het inzetmodel wordt gemaakt. Daarnaast dient de koppeling door de politie gemaakt te worden, maar Stadtoezicht levert in de praktijk de speerpunten vanuit het handhavingsoverleg aan de politie. Maar alsnog blijkt de informatie van de briefing meer een behandeling van aandachtspunten voor de medewerkers van Stadtoezicht, zonder directe link met het inzetmodel. Het feit dat de briefing soms op het laatste moment wordt afgeblazen door de politie, haalt gericht uitvoering van het toezichtmodel tevens onderuit. Ook wordt de briefing slechts aan de dienst Stadtoezicht gegeven, en worden andere uitvoerende partijen binnen het model in geen enkele zin geïnstrueerd over het inzetmodel. Dit gebrek aan de informatiesturing maakt dat de beleidsuitvoering in mindere mate gebaseerd is op volledige en actuele informatie over de veiligheids situatie. Hierdoor kan er niet gericht en scherp ingezet worden op de actuele onveiligheidsproblematiek.

Het informatiemodel binnen dit toezichtmodel is gestructureerd aan de hand van sfeerrapportages, die door de partners aan de deelgemeente geleverd moeten worden. Dit verloopt goed, maar de politie levert haar rapportages niet (tijdig) aan. De rapportages vormen de informatiebasis van het handhavingsoverleg. Op basis hiervan komt het inzetmodel tot stand.

Outputsturing

Er is in mindere mate sprake van outputsturing binnen het toezichtmodel van Spangen. In het WVAP, waarvan het toezichtmodel een onderdeel vormt, zijn prestatieafspraken gemaakt met veiligheidspartners. Deze beïnvloeden het toezichtmodel. Zo zijn er bijvoorbeeld prestatieafspraken gemaakt met Stadtoezicht over de in te zetten mankracht en uren. Daarnaast hebben deelgemeente en politie prestatieafspraken gemaakt op basis van een doorvertaling van de politiejaarplanning naar het toezichtmodel. Uit interviews en observaties blijkt dat het hier om ‘zachte’ prestatieafspraken gaat. Er wordt niet concreet gestuurd en afgerekend door de deelgemeente op basis van deze afspraken.

Daarnaast is ook het inzetmodel aan te merken als outputsturing. Het inzetmodel komt tot stand tijdens het handhavingsoverleg. Uit observaties en interviews blijkt dat de deelgemeente hierop stuurt tijdens het handhavingsoverleg, al is niet in alle gevallen voor alle partijen even duidelijk welke acties en speerpunten zij dienen te ondernemen in het kader van het inzetmodel. Op basis van het inzetmodel wordt in redelijke mate gestuurd door de deelgemeente.

Er kan in zijn algemeenheid worden geconstateerd dat er in beperkte mate sprake is van outputsturing binnen het toezichtmodel.

Frontlijnsturing

Het element van frontlijnsturing (Hartman et.al., 2005) is duidelijk aanwezig binnen het model. Het uit zich in de activiteiten van de stadsmarinier met betrekking tot het model. De marinier stuurt door het voortouw te nemen bij de opzet van de pilot, het selecteren van de betrokken partners, het voorzitten van de handhavingsoverleggen binnen deze periode en het organiseren van evaluaties van het toezichtmodel. Op deze wijze maakt de marinier gebruik van de instrumenten van game management en network structuring (Klijn et.al., 1994). Na afloop van de pilotperiode, toen deze regierol overgedragen is aan de deelgemeente, is de marinier duidelijk blijven sturen binnen het model. Hij neemt nog selectief de regie op zich tijdens sommige handhavingsoverleggen en evaluaties en blijft daarnaast partijen binnen het model actief houden en motiveren inzet te (blijven)leveren. Dit staat een volledige en daarmee goede uitvoering van de regierol door de deelgemeente in de weg.

Er valt te constateren dat binnen dit model een duidelijke mate van frontlijnsturing aanwezig is. Dit kenmerkt zich met name met betrekking tot de regie en sturing binnen het model. Het functioneren van de formele regisseur wordt hierdoor belemmerd.

6.4 Sturing en sturingsinstrumenten

Bij de uitvoering van het toezichtmodel wordt een breed arsenaal van verschillende typen sturingsinstrumenten gehanteerd. Deze instrumenten hebben consequenties voor het functioneren van dit toezichtmodel. Bij de uitvoering van de deelgemeentelijke regierol en sturing binnen het netwerk wordt een gedeelte van deze instrumenten gehanteerd. Het gaat dan respectievelijk om de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), game management (Klijn et.al., 1994) en network structuring (Klijn et.al., 1994).

Het NPM-instrument van outputsturing in de vorm van prestatieafspraken, wordt ingezet door de regisseur. Het instrument van outputsturing in de vorm van het inzetmodel wordt door de veiligheidspartners gezamenlijk bepaald en uitgevoerd. Daarnaast wordt ook het NPM instrument van informatiesturing voornamelijk toegepast door alle actoren.

Het sturingsinstrument van frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005) is voorbehouden aan de stadsmarinier en wordt binnen dit model veelvuldig toegepast.

Zoals al bleek uit de analyse van de deelgemeentelijke regie, worden de regiecomponenten (Partners en Pröpper, 2004) door de deelgemeente en stadsmarinier aangewend om een overzicht van de veiligheidsituatie te verkrijgen en samenwerking te stimuleren. De regie middels de componenten van het uitzetten van de gemeenschappelijke lijnen en het afleggen van verantwoording worden meer op hoofdlijnen uitgevoerd. Deze componenten worden binnen het dagelijks functioneren van het model niet door de wijkcoördinator en stadsmarinier aangegrepen.

Er valt te stellen dat voor de sturing binnen het netwerk, de deelgemeente en marinier zowel gebruik maken van de instrumenten behorende tot network structuring als game management (Klijn, 1994). Game management vindt plaats wanneer de randvoorwaarden voor het toezichtmodel worden geschapen. Door het model aan te vragen bij de Stuurgroep Veilig, door het organiseren van overleggen en evaluaties en voornamelijk door de betrokken actoren te selecteren, komt het beleidsnetwerk van het toezichtmodel tot stand en krijgt het vorm en structuur. Game management komt vooral tot stand wanneer de deelgemeente de verschillende actoren binnen het netwerk tracht te verenigen aan de hand van een gezamenlijke visie (instructiedocument, uitvoeringsdocument), met daarin de gezamenlijke algemene doelstelling, taakverdeling en regels binnen het model. Maar ook het organiseren

door de wijkcoördinator van bronnen als het informatiemodel en het instellen van extra handhavingsoverleggen beïnvloedt het spel om beleid binnen het netwerk.

De NPM-sturingsinstrumenten van informatiesturing en outputsturing zijn waarneembaar bij het functioneren van de casus. Echter spelen deze sturingselementen een achtergrondrol en vormen geen leidend principe bij het functioneren van het toezichtmodel. De sturingsinstrumenten komen in de uitvoering namelijk niet geheel tot hun recht. Dit vanwege gebreken bij de uitvoering van informatiesturing. Dit maakt dat de inzet en beleidsuitvoering binnen het model niet plaats vindt op basis van volledige en actuele veiligheidsinformatie. Wel wordt er door de deelgemeente in redelijke mate gestuurd op basis van het inzetmodel. Echter, de zachte handhaving met betrekking tot outputsturing haalt de mate van uitvoeringsgerichtheid van het functionerende model naar beneden.

De stadsmarinier onderneemt een groot aantal activiteiten binnen dit model. Zo heeft de marinier een leidende rol gespeeld bij het opzetten van de modellen en nog steeds grijpt de marinier naar de regie en houdt hij de veiligheidspartners bij de les. Het gaat dan om de instrumenten van network structuring en game management (Klijn et. al., 1994). Daarmee beïnvloedt de marinier en de bijbehorende activiteiten in sterke mate het functioneren van het toezichtmodel. Het element van frontlijnsturing (Hartman, et.al., 2005) is dan ook duidelijk aanwezig en van invloed op het functioneren van het model. De frontlijnsturing heeft geleid tot een functionerend model, maar beknelt ook een goede uitvoering van de huidige regierol.

6.5 Functioneren Toezichtmodel Spangen

De afzonderlijke elementen en onderdelen van het toezichtmodel van Spangen zijn besproken. Het totaalbeeld van het functioneren van de casus komt hier aan bod.

Bij het functioneren van het toezichtmodel Spangen wordt in grote mate uitvoering gegeven aan de formele regels van opbouw en werking van het Toezichtmodel (zie hoofdstuk 5). Het netwerk wordt gestructureerd volgens de formele cyclus van het Toezichtmodel. De formele regels hebben de overhand binnen het model, al zijn er een aantal informele regels die dit enigszins afzwakken. Het gaat dan om het feit dat de briefing soms door de politie wordt afgeblazen, de briefing niet voor alle uitvoerende diensten werd gehouden en dat de politie niet structureel gemandateerde personen naar het handhavingsoverleg stuurt. Deze informele regels hebben een negatieve invloed op de werking van de formele cyclus en dus op het totaalbeeld van het functioneren van het toezichtmodel.

De doelen en middelen binnen het netwerk zijn niet conflicterend maar vormen tezamen een meerwaarde. De wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot zaken als informatie, middelen en beleidsuitvoering dwingt actoren tot samenwerking. De relaties en verhoudingen van de actoren, die hierdoor ontstaan, zijn niet allemaal even constructief. Zo is de relatie tussen Stadstoezicht en de politie en de relatie tussen Stadstoezicht en de stadsmarinier niet constructief. Dit heeft een nadelig effect op de samenwerking binnen het netwerk.

De veiligheidspartners waarderen de samenwerking binnen het model over het algemeen wisselend. Deze wisselende waardering van het netwerk heeft een minderend effect op de bereidheid van actoren om te functioneren en investeren in het toezichtmodel. Echter, de positieve waardering van de korte lijnen en de gedeelde sense of urgency maakt dat de actoren uiteindelijk bereid zijn om te blijven investeren en participeren binnen het model. Deze gedeelde sense of urgency leidt tot bereidheid aan de onveiligheid gezamenlijk tegen te gaan. Deze opvallende positieve waardering houdt de partijen betrokken bij het model, ondanks de negatief gewaardeerde elementen door de verschillende actoren.

Aan de uitvoering van de formele regierol van dit toezichtmodel kan in de praktijk niet volledig gestalte gegeven worden. Door toedoen van de stadsmarinier functioneert de deelgemeente volgens het type van de uitvoeringsgerichte regisseur (Partners & Pröpper, 2004). Daarbij komt dat de deelgemeente niet algemeen gewaardeerd en geaccepteerd wordt in haar regierol door de kernpartners. Dit brengt met zich mee dat de actoren zich niet altijd regie laten opleggen of zelfs de regie overnemen, zoals in het geval van de stadsmarinier. Voor het functioneren van dit model betekent dit dat de regie door de deelgemeente en stadsmarinier tezamen gevoerd wordt. Daardoor vindt er geen volledige en eenduidige regie plaats.

Bij de uitvoering van de gebrekkige regierol wordt de visievorming en de verantwoording voornamelijk op hoofdlijnen gerealiseerd. De deelgemeente is wel in staat een goed overzicht van de veiligheidssituatie te bereiken en de samenwerking te bewerkstelligen. Dit laatste in samenwerking met de stadsmarinier.

De prominente positie van de stadsmarinier vormt een opvallend element. De marinier is namelijk niet door de wijkcoördinator geselecteerd als (kern)partner binnen het model. De marinier is door centrale gemeente ingesteld (Stuurgroep Veilig) om te werk te gaan binnen de hotspots van de deelgemeente Delfshaven. Op deze manier is de stadsmarinier het netwerk van het Toezichtsmodellen binnengetreten. En dat de marinier een grote stempel drukt op het functioneren van het model mag inmiddels duidelijk zijn. Frontlijnsturing (Hartman, et.al, 2005), als NPM- sturingsinstrument, beïnvloedt dan ook in grote mate het functioneren van het toezichtmodel. Deze rol van de marinier wordt door de overige actoren, waaronder de deelgemeente, geaccepteerd. De marinier wordt op deze wijze in staat gesteld te sturen en regisseren binnen het netwerk.

Tenslotte is duidelijk geworden dat een uitgebreid arsenaal aan sturingsinstrumenten het functioneren van dit toezichtmodel op hoofdlijnen beïnvloedt. De sturingsinstrumenten die door de deelgemeentelijke regisseur en de stadsmarinier worden aangewend, zijn met name de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), game management (Klijn, et.al., 1994), network structuring (Klijn, et.al., 1994). Ook hanteren de actoren binnen het netwerk gezamenlijk een aantal instrumenten. Het gaat om de in mindere mate aanwezige elementen van outputsturing en informatiesturing. De matige outputsturing haalt de mate van uitvoeringsgerichtheid van het functionerende model naar beneden. Bovendien veroorzaken de gebreken bij de informatiesturing dat de inzet en beleidsuitvoering binnen het model niet plaats vindt op basis van volledige en actuele veiligheidsinformatie.

6.4 Toezichtmodel Zuidplein

6.4.1 Netwerk Toezichtmodel Zuidplein

In deze paragraaf komen de eigenschappen van het beleidsnetwerk aan de orde. De samenstelling van actoren, de onderlinge verhoudingen, de structuur van het netwerk en de waardering van dit netwerk door de actoren worden inzichtelijk gemaakt.

Betrokken actoren: doelen, middelen, verhoudingen

Het netwerk kent een groot aantal betrokken actoren. Daarin worden de wijkcoördinator van deelgemeente Charlois voor het Zuidplein, de politie, Stadstoezicht, RET, Trigion (private beveiliging) en de stadsmarinier (SM) als de kernpartners onderscheiden. Ook actoren als de Accountant van de Directie Veiligheid, de winkelmanager, het jeugdwerk, het Openbaar Ministerie (OM), het bestuur van Zuidplein (ZP) en Connexxion zijn betrokkenen binnen het netwerk. Deze analyse richt zich voornamelijk op de kernpartners. Het gaat in deze casus om een divers en gecompliceerd gebied dat verschillende soorten onveiligheidsproblematiek met zich mee brengt. Dit is dan ook de reden dat er veel en uiteenlopende actoren zijn betrokken binnen dit model.

Er valt te constateren dat er binnen het functioneren van dit beleidsnetwerk geen tegenstrijdige doelstellingen en middelen waarneembaar zijn. De betrokken actoren binnen het netwerk hebben zich gecommitteerd aan de algemene doelstelling om binnen het gebied van het toezichtmodel de veiligheids situatie te verbeteren. Om de algemene doelstelling te kunnen behalen, zijn er actoren binnen het netwerk belast met een specifieke doelstelling die is gerelateerd aan deze algemene doelstelling. Bovendien beschikken de actoren over middelen om de doelen te bereiken.

De relaties en verhoudingen binnen het netwerk zijn ontstaan doordat actoren wederzijds afhankelijk zijn voor zaken als middelen, capaciteit, beleidsuitvoering en informatie. De afhankelijkheden leiden tot samenwerking. Daarbinnen zijn sommige actoren in mindere of meerdere mate afhankelijk van het netwerk dan anderen. Door de actoren, middelen en specifieke doelen te combineren komt men tot een meerwaarde. Men is in staat gezamenlijk veiligheidsbeleid uit te voeren.

Deze doelen, middelen en verhoudingen worden hieronder toegelicht.

De wijkcoördinator stelt zichzelf ten doel om de veiligheidsindex voor het gebied te verbeteren. Daartoe richt hij zich op het stimuleren en verzorgen van de randvoorwaarden voor een goede samenwerking. Hiervoor beschikt hij over de regierol en bijbehorende instrumenten. Maar ook wetgeving en de samenwerking met de stadsmarinier vormen instrumenten. Ook de RET beroept zich volledig op het algemene doel, gezien het feit dat de organisatie door de opdrachtgever stad Rotterdam opgedragen is om mee te werken binnen samenwerkingsarrangementen. Daarbij richt de RET zich op de veiligheidsverbetering binnen het openbaarvervoer-gebied van het Zuidplein. De middelen die de organisatie hiervoor aanwendt zijn toezichthouders, opsporingsambtenaren (BOA's), de huisregels van de RET en de wet personenvervoer.

De politie heeft het specifieke doel van het uitvoeren van de politietaak binnen het gebied van het toezichtmodel. Daartoe beschikken de agenten over politiebevoegdheden en ondersteuning vanuit de politieorganisatie in strategische en praktische zin. De dienst Stadstoezicht heeft het specifieke doel van signaleren van onveiligheidsproblemen en zichtbaar zijn in de wijk. Daarbij beschikt de dienst niet over bevoegdheden met doorzettingsmacht. Het dragen van een uniform en het rapporteren van de veiligheidssituatie worden als middel aangewend. Hierdoor is de dienst in meerdere mate afhankelijk van het

beleidsnetwerk, overige actoren en hun middelen. Dit is aangegeven met de dikkere cirkel in het analysemodel. De stadsmarinier heeft als huidige doelstelling binnen het netwerk, het toezichtmodel zo goed mogelijk te laten functioneren ten einde de veiligheidsituatie van het Zuidplein te verbeteren.

Trigion heeft een commercieel doel binnen het netwerk dat in mindere mate samenvalt met de algemene doelstelling van het netwerk. De private beveiliging wordt ingehuurd door de deelgemeente en heeft commerciële doelstelling. Daarnaast geeft de organisatie aan ook betrokken te zijn bij veiligheid en aanverwante vraagstukken zoals binnen het gebied van Zuidplein. Het middel dat Trigion binnen dit netwerk tot haar beschikking heeft, is de inzet van private beveiligers.

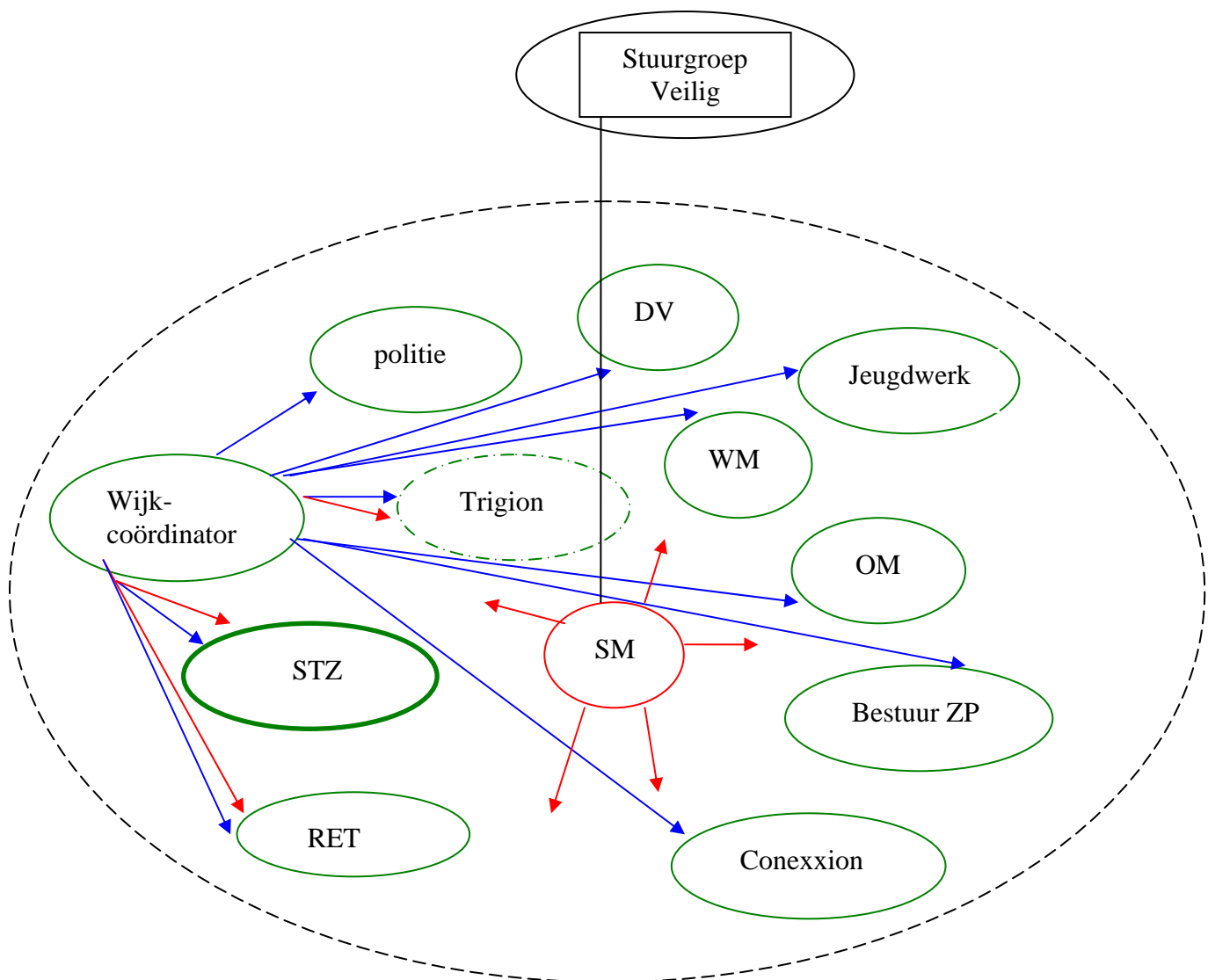
De zojuist beschreven doelen en verdeling van middelen binnen het netwerk, brengen relaties en verhoudingen met zich mee. Alle actoren zijn van elkaar afhankelijk wanneer het gaat om het bewerkstelligen van een positief effect op de veiligheid. Men is hiervoor afhankelijk van elkaanders informatie en bronnen en dan voornamelijk van het aanwenden daarvan middels een gezamenlijke aanpak. Alleen op deze wijze kan er effect op de veiligheidssituatie in het gebied bewerkstelligd worden.

De wijkcoördinator van de deelgemeente Charlois is voor de samenwerking en uitvoering van het model sterk afhankelijk van de stadsmarinier. De marinier heeft begin 2007 het voortouw genomen bij de doorstart en kwaliteitsverbetering van het model. Maar ook speelde de stadsmarinier een zelfde rol tijdens de pilotperiode. Dit maakt dat alle andere actoren binnen het netwerk, afhankelijk zijn van zowel de wijkcoördinator als de stadsmarinier wanneer het op de randvoorwaarden van het toezichtmodel aankomt. Voor de regie zijn de actoren grotendeels afhankelijk van de wijkcoördinator en de stadsmarinier. Zowel bij de opzet van de pilot en de doorstart, heeft de stadsmarinier de regierol naar zich toe getrokken.

Voor de operationele instructies voor de uitvoering van het inzetmodel zijn Stadstoezicht, de RET, Trigion en ook de politieagenten zelf, afhankelijk van de politie die de (de)briefing verzorgt.

Tenslotte lijkt Trigion een actor in het netwerk die in mindere mate wederzijds afhankelijk is van de overige actoren in het netwerk. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het hier om een commerciële instelling gaat, die de opdrachten van de deelgemeente vanuit financieel oogpunt uitvoert. Zij is in financiële zin afhankelijk van de deelgemeente en voor de afhandeling van sommige incidenten van de politie. Verder kunnen de private beveiligers zelfstandig opereren binnen het netwerk en zijn zij daarvoor niet afhankelijk van informatie of middelen van andere actoren. Deze status is weergegeven aan de hand van de dunnere cirkel in het analysemodel.

In het onderstaande analysemodel worden onder andere de verhoudingen zoals zojuist beschreven, weergegeven.



Figuur 6.3 Analysemodel Toezichtmodel Zuidplein

Structuur beleidsnetwerk

De formele opbouw van het Toezichtmodel, zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 5, wordt volledig opgevolgd binnen dit model. De uitvoering van het model in de praktijk, dat wordt gekenmerkt door de doorstart van het model begin 2007, is in overeenstemming met de formele regels van het model. Ook uit het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Charlois, 2003) ten tijde van de pilotperiode blijkt dat het model in navolging van deze officiële opbouw is opgezet.

Het handhavingsoverleg, dat tweewekelijks plaatsvindt, vormt de strategische evaluatie en bepaling van het inzetmodel. Daarnaast vindt er, onder leiding van de politie, een dagelijkse briefing en debriefing voor de uitvoerende diensten Stadtoezicht, RET, Trigion en de politie plaats. Hier worden de operationele diensten geïnstrueerd op formele en gestructureerde wijze. Zij ontvangen duidelijke instructies, toegespitst op hotspots, kwesties en personen binnen het gebied. De kwaliteit van de informatieverstrekking en instructie tijdens de briefing is goed.

Het netwerk wordt niet gestructureerd door duidelijke informele regels, wat het toezichtmodel tot een zeer strakke navolging van de officiële en formele regels maakt.

Waardering en perceptie van netwerk

De waardering van het netwerk door de actoren is sinds de doorstart (begin 2007) van het model van het toezichtmodel, overwegend positief. Zeker in vergelijking met de waardering daarvan tijdens de hieraan voorafgaande periode. Dit heeft een positief effect op het functioneren van het model. De actoren zijn bereid mee te werken en te investeren in het nieuwe toezichtmodel. Dit wordt nog eens versterkt doordat men een positieve waardering heeft met betrekking tot de samenwerking, het gemeenschappelijke besef van de onveiligheidsproblematiek en de effecten op de veiligheid die het netwerk bewerkstelligt. Een aantal diverse elementen wordt door de afzonderlijke actoren als minder positief gewaardeerd. Over de negatieve elementen bestaat verdeeldheid.

In de periode voorafgaande aan de doorstart van het toezichtmodel werd de samenwerking binnen het netwerk door de actoren als zeer negatief ervaren en omschreven. De verhoudingen tussen actoren zouden op scherp staan en zeer vijandig van aard zijn. Men was niet bereid om samen te werken aan de veiligheid. Alle actoren geven aan dat de beoogde kwaliteitsverbetering van de doorstart van het model een positief effect heeft gehad op de samenwerking. Partijen zijn weer bereid om samen te werken op strategisch en operationeel gebied. Deze samenwerking lijkt volgens de stadsmarinier, deelgemeente en politie zelfs al een positief effect gehad te hebben op de veiligheidssituatie. Ook benoemden de politie en de stadsmarinier het element van regie als zeer sterk verbeterd tijdens het huidige functioneren. Voorheen was er volgens hen een groot gebrek aan regie binnen het netwerk.

Met betrekking tot de positieve kenmerken van het netwerk zijn de actoren het gezamenlijk eens dat de samenwerking, het gemeenschappelijke besef van de onveiligheidsproblematiek (gedeelde sense of urgency), goed zijn. Daarnaast is men zeer tevreden over de effecten op de veiligheid die het netwerk in huidige samenstelling bewerkstelligt. De deelgemeente benadrukt de meerwaarde van de goede informatiepositie binnen het netwerk van het model. Ook zijn meerdere partijen te spreken over de directe betrokkenheid en acties van de stadsmarinier binnen het netwerk.

Er bestaat meer verdeeldheid wanneer het om de negatieve waardering van elementen van het netwerk gaat. De politie en de wijkcoördinator waarderen de vrijblijvendheid binnen het netwerk als een punt dat verbeterd kan worden. Volgens de partijen is het binnen de inrichting en werking van het netwerk niet mogelijk om het nakomen van afspraken binnen het model gedetailleerd af te dwingen, al wensen zij dat wel. En daarbij blijven actoren volgens hen eigen organisaties die op een redelijk zelfstandige wijze functioneren binnen het netwerk. Daarnaast is de politie op operationeel niveau niet geheel tevreden over de werkwijze en samenwerking met Stadstoezicht en RET. Stadstoezicht ervaart de trage besluitvorming binnen het netwerk als negatief en zou graag meer draagvlak voor de doelen en uitvoering van het model willen zien. Ook al waardeert de dienst het model als waardevol voor het veroorzaken van structuren bij de totstandkoming en uitvoering van veiligheidsbeleid, volgens de dienst zou de samenwerking met partners zal er zonder het netwerk van het model ook zijn. Verder bestaat bij meerdere actoren de vrees dat de aandacht voor het model en de goede samenwerking binnen het netwerk in de toekomst zal verzwakken. Ook vrezen meerdere betrokkenen dat wanneer de stadsmarinier zich minder actief met het model bezig houdt, de kwaliteit van functioneren af zal zwakken.

6.4.2 Uitvoering van de regierol binnen het Toezichtmodel Zuidplein

Uit de toepassing van het analysemodel op de casus (figuur 6.3) blijkt dat de deelgemeente regie voert ten opzichte van alle betrokken partijen, behalve de stadsmarinier. De gekleurde pijlen in het analysemodel geven aan dat de deelgemeente de regierol aanneemt ten opzichte van nagenoeg alle partners.

Uit interviews en observaties is gebleken dat, naast de deelgemeente die regie voert vanuit haar formele positie binnen het model, de stadsmarinier binnen dit model ook regie voert. Ook dit is weergegeven in het analysemodel middels de rode cirkel en sturingspijlen. Dit heeft invloed op de uitvoering van de regierol en daarmee het functioneren van het toezichtmodel. Hieronder zal dieper ingegaan worden op de uitvoering van deze regierol door de deelgemeente en de rol van de stadsmarinier daarbij.

Regietype

De uitvoering van de regierol binnen het toezichtmodel, wordt gekenmerkt door het type van de uitvoeringsgerichte regisseur (Partners & Pröpper, 2004). Dit op basis van de constatering dat de deelgemeente in de praktijk over doorzettingsmacht beschikt, maar niet geheel zelfstandig de beleidskoers voor het toezichtmodel kan bepalen.

De deelgemeente is formeel de opdrachtgever voor de veiligheidspartners en eindverantwoordelijke voor de veiligheidssituatie in het gebied. Aan deze positie ontleent zij haar regierol. Bij de uitvoering van deze regierol beschikt de deelgemeente over doorzettingsmacht. Dit blijkt uit het feit dat in de praktijk sinds de doorstart van het model actoren hun speerpunten binnen het inzetmodel tot uitvoering brengen. Zo is uit interviews en observaties gebleken dat alle betrokken kernpartners met uitvoerende taken, zich daadwerkelijk laten leiden door de speerpunten die de deelgemeente formuleert tijdens het handhavingsoverleg. Hiertoe zetten bijvoorbeeld de politie en stadstoezicht in op personenoverlast tijdens de periode van begin 2007. Ook hebben de actoren zich gecommitteerd aan het doorstartdocument (Deelgemeente Charlois, 2007) door het te ondertekenen. Dit duidt op doorzettingsmacht, de deelgemeente kan haar beleidskoers afdwingen bij de actoren.

Daarnaast stelt de deelgemeente in samenwerking met de stadsmarinier (zowel tijdens de pilotperiode vanaf 2003 als de doorstartperiode begin 2007) het beleidskader van het toezichtmodel vast. Het gaat dan om het instructiedocument (Deelgemeente Charlois, 2004), het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Charlois, 2003), het doorstartdocument (Deelgemeente Charlois, 2007) die ook door toedoen van beide partijen tot stand zijn gekomen. Dit geeft aan dat de deelgemeente niet het alleenrecht heeft op het bepalen van het beleidskader in de praktijk. De deelgemeente heeft niet het alleenrecht op de regierol. De regie wordt door de stadsmarinier en door de deelgemeente gevoerd. Partijen kijken dan ook naar beiden, wanneer het aankomt op regie. Hierdoor is er sprake een versnipperde uitvoering van de regierol. Het ontbreekt het model aan structurele, eenduidige regie en overzicht.

Doordat een andere actor, de stadsmarinier, medebepalend is bij het vaststellen van de beleidskoers, is er sprake van de uitvoeringsgerichte regisseur als regietype.

Regiecomponenten

De uitvoering van de regierol door de wijkcoördinator van de deelgemeente, wordt gekenmerkt door diverse componenten. Maar niet alleen de formele deelgemeentelijke regisseur neemt deze componenten ter hand, ook de stadsmarinier is op deze wijze actief. De wijze waarop binnen dit model uitvoering gegeven wordt aan deze regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), die tevens worden aangemerkt als sturingsinstrumenten, zal hier beschreven worden.

De regiecomponent van *overzicht over de situatie* is duidelijk aanwezig. De betrokken partners leveren sfeerrapportages en andere rapportages over de veiligheid in het gebied aan de wijkcoördinator. Op deze wijze is de deelgemeente goed op de hoogte van de veiligheidsituatie binnen het gebied van het toezichtmodel.

Wanneer het aankomt op *verantwoording afleggen* over het geheel van het toezichtmodel, is er uitvoering van deze regiecomponent. Behalve een aantal evaluaties van het toezichtmodel, is er geen moment of document te vinden waarin de deelgemeente duidelijk verantwoording aflegt voor het geheel van activiteiten ondernomen door de betrokken actoren en bijbehorende resultaten binnen het specifieke terrein van het toezichtmodel. Wel is de burgemeester sinds de doorstart van het model betrokken bij de veiligheidsituatie op het Zuidplein. Door aan de burgemeester en de Stuurgroep Veilig te rapporteren over dit onderwerp leggen de deelgemeente en de stadsmarinier verantwoording af en nemen zij verantwoordelijkheid voor de activiteiten binnen en resultaten van het toezichtmodel.

De regiecomponent van het *uitzetten van de gemeenschappelijke lijnen* wordt ook door de deelgemeente en de stadsmarinier uitgevoerd en is duidelijk waarneembaar. De deelgemeente en de stadsmarinier hebben tijdens de pilotperiode de visievorming op passieve wijze rond een beleidskoers gestimuleerd door de beleidskoers en afspraken binnen het model weer te geven in het uitvoeringsdocument (Deelgemeente Charlois, 2003) en het instructiedocument (Deelgemeente Charlois, 2004). Daarnaast wordt er toezicht gehouden op de voortgang van het proces middels de evaluaties. Dit is in samenwerking met de stadsmarinier ondernomen, maar is niet aan te merken als een voortdurend toezicht op en stimulatie van de beleidskoers. In het huidig functioneren heeft de deelgemeente in nauwe samenwerking met de politie en de stadsmarinier een nieuw visiedocument (Deelgemeente Charlois, 2007) als basis voor de doorstart van het model opgesteld. Deze visie is bij de betrokkenen actief gestimuleerd door het door hen te laten ondertekenen.

Tenslotte de regiecomponent van het *organiseren van samenwerking*. Dit element heeft zich in het laatste jaar van het functioneren van het model duidelijker gemanifesteerd. Gezien het feit dat de samenwerking tijdens de periode voor de doorstart van het model als zeer slecht aangemerkt wordt, blijken dat de regieactiviteiten om tot samenwerking te komen niet (goed) te zijn ondernomen door de deelgemeente. Voor de situatie sinds de doorstart geldt dat er met de kwaliteitsverbetering van het model veel aandacht is besteed aan de activiteiten die samenwerking binnen het model organiseren. Deze activiteiten, die ook te omschrijven zijn als game management (Klijn et. al., 1994) en network structuring (Klijn et. al., 1994), komen terug in het selecteren van veiligheidspartners, het intensiveren van de frequentie van de contactmomenten binnen de cyclus van het model en het stimuleren van de gezamenlijke visie en doelstelling. Ook deze activiteiten worden door de deelgemeente en de stadsmarinier gezamenlijk uitgevoerd. De actoren binnen het model zijn gemobiliseerd en geënthousiasmeerd om bij te dragen aan het toezichtmodel door hen het doorstartdocument (Deelgemeente Charlois, 2007) te laten ondertekenen en zelfs bij de ontwikkeling te betrekken (politie). In dit document en het uitvoeringsdocument wordt de algemene doelstelling en taakverdeling van het model beschreven, wat leidt tot doelvervloechting en dus tot koppeling van de partners. Tijdens het handhavingsoverleg spreken de wijkcoördinator en de stadsmarinier de partijen duidelijk aan op de uitvoering van hun taken en het inzetmodel, kortom op hun functioneren en samenwerken binnen het toezichtmodel.

Acceptatie regierol door actoren

Ook bij de acceptatie van de regie is een positieve verandering merkbaar sinds de doorstart en beoogde kwaliteitslag binnen het toezichtmodel. Het feit dat de actoren de regie accepteren, maakt dat de regisseurs in staat worden gesteld om regie te voeren binnen het netwerk. De acceptatie van de regierol wordt hieronder verder toegelicht.

Uit interviews en observaties blijkt dat de partners binnen het netwerk van het toezichtmodel de regie van de wijkcoördinator van de deelgemeente en de stadsmarinier accepteren. Dit geldt voor de periode sinds de doorstart van het toezichtmodel. Partners wensen duidelijke regie, die in deze periode van het model ook daadwerkelijk aanwezig is. Dit brengt met zich mee dat partners hun opdrachten via het inzetmodel krijgen, deze daadwerkelijk uitvoeren en hierop worden gecontroleerd door de deelgemeente en de stadsmarinier.

De periode voor de doorstart werd gekenmerkt door een negatieve waardering van de uitvoering van de regierol door de deelgemeente. Met name de politie is hier zeer uitgesproken over. Maar ook de andere kernpartners spreken zich negatief uit over de uitvoering van de regie door de deelgemeente in deze periode. Er zou weinig tot geen regie gevoerd worden, de deelgemeente zou geen verantwoordelijkheid en actie voor het model nemen. Dit geeft aan dat de deelgemeentelijke regie tijdens deze periode zeker niet werd geaccepteerd.

De stadsmarinier zelf accepteert de uitvoering van de regierol door de deelgemeente in beide periodes niet. Tijdens de pilotperiode heeft de stadsmarinier de regie op zich genomen om het model op te zetten en het handhavingsoverleg te leiden. Maar ook tijdens de periode van de doorstart van het model laat de stadsmarinier de regierol niet ongemoeid. De mariniër heeft het voortouw genomen in het organiseren van de doorstart van het model. Dit houdt in dat zij diverse, zoals boven beschreven, regie-instrumenten (regiecomponenten, game management, game structuring), hanteert om randvoorwaarden van het model te scheppen en het functioneren van het model te beïnvloeden.

De overige actoren in het netwerk, waaronder ook de wijkcoördinator van de deelgemeente, accepteren de regierol van de stadsmarinier. Hierdoor wordt de mariniër in staat gesteld regie te voeren binnen het netwerk.

6.4.3 Bepalende NPM- elementen binnen het functioneren van het Toezichtmodel Zuidplein

Uit het analysemodel (figuur 6.3) wordt duidelijk dat de deelgemeente als regisseur een sturingsrelatie heeft die wordt gekenmerkt door NPM met de partijen Stadstoezicht, RET en Trigion. Deze sturingsrelatie blijkt uit de rode pijlen in het analysemodel. Ook geeft het analysemodel middels de rode cirkel en lijnen aan dat er sprake is van NPM met betrekking tot de stadsmarinier.

Uit het onderzoek blijkt dat het functioneren van het model in redelijke mate wordt gekenmerkt door informatiesturing. Outputsturing kenmerkt het functioneren in mindere mate. Ook is het element frontlijnsturing (Hartman, et.al, 2005), als onderdeel van het NPM gedachtegoed, in behoorlijke mate aanwezig in het model in de vorm van de (regie)activiteiten van de stadsmarinier. De stadsmarinier en zijn frontlijnsturingsactiviteiten vormen een bepalende factor voor het functioneren van het toezichtmodel van Zuidplein.

Informatiesturing

Het onderdeel van informatiesturing is gericht op het informatiemodel. Het toezichtmodel van Zuidplein maakt hiervoor gebruik van veel soorten rapportages over de veiligheidssituatie en de activiteiten van de partners binnen het gebied. Deze rapportages worden door alle

kernpartners opgesteld en aangeleverd bij de wijkcoördinator. Deze maakt op basis van de gezamenlijke informatie een analyse van een aantal actiepunten voor het inzetmodel. Het inzetmodel wordt vervolgens nader bepaald tijdens het handhavingsoverleg. Deze strategische afspraken en inzet worden door de politie doorvertaald naar een operationele briefing met uitvoeringsinstructies voor alle uitvoerende diensten binnen het gebied. De koppeling tussen strategisch en operationeel niveau is daarbij matig aanwezig, zoals is gebleken uit observaties. De kwaliteit van de informatievoorziening van de briefing is als goed en gestructureerd te omschrijven.

Op deze wijze wordt de informatiesturing in redelijke mate uitgevoerd. De verzameling en analyse informatie lijkt redelijk goed uitgevoerd te worden binnen het model. Al is er sprake van een koppeling tussen het inzetmodel en de briefing, dan wel in mindere mate.

Outputsturing

Het element van outputsturing vindt plaats aan de hand van prestatie-afspraken die de deelgemeente met uitvoerende diensten heeft gemaakt tijdens het huidige functioneren van het model. Er zijn met dienst Stadstoezicht afspraken gemaakt over het aantal te leveren uren in een bepaald gebied met betrekking tot een bepaald onderwerp of probleem. Met de RET zijn er prestatie-afspraken gemaakt in het kader van de WVAP en de jaarplannen van de organisatie zelf. Deze gelden dan ook binnen het toezichtmodel. Met private beveiliging Trigion bestaan er afspraken over het aantal dagen en uren dat er inzet geleverd moet worden. Bij de outputsturing middels prestatieafspraken gaat het wederom om ‘zachte’ afspraken. Er zijn geen duidelijke consequenties aan het al dan niet nakomen van de afspraken verbonden en de deelgemeente lijkt niet actief aan te sturen op basis van de afspraken. De afspraken spelen slechts op de achtergrond een rol binnen het model.

Ook het inzetmodel valt onder outputsturing doordat er actiepunten en speerpunten voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid worden vastgesteld. Het inzetmodel wordt bepaald tijdens het handhavingsoverleg. De sturing op het inzetmodel is in beperkte mate aanwezig, zoals blijkt uit observaties. Het inzetmodel wordt duidelijk vastgesteld tijdens het handhavingsoverleg, maar er wordt op basis van deze outputafspraken in beperkte mate gestuurd door de deelgemeente. Er wordt in mindere mate gemonitord op de uitvoering van het inzetmodel.

Als totaalbeeld kan er worden geconstateerd dat outputsturing in beperkte mate aanwezig is binnen het toezichtmodel van Zuidplein. Dit zorgt er voor dat het model in haar dagelijks functioneren niet optimaal op de uitvoering van het veiligheidsbeleid voor de hotspot is gericht.

Frontlijnsturing

Het element van frontlijnsturing is duidelijk aanwezig binnen het model. Het uit zich in de activiteiten van de stadsmarinier met betrekking tot het model. Zowel tijdens de pilotperiode, als tijdens de periode van de doorstart van het model, heeft de stadsmarinier het initiatief en de regie op zich genomen. Tijdens de pilotperiode heeft de marinier het model opgezet door de randvoorwaarden (aanvraag Stuurgroep veilig, selectie partners, organiseren overlegstructuur) te scheppen, dit valt onder het instrument van network structuring (Klijn et. al., 1994). Ook nam de marinier destijds de regierol op zich (opstelling uitvoeringsdocument, voorzitten handhavingsoverleg), wat valt onder de regiecomponenten (Partners & Präpper, 2004).

In de aanloopperiode naar de doorstart heeft de marinier het model naar eigen zeggen laten ‘ontploffend’ om het vervolgens op te bouwen. Daarbij heeft de marinier extra randvoorwaarden en middelen georganiseerd, activiteiten die zich kenmerken als game management (Klijn et. al., 1994). Daarbij valt te denken aan het bewerkstelligen van een

briefingruimte, extra mankracht voor Stadstoezicht en de politie, het vervangen van een aantal personen binnen de partners van het model en de regierol naar zich toe trekken. Al deze activiteiten en instrumenten van de stadsmariniers op de werkvloer van het toezichtmodel, kunnen worden aangemerkt als frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005). Dit geeft aan dat het element van frontlijnsturing zowel in de beginperiode als de huidige periode een duidelijke stempel op het functioneren van het model drukt.

6.4.4 Sturing en sturingsinstrumenten

Bij de uitvoering van het model wordt een breed arsenaal van verschillende typen sturingsinstrumenten gehanteerd. Deze instrumenten hebben consequenties voor het functioneren van dit toezichtmodel. Bij de uitvoering van de deelgemeentelijke regierol en sturing binnen het netwerk wordt een gedeelte van deze instrumenten gehanteerd. Het gaat dan respectievelijk om de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004), game management (Klijn et.al., 1994) en network structuring (Klijn et.al., 1994).

Het NPM-instrument van outputsturing in de vorm van prestatieafspraken, wordt ingezet door de regisseur. Het instrument van outputsturing in de vorm van het inzetmodel wordt door de veiligheidspartners gezamenlijk bepaald en uitgevoerd. Daarnaast wordt ook het NPM instrument van informatiesturing voornamelijk toegepast door alle actoren.

Het sturingsinstrument van frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005) is voorbehouden aan de stadsmarinier en wordt binnen dit model veelvuldig toegepast.

Zoals al bleek uit de analyse van de deelgemeentelijke regie, worden de regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004) door de deelgemeente en stadsmarinier in behoorlijke mate aangewend. Voor het functioneren van het model betekent dit, dat er sprake is van een grote mate van regievoering. Zeker in combinatie met de acceptatie van de regierol van de deelgemeente door de actoren, sinds de doorstart van het model. De acceptatie van de regievoering door de stadsmarinier is ook in grote mate aanwezig. Dit stelt de regisseurs in staat om deze regie ook daadwerkelijk uit te voeren.

Er valt te stellen dat voor de sturing binnen het netwerk, de deelgemeente en de stadsmarinier zowel gebruik maken van de instrumenten behorende tot network structuring (Klijn et.al., 1994) als game management (Klijn et.al., 1994). Game management vindt plaats wanneer de deelgemeente en de marinier de randvoorwaarden voor het toezichtmodel scheppen. Door het model aan te vragen bij de Stuurgroep Veilig, door het organiseren van overleggen en evaluaties en voornamelijk door de betrokken actoren te selecteren, komt het beleidsnetwerk van het toezichtmodel tot stand en krijgt het vorm en structuur. Game management komt vooral tot stand wanneer de deelgemeente en de marinier de verschillende actoren binnen het netwerk trachten te verenigen aan de hand van een gezamenlijke visie (instructiedocument, uitvoeringsdocument), met daarin de gezamenlijke algemene doelstelling, taakverdeling en regels binnen het model.

De NPM-sturingsinstrumenten van informatiesturing, outputsturing en frontlijnsturing (Hartman, et al., 2005) zijn waarneembaar bij het functioneren van de casus. Door een redelijke uitvoering van de informatiesturing wordt het functioneren van het model gekenmerkt door beleidsuitvoering gebaseerd op een redelijk volledige en actuele informatiebasis. Door een gebrek aan sturing door de deelgemeentelijke regisseur op basis van het inzetmodel en de prestatieafspraken is het model minder uitvoeringsgericht binnen haar functioneren.

De stadsmarinier onderneemt een groot aantal activiteiten binnen dit model. Zo heeft de marinier een leidende rol gespeeld bij het opzetten van de modellen en nog steeds grijpt de marinier naar de regie. Daarmee beïnvloedt de marinier en de bijbehorende activiteiten in sterke mate het functioneren van het toezichtmodel. Het element van frontlijnsturing is dan

ook duidelijk aanwezig en van invloed op het functioneren van het model. De frontlijnsturing (Hartman, et al., 2005) heeft geleid tot een functionerend model, maar bekneld ook een goede uitvoering van de huidige regierol.

6.4.5 Functioneren Toezichtmodel Zuidplein

De afzonderlijke elementen en onderdelen van het toezichtmodel van Zuidplein zijn besproken. Het totaalbeeld van het functioneren van de casus komt hier aan bod.

Bij het functioneren van het toezichtmodel Zuidplein wordt volledige uitvoering gegeven aan de formele regels van opbouw en werking van het Toezichtmodel (zie hoofdstuk 5). Het netwerk en haar functioneren wordt gestructureerd volgens de formele cyclus van het Toezichtmodel.

De doelen en middelen binnen het netwerk zijn niet conflicterend, maar vormen tezamen een meerwaarde. De wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot zaken als informatie, middelen en beleidsuitvoering dwingt actoren tot samenwerking. De relaties en verhoudingen tussen de actoren, die hierdoor ontstaan, zijn sinds de doorstart van het model constructief.

Het netwerk van het toezichtmodel wordt sindsdien dan ook overwegend positief beoordeeld. Ondanks dat een aantal verbeterpunten en kleinere negatieve elementen worden gesignaleerd door de veiligheidspartners, blijkt de positieve waardering de overhand te hebben. Actoren zien en belangrijke meerwaarde in de samenwerking, de gedeelde sense of urgency en de effecten van het toezichtmodel. Dit heeft een positief element op het functioneren van het netwerk, actoren zijn bereid om te blijven investeren en participeren binnen het toezichtmodel.

De uitvoering van de formele regierol van dit toezichtmodel kan in de praktijk niet volledig uitvoering gegeven worden. Door toedoen van de stadsmarinier functioneert de deelgemeente volgens het type van de uitvoeringsgerichte regisseur (Partners & Pröpper, 2004). De deelgemeente beschikt, door tussenkomst van de stadsmarinier, niet over het alleenrecht op de regierol. Voor het functioneren van het model brengt dit met zich mee dat de regie door beiden actoren wordt gevoerd. De regie komt versnipperd en niet eenduidig tot stand.

De gezamenlijke uitvoering van de regierol lijkt redelijk grondig te verlopen. De regiecomponenten (Partners & Pröpper, 2004) en bij behorende activiteiten worden allen redelijk volledig uitgevoerd door zowel de marinier als de wijkcoördinator van de deelgemeente. In tegenstelling tot de voorgaande periode, accepteren de actoren het regievoeren door de deelgemeente sinds de doorstart van het model. Dit beïnvloedt het functioneren omdat de regisseur in staat wordt gesteld om regie te voeren binnen het netwerk. De stadsmarinier heeft tijdens de gehele levensduur van het model weinig acceptatie laten zien voor de uitvoering van de gemeentelijke regierol. Dit uit zich in het feit dat de marinier de regierol naar zich toe trekt. Deze rol van de marinier wordt door de overige actoren, waaronder de deelgemeente, geaccepteerd. Dit stelt de marinier in staat regie en sturing uit te oefenen binnen het netwerk.

De prominente positie van de stadsmarinier is een opvallend element. De marinier is namelijk niet door de wijkcoördinator geselecteerd als (kern)partner binnen het model. De marinier is door centrale gemeente aangesteld (Stuurgroep Veilig) om te werk te gaan binnen de hotspots van de deelgemeente Delfshaven. Op deze manier is de stadsmarinier het netwerk van het Toezichtmodellen binnengetrepen. En dat de marinier een grote stempel drukt op het functioneren van het model mag inmiddels duidelijk zijn. Frontlijnsturing, als instrument van NPM-sturing, beïnvloedt dan ook in grote mate het functioneren van het toezichtmodel.

Ook het NPM instrument van informatiesturing verloopt redelijk goed, waardoor het model functioneert op basis van redelijke volledige en actuele informatie. De outputsturing vormt

geen leidend principe binnen het functioneren van het toezichtmodel. Het sturen op basis van het inzetmodel en de prestatieafspraken wordt niet strak en optimaal uitgevoerd door de deelgemeente. Het model is binnen haar functioneren niet optimaal op uitvoering gericht. Tenslotte is duidelijk geworden dat een uitgebreid arsenaal aan sturingsinstrumenten het functioneren van dit toezichtmodel op hoofdlijnen beïnvloedt. De sturingsinstrumenten die door de deelgemeentelijke regisseur en de stadsmarinier (regiecomponenten, game management, network structuring) worden aangewend, kenmerken het functioneren van het model met een uitgebreide regievoering en sturing tijdens het dagelijks functioneren en op hoofdlijnen en randvoorwaarden door beide actoren.

6.5 Kernkwaliteiten en Knelpunten binnen het functioneren van het Toezichtmodel

Nu de analyse op casusniveau beschreven is, is duidelijk hoe er binnen de verschillende casussen uitvoering aan het de formele methodiek van het Toezichtmodel gegeven wordt. Het functioneren van het Toezichtmodel op casusniveau is daarmee duidelijk geworden. Op basis van dit inzicht worden er in deze paragraaf uitspraken gedaan over het functioneren van Toezichtmodellen op algemeen niveau.

In deze paragraaf komen de kernkwaliteiten en de knelpunten met betrekking tot het functioneren van het model aan bod. Dit vormt het antwoord op de vijfde deelvraag.

Daarna wordt er tevens een aantal constatering besproken die zijn gebaseerd op informatie over het functioneren van een aantal modellen dat breder is dan de onderzoekscasus. Ook deze constatering die zijn opgedaan tijdens het onderzoek, zeggen iets over het functioneren van het Toezichtmodel en zijn om deze reden de moeite van het bespreken waard.

6.5.1 Kernkwaliteiten

Uit het bestuderen van een aantal representatieve casussen blijkt dat de kernkwaliteiten bij het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel zich met name voordoen op het gebied van samenwerking tussen actoren en de gedeelde sense of urgency die binnen het model ontstaat en gebruikt wordt om een effect op de veiligheids situatie te bereiken. Ook is de uitvoering van de methodiek van het Toezichtmodel lokaal maatwerk, waardoor het model kan aansluiten op de lokale onveiligheidsproblematiek en de lokale bestuurlijke situatie.

Uitvoering Toezichtmodel is lokaal maatwerk

Aan de methodiek van het Toezichtmodel, zoals beschreven in hoofdstuk 5, wordt door de deelgemeenten op zeer verschillende wijze uitvoering gegeven. Er zijn duidelijke verschillen in de specifieke uitvoering van het instrument van network structuring (Klijn, 1994) te vinden. Het gaat dan om verschillen in de selectie van betrokken actoren en de structuur van het netwerk. Ook zijn er verschillen in de status van het model binnen de overlegstructuur van de deelgemeente geconstateerd. De uitvoering van het Toezichtmodel is, gezien deze verschillen in uitvoering, lokaal maatwerk binnen de deelgemeente en afhankelijk van de onveiligheidsproblematiek binnen de hotspot.

De samenstelling van de betrokken actoren blijkt verschillend te zijn binnen de uitvoering van de casussen en ook het aantal actoren is verschillend. De selectie van actoren wordt veroorzaakt en bepaald door de aard en omvang van de onveiligheidsproblematiek binnen de hotspot. Daarnaast is gebleken dat de rol en betrokkenheid van de stadsmarinier binnen de verschillende modellen kan verschillen tussen een achtergrondpositie en een zeer betrokken regisseur en aanjager binnen het model. In de laatste variant is er sprake van een voor het functioneren bepalende frontlijnstuuder (Hartman, et.al., 2005).

De structuur van het netwerk (Klijn et al, 1992) wordt bepaald door de cyclus van het model. De mate waarin informele en formele regels de structuur van het netwerk bepalen verschilt enorm. Sommige modellen zijn meer gestructureerd aan de hand van informele contactmomenten (model Crooswijk), waar andere modellen functioneren aan de hand van de formele onderdelen van de cyclus (model Spangen en Zuidplein). Dit maakt dat de status van de modellen binnen de deelgemeentelijke overlegstructuur verschilt. Zo blijkt het Toezichtmodel (model Crooswijk) opgenomen te worden binnen de deelgemeentelijke overlegstructuur en daarmee haar status van plusmaatregel te verliezen. Binnen andere deelgemeenten is het Toezichtmodel een aanvullende en plusmaatregel doordat het een aparte status heeft binnen de overlegstructuur (model Spangen en Zuidplein).

Ook verschilt de indeling van activiteiten die plaats vinden tijdens de onderdelen van de cyclus van het model. Zo zou in het model van Crooswijk het inzetmodel tijdens de briefings bepaald worden, waar volgens de officiële indeling en bij de uitvoering van de modellen van Spangen en Zuidplein het inzetmodel tijdens het handhavingsoverleg tot stand komt

Daarnaast verschilt de frequentie van het handhavingsoverleg van eenmaal per week (model Spangen in sommige periodes) tot eenmaal per zes weken (model Crooswijk). De briefing heeft in sommige modellen een dagelijkse frequentie (model Zuidplein), waar in andere modellen eenmaal per week een briefing plaats vindt (model Crooswijk). Daarnaast is er een wisselende structuur van de briefing aangetroffen. Van een powerpoint presentatie met hotspots, personen en gewenste acties (model Zuidplein) tot mondelinge, informele gesprekken over de veiligheid in de wijk (model Crooswijk).

Deze verschillen in uitvoering van het formele model geven aan dat er ruimte bestaat voor aanpassingen van het formele model om het zo goed mogelijk op de lokale situatie aan te laten sluiten. Het Toezichtmodel is lokaal maatwerk, wat wordt gezien als een meerwaarde. Er bestaat binnen de toepassing en uitvoering van het formele model ruimte om het Toezichtmodel en aan te passen op de lokale situatie. Op deze wijze kunnen deelgemeenten en betrokken actoren de methodiek aanpassen naar gelang de onveiligheidsituatie in de hotspot en de lokale capaciteiten en mogelijkheden om het model zo optimaal mogelijk in te zetten.

Samenwerking leidt tot korte lijnen

Alhoewel de samenwerking binnen Toezichtmodellen wisselend gewaardeerd wordt, is de algemene constatering dat juist de samenwerking een meerwaarde is binnen het functioneren van het Toezichtmodel. De samenwerking leidt binnen alle modellen tot korte lijnen tussen organisaties. Dit is dan ook door vrijwel alle betrokken actoren bij de casussen omschreven als de grootste meerwaarde van het model. Waar de actoren in het netwerk voorheen langs elkaar heen werkten en niet op de hoogte waren van andermans activiteiten, middelen en informatie met betrekking tot de veiligheid, vindt er nu contact, afstemming en samenwerking plaats dankzij het Toezichtmodel. Deze korte lijnen zijn een meerwaarde voor het functioneren van het Toezichtmodel en de partijen daarbinnen. Maar ook is, naar aanleiding van de samenwerking binnen het model, waarneembaar dat actoren ook buiten het Toezichtmodel korte lijnen met elkaar onderhouden. Dit komt niet alleen de samenwerking binnen het Toezichtmodel ten goede, maar stimuleert ook de algemene lokale samenwerking met betrekking tot veiligheid.

Samenwerking is krachtenbundeling

Wanneer het aankomt op de relaties tussen de actoren, als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheid in het netwerk, zoals onder andere gesteld door Klijn et al. (1992), is er een meerwaarde van het Toezichtmodel duidelijk geworden. Door de afhankelijkheden (met betrekking tot zaken als middelen en capaciteit) binnen het netwerk van het Toezichtmodel

komen relaties en samenwerkingsverbanden tot stand. De meerwaarde van deze samenwerking ontstaat door zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de beschikbare informatie en middelen binnen het netwerk. Op deze wijze kan er tot een groter effect op de veiligheidssituatie gekomen worden, dan wanneer partijen alleen opereren. Door partijen, middelen en capaciteit samen te brengen en het handelen af te stemmen binnen het model, ontstaat er een krachtenbundeling die aangewend kan worden om de veiligheidsproblematiek in de hotspots tegen te gaan.

Gedeelde sense of urgency

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de Toezichtmodellen een gedeelde sense of urgency ontstaat, die een belangrijke meerwaarde binnen het functioneren van het Toezichtmodel vormt. Doordat de verschillende partijen elkaar treffen binnen het Toezichtmodel tijdens de briefing, het handhavingsoverleg en wanneer zij elkaar treffen in het gebied ontstaat er een gemeenschappelijk bewustzijn van de onveiligheidsproblematiek in de wijk. Daarbij ontstaat het bewustzijn dat een gezamenlijk optreden de juiste oplossing vormt voor de onveiligheidsproblemen. Actoren worden zich bewust van de noodzaak gezamenlijk op te treden. Daarbij biedt het Toezichtmodel een gemeenschappelijke zoekrichting. Het model vormt de gewaarwording van de gewenste gezamenlijke, integrale aanpak. Het model geeft gehoor aan de wens van de actoren tot gezamenlijke beleidsbepaling en uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Dit vormt een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van het Toezichtmodel omdat het de actoren stimuleert om te (blijven) investeren en participeren binnen het model. Doordat de gedeelde sense of urgency niet langdurig vastgehouden wordt, maakt het Toezichtmodel met haar tijdelijke status hier optimaal gebruik van.

6.5.2 Knelpunten

Uit het onderzoek blijkt dat de knelpunten bij het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel zich met name voordoen op het gebied van informatiesturing en de deelgemeentelijke regierol voordoen.

Beperkte mate van informatiesturing

Het NPM element van informatiesturing blijkt bij het functioneren van de Toezichtmodellen een aantal zwaktes te kennen. Er is gebleken dat het grootste knelpunt ligt bij de koppeling van de beleidsbepaling op strategisch niveau (inzetmodel) aan het operationele niveau van beleidsuitvoering. Concreet houdt dit in dat het inzetmodel, tot stand gekomen middels het handhavingsoverleg en op basis van actuele informatie van de veiligheidssituatie, niet duidelijk wordt doorvertaald naar de operationele instructie voor de uitvoerende diensten tijdens de briefings. Het Toezichtmodel verliest aan scherpte en kracht, doordat er minder scherp op de daadwerkelijke veiligheidsproblematiek ingespeeld wordt. De politie, die volgens de formele insteek van het model (zie hoofdstuk 5) verantwoordelijk is voor het voeren van de operationele regie middels de (de)briefings, verzaakt op dit punt van de informatiecycclus binnen het Toezichtmodel. Ook het feit dat doorgaans niet alle uitvoerende diensten bij de briefing aanschuiven, maakt dat de operationele informatie niet bij alle uitvoerders terecht komt. Bij het functioneren van het Toezichtmodel verloopt hierdoor de daadwerkelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid in de hotspot van het Toezichtmodel niet optimaal.

Daarnaast blijkt dat de informatiehuishouding binnen sommige modellen ad hoc en onvolledig is. Sfeerrapportages worden niet (op tijd) aangeleverd of structureel geanalyseerd ter bepaling van het inzetmodel. Er wordt in sommige modellen weinig tot geen aandacht besteed aan de analyse van de verzamelde informatie, waardoor het inzetmodel niet aansluit op de actuele informatie van de veiligheidssituatie binnen de gebiedsafbakening.

Deze zwaktes, gerelateerd aan het informatiemodel, maken dat het Toezichtmodel niet (altijd) scherp kan handelen op basis van actuele, structurele, volledige informatie. Logischerwijs heeft dit nadelige gevolgen voor het effect van de beleidsuitvoering door het model. Het Toezichtmodel functioneert niet op basis van optimale informatiesturing.

Beperkte vormen van outputsturing

Het NPM element van outputsturing manifesteert zich binnen de Toezichtmodellen middels prestatie-afspraken tussen deelgemeente en partners en middels de sturing op de actiepunten en speerpunten vastgelegd in het inzetmodel. De outputsturing aan de hand van prestatie-afspraken is binnen de Toezichtmodellen aanwezig, er is binnen alle modellen sprake van prestatie-afspraken tussen deelgemeente en een aantal partners. Echter, het gaat hier om een beperkte mate van outputsturing omdat de deelgemeente niet actief stuurt op basis van deze afspraken door geen consequenties aan de mate van uitvoering van de afspraken te verbinden. Uit observaties blijkt dat de partners niet aangesproken of gecontroleerd worden op het uitvoeren van de prestatie-afspraken.

Daarnaast is het inzetmodel ook aan te merken als een vorm van outputsturing. Uit de analyses van de casussen valt te constateren dat ook op basis van deze speerpunten en actiepunten voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid in mindere mate wordt gemonitord en gestuurd door de deelgemeente.

Als totaalbeeld kan er worden geconstateerd dat outputsturing in beperkte mate aanwezig is binnen de Toezichtmodellen. Bij het functioneren van de Toezichtmodellen ontbreekt het aan actie- en uitvoeringsgerichtheid. Dit vormt een knelpunt voor het functioneren van een instrument als het Toezichtmodel dat outputsturing in de vorm van verbetering van de actuele veiligheidssituatie als grootste doel en bestaansrecht kenmerkt

Versnipperde regievoering

Het regietype voor de deelgemeente komt volgens de formele opbouw van het Toezichtmodel overeen met beheergerichte regisseur (Partners & Pröpper, 2004). Echter, de deelgemeente blijkt niet in alle modellen in staat om het type zodanig tot uitvoering te brengen. Door een andere actor in het netwerk, de stadsmarinier, is de deelgemeente niet altijd in staat om haar beleid zelfstandig te bepalen.

De deelgemeente heeft in de praktijk niet het alleenrecht op de regierol. De deelgemeente is volgens de formele opbouw (zie hoofdstuk 5) belast met de regierol bij de uitvoering van het Toezichtmodel, al is in de praktijk gebleken dat vooral in de beginjaren deze rol door de stadsmarinier is uitgevoerd. Echter, nu de deelgemeente officieel de regiefunctie weer in handen heeft, blijkt de stadsmarinier deze rol nog steeds naar zich toe te trekken binnen sommige modellen (oorspronkelijke pilots) of blijven partners binnen het model de marinier aankijken wanneer het op sturing en regie aankomt. De duidelijk aanwezige frontlijnsturing (Hartman, et.al., 2005) die de stadsmarinier uitoefent binnen het model, veroorzaakt dat de er door twee verschillende actoren regie wordt gevoerd binnen het netwerk. De deelgemeente en de stadsmarinier delen de regierol en de bijbehorende sturingsinstrumenten. Dit zorgt binnen het functioneren van het Toezichtmodel voor onduidelijkheid bij de veiligheidspartners over van wie men de regie kan verwachten.

Het 'eigenaarschap' van de regierol binnen het Toezichtmodel is door deze situatie onduidelijk en maakt dat zowel stadsmarinier als de deelgemeente niet de gehele regie naar zich toe trekt. Voor het functioneren van het Toezichtmodel betekent dit dat het functionerende model aan structurele, eenduidige en volledige regie en overzicht ontbreekt.

6.5.3 *Breder dan casus*

Tijdens het onderzoek is er ook informatie opgedaan over het functioneren van officiële modellen die niet tot de casusselectie behoren en over het functioneren van meerdere niet-officiële Toezichtmodellen. Er is een aantal constatering met betrekking tot het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel de moeite waard te vermelden.

Wildgroei Toezichtmodellen: doel & omvang.

Geen van de gestarte Toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam sinds de pilotronde van 2003, is beëindigd. Dit is een opvallende constatering. Zeker gezien het feit dat de modellen de status kennen van een tijdelijke plus-maatregel om de veiligheid in de hotspots te verbeteren middels toezicht en handhaving (zie hoofdstuk 5).

Er is een duidelijke uitbreiding van doelen binnen het Toezichtmodel waarneembaar. In de loop der tijd zijn er naast de onveiligheidsproblematiek van hotspot veel onderwerpen bijgekomen waarvoor men een integrale aanpak middels het Toezichtmodel ook noodzakelijk acht. Het Toezichtmodel gaat zich op steeds meer (veiligheids)elementen richten. Soms wordt het oorspronkelijke doel (onveiligheidsproblematiek in een bepaalde hotspot) van het model zelfs door nieuwe doelen (model Spangen) en minder heftige problematiek vervangen.

Kortom, de modellen lijden aan ‘verwildering’ met betrekking tot het doel en de omvang. Want vaak is naast doeluitbreiding en –verschuiving ook te zien dat het gebied waar het Toezichtmodel actief is steeds meer wordt uitgebreid in de loop der tijd.

Wildgroei Toezichtmodellen: aantal.

Daarnaast blijkt er binnen de verschillende deelgemeenten van Rotterdam een wens naar werken volgens de methodiek van het Toezichtmodel te bestaan. Er blijken in de praktijk veel soortgelijke vormen van toezicht en handhaving opgestart te worden. Naast de 7 officiële Toezichtmodellen die zijn goedgekeurd door de stedelijke Stuurgroep Veilig, zijn er nog velerlei integrale samenwerkingsverbanden gericht op veiligheid gestart onder de naam ‘Toezichtmodel’. Sommigen in nauwe navolging van de formele werkwijze (zie hoofdstuk 5), anderen hebben meer eigen invulling gegeven aan de inrichting het ‘Toezichtmodel’. Deze initiatieven en samenwerkingsverbanden zijn niet aangevraagd bij de Stuurgroep Veilig en daarom geen officiële Toezichtmodellen te noemen.

Draagvlak voor methodiek Toezichtmodel groot

De reden voor de populariteit van de Toezichtmodellen ligt in de door de actoren veronderstelde positieve effecten op de samenwerking. Uit interviews en gesprekken blijkt het Toezichtmodel volgens betrokkenen een zeer positief effect op de samenwerking onder de veiligheidspartners te hebben. Dit hangt samen met de kernkwaliteiten. Dit vooronderstelde positieve effect lijkt vaak de reden te zijn voor deelgemeenten om een Toezichtmodel in het leven te roepen. Ook blijkt dit vaak de reden te zijn om Toezichtmodellen in stand te houden wanneer de oorspronkelijke problematiek reeds beheersbaar lijkt te zijn. Hieruit blijkt dat het draagvlak voor werken volgens de methodiek van het model groot is binnen de verschillende deelgemeenten van Rotterdam.

Analyse algemene ontwikkelingen

Deze algemene ontwikkelingen met betrekking tot de Toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam geven aan dat het model aan haar status en doel voorbij is geschoten. Een instrument voor het veiligheidsbeleid met de status van tijdelijke plus-maatregel is verworden tot een langdurig gebruikte, stadsbrede methodiek gericht op meerdere zaken dan slechts onveiligheids-problematiek.

Deze ontwikkeling zegt iets over de samenwerking binnen de Rotterdamse deelgemeenten op het gebied van veiligheid. Deelgemeenten lijken het Toezichtmodel, naast beheersing van (veiligheids)problematiek, vooral ook aan te grijpen om de samenwerking tussen de veiligheidspartners op wijkniveau te verbeteren en tot integrale samenwerking te komen. Op dit punt gaat het mis. Het Toezichtmodel is een middel om het veiligheidsbeleid in een hotspot uit te voeren en geen middel ter verbetering of intensivering van de samenwerking van de lokale veiligheidspartners. Het model schiet op deze wijze aan haar doel voorbij en verliest daarmee haar kracht. De kracht van het Toezichtmodel lijkt namelijk te liggen in de status van tijdelijke plusmaatregel in combinatie met de gedeelde sense of urgency (kernkwaliteit). Wanneer het model stadsbreed wordt uitgerold is de kans groot dat het aan sense of urgency inboet doordat het wordt opgenomen in de reguliere veiligheidsoverleggen binnen de deelgemeente. Hierdoor verliest het model aan actiegerichtheid en daadkracht.

Ook het feit dat het Toezichtmodel bij deze stadsbrede uitrol een langdurige maatregel wordt, maakt dat actoren minder inzet kunnen of willen leveren voor het model. Veiligheidspartners lijken minder bereid te zijn actief deel te nemen naarmate de problematiek binnen het gebied is afgenomen en / of het model al een langere tijd in werking is.

Deze consequenties met betrekking tot de algemene constatering nemen tegelijkertijd niet weg dat er sprake is van positieve effecten bij het functioneren van de modellen. Ondanks dat het model bij het functioneren aan haar doel en status voorbij gaat, ontstaan er korte lijnen tussen veiligheidspartners en maakt men gebruik van de krachtenbundeling en de tijdelijke gedeelde sense of urgency. Het functioneren van het Toezichtmodel leidt aan wildgroei en neveneffecten, maar brengt desalniettemin positieve effecten op de samenwerking en de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid met zich mee. Actoren profiteren na eventuele beëindiging van een model en buiten de het functioneren van een Toezichtmodel om van de positieve effecten op de samenwerking en beleidsuitvoering, zij profiteren van de kernkwaliteiten. Al mogen deze positieve effecten niet de reden zijn ter invoering van het model, dat is de ernstige onveiligheidsproblematiek in de hotspot. Dan schiet het model aan haar doel voorbij.

Concluderend deel

Hoofdstuk 7: Conclusie

7.1 Conclusie

Sinds 2001 wordt de veiligheid in Rotterdam systematisch aangepakt middels de Vijfjarenactieprogramma's. Deze programma's worden gekenmerkt door een lokale focus en een lokale verantwoordelijkheid, waarbij samenwerking en integraliteit hoog in het vaandel staan. Het Toezichtmodel is een gewaarwording van deze insteek van de veiligheidsaanpak. Het vormt een aanvullend instrument op wijkniveau ter tijdelijke intensivering van toezicht en handhaving binnen een hotspot. Het model kent daarbij de status van een tijdelijke plusmaatregel als aanvulling op de Wijkveiligheidsaanpak.

De uitvoering van dit instrument is onderzocht aan de hand van een aantal theorieën die het functioneren van het Toezichtmodel raken. Omdat het Toezichtmodel een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren beslaat die gezamenlijk afstemmen om tot beleidsbepaling en uitvoering te komen, is de netwerktheorie (van den Heuvel, 2006; Klijn, 1994; Klijn & Tijsman, 1992; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1994; Koppenjan, Bruin & Kickert, 1993) gebruikt. Daarnaast liggen de sturingsconcepten van New Public Management (NPM) (Koppenjan & Klijn; Lane, 2000; Osborne & Gaebler, 1992; Hartman & Tops, 2006) en lokale verantwoordelijkheid ten grondslag aan het Rotterdams veiligheidsbeleid. Om de sturingsrelaties binnen dit netwerk duidelijk te maken zijn de theorie van Partners en Pröpper (2004) over gemeentelijke regie en de inzichten van NPM aangegrepen. De inzichten van gemeentelijke regie geven aan hoe de deelgemeente opereert en stuurt binnen het Toezichtmodel. De NPM elementen geven de overige sturingsrelaties, gekenmerkt door onder andere prestatie-afspraken en frontlijnsturing (Hartman et.al., 2005) binnen het model weer. Deze voor het functioneren van het Toezichtmodel relevante theoretische elementen werden samengevoegd in een analysemodel waarmee de bestuurlijke werkelijkheid wordt geanalyseerd.

Om de uitvoering en werking van het Toezichtmodel in de bestuurlijke praktijk te onderzoeken, is inzicht in de werking en formele opbouw van het model noodzakelijk. Het Toezichtmodel is opgebouwd uit een aantal onderdelen. Te verstaan het informatiemodel, het handhavingsoverleg, het inzetmodel en de briefing. Kort samengevat houdt de werking van het model in dat de betrokken actoren in het handhavingsoverleg op basis van gemeenschappelijke en actuele informatie (informatiemodel) overleggen over de reeds uitgevoerde en de komende activiteiten met betrekking tot de veiligheid. Hier wordt de eerder bepaalde inzet geëvalueerd en de toekomstige inzet van mensen en middelen bepaald (inzetmodel). Het inzetmodel dat voortkomt uit dit handhavingsoverleg wordt tot concrete acties omgezet middels de briefings voor de uitvoerende diensten. Nu deze actoren weer actief zijn binnen het gebied doen zij opnieuw informatie op die vastgelegd wordt binnen het informatiemodel en is de cyclus van het Toezichtmodel rond. Het handhavingsoverleg wordt gestuurd door de deelgemeenten en de briefings vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie.

De uitvoering van deze formele opbouw en werking van de methodiek van het Toezichtmodel wordt op casusniveau gekenmerkt door een aantal elementen. De empirische structuur van het netwerk van het Toezichtmodel bestaat uit een groep wederzijds afhankelijke actoren. Binnen het netwerk is sprake van kernpartners die zowel op structureel niveau als op operationeel niveau actief zijn binnen het model. Daarnaast zijn er ook actoren op slechts een van beide niveaus actief. De selectie en omvang van deze groep actoren is afhankelijk van de

onveiligheidsproblematiek. De actoren binnen het netwerk hebben zich gecommitteerd aan een algemeen doel van veiligheidsverbetering in een bepaald gebied. Vaak blijken zij ook een aanverwant en specifiek doel te ontleen aan de algemene doelstelling. Om de doelstelling te kunnen bereiken zijn de actoren binnen het netwerk van het model van elkaar afhankelijk voor informatie, middelen en beleidsuitvoering. Dit brengt relaties met zich mee. Daarbij blijkt dat de dienst Stadstoezicht in alle modellen een van de meest afhankelijke actoren binnen het netwerk vormt. Dit vanwege het feit dat de dienst over weinig middelen (met doorzettingsmacht) beschikt. De stadsmarinier en sommige andere actoren vormen zelfstandiger actoren binnen het netwerk. Binnen dit netwerk heeft de wijkcoördinator van de deelgemeente een regierol die tot uiting komt aan de hand van regie- en sturingsactiviteiten. De stadsmarinier die als enige onafhankelijke actor binnen het model functioneert, blijkt deze activiteiten binnen een groot aantal modellen aan de hand van frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005) (gedeeltelijk) naar zich toe te trekken. Zowel de wijkcoördinator als de stadsmarinier beschikken over diverse (sturings)instrumenten om tot regie en sturing te komen. Het gaat dan om regiecomponenten (Partners en Pröpper, 2004) network structuring (Klijn et.al., 1994), game management (Klijn et.al., 1994) en NMP instrumenten zoals frontlijnsturing (Hartman et.al, 2005). Het scheppen van de randvoorwaarden (network structuring) voor het model is daarvan het meest gebruikte en bepalende voor het functioneren van het model op hoofdlijnen. De structuur van het netwerk wordt bepaald aan de hand van formele en informele regels die voornamelijk betrekking hebben op de handhavingsoverleggen en de briefings, die de belangrijkste contactmomenten uit de cyclus van het Toezichtmodel vormen.

Op basis van de inzichten van het functioneren van de Toezichtmodellen op casusniveau kan er een aantal kernkwaliteiten en knelpunten worden onderscheiden met betrekking tot de uitvoering en werking van het Toezichtmodel in de praktijk.

Als kernkwaliteiten kwamen een aantal elementen van de integrale samenwerking van het Toezichtmodel naar voren. Aan de uitvoering van de methodiek van het Toezichtmodel wordt door de verschillende deelgemeenten anders uitvoering wordt gegeven. Er zijn duidelijke verschillen in de selectie van betrokken actoren, de structuur van het netwerk en de status van het model binnen de overlegstructuur van de deelgemeente geconstateerd (network structuring, Klijn, 1994). Het Toezichtmodel is, gezien deze verschillen in uitvoering, lokaal maatwerk binnen de deelgemeente en afhankelijk van de onveiligheidsproblematiek binnen de hotspot. Dit vormt een kwaliteit vanwege het feit dat de methodiek van het Toezichtmodel aangepast kan worden naar gelang de onveiligheids situatie in de hotspot en de lokale capaciteiten en mogelijkheden om het model zo optimaal mogelijk in te zetten.

Andere kwaliteiten zijn dat de samenwerking binnen het Toezichtmodel die leidt tot een krachtenbundeling van middelen, informatie en organisaties die samen een groter effect op de veiligheidssituatie kunnen bewerkstelligen. Daarnaast levert het model zowel binnen als buiten de grenzen van het netwerk korte lijnen tussen (veiligheids)organisaties op, die voorheen niet bestonden. Ook is het genereren en het gebruik maken van de gedeelde sense of urgency binnen het netwerk van het Toezichtmodel te omschrijven als een kernkwaliteit binnen de uitvoering en werking van het model.

Knelpunten vormen gebreken bij de informatiesturing, die maken dat het Toezichtmodel niet functioneert op basis van actuele en volledige informatie over de veiligheidssituatie. Daarnaast vormt de versnipperde uitvoering van de regierol door zowel de deelgemeente als stadsmarinier een knelpunt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de deelgemeente niet het alleenrecht op de regierol heeft door toedoen van de stadsmarinier en bijbehorende frontlijnsturing (Hartman et.al., 2005) binnen het netwerk. Het 'eigenaarschap' van de regierol binnen het Toezichtmodel is door deze situatie onduidelijk en maakt dat zowel

stadsmarinier als de deelgemeente niet de gehele regie naar zich toe trekt. Hierdoor mist het functionerende Toezichtmodel aan structurele, eenduidige en volledige regie en overzicht. Ook kan er worden geconstateerd dat outputsturing in beperkte mate aanwezig is binnen de Toezichtmodellen. Het model is in haar functioneren niet optimaal gericht op de beleidsuitvoering in de hotspot. Dit vormt een knelpunt voor een instrument als het Toezichtmodel dat outputsturing in de vorm van beleidsuitvoering ter verbetering van de actuele veiligheidssituatie als grootste doel en bestaansrecht kenmerkt.

Naast deze kernkwaliteiten en knelpunten is een aantal algemene constatering, op basis van meerdere (officiële) modellen dan de casus, van belang voor een uitspraak over het functioneren van het Toezichtmodel. Het Toezichtmodel leidt aan verwildering op het gebied van doel en aantal. Dit in combinatie met een groot draagvlak bij de Rotterdamse deelgemeenten voor werken volgens de methodiek vanwege de vooronderstelde positieve effecten op de samenwerking en relaties tussen actoren. Deze algemene ontwikkelingen met betrekking tot de Toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam geven aan dat het model in de uitvoering aan haar status en doel voorbij is geschoten. Een instrument voor het veiligheidsbeleid met de status van tijdelijke plus-maatregel is verworpen tot een langdurig gebruikte, stadsbrede methodiek gericht op meerdere zaken dan slechts onveiligheidsproblematiek.

Deze ontwikkeling zegt iets over de samenwerking binnen de Rotterdamse deelgemeenten op het gebied van wijkveiligheid. Er is een duidelijke wens naar meer integrale samenwerking op lokaal niveau. Ook maakt deze ontwikkeling dat het model aan haar kunnen voorbijschiet. Bij de stadsbrede uitrol van de methodiek wordt er niet optimaal gebruik gemaakt van de gedeelde sense of urgency en het tijdelijke karakter van de methodiek die maximale bereidheid en inzet van actoren genereert. Het functionerende Toezichtmodel leidt aan wildgroei en neveneffecten, maar brengt desalniettemin positieve effecten op de samenwerking en de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid met zich mee. Deze kernkwaliteiten die zich met name voordoen in de beginperiodes van een Toezichtmodel, zijn een langdurige meerwaarde voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid binnen en buiten het Toezichtmodel. Al mogen deze positieve effect niet de reden zijn ter invoering van het model, dat is de ernstige onveiligheidsproblematiek in de hotspot.

Nu het antwoord op de centrale vraag; *Hoe functioneert het Toezichtmodel?*

Het totaalbeeld van het functioneren van de methodiek van het Toezichtmodel is die van een model dat haar kracht put uit een bundeling van krachten en middelen en uit samenwerking via korte lijnen tussen actoren. Daarbij ontstaat een gedeelde sense of urgency die het functioneren van het model stimuleert. Het model vormt lokaal maatwerk dat aansluit bij de veiligheidssituatie in de hotspot en (bestuurlijke) capaciteit en mogelijkheden van de betrokken actoren. Daarbij belemmert een aantal gebreken bij de informatiesturing, een matige outputsturing en onduidelijkheid over het (alleen)recht van de regierol een volledig goed functionerend Toezicht model.

Op algemeen niveau en op basis van meer (officiële) modellen dan de casusselectie kan tevens een conclusie worden getrokken. Het Toezichtmodel als instrument voor het veiligheidsbeleid met de status van tijdelijke plus-maatregel is bij de uitvoering verworpen tot een langdurig gebruikte, stadsbrede methodiek gericht op meerdere zaken dan slechts onveiligheids-problematiek.

7.2 Aanbevelingen

Gezien de onderzoeksresultaten, zijn er een aantal aanbevelingen opgesteld. Een aantal zaken wordt aanbevolen om het functioneren van de Toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam te verbeteren. De aanbevelingen vromen aangrijpingspunten ter verbetering van de uitvoering van het Toezichtmodel.

- *Toename informatiesturing*

Het informatiemodel binnen het Toezichtmodel verdient meer aandacht bij het functioneren. Het belangrijkste knelpunt van de koppeling tussen strategische inzet en operationele uitvoering kan worden verholpen door de verantwoordelijkheid voor de doorvertaling van het inzetmodel naar de briefing volledig bij de politie neer te leggen. De politie is in operationele zin niet alleen verantwoordelijk voor het houden van de briefing, maar ook voor de doorvertaling van de informatie en het inzetmodel vanuit het handhavingsoverleg.

Daarnaast dient de regisseur binnen het model de actoren te controleren op het tijdig aanleveren van de informatie. Tevens dient de regisseur ervoor zorg te dragen dat de informatie tijdens het handhavingsoverleg wordt geanalyseerd ten behoeve van de bepaling van het inzetmodel. Het element van informatiesturing (NPM) komt op deze wijze meer tot zijn recht in de vorm van handelen op basis van actuele, structurele en volledige informatie. Vanuit de NPM gedachte wordt er dan zowel effectiever gewerkt als meer effect bereikt op de veiligheidssituatie middels een goede uitvoering van informatiesturing.

- *Eenduidige regievoering*

Het formele model schrijft voor dat de deelgemeente de regie voert. Deze regierol binnen het formele Toezichtmodel is te omschrijven als de beheergerichte regisseur (Partners en Pröpper, 2004). In de praktijk van het netwerk voeren zowel de deelgemeente als de stadsmarinier regie, wat tot versnippering en onvolledigheid van de regievoering leidt.

Om de regie binnen het model eenduidig en volledig tot zijn recht te laten komen, wordt aanbevolen om de stadsmarinier meer als vangnet te laten fungeren als het op de regievoering aankomt. Tot nu toe is de deelgemeente vaak niet in de volledige gelegenheid gesteld om de regierol uit te oefenen doordat de marinier bij voorbaat al de regierol naar zich toe trekt. De deelgemeente dient in staat gesteld te worden om volledige regie te voeren. De voorkeur gaat hierbij uit naar de deelgemeente gezien haar formele regisseursrol binnen het model en haar verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid.

De stadsmarinier, die in geen van de modellen tot de partnersselectie behoort, dient slechts op te treden wanneer de deelgemeente er niet in slaagt goede regie te voeren of resultaten te boeken middels het Toezichtmodel. Op deze manier blijft het instrument van frontlijnsturing (Hartman et. al., 2005) door de Stadsmarinier aangewend, zoals bedoeld. De stadsmarinier wordt door de centrale stad ingesteld om het Toezichtmodel alleen en zelfstandig te regisseren, wanneer is gebleken dat de deelgemeente zelf hier niet toe in staat is.

Op deze wijze wordt er eenduidige regie, door een enkele partner gevoerd. Zijnde de deelgemeente of eventueel de stadsmarinier. Er is er een regisseur met overzicht over het gehele model die volledige regie kan voeren.

- *Meer outputsturing*

Het doel en bestaansrecht van het Toezichtmodel is outputsturing in de vorm van verbetering van de actuele veiligheidssituatie. Volgens de NPM gedachte dient het model zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden tot outputsturing. Concreet betekent dit dat de prestatie-afspraken en het inzetmodel een leidende rol dienen in te nemen bij het dagelijks functioneren van het Toezichtmodel. Tijdens het handhavingsoverleg en andere contactmomenten dienen actoren, in het bijzonder de wijkcoördinator, elkaar aan te spreken op uitvoering van de prestatie-afspraken en de uitvoering van de actiepunten van het inzetmodel. Om de outputsturing kracht bij te zetten, dient de deelgemeente consequenties aan het al dan niet nakomen van prestatie-afspraken te verbinden.

- *Toezichtmodel handhaven als tijdelijke plusmaatregel*

Het Toezichtmodel dient slechts ingezet te worden zoals oorspronkelijk bedoeld, als tijdelijke plusmaatregel. Op deze wijze wordt er maximaal gebruik gemaakt van de gedeelde sense of urgency die de Toezichtmodellen kenmerkt. Veiligheidspartners zijn eerder bereid om tijdelijk hun krachten te bundelen om het veiligheidsbeleid uit te voeren wanneer daar een duidelijke aanleiding in de vorm van zichtbare, ernstige onveiligheidsproblematiek ligt. Hierin ligt de kracht van het Toezichtmodel. Vraaggericht en integraal werken in een afgebakend gebied op tijdelijke basis totdat de problematiek weer beheersbaar is en met normale mankracht afgehandeld kan worden. De status van een tijdelijke plusmaatregel voor ernstige problematiek maakt dat veiligheidspartners zich eerder zullen en kunnen committeren in de vorm van inzet en mankracht. Zo wordt voorkomen dat het Toezichtmodel ingebed wordt in de (gemeentelijke) overleggen en aan sense of urgency, inzet en dus aan kracht en effectiviteit moet inboeten.

Deze lijn brengt concreet met zich mee dat er bestaande Toezichtmodellen beëindigd zullen moeten worden en dat de toekomstige modellen kritischer beoordeeld moeten worden. Wanneer blijkt dat de problematiek in de hotspot beheersbaar is, dient het model afgebouwd en beëindigd te worden. Er kan weer worden overgeschakeld op de normale middelen om het veiligheidsbeleid uit te voeren.

Deze aanbeveling gaat niet voorbij aan het feit dat het Toezichtmodel een langduriger positief (neven)effect op samenwerking tussen de veiligheidspartners heeft. Ook na afloop van een model blijven de korte lijnen tussen de veiligheidspartners bestaan, deze zijn immer gelegd en geliefd. Dit komt ten goede aan de gehele veiligheidsaanpak op lokaal niveau. Het Toezichtmodel geeft de samenwerking een impuls en gemeenschappelijke richting, waarvan na beëindiging van het model nog steeds geprofiteerd kan worden. Al mag dit positieve effect niet de reden zijn ter invoering van het model, dat is de ernstige onveiligheidsproblematiek in de hotspot.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2005). *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid.*(KST85578). 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Andersson Elffers Felix & Programma Bureau Veilig. (2001). *Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma.* Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Andersson Elffers Felix. (2005). Beheerplan Toezichtmodellen. Ongepubliceerd manuscript.
- Andersson Elffers Felix. (2005). Convenant Informatie uitwisseling t. b.v. Handhavingsoverleg en Briefings. Ongepubliceerd Manuscript.
- Andersson Elffers Felix. (2006). Toezicht en Handhaving. Stand van zaken en beheer. Ongepubliceerd manuscript.
- Bosch, M. (2006). Werkplan Toezichtmodel Overdrachtsperiode. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Charlois, (2003). Uitvoeringsdocument Toezichtmodel Zuidplein. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Charlois (2004). Instructiedocument Toezichtmodel Zuidplein. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Charlois (2007). Doorstartdocument Toezichtmodel Zuidplein. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Delfshaven (2003). Uitvoeringsdocument Toezichtmodel Spangen. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Delfshaven (2004). Instructiedocument Toezichtmodel Spangen. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2006). Toezichtmodel Crooswijk. Ongepubliceerd manuscript.
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2007). Verslag bijeenkomst tussenevaluatie Toezichtmodel Crooswijk. Ongepubliceerd manuscript.
- Directie Veiligheid. (2006). [Notitie Toezichtmodel.]. Ongepubliceerde ruwe gegevens.
- Directie Veiligheid. (2006). Plan van Aanpak Toezichtmodel. Ongepubliceerd manuscript.
- Directie Veiligheid (2006). Presentatie Toezicht en handhaving Clusteroverleg Wijken. Ongepubliceerd manuscript.
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad.* Rotterdam: Veenman.

- Heuvel van den, J. H. J. (2005). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hufen, J.A.M & Ringeling, A.B. (Reds.). (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Hupe, P.L. & Klijn, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam, Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep bestuurskunde.
- Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1997) *Public Management and Network Management: An Overview*. (NIG working papers no.97-1). Enschede: Nederlands Institute of government.
- Klijn, E. H. & Teisman. G.R. (1992). *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Klijn, E. H. (1994). *Policy Networks, an overview: Theoretical background and main characteristics of the policy network approach*. Leiden: Rijksuniversiteit, Rotterdam: Erasmus universiteit, Vakgroep bestuurskunde.
- Klijn, E. H., J. F. M. Koppenjan & Termeer, C.J.A.M. (1994). *Managing networks in the public sector. A theoretical study of management strategies in policy networks*. Leiden: Rijksuniversiteit, Rotterdam: Erasmus universiteit, Vakgroep bestuurskunde.
- Koppenjan, J. F. M., Bruin de, J. A. & Kickert, W.J.M. (Reds.). (1993). *Netwerkmanagement in het openbaarbestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's Gravenhage., VUGA Uitgeverij B.V.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Lane, J. E. (2000). *New public management*. Routledge: London.
- Lynn Jr, E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York, Routledge.
- Marks, P, Sluis van, A, & Baaij, N. (2006). *Afspraak is afspraak. Leren omgaan met prestatiegestuurde aanpak van wijkveiligheid*. *Bestuurskunde*, 3, 91-101.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren. (200611)*. Den Haag: BZK, Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen
- Minoqu, M., Polidano, C. & Hulme, D. (Reds.). (1998). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Plume.

Partners & Präper. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Auteur.

Programmabureau Veilig. (2001). *Versterking veiligheid Rotterdam. Vijfjarenactieprogramma 2001-2005.*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Programmabureau Veilig. (2003). *Pilots Toezicht en Handhaving*. Ongepubliceerd manuscript.

Programmabureau Veilig. (2005). *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. Het wijkveiligheidsactieprogramma*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Programmabureau Veilig. (2006). *Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.

Robson, C. (2002). *Real World Research*, Oxford: Blackwell Publishing.

Seinpost Adviesbureau. (2003). *Evaluatie Toezichtmodel*. Spangen, Boulevard Zuid en Zuidplein 'laag'. Ongepubliceerd manuscript.

Tops, P. & J. v. Ostaaijen (2006). *De knop moet om. Kroniek van de Rotterdamse aanpak in het veiligheidsbeleid 2001-2006*. Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Ongepubliceerd manuscript.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.

Verbeek, J. & J. Haagsma (2006). [Memo Toezichtmodellen T. Quadts aan H. Andersson. Rotterdam]. Ongepubliceerde ruwe gegevens.

Digitale bronnen:

www.aderyn.nl

www.googlemaps.nl

www.rotterdam.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Format interviews

Introductie

Welke onveiligheidsproblematiek was de reden voor oprichting van het Toezichtmodel?

Kunt u wat vertellen over het functioneren van het TM in tijdens de afgelopen 3 jaren?

Wat is uw eigen doel binnen het TM?

Wat is uw rol met betrekking tot het Toezichtmodel?

Over welke middelen beschikt u om dit doel te bereiken?

Hoe geeft u invulling aan (regie)rol? Welke activiteiten / instrumenten?

In hoeverre bent u daarin afhankelijk van andere partijen?

Hoe waardeert u de samenwerking met andere partners?

Heeft u de indruk dat andere partners de regierol van de gemeente accepteren?

Welke elementen van het Toezichtmodel functioneren goed?

Welke elementen van het Toezichtmodel functioneren minder goed?

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

Beschikt u over voldoende mandaat om de aard en omvang van de inzet van uw organisatie te bepalen en de werkwijze van de organisatie toe te spitsen op de situatie in het gebied?

Is er sprake van outputafspraken / prestatie-afspraken met betrekking tot uw organisatie en andere deelnemers binnen het Toezichtmodel?

Op welke manier wordt er informatie uitgewisseld? (sfeerrapportages) Hoe beoordeelt u de kwaliteit van informatie uitwisseling?

Wie is er verantwoordelijk voor de analyse van de informatie?

Is er sprake van een koppeling tussen de afspraken en acties tot stand gekomen tijdens het handhavingsoverleg en de briefings?

Hoe ziet u de rol van de stadsmarinier binnen het Toezichtmodel?

Bijlage 2: Indicatorenschema

| Theoretisch Element | Karakterisering | Belangrijkste Indicatoren |
|---|---|--|
| Participerende actoren in beleidsnetwerk & onderlinge verhouding (Van de Heuvel, 2005) | Betrokken actoren bij het desbetreffende TM | -Actoren opgenomen in convenant -Aanwezigheid HHO -Aanwezigheid Briefing |
| | Individuele doelstelling actoren binnen TM | -Doelstelling beschreven in visiedocumenten actoren -Vraag tijdens interview / gesprekken |
| | Verdeling middelen binnen TM | -Beschrijving (verdeling) van middelen en samenwerkingsafspraken in visiedocument TM en verbeterplan TM -Vraag tijdens interview / gesprekken -Punt ter observatie |
| | Afhankelijkheden binnen TM | |
| Structuur beleidsnetwerk (Klijn en Teisman, 1992) | Regels binnen TM Middelen binnen TM | -Formele regels en middelen volgens visiedocument TM -Informeel regels als punt ter observatie. -Vraag naar middelen tijdens interviews / gesprekken |
| Sturing in netwerken (Klijn, 1994) | Network Structuring | -Observatie, Visiedocument: Nagaan of de de bijbehorende sturingsinstrumenten gehanteerd: *verandering teweeg brengen in de relaties tussen actoren, *de bronnendistributie binnen het netwerk veranderen, *de regels veranderen en normen, waarden en opvattingen van actoren binnen het beleidsnetwerk. |
| | Game Management | -Observatie, Visiedocument: Nagaan of de bijbehorende sturingsinstrumenten gehanteerd: *het selectief activeren van bepaalde actoren, *het mobiliseren van bepaalde bronnen, *strategische anticipatie op de bestaande regels *het creëren van |

| | | |
|--|--|---|
| | | compromissen tussen de verschillende percepties van actoren gezamenlijke beeldvorming faciliteren |
| Regiecomponenten (Partners en Pröpper 2004) | Overzicht situatie | -Observatie, Interview: *Nagaan of de deelgemeente actoren bevraagd op relevante informatie. |
| | Verantwoording over geheel afleggen. | -Observatie, Interview: *Nagaan of de deelgemeente verantwoordelijkheid neemt voor resultaten van alle activiteiten die actoren onder zijn regie binnen TM uitvoeren? |
| | Gemeenschappelijke lijnen uitzetten | -Verantwoordelijke voor visiedocument en verbeterplan TM -Observatie, Interview: *Nagaan of deelgemeente toezicht houdt op voortgang beleidsproces en indien nodig bijstuurt. *Nagaan of deelgemeente visievorming rond een beleidskoers voor het TM stimuleert. * Nagaan of Deelgemeente problemen thematiseert als gevolg van strijdige doelen of belangen van actoren. |
| | Organiseren van samenwerking | -Observatie, Interview: * Nagaan of deelgemeente actoren mobiliseert en enthousiasmeert om bij te dragen aan TM * Nagaan of deelgemeenten actoren aan elkaar koppelt (bv. door doelvervlochtening) *Nagaan of deelgemeente toezicht houdt op inzet en inbreng van actoren en ook op de resultaten van het samenwerken. Teven of de regisseur de actoren hier op aanspreekt. |
| Regietype (Partners en Pröpper 2004) | Beheersingsgerichte regisseur Uitvoeringsgerichte regisseur Visionaire regisseur | *Nagaan of de deelgemeente doorzettingsmacht en eigen scriptie beleidskader tot haar beschikking heeft ter |

| | | |
|--|--|--|
| | Faciliterende regisseur | uitvoering regierol. -Afspraken over regie opgenomen in visiedocument TM -Interviews, observaties. |
| Sturingsinstrumenten (Hupe en Klijn, 1997) | Eenzijdige instrumenten | -Instrumenten volgens visiedocument TM -Observaties, interviews: * Nagaan of regisseur regels of instructies van bovenaf oplegt. Hiërarchische sturing. |
| | Meerzijdige instrumenten | -Instrumenten volgens visiedocument TM -Observaties, interviews: *Nagaan of regisseur overeenstemming sluit met aan te sturen actor(en). |
| | Juridische instrumenten | -Instrumenten volgens visiedocument TM -Observaties, interviews: *Nagaan of regisseur gebruik maakt van wettelijke verboden / geboden, convenanten of contracten. |
| | Economische instrumenten | -Instrumenten volgens visiedocument TM -Observaties, interviews: *Nagaan of regisseur gebruik maakt van subsidieverschaffing, boetes of output-afspraken. |
| | Communicatieve instrumenten | -Instrumenten volgens visiedocument TM -Observaties, interviews: *Nagaan of regisseur gebruik maakt van voorlichting of onderhandelingen (afspraken over doelstellingen) |
| Acceptatie regierol door actoren binnen TM | Mate waarin actoren deelgemeente als regisseur accepteren. | Afspraken over regierol in visiedocument TM en convenant. -Observatie / interview: *Nagaan in welke mate en tempo actoren afspraken met en opdrachten van regisseur uitvoeren. |
| Informatiesturing | Informatieverzameling en – analyse TM. | -EVlogger -Sfeerrapportages -Stroomlijnen |

| | | |
|---|---|--|
| Outputsturing | Resultaatgerichtheid | -Prestatie-afspraken in documenten TM. -Interview: *Navragen naar prestatie-afspraken. |
| Frontlijnsturing (Hartman, Tops, 2005) | Activiteiten binnen TM van de stadsmarinier | -Observaties, Interviews: *Nagaan welke (sturings)activiteiten Stadsmariniers uitvoeren binnen TM |

Bijlage 3: Checklist Toezichtmodel

Checklist T&H-model

Er wordt voldaan aan de eisen van het Convenant Informatie-uitwisseling:

Verklaringen omtrent Gedrag van medewerkers zijn overlegd

Verklaringen omtrent de geheimhoudingsplicht zijn ondertekend

Verstreekte informatie wordt tijdig vernietigd

Deelnemers hebben een verklaring getekend waarin zij het convenant onderschrijven en volledige naleving toezeggen

Er is een Handhavingsoverleg, waarin alle in het gebied actieve toezichthoudende - en handhavende instanties vertegenwoordigd zijn.

De vertegenwoordigers van de betreffende instanties in het Handhavingsoverleg hebben mandaat om namens hun organisatie:

te beslissen over aard en omvang van de inzet (wie, waar, wanneer en omvang)

om de werkwijze en optreden toe te spitsen op de situatie in het T&H-gebied

Er is minimaal 1 keer in de week een briefing. Aan deze briefing wordt deelgenomen door de uitvoerende medewerkers van de in het gebied actieve toezichthoudende - en handhavende instanties

Er is voor het T&H-gebied een door de Stuurgroep Veilig vastgesteld Wijkveiligheidsactieprogramma. In het Wijkveiligheidsactieprogramma is de veiligheidsaanpak met behulp van Toezicht en Handhaving uitgewerkt.

De participanten nemen actief deel aan het informatiemodel:

bevindingen systematisch vastgelegd, volgens voorgeschreven minimum specificaties datum en tijd

straat en huisnummer (of specifieke locatie)

hoofd en subdelict

ondernomen actie

informatie over dader(s)

geregistreerde gegevens worden periodiek uitgewisseld

er is een computer voor registratie met een mailvoorziening en internetaansluiting (ADSL of vergelijkbaar)

Het Handhavingsoverleg wordt voorgezeten / geregisseerd door een vertegenwoordiger van de deelgemeente

De Briefing wordt voorbereid door de politie aan de hand van eigen informatie en ervaringen, afspraken in het Handhavingsoverleg en informatie uit het Informatiemodel. De politie verzorgt de noodzakelijke instructies en aanwijzingen voor de werkwijze en het optreden van de medewerkers van de participanten.

Door participanten worden afgesproken acties voortvarend uitgevoerd.

Positie van het Handhavingsoverleg t.o.v. ander overleg binnen de deelgemeente is duidelijk afgebakend. Overlap tussen verschillende overlevormen is voorkomen.

Het visiedocument ten aanzien van Toezicht en Handhaving wordt door alle participanten onderschreven.

Participanten werken actief mee aan evaluatie en audits vanuit het PbV.

Participanten werken actief mee aan het beschrijven van best-practices en de uitwisseling daarvan met andere T&H-gebieden.

Voor het T&H-gebied zijn vastgesteld:
een bejegeningprofiel
inzet-afspraken conform het inzetmodel
samenwerkingsafspraken
flankerende maatregelen

Aanwijzing tot T&H-gebied geschiedt door de Burgemeester na bespreking in de Stuurgroep Veilig. Een daartoe strekkend verzoek wordt besproken in het BJO en vervolgens ingediend door de deelgemeente. In dit verzoek wordt de noodzaak van aanwijzing tot T&H-gebied toegelicht. Het Hoofd PbV geeft een adviseert de Stuurgroep Veilig.

Bron: Andersson Elffers Felix. (2006). Toezicht en Handhaving. Stand van zaken en beheer. Ongepubliceerd manuscript.

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

Toezichtmodel Crooswijk

Christelle Keizer, Wijkcoördinator Crooswijk, Deelgemeente Kralingen Crooswijk

DirkJan Grootenboer, Fietsteam politie, Crooswijk.

Errol Cordy, Stadsmarinier, Kralingen-Crooswijk

Rolf Folkersma, Stadstoezicht, Gebiedsmanager Kralingen-Crooswijk

Toezichtmodel Spangen

Best Verboom, Stadstoezicht, Gebiedsmanager Delfshaven

Fattouch El Kaddouri, Wijkcoördinator Spangen, Deelgemeente Delfshaven

Jan Burg, Wijkteamchef politie Spangen.

Jur Verbeek, Stadsmarinier Delfshaven

Peter Kalksma, Coördinator Meldpunt Overlast, Deelgemeente Delfshaven

Pim de Wit, Stadstoezicht Delfshaven

Ralfs Bormans, Accounthouder Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam

Toezichtmodel Zuidplein

Dick Peeks, Politieteam Zuidplein

Eiso Broersma, Gebiedsmanager sociale veiligheid, RET

Klaas Notenboom, Veiligheidscoördinator, Deelgemeente Charlois

Marjoleine van Doorn, Stadsmarinier Centrum en Zuidplein

Piet van Namen, Wijkcoördinator, Deelgemeente Charlois

Rick Verheijen, Gebiedsmanager Charlois, Stadstoezicht

Simon Nap, Trigion, Gebiedsmanager.