

Tussen horizontale- en verticale wijzen van sturing

Een onderzoek naar lerende praktijken bij het interventieteam van
deelgemeente Delfshaven



Scriptie Bestuurskunde
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Wladimir Maaskant 182928
Scriptiebegeleiders:
Dr. Arie van Sluis
Dr. Peter Marks
Augustus 2007

Voorwoord

In 2005 ben ik werkzaam geweest als administratief medewerker bij de deelgemeente Delfshaven in Rotterdam. Mijn werkzaamheden vonden plaats binnen de afdeling Toezicht en Handhaving (de voormalige afdeling Openbare Orde en Veiligheid). Binnen deze afdeling kwam ik in aanraking met het Meldpunt (Drugs) Overlast Delfshaven en het “interventieteam” van de deelgemeente Delfshaven, genaamd Samenwerking Op Maat (SOM). Dit interventieteam en de interventieteams van enkele andere Rotterdamse deelgemeenten vormen een van de vele initiatieven die de gemeente Rotterdam en de Rotterdamse deelgemeenten de laatste jaren nemen om de beleidsuitvoering en het organiserend vermogen te vergroten.

Studenten Bestuurskunde, oude stijl, ronden hun studie af door het schrijven van een doctoraal scriptie. De materie waarmee ik in aanraking kwam binnen de afdeling Toezicht en Handhaving, met name het interventieteam, leek mij uitermate interessant voor het schrijven van een afstudeerscriptie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling	4
1.1. Inleiding	5
1.2. Interventieteams	5
1.3. Lerende praktijken	6
1.4. Probleemstelling.....	6
1.5. Toelichting	6
1.6. Onderzoeksmateriaal.....	7
1.7. Opbouw van de scriptie.....	7
Hoofdstuk 2. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid.....	8
2.1. De politiek-bestuurlijke omgeving in Rotterdam.....	8
2.2.1. De aanpak.....	10
2.2.2. Het eerste vijfjarenactieprogramma	10
2.2.3. De resultaten van het eerste vijfjarenactieprogramma	10
2.3. Het tweede vijfjarenactieprogramma	11
2.4. De veiligheidsindex.....	12
2.5. Stadsmariniers	13
2.6. Interventieteams	15
2.7. Verwarring	16
2.8. Conclusie.....	16
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader	17
3.1. Inleiding: leren van uitvoeringsprocessen.....	17
3.2.1. Werken in de frontlijn	17
3.2.2. Verschil tussen frontlijn- en beleidssturing.....	18
3.3.1. Sturingsmechanismen	19
3.3.2. Management of competing values	21
3.4.1. De verticale politieke traditie	22
3.4.2. De horizontale politieke traditie.....	23
3.4.3. Gevaren van een eenzijdige benadering: de verticale benadering	23
3.4.4. Gevaren van een eenzijdige benadering: de horizontale benadering	24
3.5. Een probleemgerichte benadering.....	25
3.6. Management of competing values door lerende praktijken	25
3.7. Lerende praktijken: tien criteria	27
3.8. Lerende praktijken: hindernissen	28
3.9. Een geïntegreerd perspectief	28
3.10. Conclusie.....	29
Hoofdstuk 4. Operationalisatie en methode van aanpak	31
4.1. Aanpak onderzoek.....	31
4.2. Casusselectie, de ontwikkeling van SOM.....	31
4.3. Documentenanalyse	31
4.4. Aanpak interviews.....	32
4.5. Observatie en participatie.....	32
4.6. Kenmerken van de theoretische analyseniveau's in de praktijk	33
Hoofdstuk 5. De ontwikkeling van SOM.....	37
5.1. De oprichting van SOM	37
5.2.1. Bevindingen in 2002	37
5.2.2. Casus	38
5.2.3. Knelpunten	38
5.3.1. SOM in 2003: nieuwe werkmethoden.....	38
5.3.2. Meer bezochte panden en veranderende problematiek	39
5.4.1. Toename van aangetroffen problemen.....	40

5.4.2. Kleine huiseigenaren veroorzaken veel overlast.....	40
5.5.1. Het stedelijke hennep-team en de SOM+ aanpak.....	41
5.5.2. Knelpunten.....	41
5.6. Samengaan van SOM en het Meldpunt Overlast Delfshaven	42
5.7. SOM in 2007.....	42
5.8. Conclusie.....	42
Hoofdstuk 6. SOM tussen verticale en horizontale sturing	43
6.1. Sturingsmechanismen	43
6.2. Verticale politieke traditie/beleidssturing: politieke invloed	46
6.3. Horizontale politieke sturing/ frontlijnsturing: contact tussen de partners	49
6.4. Lerende praktijken: overleg	53
6.5. Conclusie.....	58
Hoofdstuk 7. Kansen en bedreigingen.....	59
7.1. Sturingsmechanismen: nadruk op sturing op personen.....	59
7.2. de verticale politieke traditie/beleidssturing: niet dominant aanwezig	59
7.3. Sterke aanwezigheid van horizontale invloeden/frontlijnsturing.....	61
7.4. Aanwezigheid van lerende praktijken.....	61
7.5. Spanning tussen frontlijn- en beleidssturing is goed gecultiveerd	64
7.6. Kansen en bedreigingen voor lerende praktijken.....	66
7.7. Conclusie.....	68
Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen	70
8.1. Samenvatting: het interventieteam tussen beleids- en frontlijnsturing	70
8.2. Conclusies	71
8.3. Aanbevelingen	72
Literatuurlijst	75
Bijlagen.....	78

Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling

1.1. Inleiding

In het nieuwe vijfjarenactieprogramma (Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven) van de gemeente Rotterdam voor de periode van 2006-2010 staat de veiligheidsaanpak van de gemeente Rotterdam centraal. Het doel van dit programma is beheersing van de Rotterdamse veiligheidsproblematiek in 2010. De Rotterdamse veiligheidsaanpak bestaat uit een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. De gemeente pakt onveilige wijken aan in het kader van de gebiedsgerichte aanpak. De middelen die hiervoor gebruikt worden zijn toezicht, optreden, handhaving, beheer en onderhoud en investeren in mensen en huizen. In het kader van de persoonsgerichte aanpak worden belangrijke dadergroepen aangepakt zoals verslaafden, criminele en overlastgevende jongeren, geweldplegers en criminele illegalen.

De gemeente Rotterdam werkt in de veiligheidsaanpak nauw samen met de deelgemeenten. Alle deelgemeenten werken op basis van afspraken, beschreven in wijkveiligheids- actieprogramma's, aan verbetering van veiligheid in de Rotterdamse wijken. In de wijkveiligheids- actieprogramma's staat concreet beschreven hoe onveiligheid wordt aangepakt. Dit gebeurt door strikte handhaving en toezicht, consequent onderhoud en beheer en sociale en fysieke investeringen. Een kenmerk van de Rotterdamse veiligheidsaanpak is dat veiligheid en leefbaarheid tezamen worden aangepakt. Hiertoe zijn intensieve samenwerkingsverbanden gecreëerd tussen gemeentelijke diensten, het Openbaar Ministerie, de politie, woningcorporaties, welzijns- en hulpverleningsorganisaties en ondernemers. Volgens de gemeente Rotterdam is de wijkveiligheidsaanpak een succes. Op één wijk na is in alle Rotterdamse wijken de veiligheid de afgelopen jaren verbeterd (Gemeente Rotterdam, 2006).

1.2. Interventieteams

Een van de methoden die de gemeente Rotterdam en haar deelgemeenten hanteren om de wijkveiligheid te vergroten is het gebruik van zogenaamde interventieteams. Interventieteams pakken (vermeende) problemen in huizen, achter de voordeur aan. Hiermee wordt beoogd een einde te maken aan verborgen problematiek achter de voordeur. Dit heeft ook gevolgen voor de mate van hinder en overlast op straten die mede hierdoor weer toonbaar en veilig worden. Het gaat echter niet alleen om repressie. De interventieteams in Rotterdam beogen ook sociale misstanden op te lossen en sociale omstandigheden te verbeteren. Dit in de overtuiging dat leefbaarheid en veiligheid alleen voor langere tijd verbeterd kunnen worden wanneer sprake is van een geïntegreerde aanpak. Een ander kenmerk van deze geïntegreerde aanpak is dat de interventieteams uitgaan van de geconstateerde problemen en daarvoor zo snel mogelijk een oplossing proberen te verzinnen met de middelen die voor handen zijn. Vanuit één team worden dan zo veel mogelijk problemen aangepakt met behulp van daarvoor beschikbare instanties. Dit is een voordeel voor de burger die behoefte heeft aan hulpverlening. Deze zou anders makkelijk de weg kwijt kunnen raken in het woud van bestaande hulpverleningsregelingen.

Het werken met interventieteams in de gemeente Rotterdam is in de praktijk ontstaan vanuit het streven concrete oplossingen te vinden voor concrete problemen. Met deze interventiemethodiek die zich nog steeds ontwikkelt kan onveiligheid in de Rotterdamse wijken efficiënt worden aangepakt (Gemeente Rotterdam, 2006). Een goed voorbeeld van een interventieteam wordt gevormd door het interventieteam in de deelgemeente Delfshaven. Dit team bestaat uit medewerkers van het project Samenwerking Op Maat, oftewel SOM. SOM is sinds februari 2002 actief (Deelgemeente Delfshaven, 2003) in Delfshaven, heeft een eigen aanpak ontwikkeld en heeft al veel ervaring opgebouwd. SOM vormt hierdoor een uitstekend studieobject voor diegenen die geïnteresseerd zijn in interventieteams, veiligheidsproblematiek, lerende praktijken en een lerende overheid.

1.3. Lerende praktijken

Het werk van SOM past in het gedachtegoed van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat pleit voor een lerende overheid (WRR, 2006). De WRR is van mening dat complexe maatschappelijke problemen zoals de veiligheidsproblematiek alleen succesvol benaderd kunnen worden wanneer sprake is van een lerende overheid, in de vorm van lerende praktijken.

Lerende praktijken zijn situaties waarin met elkaar samenwerkende overheidsorganisaties op straatniveau actief zijn en ervaren leren van hetgeen in de praktijk aangetroffen wordt. De opgedane kennis en ervaring wordt vervolgens gebruikt om tot betere uitvoeringspraktijken en aanpassingen in beleid en wetgeving te komen. Dit gebeurt in een soort *bottum-up*-sturing. Spanning ontstaat wanneer deze vorm van sturen botst met de traditionele *top-down*-sturingsmethode waar veel overheidsorganen mee werken. Beide sturingsmethoden hebben voor- en nadelen en in lerende praktijken wordt de spanning tussen beide methoden zo productief mogelijk gebruikt om van te leren. Op deze wijze wordt tot kennis en inzicht gekomen die meehelpen complexe veiligheidsproblematiek aan te pakken.

1.4. Probleemstelling

De doelstelling van deze scriptie is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop geleerd wordt van praktijkervaringen door SOM en wat de kansen en bedreigingen zijn voor deze leerervaringen. De vraagstelling is als volgt geformuleerd.

Hoe verhouden sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing zich tot elkaar in het interventieteam van Delfshaven en welke kansen en bedreigingen voor lerende praktijken zijn hier het gevolg van?

De volgende deelvragen zijn opgesteld.

1. Wat houdt het Rotterdamse veiligheidsbeleid in en wat is hierin de positie van interventieteams?
2. Wat zijn lerende praktijken en hoe behoren sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing zich tot elkaar te verhouden om tot lerende praktijken te komen?
3. Welke leerprocessen hebben plaatsgevonden tijdens de ontwikkeling van het interventieteam?
4. In welke vorm komen sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing en lerende praktijken voor in het interventieteam?
5. Welke kansen en bedreigingen voor lerende praktijken zijn te onderscheiden voor het interventieteam?

1.5. Toelichting

Om de vraagstelling te beantwoorden is gebruik gemaakt van vier theoretische analyseniveaus die met elkaar geïntegreerd zijn, namelijk sturingsmechanismen, de verticale politieke traditie/beleidssturing, de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en lerende praktijken. Hierbij is niet zozeer sprake van een model waarmee harde uitspraken gedaan kunnen worden als wel een benaderingswijze waarmee het functioneren van het interventieteam bestudeerd kan worden en algemene uitspraken gedaan kunnen worden. Voor het empirisch onderzoek zijn documenten doorgenomen, interviews afgenomen en praktijkobservaties bij het interventieteam gedaan. Vervolgens zijn met behulp van de theorie de resultaten van het empirisch onderzoek gebruikt om leerprocessen weer te geven en de vorm die sturingsmechanismen, de verticale politieke traditie/beleidssturing, de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en lerende praktijken aannemen binnen het interventieteam. Aan de hand hiervan zijn kansen en bedreigingen weergegeven voor lerende praktijken. Als laatste volgen de aanbevelingen.

1.6. Onderzoeksmateriaal

Literatuur en documenten zijn verkregen vanuit de universiteitsbibliotheek, de gemeente Rotterdam, deelgemeente Delfshaven en het internet. Het bestaat uit boeken, rapporten, interne publicaties en artikelen. Met behulp van in literatuur beschikbare theorie is een theoretisch kader samengesteld waarmee het handelen van het interventieteam in Delfshaven geanalyseerd kan worden. De interviews, samengesteld op basis van het theoretisch kader en de probleemstelling, zijn gehouden met vertegenwoordigers van het interventieteam in Delfshaven en andere partijen die betrokken zijn bij het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Voor de interviews is gebruik gemaakt van een checklist. Deze staat in de bijlagen vermeld. Praktijkobservaties van de handelingen van het interventieteam op kantoor zijn gedaan tijdens werkzaamheden voor het Meldpunt Overlast Delfshaven. Acties van het interventieteam op straat en in panden zijn een enkele keer geobserveerd na toestemming.

1.7. Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk 1 is een inleiding gegeven over het veiligheidsbeleid in Rotterdam en wordt de probleemstelling van de scriptie weergegeven.

In hoofdstuk 2 wordt het Rotterdamse veiligheidsbeleid beschreven, uitgelegd wat interventieteams zijn en waarom in deelgemeente Delfshaven een interventieteam is ingezet

In hoofdstuk 3 staat het theoretisch kader beschreven. Hierin staat beschreven hoe sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing zich tot elkaar dienen te verhouden om tot lerende praktijken te komen en wat lerende praktijken zijn.

Hoofdstuk 4 behandelt de operationalisatie en de methode van aanpak. Hierin wordt een verband gelegd tussen de theorie enerzijds en de interviews, documentenonderzoek en praktijkobservaties anderzijds.

In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van een documentenanalyse beschreven op welke wijze het interventieteam zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld en welke leerprocessen hebben plaatsgevonden.

In hoofdstuk 6 staan de resultaten van de interviews en de praktijkobservaties beschreven. Hiermee wordt duidelijk in welke vorm sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing en lerende praktijken voorkomen in het interventieteam.

In hoofdstuk 7 staat beschreven welke kansen en bedreigingen voor lerende praktijken te onderscheiden zijn voor het interventieteam.

In hoofdstuk 8 staan de conclusies en de aanbevelingen.

Vervolgens volgen de literatuurlijst en de bijlagen.

Hoofdstuk 2. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid

2.1. De politiek-bestuurlijke omgeving in Rotterdam

De gemeente Rotterdam wordt door drie organen bestuurd. Het eerste bestuursorgaan is de gemeenteraad. Deze is volgens de grondwet het hoofd van de gemeente en heeft als taken het zijn van volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller (Derksen en Schaap, 2004). Het tweede orgaan vormen de door de gemeenteraad gekozen wethouders en het derde orgaan wordt gevormd door de burgemeester die voorzitter is van de gemeenteraad en gekozen is door de Kroon. In Rotterdam wordt het dagelijks bestuur gevormd door het college van Burgemeester en Wethouders. Elke vier jaar wordt een nieuwe gemeenteraad met vijfenveertig zetels gekozen door de bevolking van Rotterdam. Rotterdam kent deelgemeenten. Het centrale gemeentebestuur richt zich voornamelijk op de hoofdlijnen en de samenhang van het beleid. De deelgemeenten richten hun aandacht op zaken op buurt- en wijkniveau. Ook de deelgemeenten kennen deelgemeenteraden en een dagelijks bestuur bestaande uit een voorzitter en deelgemeentewethouders. In Rotterdam zijn elf deelgemeenten, een wijkraad in Pernis en een Adviesraad in het centrum (www.rotterdam.nl 2007a).

In 2002 kwam Leefbaar Rotterdam (LR), opgericht door wijlen Pim Fortuyn, de gemeenteraad in met 17 zetels. Een van de belangrijkste redenen waarom LR zoveel zetels kon winnen was de nadruk op veiligheidsproblematiek in Rotterdam in het verkiezingsprogramma. Deze nadruk op veiligheid was tot nu toe door geen enkele politieke partij gelegd. LR leverde een wethouder Veilig. LR pleitte voor een harde aanpak, voor *zero tolerance*. In de periode van 2002-2006 is de repressieve kant van het Rotterdamse veiligheidsbeleid versterkt. Over het geheel genomen is ook opnieuw nagedacht over de samenhang van activiteiten van de overheid in een grote stad. Deze activiteiten behoren zo te zijn verbonden dat mensen op een prettige en veilige wijze samen kunnen wonen. Repressie is in deze visie gekoppeld aan preventie en zorg. Dit uit zich in het volgende (Van Ostaaijen en Tops, 2007: 23, 24).

- Een verschuiving in het denken over het recht van sociale uitkeringen naar een situatie waarin sociale uitkeringen genoten kunnen worden indien voldaan is aan een tegenoverstaande verplichting.
- Een verschuiving in het denken in termen van zelfbeschikking naar een situatie waarin meer dwang gegeven wordt om anders te gaan leven. Dit is niet alleen voor de desbetreffende persoon beter maar zorgt ook voor minder overlast.
- Verslaving wordt niet gezien als een door persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden veroorzaakte omstandigheid maar meer als een ziekte. Hierdoor verandert de behandeling van verslaafden en de houding tegenover deze mensen.
- Het hebben van toegang tot ‘achter de voordeur’. Dit wordt niet perse gezien als een aantasting van de privacy van burgers maar meer als een methode van de overheid om sterk en sociaal te zijn. Ongeoorloofd geachte praktijken als huiselijk geweld kunnen hiermee bestreden worden.

Meer nadruk op uitvoering

Het nieuwe perspectief op veiligheidsproblematiek heeft gevolgen gehad voor de ambtelijke organisatie in de gemeente Rotterdam. Er werd onder het college waar LR een onderdeel van was, meer nadruk gegeven aan uitvoering. De grotere nadruk op uitvoering komt tot uiting door de volgende punten in het Rotterdamse veiligheidsbeleid (Van Ostaaijen en Tops, 2007: 25,26).

- De strategie van strenge regeltoepassing en normhandhaving. Kenmerkende punten zijn strakke regelhandhaving, passende straffen, meer toezicht via camera's en toezichthouders en strengere

controle.

- Het gebruik van een methodische aanpak. Meer dan voorheen worden bepaalde initiatieven op een systematische wijze uitgewerkt.
- De grote nadruk op prestatiebesturing. Zowel het OM, de politie als de gemeente proberen de doelen te bereiken die door het college zijn geformuleerd. Deze doelen zijn geformuleerd als *targets* die bij veiligheidsbeleid betrokken partijen proberen te behalen.
- De ontwikkeling van netwerken. Veiligheidsproblematiek in de grote steden is complex en om deze effectief te kunnen benaderen is samenwerking nodig tussen verschillende organisaties. Deze samenwerking krijgt vorm in netwerken. Het voordeel hiervan is dat maatwerk geleverd kan worden. Maatwerk is makkelijker omdat vergeleken met een organisatie die min of meer zelfstandig opereert, meerdere organisaties tezamen meer combinaties van oplossingen kunnen bieden. Een mogelijk nadeel van netwerken is dat het kan onttaarden in eindeloze vergaderingen zonder dat daadwerkelijk tot beslissingen gekomen wordt.
- De grote concentratie op personen. Bewust wordt ruimte gegeven aan personen die in staat zijn effectieve uitvoeringsprocessen te organiseren.

In 2006 is het college zonder LR samengesteld daar LR aangaf onder geen beding met de PvdA een coalitie te vormen. Thema's als veiligheid en uitvoeringsgerichtheid zijn echter wel opgenomen in het programma van het nieuwe College van B&W (Van Ostaaijen en Tops, 2007).

De Stuurgroep Veilig

De stedelijke regie voor veiligheid valt onder de Stuurgroep Veilig. De Stuurgroep Veilig is hierbij ook verantwoordelijk voor de deelgemeente overstijgende problemen en rapporteert aan het College van B&W dat vervolgens besluiten voorlegt aan de gemeenteraad. De Stuurgroep Veilig bestaat uit vertegenwoordigers van meerdere organisaties en diensten en opereert op het hoogste gemeentelijke niveau. Dit omdat de organisatie van veiligheid in Rotterdam door de gehele gemeentelijke organisatie heenloopt. De Stuurgroep Veilig bestaat uit de burgemeester, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur Veiligheid (www.rotterdamveilig.nl 2007a). De Stuurgroep doet de volgende zaken (Gemeente Rotterdam, 2001: 72).

- Het stelt stedelijke kaders door het opstellen van de kaderbrief veiligheid
- Het toetst de wijkveiligheidsplannen aan het stedelijk kader en adviseert aan het College van B&W
- Het toetst de plannen aan stedelijke thema's
- Het monitort de uitvoering op basis van rapportages

De Stuurgroep ontvangt elke vier maanden van de Directie Veiligheid rapportages over de veiligheid in de verschillende wijken. De Directie Veiligheid bestaat sinds 1 juli 2006 en is een samenvoeging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) met het voormalige Programmabureau Veilig (PbV). Het vormt ambtelijk gezien een belangrijk onderdeel van het veiligheidsbeleid in Rotterdam. Het begint, stimuleert en coördineert pogingen de veiligheid in Rotterdam te verbeteren. Tevens adviseert de Directie Veiligheid het College van B&W. Met partners als de deelgemeenten, politie, het Openbaar Ministerie en de gemeentelijke diensten wordt intensief samengewerkt (www.rotterdamveilig.nl 2007b).

2.2.1. De aanpak

De Rotterdamse veiligheidsaanpak bestaat uit een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. De gebiedsgerichte aanpak is gericht op het verbeteren van de veiligheid in de wijken en dan met name de onveilige wijken. Dit door toezicht, interventie en handhaving. Maar ook door beheer en onderhoud en sociaal en fysiek investeren. De politie en het Openbaar Ministerie hebben de persoonsgerichte aanpak als een van hun topprioriteiten. Deze aanpak is gericht op de belangrijkste dadergroepen: criminele en overlastgevende jongeren, overlastgevende verslaafden, geweldplegers en criminele illegalen. Personen uit deze groepen worden zoveel mogelijk geplaatst in een persoonlijke aanpak die bestaat uit strafrechtelijke maatregelen en maatregelen gericht op maatschappelijke integratie (Gemeente Rotterdam, 2005: 5). Concrete plannen zijn uitgewerkt in wijkveiligheidsactieprogramma's, de deelgemeenten functioneren als regiehouders in deze programma's. De deelgemeenten krijgen hierbij ondersteuning in de vorm van veiligheidscoördinatoren die operationeel sturing geven aan de aanpak van de wijkveiligheid en verschillende diensten. Ondersteuning wordt gegeven in de vorm van de voormalige gemeentelijke projectgroep Veilig dat nu onderdeel van de Directie Veiligheid is. De Directie Veiligheid coördineert het vijfjarenplan (Gemeente Rotterdam, 2001: 20).

2.2.2. Het eerste vijfjarenactieprogramma

De afgelopen jaren heeft de gemeente Rotterdam ervaring opgedaan met het eerste vijfjaren actieprogramma, Versterking Veiligheid Rotterdam, dat de periode van 2001 tot en met 2005 bestreek. In dit eerste document staat beschreven dat de gemeente Rotterdam veiligheid als topprioriteit beschouwt. In 2006 moesten overlast en criminaliteit zichtbaar zijn teruggedrongen en moesten bewoners, ondernemers en bezoekers zich weer veilig voelen. Om dit te bereiken zijn destijds 18 concrete targets geformuleerd in het collegeprogramma. De nadruk lag hierbij op de meest onveilige wijken en de meest overlastgevende en criminele personen. In 2006 mochten er geen onveilige wijken meer zijn, moest het centraal station weer veilig zijn en moesten de meest overlastgevende en criminele jongeren en overlastgevende verslaafden zijn opgenomen in een persoonsgerichte aanpak. De tippelzone op de Keileweg moest gesloten zijn. Malafide huiseigenaren, drugspannen, overlastgevende horeca- en seksinrichtingen en coffeeshops moesten systematisch worden aangepakt. Ook moest Rotterdam zichtbaar schoner en heler zijn. Het college van B&W heeft voor deze taak meer dan 100 miljoen Euro extra uitgetrokken voor veiligheid (Gemeente Rotterdam, 2005: 5).

2.2.3. De resultaten van het eerste vijfjarenactieprogramma

In samenwerking met de politie het Openbaar Ministerie, gemeentelijke diensten, ondernemers, woningcorporaties, welzijns- en hulpverleningsorganisaties wordt de veiligheid in verschillende wijken aangepakt. De aanpak is in de periode van 2001 tot en met 2005 succesvol te noemen, in 61 van de 62 wijken is de veiligheid verbeterd. Het aantal wijken dat als onveilig is bestempeld is teruggebracht van 8 in 2001 naar 1 in 2004. Bovendien is het Centraal Station niet langer onveilig. De intensivering van toezicht en handhaving heeft effect gehad. Overlastgevende drugspannen, seks- en horeca-inrichtingen en coffeeshops worden harder aangepakt en een groot aantal hennepkwekerijen is opgerold. De stad is ook schoner geworden en de straten verkeren in betere conditie door de invoering van het wijk servicemodel van de gemeentelijke vuilophaaldienst, de Roteb, en de straat voor straataanpak van Gemeentewerken Rotterdam. De laatste houdt zich bezig met de fysieke infrastructuur in de stad. In de zogenaamde *hotspots* wordt een integrale aanpak gehanteerd om problemen op het fysieke en sociale vlak en overlast en criminaliteit te bestrijden die zich in deze straten concentreren. In een persoonsgerichte aanpak zijn 755 verslaafden opgenomen. Drugsoverlast concentreert zich van oudsher in de deelgemeenten Centrum, Charlois en Delfshaven. In deze deelgemeenten is de drugsoverlast zichtbaar afgenomen. De tippelzone op de Keileweg, waar een drugsscene was die veel overlast gaf, is inmiddels gesloten. Hiermee is een belangrijke bron van overlast weggenomen. De verslaafde vrouwen die tippelden over de Keileweg zijn opgenomen in speciale trajecten en opvangpanden. Ook overlastgevende jongeren zijn aangepakt, in 2004 zijn 1000 overlastgevende en criminele jongeren opgenomen in een traject dat hen uiteindelijk weer moet

integreeren in de maatschappij. Criminele illegalen worden zoveel mogelijk vervolgd en het land uitgezet. In 2004 was 69% van de illegalen die zijn aangepakt van de straat af, 28 van hen zijn het land uitgezet. Politie en justitie hebben geweldplegers aangepakt, hierbij richtten zij zich op het zo groot mogelijk maken van de pakkans van geweldplegers. In 2004 zijn 7.462 verdachten van geweldsdelicten voor het Openbaar Ministerie aangebracht, dat is een stijging van 8% ten opzichte van 2003. Huiselijk geweld is een van de topprioriteiten in de komende periode van politie, justitie en de gemeente Rotterdam. Deze partijen hebben een begin gemaakt met de aanpak van dit probleem. In het openbaar vervoer is de veiligheid ook toegenomen. De (her)introdactie van conducteurs in trams en extra toezicht in buslijnen heeft hieraan bijgedragen. De bus- en tramlijnen zijn niet onveilig meer, de metrolijnen echter nog wel. In 31 winkelgebieden en bedrijfsterreinen wordt gewerkt aan veilig ondernemen door middel van een structureel samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en verschillende ondernemers. Deze maatregelen zullen Rotterdam aantrekkelijker maken voor de bewoners, ondernemers en bezoekers. Over het geheel genomen mag gezegd worden dat het veiligheidsbeleid in Rotterdam effect heeft. Op verschillende gebieden is de veiligheid toegenomen (Rotterdam, 2005: 5, 6).

2.3. Het tweede vijfjarenactieprogramma

In het tweede vijfjarenactieprogramma, Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven, dat de periode van 2006-2010 bestrijkt, staat beschreven dat Rotterdam streeft naar behoud van de reeds behaalde resultaten (Gemeente Rotterdam, 2005). Ondanks het succes behaald in de voorgaande periode valt in Rotterdam nog veel te verbeteren op het gebied van veiligheid. De stad is niet meer in staat afdoende opvang en begeleiding te bieden voor sociaal-economisch kansarme en overlastgevende mensen. In sommige wijken zijn de grenzen van opvang en begeleiding al overschreden. De aanpak die in de periode van 2001 tot en met 2005 werd gehanteerd wordt verbeterd op de volgende punten (Gemeente Rotterdam, 2005: 8, 9).

- Één van deze verbeterpunten is de omslag van aanbodgericht werken naar vraaggericht werken van de gemeentelijke organisaties. Veel gemeentelijke organisaties dienen beter te worden afgestemd op gebiedsgericht werken, bovendien moeten de deelgemeenten sterker worden in hun regierol.
- Een tweede punt is dat nog meer gebruik gemaakt moet worden van beschikbare informatie. De afgelopen jaren zijn basisregistraties opgeschoond en heeft een koppeling van bestanden plaatsgevonden. Bovendien is de gemeente gaan zoeken naar andere bronnen van informatie. In de toekomst moet dit nog meer gaan gebeuren, het is een van de essentiële voorwaarden voor het slagen van veiligheidsbeleid.
- Een derde punt is dat de betrokken partijen op het gebied van toezicht en handhaving en de aanpak van drugsoverlast, jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit meer samenhang moeten vertonen. Bovendien moet de ketenregie versterkt worden. Het gaat dan om afstemming, informatie-uitwisseling en samenwerking op uitvoeringsniveau en om samenhang in de bestuurlijke aansturing.
- Een vierde punt is dat de hulpverlening een gebrekkige capaciteit vertoont om aan alle problemen het hoofd te kunnen bieden. Voor overlastgevende verslaafden, jongeren en geweldplegers is te weinig plek in nazorg- of resocialisatieprojecten. Hierdoor komen deze groepen weer op straat terecht waar ze makkelijk in het oude gedrag terugvallen.
- Een vijfde punt is dat bij de aanpak van geweld nog teveel nadruk ligt op het werk van de politie en het Openbaar Ministerie. Meer integrale methoden om geweld te bestrijden staan in de kinderschoenen. Dit geldt ook voor de aanpak van huiselijk geweld.
- Het zesde punt is dat bewoners en maatschappelijke organisaties te weinig betrokken zijn bij de veiligheidsaanpak. Vooral jongeren en allochtonen zijn erg weinig betrokken. Dit moet veranderen omdat in het huidige beleid teveel nadruk ligt op de inzet van de politie, het OM en gemeentelijke

instanties. Het is de bedoeling dat de bewoners van Rotterdam meer initiatief en verantwoording opnemen met betrekking tot hun eigen veiligheid.

Voor de periode 2006-2010 wordt de aanpak van de eerste vijf jaren gezien de verbeterpunten met aanpassingen voortgezet. Het repressieve beleid blijft van kracht alhoewel handhaving relatief gezien meer prioriteit zal krijgen. De politie, het OM en de gemeente zullen meer nadruk leggen op een integrale benadering van geweld. De persoonsgerichte aanpak zal toegepast worden op nieuwe doelgroepen. Tevens zal meer aandacht gegeven worden aan preventie en nazorg. Dit vergt de nodige inspanningen en aanpassingen van de betrokken organisaties. De ontwikkelde methoden en werkwijzen om de veiligheid in Rotterdam te vergroten moeten een vast onderdeel worden van de werkwijzen van de betrokken organisaties (Gemeente Rotterdam, 2005).

2.4. De veiligheidsindex

Om veiligheid te kunnen beïnvloeden en beheersen is het belangrijk veiligheid te kunnen meten en de meetresultaten te kunnen beoordelen. In Rotterdam wordt hier veel waarde aan gehecht. Het bestuur van de gemeente Rotterdam is een goed voorbeeld van veranderde opvattingen over hoe de overheid in Nederland haar doeleinden dient te bereiken en te verantwoorden. Bestuurders willen steeds meer sturen op prestaties en maatschappelijke effecten en veel minder op algemene bedoelingen en inzet van middelen of activiteiten. Hier wordt constant onderzoek naar gedaan. In Rotterdam gebeurt dit door de gemeentelijke rekenkamer. Dit orgaan deed tussen 2000 en 2005 verschillende malen onderzoek naar de doelen van het Rotterdamse College van Burgermeester en Wethouders en naar de manier waarop het de bedoelde prestaties en effecten, of te wel *output* en *outcome* wilde bereiken. Ook werd gekeken hoe dit verantwoord werd. Om sturing op prestaties mogelijk te maken is het noodzakelijk dat doeleinden voldoen aan zogenaamde SMART-eisen. Dit betekent dat ze Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden dienen te zijn. Tevens dienen geschikte meetinstrumenten beschikbaar te zijn en dient aandacht gegeven te worden aan verantwoording van de gekozen werkwijze en instrumenten (Bovens en Molenaar, 2005: 36). In Rotterdam werd besloten de veiligheidsindex als meetinstrument te gaan gebruiken vanaf 2001. Doelen van het collegeprogramma zijn vertaald in termen van de veiligheidsindex. De resultaten vanuit de index worden gebruikt door het College om verantwoording te kunnen geven over de doelen en aan te geven in hoeverre deze doelen bereikt zijn. De veiligheidsindex komt tot stand door een combinatie van verschillende gegevens. Zo worden gegevens vanuit registraties van meldingen en aangiften gebruikt. Dit vormt het 'harde' gedeelte van de veiligheidsindex. Deze gegevens worden gecombineerd met de resultaten van afgenomen enquêtes over onveiligheid. De resultaten van de enquêtes vormen het 'zachte' deel van de veiligheidsindex en geven weer hoe de veiligheidssituatie in een bepaald deel van Rotterdam ervaren wordt door bewoners. Alle gegevens tezamen vormen het uiteindelijke veiligheidsbeeld dat wordt uitgedrukt in cijfers variërend van 1 tot en met 10. Hierbij is 1 slecht en 10 goed. De veiligheidsindex geeft cijfers voor de stad als geheel, de deelgemeenten en de verschillende wijken. In deze cijfers worden 8 veiligheidselementen gecombineerd. Diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraken, vandalisme, overlast, schoon en heel, en verkeer. Van de omgeving worden 4 elementen meegewogen in het cijfer. Het gaat dan om sociale samenhang en bevolkingssamenstelling, economische welvaart, de tevredenheid met de buurt en de bebouwing in de buurt. Afhankelijk van de hoogte van het cijfer dat toegekend wordt, worden wijken in Rotterdam onderverdeeld in verschillende categorieën: een onveilige wijk, een probleemwijk, een bedreigde wijk, een aandachtswijk en een (redelijk) veilige wijk (Bovens en Molenaar, 2005: 38).

De termen die in de veiligheidsindex gebruikt worden maken het voor het College van B&W en de Gemeenteraad mogelijk een beter debat te voeren. De termen van de veiligheidsindex functioneren in deze als vaktaal. Het debat is tevens concreter geworden daar de veiligheidsindex als meetinstrument gebruikt wordt. De communicatie naar de samenleving is makkelijker geworden door de veiligheidsindex. Door de introductie van de veiligheidsindex worden meer vragen gesteld over de relatie tussen de benodigde inzet, de te leveren prestatie en het beoogde effect. Hierdoor komen twee vragen dichterbij elkaar, 'doen we de juiste dingen?' en 'doen we de dingen goed?'. De veiligheidsindex fungeert door de wijze waarop het is opgezet als een monitor. Het geeft inzicht in de

aard en omvang van veiligheidsproblemen door de tijd heen in de gemeente, de deelgemeenten en de wijken (Bovens en Molenaar, 2005: 39).

Een nadeel van de index is dat het cijfer niet gekoppeld is aan beleid. Het cijfer geeft geen direct verband weer met beleidsprogramma's, maatregelen en de achterliggende bedrijfsvoering. Verbeteringen in de veiligheidssituatie kunnen wel gemeten worden maar het is niet mogelijk een causaal verband te leggen met het beleid. In een aantal gevallen is dit verband wel aannemelijk maar moeilijk aan te tonen. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate het gevoerde beleid verantwoordelijk is voor de bereikte resultaten. Hierdoor is ook niet te achterhalen of het beleid efficiënter uitgevoerd kan worden. Daar het werkelijke effect van het gevoerde beleid niet door de veiligheidsindex weergegeven wordt, is het noodzakelijk een evaluatieonderzoek uit te voeren teneinde het werkelijke effect van het gevoerde beleid te achterhalen. Dit kan moeilijkheden opleveren want het beleid is vaak onvoldoende specifiek om de te leveren prestaties en de te bereiken effecten te kunnen evalueren. Een mogelijke oplossing om inzicht te verkrijgen in het werkelijke effect van het gevoerde beleid is het vergelijken van gegevens van de deelgemeenten en wijken (Bovens en Molenaar, 2005:38, 39). De verschillende wijken in Rotterdam worden bestudeerd en geanalyseerd en krijgen elk een cijfer in de veiligheidsindex. In de wijkveiligheids-actieprogramma's staat beschreven wat verbeterd kan worden aan de veiligheidssituatie in de wijken. De stadsmariniers zijn van centraal belang bij de uitvoering van deze verbeteringen.

2.5. Stadsmariniers

De functie van stadsmarinier is in 2002 ontstaan als reactie van de centrale gemeente op het veiligheidsbeleid vanuit de Rotterdamse deelgemeenten. Destijds is door voormalig GroenLinks – wethouder Herman Meijer een actiegroep, de Taakgroep Sociale Infrastructuur, opgezet die het sociale beleid in Rotterdam moest onderzoeken (Engbersen en Uyterlinde, 2006). De bevindingen van deze Taakgroep waren niet positief. Het beleid was niet concreet genoeg en het ontbrak de gemeente Rotterdam aan meetbare doelstellingen. De afstemming tussen de centrale gemeente en de deelgemeenten was gebrekkig. Bovendien waren in de wijken en buurten met de grootste problemen juist niet de mensen met de meeste expertise aan het werk. Dit werd het omgekeerde mariniersmodel genoemd (Gemeente Rotterdam, 2002).

Het eindrapport van de Taakgroep Sociale Infrastructuur gaf ook aan dat de deelgemeenten niet in staat waren effectief veiligheidsbeleid te voeren. Dit kwam doordat ze niet in staat waren een regiefunctie te vervullen om de samenwerking met verschillende partners te sturen. Een gebrek aan doorzettingsmacht was hier de oorzaak van (www.hetccv.nl 2006). De stadsmariniers zijn toen geïntroduceerd om voor voldoende doorzettingsmacht te zorgen en de deelgemeenten en de betrokken partners zodanig te laten samenwerken dat het veiligheidsbeleid effectief uitgevoerd kan worden. De stadsmariniers moeten uiteindelijk ervoor zorgen dat de onveilige wijken in Rotterdam worden omgevormd tot veilige wijken. Hiervoor werken zij met de wijkveiligheids-actieprogramma's. De resultaten vanuit de veiligheidsindex worden gebruikt om te beoordelen of een wijk veilig genoemd mag worden. Stadsmariniers zijn bedoeld als tijdelijke oplossing. Aan de functie van stadsmarinier worden behoorlijk wat eisen gesteld. Een stadsmarinier is een voorbeeld van de beste mensen in de slechtste wijken in plaats van de slechtste mensen in de slechtste wijken. Ze zitten niet achter hun bureau ergens in het stadhuis maar staan als topambtenaar juist midden in de wijken in de deelgemeenten. Hierdoor ontwikkelen ze meer kennis en gevoel over wat er speelt in hun wijken. Ze werken op straatniveau los van deelgemeenten en gemeentelijke diensten en zijn alleen verantwoording schuldig aan het College van B&W en de Stuurgroep Veilig. Juist deze positie, net onder de top, zorgt ervoor dat de stadsmariniers onafhankelijk van diensten en deelgemeenten hun werk kunnen doen. Hierbij opereren ze als 'breekijzers' om doorbraken in besluitvorming te forceren, 'smeerolie' om de samenwerking tussen de partners op het gebied van het Rotterdamse veiligheidsbeleid te vergemakkelijken en 'trekkers' om deze samenwerking continue door te laten gaan (www.hetccv.nl 2006).

Een stadsmarinier kort gezegd (www.rotterdamveilig.nl 2007c) :

- Is resultaatgericht
- Stuurt zonder in de uitvoering te duiken
- Snapt hoe betrokken organisaties werken en is analytisch sterk
- Weet bij problemen de vinger op de zere plek te leggen
- Duidt problemen met een goed gevoel voor posities en verhoudingen aan
- Probeert andere partijen successen te laten boeken
- Laat betrokken partijen hun werk doen
- Is communicatief bedreven en kan op alle niveaus uit de voeten
- Houdt vast aan de kaders
- Is op het proces gericht en niet op de inhoud, en creëert dus geen nieuw beleid.

Monica Nandoe (2006) beschreef succes- en knelfactoren voor de stadsmariniers in Rotterdam. Deze zijn in tabel 2.1. samengevat (Nandoe, 2006:68-71).

Tabel 2.1.: Succes- en knelfactoren voor de stadsmariniers in Rotterdam

Succesfactoren	Knelfactoren
De stadsmarinier - is een netwerkmanager - werkt resultaatgericht - is deskundig - heeft een één-ingangsprincipe - kan druk opleggen - beschikt over doorzettingsmacht - heeft een regiefunctie - heeft geen eigenbelang - heeft eigen financiën	De stadsmarinier - vormt een bedreiging voor de deelgemeente - beeldvorming van de stadsmarinier is niet positief - tijdelijkheid - roept weerstand op - is een einzelgänger

De algemene conclusie die Nandoe trok was dat de stadsmariniers een meerwaarde leveren voor de veiligheid in Rotterdam maar dat twijfel bestaat over de duurzaamheid van de werkwijze met de stadsmariniers. De functie van stadsmarinier is immers als tijdelijke oplossing bedoeld (Nandoe, 2006). Ook Tops (2006) heeft aangegeven dat volgens betrokkenen de stadsmariniers een bijdrage hebben geleverd aan de veiligheid in Rotterdam. Tegelijkertijd is onduidelijkheid ontstaan over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van stadsmariniers en is er een dubbele regie ontstaan van stadsmariniers en deelgemeenten. Tops vermeldt: "stadsmariniers worden gezien als een weliswaar succesvol, maar ook onjuist instrument" (Tops, 2006: 72).

In november 2002 zijn de stadsmariniers met hun werkzaamheden begonnen in de deelgemeenten Charlois, Centrum, Delfshaven, en Feyenoord en rondom het Centraal Station. Ook werd een stadsmarinier aangesteld die algemene ondersteuning als taak had. Daarna is een stadsmarinier benoemd om persoonsgericht 700 overlastgevende verslaafden aan te pakken. In 2003 werden vervolgens stadsmariniers geïntroduceerd voor de deelgemeente Noord en voor de aanpak van de jeugd. In 2005 werd een stadsmarinier aangesteld voor de Antillianenproblematiek. Het aantal en de taken van de stadsmariniers veranderen regelmatig. Op deze wijze past de gemeente Rotterdam zich

aan veranderingen in de veiligheidsproblematiek aan. Op dit moment zijn er 5 stadsmariniers actief in de deelgemeenten Centrum, Delfshaven, Charlois, Feyenoord, Noord en Kralingen-Crooswijk. Verder zijn stadsmariniers aangesteld voor de Antillianenproblematiek, voor de persoonsgerichte aanpak van overlastgevende verslaafden en jeugd, voor het Centrum en Zuidplein met specifieke aandacht voor ondernemers. Tevens is nog steeds een stadsmarinier voor Algemene Zaken functioneel (Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, 2006).

De stadsmariniers hebben verscheidene activiteiten ondernomen om de veiligheid te vergroten in de Rotterdamse wijken. Enkele van deze activiteiten zijn het stalen deuren beleid, het aanstellen van gebieden waar de lokale economie verbeterd moet worden, de genoemde PersoonsGerichte Aanpak (PGA) van overlastgevende verslaafden en jeugd, de Veilig Ondernemen methodiek en het inzetten van interventieteams (Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, 2006). Het interventieteam in deelgemeente Delfshaven heeft de deelgemeentesecretaris als hoofd van de ambtenaren van de deelgemeente als directe opdrachtgever. De deelgemeentesecretaris valt direct onder het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente welke de politiek-bestuurlijke verantwoording draagt. Binnen het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente heeft de portefeuillehouder Veilig de verantwoording voor het interventieteam. De stadsmarinier is niet direct opdrachtgever van het interventieteam maar heeft wel een groot deel van het budget, waar het interventieteam financieel van afhankelijk is, in handen.

2.6. Interventieteams

De interventiemethodiek is een van de meest opvallende punten binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De laatste jaren is gebleken dat de interventie methodiek, die nog steeds in ontwikkeling is, erg effectief is om allerlei ongewenste ontwikkelingen op te sporen en tegen te gaan. Interventieteams hebben zowel een repressieve als een curatieve functie. Ze treden hard op wanneer het moet en bieden hulp wanneer dat nodig is. Het interventieteam in Delfshaven bestaat veelal uit vertegenwoordigers van de politie, de afdeling Toezicht Gebouwen van de dS+V (dienst Stedenbouw+Volkshuisvesting), de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een vertegenwoordiger van de (deel)gemeente. De samenstelling van het team kan veranderen per gelegenheid en per deelgemeente naar gelang de aard van de problematiek die het team verwacht aan te treffen. Er zijn ook zogenaamde handhavingsteams actief vanuit de centrale gemeente. In deze teams zijn vaak mensen van Stadstoezicht betrokken. Een interventieteam belt onaangekondigd aan bij een huis en gaat, wanneer toegang verleend wordt, na wie woonachtig zijn in het huis en of deze bewoners officieel woonachtig zijn in de gemeente. Dit is de controle van de Gemeentelijke Basis Administratie oftewel GBA-controle. Het team gaat ook na wat de staat van het bezochte huis is, panden van huishouders zijn vaak verwaarloosd. Bovendien zijn de huren vaak te hoog. Indien nodig wordt hulp geboden aan de bewoners. Zo kunnen waar nodig verbeteringen aan de woning aangebracht worden en kunnen bewoners op het spoor van de juiste hulptrajecten gezet worden of attent gemaakt worden op het bestaan van deze trajecten. Een voorbeeld hiervan is een tienermoeder die met veel andere mensen op een te kleine kamer woont. Deze vrouw krijgt dan andere woonruimte toegewezen. Voorbeelden van andere zaken waar interventieteammedewerkers op letten zijn uitkeringsfraude, aanwezigheid van illegalen, betalingsachterstanden of frauduleuze handelingen met de stroomvoorziening bij het lokale energiebedrijf Eneco, aanwezigheid van hennepkwekerijen, drugsverslaafden en overlast. Ook wordt gelet op de gezondheid van de bewoners en wordt gekeken of deze behoefte hebben aan arbeidsreïntegratie en/of scholing (www.rotterdamveilig.nl 2007d). Via de interventiemethodiek worden dus meerdere problemen tegelijk aangepakt en het resultaat is meteen zichtbaar. In deelgemeente Delfshaven kwam in februari 2002 voor het eerst een interventieteam, in het kader van het project Samenwerking Op Maat (SOM), in actie. De Grote Visserijstraat en de Mathenesserweg stonden bekend om hun drugscene. Gewelddelicten, vervuiling, agressie en vervaging van normen en waarden waren niet ongevoerd. Bewoners ondervonden hier veel last van. Het interventieteam moest hier een eind aan maken (Deelgemeente Delfshaven, 2003).

2.7. Verwarring

Het is belangrijk het deelgemeentelijke interventieteam zoals hier beschreven niet te verwarren met de handhavingsteams, die voornamelijk de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) controleren en kijken of bewoners zich terecht mogen inschrijven als bewoner van de gemeente. Deze teams zijn actief vanuit de centrale gemeente Rotterdam en werken onafhankelijk van de deelgemeentelijke interventieteams. Het deelgemeentelijke interventieteam in Delfshaven heeft een bredere taakomschrijving. In andere steden worden ook steeds meer teams actief die interventieteam worden genoemd. Ook zijn landelijk en regionaal interventieteams actief. Een voorbeeld hiervan zijn de interventieteams voor fraudebestrijding. Hierin zijn vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, het UWV, de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en het OM actief. Deze teams moeten landelijk zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheidsfraude, fiscale fraude en fraude als gevolg van grootstedelijke problematiek aanpakken (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005). De doelen, samenstelling en werkwijzen van al deze op stedelijk, regionaal en landelijk niveau opererende teams verschillen van elkaar waardoor makkelijk verwarring kan ontstaan. Deze teams staan buiten beschouwing in dit onderzoek.

2.8. Conclusie

In dit hoofdstuk is uitgelegd wat het Rotterdamse veiligheidsbeleid inhoudt en wat hierin de positie van interventieteams is. Hiermee is deelvraag 1 beantwoord.

Het beleid dat in Rotterdam gevoerd wordt kenmerkt zich door het streven de kwaliteit van de beleidsuitvoering te vergroten om de slagkracht van de overheid te vergroten. Dit geldt vooral voor het veiligheidsbeleid. De organisatie van veiligheid loopt door de gehele gemeentelijke organisatie van de stad heen zodat problemen van overlast, criminaliteit en verloedering vanuit meerdere invalshoeken bekeken en aangepakt worden. De Stuurgroep Veilig zorgt op het hoogste niveau in de stad voor afstemming tussen de verschillende gemeentelijke diensten en organisaties. Een van de opvallende punten van het Rotterdamse veiligheidsbeleid is de focus op doeleinden die voldoen aan de zogenaamde SMART-eisen. Dit betekent dat doeleinden Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden dienen te zijn. Hiertoe zijn meetinstrumenten ontwikkeld. De veiligheidsindex is een belangrijk voorbeeld hiervan. De veiligheidsindex fungeert door de wijze waarop het is opgezet als een monitor. Het geeft inzicht in de aard en omvang van veiligheidsproblemen door de tijd heen in de gemeente, de deelgemeenten en de wijken. Met behulp van de veiligheidsindex is de gemeente Rotterdam in staat gebiedsgericht te werken. De verschillende wijken worden hierbij eerst bestudeerd en geanalyseerd en krijgen elk een cijfer in de veiligheidsindex. Vervolgens wordt gekeken wat verbeterd kan worden aan de veiligheidssituaties in de verschillende wijken. Dit door toezicht, interventie en handhaving. Maar ook beheer en onderhoud en sociaal en fysiek investeren spelen een rol. Deze maatregelen staan beschreven in de wijkveiligheids-actieprogramma's. De stadsmariniers zijn van belang bij de uitvoering van de wijkveiligheids-actieprogramma's. Deze zware ambtenaren werken in de onveiligste wijken als ketenregisseur aan de verbetering van de samenwerking tussen verschillende veiligheidspartners in een deelgemeente. Een van de middelen die stadsmariniers, deelgemeenten en de centrale gemeente inzetten om de veiligheid en leefbaarheid te vergroten zijn de interventieteams waarin veelal vertegenwoordigers zitten van de politie, de (deel)gemeente, de afdeling Toezicht Gebouwen van de dS+V (dienst Stedenbouw+Volkshuisvesting), de energieleverancier Eneco, en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze multidisciplinaire teams bezoeken huizen in Rotterdam en pakken eenmaal binnen meerdere problemen aan. Hierbij hebben ze een repressieve en een curatieve functie, handhaving en zorg gaan hand in hand samen. Gesignaleerde problemen worden doorgegeven aan de moederorganisaties die deze problemen behoren op te lossen. De interventieteams pakken vanuit meerdere invalshoeken de gesignaleerde problematiek aan. Dit vanwege de overtuiging dat veiligheid op de lange termijn alleen verbeterd kan worden door een multidisciplinaire aanpak. Omdat de deelgemeente Delfshaven veel problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid kent is hier ook een interventieteam ingezet.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

3.1. Inleiding: leren van uitvoeringsprocessen

Nadat moderne welvaartsstaten tot volle ontwikkeling waren gekomen na de tweede wereldoorlog met kenmerkende hoge verwachtingen van overheidsbeleid en –planning brak een periode aan waarin het vertrouwen in de overheid juist enorm daalde. De samenleving was eind jaren 70 en de jaren 80, na de oliecrisis, niet langer maakbaar en elk ingrijpen vanuit de overheid werd met argwaan bekeken. De ambities vanuit de overheid waren minder hoog dan in de voorgaande decennia. In de recente jaren neemt het vertrouwen in de publieke sector echter weer toe. Dit komt onder andere door het besef dat de overheid een factor van belang is bij het bevorderen van veiligheid. De overheid is echter niet meer in staat de dominante positie in de samenleving in te nemen die het had voor de tweede wereldoorlog. Het is niet langer de centrale autoritaire bestuurder van weleer. Daarvoor zijn de verhoudingen tussen overheid en burgers teveel veranderd. Bovendien is gebleken dat de overheid alleen niet in staat is veel complexe problemen, waaronder veiligheidsproblemen, in de moderne samenleving op te lossen (Vertaald uit Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997: 1). Een centrale, verticaal gerichte, benadering is niet effectief gebleken voor het oplossen van ongetemde problemen (WRR, 2006). In toenemende mate is duidelijk geworden dat de overheid voor het bereiken van beleidsdoelinden afhankelijk is van andere belangrijke actoren in de maatschappij zoals private partijen, semi-overheidsorganen en andere overheidsorganen (Vertaald uit Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997: 6)¹. De WRR hanteert het standpunt dat de overheid alleen in staat is complexe, ongetemde problemen op te lossen wanneer ruimte ontstaat voor een lerende overheid. Een van de voorwaarden voor een lerende overheid is dat de afstand tussen beleid en uitvoering niet overbrugd wordt, niet verwijderd wordt, maar ‘gecultiveerd’. Dat wil zeggen dat op een zodanige manier met de verschillen tussen deze twee benaderingen wordt omgegaan dat leereffecten optreden die een oplossing bieden voor hedendaagse complexe problemen (Noordegraaf, 2006). Dit is mogelijk in een omgeving waarin ‘van onderaf’ gestuurd wordt, tijdens de uitvoering op straat, en politiek gestuurd wordt ‘van bovenaf’. In een dergelijke omgeving is het mogelijk zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de overheid te vergroten.

3.2.1. Werken in de frontlijn

De WRR constateert dat een sterke controlezucht van de overheid de kwaliteit van de dienstverlening tegenwerkt. Deze controlezucht is volgens de WRR deels gebaseerd op een onjuiste benadering van de verhouding tussen uitvoering en beleid (WRR, 2004). Tevens heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een expertteam gecreëerd dat zich bezig houdt met uitvoering van beleid in de grote steden (Expertteam uitvoering Grote stedenbeleid, 2003). De vice-voorzitter van de Raad van State wil dat de professionele uitvoerder geen last meer heeft van de volgens hem uitwaaiende bureaucratie (Tjeenk Willink, 2004). Tegen deze achtergrond zijn in de steden nieuwe functies zoals stadsmariniers, buurtcoaches en veiligheidscoördinatoren ontstaan. Deze functies zijn gecreëerd om de kwaliteit van de beleidsuitvoering en het organiserend vermogen van de stedelijke overheden te vergroten. Hierdoor verbetert de ‘slagkracht’, de daadkracht, van de overheid en kunnen complexe problemen, ongetemde problemen, die in de steden voorkomen beter aangepakt worden. Het gaat dan om onderwerpen als leefbaarheid, sociaal beleid en veiligheid. De nieuwe functies zijn veelal buiten de gebruikelijke hiërarchische lijnen geplaatst. Dit omdat bestaande organisaties die volgens een hiërarchische, verticale, lijn werken vaak niet in staat zijn complexe problemen effectief aan te pakken (Hartman en Tops, 2005: 14).

Aandacht voor uitvoering van beleid geeft aan dat de overheid aanwezig is op ‘microniveau’, met andere woorden op straatniveau, het niveau waar overheidsbeleid uiteindelijk zichtbaar wordt (Hartman en Tops, 2005). Deze zichtbaarheid is belangrijk voor de burgers. Overheidsorganen die op

¹ Zie ook: Hill en Hupe, 2002

straatniveau opereren vormen door deze zichtbaarheid het visitekaartje van de gehele overheid richting burgers en ze vormen de ‘voelsprietten’ van deze overheid. Beleid wordt pas echt gevormd tijdens de uitvoering (Lipsky, 1980)² en overheidsorganisaties die op straatniveau opereren ervaren direct welke effecten het geïmplementeerde beleid heeft. Aan de hand hiervan kunnen aanpassingen in het beleid gerealiseerd worden. In dat geval is er sprake van *bottum-up* invloed. Hartman en Tops (2005) maken gebruik van het begrip ‘frontlijn’ en gebruiken hiervoor de volgende definitie.

Frontlijn van de grote stad: “daar waar de complexe en veelkoppige problematiek van de grote stad aan de oppervlakte komt en een bijna voortdurende strijd geleverd wordt om de kwaliteit van het stedelijke leven” (Hartman en Tops, 2005: 13).

In deze frontlijn zijn vaak ambtelijke organisaties of onderdelen van ambtelijke organisaties actief die direct contact hebben met burgers in omstandigheden die vaak niet routinematig zijn en vaak een zekere spanning met zich meebrengen (Hartman en Tops, 2005: 20)³. Dit zijn frontlijnorganisaties. Vanuit deze frontlijnorganisaties kunnen ambtenaren komen die samenwerken in frontlijnteams. Hiervoor wordt de volgende definitie gebruikt.

Frontlijnteam: “een al of niet tijdelijk organisatorisch verband om de operationele kwaliteit van stadsbestuur door middel van concrete acties te waarborgen” (Hartman en Tops, 2005:20).

Ambtenaren die, vanuit een hiërarchische en verticaal gerichte organisatie, aan de frontlijn werken hebben vaak het idee dat niet tijdig ingespeeld wordt op nieuwe ontwikkelingen. Dit heeft niet perse te maken met een slechte aansluiting van beleid op uitvoering. Het is eerder het geval dat frontlijnactiviteiten veranderlijk en deels ongekend zijn. Dat ligt aan de ambigue aard van praktijken (Noordegraaf 2004) en aan ambivalente omgevingen, die resultaten eisen maar daar “noch tijd, noch geld voor gunnen” (Noordegraaf, 2006: 197). Hierdoor is het moeilijk voor de politiek, professionals en burgers om grip te krijgen op de complexe frontlijngeving. Werken met frontlijnteams leent zich beter voor het oplossen van complexe problemen. Dit vereist frontlijnsturing waarvoor de volgende definitie gehanteerd wordt.

Frontlijnsturing: “het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen” (Hartman en Tops, 2005: 13).

In deze uitvoeringsactiviteiten staat het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur centraal. Van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Het gaat erom dat op momenten dat het er werkelijk toedoeft concreet actie ondernomen wordt. Hiervoor is een ‘actiologica’ nodig. Een logica waarmee concrete situaties voorzien worden en waarmee effectief geïntervenieerd kan worden. Vaak is dan sprake van coproductie tussen frontlijnwerkers en betrokken burgers (Hartman en Tops, 2005: 21).

3.2.2. Verschil tussen frontlijn- en beleidssturing

Volgens Hartman en Tops (2005) kan het *bottum-up* werken vanuit een lokaal netwerk spanning opleveren met het klassieke, verticaal gerichte, *top-down* werken. De auteurs verwoorden het als de spanning tussen frontlijnsturing en beleidssturing. Frontlijnsturing is niet hetzelfde als beleidssturing. Het zijn twee verschillende benaderingen van uitvoeringsprocessen. Bij frontlijnsturing staat de situatie zoals die op de werkvloer aangetroffen wordt centraal, bij beleidssturing staan politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal. Frontlijnsturing en beleidssturing hebben elkaar nodig maar tegelijkertijd kunnen ook makkelijk spanningen ontstaan die contraproductief kunnen zijn. Dit wordt helder wanneer uitgelegd wordt dat uitvoering van beleid niet hetzelfde is als nauwgezet en plichtsgetrouw uitwerken van wat door beleidsmakers besloten is.

² Zie ook: Hartman en Tops, 2005

³ Zie ook Lipsky, 1980

Uitvoering heeft een eigen dynamiek, uitvoerende ambtenaren moeten in elke nieuwe situatie intelligent reageren op hetgeen zich voor hen afspeelt door middel van actiologica (Hartman en Tops, 2005). Vaak zijn dit situaties waar beleidsmakers, die werken volgens een ontwerplogica, geen rekening mee hebben gehouden. Uitvoerende ambtenaren zoals in de interventieteams proberen met de middelen die tot hun beschikking staan zo goed mogelijk aangetroffen problemen op te lossen. Hiervoor is een praktische instelling vereist. Een praktische, concrete instelling kan heel goed een aanvulling zijn op een meer abstracte, bureaucratische, beleidsmatige benadering van problemen. Maar het kan ook makkelijk spanning veroorzaken, zoals tussen concrete actie en democratische sturing gelegen belangen en gewoontes. Institutionele logica kan makkelijk botsen met actiologica. Het zijn echter ook mensen die met elkaar in conflict kunnen komen. Mensen die in de frontlijn werken hebben vaak een ander wereldbeeld, temperament en karakter dan mensen in beleidsposities (Hartman en Tops, 2005: 21, 22).

Beide benaderingen hebben voor- en nadelen. Frontlijnsturing is nodig om precieze actie, actie op maat, mogelijk te maken en situationele, praktische intelligentie te ontwikkelen. Beleidssturing is nodig om de frontlijnactiviteiten in een breder spectrum te plaatsen en om het mogelijk te maken democratisch te sturen en verantwoording af te leggen (Hartman en Tops, 2005: 21, 22). Ambtenaren en andere betrokkenen die vaak, in de frontlijn, vanuit de wijk in netwerken werken hebben vaak geen notie van strategische noties en lange termijntrends die de centrale overheid signaleert. Ambtenaren die in verticaal, op beleidssturing, gerichte organisaties werken maken strategisch beleid maar hebben vaak moeite met het vertalen van dit beleid naar concrete punten (Stipo Consult, 2006: 18). Ze missen het vermogen tot het leveren van maatwerk zoals dat in een netwerk tot stand komt.

3.3.1. Sturingsmechanismen

Uitvoeringsprocessen zijn volgens Hartman en Tops (2005: 67) op drie manieren te sturen.

- Via sturing op regels
- Via sturing op prestaties
- Via sturing op personen
- Sturing op regels past in het klassieke denkbeeld over beleidsuitvoering. Politieke doelstellingen worden omgezet in regels en wetten. Deze worden vertaald in voorschriften waar ambtenaren zich aan dienen te houden. Ook worden processen van controle en toezicht gecreëerd om te zien of mensen zich daadwerkelijk aan de regels houden. De voordelen van de sturing op regels zijn de nauwgezetheid en de voorspelbaarheid. De sturing op regels vergroot de rechtsgelijkheid doordat in beginsel gelijke gevallen op een gelijke manier worden behandeld. Tevens stelt het duidelijke grenzen, het staat vast wat wel en wat niet getolereerd wordt. Dit speelt ook een rol bij het werk van de interventieteams, zowel teamleden als burgers hebben in het ideale geval ondersteuning door aanwezigheid van regels. Aan deze regels valt moeilijk te tornen. Dit kan een nadeel worden wanneer regels volgen resulteert in irritant formalisme. Regels voorzien niet in elke situatie. In de praktijk is altijd ruimte voor eigen interpretatie (Hartman en Tops, 2005: 70, 71).
- Sturing op prestaties past in de visie op beleid die opkwam tezamen met *New Public Management*. Methoden en technieken die in het bedrijfsleven worden gebruikt om productiviteit te meten en te stimuleren worden in deze visie toegepast in de publieke sector. Prestaties worden in meetbare doelstellingen afgesproken en het functioneren van organisaties wordt beoordeeld aan de hand van resultaten. In deze visie geldt 'meten is weten' (Hartman en Tops, 2005: 71). Dit speelt een grote rol in het Rotterdamse veiligheidsbeleid (Marks en Van Sluis, 2007). De voordelen van deze manier van sturen zijn de duidelijke afspraken met uitvoerende organisaties en de transparantie van de *output* en kwaliteit van organisaties. Concrete cijfers geven richting, scherpste en motivatie aan het

functioneren van uitvoerende organisaties. Doordat het functioneren van de partners in cijfers wordt uitgedrukt is voor iedere partner duidelijk waar ze staan en wat nog bereikt moet worden (Hartman en Tops, 2005: 71,72). Dit is erg belangrijk in het kader van *follow up* of *follow through*. Problemen die door interventieteams aangetroffen worden dienen zo snel mogelijk opgelost te worden door daartoe aangewezen organisaties. Pas wanneer dit gebeurt boekt de overheid concreet resultaat. Prestatiecijfers dienen dan om de vinger aan de pols te houden (Bossidy en Charan, 2003). Een nadeel van deze manier van sturen is dat in een politieke omgeving niet alleen de doeleinden belangrijk zijn maar vaak ook de manier waarop deze doeleinden bereikt worden. Een overheid heeft immers ook het alloceren van waarden als taak. Hier vloeit uit voort dat de werkwijze van de overheid moet voldoen aan hoge morele maatstaven. Zo behoort de overheid te voldoen aan maatstaven van justitie, gelijkheid, de vrijheid, democratie en de publieke zaak. Dit kan botsen met effectiviteitsoverwegingen (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997: 153). Een tweede nadeel van de sturing op prestaties is dat niet alles in de publieke omgeving meetbaar is. Vaak zijn belangrijke zaken niet of slecht in kwantitatieve omschrijvingen te verwoorden. Dit wordt aangetoond in de metafoor van de Russische spijkerfabriek. In deze fabriek werden grote en zware spijkers gefabriceerd wanneer de prestatieafspraken geformuleerd was in kilogrammen. Wanneer de prestatieafspraken geformuleerd was in termen van aantal werden kleine spijkers gemaakt. Duurdere soorten spijkers werden gemaakt wanneer de prestatieafspraken gemaakt was om een bepaalde bruto-opbrengst te behalen. Formeel gezien werden de doeleinden behaald maar het droeg niet of niet optimaal bij aan het bereiken van achterliggende economische doelstellingen (Hartman en Tops, 2005: 72, 73).

- Sturing op personen past in een visie waarin uitvoering voornamelijk als mensenwerk wordt gezien (Hartman en Tops, 2005). Frontlijnmedewerkers zoals interventieteammedewerkers zijn actief op de werkvloer, de straten van de grote stad. Het zijn deze medewerkers die in de uitvoeringsprocessen actief zijn en expertise ontwikkelen. Zij bepalen niet alleen hoe zaken behoren te gebeuren maar ook wat gebeuren moet omdat zij de enigen zijn die in aanraking komen met problemen die in veel gevallen door beleidsmakers niet te verwachten zijn. Beleid komt pas in de uitvoering tot stand omdat daar interactie plaatsvindt met de objecten die het beleid beoogt te beïnvloeden (Hartman en Tops, 2005: 74). Het functioneren van uitvoerders wordt in deze visie bepaald door een geïnternaliseerde betrokkenheid, interne motivatie. Belangrijk zijn de ruimte om professionaliteit te ontwikkelen en waardering van geleverde inspanningen. In deze denkwijze wordt de ruimte voor eigen interpretatie en initiatief niet, zoals bij de sturing op regels, als iets negatiefs gezien. Deze visie vergelijkt uitvoerders met ambachtslui die met liefde voor hun vak werken. Het voordeel van deze visie is dat het betrokkenheid en liefde voor het vak tot ontwikkeling brengt. Deze betrokkenheid komt naar voren in de ruimte om op situationele logica te reageren en ermee te werken. Deze vrijheid moet daarom niet weggeorganiseerd worden. Burgers willen geen mechanische overheid, ze willen toegewijde vaklieden. Het nadeel van deze visie is dat het kan leiden tot oncontroleerbare autonomie. Uitvoerders zijn dan eventueel niet meer aanspreekbaar op hun doen en laten (Hartman en Tops, 2005: 73, 74). Persoonlijke voorkeur kan een rol gaan spelen bij het behandelen van aangetroffen problemen. In tabel 3.1. staat samengevat wat de verschillen tussen de verschillende sturingsmechanismen zijn (Hartman en Tops, 2005: 75).

Tabel 3.1.: De verschillen tussen de sturingsmechanismen

	Regels	Prestaties	Personen
Dominant gedrag	Reguleren en controle, toezicht en handhaven	Prestaties afspreken, resultaten beoordelen	Uitnodigen, richting en ruimte geven, inspireren
Kracht	Nauwgezetheid, voorspelbaarheid	Resultaatgerichtheid	Betrokkenheid en liefde voor het vak
Valkuil	Regels worden het doel	Perverse effecten	Oncontroleerbare autonomie
Toewijding is:	Intelligente regeltoepassing	Gedreven presteren	Situationele ambachtelijkheid
Beleidsvrijheid	'Wat' en 'hoe' liggen vast	'Wat' ligt vast, 'hoe' is vrij	'Wat' en 'hoe' zijn inzet van gesprek
Beeld van uitvoerders	Regel- en beleidstoepassers	Prestatiegedrevenen	Eigenstandige professionals

Afhankelijk van de sturingsbenadering van uitvoering, of een frontlijn- of een beleidsbenadering, hebben de drie sturingsmechanismen een andere functie en betekenis. Deze functies en betekenissen kunnen zowel positief als negatief zijn. Ze kunnen elkaar aanvullen en ondersteunen maar spanningen kunnen ook makkelijk ontstaan. In tabel 3.2. staat samengevat wat de positieve en de negatieve functies zijn van de drie sturingsmechanismen benaderd vanuit zowel frontlijn- als beleidsperspectief (Hartman en Tops, 2005: 80, 82).

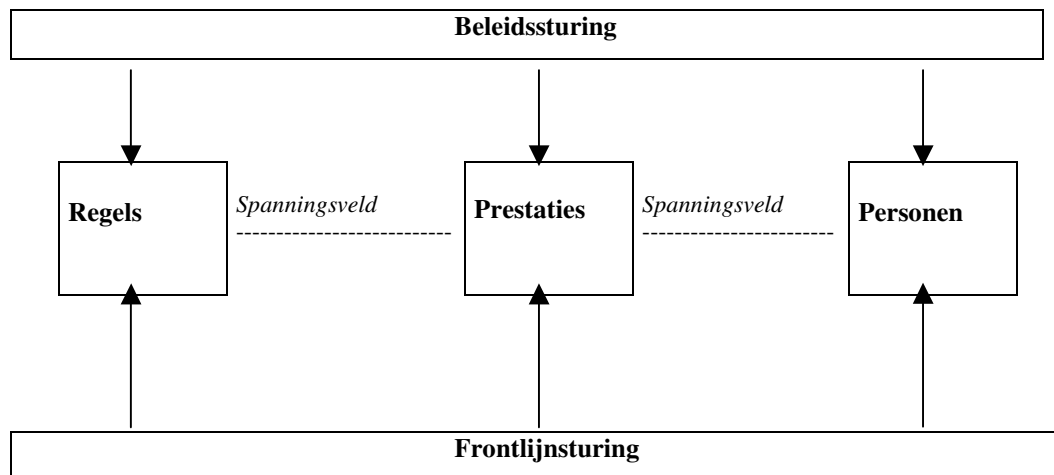
Tabel 3.2. : De positieve en de negatieve functies van de drie sturingsmechanismen

Positieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Rugdekking, steun tijdens het uitvoeren	'Realistische' resultaatgerichtheid	Prompte actie en reactie
Beleidsperspectief	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid	Inzet en vakmanschap
Negatieve functies	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	<i>Overruling</i> van verstandig handelen, 'regels zijn regels'	Geen aansluiting op doelen, niet realistisch	Wegorganiseren van scherpte en toewijding
Beleidsperspectief	'Stiptheids-actie', handelen zonder oog voor doel van de regels	Metafoor van de Russische spijkerfabriek	Oncontroleerbaar, onaanspreekbaar

3.3.2. Management of competing values

Om een effectief samengaan tussen frontlijn- en beleidssturing mogelijk te maken is het belangrijk dat bij de invulling van de drie sturingsmechanismen vanuit het beleidsperspectief afstemming plaatsvindt op de betekenis die deze sturingsmechanismen hebben vanuit het frontlijnperspectief. Andersom geldt dit ook (Hartman en Tops, 2005: 69). In figuur 3.1. staat afgebeeld wat de werking is van beleidssturing en frontlijnsturing op de sturingsmechanismen: regels, prestaties en personen en de daaruit voortvloeiende spanning tussen beide tegengestelde benaderingen (Aangepast uit Hartman en Tops, 2005: 69).

Figuur 3.1.: De werking van frontlijn- en beleidssturing op regels, prestaties en personen



Quinn (1998) noemt ‘concurreren’ als een van de manieren om met tegengestelde waarden om te gaan. Met opzet wordt dan spanning getolereerd. Zowel centrale, verticale, sturing als decentrale autonomie, te zien als horizontale sturing, komen dan voor in een organisatie zonder dat duidelijk wordt gemaakt welke stijl, wanneer domineert. Hierdoor ontstaat een positieve spanning. Voorstanders van beide stijlen zullen elkaar wijzen op tekortkomingen. Hierdoor kan beter met veranderende omstandigheden worden omgegaan evenals met de tekortkomingen van de eigen managementstijl. De volgende theoretische inzichten verduidelijken hoe een dergelijke positieve spanning in de praktijk vorm kan krijgen.

3.4.1. De verticale politieke traditie

Volgens de WRR bestaat onder zowel burgers als politici veel onvrede over het politieke bestel in Nederland. Zo wordt van politici afgevraagd of ze wel aansprekend, vertrouwenswekkend en geloofwaardig genoeg zijn. Tevens wordt onvrede geuit over de gebrekkige capaciteit van de overheid om problemen op te lossen. Zo zou sprake zijn van een gebrekkige aansluiting van beleid op uitvoering en zou de wijze waarop problemen worden aangepakt niet de juiste zijn. Deze gevoelens van onvrede worden geuit tegen de achtergrond van een populair, heersend beeld van wat van de politiek en het bestuur in Nederland verwacht mag worden (WRR, 2006: 19, 20). Dit beeld beschrijft de WRR als de verticale politieke traditie. Deze traditie kenmerkt zich door politici die gezaghebbende besluiten nemen op basis van kiezersvoorkeuren waarna ambtenaren deze implementeren en verantwoording afleggen aan hun superieuren. Het systeem heeft het nemen van legitieme besluiten als belangrijkste kenmerk. Politici nemen besluiten, hebben de macht en moeten daarom worden gecontroleerd. Controle vindt plaats door voor formeel toezicht en verantwoording te zorgen. De huidige onvrede over het Nederlandse openbaar bestuur zou te wijten zijn aan het gebrekkige functioneren van het hierboven beschreven systeem. De dominante gedachte is dat de verwachtingen ten opzichte van het verticale systeem alsnog uitkomen wanneer een aantal aanpassingen ingevoerd worden. Er moet meer leiderschap getoond worden en het primaat van de politiek moet hersteld worden. Tevens moet het onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de politiek en het ambtenarenapparaat meer helder worden en moet binnen de overheid de nadruk liggen op het beheer van processen en procedures en efficiency. De politiek beslist en de ambtenarij voert zo efficiënt en effectief mogelijk uit. De kiezer moet dan door een toename van daadkracht krijgen waar hij om vraagt (WRR, 2006: 20). In het algemeen zijn recente initiatieven om het politieke bestel te verbeteren pogingen om het formele toezicht en verantwoording te verbeteren en pogingen om processen en procedures binnen de overheid te perfectioneren. De WRR ziet dit als een eenzijdige en ineffectieve manier van denken (WRR, 2006).

3.4.2. De horizontale politieke traditie

Veel problemen die de overheid behoort op te lossen zijn erg complex. Het zijn ‘ongetemde’ problemen. Dat wil zeggen dat niet precies duidelijk is wat de problemen nu eigenlijk zijn, hoe ze gedefinieerd moeten worden, hoe ze behandeld moeten worden en waar en op welke manier dat zou moeten gebeuren. De cognitieve en normatieve onzekerheid bij deze problemen is erg groot. De overheid heeft dan tijd nodig voor analyse, afweging en oordeelsvorming. Hierbij zijn meerdere partijen/actoren betrokken zoals ambtenaren en politici maar ook maatschappelijke groeperingen, burgers en deskundigen. Tijdens dit proces wordt veel waarde gehecht aan het komen tot een afgewogen besluitvorming en het leren van ervaringen (WRR, 2006: 9, 10). De problemen die eerder ongetemd waren zijn dan ‘gedomesticeerd’. Figuur 3.2. beeldt uit hoe gedomesticeerde problemen zich verhouden tot ongetemde- en andere soorten problemen (WRR, 2006: 33).

Figuur 3.2.: Analyse van verschillende problemen

		Cognitieve onzekerheid	
		Klein	Groot
Normatieve onzekerheid	Klein	Ongetemde politieke Problemen	Discussie over gepaste doelen
	Groot	Discussie over geëigende middelen	Gedomesticeerde problemen

De horizontale politieke traditie die al heel lang bestaat leent zich beter voor het oplossen van ongetemde problemen dan de verticale traditie en is van groot belang voor het vinden van oplossingen voor ongetemde problemen als verwachte klimaatveranderingen, de vergrijzing, het instandhouden van de verzorgingsstaat en veiligheidsproblematiek. De horizontale politieke traditie heeft het in redelijkheid besturen als centrale punt. Politici zijn in deze traditie niet zozeer diegenen die legitieme beslissingen nemen maar eerder diegenen die nieuwe vormen van collectief handelen mogelijk maken waarin verschillende inzichten met elkaar worden verzoend. Besluitvormingsprocedures in deze traditie kenmerken zich door wikken en wegen en het formuleren van redelijke oplossingen waar elke betrokken partij zich in kan vinden (WRR, 2006: 9, 10). De kenmerken van de horizontale- en de verticale politieke traditie komen overeen met in literatuur beschreven kenmerken van netwerken (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997). Kenmerken van procesmanagement komen terug in de horizontale politieke traditie en kenmerken van *command and control* komen terug in de verticale politieke traditie (de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002).

3.4.3. Gevaren van een eenzijdige benadering: de verticale benadering

In Nederland spelen beide politieke tradities in de praktijk een rol, er is sprake van een mengmodel. Door veel politici en burgers wordt dit echter niet gezien, ze hebben een verarmd beeld van de complexe rol die politiek en bestuur in Nederland spelen. Hierdoor wordt al snel gekozen voor eenzijdige maatregelen om het functioneren van het politieke bestel te verbeteren. Maatregelen om, in de geest van de verticale politieke traditie, de manieren waarop delegatie van macht en verantwoording plaatsvindt te stroomlijnen. Hierdoor verdwijnt inhoud en onderzoek naar de achtergrond ten gunste van perfecte procedures en meetbaarheid en controleerbaarheid van resultaten.

Hiermee kunnen complexe problemen niet of onvoldoende worden opgelost. De oplossingen moeten immers gevonden worden door leerprocessen, in onderling dialoog (WRR, 2006: 10, 11), door constante interactie tussen verschillende partijen met elk een eigen visie op en kennis van problemen die met elkaar vervlochten zijn (de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002: 23). Teveel nadruk op de verticale politieke traditie gaat gepaard met een aantal nadelen. Dit zijn de volgende.

- Bestuurscentrisme. De overheid ziet de samenleving dan als het te bestuderen object. De samenleving neemt dan niet langer deel aan het formuleren van problemen. Het probleem perspectief van de overheid en de politiek staat centraal. Dit zorgt ervoor dat leerprocessen niet meer mogelijk zijn en oplossingen geformuleerd worden waarin niet iedere betrokken partij zich kan vinden. Hierdoor kan weerstand tegen overheidsbeleid ontstaan (WRR, 2006: 111, 112).
- Dominantie van procesdenken. Het perfectioneren van procedures en regels en het beheren en beheersen van beslissingsprocessen staat dan centraal. Hierdoor wordt niet of onvoldoende ingegaan op wat inhoudelijk de problemen zijn die de overheid zou moeten oplossen. Ambtenaren worden eerder gezien als procesmanagers dan als professionals met inhoudelijke kennis over een bepaald (beleids)terrein. Ook dit verhindert dat sprake is van leerprocessen en afgewogen besluitvorming (WRR, 2006: 112, 113).
- Het niet erkennen van dilemma's tussen de verticale en horizontale tradities van politiek bedrijven. De spanningen die bijvoorbeeld kunnen ontstaan tussen de principes van gelijkheid (verticale traditie) en maatwerk (horizontale traditie) of tussen legitimiteit (verticale traditie) en effectiviteit (horizontale traditie) worden niet erkend. Hierdoor gaan kansen op nieuwe inzichten verloren (WRR, 2006: 113, 114).
- Het bureaucratiseren van ervaringen. Door teveel nadruk op verantwoording wordt relevante informatie zo vervormd dat het in een bureaucratische omgeving verwerkt kan worden. Doordat de oorspronkelijke waarde en inhoud hierdoor verloren gaan, gaan ook leermomenten verloren (WRR, 2006: 115).
- Het eenzijdig politiseren van informatie. Informatie wordt dan eenzijdig ingezet om de controletaak van de politiek uit te voeren. Leerprocessen zijn dan voornamelijk gericht op aanpassingen binnen reeds bestaande kaders. Leermomenten worden dan gebruikt om te controleren in plaats van het aandragen van nieuwe oplossingen of formuleren van problemen (WRR, 2006: 116).

Het laatste punt geeft aan dat vanuit de verticale politieke traditie meer aandacht wordt gegeven aan 'kennend' leren dan aan 'ervarend' leren. Waar kennend leren de nadruk legt op cijfers en documenten, legt ervarend leren de nadruk op de stilzwijgende dimensie van het alledaagse handelen, op de werkelijkheid zoals die door burgers en ambtenaren op straatniveau ervaren wordt. Door middel van consultaties, *monitoring* en betere modellen moet door kennend leren meer transparantie ontstaan. Deze transparantie is in de verticale politieke visie noodzakelijk om effectiviteit en legitimiteit van de overheid te vergroten (WRR, 2006: 193-195).

3.4.4. Gevaren van een eenzijdige benadering: de horizontale benadering

In het geval dat teveel nadruk op de horizontale politieke traditie wordt gelegd kunnen ook nadelen ontstaan die verhinderen dat effectief met ongetemde problemen wordt omgegaan. Dit zijn de nadelen die in literatuur vermeld staan bij een te grote nadruk op procesmanagement en die volgens mij ook van toepassing zijn op de horizontale politieke traditie. Deze nadelen zijn de volgende (De Bruin, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002: 43-46).

- De horizontale traditie kan gebruikt worden om een voornamelijk verticale wijze van werken te ondersteunen. In dit geval is niet echt sprake van een situatie waarin leereffecten kunnen optreden. Dit is geen goede manier om ongetemde problemen te benaderen. Een voorbeeld is wanneer een

besluit reeds genomen is en dit besluit gecommuniceerd moet worden naar betrokken partijen en weerstanden overwonnen moeten worden. Er is dan geen sprake van overleg maar uitleg. Alhoewel het lijkt dat betrokken partijen een eigen inbreng hebben in een overlegproces is dit niet het geval.

- Teveel nadruk op de horizontale politieke traditie kan ervoor zorgen dat de verticale politieke traditie geheel verdreven wordt. Door teveel nadruk op voldoende draagvlak van alle betrokken voor een besluit kan een stroperige besluitvorming ontstaan en kan besluitvorming zelfs geblokkeerd worden. Dit komt de snelheid van het leerproces en de daadkracht van de overheid niet ten goede. Aanwezigheid van de verticale politieke traditie in de vorm van *command and control* kan dan gebruikt worden om een veranderingsproces af te dwingen en knopen door te hakken.
- Teveel nadruk op de horizontale politieke traditie kan leiden tot een verarming van de besluitvorming. Dit is het geval wanneer bij besluitvorming de belangen van alle betrokken partijen behartigd moeten worden. Het resultaat is dan een 'slap gemiddelde' van alle belangen.

3.5. Een probleemgerichte benadering

De WRR pleit voor een meer probleemgerichte benadering waarin de overheid zich inhoudelijk en normatief oriënteert op ongetemde problemen. Het gaat dan niet zozeer meer om controle en verantwoording maar meer, in de geest van de horizontale verticale traditie, om het zoeken naar passende probleemdefinities, het betrekken van verschillende belanghebbenden en bronnen van kennis. Ervaring is hierbij belangrijker dan de positie die iemand inneemt. Inhoudelijke expertise en flexibiliteit van de overheid zijn namelijk belangrijk om ongetemde problemen het hoofd te kunnen bieden. De verticale politieke traditie is in de visie van de WRR bij de aanwezigheid van ongetemde problemen nog steeds belangrijk maar speelt een minder dominante rol (WRR, 2006: 11). Door beide tradities te gebruiken ontstaat spanning die op een positieve wijze benut kan worden.

Het werken vanuit de horizontale- en verticale politieke traditie dient hiervoor samen te gaan in een proces waarin sprake is van subtiliteit. Dit is een proces waarin een visie wordt neergezet en met kracht uitgedragen (verticale politieke traditie) en waarin men tegelijkertijd open staat voor aanpassingen en bereid is te leren (horizontale politieke traditie) van ervaringen en problemen (De Bruin, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002: 47). Spanning tussen de verticale- en horizontale politieke traditie wordt dan op een positieve wijze benut in de vorm van lerende praktijken.

3.6. Management of competing values door lerende praktijken

In lerende praktijken worden politiek en praktijk niet zozeer met elkaar verbonden of overbrugd. Eerder is sprake van praktische politiek in politieke praktijken. Dat wil zeggen dat praktische politiek wordt uitgeoefend tijdens de uitvoering. Dit vereist ontwikkeling van professionele vaardigheden van ambtenaren en sturing op personen. Via nieuwe organisatievormen kan een overschot aan politieke 'spierballentaal' en *monitoringsdrang*, negatieve elementen van de verticale politieke traditie, worden afgedempt zodat professionals in de praktijk daar niet zoveel last van hebben. Verantwoordelijkheden van politici en professionals moeten dan op elkaar afgestemd worden zodat de spanning tussen kennend en ervarend leren gecultiveerd wordt. Hierdoor ontstaat ruimte voor professionals, die los van de politiek opereren maar daar toch nog mee verbonden blijven. Hierdoor kunnen gunstige elementen van de verticale politieke traditie ofwel beleidssturing gebruikt worden zonder hinder te ondervinden van de nadelen (Noordegraaf, 2006: 203). Voordelen van ruimte voor professionals zijn de volgende (Noordegraaf, 2006: 203).

- Door afstand van de politiek ontstaat ruimte voor het behandelen van lastige gevallen op een manier die daarbij past. Dit is vaak niet de snelle behandeling die de politiek, in veel gevallen in de vorm van incidentenpolitiek, eist maar eerder een langzame manier waarbij naar nieuwe manieren wordt gezocht om een probleem op te lossen.

- Kennis over te behandelen problemen kan vergroot worden, nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen gecreëerd worden, nieuwe methoden kunnen geïntroduceerd worden en classificaties en categorieën kunnen aangepast worden.
- De omgang met individuele klanten kan verbonden worden met schaarse middelen en beperkte capaciteit. Lerende praktijken worden dan ook niet gevormd door professionals die leren over cases maar door professionals, managers, bestuurders en adviseurs die leren over ambigue cases temidden van gelimiteerde capaciteiten. Hierdoor ontstaat inzicht in de complexe realiteit waarin ongetemde problemen zich bevinden.

Lerende praktijken zijn niet gericht op aanpassingen binnen reeds bestaande kaders zodat de controletaak van de politiek versterkt kan worden. Ze worden gebruikt om nieuwe probleemdefinities en oplossingen te verzinnen voor complexe, ongetemde problemen (WRR, 2006). Er is dan ook geen sprake van ‘eerste orde’ leren maar meer van ‘tweede orde’ leren. Dat wil zeggen dat basisassumpties ten opzichte van de aard van problemen en oplossingen kritisch bekeken en aangepast worden. Dit in tegenstelling tot eerste orde leren waar deze basisassumpties, kaders, niet bekeken worden maar juist bekeken wordt hoe oplossingen binnen deze kaders zo goed mogelijk uitgevoerd kunnen worden. In het ideale geval geven lerende praktijken ruimte voor *exploitation*, het gebruik maken van reeds bestaande middelen en kennis en tegelijkertijd ruimte voor *exploration*, de verkenning, van nieuwe middelen en kennis. Wanneer teveel nadruk gelegd wordt op vernieuwing, flexibiliteit en constante toepassing van nieuwe kennis kunnen de betrouwbaarheid en het presteren van de overheid achteruitgaan. Om zaken goed uit te voeren is routine tot op zekere hoogte nodig (Noordegraaf, 2006: 194). Een zekere balans is noodzakelijk in een voor politiek afgedempte omgeving zodat stap voor stap de complexe realiteit ontrafeld kan worden. Lerende praktijken kunnen gecreëerd worden door de volgende punten.

- **Contacten.** Lerende praktijken vinden voornamelijk plaats door contacten in plaats van contracten. Weliswaar wordt gewerkt binnen een set van regels en contracten die zijn opgezet maar het zijn de dagelijkse contacten van managers en professionals die bepalen hoe hier mee om wordt gegaan. Er is voor het ontstaan van lerende praktijken behoefte aan ambtenaren die contact leggen met ambtenaren, politici, adviseurs en frontlijn mensen uit allerlei gebieden. Bewust wordt dan gekozen voor mensen die om kunnen gaan met spanningsvolle kenmerken van dienstverlening. Zo zijn culturele gevoeligheid, ‘straatwijsheid’ en diplomatieke gaven nodig om met criminele activiteiten om te gaan. Ook wordt geprobeerd ambtenaren via geïnstitutionaliseerde contacten in te bedden in de stedelijke samenleving (Noordegraaf, 2006: 204).
- **Arena’s.** Voor het ontstaan van lerende praktijken is er behoefte aan nieuwe horizontale niveau’s die wel verticaal zijn ingebed. Het creëren van contacten is niet genoeg om met ambigue doeleinden om te gaan doordat de contacten geïnstitutionaliseerd raken en hierdoor niet snel genoeg op veranderende complexe omstandigheden wordt ingegaan. Vitale, flexibele coalities in de vorm van netwerken zijn benodigd om op een vernieuwende wijze met deze problematische omstandigheden om te gaan. Dit ondanks verticale druk in de vorm van monitoren (Noordegraaf, 2006: 205, 206).
- **Framing.** Het is voor lerende praktijken belangrijk betekenisvolle beelden te creëren die een *sense of urgency* veroorzaken. Bestuurders werken met allerlei cijfers en tabellen om zaken inzichtelijk te maken. De realiteit trekt zich hier vaak weinig van aan en wordt niet goed representatief gemaakt in cijfers. Het is dan zaak een betekenisvol beeld te creëren met behulp van cijfers. Dit kan door middel van verhalen en illustraties die een *sense of urgency* veroorzaken. Hierdoor worden uiteindelijk aanpassingen gemaakt in strategische en operationele zin zoals bijvoorbeeld patroonherkenning van bijvoorbeeld hinderlijke, overlastgevende en criminele jongeren via nieuwe registraties en formulering van nieuwe categorieën (Noordegraaf 2006: 206, 207).
- **Dossiers.** Het is belangrijk dat via vergaderingen en vergaderstukken agenda’s en issues worden gecreëerd. Wanneer via *framing* maatregelen zinnig blijken te zijn is het noodzakelijk dat deze

geïnstitutionaliseerd worden. Het is dan noodzaak agenda's en bestuurlijke en operationele aandacht te organiseren omdat met beperkte middelen wordt gewerkt. Het is belangrijk de aandacht bij zaken te houden. 'Het een doen en het andere niet laten'. Bestuurders moeten zowel verwaarloosde, vergeten- als nieuwe zaken, dossiers, ook aandacht geven. Dit vereist bestuurlijk gewicht en dat kan via politiek bestuurlijke weg gerealiseerd worden. Wanneer bijvoorbeeld de burgemeester overtuigd is van het nut van een bepaalde aanpak dan is deze snel geregeld, terwijl de voorbereidingstijd zonder de hulp van de burgemeester veelal langer is (Noordegraaf 2006: 207, 208).

- Ruimte. Voor het ontstaan van lerende praktijken is er behoefte aan speelruimte voor 'vrije mensen', en experimenteel gedrag. Hierdoor kan geleerd worden en kennis ontstaan om met complexe problemen om te gaan. Deze ruimte kan gecreëerd worden door het inzetten van mensen, personen, die erop uit gaan om contacten te leggen met gezaghebbende personen uit andere relevante gebieden. Zo proberen agenten contacten te leggen met sleutelfiguren uit allochtone gemeenschappen. Het is belangrijk dat deze ambtenaren ondersteuning hebben, de ruimte hebben, om te opereren van het management en van bestaande operationele en bestuurlijke circuits. Dit soort personen moet genoeg capaciteiten hebben om gezaghebbende ideeën te realiseren tegen bestuurlijke en juridische klippen op (Noordegraaf, 2006: 208).

In de praktijk blijkt dat in de gemeente Rotterdam ruimte wordt gegeven aan innovatieve uitvoerende ambtenaren ondanks de irritatie die dit kan opwekken in bureaucratische organisaties. Tevens is gebleken dat samenwerking op straatniveau of rond concrete personen beter werkt dan het vergroten van betrokkenheid en scherpste in de moederorganisaties. De laatste zijn niet gewend zich als backoffice voor uitvoerende ambtenaren op te stellen (Van Ostaaijen en Tops, 2007).

3.7. Lerende praktijken: tien criteria

Hartman, Maasdam en Tops (2005) schrijven in een notitie voor de G27, de grootse 27 gemeenten in Nederland, over tien stappen om tot goede frontlijnsturing te komen. Problemen worden niet alleen als collectieve problemen gezien maar ook als individuele problemen waar individuele oplossingen voor gevonden behoren te worden. Dit kan door middel van maatwerk in frontlijngestuurde samenwerkingsverbanden waarin actiologica voorop staat. Handlangers in actie zijn partners in deze samenwerkingsverbanden die de acties van frontlijnambtenaren voorop durven te stellen en kijken hoe ze deze ambtenaren kunnen helpen. De door de auteurs vermelde tien stappen zijn te beschouwen als succescriteria voor lerende praktijken. De criteria zijn vermeld in tabel 3.3. (Hartman, Maasdam en Tops, 2005).

Tabel 3.3.: Tien criteria om tot goede frontlijnsturing te komen

	Tien criteria om tot goede frontlijnsturing te komen
1.	Zie toe op een goede balans tussen beleids- en frontlijnsturing
2.	Wees bereid om vanzelfsprekende uitgangspunten ter discussie te stellen, ook als ze ongelegen komen
3.	Stel concrete uitvoeringsvragen radicaal centraal in de aanpak
4.	Commitment bij de uitvoerders is het beginstuk en niet het sluitstuk
5.	Investeer in frontlijnteams die per situatie verschillend kunnen zijn samengesteld
6.	Organisaties voegen zich naar de teams (en niet andersom)
7.	Versterk de positie van de frontlijners
8.	Geef als bestuurder (en leidende ambtenaar) actief rugdekking aan goede Uitvoeringspraktijken
9.	Ontwikkel bij het frontlijnwerk passende vormen van controle en verantwoording
10.	Goede frontlijnsturing vereist ook voortdurend bewerken van hogere overheden (vooral door de bazen en de bestuurders)

3.8. Lerende praktijken: hindernissen

In de praktijk zijn barrières aanwezig die het ontstaan van lerende praktijken verhinderen. Deze barrières worden gevormd door het frontlijnwerk zelf (Noordegraaf, 2006: 200). De barrières zijn de volgende.

- **Netheid.** De overheid is geciviliseerd maar opereert voor een deel in niet geciviliseerde praktijken. De overheid behoort waarden te alloceren. Als zodanig worden hoge eisen gesteld aan de manier van werken van de overheid. Ambtenaren behoren netjes te werken. Helaas is dit in sommige situaties en bij lastige mensen die zich afzetten tegen verantwoordelijkheid niet effectief. De overheid heeft dan geen gezag. In sommige gevallen is het daarom beter wanneer op een grove wijze wordt gewerkt, dit kan heel succesvol zijn maar tegelijkertijd ook snel botsen met juridische regels en verwachtingen van overheidsgedrag. *Streetlevel* ambtenaren zoals politieagenten en onderwijzers moeten daarom competent zijn in het afwegen van gezags- en verantwoordelijkheidsbelangen. Hierdoor is het lastig leerervaringen op te doen daar bepaald gedrag eigenlijk niet geoorloofd is, ook al is het soms noodzakelijk (Noordegraaf, 2006: 200, 201).
- **Reflexen.** Uitvoerders stuiten op de dagelijkse logica van praktijken. Door regels, procedures en rituelen worden stabiliteit en betekenis verschaft aan vormen van georganiseerd handelen. Handelingen worden voorspelbaar en legitiem waardoor betrokkenen weten waar ze aan toe zijn. Deze regels en procedures kunnen echter ook vervreemdend werken wanneer ze als reflex ook automatisch in situaties worden toegepast waarvoor ze eigenlijk niet bedoeld zijn. Deze automatisen en vooroordelen zijn lastig te verwijderen vooral wanneer nog geen duidelijke alternatieve benadering van een situatie beschikbaar is. Hierdoor treedt fixatie op verouderde regels op, wat niet bevorderlijk is voor het openstellen voor nieuwe leerervaringen (Noordegraaf, 2006: 201, 202).
- **Categorisering.** Dienstverlening vraagt om categorieën en criteria en deze hebben een fixerende werking. Vooral de laatste jaren zijn om de overheid bedrijfsmatiger te laten werken meet en monitorregimes geïntroduceerd die veelal de nadruk leggen op kwantiteit, 'het draaien van productie'. Hierdoor kan kwaliteit ten koste gaan van kwantiteit. Cijfers geven maar een beperkte weergave van de werkelijkheid. Leermomenten kunnen pas optreden wanneer betekenisvolle en overtuigende gebeurtenissen, betekenisvolle 'representaties' (Andeweg en Van Gunsteren, 1994) van de werkelijkheid, beschreven kunnen worden eventueel met behulp van cijfers (Noordegraaf, 2006: 202, 203).

3.9. Een geïntegreerd perspectief

Lerende praktijken komen in de praktijk tot stand door het samengaan van de verticale- en de horizontale politieke traditie zonder dat deze elkaar verdringen. Beide tradities behoren juist naadloos in elkaar te schuiven. Dit gebeurt in een proces waarin kritiek mogelijk is vanuit de ene sturingsbenadering op het gebruik van sturingsmechanismen vanuit de andere sturingsbenadering. Door op de zwakke punten vanuit beide benaderingen te wijzen wordt idealiter een situatie bereikt waarin sturingsmechanismen bezien vanuit de horizontale- en de verticale traditie zo op elkaar zijn afgesteld dat een evenwicht is bereikt waarin zo veel mogelijk positieve punten en zo min mogelijk negatieve punten van de sturingsmechanismen naar voren komen. Dit betekent dat politici en beleidsmakers regelmatig in overleg moeten gaan met frontlijnambtenaren om ervaringen en kennis uit te wisselen. Politici en beleidsmakers respecteren in deze visie de kennis en ervaring van frontlijnambtenaren en vice versa. Ze lezen elkaar inhoudelijk niet de les. Er wordt meer naar de resultaten van elkaars werk gekeken op de lange termijn. Op de lange termijn verwachten frontlijnambtenaren van politici en beleidsmedewerkers een algemene visie van een (veiligheids)situatie die bereikt moet worden. Om dit te bewerkstelligen vragen frontlijners juridische-, financiële- en bestuurlijke ondersteuning en geduld om een eigen werkwijze te ontwikkelen die

effectief blijkt te zijn om complexe problemen aan te pakken. Incidentenpolitiek is dan uit den boze. Politici en beleidsmedewerkers verwachten dat op de lange termijn concrete duurzame resultaten bereikt worden en dat ze op de hoogte gehouden worden van ontwikkelingen in de praktijk. Ze hebben de beschikking over verticale doorzettingsmacht om eventueel beslissingen door te drukken mocht blijken dat in de praktijk niets concreets wordt bereikt door frontlijnambtenaren of dat praktijken plaatsvinden die ingaan tegen maatstaven van justitie, democratie en de publieke zaak. In het ideale geval wordt deze doorzettingsmacht zelden of nooit gebruikt. Samenwerkende partijen op horizontaal niveau kijken dan op dezelfde wijze naar problemen en oplossingen. Beslissingen en concrete actie komen dan niet geforceerd tot stand. Door terugkoppeling van bevindingen naar de politiek en beleidsmakers komen vervolgens veranderingen tot stand in beleid- wet- en regelgeving die betere uitvoeringspraktijken tot gevolg hebben. Deze uitvoeringspraktijken leiden weer tot nieuwe inzichten en kennis die wederom gedeeld worden met de politiek en beleidsmakers, er is dan sprake van een continue proces in de verbetering van uitvoering.

3.10. Conclusie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader weergegeven. Hiermee is tegelijk deelvraag 2 beantwoord: wat zijn lerende praktijken en hoe behoren sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing zich tot elkaar te verhouden om tot lerende praktijken te komen?

Het is de afgelopen decennia duidelijk geworden dat de overheid niet in staat is complexe problemen, zogenaamde ongetemde problemen, zoals veiligheidsproblematiek op te lossen door middel van een verticaal gerichte *top-down*-benadering. Het blijkt dat beleidsmakers niet over voldoende kennis, inzicht en middelen beschikken om dit te bewerkstelligen. De laatste jaren wordt gepleit voor meer aandacht voor uitvoering. Steeds vaker wordt erkend dat uitvoering een eigen dynamiek heeft en dat ambtenaren die in de frontlijn actief zijn een ander wereldbeeld en mentaliteit hebben vergeleken met ambtenaren in beleidsposities. Juist ambtenaren in frontlijnposities doen ervaringen en inzichten op waarmee stap voor stap de complexe alledaagse realiteit van burgers ontrafeld kan worden en op succesvolle wijze complexe problemen opgelost kunnen worden. Frontlijnambtenaren werken vanuit de praktijk waarin ze zich bevinden vanuit een *bottum-up*-visie die is te omschrijven als frontlijnsturing. Frontlijnsturing kan complementair zijn ten opzichte van een verticaal gerichte *top-down*-benadering, te omschrijven als beleidssturing, maar kan ook makkelijk hiermee botsen. Beide sturingsbenaderingen van uitvoering hebben voor- en nadelen. Frontlijnsturing is nodig om precieze actie, actie op maat, mogelijk te maken en situationele, praktische intelligentie te ontwikkelen. Beleidssturing is nodig om de frontlijnactiviteiten in een breder spectrum te plaatsen, om het mogelijk te maken democratisch te sturen en verantwoording af te leggen en zorgt indien nodig voor doorzettingsmacht. Ambtenaren en andere betrokkenen die vaak, in de frontlijn, vanuit de wijk in netwerken werken hebben vaak geen notie van strategische noties en lange termijntrends die de centrale overheid signaleert. Ambtenaren die in verticaal, op beleidssturing, gerichte organisaties werken maken strategisch beleid maar hebben vaak moeite met het vertalen van dit beleid naar concrete punten, ze missen het vermogen tot het leveren van maatwerk zoals dat in een netwerk tot stand komt. Frontlijn- en beleidssturing dienen op een dusdanige manier met elkaar verenigd te worden dat aanwezige spanningen zo productief mogelijk gebruikt worden en inzicht en kennis opleveren die helpen ongetemde problemen op te lossen.

Uitvoeringsprocessen kunnen op drie wijzen gestuurd worden. Dit kan door middel van regels, prestaties en personen. Regels passen in het klassieke bureaucratische beeld van de overheid. Prestaties zijn onder de aandacht gekomen door *New Public Management*. Ze passen in de filosofie van veel organisaties in de private sector waarin 'meten is weten' geldt. Sturing op personen richt zich op de professionele ontwikkeling van ambtenaren. In deze visie worden ambtenaren vergeleken met ambachtslui die met liefde voor hun vak werken. Frontlijnambtenaren hebben in deze visie ruimte nodig om op situationele logica te reageren en ermee te werken. Het sturen op regels, prestaties en personen kent zowel voor- als nadelen gezien vanuit frontlijn- en beleidssturing. Om een effectief samengaan tussen frontlijn- en beleidssturing mogelijk te maken is het daarom belangrijk dat bij de invulling van de drie sturingsmechanismen vanuit het beleidsperspectief afstemming plaatsvindt op de

betekenis die deze sturingsmechanismen hebben vanuit het frontlijnperspectief. Andersom geldt dit ook. Op deze wijze kunnen leerervaringen plaatsvinden waarmee complexe problemen aangepakt kunnen worden. Deze leerervaringen vinden plaats in lerende praktijken. In lerende praktijken worden beleidssturing en frontlijnsturing op een zodanige wijze met elkaar verbonden dat professionals de ruimte en tijd krijgen om de complexe realiteit waarin burgers leven te ontrafelen. Tegelijkertijd wordt voor vooruitgang in het leerproces gezorgd door verbinding met de politiek die resultaten wil zien. Hierdoor verzandt het proces niet. Dit komt de legitimiteit en de slagvaardigheid van de overheid ten goede.

Hoofdstuk 4. Operationalisatie en methode van aanpak

4.1. Aanpak onderzoek

Voor het beantwoorden van de probleemstelling is gebruik gemaakt van vier theoretische analyseniveau's: sturingsmechanismen, de verticale politieke traditie/beleidssturing, de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en lerende praktijken. Om de theorie te kunnen duiden in de empirie is gekeken naar gebeurtenissen en handelingen in en rond het interventieteam die kenmerkend zijn voor de theorie. Aanwezigheid van deze kenmerken in de praktijk geeft niet meteen aan dat politieke stromingen, sturingsmechanismen of lerende praktijken aanwezig zijn. Er is geen sprake van harde indicatoren. De aanwezigheid en invloed van sturingsmechanismen, politieke tradities en lerende praktijken hangt namelijk nauw samen met de verhouding van deze analyseniveau's tot elkaar. Pas nadat een totaalbeeld is gevormd van de handelingen van het interventieteam kan bekeken worden hoe de analyseniveau's zich tot elkaar verhouden. Deze hebben op een subtiele manier invloed op elkaar en daardoor op het totale functioneren van het interventieteam en de mate waarin lerende praktijken voorkomen.

Hoofdstuk 5 en 6 geven bevindingen uit de empirie weer. In hoofdstuk 5 is een reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van het interventieteam in Delfshaven. Hierdoor wordt duidelijk welke leerprocessen hebben plaatsgevonden. In hoofdstuk 6 staat beschreven welke kenmerken van de theoretische analyseniveau's voorkomen in de praktijk van het interventieteam. Hierdoor wordt duidelijk in welke vorm sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing en lerende praktijken voorkomen in het interventieteam. Aan de hand hiervan wordt in hoofdstuk 7 beschreven wat de kansen en bedreigingen zijn voor lerende praktijken en worden in hoofdstuk 8 conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Het veldonderzoek bestaat uit documentenanalyse, praktijkobserveringen en interviews. De documentenanalyse heeft officiële gegevens opgeleverd over het functioneren en de resultaten van het interventieteam. De resultaten van de interviews geven weer hoe het interventieteam functioneert in de beleving van interventieteamleden en betrokkenen. Bovendien hebben de interviews informatie opgeleverd die niet in officiële documenten terug te vinden is. Observatie van de werkzaamheden van het interventieteam heeft ook informatie opgeleverd die niet verkregen is via documenten en interviews en functioneert in zekere mate als controlemiddel op uitspraken van respondenten.

4.2. Casusselectie, de ontwikkeling van SOM

De ontwikkeling van het interventieteam is als casus gekozen omdat aan de hand hiervan bekeken kan worden hoe het interventieteam is ontstaan en wat gedaan is om uitvoeringspraktijken te organiseren en te verbeteren. Hiertoe zijn de werkwijze(n) van het interventieteam, ondervonden knelpunten in beleidgeving, regelgeving en de samenwerking met partners bestudeerd. Ook is gekeken naar verbeteringen hierin. Bovendien zijn ook achter de voordeur aangetroffen situaties bestudeerd. Hierdoor is een algemeen beeld van het werk van het interventieteam, zijn bevindingen en zijn resultaten ontstaan. Aan de hand hiervan is bekeken of sturingsmechanismen, verticale- en horizontale sturing en lerende praktijken aanwezig zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

4.3. Documentenanalyse

Informatie over de ontwikkeling van het interventieteam in de loop der tijd is verkregen in de vorm van de jaarevaluaties die het interventieteam elk jaar schrijft. De evaluaties vormen het meest toegankelijke en complete overzicht van het functioneren van het interventieteam dat binnen deelgemeente Delfshaven beschikbaar is. Deze evaluaties beschrijven niet alleen hoe het interventieteam is ontstaan maar ook welke werkwijze is gehanteerd en welke knelpunten ondervonden zijn in wetgeving, regelgeving en de samenwerking met partners. Ook staan verbeteringen van deze knelpunten beschreven. Aan de hand van kenmerken van de theorie in de

praktijk is gekeken naar eventuele aanwezigheid van sturingsmechanismen, verticale- en horizontale sturing en lerende praktijken en is bekeken hoe deze zich tot elkaar verhouden.

4.4. Aanpak interviews

De interviews zijn semi-gestructureerd en met behulp van het theoretisch kader en de probleemstelling opgebouwd. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews omdat respondenten dan de ruimte hebben om uit te weiden en hun eigen mening te geven. Hierdoor kunnen nieuwe inzichten worden opgedaan. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een “checklist” met vragen. Deze vragen zijn onderverdeeld naar analyseniveau. De analyseniveaus zijn sturingsmechanismen, de verticale politieke traditie/beleidssturing, de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en lerende praktijken. De interviews zijn op een memorecorder opgenomen en later uitgeschreven. Uitspraken van respondenten zijn ter illustratie van de bevindingen van het veldonderzoek beschreven in hoofdstuk 6.

De interviews zijn gehouden met een lid van Bureau Frontlijn, de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van deelgemeente Delfshaven, de stadsmarinier in deelgemeente Delfshaven, de huidige projectleider van het interventieteam, een voormalig lid van het interventieteam die in de praktijk veel taken van de projectleider overnam, een huidig en voormalig lid van het interventieteam en een lid van het Meldpunt Overlast Delfshaven. In de bijlagen staat vermeld wie precies geïnterviewd zijn.

Het lid van Bureau Frontlijn is geïnterviewd omdat zijn afdeling ambtelijk gezien een belangrijk onderdeel van het veiligheidsbeleid in Rotterdam vormt en dan met name met betrekking tot de interventieteams. Hij kan vertellen wat gedaan wordt met de kennis en ervaring van de interventieteamleden en in hoeverre dit leidt tot beleidswijzigingen. Dit geeft aan hoezeer sprake is van lerende praktijken. De voorzitter van het Dagelijks Bestuur is geïnterviewd omdat deze vanuit zijn positie veel kennis heeft van de mening van de (lokale) politiek over het interventieteam. Tevens kan hij vertellen in welke mate hij als opdrachtgever het werk van het interventieteam stuurt met behulp van command- and controltechnieken en in welke mate hij zijn wensen gerealiseerd ziet. Hij is te beschouwen als vertegenwoordiger van de verticale politieke traditie/beleidssturing. Dit geeft inzicht in de mate van verticale politieke invloed en de mogelijkheden die aanwezig zijn voor lerende praktijken. De stadsmarinier is geïnterviewd omdat deze vanuit zijn positie als informele opdrachtgever veel invloed heeft op het functioneren van het interventieteam. Hij heeft de beschikking over command- and controltechnieken en kan hiermee besluitvorming beïnvloeden. Hierdoor is hij van belang bij de vorming van lerende praktijken. De huidige projectleider en het voormalige lid van het interventieteam dat in de praktijk veel taken van de projectleider overnam zijn geïnterviewd omdat zij de schakel vormen tussen het interventieteam en hogere organen. Ze hebben kennis van het functioneren van het interventieteam in de praktijk en weten op welke wijze de resultaten van het team worden gecommuniceerd en wat met deze resultaten gedaan wordt. Ze staan midden in het spanningsveld tussen beleidssturing en frontlijnsturing. Hierdoor hebben zij inzicht in de mogelijkheid tot lerende praktijken. Een voormalig en huidig lid van het interventieteam zijn geïnterviewd omdat zij kennis hebben van het functioneren van het interventieteam in de praktijk. Het zijn uitvoerders pur sang en als zodanig zuivere vertegenwoordigers van de horizontale politieke traditie/beleidssturing. Met behulp van hun informatie kan ook aangegeven worden in hoeverre lerende praktijken mogelijk zijn.

4.5. Observatie en participatie

Observatie van de werkzaamheden van het interventieteam op kantoor heeft plaatsgevonden tijdens werkzaamheden voor het Meldpunt Overlast Delfshaven. Het Meldpunt Overlast is in dezelfde ruimte gehuisvest als het interventieteam en veelal vond overlap van werkzaamheden plaats tussen het Meldpunt Overlast en het interventieteam. Bovendien was er de mogelijkheid tot het stellen van vragen en hebben gesprekken plaatsgevonden buiten de interviews om.

4.6. Kenmerken van de theoretische analyseniveau's in de praktijk

Aanwijzingen voor de aanwezigheid van sturingsmechanismen

Sturingsmechanismen spelen een belangrijke rol in lerende praktijken. Ze kunnen zowel kansen als bedreigingen vormen voor het ontstaan en goed functioneren van lerende praktijken. Kenmerken van de aanwezigheid van verschillende sturingsmechanismen zijn de volgende.

- *Sturing op regels.* Het gebruik van regels en voorschriften in de praktijk van het interventieteam. Kenmerken van positief gebruik van regels zijn het ervaren van steun tijdens het uitvoeren en het ondernemen van legitieme acties. Kenmerken van negatief gebruik van regels zijn situaties waarin juist door het volgen van de regels resultaten worden bereikt die het interventieteam niet wil hebben en situaties waarin regels worden toegepast die niet voor deze situatie zijn bedoeld.
- *Sturing door prestatieafspraken.* Het gebruik van bijvoorbeeld deadlines en een minimum aantal te bezoeken woningen. Kenmerken van positief gebruik van prestatieafspraken zijn resultaatgerichtheid en meetbaarheid. Kenmerken van negatief gebruik van prestatieafspraken zijn niet realistische, onhaalbare, prestatieafspraken en het niet bevorderen van prestaties door het gebruik van de afspraken.
- *Sturing op personen.* Betrokkenheid in de vorm van enthousiasme en het tot een goed einde willen brengen van een probleem, ontwikkeling van professionele vaardigheden door bijvoorbeeld cursussen en opleidingen, discussies over gedrag en integriteit van ambtenaren. Kenmerken van positief gebruik van sturing op personen zijn prompte actie en reactie en inzet en vakmanschap. Vakmanschap toont zich door het oplossen van problemen op maat op een legitieme en desnoods creatieve wijze. Vakmanschap vereist ook een zekere mate van vrijheid van handelen. Kenmerken van negatief gebruik van sturing op personen zijn het oncontroleerbaar en moeilijk aanspreekbaar zijn van professionals en hun werk. Kenmerken van niet of te weinig aanwezig zijn van sturing op personen zijn het wegorganiseren van scherpte en toewijding door teveel regels en te nauwe taakomschrijvingen die geen vrijheid van handelen toestaan.

Aanwijzingen voor de aanwezigheid van verticale politieke traditie/beleidssturing

Verticale politieke invloeden/invloeden vanuit beleidssturing kunnen zowel kansen als bedreigingen vormen voor het ontstaan en goed functioneren van lerende praktijken. Aanwijzingen voor de aanwezigheid van verticale politieke invloeden/ beleidssturing zijn de volgende.

- De nadruk op de beslissende taak van politici en de volgzame uitvoerende taak van beleidsambtenaren en frontlijners. Frontlijners denken niet, ze voeren orders uit. In de verticale politieke traditie voeren ambtenaren trouw uit wat door de politiek besloten is, ook al komt de ontwerplogica vanuit beleidssturing niet altijd overeen met situaties in huizen en straten. In de praktijk zullen interventieteammedewerkers dan orders opvolgen van superieuren ook al helpt dit niet bij het oplossen van geconstateerde problemen. Wanneer dit teveel gebeurt is dit een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Het doorgeven van “orders” en deadlines door opdrachtgevers waar geen discussie over mogelijk is. Wanneer dit veel gebeurt is het een bedreiging voor de horizontaal politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- De vraag naar rapporten en het verantwoorden tijdens vergaderingen geeft top-down *monitorings*mechanismen aan. Wanneer dit teveel gebeurt is dit een bedreiging voor de horizontaal politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.

- Veel aandacht voor cijfers en tabellen in rapporten en verslagen. Dit is een kenmerk van kennend leren. Kennend leren is een onderscheidend kenmerk van de verticale politieke traditie/beleidssturing. Teveel nadruk op kennend leren is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.

Aanwijzingen voor de aanwezigheid van horizontale politieke traditie/frontlijnsturing

Interviewvragen die ingaan op de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing dienen om te achterhalen wat de horizontaal politieke invloeden/invloeden vanuit frontlijnsturing zijn op de werkomgeving van het interventieteam. Deze invloeden kunnen zowel kansen als bedreigingen vormen voor het ontstaan en goed functioneren van lerende praktijken. Aanwijzingen voor de aanwezigheid van horizontale politieke invloeden/frontlijnsturing zijn de volgende.

- De nadruk op het praktisch oplossen van aangetroffen problemen. In de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing wordt uitgegaan van de situaties zoals die in de praktijk aangetroffen worden. Vanuit de praktijk wordt vervolgens gekeken wat gedaan moet worden om problemen op te lossen. Ambtenaren werken dan met een actiologica.
- Ruime niet al te strak geformuleerde regelgeving die ruimte geeft voor eigen inbreng van de uitvoerende ambtenaren. Dit geeft een zekere mate van interpretatie- en beleidsvrijheid aan. Om ongetemde problemen aan te kunnen pakken is het in de horizontale politieke visie nodig dat uitvoerende professionals, die volgens een actiologica werken, naar eigen inzicht kunnen handelen en hierdoor ook kunnen leren. Wanneer dit niet kan is dit een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Ruimte voor onderling overleg tussen de verschillende betrokken partijen. Zonder deze ruimte kan van een goede samenwerking geen sprake zijn. Gebrek aan ruimte voor samenwerking tussen verschillende, op gelijke hoogte staande, partijen is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Verzoening van verschillende inzichten van betrokken partijen. Zonder verzoening van inzichten kan van een goede samenwerking geen sprake zijn. Afwezigheid of weinig verzoening van inzichten is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Vlotte medewerking van partners geeft aan dat sprake is van een sense of urgency. Dat wil zeggen het besef bij alle betrokken partijen dat bepaalde problemen zo snel mogelijk opgelost dienen te worden en dat elke betrokken partij daar een bijdrage voor moet leveren. Het ontbreken van een sense of urgency is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en lerende praktijken.
- Variërende samenstellingen van het interventieteam om variërende vormen van problemen aan te pakken. Dit geeft aan dat het interventieteam flexibel is en in staat is zich aan te passen aan veranderende complexe problemen. Afwezigheid van variërende samenstellingen is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Het leveren van individuele oplossingen die precies passen bij de omstandigheden van individuele burgers, oftewel maatwerk. Het ontbreken van maatwerk is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.
- Veel aandacht voor ervaringen en impressies van interventieteammedewerkers. Dit is een kenmerk van ervarend leren. Ervarend leren is een onderscheidend kenmerk van de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing. Geen of weinig nadruk op ervarend leren is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/beleidssturing en lerende praktijken.

- Het snel oppakken en oplossen van geconstateerde problemen door moederorganisaties. Moederorganisaties schikken zich dan naar het interventieteam en problemen zoals die in de praktijk voorkomen. Dit is een belangrijk element van horizontale politieke sturing/beleidssturing. Wanneer moederorganisaties dit niet doen is dit een kenmerk van de verticale politieke traditie/beleidssturing en een bedreiging voor horizontale politieke sturing/beleidssturing.
- Actieve betrokkenheid van burgers bij het veiligheidsbeleid. Indien burgers niet betrokken worden bij het veiligheidsbeleid dreigt het gevaar van bestuurscentrisme en teveel procesdenken. Afwezigheid van actieve burgerparticipatie bij het veiligheidsbeleid is een bedreiging voor de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing en voor lerende praktijken.

Aanwijzingen voor de aanwezigheid van lerende praktijken

Het samenkomen van horizontale- en verticale politieke praktijken alleen is niet voldoende voor het ontstaan en goed functioneren van lerende praktijken. Er moet aan meer voorwaarden voldaan zijn, wil hier sprake van zijn. Aanwijzingen voor de aanwezigheid van lerende praktijken zijn de volgende.

- Geen overlap van verantwoordelijkheden en taken tussen politici en uitvoerende ambtenaren en tussen uitvoerende ambtenaren onderling. Bij goed functionerende lerende praktijken is sprake van afstemming tussen verantwoordelijkheden van politici en uitvoerende ambtenaren. Hierdoor wordt aanwezige spanning gecultiveerd. Gebrek aan afstemming is een bedreiging voor lerende praktijken.
- De aanwezigheid van overlegondes, vergaderingen, een forum of andere bijeenkomsten van het interventieteam, stadsmariniers en vertegenwoordigers van het stadhuis waarin een uitwisseling van nieuwe ontwikkelingen, ervaringen en *best practices* plaatsvindt. In lerende praktijken staat leren centraal. Nieuwe inzichten behoren gedeeld en bediscussieerd te worden met alle betrokkenen. Afwezigheid van overleg en discussie is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Ruimte voor personen binnen het interventieteam om contacten te leggen en te gebruiken met ambtenaren, politici, frontlijners en adviseurs op andere gebieden. Deze contacten zijn belangrijk voor het creëren van lerende praktijken. Het is uiteindelijk de interactie tussen personen uit verschillende werkgebieden die uitwisseling van kennis en uitzicht mogelijk maakt. Afwezigheid van contacten is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Een flexibel, horizontaal samenwerkingsverband in de vorm van een netwerk dat verticaal is ingebed, oftewel een arena is belangrijk voor het ontstaan van lerende praktijken. In lerende praktijken staat het opdoen van leerervaringen centraal. Voor de voortgang van het samenwerkingsproces en effectieve besluitvorming is het ook belangrijk dat, wanneer het nodig is, geforceerd besluiten genomen kunnen worden. Anders blijft besluitvorming afwezig waardoor uiteindelijk niets met opgedane kennis gedaan wordt. Afwezigheid van een netwerk met een verticale inbedding is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Het ter discussie stellen van vanzelfsprekende uitgangspunten. In lerende praktijken staat niet zozeer eerste orde leren centraal als wel tweede orde leren. Vanzelfsprekende uitgangspunten worden dan ter discussie gesteld. Dit uit zich bijvoorbeeld in de formulering van nieuwe probleemdefinities waarmee complexe problemen beter benaderd en opgelost kunnen worden. Afwezigheid van het ter discussie stellen van vanzelfsprekende uitgangspunten is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Veranderingen in visie, taken en werkwijze van het interventieteam als gevolg van betekenisgeving aan cijfers en tabellen door aandacht voor impressies en ervaringen, oftewel framing. Dit is een wezenlijk element van lerende praktijken. Afwezigheid van framing is een bedreiging voor lerende praktijken.

- Het creëren van dossiers voor de problemen die het interventieteam tegenkomt. Dat wil zeggen dat bestuurlijke en operationele aandacht voor de door het interventieteam geconstateerde problemen gemaakt wordt en blijft bestaan. Dit is belangrijk voor lerende praktijken omdat zonder blijvende aandacht voor issues leerervaringen niet of kort optreden. Er is dan geen continuïteit. Indien geen dossiers gecreëerd worden is dit een bedreiging voor lerende praktijken.
- Bestuurlijke-, ambtelijke- en politieke ondersteuning van het interventieteam. Hierdoor kunnen door het interventieteam gewenste veranderingen in beleid, regelgeving en uitvoeringsmethodiek snel doorgevoerd worden zodat tot betere uitvoeringspraktijken gekomen kan worden. Er is dan ondersteuning en ruimte voor interventieteammedewerkers om tegen heersende ideeën, bestuurlijke-, bureaucratische- en juridische hindernissen in te kunnen werken. Afwezigheid van bestuurlijk gewicht is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Een evenwicht tussen het uitvoeren van routineprocessen en het werken met nieuwe procedures. Zonder een zekere mate van routine kan het interventieteam zijn werk niet goed uitvoeren en is het onvoorspelbaar voor anderen. Routine vergemakkelijkt de werkzaamheden. Aan de andere kant moeten nieuwe inzichten ook toegepast kunnen worden om complexe problemen aan te pakken. Om het beste van twee werelden te laten samenkomen is een zeker evenwicht noodzakelijk. Het ontbreken van een dergelijk evenwicht is een bedreiging voor lerende praktijken.
- Veranderingen in het Rotterdamse veiligheidsbeleid als gevolg van de bevindingen en acties van het interventieteam. In de ideale situatie leiden lerende praktijken tot nieuwe inzichten op basis waarvan nieuw beleid wordt geformuleerd dat beter in staat is complexe problemen op te lossen. Indien hier geen sprake van is, is dat een bedreiging voor lerende praktijken.
- Het voldoende informeren van hogere overheden over de werkzaamheden, vorderingen en bevindingen van het interventieteam en proberen begrip en ondersteuning te verkrijgen voor de interventiemethodiek. Dit is nodig om meer bekendheid te geven aan lerende praktijken. In het geval van het interventieteam kunnen bevindingen gedeeld worden met andere steden en ministeries. Dit leidt ook tot beter begrip van en steun voor het interventieteam. Indien hogere overheden niet voldoende geïnformeerd worden en “bewerkt” worden om ondersteuning te geven is dit een bedreiging voor lerende praktijken.

Hoofdstuk 5. De ontwikkeling van SOM

5.1. De oprichting van SOM

In 2001 vond een startbijeenkomst plaats. Tijdens deze bijeenkomst bespraken 28 partijen hoe gezamenlijk de voor het project gestelde doeleinden te bereiken. De partijen waren onder andere: de centrale gemeente Rotterdam, deelgemeente Delfshaven, de politie, het Arrondissementsparket Rotterdam, Belastingdienst afdeling Particulieren, het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR), afdeling Bouw en Woningtoezicht van de Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (DS+V), woningbouwcorporaties de Combinatie, Woonbron, WBR en de Eendracht. Tevens waren vertegenwoordigd: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), het Boumanhuis (voor verslaafden), de Gemeentelijke GezondheidsDienst, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven, het RIAGG, het Leger des Heils, het Centrum voor Dienstverlening, het Steunpunt wonen, het bureau voor Rechtshulp, Eneco, Delfs Groen, Schoon heel en veilig, de Roteb en Gemeentewerken. Na de startbijeenkomst volgden nog enkele afstemmingsprojecten waarna een samenwerkingsovereenkomst werd getekend. In februari 2002 kwam in Delfshaven voor het eerst een interventieteam in actie (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 2, 3).

De geformuleerde doeleinden waren: het bevorderen en handhaven van de leefbaarheid in de Grote Visserijstraat en de Mathenesserweg, het inventariseren van de onderhoudsstaat van de panden aldaar en indien nodig het verbeteren van het onderhoud, de bestrijding van onrechtmatige bewoning en het signaleren en oplossen van problemen bij bewoners. De aanpak was mogelijk door samenwerking tussen verschillende instanties met elk eigen bevoegdheden en door onderling gegevens uit te wisselen. Een integrale aanpak werd als de sleutel tot succes gezien. De deelgemeente Delfshaven was van mening dat de hulp van de genoemde instanties nodig was om de gestelde doeleinden te bereiken. De problematiek in de genoemde straten was complex en men was van mening dat eendrachtig optreden vereist was om dit op te lossen (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 2, 3).

De operationeel coördinator, een medewerker van de deelgemeente, zorgt voor de interne afstemming tussen de deelnemende partijen. Deze coördinator zet de aangetroffen problemen uit bij de andere partijen en is verantwoordelijk voor de administratie van de problematiek per woning. Tevens houdt de coördinator bij welke organisaties zich met deze problematiek bezighouden en wat de vooruitgang van de resultaten is. Wanneer op uitvoeringsniveau structurele knelpunten worden waargenomen bespreekt de operationeel coördinator deze op beleidsniveau met de deelnemende partijen. Met de deelnemende partijen was afgesproken dat regelmatig een evaluatie van het project gemaakt zou worden. In deze evaluaties wordt de stand van zaken van het project besproken en veel aandacht gegeven aan knel- en verbeterpunten. Vervolgens worden deze knel- en verbeterpunten kenbaar gemaakt aan de politiek in het streven het beleid hierop aan te passen (Deelgemeente Delfshaven, 2003).

5.2.1. Bevindingen in 2002

In 2002 had het SOM-team wekelijks één actiedag waarop 5 panden bezocht werden. Ook vond ongeveer een keer per maand een middag-avondactie plaats. Tijdens deze actie werden woningen bezocht waar eerder tijdens een ochtendactie niet werd opengedaan. De reacties van bewoners waren positief te noemen. Veel mensen waren blij dat actie werd ondernomen en gaven tips door over verdachte panden (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 4). De aangetroffen problematiek varieerde en was complex. Zo was sprake van veel achterstallig onderhoud van woningen en winkels, de slechte prijs/kwaliteitsverhouding van woningen en winkels, illegale kamerverhuur, ongedierte, drugsoverlast vanuit woningen en winkels, onjuiste GBA, uitkeringsfraude, mensen die dringend behoefte hadden aan maatschappelijk werk en Enecofraude (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 7, 8).

5.2.2. Casus

In de volgende casus staat ter illustratie van de geconstateerde problematiek beschreven wat het interventieteam in 2002 zoal is tegengekomen in de Grote Visserijstraat. Ergens in de maand mei trof het interventieteam in een pand een zwangere moeder met jong kind aan. De moeder bleek geen Nederlands te spreken en een betalingsachterstand bij Eneco te hebben van enkele duizenden gulden. Als gevolg hiervan is Eneco afgesloten. Tevens bleek dat zij voor een tweekamerwoning exclusief gas en electra ongeveer 1000 gulden huur moest betalen. Tot overmaat van ramp bleek zij door dwang van de huisbaas Eneco-contractant te zijn voor het gehele pand. Zij was hierdoor in een onmogelijke situatie terechtgekomen. Het interventieteam heeft actie ondernomen door via SoZaWe, waar zij een cliënt van is, schuldhulpverlening te regelen. De vrouw is doorverwezen naar het Bureau voor Rechtshulp dat haar heeft doorverwezen naar een gespecialiseerd advocatenkantoor. Dit kantoor heeft de eigenaar inmiddels gesommeerd de situatie rond het Eneco-contract naar behoren op te lossen. Het Steunpunt Wonen heeft de woning onderzocht en een redelijke huurprijs vastgesteld. De deelgemeente heeft hierover een brief geschreven naar de eigenaar (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 11).

5.2.3. Knelpunten

Een van de knelpunten was dat de kans aanwezig was dat de betrokkenheid van partijen die niet zoveel waren ingeschakeld tijdens pandenacties zou afnemen. Ook bleek dat vooral in de toekomst te weinig woningen beschikbaar zouden zijn om mensen een nieuw onderdak te bieden. Hierdoor zouden bewoners gedwongen moeten blijven wonen in ongeschikte huizen. Tenslotte bleek dat de stedelijke aanpak van malafide huiseigenaren zich slecht op één eigenaar richtte en dat de communicatie met de centrale gemeente verbeterd moest worden (Deelgemeente Delfshaven, 2003: 12).

5.3.1. SOM in 2003: nieuwe werkmethoden

In 2003 heeft het interventieteam panden bezocht op de Mathenesserweg. De Grote Visserijstraat bleef ook onder de aandacht staan via een nazorgtraject om zeker te zijn dat behaalde resultaten niet verloren gingen. Sinds de komst van de stadsmarinier was het interventieteam een onderdeel geworden van diens integrale aanpak om onveilige wijken en hotspots weer veilig te maken. Het interventieteam dat meer mensen kreeg werd ook ingezet in een groter gebied. De wijken Tussendijken, Middelland en Spangen waren nu ook onderdeel van het werkgebied (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 2).

In plaats van één keer per week werden in 2003 twee keer per week door de interventieteams panden bezocht (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 2). De methode van SOM was ook aangepast. In 2003 begon SOM te werken met papieren scans en straatcans. Door middel van deze scans werd bepaald welke panden door het interventieteam bezocht moesten worden. De overige panden werden alleen behandeld door middel van enquêtes. Hierdoor kon efficiënter gewerkt worden. De papieren scan bestaat uit het vergelijken van gegevens van de GBA, het Kadaster, het Meldpunt (drugs)Overlast Delfshaven en SoZaWe. Tegelijkertijd raadpleegde de politie de eigen systemen op zoek naar informatie over verdachte panden. Deze informatie kon niet gedeeld worden met de rest van SOM. Dit potentiële knelpunt werd opgelost door bij iedere actie politieagenten mee te laten lopen zodat deze met de eigen informatie aan de slag konden. Na de papieren scan werd een straat bezocht in het kader van een straatscan. Tijdens deze scan werd informatie verzameld over panden die volgens bewoners overlast veroorzaakten en werd gekeken naar de aard van de overlast en de tijdstippen waarop deze overlast plaats vond. De aldus verzamelde informatie werd vergeleken met de informatie van de papieren scan. Panden die tijdens deze vergelijking opvielen en verdacht waren, werden geplaatst op een lijst voor controlebezoek door het interventieteam (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 7). De resultaten waren positief. De interventieteams verspilden hierdoor minder moeite met het bezoeken van woningen waar niets aan de hand was (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 2).

5.3.2. Meer bezochte panden en veranderende problematiek

Door pandenacties op meerdere dagen werden meer panden bezocht. Het interventieteam heeft in 2003 niet alleen meer panden bezocht maar ook de vervolgtrajecten niet verwaarloosd. Meer aandacht was gegeven aan hulpverlening. Ook werd goed duidelijk dat de problematiek in de gebieden en straten die het interventieteam bezocht voortdurend veranderde. SOM zou zich voortdurend hieraan moeten aanpassen. Enkele aandachtspunten waren onder andere het feit dat bij pandenacties steeds vaker personen van Bulgaarse afkomst werden aangetroffen die veel problemen veroorzaakten, veiligheidsdiensten die elkaar tegenwerken waardoor problemen niet opgelost worden en door huisbazen geïntimideerde huurders (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 13-15). Ter illustratie staat hieronder vermeld wat de Bulgarenproblematiek precies inhield en op welke wijze huurders geïntimideerd werden.

Bulgarenproblematiek

Steeds vaker werden bij pandenacties personen van Bulgaarse afkomst aangetroffen. Ze verbleven vaak illegaal in Nederland (sinds 1 januari 2007 is Bulgarije lid van de Europese Unie en mogen Bulgaren zonder problemen in Nederland verblijven). Vaak verbleven deze mensen in panden waar illegaal kamers verhuurd werden of logementen waren. De aanwezigheid van deze mensen leverde overlast op door geluidsoverlast, (grof) vuil op straat en een grote aanloop van mensen die de panden bezochten. Dit was echter niet alles. In veel gevallen waren 10 tot 20 Bulgaarse personen in één woning. Dit gebeurde steeds vaker in woningen van woningcorporaties naast de huizen van particulieren. Van zowel buurtbewoners als de politie kwam het signaal dat sprake was van prostitutie en misschien van vrouwenhandel. Ook bleek dat de Bulgaren een nieuwe doelgroep waren voor huisjesmelkers, uitzendbureau's en koppelbazen. Het vermoeden bestond dat netwerken actief waren die illegaal werknemers verschaffen (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 13).

Het interventieteam pakte deze ongewenste ontwikkeling aan. De vertegenwoordigers van DS+V schreven bij constatering van illegale kamerverhuur de eigenaren aan. Bij logementen met teveel bewoners werd een pand direct ontruimd en afgedicht. Ook werd gebruik gemaakt van dwangsommen om eigenaren op een andere manier te dwingen de regels te eerbiedigen. De politie noteerde de gegevens van aangetroffen personen. Paspoorten werden eventueel ingenomen. De problemen in de ontruimde panden waren hiermee redelijk onder controle. Het aantal Bulgarenpanden bleek echter te groeien. Het bleek ook dat wanneer in het geval van logementen met te veel bewoners panden ontruimd werden, bewoners met onbekende bestemming de straat opgestuurd werden. Vervolgens werd niet meer bijgehouden wat met deze mensen gebeurde. In het geval dat Bulgaren werkend werden aangetroffen of wanneer zij crimineel gedrag vertoonden werden zij actief uitgezet door de vreemdelingendienst. De Bulgaarse autoriteiten namen ook de paspoorten in van deze mensen. Zij mochten hun land vervolgens twee jaar niet verlaten. Dit waren concrete maatregelen die echter niet golden wanneer Bulgaren wonend werden aangetroffen. (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 13, 14).

Huurdersproblematiek

Een flink aantal huurders liet zich intimideren door huisbazen en kwam hierdoor in onhoudbare situaties terecht. Een voorbeeld hiervan is een vrouw die een te hoge huur moest betalen voor een kamer. Zij kon deze niet betalen en kreeg hierdoor huurachterstand. Toen de huisbaas de vrouw weg wilde hebben intimideerde hij haar. De vrouw vertrok en omdat ze een huurachterstand had en zelf vertrok was het moeilijk enige genoegdoening bij de huisbaas te krijgen. De aanpak van dit soort huiseigenaren was moeilijk. Het was juridisch gezien moeilijk de eigenaar aan te pakken en de procedures duurden lang. Daar de bewoners zelf de procedure moesten beginnen haakten ze vaak af. Een belangrijk obstakel was bovendien het feit dat goedkope huisvesting niet overal aanwezig was. Voor huiseigenaren was deze krapte gunstig daar de huurprijzen hierdoor snel hoger werden en altijd wel huurders beschikbaar waren (Deelgemeente Delfshaven, 2004: 15).

5.4.1. Toename van aangetroffen problemen

In 2004 veranderde wederom veel in het project SOM en de omgeving waarin deze werkzaam was. Het interventieteam heeft in 2004 panden bezocht in Spangen, Bospolder-Tussendijken, het Nieuwe Westen, Middelland, Oud-Mathenesse en Delfshaven (Deelgemeente Delfshaven, 2005). In 2004 werd procentueel veel meer problematiek aangetroffen in vergelijking tot 2002 en 2003. Het aantal aangetroffen hennepkwekerijen was veel hoger evenals het aantal illegaal verhuurde kamers, te hoge huren en onjuiste GBA-registraties. Het aantal aangetroffen woningen met illegalen was bijna drie keer zo hoog geworden (Deelgemeente Delfshaven, 2005). De procentuele toename is te verklaren vanwege een vernieuwde aanpak in 2004. Het interventieteam bezocht uitsluitend woningen waar overlastmeldingen over waren of meldingen van SOM-partners. In veel gevallen bleek iets aan de hand te zijn (Deelgemeente Delfshaven, 2005: 4).

Met de veiligheidspartners was afgesproken dat meldingen over overlast of verdachte panden voortaan bij het Meldpunt (drugs)Overlast Delfshaven gedaan moesten worden. De werkwijze was dan als volgt. Het Meldpunt maakte na de melding eventueel een dossier aan over verdachte panden waarna het interventieteam verzocht werd een bezoek te brengen aan het pand. Ter plaatse verzamelde het interventieteam informatie voor in het dossier en beëindigde aangetroffen onrechtmatigheden. Met woningcorporaties die bezit hebben in de deelgemeente zouden nadere afspraken gemaakt worden over overlastgevende onderhuur (Deelgemeente Delfshaven, 2005: 13).

De politie was begonnen met het onderzoeken van de instroom van groepen Bulgaren en de randverschijnselen eromheen zoals prostitutie, mogelijke mensenhandel en illegale arbeid. In tegenstelling tot 2003 waarin de vreemdelingendienst niet actief meewerkte, werd in 2004 elke illegaal in Nederland verblijvende Bulgaar het land uitgezet (Deelgemeente Delfshaven, 2005: 10).

5.4.2. Kleine huiseigenaren veroorzaken veel overlast

In 2004 werd duidelijk dat vooral in Oud-Mathenesse een hogere meldingsbereidheid van de burgers was. Door verbetering van de handhavinginstrumenten van vooral DS+V en de Vreemdelingendienst waren de resultaten verbeterd en vaak direct zichtbaar, diensten werkten elkaar ook minder tegen. De wijk Oud-Mathenesse bleek in de loop van 2004 een wijk vol verborgen problemen te zijn. Het percentage woningen met illegale kamerverhuur en illegalen was in deze wijk veel hoger dan in de andere wijken. Mogelijke verklaringen hiervoor waren de relatief goedkope portiekflats die aantrekkelijk waren voor malafide huiseigenaren. De woningen waren goedkoop en de Vele Verenigingen van Eigenaars (VVE's) konden als camouflage werken voor ongewenste praktijken. Een andere verklaring was de aandacht die andere wijken in de voorgaande jaren hadden gehad. Problemen die eerder in de wijken Spangen en Tussendijken voorkwamen verplaatsten zich naar Oud-Mathenesse. Zo werden illegalen die eerder in Spangen waren gesignaleerd aangetroffen in woningen in Oud-Mathenesse. (Deelgemeente Delfshaven, 2005: 7).

De stedelijke aanpak van malafide huiseigenaren was nog steeds gericht op enkele eigenaren met veel bezit. Uit constatering van het interventieteam bleek echter dat de vele eigenaren met slechts enkele panden als bezit veel overlast veroorzaakten. Deze zouden stedelijk aangepakt moeten worden (Deelgemeente Delfshaven, 2005:12).

De acties van het interventieteam bleken ongewild ook nadelige gevolgen te hebben. De vraag naar woningen en kamers nam toe. Huiseigenaren brachten het aantal huurders terug tot het maximum toegestane aantal. Hierdoor voorkwamen eigenaren dat ze een vergunning moesten aanvragen en aanpassingen aan de woningen moesten verrichten om aan de vergunningen te voldoen. Huurders werden hierdoor op straat gezet terwijl de achterblijvende huurders te maken kregen met hogere huren omdat de eigenaren in de nieuwe situatie het financiële verlies wilden compenseren. De op straat gezette huurders veroorzaakten een toename in de vraag naar woningen en kamers en daardoor in huurprijzen (Deelgemeente Delfshaven, 2005: 11).

5.5.1. Het stedelijke hennepteam en de SOM+ aanpak

SOM kreeg in 2005 meer medewerkers. De stadsmarinier betaalde de uitbreiding van SOM in 2005. Er werden nog steeds twee keer per week pandenacties gehouden waarbij telkens een bepaalde wijk werd bezocht. Wijken waarvan meer meldingen binnenkwamen vanuit de politie, wijkbewoners, diensten of het interventieteam zelf werden vaker bezocht dan wijken waar minder meldingen van binnenkwamen (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 4). Sinds juli 2005 was het stedelijk hennepteam actief binnen de deelgemeente Delfshaven. Panden waarvan vermoed wordt dat die een hennepkwekerij herbergen worden door het stedelijk hennepteam bezocht. De hennepkwekerijen worden vervolgens ontmanteld. Het interventieteam van Delfshaven trof ook hennepkwekerijen aan in panden waarvan geen vermoeden bestond dat er een hennepkwekerij gehuisvest zou zijn. Het interventieteam heeft met het hennepteam afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling en samenwerking op het gebied van de bestrijding van hennepkwekerijen in de deelgemeente Delfshaven (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 12).

Door Justitie In de Buurt (JIB), een onderdeel van het Openbaar Ministerie, is de Alijda-Voivoda Delfshaven ontwikkeld. Dit werd later SOM+ genoemd. Aan deze aanpak werkten de deelgemeente, DS+V, de politie, de vreemdelingendienst en de belastingdienst mee. Hiermee was het mogelijk huiseigenaren die illegalen huisvesten strafrechtelijk te vervolgen. Dit gebeurde op basis van artikel 197A van het Wetboek van Strafrecht. De doelstelling van deze aanpak was het verkrijgen van inzicht in een gecoördineerde en gestructureerde aanpak van de infrastructuur rondom illegalen. Het was gericht op ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en vermindering van overlast in de wijken waar de illegalen zich bevinden (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 17).

5.5.2. Knelpunten

Er moest aandacht worden gegeven aan de Maatschappelijk Gebonden Eigendomwoningen (MGE), het functioneren van het Gemeentelijk Veiligheid Registratie Systeem (GVRS) en de stedelijke handhavingsteams (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 19).

MGE-woningen

MGE- woningen zijn woningen die door de woningcorporatie onder erfpacht en onder voorwaarden zijn verkocht. De voorwaarden houden onder andere plicht tot zelf bewonen van het pand en een terugkoopplicht in. De koop komt tot stand met een grote korting, de sociale koopprijs. De gemeente Rotterdam wil hiermee groepen mensen vasthouden in de wijken van Delfshaven en nieuwe gewenste groepen aantrekken. Er kan makkelijk misbruik van de regeling gemaakt worden. De woningen worden goedkoop verkregen en gebruikt voor illegale onderverhuur aan illegalen. De corporaties kunnen dit moeilijk aanpakken omdat ze geen eigenaar meer zijn van de woning. Wel kan de corporatie zich beroepen op artikel 5:87 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek wegens ernstige tekortkoming in het nakomen van de overeenkomst. Hier is echter veel tijd en geld mee gemoeid. Ook kan in de hypotheekakte opgenomen zijn dat het pand door de eigenaar zelf bewoond moet worden en dat bij verwaarlozing van de verplichtingen de geldlening direct opeisbaar kan zijn. Nog een andere mogelijke oplossing is te vinden in de splitsingsakte en het splitsingsreglement in de bepalingen van de Verenigingen Van Eigenaren (de VVE-bepalingen). Hierin is opgenomen waaraan de eigenaar onder erfpacht moet voldoen. De VVE heeft de mogelijkheid bij overtreding het gebruik van de woning te ontzeggen of een boete op te leggen. De VVE kan snel en effectief optreden mits andere eigenaren meewerken (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 19, 20).

GVRS en de stedelijke handhavingsteams

GVRS zou mogelijk moeten maken dat binnen een deelgemeente informatie ingezien kan worden van andere diensten. Informatie is dan snel opvraagbaar en activiteiten van andere diensten kunnen worden gevolgd en op elkaar worden afgestemd. Het systeem voldeed echter niet aan de eisen die het

interventieteam eraan stelde. Dit heeft ervoor gezorgd dat het interventieteam werkte met een dubbel registratiesysteem. Het stedelijke- en het oude registratiesysteem werden naast elkaar gebruikt. Ondanks pogingen van het interventieteam om tot werkafspraken te komen met de stedelijke handhavingsteams is het niet mogelijk gebleken om structureel informatie uit te wisselen (Deelgemeente Delfshaven, 2006: 20).

5.6. Samengaan van SOM en het Meldpunt Overlast Delfshaven

SOM is in 2006 ingekrompen en er zijn geen straatcans meer gehouden. Het interventieteam deed slechts reguliere controles op basis van meldingen en af en toe SOM+ acties. Er werden nog steeds twee keer per week pandencontroles gehouden (Deelgemeente Delfshaven, 2007: 4). Het Meldpunt Overlast Delfshaven en het interventieteam zijn sinds 1 januari 2006 samengevoegd tot een team. Het interventieteam vormt het handhavingsgedeelte en het Meldpunt is het intakegedeelte dat informatie opneemt, registreert en in dossiers bijhoudt. Het samengaan van het Meldpunt Overlast Delfshaven en het interventieteam heeft geleid tot een efficiëntere wijze van werken (Deelgemeente Delfshaven, 2007: 22). GVRs bleek echter nog steeds niet aan de eisen van SOM te voldoen en het werkte daarom nog steeds met het oude computersysteem. Met de stedelijke handhavingsteams bleken ook nog steeds geen werkafspraken te zijn over het uitwisselen van informatie (Deelgemeente Delfshaven, 2007: 23).

5.7. SOM in 2007

In 2007 zal SOM kleiner worden. Dit zal niet voldoende zijn om de huidige werkwijze vol te houden en panden na een melding op tijd te bezoeken. In 2007 zal SOM gaan werken met de DOSA-aanpak gericht op preventie en hulpverlening bij overlastgevende jongeren. Het interventieteam bezoekt de huizen van overlastgevende jeugd om inzicht te krijgen in de woon- en leefsituatie van deze jeugd. Ook kan in contact getreden worden met de ouders en verzorgers. Hierna kunnen ze eventueel in een hulpverlenings- of begeleidingstraject geplaatst worden. De deelgemeente Delfshaven is sinds de laatste reorganisatie territoriaal onderverdeeld in 3 gebiedskantoren. Met behulp van deze kantoren kan tot een gezamenlijke aanpak van problemen gekomen worden (Deelgemeente Delfshaven, 2007: 22, 23).

5.8. Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven welke leerprocessen hebben plaatsgevonden tijdens de ontwikkeling van het interventieteam. Hiermee is deelvraag 3 beantwoord.

Het interventieteam heeft sinds dat het voor het eerst in actie kwam een hele ontwikkeling meegemaakt. Het is aanvankelijk opgericht om een aantal straten in Delfshaven meer leefbaar te maken. Nadat dit positieve resultaten opgeleverd had, werd het veilig maken van geheel Delfshaven achter de voordeur de missie. In het begin van de aanpak bleek dat een aantal hindernissen genomen moesten worden ten opzichte van regelgeving. Bepaalde regelgeving bleek een goede probleemoplossende aanpak tegen te werken. Ook bleek soms dat door acties van het interventieteam bepaalde problemen juist erger werden. Uiteindelijk zijn door de acties van de interventieteams heel wat onvolkomenheden in regelgeving duidelijk geworden.

In de loop van de tijd werd duidelijk dat de problematiek veranderde en het interventieteam is als antwoord hierop meerdere malen van samenstelling veranderd en heeft nieuwe methoden van aanpak verzonnen. De SOM+ methode is hier een goed voorbeeld van. Het interventieteam heeft een aantal succesvolle methoden ontwikkeld.

De informatie-uitwisseling met de stedelijke handhavingsteams verliep en verloopt nog steeds slecht. SOM werkt ook nog steeds met het eigen computersysteem in plaats van GVRs.

Hoofdstuk 6. SOM tussen verticale en horizontale sturing

6.1. Sturingsmechanismen

Regels

De deelnemende partners hebben elk hun eigen bevoegdheden die gebruikt worden om aangetroffen problemen op te lossen. Hiervoor moet echter de woning betreden kunnen worden. De vertegenwoordigers van de deelgemeente hebben de regie tijdens de acties en spreken als eerste de bewoners van de te bezoeken woning aan. Ze stellen zichzelf en de deelnemende partners voor. Dit is belangrijk omdat een grote groep intimiderend over kan komen op een bewoner. Vervolgens wordt gevraagd of ze de woning binnen mogen komen en mogen controleren of de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) klopt. De deelgemeente werkt hierbij op basis van GBA wetgeving. Meestal zeggen ze dan dat de gemeente Rotterdam wil controleren of de bewoners die op het bezochte adres geadresseerd staan ook daadwerkelijk daar wonen. De toestemming van de bewoners is heel belangrijk, zonder de nadrukkelijke toestemming van de bewoners mag het interventieteam niet binnenkomen. Wanneer het interventieteam eenmaal binnen is gelden de bevoegdheden van de deelnemende partners ook en kunnen ze op basis hiervan actie ondernemen. Indien een bewoner geen toestemming geeft om binnen te komen kan het interventieteam op dat moment niets doen. De deelnemende partners hebben in dat geval bevoegdheden om alsnog binnen te komen maar niet direct. Zo kan de plaatselijke energieleverancier Eneco binnenkomen op basis van de voorwaarde dat Eneco altijd toestemming tot haar meters moet hebben. De politie kan binnenkomen met een machtiging wanneer (vermoedelijk) strafbare zaken plaatsvinden binnen een woning. Woningtoezicht kan een machtiging aanvragen om binnen te komen wanneer een vermoeden bestaat dat sprake is van overbewoning. Het aanvragen en verkrijgen van een machtiging kost echter tijd. Wanneer een verdacht pand uiteindelijk alsnog binnentreden wordt is in een aantal gevallen al veel tijd verstreken. De verplichte toestemming en dus vrijwillige medewerking van de bewoners om de woning binnen te mogen treden kan een groot struikelblok zijn. Ook al geven bewoners in de meeste gevallen toestemming om binnen te komen het zijn juist diegenen die weigeren die wat te verbergen hebben. Juist in dit soort gevallen wil het interventieteam snel optreden maar kan dit niet. Een van de respondenten verwoordde het als volgt.

“De gemeente geeft ons een taak we hebben eigenlijk de opdracht de GBA te controleren...en het is raar want je geeft de opdracht enerzijds om te controleren of de GBA gegevens juist zijn en naar vermoedens de woning te doorzoeken maar het binnentreden is niet geregeld..het blijft op vrijwillige basis”.

Een andere beperking in de regelgeving is volgens de respondenten de regelgeving waar de Dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting (DS+V) mee te maken heeft. In het geval dat illegale logementen en overbewoning worden aangetroffen duurt het erg lang voordat dit aangepakt kan worden. De eigenaar van een woning krijgt telkens de gelegenheid te reageren op de bevindingen van DS+V. DS+V reageert hier dan weer op waardoor het soms maanden duurt voordat eindelijk actie wordt ondernomen. Burgers bellen ondertussen regelmatig op met de vraag waarom niets aan de situatie gedaan wordt. DS+V wil de procedures zelf ook versnellen maar voordat dit gebeurd is, rest de deelgemeente niets anders dan afwachten. Nog een andere beperking is de gebrekkige regelgeving bij de controle van uitkeringen. Alhoewel het interventieteam in Delfshaven hier zelf nog niets van gemerkt heeft, zijn in Amsterdam en Den Haag gerechtelijke uitspraken geweest die aangaven dat het stopzetten van uitkeringen niet toegestaan is op basis van een onaangekondigde controle. Vooralnog is dit geen reden geweest om te stoppen met onaangekondigde controles. Dit gebeurt in de vorm van SoZaWe-medewerkers die meelopen met interventieteams. Een van de respondenten verwoordde zijn mening als volgt.

“Ook dat moet goed worden geregeld... want ik zal je eerlijk vertellen... iemand heeft een uitkering en je zou die persoon van tevoren een brief moeten sturen we komen langs op dit en dit tijdstip dan hoef je van mij niet langs te gaan want dan weet je al wat de uitslag is. Alles is keurig in orde. Ik zou zeggen verspil je tijd niet, of ga onverwachts op bezoek of ga helemaal niet langs”.

Een ander voorbeeld van een beperking door regelgeving die door leden van het interventieteam wordt ervaren is wanneer malafide huiseigenaren niet aangepakt kunnen worden, ook al is duidelijk dat ze in overtreding zijn. Wanneer huurders onenigheid hebben met huiseigenaren wordt dit doorgaans via het privaatrecht opgelost. Het interventieteam heeft geen privaatrechtelijke bevoegdheden. Een malafide huiseigenaar kan in zo'n geval alleen aangepakt worden wanneer huurders een privaatrechtelijke procedure beginnen tegen de huiseigenaar. In veel gevallen doen huurders dit niet uit angst voor represailles van de huiseigenaar. In een aantal gevallen is deze angst ook terecht. Dit zorgt ervoor dat een aantal malafide huiseigenaren moeilijk aangepakt kunnen worden. De politie kan bepaalde geweldszaken aanpakken zonder toestemming. De respondenten willen dat zoiets dergelijks ook mogelijk moet zijn bij huurzaken. Dit is erg lastig omdat in Nederland moeilijk aan het eigendomsrecht te tornen is.

Nog een ander voorbeeld van hinderende regelgeving wordt gevormd door de interpretatie van bepaalde regels door de rechter. In een bepaalde zaak bracht het interventieteam een bezoek aan een pand. Binnenin het pand bleek nog een deur te zijn die te bereiken was via een soort hal. De deur bleek open te vallen en binnenin bleek een hennepkwekerij te zijn die het interventieteam wilde oprollen. De rechter oordeelde echter dat de deur die open was gevallen een voordeur van een aparte woning was. Er was geen toestemming gevraagd om deze woning binnen te komen en het interventieteam was dus volgens de rechter in overtreding. Het interventieteam bleef erbij dat de deur een tussendeur was en dat door het oordeel van de rechter het team zijn werk niet goed kon doen.

Uit het bovenstaande blijkt dat het interventieteam door het volgen van regels problemen aan kan pakken maar tegelijkertijd is het in een aantal gevallen door het volgen van regels moeilijk om ongeoorloofde situaties snel en effectief aan te pakken. Overigens zijn af en toe ook fouten gemaakt. Hoewel problemen over het algemeen volgens de regels aangepakt worden zijn op zeldzame momenten wel eens overtredingen begaan. Zo is het een keer gebeurd dat een illegaal door de rechter in het gelijk was gesteld. Het interventieteam bleek toen niet op de juiste wijze een zaak te hebben afgehandeld. Ook blijkt dat interventieteamleden wel eens twijfelen aan hun beslissingen. Dit komt omdat interventieteams werkzaamheden verrichten waar in veel gevallen nog geen jurisprudentie voor bestaat. De teamleden moeten met hun gezonde verstand beoordelen of ze een zaak juist aanpakken, ze zoeken hierbij de grenzen van de wet op. Een respondent verwoordde dit als volgt.

“Er zijn momenten geweest waarin ik een knoop in mijn buik had....achteraf bedacht wellicht een stapje te ver. Regels maar in de praktijk...gaan we nu niet te ver,,redeneer je nu niet teveel ernaar toe om een deur te plaatsen.daar moet je wel voor uitkijken...geen jurisprudentie,,je moet het dus van je kennis van zaken en gezonde verstand hebben en je moet daarin ook de grens opzoeken,..twijfels...”

Prestaties

Het interventieteam heeft zelf aangegeven welk aantal woningen het minimaal wil bezoeken per jaar. Dit is niet opgelegd van bovenaf. Dit aantal te bezoeken woningen is bekrachtigd in afspraken tussen het Dagelijks Bestuur en de Deelraad. Bovendien is in afspraken vastgelegd dat partners in de interventieaanpak voldoende in staat moeten zijn om problemen aan te pakken. Uiteindelijk beslist de deelgemeentelijke politiek. Alhoewel de stadsmarinier officieel geen opdrachtgever is van de interventieteams speelt deze als een van de geldverschaffers wel een grote rol. Bovendien staan de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur bijna altijd op één lijn. Verzoeken van de stadsmarinier worden dan ook praktisch altijd uitgevoerd. Ook met de stadsmarinier zijn afspraken gemaakt waarmee deze zijn beleid kan verdedigen naar de centrale gemeente toe. Het gaat hier veelal ook om, het door het interventieteam aangedragen, aantal woningen dat bezocht moet zijn. De prestatieafspraken zijn haalbaar en indien het streefgetal bereikt wordt kan het interventieteam ermee pronken.

Prestatieafspraken spelen voor de rest geen rol van betekenis omdat ze niet goed gedefinieerd kunnen worden. Dit is volgens een van de respondenten ook logisch.

“Prestatieafspraken zijn ergens wel moeilijk verder te definiëren omdat je niet weet wat achter de voordeuren aangetroffen wordt”.

Personen

Verscheidene interventieteamleden gaven aan zich heel betrokken te voelen bij het werk. Ze gaven aan dat het voldoende schonk wat voor de maatschappij en mensen te betekenen. Interventieteammedewerkers doen concreet wat aan problemen en zien zichtbaar verbeteringen in straten door het oprollen van hennepkwekerijen, het oppakken van illegalen en het aanpakken van overbewoonde panden. Bovendien spreekt de combinatie van handhaving en hulpverlening de interventieteamleden aan. Tijdens de interviews bleek dat ruimte aanwezig is voor interventieteamleden om naar eigen inzicht te handelen. Dit hangt echter af van de aangetroffen situatie in een woning en de soort regels die gelden in zo'n situatie. In het algemeen blijkt dat op het gebied van handhaving de regels erg strak zijn en hier haast niet vanaf valt te wijken. Zo is de toestemming van de bewoner om binnen te komen verplicht. Ook het wel of niet aanmerken van een bewoner als illegaal is strak vastgelegd. Indien na het stellen van een aantal vragen blijkt dat een bewoner een illegaal is dan is dat ook zo. Een bewoner is een illegaal of helemaal niet, iets tussenin bestaat niet. Hetzelfde geldt voor het constateren van overbewing. Het aantal aangetroffen bedden geeft aan of in een pand teveel mensen wonen of niet. Op het gebied van hulpverlening is dit anders, er is geen sprake van een duidelijke regelgeving. Het is de vraag hoe te bepalen of iemand in aanmerking komt voor hulpverlening. Daar geen artsen of psychologen meelopen komt het aan op het inzicht van de interventieteamleden. Subjectief oordelen komt dan al snel voor. Voor een interventieteammedewerker kan de woonomgeving van een bewoner een puinhoop zijn terwijl de bewoner dit als volkomen normaal ervaart. De vraag is dan in hoeverre het interventieteam mag tornen aan de overtuiging van een bewoner. Indien bepaald is dat een bewoner hulp nodig heeft wordt deze overgegeven aan hulpverleningsinstanties. Deze instanties kijken vervolgens wat het beste is voor de bewoner. In het algemeen zijn de regels op hulpverleningsgebied minder strak dan op handhavingsgebied. Op handhavingsgebied zijn echter ook uitzonderingen. Een van de respondenten verwoordde dit als volgt.

“Een van de dingen die we zijn gaan doen is het handelen naar eigen inzicht. In principe kom je panden binnen op basis van vrijwilligheid. Maar er zijn panden waar je geïnteresseerd in bent. Dan kan het vervelend zijn dat de voordeur open gaat maar dat iemand nee zegt. Dan heb je geen poot om op te staan. Via partners kan je een pand wel in kaart brengen. En dan naar binnen komen. Als je naar de wet kijkt is altijd ruimte tot interpretatie. Twee rechters kunnen twee gelijke zaken op andere wijze beoordelen. We zijn op eigen waarneming panden gaan aflichten omdat het een gevaar was voor de omgeving en omwonenden en bewoners zelf. We dichtten het pand af totdat we de eigenaar hadden gesproken. De vraag was of we dat wel konden doen en of we niet nat zouden gaan bij een rechter. Helaas is dat nooit uitgeprobeerd door een eigenaar. Wanneer we er mee weg zouden komen zouden we deze methode verder uit kunnen werken. We zochten in deze de grens van de wet op en hadden discussie met de bestuursdienst en de juristen daar”.

Tijdens de interviews bleek dat de interventieteamleden graag deel willen nemen aan cursussen en opleidingen om hun professionele vaardigheden te oefenen maar dat daar lange tijd de mogelijkheid niet voor bestond ondanks herhaaldelijk aandringen van het interventieteam. Vaardigheden en kennis werden opgedaan in de praktijk. Af en toe gaven politieagenten tips maar dat wordt als niet voldoende gezien. Het interventieteam functioneert volgens respondenten niet slecht omdat de interventieteamleden elkaar steunen en serieus zijn over het werk maar een echte kennis en vaardighedenstructuur, waar een beroep op gedaan kan worden, ontbreekt. Dit maakt het interventieteam erg kwetsbaar in het geval dat teamleden ziek worden of ergens anders gaan werken. Met het vertrek of afwezigheid van deze mensen gaan kennis en vaardigheden ook verloren. De laatste

tijd worden wel cursussen aangeboden en daar maken de interventieteamleden dankbaar gebruik van. Zo is een cursus documentherkenning geweest waarmee echte van valse documenten onderscheiden kunnen worden. Dit is heel belangrijk gezien de uitbreiding van de Europese Unie. Een van de respondenten verwoordde het als volgt.

“Ook is er een cursus documentherkenning. Dat is belangrijk, zeker met nieuwe Europese lidstaten. Bulgarije heeft drie, vier verschillende pasjes waarvan je denkt die komt uit de kleurenkopieermachine en hoe herken je dat het echt of vals is?”

Ook zijn tegenwoordig cursussen beschikbaar waarin met behulp van acteurs wordt geleerd hoe huiselijk geweld vast te stellen en subtiel te vragen of hier sprake van is. Verder krijgt het interventieteam naar aanleiding van ontwikkelingen op het gebied van veiligheid vanuit het stadhuis e-mail of documenten toegestuurd waarin wetgeving en knelpunten worden besproken of er vindt overleg plaats. Volgens respondenten moeten interventieteamleden gezien worden als professionals bij wie integriteit en empathisch gedrag een grote rol behoren te spelen. Het interventieteam heeft zijn eigen methodiek in de loop der jaren ontwikkeld door telkens te bekijken wat het beste werkt in een gegeven situatie. Het aantal prestaties dat geleverd wordt speelt niet zo'n grote rol. Wat wel een rol speelt is de drang bij interventieteamleden om de aangetroffen problemen zo goed mogelijk op te lossen. Hiervoor moet altijd rekening gehouden worden met regels en voorschriften. Het oplossen van problemen is niet mogelijk zonder aandacht voor de regels. Zo nu en dan worden volgens respondenten wel express de grenzen van wet en regelgeving opgezocht omdat anders problemen niet opgelost kunnen worden. Voordelen van het handelen naar eigen inzicht waren volgens respondenten het ontwijken van bureaucratie, flexibiliteit en het mogelijk maken om problemen op te lossen door de grenzen van wet en regelgeving op te zoeken. Het grote nadeel is volgens respondenten de verantwoordelijkheid die de interventieteamleden moeten dragen. Het is af en toe best prettig als door middel van feedback duidelijk gemaakt wordt of iets goed gedaan wordt of niet. Helaas was dat in de beginperiode van het interventieteam vaak niet mogelijk omdat veelal situaties werden aangetroffen waar nog geen vaststaande aanpak voor bestond. Er was nog geen maatstaf waar naar gekeken kan worden. Preventie speelt dan een grote rol. Het is dan belangrijk te voorkomen dat je de schijn tegen hebt van machtsmisbruik en het is belangrijk dat interventieteamleden zich constant afvragen of ze wel juist handelen. Een van de respondenten verwoordde het als volgt.

“Op dat punt kon je zien dat het een compleet nieuwe aanpak was, dat er nog niet zo over nagedacht was. We hadden een klachtenprocedure hier lopen. We hebben toen besloten geen formele brief aan de mensen te sturen maar deze hier uit te nodigen en met hen een goed gesprek te hebben. Zodat duidelijk zou worden wat zij zoal het probleem vonden en met hen hier afspraken over te maken. Daar zijn tips uitvoorgekomen die we hebben gebruikt in onder andere de manier waarop we mensen benaderen. Je zou in de aanpak moeten inbedden dat je periodiek terugkoppeling krijgt en dan niet alleen van je partners want met deze kijk je allemaal dezelfde kant op”.

6.2. Verticale politieke traditie/beleidssturing: politieke invloed

Uit de interviews blijkt dat het interventieteam Delfshaven eigenlijk met één politiek doel tot stand is gebracht. SOM is opgericht om de problemen in Delfshaven op te lossen. De nadruk ligt hierbij op problemen achter de voordeur. Officieel gezien zijn de deelgemeentesecretaris en het Dagelijks Bestuur die de deelgemeentesecretaris aanstuurt de directe opdrachtgever van het interventieteam. Het Dagelijks Bestuur financiert het interventieteam gedeeltelijk vanuit de doelmotivering Veilig. De andere financier is de stadsmarinier die direct onder het College van B&W staat. Deze positie zorgt ervoor dat de stadsmarinier in de praktijk veel invloed heeft ook al is hij niet de directe opdrachtgever. Het interventieteam heeft in de praktijk meer te maken met de stadsmarinier dan met de deelgemeentesecretaris en het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier zijn het over vrijwel alle zaken op veiligheidsgebied eens en ze werken elkaar niet tegen.

Van politieke invloed vanuit het stadhuis is niet zoveel te merken en dat komt door het deelgemeentelijke karakter van het interventieteam. Vanuit de deelgemeente is af en toe sprake van

politieke invloed. Burgers weten de weg te vinden naar het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente en geven probleempanen aan met het verzoek hier wat aan te doen. Dit kunnen panden zijn die het interventieteam niet heeft gesignaleerd en niet in zijn planning heeft staan. Vanuit het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier komt dan de opdracht deze panden te bezoeken ook al heeft SOM deze niet in de planning staan. SOM doet dat vervolgens ook. Alhoewel volgens de respondenten dan sprake is van incidentenpolitiek, is dit geen probleem. Elk extra bezocht pand zorgt voor een veiliger Delfshaven en omdat het interventieteam niet weet hoeveel problemen het kan verwachten is elke aanwijzing meegenomen. Het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier hebben altijd achter SOM gestaan en juichen de werkwijze toe. Het wordt gezien als een noodzakelijk instrument om problemen in deelgemeenten als Delfshaven, Charlois en Feyenoord op te lossen. Vanuit de landelijke politiek is niet veel te merken. Er zijn af en toe kamervragen gesteld over het functioneren van interventieteams in het algemeen. Er zijn zelfs zaken tot aan de Raad van Staten gegaan. Er wordt positief gereageerd op het werk van de interventieteams door het Openbaar Ministerie en de Raad van Staten. In de landelijke media wordt echter niet altijd even positief geschreven over de interventieteams. Het wordt gezien als een omstreden middel. Wat opvalt is dat wanneer over interventieteams in Rotterdam gesproken wordt in de media dit bijna altijd gaat over het interventieteam in Feyenoord. Het lijkt wel alsof het interventieteam in Delfshaven niet bestaat.

Grote mate van autonomie

Er is een algemene opdracht gegeven om Delfshaven veiliger te maken. De nadruk ligt hierbij op de aanpak van problemen achter de voordeur. Het interventieteam heeft tot nu toe alle ruimte gehad om zelf te bepalen hoe dit gedaan wordt en met welke organisaties wordt samengewerkt. Wel is verschil te zien tussen de wijze van aansturing vanuit de deelgemeentesecretaris en het Dagelijks Bestuur enerzijds en de stadsmarinier anderzijds. Met beide is discussie mogelijk. Het interventieteam krijgt de gelegenheid zijn professionele mening te geven over veiligheidszaken en doet dat ook. De stadsmarinier stuurt echter strakker en directer aan. Er is minder discussie mogelijk met de stadsmarinier in vergelijking met de deelgemeentesecretaris en het Dagelijks Bestuur. Als de stadsmarinier iets gedaan wil hebben dan geeft hij dat aan in een direct overleg met de projectleider van het interventieteam. De invloed via de deelgemeentesecretaris en de deelgemeente verloopt meer indirect via overleg met het hoofd van de afdeling Toezicht en Handhaving waar het interventieteam onder valt.

Van deadlines is niet echt sprake. Het interventieteam wil elke melding van een verdacht pand zo snel mogelijk afhandelen en in de praktijk lukt dit ook. Het is wel zo dat het streefgetal van te bezoeken panden na een jaar daadwerkelijk gehaald moet zijn. Wanneer bijvoorbeeld na drie maanden blijkt dat het aantal panden dat bezocht had kunnen worden niet is gehaald, dan moet de projectleider hier een goed excuus voor kunnen geven. Dit is echter zelden tot nooit gebeurd. Deadlines zijn wel van belang bij jeugdacties waar het interventieteam bij betrokken wordt. Tijdens deze acties is het interventieteam geen regisseur. Het wordt alleen gebruikt vanwege de ervaring met pandenbezoek en om toegang te verkrijgen op basis van GBA wetgeving. Tijdens deze acties worden overlastgevende jongeren en hun ouders thuis bezocht en aangesproken op hun gedrag. De stadsmarinier wil dat deze huizen binnen uiterlijk anderhalve week bezocht zijn. Dit is een signaal richting overlastgevende jeugd dat ze in de gaten worden gehouden.

Controle mechanismen tijdens de acties

De interventieteams worden op verschillende wijzen gecontroleerd. Het bleek dat toen het interventieteam nog maar net bestond er geen duidelijk systeem van controle was. Naderhand is hier wel aandacht aan besteed. Tijdens de acties zelf is het officieel de taak van de projectleider van SOM om alle teamleden te controleren op juist gedrag. Indien een teamlid zich niet op de juiste wijze gedraagt of werkt zal deze daar op aangesproken worden door de projectleider. Desnoods neemt de projectleider contact op met de leidinggevenden van het bewuste teamlid in de moederorganisatie. De projectleider verzoekt dan het bewuste teamlid te corrigeren op zijn gedrag en gepaste maatregelen te nemen. De projectleider controleert niet als enige. De mogelijkheid is voor burgers aanwezig om een

klacht in te dienen bij het interventieteam. Indien blijkt dat een klacht niet thuishoort bij de deelgemeente maar bijvoorbeeld bij Eneco of SozaWe dan wordt deze doorgestuurd naar deze instanties. Indien burgers na behandeling van de klacht door het interventieteam nog steeds niet tevreden zijn, kunnen ze een beroep doen op de Ombudsman van Rotterdam. Dit is een aantal keren gebeurd maar altijd zonder verdere gevolgen. Over het algemeen blijkt dat klagende bewoners emotioneel reageren op het aantal interventieteamleden dat ineens in huis staat.

De deelgemeente staat als regisseur van het interventieteam open voor kritiek van deelnemende partijen. De werkwijze van SOM heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld en kritiek van partners heeft volgens respondenten zeker aan deze ontwikkeling bijgedragen. Vooral met politie is veel discussie geweest over de vraag wanneer iemands bevoegdheid gold en of de grenzen van de wet niet teveel opgezocht werden. Zo ziet de politie erop toe dat de rechten en bescherming van burgers niet geschaad worden. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de situatie waarin de deelgemeente vond dat een persoon meegenomen mocht worden en de politie daar anders over dacht. Kritiek kwam ook van de interventieteams naar de partners toe. Er is sprake van sterke onderlinge controle. Daar elke deelnemende partner zijn eigen expertisegebied heeft is het voor anderen soms moeilijk in te zien of het werk goed gedaan wordt. Uiteindelijk wordt dan vertrouwd op de integriteit van de partner en de mondigheid van burgers.

Controle mechanismen buiten de acties

Buiten de acties om vindt controle plaats door de deelgemeentesecretaris, het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier. Na elke pandenactie wordt door het interventieteam een rapport met bevindingen geschreven. Deze rapporten behandelen puntsgewijs de problematiek. Het adres en de problematiek worden vermeld en wat ermee gedaan is. Deze rapporten gaan naar de stadsmarinier, het Dagelijks Bestuur, de deelgemeentesecretaris en de partners. Jaarlijks wordt een algeheel evaluatierapport geschreven met daarin cijfers uitgesplitst per wijk. De cijfers gaan over wat aangetroffen is en het aantal panden dat bezocht is. Tevens gaat het in op aangetroffen knelpunten tijdens de aanpak van problemen. Ongeveer per twee maanden wordt een rapportage gemaakt voor de stadsmarinier die zelf ook weer moet rapporteren aan zijn superieuren. Ongeveer om de maand overlegt de projectleider van SOM met de stadsmarinier. Tijdens dit overleg legt de projectleider verantwoording af aan de stadsmarinier voor de acties van het interventieteam. Tevens worden knelpunten tijdens de aanpak besproken. De stadsmarinier vraagt af en toe op eigen initiatief ook om cijfers. Het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris doen dit zelden tenzij iets heel belangrijk is gebeurd.

Aandacht voor cijfers en impressies

De projectleider is bijna altijd aanwezig tijdens pandenacties en ziet aangetroffen problemen hierdoor met eigen ogen en doet een impressie op. In de rapporten die geschreven worden na de acties en in de jaarlijkse evaluaties wordt aandacht besteed aan sfeerrapportages welke meer betekenis geven aan de vermelde cijfers. De respondenten gaven aan hier veel waarde aan te hechten. Tijdens overleggen tussen projectleiders van verschillende interventieteams op stedelijk niveau wordt aandacht gevestigd op (vermeende) trends op veiligheidsgebied. Dit naar aanleiding van opgedane impressies. Het geeft de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur ook aan waar aandacht aan besteed moet worden in de beleidsplannen. Het interventieteam krijgt door impressies ook meer ondersteuning voor zijn aanpak. Het geeft de noodzaak aan hun aanpak te continueren. Een van de respondenten verwoordde het als volgt.

“Wat je in panden aantreft gaat soms het voorstellingsvermogen compleet te boven. Op papier is het dan nog een beetje te begrijpen. Naar partners toe maakt het wel uit. Corporaties zijn niet zo happig op het herhuisvesten van mensen maar wanneer je uitlegt wat je aantreft, met hen langsgaat dan wordt het ineens een heel ander verhaal”.

Samenwerking met hogere organen

Het is een enkele keer voorgekomen dat de stadsmarinier een afspraak maakte met diensten op bestuursniveau om het interventieteam tegemoet te komen indien het interventieteam er niet in slaagde een dienst te doen meewerken. Dit geldt ook voor de jeugd aanpak waar het interventieteam aan meewerkt. De stadsmarinier betaalt voor deze aanpak en hij vond dat het in het begin allemaal veel te traag ging. Hij heeft toen zijn mening doorgedramd en ervoor gezorgd dat wat vaart in het proces kwam. Het Dagelijks Bestuur heeft ook af en toe aan tafel gezeten met partners om te praten over onenigheden. Zij hebben echter nog nooit de noodzaak gezien hun mening door te drammen. De relatie met de stadsmarinier is goed te noemen. Het interventieteam weet wat de stadsmarinier verwacht en de stadsmarinier is tot nu toe tevreden over de resultaten. Het interventieteam heeft ook een goede relatie met het Dagelijks Bestuur. Deze heeft de aanpak van het interventieteam altijd ondersteund en verdedigd. Zolang de resultaten goed zijn zal het dit ook blijven doen. Van politici krijgt het interventieteam niet zoveel te horen.

De samenwerking met de Directie Veilig is over het algemeen goed te noemen ook al heeft het interventieteam er niet zoveel samenwerking mee. De positie van het interventieteam is vrij onafhankelijk. De samenwerking bestaat vrijwel alleen over het bijwonen van projectleidersoverleggen. De samenwerking is in de loop der tijd verbeterd. Vroeger had het interventieteam het idee dat de Directie Veilig meer de eigen mening wilde verkondigen en niet openstond voor ideeën en suggesties van het interventieteam. Hierdoor is een kans gemist om van elkaar te leren. Een van de respondenten verwoordt het als volgt.

“Maar het was een stuk moeizamer dan strikt genomen nodig was, dat had beter gekund. Ze waren vooral aan het zenden en maakten geen gebruik van de unieke ervaringen van de deelgemeente. Dat vind ik niet zo creatief. Met dit soort aanpakken moet je een betere aanpak zien te formuleren en niet achter je bureau iets verzinnen en dat maar opleggen en niet luisteren naar wat van de andere kant komt. Daar is echt wel het een en ander misgegaan. Dat is echt een gemiste kans dat ze niet van de ervaring uit de deelgemeente gebruik maken. Juist bij dit soort aanpakken moet je...als hoger orgaan ook vooral ontvangen. Dat deden ze echt veel te weinig”.

6.3. Horizontale politieke sturing/ frontlijnsturing: contact tussen de partners

De samenstelling van het interventieteam is in de loop der tijd vaker van samenstelling veranderd. Dit omdat proefondervindelijk is gebleken dat niet elke samenstelling zich leende voor een effectieve aanpak van problemen. Het ideale interventieteam bestaat op dit moment uit medewerkers van de deelgemeente, de politie, SoZaWe, Eneco en DS+V. Soms loopt een maatschappelijk werker mee. Het interventieteam wordt ook ingezet bij jeugdacties, de zogenaamde DOSA-acties. Overleg tussen de partners van het interventieteam vond in het begin vrij regelmatig plaats. Elk jaar vond een startbijeenkomst plaats waarin werd teruggekeken naar het vorige jaar. Het komende jaar werd besproken en afspraken werden weer bekrachtigd. Regulier vond overleg een keer per maand plaats naderhand een keer per drie maanden en daarna een of twee keer per jaar. Over het algemeen verloopt de samenwerking soepel. Dit komt ook doordat de partners inmiddels al lange tijd samenwerken. Overleg heeft meer het karakter van een snelle afstemming op elkaar. Het aantal overleggen is in de loop der tijd verminderd doordat bleek dat er niet zo'n behoefte aan was. Het aantal bilaterale overleggen met de partners was zo groot dat een algemeen overleg niet nodig was. Met de verschillende partners is meerdere malen per week contact via de telefoon en het internet. Tijdens dit contact wordt de planning besproken, wie wel en niet meelopen maar problemen en knelpunten komen ook aan de orde. Door een respondent werd aangegeven dat deze methode in de praktijk werkt maar dat het nadeel is dat de deelgemeente heel scherp moet zijn en als middelpunt van het samenwerkingsverband moet opletten dat alles duidelijk is tussen de partners.

Besluitvorming tussen de verschillende partners

Besluitvorming vindt meestal op voet van gelijkheid plaats en gaat over het algemeen soepel. Elke samenwerkende partner heeft zijn eigen beslisbevoegdheid en de andere partijen bemoeien zich daar niet mee. Bij een aangetroffen probleem wordt gekeken hoe dit aangepakt kan worden en welke bijdrage elke partij op grond van zijn bevoegdheden daar aan kan leveren. Over het algemeen staan alle gezichten dezelfde kant op en dit vergemakkelijkt het werken met elkaar. Een van de respondenten verwoordde dit als volgt.

“We hadden bijna nooit conflicten over de gewenste output. Ik bedoel dat was eerder over hoe je daar komt en wie welke rol daarin pakt”.

Ook blijkt dat het heel belangrijk is welke personen de moederorganisaties vertegenwoordigen. De ene persoon is makkelijker in de omgang dan de andere en bovendien krijgt niet elk persoon evenveel geregeld bij de moederorganisatie. Ook blijkt dat wisselingen van personeel niet bevorderlijk zijn voor het interventieteam. Nieuw personeel binnen moederorganisaties levert vertraging en verwarring op.

Samenwerking tussen de partners

De respondenten gaven aan dat in het algemeen de samenwerking met de partners als prettig wordt ervaren. De samenwerking is in de loop der jaren ook steeds beter geworden. Vooral tijdens de pandenactie verloopt de samenwerking naar volle tevredenheid. De interventieteamleden kennen elkaar vaak al lang en zijn volledig op elkaar ingespeeld. Toen het interventieteam nog maar net bestond merkte men wel dat de partners nog niet op elkaar ingespeeld waren. Partners liepen dan tegen knelpunten binnen de eigen organisatie op waar ze geen antwoord op hadden. Dat is in de loop der tijd verbeterd alhoewel met de ene partner soepeler gewerkt kan worden dan met de ander. Met het maatschappelijk werk was het goed samenwerken omdat het interventieteam daar een opdrachtgeversrelatie mee had. Het interventieteam betaalde voor de inzet van maatschappelijk werkers. Ook met de dienst DS+V is in veel gevallen makkelijker samen te werken dan met bijvoorbeeld Eneco. DS+V is onderdeel van de gemeente Rotterdam, net zoals het interventieteam, en in die zin makkelijk te benaderen. Eneco is geen onderdeel van de gemeente Rotterdam en een commerciële organisatie ook al zijn haar diensten van groot publiek belang. Het gaat Eneco uiteindelijk om het verdienen van geld. De deelgemeente heeft geen directe manier om Eneco aan te sturen. Dit zorgt ervoor dat met Eneco onderhandeld moet worden om misstanden aan te pakken. Een van de respondenten verwoordde het als volgt.

“kijk als jij ergens woont en jij gaat weg dan bel jij op en je zegt ik ben verhuisd, dan wordt het verwerkt en dan hebben zij op dat moment officieel geen klacht meer. Vroeger kwamen ze langs en dan werd het afgesloten en bij nieuwe bewoners weer aangesloten. Nu sluiten zij het af op papier en er komt niemand om het ook daadwerkelijk af te sluiten. Dus dan komt een nieuwe bewoner en die gaat gewoon door met het gebruiken van elektriciteit en gas en daarvoor hoeven ze zich ook niet aan te melden...dus niemand weet dat ze ook gebruik maken van al die faciliteiten en dat is inderdaad ook zo bij Eneco zelf en dat hebben ze nog steeds niet kunnen regelen. Ik denk dat het probleem gewoon is dat Eneco het teveel werk vindt, vroeger was het zo dat iemand belt en zegt ik ga verhuizen dan wordt het afgesloten..maar nu zeggen ze laat het telefonisch...laat de bewoner maar bellen op papier wordt het contract gesloten dan hoeft er niemand langs te gaan...dat is wel een manier van werken die uitnodigt tot fraude... ja, kijk ook al komen ze erachter dan krijgt die persoon een contract aangeboden maar die heeft dan wel maanden soms jarenlang gebruik ervan gemaakt en dat moet toch weer worden betaald en dat zie je weer terug in de prijs die we met zijn allen betalen”.

Dit soort problemen vinden echter niet tijdens de pandenacties zelf plaats. De problemen vinden plaats in de moederorganisaties. De meelopende partners zijn meestal uitvoerders en hebben geen beslisbevoegdheid binnen de eigen organisatie. Ook al willen zij ook dat problemen sneller en beter worden aangepakt, ze zijn nog steeds afhankelijk van beslisbevoegden binnen de eigen organisatie. Controle op het oplossen van problemen vindt plaats door terugkoppeling van de moederorganisaties

richting het interventieteam. Het interventieteam houdt bij wat doorverwezen is en verwacht overzichten terug met daarin een overzicht van gedane handelingen. Aan het einde van het jaar kunnen deze overzichten verwerkt worden in evaluatierapporten. Problemen in het oppakken en oplossen van geconstateerde problemen door de moederorganisaties worden besproken tijdens de overlegondes tussen de partners. Wanneer dan nog geen resultaat bereikt wordt kan eventueel door het Dagelijks Bestuur of de Stadsmarinier gepraat worden met leidinggevendenden van de desbetreffende organisaties. De meeste moederorganisaties zijn hier wel gevoelig voor met uitzondering van Eneco en veel hulpverleningsinstanties. De laatste zijn echter niet commercieel en dat maakt het wat makkelijker ze mee te laten werken.

Het interventieteam is ook betrokken bij de DOSA-aanpak. Meestal loopt dan slechts één vertegenwoordiger van de deelgemeente mee. De rest van het team bestaat uit een agent en vertegenwoordigers van de jeugd aanpak. De deelgemeente heeft hier slechts een initiërende en niet een regisserende rol vanwege de ervaring die het heeft met het bezoeken van panden. De regie wordt gevoerd door de mensen van de DOSA-aanpak. Volgens respondenten verloopt de samenwerking nog stroef. De aanpak is nog nieuw en zeer waarschijnlijk moeten partners nog aan elkaar wennen maar respondenten zijn ook van mening dat de DOSA-vertegenwoordigers bureaucratisch werken en de bezoekacties aan huizen van overlastgevende jongeren niet goed voorbereiden.

Onenigheid

Ondanks de soepele samenwerking over het algemeen is ook sprake geweest van onenigheid. Vooral met de politie is vaak onenigheid geweest. Volgens respondenten ging de politie vaak geheel in haar rol op. Dit leverde soms een aantal ongemakkelijke situaties op voor de andere deelnemende partners. Zo gebeurde het dat tijdens pandenacties de politie vooropliep in plaats van de deelgemeente. Ook is het gebeurd dat de politie teveel fixeerde op haar eigen bevoegdheden en daardoor bevoegdheden van andere partijen uit het oog verloor. Dit had tot gevolg dat de politie onterecht kritiek leverde op partners die een pand wilden binnenkomen op basis van hun bevoegdheid. Veel juridische zaken zijn al op hoog niveau tussen de gemeente, de politie en het OM geregeld. Desondanks blijkt dat de politiemans in het veld soms bij twijfel aan in zijn ogen nieuwe regelgeving het zekere voor het onzekere neemt en vasthoudt aan oude regelgeving. Overigens wordt dit niet perse door de respondenten als iets negatiefs gezien. Het zorgt namelijk voor een bepaalde controle en voorzichtigheid in het handelen van het interventieteam ook al is het soms frustrerend. Er is ook onenigheid geweest over partners die niet de juiste gegevens meenemen, niet voorbereid zijn of onervaren. Ook is onenigheid geweest met de dienst DS+V over illegale logementen. Niet alleen is de hiervoor bedoelde procedure te lang om snel problemen op te lossen. Ook is meerdere malen aangegeven dat tijdens de drukte van een pandenactie de vertegenwoordiger van DS+V teveel zaken over het hoofd ziet. Onenigheid wordt meestal ter plekke opgelost met praten. In de meeste gevallen komen de partners er wel uit. In zekere zin wordt dit makkelijker gemaakt door de beslisbevoegdheid die elke partner heeft op zijn eigen gebied. Zodra daar een beroep op wordt gedaan wordt dit meestal ook gerespecteerd door de andere partners.

Oplossingen op maat

Tijdens de interviews bleek dat het interventieteam over genoeg bevoegdheden beschikt om vrijwel alle voorkomende problematiek wel op een of andere manier aan te pakken. Volgens respondenten dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de handhavingskant en de hulpverleningskant. Wat betreft de handhavingskant is het praktisch altijd mogelijk een duidelijke oplossing te bieden met resultaat. Dit hangt voor een groot deel samen met het “zwart-witte” karakter van wetgeving waarmee voor handhaving wordt gezorgd. Straffen en oplossingen binnen de handhavingskant zijn standaard en vrij snel toe te passen in vergelijking met de hulpverleningskant. De hulpverleningskant is ingewikkelder. Vaak hebben mensen een combinatie van problemen die niet zomaar op te lossen is. Een oplossing van een bepaald probleem kan de oplossing van een ander probleem weer tegenwerken. Hierdoor wordt het moeilijker mensen met een combinatie van problemen te helpen. Bovendien is het interventieteam afhankelijk van de medewerking van een hulpbehoevende bewoner. Deze moet zelf

hulpverlening willen. Mensen dwingen om dit te doen is erg moeilijk en meestal zelfs verboden. De overheid kan pas in erg extreme gevallen tornen aan het zelfbeschikkingsrecht van mensen. Overigens is het wel minimaal eenmaal gebeurd dat een bewoner uiteindelijk gedwongen is opgenomen. Een respondent verwoordde het als volgt.

“Bij de hulpverlening was dat een heel stuk moeilijker..soms was het zo dat door de overige acties die je moest doen dingen deed die nadelig waren voor degene die je wilt helpen....en vaak was het ook zo dat het heel moeilijk was...om zo iemand daadwerkelijk te helpen....iemand met meervoudige problemen...dan is het gewoon heel moeilijk om hulp te verlenen...het viel me tegen hoe moeilijk dat ging...maar dat mensen ook dan nog afhaken omdat ze toch het niet overzien. Want ja als je wat aan je schulden moet gaan doen dat betekent dat je allemaal dingen niet meer kan...als je de huur omlaag wilt krijgen dan gaat de huisbaas vervelend tegen je doen...daar moet je dan tegen bestand zijn...mensen kiezen dan toch ervoor het is mij opgevallen om op de bank te blijven zitten en af te wachten dan actie te ondernemen...dat was wel het moeilijkste”.

Een andere complicerende factor is dat er een heel scala aan hulpverleningsinstanties is en het interventieteam ze niet allemaal kent. Wanneer een persoon eenmaal is overgedragen aan een hulpverleningsinstantie moet het interventieteam bijhouden hoe het met deze persoon gaat en vragen om terugkoppeling. Sommige zaken kunnen jaren duren zonder succes maar volgens de respondenten is een persoon dan elk geval in behandeling. Wanneer een zaak geen snel of weinig succes heeft komt dit volgens de respondenten door de bureaucratie en onoverzichtelijkheid van hulpverleningsinstanties. In een aantal andere gevallen kon het interventieteam niet optreden omdat simpelweg de juiste contacten ontbraken. Het betreft hier contacten die niet noodzakelijk zijn om Delfshaven veiliger te maken. Een voorbeeld hiervan wordt gevormd door studenten die fraude plegen door uitwonende adressen op te geven terwijl ze niet wonen op deze adressen met als doel het onterecht verkrijgen van studiefinanciering.

De rol van burgers

Burgers spelen een belangrijke rol volgens de respondenten. Zij zijn degenen voor wie het interventieteam werkt maar ze vormen ook de ogen en oren van het interventieteam in de wijken van Delfshaven. Ze geven informatie over verdachte panden door en geven aan of iets goed is opgelost of niet. Burgers geven klachten door aan het Meldpunt Overlast in Delfshaven, het hoofdkantoor van de deelgemeente, de stadsmarinier of de gebiedskantoren van de deelgemeente welke in direct contact staan met het hoofdkantoor. Via deze kanalen komen klachten binnen bij het interventieteam. Ook kan informatie komen vanuit de samenwerkende partners. Burgers die een melding hebben doorgegeven worden als ze dat willen teruggebeld. Er wordt dan verteld wat er met hun klacht is gebeurd. Binnen twee weken wordt gegarandeerd iets met klachten gedaan. Dit laat zien dat de deelgemeente de klachten en burgers serieus neemt. Bij elk pandenbezoek wordt ook altijd aangebeld bij de bureaus om te vragen of zij ergens last van hebben. Het interventieteam laat dan ook kaartjes achter zodat mensen contact met het team kunnen opnemen. Burgers zijn niet actief betrokken bij overlegondes en evaluaties. Wel werden in het verleden af en toe bijeenkomsten gehouden waarin door leden van het interventieteam verteld werd wat het interventieteam allemaal gedaan had. Tegenwoordig worden tijdens bijeenkomsten van de monitorgroep burgers op de hoogte gesteld van veiligheidsacties vanuit de deelgemeente. Hier zijn echter geen leden van het interventieteam bij betrokken en ook geen jongeren en allochtonen.

Respondenten geven aan dat wisselend wordt gereageerd door burgers op de acties van het interventieteam. Diegenen die geholpen worden zijn blij met de concrete hulp die de overheid hen biedt. Anderen die nadelen ondervinden zijn wat minder blij met een overheid die achter de voordeur komt. De laatste tijd valt het op dat burgers minder vaak bellen en veeleisender worden in vergelijking met een aantal jaren terug. Ze hebben sneller het idee dat niets aan problemen gedaan wordt. Veelal komt dit volgens respondenten door onwetendheid over de regel- en wetgeving die gepaard gaat met de aanpak van overlastgevende situaties. Het interventieteam en het Meldpunt Overlast proberen burgers bewust te maken van de mogelijkheden die er zijn om overlast tegen te gaan door onder

andere een promotiecampagne van het Meldpunt Overlast. Dit gebeurt door folders en posters neer te leggen en op te hangen bij de deelgemeente, de politie, woningbouwcorporaties, bewonersavonden, maatschappelijke instellingen en door aanwezig te zijn op braderieën en uit te zenden op de migrantenradio.

Reageren op nieuwe ontwikkelingen

Het interventieteam is meestal al snel op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen maar niet altijd in staat hier snel op te reageren. Veelal komt dit door capaciteitsgebrek of juridische hindernissen. Zo werd al vroeg gesignaleerd dat zodra Bulgarije en Polen lid zouden worden van de Europese Unie dit zou zorgen voor een enorme toename van Bulgaren en Polen in Delfshaven. Deze konden dan niet meer weggestuurd worden vanwege het feit dat het illegaal waren. Ze zouden dan zorgen voor overlast door overbewoning, vervuiling en bijvoorbeeld prostituees. Toch kon in een aantal gevallen niets gedaan worden omdat juridisch alles uitgezocht moest worden. Op de Nieuwe Binnenweg lopen nu Bulgaarse prostituees rond. Hetzelfde gold voor de aanpak van illegaal en het plaatsen van stalen deuren in de beginjaren van het interventieteam. Voor een effectieve aanpak van illegaal had de Vreemdelingen Dienst te weinig capaciteit en bij het plaatsen van stalen deuren in panden werden in het begin nog juridische vraagtekens geplaatst. Overigens was het volgens de respondenten wel zo dat altijd meteen gereageerd werd op een constatering en gestart werd met het zoeken naar juridische middelen om een probleem aan te pakken. Bovendien probeerden de partners binnen het interventieteam zo goed mogelijk nieuwe problemen aan te pakken met behulp van de reeds beschikbare middelen. In een aantal gevallen werd al snel een effectief juridisch middel gevonden om snel op te kunnen treden dus het was niet altijd zo dat door juridische omstandigheden vertraging werd opgelopen.

6.4. Lerende praktijken: overleg

De projectleiders van de interventieteams komen om de drie weken bij elkaar voor een projectleidersoverleg. Dit overleg wordt georganiseerd vanuit Bureau Frontlijn een onderdeel van de Directie Veilig. Tijdens dit overleg worden actuele casussen besproken en actuele ontwikkelingen in de stad. Zo wordt bijvoorbeeld besproken wat gedaan moet worden wanneer overlastgevende Polen en Roemenen worden aangetroffen en welke contactpersonen bij de politie en de IND gebruikt moeten worden. Ook wordt aan kennisverzameling en -overdracht gedaan zodat kennis op een centraal niveau verspreid wordt. Zo worden er cursussen besproken en wordt gepraat over GVRS. Nieuwe ontwikkelingen in de wet worden besproken evenals bepaalde methoden van aanpak die interventieteams gebruiken en die succesvol blijken te zijn. Hierdoor blijft ieder interventieteam op de hoogte van actuele ontwikkelingen en wordt een meer uniforme en betere wijze van werken bevorderd. Gesignaleerde knelpunten worden zo mogelijk op stedelijk niveau aangepakt. Een voorbeeld hiervan is de constatering dat de criteria om bij het zorgnetwerk in aanmerking te komen voor hulp hoog zijn. Hierdoor blijven veel mensen die door interventieteams zijn bezocht en die zorg nodig hebben zonder hulp. Deze last blijft dan op de schouders van de interventieteams liggen. Het Bureau Frontlijn neemt in dat geval contact op met de Gemeentelijke GezondheidsDienst (GGD) en probeert wat aan de hoge criteria te veranderen zodat meer mensen geholpen kunnen worden. Behalve deze projectleidersoverleggen zijn er ook onderlinge contacten tussen de verschillende projectleiders waarmee ze elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen in hun werkgebied. De stadsmariniers spreken elkaar ook onderling en bespreken dan lopende problemen zoals de aanwezigheid van Bulgaarse prostituees. Ook houden de stadsmariniers de Stuurgroep Veilig op de hoogte van actuele ontwikkelingen.

Inzichten en *best practices*

Het bleek dat de interventieteammedewerkers vooral verbaasd waren over de omvang en de hardnekkigheid van de problemen die zij tegenkomen achter de voordeur. Het stadhuis en het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente wisten van de problemen af voordat het interventieteam met haar werkzaamheden begon maar hadden geen idee van de omvang en de hardnekkigheid. Door de

werkzaamheden van het interventieteam is duidelijk geworden dat in elk geval in Delfshaven veel behoefte is aan overheidsingrijpen op het gebied van handhaving en hulpverlening. Wat de respondenten opviel is dat veel problemen van bewoners met elkaar verweven zijn waardoor het moeilijker wordt een snelle en eenduidige oplossing te verzinnen. In de praktijk blijkt dat geduld en voortdurende medewerking van de bewoners belangrijk zijn om gesignaleerde problemen op te lossen. Dit geldt vooral voor het hulpverleningsgedeelte van het interventieteam.

Ondanks de hardnekkigheid van de gesignaleerde problemen zijn alle respondenten van mening dat Delfshaven meer leefbaar is geworden als gevolg van hun werkzaamheden. Volgens de respondenten zijn bij veiligheidsbeleid betrokken diensten veel meer met elkaar gaan samenwerken en niet alleen omdat het opgedragen wordt maar ook omdat het idee ontstaan is dat het zo hoort. De verschillende diensten nemen makkelijker contact met elkaar op wanneer ze elkaar nodig hebben en helpen elkaar. Bovendien wordt meer beleid gemaakt voor een goede organisatie van de veiligheidsaanpak. Het is een structurele aanpak aan het worden volgens de respondenten. Volgens de respondenten werd vroeger te weinig aan handhaving in de praktijk gedaan. De overheid had regels opgesteld maar echte controle op de naleving daarvan was er niet. Hierdoor konden mensen hun gang gaan. Dit is gaan veranderen toen de deelgemeente en de centrale gemeente de controle over de wijken terug wilden. Het interventieteam is hier een van de gevolgen van. Het interventieteam heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld en het heeft een aantal succesvolle manieren ontwikkeld waarmee problemen achter de voordeur aangepakt kunnen worden. Voorbeelden van *best practices* die het interventieteam in Delfshaven heeft verzonnen zijn onder andere de SOM+ acties en de stalen deuren aanpak. De stalendeuren aanpak is zeer succesvol omdat het Meldpunt Overlast goed de dossiers bijhoudt en adviezen tot sluiting goed beargumenteert. Dit voorkomt dat huiseigenaren succesvolle juridische claims indienen. Eenmaal afgesloten panden zorgen ervoor dat figuren met duistere bedoelingen geen plaats meer hebben om hun praktijken uit te voeren. Hierdoor keert de rust in straten terug.

Vrijheid voor eigen initiatieven

Tijdens de interviews bleek dat het interventieteam alle ruimte kreeg om eigen initiatieven te nemen. Als uiteindelijk samenwerking met een potentiële partner werd gezocht dan moest daar wel toestemming voor worden gevraagd. Het nemen van initiatief en het verder uitwerken van plannen staat echter helemaal vrij binnen de grenzen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zo gaven respondenten aan dat ze op eigen initiatief contact opnamen met onder andere banken, hypotheekadviseurs en woningcorporaties. De aanpak van huiselijk geweld en het volgen van cursussen om huiselijk geweld te herkennen zijn uit eigen initiatief ontstaan. Het interventieteam is ook niet opgericht met een enorm doorwrocht projectplan. Het was eerder zo dat diegenen die het SOM-project ontwikkelden door heel Rotterdam organisaties bezochten en deze probeerden te winnen voor de SOM-aanpak.

Dossiervorming via het Meldpunt Overlast Delfshaven

Wanneer de vertegenwoordigers van de deelgemeente na een pandenactie weer terugkeren wordt een heel scala aan werkzaamheden verricht. Hier speelt het Meldpunt Overlast Delfshaven een grote rol. De kerntaken van het Meldpunt Overlast kunnen worden samengevat met Coördineren, Informeren en Adviseren. De coördinatiefunctie wil zeggen dat het Meldpunt erop toeziet dat elke bij het probleem betrokken partij zijn werk goed doet. In de coördinerende fase worden dan ook de aantekeningen en de formulieren die zijn ingevuld verwerkt in verschillende systemen. Alle gevonden zaken worden gemaïld naar partners waaronder de stadsmarinier, politie en voorzitter van het Dagelijks Bestuur. Dit alles wordt opgeslagen in een computer- en mappensysteem dat regelmatig geraadpleegd wordt. De partners slaan de gegevens ook op in hun systemen waarna eventueel nog terugkoppeling plaatsvindt. Een van de respondenten gaf het volgende voorbeeld.

“Dus ik geef een voorbeeld er komt een melding binnen van drugsoverlast. Die wordt doorgegeven aan de politie en aan het interventieteam dan moet het MP ervoor zorgen dat de politie de melding verifieert en dat ze aan ons terugkoppelen. Dan moet het MP in overleg met het interventieteam ervoor zorgen dat een actie gepland wordt en dat het pand bezocht wordt en dat het interventieteam terugkoppelt als daar bijvoorbeeld sociale problematiek wordt aangetroffen. De collega's van het interventieteam die zetten dat uit bij de hulpverlening. Dan is het ook de taak van het MP/interventieteam om ervoor te zorgen dat de hulpverlening het probleem daadwerkelijk aanpakt en dat ze dat terugkoppelen naar ons zodat we dat in onze dossiers kunnen verwerken en eventueel een dossier weer vervolgens kunnen afsluiten”.

De informeerfunctie houdt in dat huiseigenaren op de hoogte gesteld worden van wat wel en niet is toegestaan in hun huizen en wat gedaan kan worden om misstanden te voorkomen. Ze krijgen informatie over wat het interventieteam en het Meldpunt Overlast doen. Bovendien wordt aangegeven hoe ze aan goede huurders kunnen komen en hoe ze met huurprocedures om moeten gaan. Behalve huiseigenaren worden ook professionals zoals politieagenten en medewerkers van woningbouwcorporaties en burgers op de hoogte gesteld van de aanpak die het interventieteam en het Meldpunt Overlast gebruiken. Er wordt hierbij grote nadruk gelegd op de wetgeving. Deze is vaak niet bekend bij betrokkenen.

De meldingen over verdachte panden worden geregistreerd in een mappensysteem dat bestaat uit pandendossiers. Dit dossier bestaat uit de meldingen over deze panden, de correspondentie met de pandeigenaar, de gespreksverslagen en telefoonnotities. Wanneer een eigenaar van een pand op bezoek komt krijgt het Meldpunt vaak ook nog papieren van huurovereenkomsten, kopieën van identiteitsbewijzen van huurders, werkgeversverklaringen en hypotheekinformatie. Dit gaat ook allemaal in de dossiers. Behalve een pandendossier wordt per pand ook in chronologische volgorde een verslag van aangetroffen zaken opgeslagen in een computerprogramma, het zogenaamde Dealpanden Registratie Systeem (DRS). Op basis van alle beschikbare informatie in de pandendossiers en DRS wordt besloten of verdere actie nodig is. Zo kan bij sommige panden de overlast van dien aard en duur zijn dat een advies tot sluiting van het pand wordt gegeven aan de burgemeester. Dit advies wordt vrijwel altijd opgevolgd. In dat geval wordt een stalen deur voor de ingang van een pand geplaatst, het pand wordt hermetisch gesloten, het wordt ontruimd en ontsmet en afgesloten van alle nutsvoorzieningen. Dit alles op de kosten van de eigenaar. De stalen deuren blijven meestal voor een periode van een jaar staan. Dit is de adviseerfunctie van het Meldpunt Overlast. Naast stalen deuren die geplaatst worden op burgemeestersadvies zijn er ook zogenaamde zaakwaarnemingsdeuren. Deze worden geplaatst voor leegstaande panden waar officieel niemand woont, waar geen huurcontracten voor bekend zijn en waarvan de eigenaar moeilijk of niet bereikbaar is. Afhankelijk van de eigenaar kunnen deze deuren voor kortere of langere tijd geplaatst zijn.

Behalve met het bijhouden van pandendossiers en het geven van sluitingsadviezen houdt het Meldpunt zich ook bezig met het registreren van straatoverlast. Het Meldpunt zet informatie over straatoverlast in verschillende systemen. Met deze systemen kunnen overzichten worden gemaakt per wijk en per maand. Vervolgens wordt deze informatie gebruikt tijdens het handhavingsoverleg. Dit handhavingsoverleg neemt elke twee weken een ander gedeelte van de deelgemeente onder de loep op het gebied van veiligheid. Bij het overleg zijn vertegenwoordigers aanwezig van het Meldpunt Overlast, de politie, stadstoezicht, de ROTEB (de Rotterdamse vuilnisdienst) en de RET (het Rotterdamse openbaar vervoersbedrijf). Vaak is de stadsmarinier ook aanwezig. Af en toe zijn er vertegenwoordigers aanwezig van gezondheidsdiensten zoals de GGD of beleidsmedewerkers op het gebied van jongerenaanpak. Tijdens het overleg wordt gekeken of trends zijn waar te nemen in de overlast. De politie en stadstoezicht bepalen dan welke handelingen zij zullen verrichten in het kader van handhaving. Tijdens het overleg komen ook de sfeerrapportages onder de aandacht. De acties en de resultaten van de interventieteams zijn ook verwerkt in deze rapportages.

Voor- en nadelen van de wijze van administratie

DRS is een oud programma dat zowel voor- als nadelen kent. Een van de voordelen is dat het systeem genoeg ruimte heeft om alle informatie die maar beschikbaar is over panden te verwerken. Deze

informatie staat op chronologische volgorde zodat bij een uitdraai van gegevens over een pand alle informatie goed geordend vermeld staat. Hierdoor is het goed mogelijk een overzicht te houden van de ontwikkeling van panden door de tijd heen. Dit is zeer belangrijk bij het geven van eventuele sluitingsadviezen. Een van de nadelen is dat het systeem niet altijd gebruiksvriendelijk is. Het is een bewerkelijk systeem. Gebruikers moeten nauwkeurig te werk gaan anders gaat informatie verloren. Een voorbeeld is wanneer een klacht wordt ingevoerd en de gebruiker vergeet de status van de klacht op actief te zetten. Bij een uitdraai van panden waar klachten over zijn zal dit pand vergeten worden. Dit kan bij de beoordeling van een pandendossier erg vervelend zijn. Een ander nadeel is dat niet voorzien is in een functie om panden op te vragen waarover in een bepaalde periode van de geschiedenis klachten zijn ontvangen. Dit probleem is opgelost door voor elke week een uitdraai te maken van actieve panden en deze voorzien van een datum in een map te bewaren. Wanneer iemand vervolgens informatie wil hebben over actieve panden in een bepaalde periode zal deze de mappen moeten doornemen uit deze periode.

Van koppeling van gegevens via een computersysteem van het interventieteam in Delfshaven met andere interventieteams en diensten in Rotterdam is nog nauwelijks sprake. Ten eerste is dit niet zozeer noodzakelijk voor het eigen werk. Elk interventieteam bemoeit zich alleen met het eigen gebied waar het werkzaam behoort te zijn. Ten tweede is technisch gezien nog geen mogelijkheid beschikbaar om dit te doen. In de sporadische gevallen dat sprake is geweest van koppeling van gegevens is dit telefonisch en via e-mail gegaan. Inzichten in veiligheidsbeleid en *best practices* worden in principe alleen in de overleggen van de projectleiders ter sprake gebracht en gedeeld met anderen. Het Bureau Frontlijn is in opdracht van de Directie Veiligheid bezig met de ontwikkeling van GVRS. Dit moet het mogelijk maken beschikbare informatie over veiligheid op stedelijk niveau te delen met de interventieteams, de politie en andere organisaties die betrokken zijn bij veiligheid. Het systeem biedt behalve ruimte voor handhaving ook ruimte voor de registratie van hulpverlening en gaat in op zaken als werkbetrekkingen, onderwijs en sport en spel. Door middel van dit systeem is het mogelijk op stedelijk niveau een overzicht te krijgen van problemen achter de voordeur en te zien welke initiatieven ondernomen zijn om hier een einde aan te maken. Het systeem blijkt echter in veel deelgemeenten en diensten nog niet te werken. Het is in GVRS niet mogelijk een lijst te maken met de actieve dossiers. Evenals een historisch overzicht. Het lukt nog niet om een klacht via het systeem naar de juiste mensen of diensten te sturen. Terugkoppeling van informatie is nog helemaal onmogelijk. Dit is een vereiste voor het interventieteam in Delfshaven. GVRS wordt ook een beetje gezien als een controlemiddel van het stadhuis dat verplicht is opgelegd. Respondenten zien graag uniformisering in werkwijze maar ze willen geen centralisatie.

Bestuurlijk gewicht voor het interventieteam

Het interventieteam in Delfshaven heeft veel kanalen ter beschikking om zijn wensen kenbaar te maken en ondersteuning te krijgen voor zijn werkwijze. Wensen en behoeften worden vaak via de Directie Veiligheid kenbaar gemaakt en dan met name Bureau Frontlijn. Dit bureau verleent ondersteuning in functionele voorzieningen en informatie. Ook kan hier gepleit worden voor een door het interventieteam gewenste aanpak. Andere kanalen zijn het Dagelijks Bestuur en dan met name de voorzitter van het Dagelijks Bestuur die ook portefeuillehouder veilig is en de stadsmarinier. Op sommige zaken is de medewerking nodig van het Openbaar Ministerie of andere partners in de veiligheidsaanpak. In de praktijk worden meerdere kanalen gebruikt. Het effect hiervan is dat in meerdere organisaties op een gegeven moment bewustwording ontstaat over het bestaan van een probleem.

In het algemeen zijn de respondenten van mening dat het interventieteam voldoende steun krijgt voor zijn werkwijze. Wel heerst het idee bij het interventieteam Delfshaven dat Bureau Frontlijn niet alleen de werkwijze van de interventieteams wil uniformiseren maar deze ook wil centraliseren. Het Bureau Frontlijn spreekt tegen dat van centralisatie sprake zal zijn. Op dit punt wantrouwen de deelgemeente en de centrale gemeente elkaar.

Consequenties voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid

Dat problemen achter de voordeur bestaan was al bekend maar het was nog niet bekend waar en in welke mate deze problemen voorkomen. De acties en de bevindingen van het interventieteam hebben invloed gehad op het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Als gevolg van nieuwe inzichten en ervaringen zijn een aantal aanpassingen gemaakt in wet- en regelgeving. Zo is de Directie Veiligheid meer gaan letten op hypotheekfraude. Het blijkt dat een aantal personen zich hier stelselmatig mee bezighoudt en zelfs notarissen erbij betrokken heeft. Vanuit het stadhuis worden huiseigenaren gevolgd en hun bezit wordt doorgenomen. Daarbij wordt gekeken hoe de belastingzaken zijn geregeld en wie de hypotheekverstrekkers zijn. Speciale aandacht gaat uit naar de manier waarop deze huiseigenaren geld verdienen en hoe ze dit weer investeren. Op het stadhuis is men erachter gekomen dat hele organisaties hierin werkzaam zijn. Men werd er zich van bewust door de resultatenlijst van de pandenacties van onder andere het interventieteam in Delfshaven. Op deze lijsten kwamen telkens de namen van de zelfde eigenaren terug. De directie Veiligheid is ook bezig met het aanpassen van de procedures van DS+V. Bovendien wordt gepleit voor veranderingen in de GBA wetgeving. Het plaatsen van stalen deuren is voornamelijk mogelijk dankzij de pionierspogingen van het interventieteam. De huidige aanpak van hennepkwekerijen is ook mogelijk dankzij het interventieteam. Een van de respondenten verwoordde dit als volgt.

“Ja gewoon de aanpak op hennepkwekerijen. Nou goed niet veranderd op dit moment zie je dus dat vanuit bestuursdwang hennepkwekerijen aangepakt worden en je ziet dus dat op het moment dat een hennepkwekerij geconstateerd wordt dat meteen alles afgesloten wordt...en de kosten verhaald worden bij de eigenaar en de verhuurder. Er is daardoor jurisprudentie ontstaan sommige rechters hadden zoiets van ja als jij alles afsluit je moet ze wel de kans geven alles zelf op te ruimen. ...dan gaan ze in beroep maar tot nu toe hebben we elke keer gewonnen....door deze jurisprudentie zijn we sterker gaan staan in bepaalde zaken”.

Door de acties van het interventieteam is ook meer aandacht ontstaan voor uitzendbureau's. Deze zijn de bron van veel problemen daar ze hun panden vol stoppen met (illegale) werknemers die overlast veroorzaken. Op dit moment wordt gekeken of deze uitzendbureau's aangepakt kunnen worden met boetes. Huiseigenaren die constant in de fout gaan worden aangepakt met preventieve dwangsommen. Hierdoor kunnen ze veel geld kwijtraken.

Op landelijk niveau hebben interventieteams een politieke discussie veroorzaakt over uitkeringsfraude. Volgens respondenten heeft de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezegd dat gezien de frequentie van dit soort overtredingen het mogelijk moet worden fraudegevallen op de wijze van de interventieteams aan te pakken en dat de wet veranderd moet worden. Ook is in samenwerking met de landsadvocaat een nieuw protocol gemaakt voor het handelen van interventieteams. Juridisch is dan uitgezocht wat een interventieteam mag. Er zijn volgens Bureau Frontlijn knelpunten in de wet maar er is voldoende basis om door te gaan met de interventieteams. Zolang in de wet niet staat dat iets niet mag wordt door Bureau Frontlijn aangenomen dat het wel mag.

Het blijkt dat het beschikbare budget vanuit het stadhuis omgekeerd evenredig is aan de scores op de veiligheidsindex. Hoe hoger de score hoe lager het budget uit de doeluitkering Veilig. De veiligheidsindex is een nuttig middel maar zeker niet zonder gebreken. Een van de respondenten verwoordde dit als volgt.

“...verder gaan uitbreiden...alleen die mogelijkheden heb ik niet op termijn omdat nogmaals die middelen...we krijgen een bepaald bedrag van het Stadhuis per jaar waar we eigenlijk alles mee moeten doen op het gebied veilig. Daar wordt op bezuinigd. Die doeluitkering is gerelateerd aan de veiligheidsindex. Hoe beter wij het doen op veilig hoe minder geld we krijgen. Maar ja veiligheid blijft een heel eigenaardig iets want wat de veiligheidsindex zegt dat is een momentopname. die zegt van joh er is een stijging daar en daar...ga ik het er met bewoners over hebben die beleven dat heel anders”.

Het interventieteam in Delfshaven zal dus minder geld beschikbaar krijgen daar de deelgemeente de laatste jaren beter scoort op de veiligheidsindex.

6.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is weergegeven in welke vorm sturingsmechanismen, frontlijn- en beleidssturing en lerende praktijken voorkomen in het interventieteam. Hiermee is deelvraag 4 beantwoord.

Het interventieteam komt een pand binnen met behulp van de bevoegdheid van de deelgemeente om GBA controle te doen. De toestemming van de bewoner(s) van het pand is noodzakelijk om binnen te komen. Met behulp van regels kunnen de verschillende partners hun bevoegdheden uitoefenen wanneer ze eenmaal een pand binnen zijn gekomen. Wanneer geen toestemming wordt gegeven om binnen te komen kan het team op een later tijdstip op grond van andere bevoegdheden wel binnenkomen maar dit kost tijd. In de praktijk blijken de regels afdoende om de meeste gesignaleerde problemen aan te pakken. Heel soms is regelgeving overtreden of geven respondenten aan dat ze twijfelen aan hun beslissingen. De respondenten geven aan dan zoveel mogelijk op basis van gezond verstand te handelen. Soms kunnen problemen niet aangepakt worden door juist de regels te volgen. De respondenten zien interventieteammedewerkers als professionals die in hun streven problemen zo goed mogelijk op te lossen wanneer noodzakelijk de grenzen van wet- en regelgeving opzoeken.

Alhoewel het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Delfshaven via de deelgemeente secretaris officieel de opdrachtgever is van het interventieteam heeft de stadsmarinier heel wat invloed op het functioneren van het interventieteam. De stadsmarinier is een grote financier van het interventieteam en heeft regelmatig contact met de projectleider van het interventieteam. Het interventieteam heeft een algemene opdracht gekregen om de deelgemeente Delfshaven meer leefbaar te maken achter de voordeur. Hoe dit gebeurt mag het grotendeels zelf bepalen. De stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur worden op de hoogte gehouden van de resultaten van het interventieteam door regelmatig rapporten en verslagen op te sturen. In deze rapporten wordt zowel aandacht besteed aan cijfers als aan opgedane impressies. De projectleiders van het interventieteam hebben regelmatig overleg op stedelijk niveau met andere projectleiders van interventieteams. Dit overleg wordt georganiseerd door Bureau Frontlijn. Tijdens deze overleggen worden ervaringen, *best practices* en nieuwe kennis met elkaar gedeeld. De relatie tussen het interventieteam en Bureau Frontlijn is niet altijd even soepel geweest maar de laatste jaren wel verbeterd. Het interventieteam heeft nu meer het idee dat ook geluisterd wordt naar zijn ervaringen in plaats van dat Bureau Frontlijn alleen zijn mening oplegt aan het interventieteam.

De samenwerking met de interventiepartners gaat over het algemeen erg soepel. Van conflicten is wel sprake geweest maar deze zijn altijd opgelost. Dit kwam omdat alle partners dezelfde doeleinden nastreven. De meeste van de partners zijn bovendien gemeentelijke diensten of diensten die een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie hebben met de gemeente Rotterdam. Hierdoor is uiteindelijk met behulp van het Dagelijks Bestuur of de stadsmarinier samenwerking af te dwingen. Een van de uitzonderingen hierop is Eneco. Deze commerciële organisatie is alleen met behulp van onderhandeling te overtuigen om te doen wat de deelgemeente wil. Met de politie zijn ook conflicten geweest. Dit kwam onder andere door de taak van de politie om de rechten van burgers te beschermen. Dit wordt niet perse als negatief gezien. Binnen het interventieteam is veel sprake van onderlinge controle. De projectleider/coördinator controleert zoveel mogelijk of alles volgens de regels verloopt. In een aantal gevallen vormt de mondigheid van burgers in Delfshaven een controle op eventuele foute handelingen van het interventieteam. Het staat het interventieteam vrij om op eigen initiatief contacten te maken en te onderhouden met andere professionals, politici en deskundigen om zo hun werk goed uit te kunnen voeren. Ze hebben hierdoor hun werkwijze een aantal keren kunnen veranderen. Door een eigen administratiesysteem en ondersteuning van de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur is het mogelijk aandacht voor zaken te creëren en te behouden. Door de acties en bevindingen van het interventieteam hebben veranderingen plaatsgevonden in het Rotterdamse veiligheidsbeleid en is meer inzicht ontstaan in complexe veiligheidsproblematiek.

Hoofdstuk 7. Kansen en bedreigingen

In het volgende zal bekeken worden in hoeverre sprake is van lerende praktijken in het geval van het interventieteam Delfshaven. Vervolgens worden kansen en bedreigingen voor leerervaringen voor het interventieteam weergegeven.

7.1. Sturingsmechanismen: nadruk op sturing op personen

In de praktijk van het interventieteam blijkt dat van de drie sturingsmechanismen de meeste nadruk valt op sturing op personen. De ontwikkeling van professionele vaardigheden en een professionele houding wordt zeer belangrijk gevonden. Frontlijnmedewerkers zoals de interventieteamleden hebben kennis en expertise ontwikkeld door voortdurende blootstelling aan de praktijk en in toenemende mate door cursussen. Op basis van een proces van uitproberen en evalueren van de resultaten is in de loop van de tijd een verzameling aan *best practices* ontstaan die het werk van het interventieteam kenmerken. Het is een vak aan het worden. Doordat gesignaleerde problemen op de werkvloer ongekend zijn, is niet zo goed met regels en vooral niet met prestatieafspraken te werken. In ongekende situaties moeten door snel en effectief handelen problemen opgelost worden. Dit vereist creatief denken gepaard met kritische zelfreflectie, gezond verstand en de eigenschap om met actiologica te werken.

Commitment is het beginstuk en niet het sluitstuk

Inspiratie om hun werk goed te doen is belangrijk. In dit opzicht zijn interventieteamleden te vergelijken met ambachtslieden die met betrokkenheid en liefde voor hun vak werken. Dit komt ook naar voren in de ruimte die de interventieteamleden hebben om naar eigen inzicht te handelen. Er is sprake van aanzienlijke beleidsvrijheid. Het mogelijke gevaar is dat interventieteamleden moeilijk aanspreekbaar en controleerbaar zijn. In de praktijk blijkt dit niet het geval. Burgers kunnen een klacht indienen bij het interventieteam en de Rotterdamse Ombudsman. Bovendien is tussen de partners onderling veel controle. Alhoewel sturing op personen het meest dominant is, wordt ook op regels gestuurd. De regels zijn een middel voor interventieteamleden om op legitieme wijze hun werk te doen. De regels geven steun en duidelijkheid tijdens pandenacties en door intelligente regeltoepassing kunnen veel problemen worden opgelost. Dit geldt vooral op het gebied van handhaving waar het werken met regels sterk aanwezig is. Het interventieteam heeft in een aantal gevallen de grenzen van de wet en regelgeving opgezocht om zo zijn doelen te bereiken. Regels worden niet altijd strikt gevolgd maar eerder op professionele wijze toegepast. Regels zijn dan ook geen regels maar eerder onderdeel van een gereedschapskist die door vaklui wordt gebruikt indien ze de mening hebben dat het een bijdrage levert aan oplossingen. Prestatieafspraken spelen in principe een vrij onbelangrijke rol. Doordat op personen wordt gestuurd is een uitstekende basis ontstaan voor lerende praktijken. Bij een te grote nadruk op het strikt volgen van regels zijn geen leermomenten mogelijk doordat niet geëxperimenteerd wordt. Doelen in een door complexe problemen gekenmerkte omgeving worden dan ook niet behaald doordat het onmogelijk is in zo'n omgeving effectieve regelgeving vooraf te verzinnen. Bij teveel nadruk op prestatieafspraken wordt niet gekeken of het doel werkelijk behaald is en is ook geen tijd aanwezig voor leermomenten.

7.2. de verticale politieke traditie/beleidssturing: niet dominant aanwezig

Het interventieteam heeft vanuit de politiek een algemene opdracht gekregen om Delfshaven veiliger te maken achter de voordeur. Het interventieteam neemt hierbij de praktijk als uitgangspunt en niet zozeer de politieke wil.

Concrete uitvoeringsvragen staan centraal in de aanpak

De ambtenaren in het interventieteam zijn geen volgzaam uitvoerders maar zelfstandige professionals die zelf beleid vormen tijdens de uitvoering van hun werk. Er is sprake van grote autonomie. Het

interventieteam heeft in de praktijk de vrijheid om situaties naar eigen inzicht te interpreteren alhoewel dit wel per situatie kan verschillen. Het team legt nadruk op zo goed mogelijke uitvoering en probeert problemen hiermee zo goed mogelijk op te lossen. Van verticale machtsuitoefening merkt het interventieteam niet veel. Zowel de politiek als de stadsmarinier, die een informele opdrachtgever is, zijn tevreden over de resultaten van het interventieteam en interveniëren vrijwel niet. De enige uitzondering is wanneer de stadsmarinier wil dat enkele panden bezocht worden die niet in de planning stonden en daar een deadline voor geeft. Het interventieteam moet dan extra bezoeken afbrengen. Het contact met de stadsmarinier vertoont meer kenmerken van een opdrachtgever en opdrachtnemer relatie dan het contact met de deelgemeentesecretaris en het Dagelijks Bestuur. Dit wordt echter niet als een belemmering ervaren. Discussie is mogelijk en in de praktijk staan de stadsmarinier en het interventieteam bijna altijd op een lijn. Beide denken pragmatisch en willen hetzelfde bereiken. Het interventieteam is in bezit van veel kennis en het kan als beste inschatten welke aanpak het beste functioneert. Dit wordt erkend door zowel het Dagelijks Bestuur als de stadsmarinier alhoewel de laatste wat dominanter kan zijn van de twee en meer gebruik maakt van command and control. Op dit punt is echter over het algemeen geen sprake van spanning tussen frontlijn- en beleidssturing.

Sprake van passende vormen van controle en verantwoording

Daar het interventieteam naar eigen inzicht kan handelen is het belangrijk dat een controlemechanisme aanwezig is om machtsmisbruik te voorkomen. De politiek en de stadsmarinier monitoren de werkzaamheden van het interventieteam. Zo verantwoordt het interventieteam zich door rapporten te schrijven en deze op te sturen naar de partners, het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier. In deze rapporten wordt veel aandacht aan cijfers en tabellen gegeven maar er is ook ruimte voor sfeerrapportages en impressies die zijn opgedaan. *Top-down* vindt controle plaats doordat de stadsmarinier af en toe uit eigen beweging om informatie vraagt. De stadsmarinier gebruikt deze informatie in vergaderingen. Maandelijks wordt bovendien overleg gepleegd tussen de stadsmarinier en de projectleider van het interventieteam. Het Dagelijks Bestuur en de deelgemeente secretaris voeren indirect *top-down* controle op het interventieteam uit door overleg met het hoofd van de afdeling Toezicht en Handhaving, waar het interventieteam onder valt. In het algemeen kan gezegd worden dat het interventieteam in de gaten wordt gehouden en dat het verantwoording moet afleggen maar dat het wel zijn gang kan gaan.

Niet altijd sprake van zich naar het interventieteam voegende organisaties

In de beginperiode van het interventieteam was sprake van stroperige besluitvormingsprocessen in de moederorganisaties die vertegenwoordigd zijn tijdens pandenacties. De vertegenwoordigers van moederorganisaties in het interventieteam, hoe welwillend ook, hebben geen besluitbevoegdheid. In die zin zijn ze net zo afhankelijk van de bereidheid tot medewerking in de eigen organisaties als de overige interventieteamleden. Dit was hinderlijk voor het interventieteam omdat het hierdoor langer moest wachten voordat actie werd ondernomen. Positief is dat organisaties de afgelopen jaren sneller contact met elkaar opnemen, vanuit problemen denken en minder vanuit de eigen bureaucratie zijn gaan handelen. De snelheid waarmee geconstateerde problemen worden aangepakt is toegenomen. Echter, ondanks het feit dat de moederorganisaties het interventieteam meer tegemoet zijn gekomen in de afgelopen jaren kan nog steeds sprake zijn van grote stroperigheid. Het snel oplossen van problemen wordt op dit punt door overmatige bureaucratie gehinderd. Op dit punt is sprake van negatieve spanning tussen beleids- en frontlijnsturing.

Met het bureau Frontlijn is niet altijd sprake van een harmonieuze verhouding geweest. Het interventieteam Delfshaven heeft altijd vastgehouden aan de eigen werkwijze. Het interventieteam kon dit doordat Bureau Frontlijn geen opdrachtgever is. De reden voor de niet altijd soepele verhouding ligt in de relatie tussen centrale gemeente en deelgemeente. Deelgemeenten hebben op veiligheidsgebied eigen bevoegdheden maar de wil van de centrale gemeente is dominant. Dit is op andere beleidsterreinen vaak hetzelfde. Deelgemeenten verzetten zich daarom vaak heftig tegen de in hun ogen, aantasting van bevoegdheden. Op dit punt is er negatieve spanning tussen frontlijn- en beleidssturing en dit is niet bevorderlijk voor het ontstaan van lerende praktijken.

7.3. Sterke aanwezigheid van horizontale invloeden/frontlijnsturing

Op horizontaal niveau is sprake van een flexibel soepel samenwerkingsverband in de vorm van een netwerk. Alhoewel formeel in overleg is voorzien vindt dit meestal op informele wijze plaats. De partners zijn in de loop van de jaren steeds meer naar elkaar toe gaan werken. De doeleinden zijn gemeenschappelijk en alle gezichten staan dezelfde kant op. Dit vergemakkelijkt de samenwerking. Onenigheden worden meestal snel opgelost. Er worden redelijke oplossingen geformuleerd waar elke partij zich in kan vinden. De medewerking tussen partners tijdens acties verloopt soepel. Controle op *follow through* vindt plaats door terugkoppeling van moederorganisaties naar SOM toe.

Een frontlijnteam dat per situatie verschillend kan zijn samengesteld

Het netwerk van veiligheidspartners is flexibel, op veranderingen in de geconstateerde problemen wordt gereageerd door het interventieteam van samenstelling te laten veranderen. Hierdoor is het in veel gevallen in staat om oplossingen op maat te leveren en problemen worden in elk geval altijd in behandeling genomen.

Niet altijd even snelle reactie op nieuwe ontwikkelingen

Het interventieteam werkt met ongekende problemen, het weet niet wat achter de voordeur aangetroffen wordt, elk pand kan weer een nieuw soort probleem herbergen. Desondanks is het interventieteam over het algemeen snel op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op veiligheidsgebied. Het kan echter niet altijd even snel hierop reageren door capaciteitsgebrek en juridische hindernissen. Het interventieteam probeert dan altijd een tijdelijke oplossing te verzinnen terwijl juridisch gezien een meer permanente oplossing wordt gezocht.

Het belang van burgers

Burgers als 'klanten' van het interventieteam spelen een belangrijke rol in het netwerk. Ze vormen de oren en ogen van het interventieteam. Bovendien vormt de mondigheid van burgers zelf ook een controlemechanisme. Burgers spelen echter niet echt een actieve rol in het beleid van het interventieteam. Het beleid wordt uitgelegd in plaats van overlegd alhoewel rekening wordt gehouden met de sentimenten van burgers. Er zijn monitorgroepen aanwezig van burgers die een oogje in het zeil houden in hun buurt. In deze groep mensen zijn vrijwel geen jeugdigen en allochtonen vertegenwoordigd. Als zodanig zijn de monitorgroepen niet representatief voor de deelgemeente Delfshaven. Dit is niet bevorderlijk voor leerervaringen.

7.4. Aanwezigheid van lerende praktijken

Op deelgemeentelijk niveau is sprake van een goede afstemming van verantwoordelijkheden tussen politici en uitvoerende ambtenaren. Beide weten wat van elkaar te verwachten is en bemoeien zich niet inhoudelijk met de taken van elkander. Ze treden wel regelmatig in contact om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen en wensen en verlangens door te geven. In het begin was onduidelijkheid aanwezig tussen het stedelijk hennepsteam en het deelgemeentelijk interventieteam. Beide wilden van elkaar weten welke panden bezocht waren en welke resultaten dat had opgeleverd. Uiteindelijk zijn werkafspraken gemaakt waardoor dossiers compleet gemaakt kunnen worden en voorkomen wordt dat panden dubbel bezocht worden. Deze duidelijkheid is niet aanwezig tussen het deelgemeentelijk interventieteam en de stedelijke handhavingsteams.

Onduidelijkheid tussen deelgemeente en centrale gemeente

De informatie-uitwisseling tussen het deelgemeentelijke interventieteam en de stedelijke handhavingsteams is erg slecht en dit zorgt voor verwarring bij zowel burgers als

interventieteamleden. Bovendien worden kansen gemist om kennis en ervaringen uit te wisselen en tot beter inzicht te komen in de problematiek. In deze vorm is sprake van overlap tussen de bevoegdheden van de deelgemeente en de centrale gemeente. Aangezien het stedelijk hennepsteam ook al een gedeelte van de taken van het deelgemeentelijk interventieteam heeft overgenomen zal bij een continuering van deze situatie de deelgemeente nog meer beconcurrereerd worden in de uitvoer van haar taken. Dit terwijl het juist de bedoeling was dat deelgemeenten voor een groot deel zelf hun veiligheidsbeleid zouden bepalen. In dit opzicht is sprake van een onproductieve spanning tussen verticale- en horizontale sturing.

Streven naar het verspreiden van opgedane kennis en vaardigheden

Het Bureau Frontlijn organiseert overleggen en zorgt voor kennisverzameling, waaronder *best practices*, en kennisverspreiding. Gesignaleerde knelpunten in beleid en regelgeving worden zoveel mogelijk op stedelijk niveau door Bureau Frontlijn aangepakt. Het interventieteam in Delfshaven neemt wanneer het kan deel aan verschillende cursussen om zijn professionele capaciteiten te vergroten. Op informeel niveau is regelmatig sprake van contacten tussen projectleiders onderling. Tijdens deze informele contacten wordt ook informatie uitgewisseld en vragen beantwoord. De stadsmarinier heeft elke maand een overleg met de projectleider van het interventieteam en bespreekt hier de voortgang, problemen en knelpunten. Ook tijdens deze overleggen wordt geleerd alhoewel het accent tijdens deze overleggen niet zozeer op kennisuitwisseling ligt als bij de overleggen van het Bureau Frontlijn. Een goed werkend GVRS systeem zal ervoor zorgen dat op stedelijk niveau het overzicht van de werkzaamheden van de veiligheidspartners zal toenemen. Het systeem werkt nog niet, in dit opzicht is sprake van een gemiste kans op leereffecten.

Sprake van een goede balans tussen beleids- en frontlijnsturing

Interventieteammedewerkers hebben in de loop der tijd een netwerk ontwikkeld en bijgehouden met daarin professionals, politici en frontlijners op andere gebieden. In dit netwerk is sprake van soepele samenwerking. Het project SOM is hiermee een voorbeeld van een flexibel horizontaal samenwerkingsverband dat verticaal is ingebed, oftewel een arena. De verticale inbedding wordt gevormd door de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur. Deze zorgen ervoor dat voortgang in het samenwerkingsproces ontstaat wanneer dit vastloopt. Vooral de stadsmarinier heeft in de praktijk laten zien dat hij als aanjager kan functioneren van samenwerking. Dit gebeurt echter niet veel, in de meeste gevallen is de samenwerking van dien aard dat snel tot besluitvorming en actie gekomen wordt en geleerd wordt.

Ter discussie stellen van vanzelfsprekende uitgangspunten

In de beginperiode van het interventieteam werd veel aandacht besteed aan handhaving. Hoewel dit uitgangspunt nog steeds belangrijk is, is meer aandacht besteed aan achterliggende oorzaken van problemen. Hierdoor is bijvoorbeeld meer aandacht ontstaan voor de groep kleine huiseigenaren die in het begin moeilijk aan te pakken was. De SOM+ aanpak is hier uiteindelijk het resultaat van. In de loop der tijd is ook meer aandacht besteed aan hulpverlening. Meer aandacht voor huiselijk geweld is hier een voorbeeld van. Het algemene doel van SOM is nog steeds het oplossen van problemen achter de voordeur door handhaving en hulpverlening. Dit is niet veel veranderd. De schaal waar het op plaatsvindt echter wel. In plaats van in een paar straten is het team nu in geheel Delfshaven actief. Dit is gebeurd nadat duidelijk werd hoezeer Delfshaven in het geheel had te kampen met problemen achter de voordeur. Men was eerst niet op de hoogte van de schaal en de complexiteit van problemen. In dit opzicht is sprake van tweede orde leren. De ontwikkeling van steeds efficiëntere en effectievere methoden van werken, zoals bijvoorbeeld de SOM+ aanpak, vormt een voorbeeld van eerste orde leren.

Framing speelt een belangrijke rol in de praktijk van het interventieteam

Er wordt veel waarde gehecht aan de waarnemingen en impressies van het interventieteam. Deze functioneren als een illustratie bij cijfers en tabellen. Hiermee worden bepaalde trends onderscheiden waar rekening mee gehouden wordt en er worden leerervaringen mee opgedaan. Frontlijnwerkers zoals interventieteammedewerkers komen situaties tegen waar de meeste mensen geen idee van hebben. Aandacht voor impressies en ervaringen geeft de ernst van de aangetroffen situaties aan. Dit dient als stimulans om met de interventieaanpak door te gaan en creëert in die zin een *sense of urgency* bij de politiek en de stadsmarinier. Dit is zeer belangrijk voor het oplossen van complexe problemen. Wanneer een brandgevaarlijk pand vol destijds illegale Bulgaren wordt aangetroffen, wordt ineens meer aandacht aan Bulgaren besteed en aan de uitzendbureaus die er misbruik van maken. Dit heeft gevolgen voor de werkwijze. Zo zijn in bovenstaand voorbeeld de uitzendbureaus in de aanpak van het interventieteam betrokken terwijl ze voorheen niet zo'n grote rol speelden.

Administratie en dossiervorming

Het interventieteam werkt nauw samen met het Meldpunt Overlast dat voor de administratie en dossiervorming zorgt van aangetroffen problemen. De dossiers zijn belangrijk als hulpmiddel om de stadsmarinier, het Dagelijks Bestuur en de burgermeester te overtuigen van het nut van bepaalde handelingen. Bovendien wordt door het Meldpunt de aandacht vastgehouden voor langer lopende zaken, dit zorgt voor continuïteit zonder welke lerende praktijken niet mogelijk zijn.

Actieve rugdekking van bestuurders en leidende ambtenaren

De stadsmarinier als vertegenwoordiger van het College van B&W en het Dagelijks Bestuur zorgen voor bestuurlijk gewicht waarmee het interventieteam haar wensen en belangen kan behartigen. Zo kunnen bepaalde diensten door de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur 'bewerkt' worden zodat ze meer samenwerken met het interventieteam en dit meer tegemoet komen. Bovendien kan door middel van deze kanalen sneller bereikt worden dat beleid- en wetgeving worden aangepast aan de werkzaamheden van het interventieteam. In het laatste speelt het Bureau Frontlijn ook een grote rol alhoewel het geen bestuurlijk gewicht vormt. Het bestuurlijk gewicht van de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur zorgen ervoor dat ondersteuning en ruimte aanwezig is voor interventieteammedewerkers is om tegen bestuurlijke- en juridische hindernissen in contacten te leggen en nieuwe werkmethode uit te proberen. Het Bureau Frontlijn zorgt op functioneel vlak voor hulp door relevante wetgeving te bestuderen en wegen te zoeken waarlangs het interventieteam op legale wijze zijn werk kan doen. De medewerkers van het interventieteam krijgen alle ruimte om een eigen aanpak te verzinnen en toe te passen om problemen achter de voordeur op te lossen. Hiermee wordt de positie van frontlijners versterkt en kunnen goede uitvoeringspraktijken ontwikkeld worden.

Exploitation en exploration in evenwicht

Alhoewel het interventieteam al vaker van werkwijze is veranderd gebeurt dit meestal niet achter elkaar. Vooral politieagenten zijn af en toe huiverig om met een nieuwe werkmethode of regel te werken of te improviseren. Ze kiezen dan veiligheidshalve voor reeds bestaande regelgeving. Deze aanwezigheid van reflexen kan een belemmering vormen voor lerende praktijken. Over het algemeen is echter wel ruimte aanwezig voor experimenten en werkt het interventieteam met nieuwe routines als blijkt dat deze een nuttige aanvulling vormen op reeds bestaande werkwijzen. Er is sprake van een evenwicht tussen *exploitation en exploration*.

Veranderingen in beleid- en regelgeving

Als gevolg van de acties van het interventieteam hebben veranderingen plaatsgevonden in het veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam. De stalendeur aanpak is een voorbeeld hiervan. De wijze waarop het interventieteam en het Meldpunt de dossiers creëren die leiden tot een

sluitingsadvies van de burgemeester, is professioneel te noemen. De aanpak van hennepkwekerijen is een ander voorbeeld net zoals de SOM+ acties die stedelijk zijn ingevoerd. Behalve deze veranderingen is door het handelen van het interventieteam ook een groter bewustzijn ontstaan van de aard en ernst van problemen die voorkomen in Delfshaven. Het interventieteam maakt in dit opzicht duidelijk zijn signaleerfunctie waar en zorgt voor veranderingen in beleid- en regelgeving.

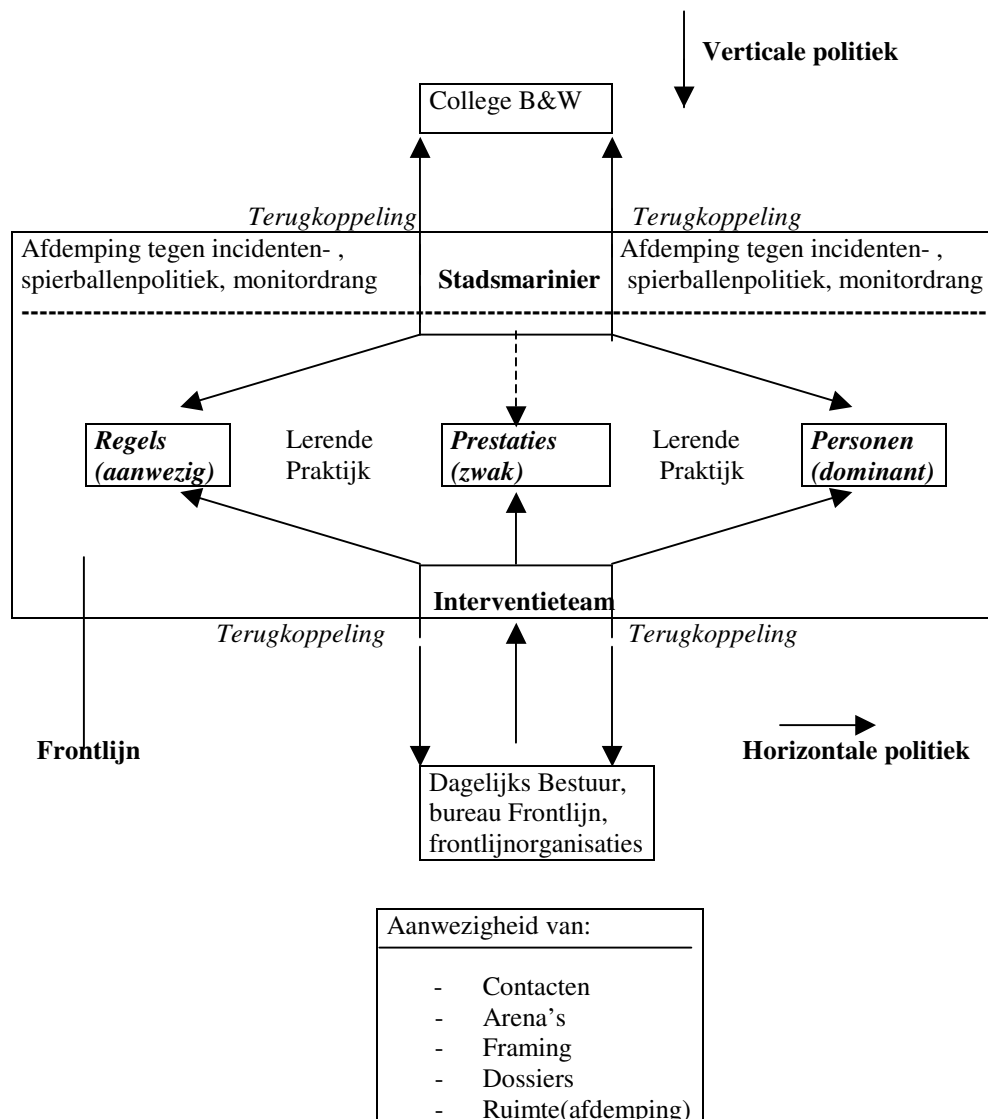
Voortdurende bewerking van hogere overheden

Het Dagelijks Bestuur en de Stadsmarinier worden voldoende op de hoogte gehouden van de acties van het interventieteam. Het College van B&W ondersteunt de interventieaanpak ook. In feite staat het gehele bestuur van de gemeente Rotterdam achter de interventieaanpak. Ook het Openbaar Ministerie staat positief tegenover de interventieaanpak. Van de landelijke politiek merkt het interventieteam niet veel. De media schrijft niet altijd positief over de interventieteams in het algemeen. Op hoger politiek niveau zijn echter aanwijzingen dat het nut van de interventieteams wordt ingezien. Zo zou er via de staatssecretaris gepleit worden voor een aanpassing van de GBA-wetgeving. Op dit moment lijkt het erop dat, alhoewel interventieteams omstreden zijn, wel degelijk begrip en steun aan het ontstaan is voor de interventiemethodiek bij hogere overheden.

7.5. Spanning tussen frontlijn- en beleidssturing is goed gecultiveerd

In het algemeen kan gezegd worden dat in het geval van het interventieteam in Delfshaven sprake is van lerende praktijken, zij het niet in een perfecte vorm. Het interventieteam is actief in een arena, het is actief in een flexibel netwerk dat verticaal is ingebed. Over het algemeen is de spanning tussen frontlijn- en beleidssturing gecultiveerd. Het interventieteam krijgt de ruimte om te opereren naar eigen inzicht en verantwoordt zich voor zijn daden. Hiermee voldoet het aan eisen van zowel de horizontale- als de verticale politieke traditie. Kennis opgedaan in een samenwerkingsverband in de praktijk wordt gedeeld met bestuurders en beleidsmakers. Hierdoor worden complexe problemen inzichtelijk met als gevolg aanpassing van beleid en verbeterde uitvoeringspraktijken. In figuur 7.1. staat het functioneren van het interventieteam afgebeeld tussen de twee sturingstradities in.

Figuur 7.1. Het functioneren van SOM afgebeeld



De stadsmarinier vertegenwoordigt beleidssturing; het College van B&W en de wil van de politiek. Dat is in figuur 7.1. te zien aan de neerwaarts gerichte pijl. De interventieteams vertegenwoordigen met opwaarts gerichte pijlen frontlijnsturing. Een stippellijn is gebruikt omdat de stadsmarinier niet de officiële opdrachtgever is van het interventieteam in Delfshaven. De stadsmarinier heeft doorzettingsmacht en hakt knopen door om ervoor te zorgen dat het samenwerkingsproces niet vastloopt en continue geleerd blijft worden. Nieuwe inzichten in veiligheidsproblemen kunnen via de stadsmarinier gecommuniceerd worden naar het college van B&W en de gemeenteraad. Beleidswijzigingen zijn het eventuele gevolg. Nieuwe inzichten kunnen ook via het Dagelijks Bestuur dat, als officiële opdrachtgever, ook doorzettingsmacht heeft, gecommuniceerd worden. Hetzelfde geldt voor de Directie Veilig, alhoewel deze geen doorzettingsmacht heeft. Er is ruimte voor professionals uit de interventieteams om ervarend te leren en stap voor stap complexe problemen te ontrafelen.

7.6. Kansen en bedreigingen voor lerende praktijken

Er zijn kansen en bedreigingen voor de lerende praktijken van het interventieteam in Delfshaven. Eerst worden de kansen beschreven daarna de bedreigingen.

Kansen

- Een kans is het bekend maken van de voordelen van de Delfshavense methodiek. Het interventieteam bestaat vergeleken met andere interventieteams erg lang en heeft erg veel ervaring opgebouwd. In de media is hier echter niets van te merken. Als Rotterdamse interventieteams besproken worden is bijna altijd sprake van het interventieteam van deelgemeente Feyenoord of de centrale handhavingsteams. Dit geeft verkeerde beeldvorming. Positieve media-aandacht zorgt voor ondersteuning voor het interventieteam in Delfshaven.
- Een andere kans is het oprichten van een opleiding speciaal voor interventieteammedewerkers. Tot nu toe is van een dergelijke opleiding geen sprake. De benodigde vaardigheden en kennis worden tijdens het werk geleerd. Een dergelijke opleiding zou ook een stap zijn in de richting van een carrière in de wereld van interventieteams. In samenwerking met de landsadvocaat is al een protocol gemaakt waar interventieteams zich aan moeten houden en voor medewerkers van de centrale handhavingsteams zouden plannen zijn om opleidingen te volgen op de politieschool. Gelet op deze ontwikkelingen valt te concluderen dat reeds institutionaliseringsmechanismen optreden. Voor het voortbestaan van het interventieteam en carrièreperspectieven is dit geen slechte ontwikkeling. Continuïteit en stabiliteit zijn belangrijk voor lerende praktijken.
- Nog een kans ligt in het feit dat het interventieteam een kijkje kan nemen achter zoveel voordeuren. Er zijn maar weinig instanties die dit ook kunnen. Hierdoor kan veel kennis over verborgen problemen worden opgedaan. Het interventieteam zou voor veel meer zaken ingezet kunnen worden dan nu. Voor lerende praktijken is dit een gunstige ontwikkeling.

Bedreigingen

- In het interventieteam van Delfshaven ontbreekt een permanente kennisstructuur. Het interventieteam heeft veel kennis opgedaan maar deze is geconcentreerd in een relatief klein aantal medewerkers. Tot nu toe gaat alles goed doordat medewerkers elkaar kennen en elkaar opvangen. Echter, indien bijvoorbeeld teamleden voor langere tijd ziek worden of een andere baan nemen, is niet zo snel voor een goede vervanging te zorgen. Dit maakt het interventieteam erg zwak op het gebied van personeelsvervanging. Het feit dat nog weinig aan carrièreperspectieven is gedacht maakt dit niet makkelijker. Uitzicht op een carrière is een belangrijke voorwaarde om personeel vast te houden. Personeel dat langere tijd blijft werken en een permanente kennisstructuur zijn nodig voor continuïteit van lerende praktijken.
- In de meeste gevallen onderhoudt de deelgemeente als enige het contact met de verschillende partners. Alhoewel de partners steeds meer op elkaar ingespeeld raken tijdens de acties is de deelgemeente nog steeds degene die de communicatie regelt. Dit is logisch aangezien de deelgemeente de regie voert maar het is niet ideaal. In een netwerk zou geen dominante actor aanwezig moeten zijn voor communicatie, dit maakt het kwetsbaar. Bovendien kunnen leerervaringen makkelijker optreden als niet alleen de deelgemeente kennis en *best practices* verspreidt maar de partners dit ook doen.
- De verhouding tussen de centrale gemeente en de deelgemeente is af en toe gespannen. De centrale gemeente heeft beschikking over handhavingsteams. De aanwezigheid van twee interventieteams in Delfshaven leidt tot verwarring voor burgers en teamleden zelf. Bovendien wordt de deelgemeente beconcurrerd in de uitvoer van haar veiligheidstaken. De deelgemeente behoort op eigen benen leren te staan op veiligheidsgebied. Teveel afhankelijkheid van centrale diensten werkt

echter contraproductief. De informatievoorziening tussen beide diensten is bovendien niet optimaal. Hierdoor worden kansen gemist om ervaringen uit te wisselen

Er zijn plannen aanwezig bij Bureau Frontlijn om Stadstoezicht om te vormen tot een permanente professionele organisatie speciaal voor interventieteams. Door schaalvergroting kan dan een organisatie ontstaan met genoeg budget om een professionele structuur op te bouwen. Hierdoor kunnen de interventieteams beter opereren. De deelgemeentelijke interventieteams zouden dan naast deze teams actief blijven en de zwaardere probleemgevallen tot hun rekening nemen. De deelgemeentelijke interventieteams zijn hiervoor meer geschikt doordat ze meer ervaring en meer contacten hebben met het lokale netwerk. Het is volgens Bureau Frontlijn niet de bedoeling de deelgemeentelijke interventieteams te centraliseren. Door de blijvende aanwezigheid van twee verschillende teams zal echter verwarring blijven bestaan bij burgers.

Het Bureau Frontlijn pleit wel voor uniformiteit van werkwijzen van de interventieteams. Uniformiteit van werkwijze zorgt voor minder verwarring bij burgers en geeft ook houvast aan interventieteammedewerkers zelf. Er moet echter ook ruimte aanwezig blijven om te experimenteren met werkwijzen. Verschillende werkwijzen komen wellicht chaotisch over maar kunnen ook tot interessante nieuwe inzichten en *best practices* leiden. De vraag is dan hoever uniformiteit moet gaan. Teveel institutionalisering zorgt ervoor dat niet langer flexibel en probleemgestuurd gewerkt kan worden. De bureaucratie die nodig is om een organisatie te laten functioneren is op een gegeven moment hinderlijk voor creatieve en experimentele ondernemingen.

- Objectief gezien is een centrale organisatie voor interventieteams uiteindelijk kostenefficiënter. De deelgemeentelijke interventieteams drukken zwaar op het budget. De kosten van de administratiesystemen en het personeel zijn hoog. Bovendien is voor een echte professionele organisatie schaalvergroting nodig. Wanneer na verkiezingen een nieuw bestuur van mening is dat de kosten te hoog zijn voor permanente deelgemeentelijke interventieteams kan al snel gekozen worden voor centralisering van de interventieteams. Indien de deelgemeenten tegenstribbelen kunnen ze worden gekort op hun financiën om ze te dwingen samen te werken met het stadhuis. In dit scenario zijn projectleiders van interventieteams onderdeel van de centrale organisatie vanuit het stadhuis. Ze worden dan door deelgemeenten ingehuurd indien behoefte is aan de interventieaanpak. Alhoewel bestaande veiligheidsnetwerken in de deelgemeenten blijven bestaan zullen deze minder actief zijn dan met een permanent deelgemeentelijk interventieteam. Deelgemeentelijke interventieteams met projectleiders vanuit het stadhuis weten bovendien niet zo goed wat in de deelgemeente gebeurt als permanente deelgemeentelijke interventieteams. Dit is niet gunstig voor lerende praktijken.

Een kwetsbare omgeving zoals die in deelgemeente Delfshaven heeft bovendien de komende jaren permanente aandacht nodig. Zo is bijvoorbeeld de drugsproblematiek voor een groot deel opgelost maar de infrastructuur bestaat nog en wordt makkelijk weer actief. Vanuit de deelgemeente is een huursysteem van interventieteams ook niet aan te raden. Alhoewel de deelgemeenten politiek verantwoordelijk blijven voor de inzet van het interventieteam verliezen ze toch zeggenschap doordat ze niet meer kunnen bepalen hoe het werk gebeurt.

- De deelgemeente Delfshaven wil na de komende reorganisatie meer vraaggericht gaan werken. Het is in die visie misschien de bedoeling dat het interventieteam alleen ingezet wordt wanneer daar vraag naar is vanuit een bepaalde wijk of buurt. Het interventieteam zal dan niet meer uit eigen initiatief acties ondernemen. Een deelgemeente als Delfshaven verdient echter permanente aandacht. Bovendien zijn lerende praktijken gebaat bij continuïteit.
- De projectstatus van het project SOM en de relatie tussen de veiligheidsindex en de doeluitkering Veilig is nadelig voor het interventieteam. De projectleider van het interventieteam in Delfshaven wordt voor een groot deel uit de doeluitkering Veilig betaald. Hoe beter de deelgemeente Delfshaven scoort op de veiligheidsindex hoe minder geld beschikbaar komt vanuit deze doeluitkering. Op vreemde wijze wordt het interventieteam benadeeld wanneer het zijn werk goed doet. De kans is aanwezig dat het team met een kleiner budget moet gaan werken en uiteindelijk hierdoor minder

leerervaringen zal opdoen

- Alhoewel de moederorganisaties wel beter op het interventieteam zijn ingespeeld vergeleken met de beginjaren, is het nog lang niet zo dat de moederorganisaties zich altijd snel voegen naar het interventieteam. Dit gaat ten koste van verbeteringen in uitvoeringsprocessen.
- Het GVRS is nog steeds niet operationeel. Niet alleen gaat hier geld en tijd mee verloren. Het zorgt ook voor gemiste kansen voor leerervaringen.
- De meeste meldingen voor het interventieteam komen van autochtone mensen van middelbare leeftijd en hoger. Allochtonen en jongeren doen bijna nooit meldingen. Deze mensen nemen echter ook ongeoorloofde zaken waar. Het interventieteam mist informatie over panden doordat deze mensen geen meldingen doen bij het Meldpunt Overlast Delfshaven.
- De stadsmarinier is als tijdelijke oplossing aangesteld om het veiligheidsbeleid in de deelgemeente weer functioneel te maken. Zolang de stadsmarinier actief blijft kan de deelgemeente het veiligheidsbeleid niet zelf regelen. Samen met het Dagelijks Bestuur stuurt de stadsmarinier het interventieteam aan. In de praktijk blijkt dat het Dagelijks Bestuur en de stadsmarinier elkaar niet voor de voeten lopen, ze staan op een lijn in hun opvattingen. In potentie kan de stadsmarinier het Dagelijks Bestuur echter wel voor de voeten lopen. Indien de stadsmarinier en het Dagelijks Bestuur een verschillende mening hebben ten opzichte van het interventieteam kan dit voor verwarring zorgen bij het interventieteam en de bewoners van Delfshaven. Dit zou ten koste gaan van lerende praktijken.

7.7. Conclusie

In dit hoofdstuk is uitgelegd welke kansen en bedreigingen voor lerende praktijken zijn te onderscheiden voor het interventieteam. Hiermee is deelvraag 5 beantwoord.

Er is sprake van lerende praktijken wanneer kennis opgedaan in praktijksituaties tijdens het aanpakken van complexe problemen, wordt gebruikt om verbeteringen aan te brengen in wet- en regelgeving. Dit gebeurt in een proces dat als *bottum-up* is te karakteriseren. Op het niveau van sturingsmechanismen kan gezegd worden dat voornamelijk op personen wordt gestuurd. Het interventieteam bestaat uit professionals die met behulp van regels en voorschriften zo goed mogelijk hun werk proberen te doen. De verticale politieke traditie/beleidssturing is niet dominant aanwezig. Er is een algemene opdracht gegeven vanuit de politiek. Het interventieteam mag zelf bepalen hoe deze opdracht wordt uitgevoerd. De horizontale politieke traditie/beleidssturing is wel sterk aanwezig. Er is sprake van een flexibel netwerk dat zich makkelijk aanpast aan veranderende omstandigheden. Er is sprake van lerende praktijken. Als gevolg van de acties van het interventieteam hebben veranderingen plaatsgevonden in het veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam. Behalve deze veranderingen is door het handelen van het interventieteam ook een groter bewustzijn ontstaan van de aard en ernst van problemen die voorkomen in Delfshaven. Het interventieteam heeft in dit opzicht duidelijk zijn signaleerfunctie waargemaakt.

Kansen om de lerende praktijken te verbeteren zijn het gebruiken van het interventieteam voor meer taken dan nu het geval is, het creëren van een opleiding voor interventieteammedewerkers en het meer bekend maken van de interventieaanpak in deelgemeente Delfshaven.

Bedreigingen voor lerende praktijken zijn het ontbreken van een permanente kennisstructuur bij het interventieteam, het feit dat de deelgemeente vrijwel als enige contacten onderhoudt met alle partners en de verhouding tussen de centrale gemeente en de deelgemeenten. Het lijkt erop dat de centrale gemeente in de vorm van Bureau Frontlijn de interventieteams meer centraal wil laten opereren. De deelgemeenten verzetten zich hiertegen. Tevens wil Bureau Frontlijn meer uniformiteit in werkwijze. Dit is handig tot op zekere hoogte maar het moet niet te ver doorgedreven worden. Indien meerdere interventieteams in Delfshaven blijven opereren levert dit verwarring op. Nog een bedreiging is de

financiële onzekerheid die blijft bestaan door de projectstatus van SOM. Moederorganisaties komen het interventieteam niet altijd snel genoeg tegemoet. Het interventieteam krijgt tevens te weinig meldingen van allochtonen en jongeren. GVRS werkt nog steeds niet, wat een gemiste kans voor kennisoverdracht en leerpraktijken is. Als laatste is er de kans dat het interventieteam alleen op vraagbasis gaat werken. De Deelgemeente Delfshaven verdient echter permanente aandacht van het interventieteam. De stadsmarinier vormt een aandachtspunt. Deze ambtenaar is potentieel een dwarsligger voor het deelgemeentelijk beleid.

Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Samenvatting: het interventieteam tussen beleids- en frontlijnsturing

Het is de overheid duidelijk geworden dat complexe, ongetemde problemen, zoals veiligheidsproblemen niet zijn op te lossen door een verticaal gerichte *top-down* benadering of te wel beleidssturing. Beleidsmakers hebben niet genoeg kennis, inzicht en middelen om dit te doen. Steeds meer wordt erkend dat uitvoering een kunst op zich is en meer aandacht behoeft. Het veiligheidsbeleid in Rotterdam kenmerkt zich door het streven de kwaliteit van de beleidsuitvoering te verbeteren om de slagkracht van de overheid te vergroten. De nadruk ligt op de uitvoering van werk in de praktijk. Een van de middelen die de deelgemeenten en de centrale gemeente inzetten om de veiligheid en leefbaarheid achter de voordeur te vergroten zijn de interventieteams. Hier zitten vertegenwoordigers in van verschillende organisaties. Deze multidisciplinaire teams bezoeken meerdere panden in Rotterdam en pakken in deze panden meerdere problemen aan. Ze hebben een repressieve en curatieve functie, handhaving en zorg gaan hand in hand samen. In Delfshaven is een interventieteam ingezet omdat deze deelgemeente zich kenmerkt door veel problemen achter de voordeur, variërend van achterstallig onderhoud tot illegale kamerverhuur en hennepkwekerijen. In het interventieteam van deelgemeente Delfshaven zijn meestal vertegenwoordigers van de deelgemeente, de politie, SoZaWe, Eneco en de dienst DS+V vertegenwoordigd. De gesignaleerde problemen worden doorgegeven aan de moederorganisaties die het probleem oplossen. Door deze aanpak worden problemen achter de voordeur vanuit meerdere invalshoeken aangepakt. Dit vanuit de overtuiging dat veiligheidsproblemen op de lange termijn alleen opgelost kunnen worden door een multidisciplinaire aanpak.

Interventieteamleden zijn uitvoerende ambtenaren die opereren in de frontlijn, daar waar overheid en samenleving elkaar treffen. Ze doen hiermee ervaringen en inzichten op waarmee stap voor stap de alledaagse complexe realiteit van burgers ontrafeld kan worden. Ze werken vanuit de praktijk vanuit een *bottum-up* visie die is te omschrijven als frontlijnsturing. Beleids- en frontlijnsturing kunnen complementair zijn maar ook makkelijk botsen met elkaar. Uitvoeringsprocessen kunnen op drie wijzen gestuurd worden. Het kan door middel van regels, prestaties en personen. Regels passen in het klassieke bureaucratische beeld van de ambtenaar als regeluitvoerder, prestaties zijn onder de aandacht gekomen door de aandacht voor sturingsmechanismen van de private sector, waar 'meten is weten' geldt. Sturing op personen richt zich op de professionele ontwikkeling van ambtenaren. Deze hebben ruimte nodig om op situationele logica te reageren en ermee te werken. Vanuit beleids- en frontlijnsturing kennen de drie sturingsmechanismen zowel voor- als nadelen. Het is van belang dat bij gebruik van de sturingsmechanismen vanuit het beleidsperspectief afstemming plaatsvindt op de betekenis van de sturingsmechanismen vanuit het frontlijnperspectief. Aanwezige spanning dient zo productief mogelijk gebruikt te worden en kennis en inzicht op te leveren die helpen complexe, ongetemde problemen op te lossen. Er is dan sprake van lerende praktijken. Lerende praktijken zijn mogelijk wanneer professionals zoals interventieteammedewerkers de tijd en ruimte krijgen om de complexe realiteit waarin burgers leven te ontrafelen. Tegelijkertijd wordt voor vooruitgang in het leerproces gezorgd door verbinding met de politiek die resultaten wil zien. Hierdoor verzandt het proces niet en wordt de slagvaardigheid van de overheid bevordert. Als gevolg van de bevindingen van het team zouden beleid- wet- en regelgeving aangepast moeten worden waardoor complexe veiligheidsproblematiek makkelijker aangepakt kan worden. De ideale situatie voor het interventieteam is een situatie waarin sprake is van lerende praktijken.

Het interventieteam bestaat uit professionals die met behulp van regels en voorschriften zo goed mogelijk hun werk proberen te doen en hierbij uitgaan van de praktijk. De verticale politieke traditie/beleidssturing is niet dominant aanwezig. Er is een algemene opdracht gegeven vanuit de politiek en het interventieteam mag zelf bepalen hoe deze opdracht wordt uitgevoerd. De horizontale politieke traditie/beleidssturing is wel sterk aanwezig. Alle partners streven dezelfde doeleinden na en zijn in de loop van de tijd naar elkaar toegegroeid. Er is sprake van een flexibel netwerk dat zich makkelijk aanpast aan veranderende omstandigheden. Doordat elke partner eigen bevoegdheden heeft is het makkelijk om voor een heel scala aan problemen een oplossing te verzinnen. Het

interventieteam krijgt de ruimte en bestuurlijke ondersteuning om nieuwe werkwijzen uit te proberen. Door de ervaringen in de praktijk worden inzichten en kennis opgedaan in complexe veiligheidsproblematiek. Er is sprake van zowel eerste orde als tweede orde leren. Leerervaringen worden op stedelijk niveau uitgewisseld met andere interventieteams en veiligheidspartners. Bovendien worden ze *bottum-up* doorgecommuniceerd naar politici en bestuurders. Hiermee maakt het interventieteam zijn signaleringsfunctie waar en zijn bestuurders en politici beter op de hoogte van de ernst en mate van problemen achter de voordeur. Het algemene gevolg hiervan is dat veranderingen hebben plaatsgevonden in het veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam en tot betere uitvoeringspraktijken is gekomen. Er is sprake van lerende praktijken in het geval van het interventieteam Delfshaven maar van een ideale situatie is geen sprake.

Kansen om de lerende praktijken te verbeteren zijn het gebruiken van het interventieteam voor meer taken dan nu het geval is, het creëren van een opleiding voor interventieteammedewerkers en het meer bekend maken van de interventieaanpak in deelgemeente Delfshaven.

Bedreigingen voor lerende praktijken zijn het ontbreken van een permanente kennisstructuur bij het interventieteam, het feit dat de deelgemeente vrijwel als enige contacten onderhoudt met alle partners en de verhouding tussen de centrale gemeente en de deelgemeenten. Nog een bedreiging is de financiële onzekerheid die blijft bestaan door de projectstatus van SOM. Ook komen moederorganisaties het interventieteam niet altijd snel genoeg tegemoet. Het interventieteam krijgt tevens te weinig meldingen van allochtonen en jongeren en GVRS werkt nog steeds niet, wat een gemiste kans voor kennisoverdracht en leerpraktijken is. Verder is er de kans dat het interventieteam alleen op vraagbasis gaat werken. Als laatste vormt de stadsmarinier een bedreiging. Deze ambtenaar is potentieel een dwarsligger voor het deelgemeentelijk beleid.

8.2. Conclusies

Over het algemeen zijn spanningen tussen horizontale- en verticale sturing gecultiveerd en is sprake van evenwicht tussen beide wijzen van sturing. In het geval van het interventieteam is de sturing op personen sterk aanwezig. Dit gaat samen met een sterke aanwezigheid van de horizontale politieke traditie/frontlijnsturing. De verticale politieke traditie/beleidssturing is niet dominant aanwezig alhoewel via de sturing op regels wel degelijk van verticale invloed sprake is. Bovendien houden zowel het Dagelijks Bestuur als de stadsmarinier een oogje in het zeil en grijpen deze in wanneer niet voldoende resultaten worden bereikt. Dit is echter weinig het geval geweest. Het feit dat weinig is ingegrepen vanuit de verticale politieke traditie heeft ertoe bijgedragen dat het interventieteam genoeg tijd en ruimte heeft gehad om een visie op complexe problemen te ontwikkelen en verschillende oplossingen aan te dragen. Inzichten en kennis verkregen door eerste orde en tweede orde leren worden door uitvoerende ambtenaren doorgecommuniceerd in contacten met beleidsmakers en politici. Deze informatie en bevindingen leiden tot beleidswijzigingen en betere uitvoeringspraktijken. Dit geeft aan dat van lerende praktijken sprake is.

Van een ideale situatie is echter geen sprake. De verhouding tussen de centrale gemeente en de deelgemeenten is hier de centrale oorzaak van. De centrale gemeente is op veel beleidsterreinen dominant aanwezig. Dit geldt ook voor het veiligheidsbeleid. De deelgemeenten worden echter tegelijkertijd geacht zelf voor veiligheidsbeleid te zorgen. Op dit tegenstrijdige punt is sprake van een balansverstoring tussen verticale- en horizontale wijzen van sturing. Dit levert onproductieve spanningen op, zoals de relatie tussen het deelgemeentelijke interventieteam en Bureau Frontlijn illustreert. Deze is niet altijd even goed, alhoewel de laatste tijd verbeteringen zijn opgetreden. De slechte informatievoorziening tussen SOM en de stedelijke handhavingsteams vormt een andere illustratie evenals het feit dat GVRS niet gebruikt wordt omdat deze niet voldoet aan de eisen van het interventieteam. Deze spanning kan gecultiveerd worden wanneer de relatie tussen centrale gemeente en deelgemeenten wordt herzien en geen overlap van verantwoordelijkheden en bevoegdheden plaatsvindt. Verder zijn lerende praktijken niet optimaal doordat moederorganisaties het interventieteam niet altijd snel genoeg tegemoet komen. Ook op dit punt is sprake van een balansverstoring tussen verticale- en horizontale wijzen van sturing.

Over het algemeen blijkt de deelgemeente Delfshaven met het interventieteam echter een instrument in handen te hebben waarmee concreet en op maat problemen worden opgelost. Het is burgers nabij en het heeft een signaleringsfunctie, knelpunten in de uitvoering van beleid worden gesignaleerd evenals verborgen problematiek. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de overheid meer aandacht aan uitvoering te besteden en wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van complexe veiligheidsproblematiek. In zekere zin is het interventieteam zelf een voorbeeld van een *best practice*.

De politiek is overtuigd van het nut van het interventieteam. Welke vorm het interventieteam in de toekomst zal aannemen en wie het aanstuurt is echter nog onduidelijk. Voordat dit duidelijk wordt zal eerst een worsteling om bevoegdheden tussen de centrale gemeente en de deelgemeente Delfshaven volgen en heel wat overleg.

8.3. Aanbevelingen

- Het interventieteam moet deelgemeentelijk van karakter blijven. De deelgemeente is veel beter op de hoogte van de problemen die in haar gebied voorkomen dan het stadhuis. Bovendien is de binding van de interventieteamleden met het gebied en de daarin werkzame organisaties sterker in vergelijking met ambtenaren die vanuit het stadhuis werkzaam zijn. De deelgemeente is onderdeel van het horizontale samenwerkingsverband. Indien de centrale gemeente de teams gaat aansturen is niet langer meer sprake van een horizontale samenwerking maar meer van een hiërarchische machtsverhouding. Juist het samenwerken op horizontaal niveau zorgt voor leermomenten, bij een meer hiërarchische verhouding zullen leermomenten afnemen.
- De projectstatus van SOM moet beëindigd worden en SOM moet een permanent onderdeel worden van de deelgemeentelijke veiligheidsaanpak. SOM wordt dan onderdeel van de reguliere deelgemeentelijke begroting en is dan niet meer afhankelijk van speciale doeluitkeringen waarvan de continuering altijd onduidelijk is. Bovendien is dan meer zekerheid ontstaan voor de medewerkers van SOM en worden carrièrekansen groter. Aanwezigheid van permanente financiële- en bestuurlijke steun zorgt voor continuïteit van lerende praktijken op de lange termijn waardoor complexe problemen permanent worden aangepakt. Deze problemen zijn alleen op de lange termijn op te lossen.
- Alhoewel de samenwerking tot nu toe goed te noemen is, behoort de stadsmarinier niet zoveel invloed te hebben op het interventieteam. De kans is aanwezig dat geen goede afstemming plaatsvindt van verantwoordelijkheden tussen de centrale gemeente (de stadsmarinier) en de deelgemeente die meer op een horizontale wijze actief is op lokaal niveau. Dit levert onproductieve spanningen op tussen verticale sturing/beleidssturing en horizontale sturing/frontlijnsturing. Het Dagelijks Bestuur behoort de enige opdrachtgever te zijn. Daarvoor is het wel nodig dat het interventieteam financieel onafhankelijk wordt van de stadsmarinier. Het interventieteam zal daartoe geheel door de deelgemeente gefinancierd moeten worden.
- Het interventieteam moet regelmatig op eigen initiatief pandenacties blijven organiseren. Het is niet aan te raden dat alleen actie wordt ondernomen op basis van plotselinge vraag in een wijk of buurt. Indien teveel wordt uitgegaan van vraaggericht werken bestaat de kans dat panden worden overgeslagen omdat daar niet duidelijk werd dat problemen aanwezig zijn. Bovendien doen veel mensen geen melding omdat ze niet durven of niet van het bestaan van het interventieteam afweten. Het interventieteam moet daarom de ruimte blijven behouden om nieuwe acties te starten, hierdoor blijft het ook beter op de hoogte van complexe problemen.
- Het interventieteam zou moeten worden ingezet voor meerdere soorten acties dan nu het geval is. Het interventieteam is dan een soort 'boor' waar naargelang de situatie verschillende 'koppen' opgezet kunnen worden. De instanties die op basis van gegeven wet- en regelgeving een pand binnen kunnen treden vormen de boor. De koppen worden gevormd door de organisaties die

eenmaal binnen aangetroffen problemen moeten oplossen. Het interventieteam zou dan ook gebruikt kunnen worden voor horeca-acties, aanpak van kindermishandeling, fraude met studiefinanciering en vele andere zaken waarbij toetreding in een pand en werken met actielogica, vanuit de praktijk, noodzakelijk is. Het interventieteam kan dan aandacht geven aan allerlei onderwerpen die op een gegeven moment op de politieke agenda staan. Om deze grotere aandacht voor frontlijnsturing te bewerkstelligen moet het beschikbare budget wel een stuk groter worden en de kans is aanwezig dat het budget juist kleiner wordt. Er moet actief gepleit worden voor een groter budget.

- Er zou serieus aandacht gegeven moeten worden aan een opleiding voor interventieteam-medewerker. Tot nu toe is hier nog niet serieus sprake van alhoewel wel voorzien wordt in losse cursussen en opleidingen. De opleiding zou moeten voorzien in ethiek en sociale omgangsvormen, kennis over wetgeving, omgaan met spanningsvolle situaties, punten van aandacht in een pand, herkenning van huiselijk geweld, werken met actielogica en andere zaken die voor een interventieteammedewerker zo belangrijk zijn. Iedere interventieteammedewerker zou deze opleiding moeten volgen. In het interventieteam staat het sturen op personen voorop. Een professionele opleiding zou vanzelfsprekend moeten zijn voor professionals. Op deze wijze wordt voor waarborging van kwaliteit gezorgd en ontstaat een kennisstructuur waardoor het interventieteam minder afhankelijk wordt van de kennis van een beperkt aantal personen. Bovendien vergroot het de aantrekkelijkheid van werken in een interventieteam, wat voor meer betrokkenheid bij het werk kan zorgen.
- Projectleiders van de verschillende interventieteams zouden af en toe kunnen rouleren. Ze doen dan ervaring op in andere deelgemeenten. Dit is belangrijk voor kennisuitwisseling en lerende praktijken. De interventieteams doen dan nog meer kennis op van de werkmethoden van elkaar. Tot nu toe gaat dit alleen via het Bureau Frontlijn. Een dergelijk systeem zou ook kunnen worden ingezet voor andere medewerkers van de interventieteams. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van het werk en de carrièreperspectieven van interventieteammedewerkers.
- Het GVRS systeem moet zo snel mogelijk operationeel worden en bovendien moeten goede werkafspraken gemaakt worden met de stedelijke handhavingsteams. Hierdoor ontstaat een algemeen beeld van veiligheidsproblematiek in Rotterdam en wat eraan gedaan wordt. Meer kennis en inzicht levert betere lerende praktijken op.
- Het interventieteam moet op bepaalde punten meer uniform gaan werken met de andere interventieteams. Ter herkenning zou met dezelfde kleding en materiaal gewerkt kunnen worden.
- De moederorganisaties moet constant duidelijk gemaakt worden dat ze het interventieteam tegemoet moeten komen. Indien dit niet gebeurt is de kans aanwezig dat moederorganisaties zich weer meer op een bureaucratische wijze gaan gedragen. Voor het ontstaan van goede frontlijnpraktijken en lerende praktijken is het vereist dat moederorganisaties frontlijnmedewerkers tegemoetkomen. Vergeleken met de beginjaren hebben verbeteringen plaatsgevonden maar een probleemgerichte wijze van werken ontwikkelt zich niet zomaar. Er gaat tijd overheen voordat permanent resultaten gezien worden.
- Het interventieteam en het Meldpunt Overlast moeten proberen meer naamsbekendheid te krijgen bij allochtonen en jongeren. Ook de monitorgroepen moeten meer representatief zijn. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik van de migrantenradio, moskeeën, clubhuizen, scholen en sportverenigingen. Dit voorkomt bestuurscentrisme en dominante aanwezigheid van procesdenken.
- SOM zou ervoor moeten zorgen dat de verschillende partners meer met elkaar in contact komen. Alhoewel vergaderingen voor de afstemming niet echt nodig blijken te zijn kunnen ze wel nuttig zijn om te brainstormen over geconstateerde problemen en kan kennis uitgewisseld worden. Dit vergroot de samenhang in het netwerk en zorgt voor betere kennisverspreiding.

- Het interventieteam zou meer bekendheid moeten geven aan zijn acties. In het verleden is de media geweerd uit angst voor het bekend worden van gevoelige zaken. Voor de beeldvorming zou het echter niet zo slecht zijn om onderwerp te zijn van een documentaire. Van tevoren moeten dan wel goede afspraken gemaakt worden over wat wel en niet uitgezonden wordt. Goede beeldvorming is van belang om hogere overheden te bewerken en te overtuigen van het nut van het interventieteam.

Literatuurlijst

Andeweg, R. en Van Gunsteren, H.R. (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Bloemendaal: Aramith.

Bossidy, L. en Charan, R.(2003). *De kunst om dingen gedaan te krijgen: hoe managers hun plannen daadwerkelijk kunnen uitvoeren* (G. Grasman Vert.). Utrecht: Het Spectrum. (Oorspronkelijke uitgave 2002)

Bovens, A. en Molenaar, G. (2005). Zicht op doelen, prestaties en effecten van beleid: toenemende behoefte aan inzicht in de resultaten van overheidshandelen, *TPC*, december 2005, 36-39.

Bruijn de, J.A., ten Heuvelhof, E.F. en in 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Deelgemeente Delfshaven. (2003). *Evaluatie Samenwerking Op Maat 2002*. Deelgemeente Delfshaven: Auteur.

Deelgemeente Delfshaven. (2004). *Evaluatie Samenwerking Op Maat 2003*. Deelgemeente Delfshaven: Auteur.

Deelgemeente Delfshaven. (2005). *Evaluatie Samenwerking Op Maat 2004*. Deelgemeente Delfshaven: Auteur.

Deelgemeente Delfshaven. (2006). *Evaluatie Samenwerking Op Maat 2005*. Deelgemeente Delfshaven: Auteur.

Deelgemeente Delfshaven. (2007). *Evaluatie Samenwerking Op Maat 2006*. Deelgemeente Delfshaven: Auteur

Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Engbersen, R. en Uyterlinde, M. (2006). Stadsmarinier Spierings: welzijnswerk faalt. Wie pakt de reprofessionalisering van het welzijnswerk op?, *TSS: tijdschrift voor sociale vraagstukken*, mei 2006, 14-17.

Expertteam uitvoering Grote stedenbeleid (2003). *Een kwestie van doen: een kennismaking met het expertteam uitvoering Grote stedenbeleid*. Den Haag, 2003.

Gemeente Rotterdam. (2001). *Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma*. Gemeente Rotterdam: Auteur.

Gemeente Rotterdam. (2002). Stadsmariniers stuwende kracht voor veiliger Rotterdam, *Nieuw Rotterdams Tij*, Editie 11, 6, december 2002. Gemeente Rotterdam: Auteur.

Gemeente Rotterdam. (2005). *Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2006-2010*. Gemeente Rotterdam: Auteur.

Hartman, C., Maasdam, M.W.J. en Tops, P. (2005). *Aanval op de Uitval: tien stappen om een handlanger in actie te worden*. Notitie naar aanleiding van een bijkomst van de G27 in Eindhoven op 18 mei 2005. Universiteit van Tilburg.

Hartman, C. en Tops, P.(2005). *Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. STIP.

Hill, M. en Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Sage.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Marks, P. en Van Sluis, A. (2007). *Cities, Citizens and Safety 1: een vergelijkend onderzoek naar veiligheidsbeleid in Antwerpen en Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen.

Nandoe, M. (2006). *Daar komen de stadsmariniers*; Faculteit Sociale Wetenschappen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho

Noordegraaf, M. (2006). Tussen politiek en praktijk: leren van straten, spreekkamers en schoolklassen. In: Meurs, P.L., Schrijvers, E.K. en de Vries, G.H. (2006) *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Amsterdam: University Press.

Quinn, R.E. (1998). *Beyond Rational Management*. San Francisco.

Stipo Consult. (2006). “*It’s the process, stupid!*”: van government naar governance bij stedelijke ontwikkeling. Een praktische handleiding voor sterke steden. Amsterdam: Auteur.

Tjeenk Willink, H. (2004). Een uitgewaaierde bureaucratie, In: *Het Financiële Dagblad*, 22 september 2004.

Tops, P. (2006). *De stadsmarinier in de Rotterdamse veiligheidsaanpak, concept (februari 2006)*.

Van Ostaaijen, J.J.C. en Tops, P.W. (2007). De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam. In: *Justitiële verkenningen*, jrg. 33, nr.2, 2007.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Fraudebestrijding via interventieteams*, brief aan de leden T.a.v. het college, 25 juli 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag, 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *Lerende Overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Internet

www.hetccv.nl (2006). *Format voor inzendingen Hein Roethofprijs 2006*, http://www.hetccv.nl/binaries/Hein_Roethofprijs/0_hr2006_stadsmariniers.pdf (13 februari 2006).

www.rotterdam.nl (2007a) *Hoe wordt het deelgemeentebestuur gekozen?*, <http://www.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=267325&MainMenu=267127&goto=259657&channel=182&substyle=251100> (10 mei 2007).

www.rotterdamveilig.nl (2007a) *Stuurgroep Veilig*, <http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=325> (13 februari 2007).

www.rotterdamveilig.nl (2007b) *Directie Veiligheid Rotterdam*,
<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=291> (14 mei 2007)

www.rotterdamveilig.nl (2007c) *Directie Veiligheid Rotterdam*,
<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=341> (13 februari 2007).

www.rotterdamveilig.nl (2007d) *Interventieaanpak werkt*,
<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=463> (13 februari 2007).

Bijlagen

Checklist interviews betreffende interventieteams

Er zijn een aantal interviews met sleutelpersonen gehouden. Deze checklist bevat vragen die naar analyseniveau zijn ingedeeld. Welke vragen uit de checklist aan de respondent zijn gesteld was afhankelijk van de expertise en het werkveld van de desbetreffende respondent.

Algemene vragen

1. Wat is uw naam en functie?
2. Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie?
3. Wat is uw relatie met het interventieteam?
4. Sinds wanneer had u of heeft u deze relatie met het interventieteam?

Sturingsmechanismen

1. Welke regels en voorschriften worden gebruikt tijdens de pandenacties van het interventieteam?
2. Op welke wijze worden deze gebruikt?
3. Kunnen aangetroffen problemen volgens u voldoende aangepakt worden met bestaande regelgeving of is deze niet passend en verouderd?
4. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het gebruik van deze regels?
5. Wat voor prestatieafspraken zijn gemaakt voor het interventieteam en op welke wijze worden deze gebruikt?
6. Zijn de prestatieafspraken haalbaar?
7. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het gebruik van deze prestatieafspraken?
8. Hebben de interventieteammedewerkers de mogelijkheid hun professionele vaardigheden bij te houden en verder te ontwikkelen door middel van cursussen, opleidingen en workshops?
9. Zijn de regels strak geformuleerd of zijn ze los geformuleerd en bieden ze ruimte voor de interventieteammedewerkers om naar eigen inzicht te kunnen handelen?
10. In hoeverre zijn de interventieteammedewerkers aanspreekbaar wanneer blijkt dat ze zaken hebben gedaan of juist nagelaten die niet toegestaan zijn?
11. Staat het interventieteam open voor kritiek van andere partijen en waar blijkt dat uit?
12. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het kunnen handelen naar eigen inzicht?
13. Ziet u de interventieteammedewerkers eerder als regel- en beleidstoepassers, prestatiegedreven personen of als professionals met een hoge mate van zelfstandigheid?

Verticale politieke traditie/beleidssturing

1. Welke politieke doelstellingen voert het interventieteam uit? (mission statement?)
2. Wat vindt de politiek van de resultaten van het interventieteam?
3. Door wie en op welke wijze wordt het interventieteam gecontroleerd tijdens de pandenacties? En tijdens overige werkzaamheden op kantoor?
4. Op welke wijze en hoe vaak moet het interventieteam zelf verantwoording afleggen voor haar werkzaamheden?
5. Geeft het management van het interventieteam veel aandacht aan cijfers en tabellen of juist eerder aan ervaringen en impressies die zijn opgedaan tijdens pandenacties?
6. Wie is directe opdrachtgever van het interventieteam te noemen?
7. Hoe wordt door de opdrachtgever van het interventieteam opdrachten doorgegeven. Gebeurt dit eerder als ware het een bevel of eerder als een vriendelijk verzoek?
8. Is sprake van deadlines?
9. Tolereert de opdrachtgever het indien zijn wensen en meningen ter discussie worden gesteld door het interventieteam zelf?
10. Worden de problemen die het interventieteam constateert snel opgepikt en aangepakt door de

moederorganisaties van wie vertegenwoordigers aanwezig zijn in het interventieteam?

11. Is het gebeurd dat tijdens de samenwerking van de deelgemeente met andere organisaties in het kader van het interventieteam beslissingen zijn doorgedrukt door hoger staande personen of organisaties? (zoals bijvoorbeeld de stadsmarinier)
12. Hoe vaak is dit gebeurd?
13. Hoe ervaart u de samenwerking met samenwerkende organisaties die boven en/of onder u staan? (politici, de Directie veilig, de stadsmarinier, de deelgemeente en het interventieteam)

Horizontale politieke traditie/frontlijnsturing

1. Welke organisaties sturen medewerkers mee tijdens pandenacties? (de zogenaamde interventiepartners)
2. Hoe en hoe vaak vindt overleg plaats met de interventiepartners?
3. Hoe vindt besluitvorming plaats tussen de interventiepartners?
4. Welke soorten van onenigheid zijn er tussen de interventiepartners (geweest)?
5. Hoe wordt in het algemeen onenigheid tussen de interventiepartners opgelost?
6. Beseffen volgens u alle interventiepartners dat aangetroffen problemen snel opgelost moeten worden en dat elke interventiepartner daar een bijdrage aan moet leveren?
7. Werken de interventiepartners tijdens pandenacties vlot mee en hoe wordt hiervoor gezorgd?
8. Hoe vaak is het interventieteam van samenstelling veranderd en waarom?
9. In hoeverre konden problemen door deze verandering beter opgelost worden?
10. In hoeverre kan door het interventieteam een passende oplossing gevonden worden voor individuele problemen?
11. Waardoor is het soms niet mogelijk een passende oplossing te bieden en hoe gaat het interventieteam hiermee om?
12. Tijdens pandenacties worden problemen aangetroffen waarna deze door moederorganisaties worden opgepakt. Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat deze moederorganisaties hier in korte tijd actie op ondernemen?
13. Welke rol spelen burgers in de interventieaanpak en wat vinden ze van de interventieaanpak?
14. Worden burgers betrokken bij overleg en evaluatierondes. Spelen ze hierin een actieve of een passieve rol?
15. Wordt volgens u door het interventieteam tijdig op nieuwe ontwikkelingen in de praktijk gereageerd? Waardoor was dit mogelijk of juist niet mogelijk?
16. Hoe ervaart u de samenwerking met de interventiepartners?

Lerende praktijken

1. Hoe ervaart het interventieteam de politieke aandacht voor zijn werkzaamheden?
2. Zijn er overlegondes, vergaderingen, fora of andere bijeenkomsten tussen het interventieteam, de stadsmarinier en vertegenwoordigers van het stadhuis waarin een uitwisseling van ervaringen en best practices plaatsvindt en nieuwe praktijkontwikkelingen worden besproken?
3. Hoe en hoe vaak vinden deze plaats?
4. Zijn er andere manieren waarop kennis, ervaringen en best practices worden gedeeld?
5. Kunt u voorbeelden noemen van best practices, manieren van werken die navolging verdienen?
6. Welke inzichten in veiligheidsproblematiek zijn ontstaan dankzij het werk van het interventieteam?
7. Staat het het interventieteam vrij op eigen initiatief nieuwe methoden en werkwijzen te verzinnen om problemen op te lossen en kunt u hier voorbeelden van noemen?
8. Staat het leden van het interventieteam vrij om contacten te leggen met politici, ambtenaren en adviseurs die in andere gebieden werkzaam zijn en wat gebeurt er met deze contacten?
9. Zijn als gevolg van waarnemingen en impressies tijdens pandenacties de werkwijze en het beleid van het interventieteam veranderd? (Bijvoorbeeld andere manieren van categoriseren en het stellen van andere prioriteiten)
10. Het interventieteam constateert verschillende problemen tijdens pandenacties. Welke werkzaamheden verrichten de deelgemeente en haar interventiepartners vervolgens wanneer ze

weer op kantoor zijn?

11. Op welke wijze worden geconstateerde problemen en de aanpak van deze problemen geadmistrateerd en wat zijn de voor- en nadelen van deze wijze van administreren?
12. Welke kanalen heeft het interventieteam om door haar gewenste veranderingen in beleid en werkwijze door te geven aan de gemeente en daarboven staande organen?
13. Vindt u dat het interventieteam voldoende of te weinig ondersteuning krijgt van de (deelgemeentelijke) politiek, ministeries, het OM, de Directie veiligheid en de stadsmarinier?
14. Is sprake geweest van situaties waarin interventieteamleden hard op moesten treden, wellicht tegen de regels in, om effectief hun werk te kunnen doen? Welke gevolgen heeft dit gehad voor het interventieteam?
15. Is sprake geweest van situaties waarin interventieteamleden de regels moesten volgen en daardoor niet hun werk konden doen en is later nog wat gedaan aan deze regelgeving?
16. Hebben voorzover u weet aanpassingen plaatsgevonden in het Delfshavense- en Rotterdamse veiligheidsbeleid als gevolg van de bevindingen en acties van het interventieteam?
17. Wat zou volgens u aan het interventieteam verbeterd kunnen worden en waarom?

Stellingen

1. Het interventieteam vormt slechts een verlengstuk van het stadhuis en de stadsmariniers.
2. Zonder het interventieteam zouden veiligheidsproblemen in Delfshaven ook effectief aangepakt kunnen worden.
3. Het interventieteam schendt de privacy van burgers en schendt juridische regels.
4. De kennis en inzichten die interventieteammedewerkers hebben zijn niet uniek. De problemen die zij signaleren in Delfshaven en de oplossingen daarvoor waren al bekend.

Respondentenlijst

De volgende personen zijn geïnterviewd.

- Carlos Concalves, voorzitter van het Dagelijks Bestuur van deelgemeente Delfshaven en portefeuillehouder Veilig.
- Barend Rombout, hoofd van Bureau Frontlijn.
- Jur Verbeek, stadsmarinier deelgemeente Delfshaven.
- Peter Kalksma, beleidsadviseur/coördinator Meldpunt Overlast Delfshaven
- Murat Cetinkaya, projectleider SOM.
- Leon van Koppen, plaatsvervangend griffier voor de deelgemeente Delfshaven. Voorheen SOM-medewerker en waarnemend projectleider.
- Steven Bron, junior projectleider SOM.
- Cindy Yick, medewerkster cluster bestuursondersteuning, team Vergunning en Handhaving. Voormalig SOM-medewerkster.

In figuur 3.3. worden de hiervoor beschreven theoretische inzichten met elkaar geïntegreerd en wordt zichtbaar gemaakt hoe het interventieteam en de stadsmarinier in dit perspectief passen.

