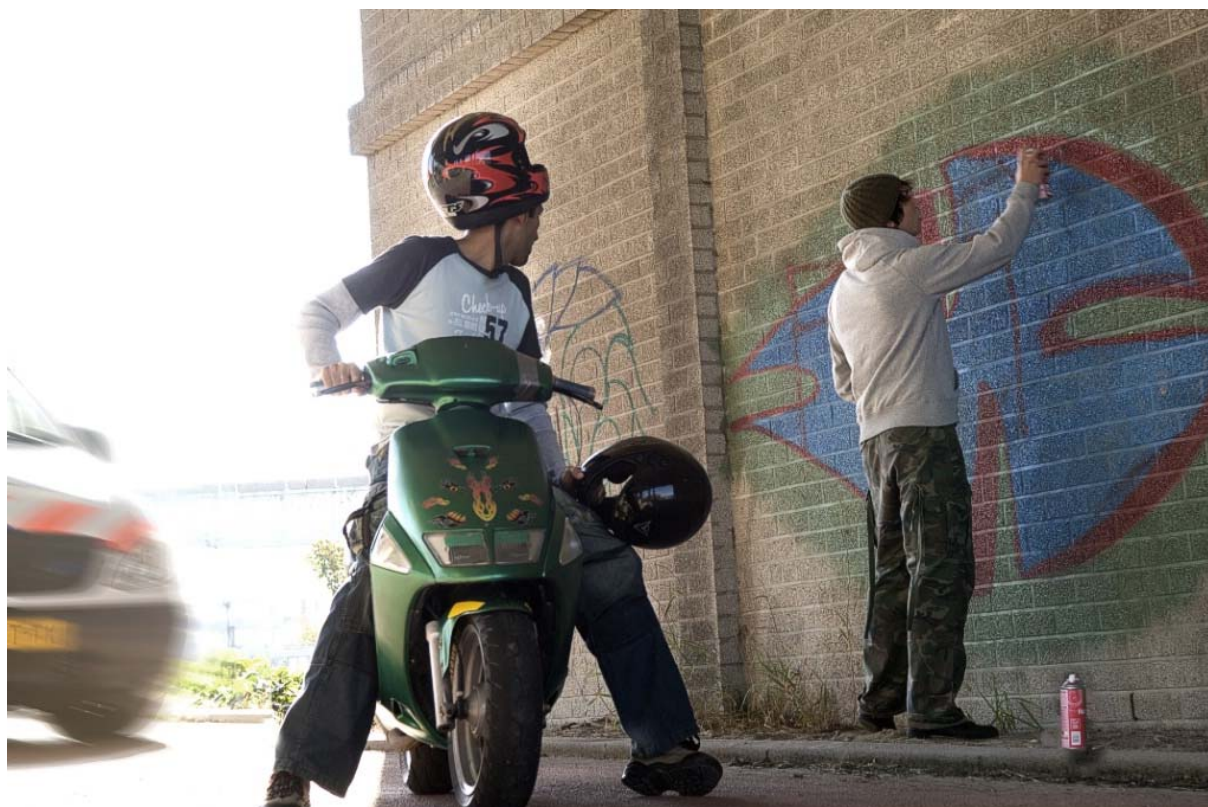


Aanpak Jeugdproblematiek

Onderzoek naar de aanpak van jeugdproblematiek in Rotterdam



Afstudeerscriptie parttime masterprogramma Bestuurskunde
2006-2008
Erasmus Universiteit Rotterdam

Sjarka Kist
305553
Augustus 2008

Eerste begeleider: Dr. A. Cachet
Tweede begeleider: Dr. P.K. Marks

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik geschreven heb in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Om te komen tot een onderwerp heb ik gekeken naar mijn eigen werkterrein en mij vooral gericht op een onderwerp die voor mijzelf (bestuurskundige)vragen opriep. Ik heb onderzoek gedaan naar de aanpak van jeugdproblematiek in Rotterdam, in het bijzonder de groepsaanpak. Ik heb hierbij een vergelijking gedaan tussen twee deelgemeenten: deelgemeente Noord en deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

Het schrijven van deze scriptie heb ik als bijzonder leerzaam en plezierig ervaren hetgeen mede te maken heeft met de volgende personen. Allereerst mijn scriptiebegeleider, dr. A. Cachet, die mij inspiratie gaf en ervoor zorgde dat ik sommige zaken door een andere bril ging bekijken. Daarnaast heeft politie Rotterdam-Rijnmond, in het bijzonder het Districtsmanagementteam van district Noord, het mij mogelijk gemaakt deze scriptie te schrijven en gaven beide deelgemeenten de informatie die ik nodig had. Tot slot zorgde Gerard ervoor dat ik thuis alle ruimte en steun kreeg om te studeren. Deze personen wil ik dan ook allen hartelijk bedanken.

Sjarka Kist
Juli 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling.....	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Probleemanalyse.....	6
1.3 Bestuurskundige relevantie.....	7
1.4 Doelstelling en probleemstelling	8
1.5 Centrale onderzoeksvraag	8
1.5.1 Deelvragen	8
1.6 Methodologische verantwoording.....	8
1.7 Onderzoeksmethode.....	9
1.8 Onderzoeksinstrumentarium	9
1.9 Operationalisering van begrippen	9
1.10 Leeswijzer.....	10
Hoofdstuk 2: Empirische achtergrond.....	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Veiligheidsbeleid in Rotterdam	11
2.3 B&W, burgemeester en Stuurgroep Veilig	12
2.4 Deelgemeenten.....	13
2.5 Vijfjarenactieprogramma	13
2.6 Regie	14
2.7 Gemeente Rotterdam en haar jeugdbeleid	15
2.8 Aanpak jeugdoverlast	17
2.8.1 Beke-shortlist.....	18
2.8.2 De methodiek groepsaanpak	19
2.9 Definitie groepsaanpak	21
2.10 De kernactoren.....	21
2.11 Deelgemeente Noord en haar jeugdbeleid.....	22
2.13 Deelgemeente Kralingen-Crooswijk en haar jeugdbeleid	25
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader.....	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Governance en Netwerk Governance.....	28
3.3 Netwerkbenadering	29
3.4 Structuur van het netwerk.....	31
3.4.1 Kenmerken van een netwerk	32
3.4.2 Netwerkmanagement	32

3.5	Netwerkanalyse	33
3.6	Regie	36
3.7	Koppeling theorie en praktijk	40
3.8	Centrale begrippen en operationalisering	43
Hoofdstuk 4: De groepsaanpak op casusniveau: Deelgemeente Noord		47
4.1	Inleiding	47
4.2	Vormgeving.....	47
4.3	Netwerk regiegroep Deelgemeente Noord	48
4.3.1	Structuur beleidsnetwerk	49
4.3.2	Waardering en perceptie van het netwerk.....	50
4.4	Uitvoering van de regierol	51
4.4.1	Regietype	51
4.4.2	Regiecomponenten.....	51
4.4.3	Acceptatie regierol door actoren.....	52
4.5	Knelpunten binnen de regiegroep	53
4.6	Resultaten	54
4.7	Samenvattend beeld.....	54
Hoofdstuk 5: De groepsaanpak op casusniveau: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk		55
5.1	Inleiding	55
5.2	Vormgeving.....	55
5.3	Netwerk regiegroep deelgemeente Kralingen-Crooswijk	56
5.3.1	Betrokken actoren, doelen, middelen en verhoudingen	56
5.3.2	Structuur beleidsnetwerk	58
5.3.3	Waardering en perceptie van het netwerk.....	58
5.4	Uitvoering van de regierol	59
5.4.1	Regietype	59
5.4.2	Regiecomponenten.....	59
5.4.3	Acceptatie regierol door actoren.....	61
5.5	Knelpunten binnen de regiegroep	61
5.6	Resultaten	62
5.7	Samenvattend beeld.....	62
Hoofdstuk 6: Overeenkomsten en verschillen.....		63
6.1	Overeenkomsten.....	63
6.2	Verschillen	63
Hoofdstuk 7: Conclusies & aanbevelingen		65
7.1	Conclusies.....	65

7.2 Aanbevelingen	68
Literatuur	71
Digitale bronnen	72
Lijst van afkortingen	73
Geïnterviewde personen.....	74

Samenvatting

Het college van Rotterdam stelt veiligheid als een van de hoogste prioriteiten. De aanpak van jeugdproblematiek wordt hierbij als speerpunt benoemt. Zowel binnen deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk is er sprake van jeugdproblematiek. In het kader van deze problematiek heb ik een bestuurskundig onderzoek uitgevoerd in beide deelgemeenten. In het onderzoek heb ik mij gericht op de factoren die van invloed zijn op het functioneren van het netwerk. Om naar de empirie te kijken heb ik gebruik gemaakt van een theoretisch kader waarbij de volgende centrale begrippen naar voren zijn gekomen: governance, netwerkbenadering, met de daarbij behorende begrippen als actoren en percepties, de structuur van het netwerk, netwerkanalyse en regie. Vervolgens heb ik de netwerken in beide deelgemeenten onderzocht. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van interviews en observaties. Deze bevindingen heb ik in een analysemodel weergegeven. In mijn waarnemingen valt op wat de verschillen tussen beide deelgemeenten zijn. Zowel deze verschillen alsook de verschillende percepties en belangen zijn van invloed op het functioneren van het netwerk. Ik heb mijn onderzoek beëindigd met de benoeming van enkele aanbevelingen om het functioneren van het netwerk te verbeteren.

Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

1.1 Achtergrond

Het college van Rotterdam heeft gesteld dat Rotterdam in 2010 een stuk veiliger zal zijn (Directie Veiligheid, 2006). Veiligheid wordt betiteld als topprioriteit en als centrale doelstelling wordt gesteld dat criminaliteit en overlast zichtbaar zijn teruggedrongen en dat bewoners, ondernemers en bezoekers zich weer veilig voelen.

Een van de speerpunten in het veiligheidsbeleid van Rotterdam is de aanpak van jeugdproblematiek. Uit de veiligheidsindex¹ van 2007 is gebleken dat zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk negatief scoren op het gebied van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit. De doelgroep van jeugd en veiligheid bestaat uit jongeren tot 23 jaar die hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertonen en welk ieder een eigen aanpak vraagt. De aanpak van jongeren die hinderlijk gedrag vertonen is erop gericht het gedrag te corrigeren. Tevens wordt geprobeerd te voorkomen dat ze verder afglijden door middel van het bieden van een beschermende omgeving en ze daarmee uit de invloedssfeer van overlastgevende en/of criminele jongeren te houden. Deze laatste twee groepen, overlastgevende en criminele jongeren, krijgen een persoonsgerichte aanpak.

Zowel in deelgemeente Noord als in deelgemeente Kralingen-Crooswijk zijn partijen bij elkaar gebracht om te komen tot een optimale aanpak met betrekking tot de jeugdproblematiek om genoemde doelstelling te behalen.

1.2 Probleemanalyse

De huidige situatie kan als volgt worden omschreven.

Zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk kent een aantal, in kaart gebrachte, groepen jongeren die hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertonen. Dit onderscheid zal in hoofdstuk 2 nader toegelicht worden. Deze jongeren houden zich op vaste locaties en bezorgen, door hun gedrag, bij de burgers een gevoel van onveiligheid. Uit de veiligheidsindex van 2006 is gebleken dat overlast veroorzaakt door jongeren als een van de grootste problemen ervaren wordt. Voor de aanpak van deze problematiek is de methodiek groepsaanpak ingezet, welke geïnitieerd wordt vanuit een regiegroep.

Vanuit deze regiegroep² zijn betrokken partners bij elkaar gekomen om een adequate uitvoering van de groepsaanpak te realiseren. De afspraken die hierin gemaakt worden hebben betrekking op de capaciteitsinzet, de kwaliteit van het optreden, de samenwerking en de informatievoorziening.

In dit onderzoek zal ik mij beperken tot de totstandkoming van de groepsaanpak in de deelgemeente Noord en deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

De aanpak met betrekking tot het veiligheidsbeleid in Rotterdam heeft geleid tot een integrale aanpak. In deze aanpak treffen een aantal actoren elkaar, waaronder (deel)

¹ De veiligheidsindex is een jaarlijks document waarin de veiligheidsontwikkeling van het voorgaande jaar beschreven wordt en wordt uitgedrukt in een cijfer van 1 tot 10. Dat cijfer wordt berekend via zowel objectieve als subjectieve gegevens. De index wordt zowel als meetinstrument alsook als sturingsinstrument gebruikt. Op basis van de resultaten van de veiligheidsindex wordt bepaald waar middelen ingezet moeten worden (Tops, 2007).

² De regiegroep is een apart overleg voor de groepsaanpak. Zij is verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de groepsaanpak in de deelgemeente. De regiegroep wordt meestal voorgezeten door de eindverantwoordelijke ambtenaar.

gemeente, directie Veilig³, Stadsmarinier⁴, DOSA (deelgemeentelijk organisatie sluitende aanpak), welzijnsorganisatie, openbaar ministerie (OM) en politie.

De regiegroep bepaalt welke actor welke taak uitvoert en wanneer. Hiermee kan de regiegroep gezien worden als een sturings- en samenwerkingsmodel dat wordt ingezet op hotspots: plekken die worden gekenmerkt door ernstige onveiligheidsproblemen. Deze aanpak kent een achterliggende gedachte, namelijk dat het een gebiedsgebonden aanpak op wijkniveau is, waarbij de veiligheid met behulp van goede afstemming en samenwerking op lokaal niveau gehandhaafd wordt.

De directie Veilig geeft in "*Methodiek voor de aanpak van problematische jeugdgroepen*" aan dat de groepsaanpak uit verschillende onderdelen bestaat. Ten eerste is er sprake van een formeel deel, welk op tactisch niveau plaatsvindt. Op dit niveau vindt niet alleen de opbouw plaats, maar wordt eveneens de werking van de methodiek gestructureerd. Deze constructie gebeurt aan de hand van een gedeelde informatiebasis (informatiemodel) waardoor er vanuit een bottom-up-benadering wordt gestuurd. Het tweede onderdeel is op strategisch niveau en bestaat uit het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO). Hierin wordt het inzetmodel vastgelegd. Het derde onderdeel vindt op operationeel niveau plaats: het overleg groepsaanpak in de wijk. Dit onderdeel wordt gezien als schakel tussen de strategische inzet en daadwerkelijke uitvoering van beleid. In hoofdstuk twee wordt hier verder op ingegaan.

Sinds de groepsaanpak wordt door betrokken partners kritiek op elkaar geuit. Deze kritieken gaan over de werkstijl, de methodes of het ontbreken ervan en over de rol van de regiegroep zelf. Om tot een concrete uitspraak te komen omtrent problemen die signaleerd zijn is het doen van een uitspraak over de knelpunten en kernkwaliteiten met betrekking tot de totstandkoming van de groepsaanpak onontbeerlijk.

1.3 Bestuurskundige relevantie

In een bestuurskundig onderzoek is het van belang om niet alleen de wetenschappelijke maar ook de maatschappelijke relevantie te duiden (Hakvoort, 1996). Het uitgevoerde onderzoek kent zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke relevantie. Zoals in de aanleiding van het onderzoek naar voren kwam is beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit niet altijd even succesvol. Waarom het ene beleid wel als succesvol kan worden omschreven en het andere beleid niet is tot nu toe niet geheel duidelijk, evenmin wat er verbeterd kan worden. Om inzicht te krijgen in dergelijke knelpunten en deze objectief weer te geven is een analyse met betrekking tot de besluitvorming en de rol van deelnemende actoren zeker waardevol.

De knelpunten doen zich voor op het gebied van de organisatie waardoor er sprake is van een sturingsvraagstuk over de uitvoering van (een deel van) het veiligheidsbeleid in Rotterdam. Het jeugdveiligheidsbeleid is gericht op het verbeteren van de veiligheid in de wijken in Rotterdam en het reduceren van overlast van groepen jongeren. Deze aanpak wordt uitgevoerd middels een integrale aanpak. Door deze knelpunten te bestuderen wordt gepoogd om tot een inzicht in het functioneren van het beleid te komen.

³ De directie Veilig bestaat enerzijds uit directeuren van gemeentelijke diensten die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid; anderzijds zijn het OM, politie en de programmamanager Veilig betrokken bij de directie Veilig (Tops, 2007).

⁴ Stadsmariniers zijn ambtenaren die, met het mandaat van het College van B&W en financiële middelen, wijken veiliger moeten maken. Zij hebben de bevoegdheid om alle relevante partners aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en zo bij te dragen aan oplossingen voor gesignaleerde problemen.

1.4 Doelstelling en probleemstelling

Sinds vele jaren voert de gemeente Rotterdam een actief veiligheidsbeleid. Er zijn vele initiatieven ondernomen om Rotterdam veiliger en leefbaarder te maken. Rotterdam laat hierbij een omslag zien van een projectmatige naar een systematische en methodische aanpak van veiligheid. De veiligheidsaanpak wordt aangestuurd via de Directieraad Veilig en de Stuurgroep Veilig. De resultaatgerichtheid van de aanpak is sterk toegenomen door de formulering van en de sturing op targets. Als essentieel onderdeel van de aanpak van veiligheid kan de sturing op informatie genoemd worden. Het is gebleken dat niet overal de gekozen aanpak tot de beoogde resultaten leidt. In dit onderzoek richt ik mij op de aanpak van jeugdproblematiek, in het bijzonder de groepsaankpak. Door een vergelijkend onderzoek te doen in twee deelgemeenten hoop ik inzicht te krijgen in factoren die leiden tot het al dan niet slagen van beleid.

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht krijgen in de succes- en faalfactoren van de aanpak van jeugdproblematiek in Rotterdam.

1.5 Centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Welke factoren zijn van invloed op het functioneren van het netwerk voor de aanpak van jeugdproblematiek op deelgemeenteniveau in Rotterdam?

1.5.1 Deelvragen

De bovengenoemde centrale vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe zit het netwerk in elkaar?
2. Hoe functioneert het netwerk en welke problemen doen zich voor?
3. Zijn er verschillen aan te geven tussen de netwerken?
4. Zijn eventuele verschillen te verklaren vanuit bestuurskundige theorieën?

1.6 Methodologische verantwoording

Om bovenstaande vragen te beantwoorden heb ik een vergelijkend onderzoek uitgevoerd in de periode januari 2008 tot en met april 2008. De aard van het onderzoek is empirisch-analytisch van aard. Het onderzoek richt zich op het evalueren van het functioneren van een model in de bestuurlijke praktijk. Het onderzoek vindt plaats op meso-niveau en behelst de gezamenlijke integrale aanpak van jeugdproblematiek in de deelgemeenten Noord en Kralingen-Crooswijk waarbij gekeken wordt naar de interacties binnen het samenwerkingsverband.

Bij het onderzoek maak ik gebruik van de aanpak van jeugdproblematiek, waarbij de twee deelgemeenten met elkaar worden vergeleken.

Beide deelgemeenten hebben zowel overeenkomsten op het gebied van demografie als op het gebied van problematiek. Deze problematiek bestaat onder andere uit overlast van groepen jeugd waarop beide deelgemeenten hun inspanningen leveren om de overlast te doen verminderen. De aanpak jeugdoverlast zoals hier beschreven is in 2006 van start gegaan en er is nog geen wetenschappelijke analyse beschikbaar over het functioneren ervan. Uit de interviews die gehouden zijn met betrokken actoren is gebleken dat er een aantal knelpunten zijn bij de totstandkoming van het huidige veiligheidsbeleid. Deze knelpunten zijn met name gelegen in de samenwerking tussen betrokken actoren.

1.7 Onderzoeksmethode

In het onderzoek wordt de groepsaanpak in zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk nader bekeken aan de hand van een casestudy.

De reden dat ik voor dit model gekozen heb is enerzijds dat ik werkzaam ben in een van de onderzochte gebieden. Ik heb onderzoek gedaan vanuit het perspectief als leidinggevende binnen de politie. Anderzijds wordt beoogd om een vernieuwde aanpak te realiseren voor een zeer oud probleem; overlast veroorzaakt door de jeugd bestond ook al in de tijd van Ciske de Rat, Pietje Bell en Kruiemeltje.

Tot nu toe is er echter geen aanpak geweest welke leidde tot een structureel resultaat, ondanks vele inspanningen van diverse disciplines. Het doel van de groepsaanpak is enerzijds inzicht krijgen in de problematiek, anderzijds het verhogen van effectiviteit met als doel de overlast te verminderen. Hierdoor krijgt de aanpak zowel een pro-actief als een preventief als een repressief karakter.

1.8 Onderzoeksinstrumentarium

Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van de volgende dataverzamelmethode: literatuur- en documentonderzoek en semi-gestructureerde interviews.

Bij het documentonderzoek heb ik gebruik gemaakt van verschillende nota's en onderzoeken die zijn opgesteld door de gemeente Rotterdam en de politieregio Rotterdam-Rijnmond.

Met betrekking tot de netwerkanalyse heb ik primair gebruik gemaakt van interviews. Daarnaast ben ik zelf aanwezig geweest bij diverse overlegvormen op tactisch niveau en die observaties zijn eveneens meegenomen in dit onderzoek. Er zijn een aantal personen geïnterviewd, welke in een lijst in de bijlage zijn toegevoegd.

In dit onderzoek zijn de uitspraken van geïnterviewde personen niet letterlijk overgenomen en de citaten zijn niet gekoppeld aan de personen.

De interviews voor de netwerkanalyse zijn semi-gestructureerd. Op basis van zowel het theoretische kader als de analyse van beide casussen is een beperkt aantal open vragen geformuleerd.

1.9 Operationalisering van begrippen

Reeds eerder kwam naar voren vanuit welke theoretische inzichten de doelstelling van het onderzoek benaderd wordt. In deze inzichten zijn de volgende begrippen naar voren gekomen: groepsaanpak, netwerkbenadering en regie. In deze paragraaf worden de genoemde centrale begrippen geoperationaliseerd.

Groepsaanpak

De groepsaanpak is een aanpak waaraan verschillende actoren deelnemen, elk vanuit hun eigen bevoegdheden en mogelijkheden. De groepsaanpak is een aanpak van drie stromingen: repressie, preventie, curatie. De kracht van de samenwerking van deze stromingen is vertrouwen in en ruimte voor de verschillende stijlen en aanpak. Door het in kaart brengen van de percepties, strategieën en interacties van de deelnemende actoren kan een uitspraak gedaan worden over de samenwerking.

Netwerkbenadering

In hun onderzoek naar het Toezichtmodel omschreven Groenewoud en Kist (2007) de netwerkbenadering als volgt: *Netwerken bestaan uit onderlinge afhankelijkheden van actoren. Deze afhankelijkheden bestaan onder andere uit middelen en kennis. Deze*

afhankelijkheid leidt tot relatiepatronen en netwerken omdat door middel van interactie en samenwerking winst te behalen valt. Deelnemende actoren streven hun eigen doel na en om dit eigen doel na te streven wordt strategisch gedrag vertoond. De keuze voor een bepaalde strategie wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft binnen het netwerk. Wanneer de actoren de wederzijdse afhankelijkheden binnen het netwerk erkennen en gericht zijn op onderhandeling, is er sprake van samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004).

Regie

Regie wordt door Pröpper+Partners (2004) omschreven als een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een vastgesteld resultaat⁵.

Met dit onderzoek wordt beoogd een beschrijving te geven van het netwerk in zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk en dient inzicht te geven hoe de netwerken tot stand zijn gekomen, wat de verschillen tussen beide netwerken zijn en of deze verklaarbaar zijn. Het hierbij onderzoeken van de relaties, eigenschappen, strategieën en activiteiten van de actoren zal als hulpmiddel worden gebruikt. Om te bepalen of beleid al dan niet succesvol is zal de veiligheidsindex als leidraad worden gebruikt.

1.10 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de inleiding en de probleemstelling beschreven. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het empirisch kader er wordt het jeugdbeleid van zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk beschreven. In het derde hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. In hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op de groepsaanpak in respectievelijk deelgemeente Noord en deelgemeente Kralingen-Crooswijk. In het zesde hoofdstuk worden zowel de overeenkomsten als de verschillen in beide deelgemeenten genoemd. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen beschreven.

⁵ Aan de hand van de volgende indicatoren wordt regie beschreven:

1. de mate waarin verantwoording wordt afgelegd
2. de mate waarin samenwerking wordt georganiseerd
3. de mate van overzicht op de gehele situatie
4. de mate waarop beleidslijnen worden uitgezet

Hoofdstuk 2: Empirische achtergrond

2.1 Inleiding

Conform het Nederlandse veiligheidsbeleid heeft Rotterdam een Vijfjarenactieprogramma opgesteld waarin de aanpak van het verbeteren van veiligheid wordt weergegeven (Directie Veiligheid, 2006). Zowel binnen het Nederlandse veiligheidsbeleid als het Rotterdamse veiligheidsbeleid wordt veiligheidszorg gezien als een kerntaak van de overheid waarbij samenwerking met derden een noodzaak is. Het verbeteren van de veiligheid vraagt om een gezamenlijke inspanning van zowel de overheid alsook maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veiligheidscijfers en de Rotterdamse aanpak in het kader van veiligheid.

In Rotterdam wordt als stedelijke basis het Vijfjarenactieprogramma gehanteerd. Het Vijfjarenactieprogramma voor de periode 2006-2010 heeft als motto: *“Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven”* (Directie Veiligheid, 2006). Met dit motto wordt bedoeld dat het fundament dat in het vorige Vijfjarenactieprogramma is gelegd wordt geïntensiveerd. Bovendien wordt er steeds meer vraaggestuurd en gebiedsgericht gewerkt en is informatiesturing een cruciale voorwaarde voor een succesvolle veiligheidsaanpak.

Gesteld wordt dat er reeds een omslag is gemaakt van een projectmatige en een systematische aanpak van veiligheid waarbij het accent is verschoven van beleid naar uitvoering. De aansturing van de veiligheidsaanpak vindt plaats via de Stuurgroep Veilig en de Directieraad Veilig. De resultaatgerichtheid is ten opzichte van het vorige Vijfjarenactieprogramma toegenomen door het scherper formuleren van targets en de sturing daarop. In het Vijfjarenactieprogramma 2006-2010 wordt gesteld dat er een breed draagvlak bestaat bij gemeentelijke diensten, deelgemeenten en externe partners betreffende de aanpak van veiligheid. Hoewel er in het programma ruimte is gelaten voor regie en maatwerk op deelgemeentelijk niveau wordt de sturing van de veiligheidsaanpak gekenmerkt door het stedelijk karakter.

Het maatwerk op deelgemeentelijk niveau wordt weergegeven in de wijkveiligheidsactieprogramma's⁶. Deze programma's worden gezien als een instrument om regie te voeren en te sturen op maatregelen en acties die in een deelgemeente op het gebied van veiligheid worden genomen. Zowel deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk benoemt in haar wijkveiligheidsactieprogramma's de aanpak van jeugdoverlast als een van de prioriteiten.

2.2 Veiligheidsbeleid in Rotterdam

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot 2002 kende Rotterdam een college waarbij de sociaal-democraten de grootste partij vormden. De gemeenteraadsverkiezingen die in 2002 werden gehouden brachten daar verandering in door de overwinning van Pim Fortuyn met Leefbaar Rotterdam. De uitslag van deze verkiezingen gaf aan dat er sprake was van een groot maatschappelijk onbehagen. Met deze ommezwaai brak een turbulente tijd aan in politiek Rotterdam. Pim Fortuyn heeft thema's als veiligheid en verloedering geprioriteerd en het lijkt erop alsof vanaf dat moment er een omslagpunt plaatsvond in het kader van het veiligheidsbeleid. In 2001 heeft de Rotterdamse gemeenteraad reeds een vijfjarenprogramma *“Versterking veiligheid Rotterdam”* aangenomen dat is opgesteld

⁶ In het wijkveiligheidsactieprogramma wordt de probleemanalyse van de veiligheidssituatie weergegeven met de daarbij behorende aanpak en gemaakte afspraken met stedelijke diensten (Tops, 2007).

naar aanleiding van een brede gemeentelijke conferentie over veiligheid in Kaatsheuvel⁷. Deze conferentie wordt door velen beschouwd als belangrijk omslagpunt in het gemeentelijk veiligheidsbeleid (Tops, 2007). Ondanks dat de fundamenteën van het veiligheidsbeleid in Rotterdam waren gelegd kan men, met de opkomst van Leefbaar Rotterdam, spreken van een regimeverandering (Tops, 2007).

Veiligheid in Rotterdam wordt door het huidige college van B&W als hoogste prioriteit beschouwd. Deze prioriteit kan gezien worden als een beleidsmatige vertaling van de onvrede, zoals deze in de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 tot uiting is gekomen. Het college heeft dan ook als doel gesteld om de veiligheidsproblematiek aan te pakken. Om deze doelstelling te behalen zijn er in het collegeprogramma speerpunten, targets en maatregelen beschreven, waarbij het zwaartepunt ligt op de aanpak van de meest onveilige wijken en de meest overlastgevende en criminele personen in de stad. De Rotterdamse aanpak bestaat uit een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak. Hierbij is de gebiedsgerichte aanpak gericht op het verbeteren van de veiligheid in de wijken door in toezicht, interventie en handhaving, beheer en onderhoud en sociaal en fysiek te investeren. De gebiedsgerichte aanpak richt zich met name op onveilige wijken.

De persoonsgerichte aanpak richt zich op de belangrijkste dadergroepen: criminele en overlastgevende jongeren, overlastgevende verslaafden, criminele illegalen en geweldplegers. Deze daders worden zoveel mogelijk opgenomen in een persoonsgerichte aanpak, bestaande uit strafrechtelijke maatregelen en maatregelen gericht op maatschappelijke integratie.

Zoals eerder naar voren kwam heeft de aanvankelijk projectmatige aanpak van veiligheid de afgelopen jaren plaatsgemaakt voor een systematische en methodische aanpak, waarbij het accent verschoven is van beleid naar uitvoering. Hierdoor neemt veiligheid een belangrijke plaats in de managementcontracten tussen het college en de hoofden van dienst. De veiligheidsaanpak wordt hierbij aangestuurd via de Stuurgroep Veilig en de Directieraad Veilig waarbij de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid bij het gemeentebestuur ligt.

2.3 B&W, burgemeester en Stuurgroep Veilig

Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) draagt de verantwoordelijkheid voor het stedelijk wijkveiligheidsbeleid en de realisatie van de gestelde collegedoelstellingen. Op het terrein van (wijk)veiligheid dragen naast de burgemeester in het bijzonder de wethouders Veiligheid en Wijken en Buitenruimte bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de afspraken die op bestuurlijk niveau met de deelgemeenten worden gemaakt. Daarnaast is het college van B&W verantwoordelijk voor de stadsmariniers. Het college van B&W legt, door middel van toezending van kwartaalrapportages en de jaarlijkse Veiligheidsindex, verantwoording af aan de Raad (Algemene Rekenkamer, 2005).

De burgemeester heeft binnen het wijkveiligheidsbeleid de meeste middelen tot zijn beschikking om gestelde doelen te realiseren. Zo is hij als bestuursorgaan wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde en kan hij zijn bevoegdheden niet overdragen aan de voorzitters van de deelgemeenten. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van het college van B&W, alsmede portefeuillehouder politie en openbare orde en veiligheid. Hij is tevens voorzitter van de Stuurgroep Veilig en lid van de zogenoemde gezag- en beheersdriehoek waarvan ook politie en het Openbaar Ministerie (OM) deel uitmaken. De Stuurgroep Veilig bestaat uit de politie, de wethouders Veiligheid en

⁷ Deze conferentie vindt plaats in Kaatsheuvel, enkele dagen nadat bewoners aan de burgemeester een petitie hebben aangeboden. Deze conferentie wordt als een omslag in het veiligheidsbeleid ervaren (Tops, 2007).

Volksgezondheid en het Openbaar Ministerie, ofwel: actoren op het hoogste niveau met betrekking tot veiligheid.

De Stuurgroep Veilig treedt op als stuurder/regisseur namens het college van B&W. Hiermee heeft de Stuurgroep Veilig gezag. De Stuurgroep Veilig houdt zich tevens intensief bezig met de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid, waaronder het tot stand komen van de deelgemeentelijke wijkveiligheidsactieplannen, de aanstelling en het functioneren van de stadsmariniers en de totstandkoming van de veiligheidsindex. De Stuurgroep Veilig heeft hiermee veel invloed op de wijze waarop het wijkveiligheidsbeleid wordt uitgevoerd. De Stuurgroep legt geen expliciete verantwoording af voor de wijze waarop regie wordt gevoerd (Algemene Rekenkamer, 2005).

De wethouder Veiligheid is binnen het college van B&W verantwoordelijk voor de realisatie van het vijfjarenprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam (VVR).

2.4 Deelgemeenten

Deelgemeenten rapporteren aan het college over de uitvoering van de wijkveiligheidsactieplannen, in het bijzonder wat betreft de onveilige wijken. De deelgemeenten voeren de regie over het wijkveiligheidsbeleid. Uitzonderingen hierop zijn de zogenaamde *hotspots*: wijken die wat veiligheid en leefbaarheid betreft extra aandacht vragen. Voor deze *hotspots* heeft het college van B&W stadsmariniers aangesteld. De Algemene Rekenkamer stelt in haar onderzoek dat er binnen deelgemeenten met hotspots twee regiestructuren naast elkaar bestaan: een voor de hotspots en een voor de rest van de deelgemeente. Het werkkterrein van stadsmariniers binnen deze deelgemeenten verbreedt zich naar buiten de hot spots, waardoor beide regiestructuren elkaar in de weg (gaan) zitten, zo stelt de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2005).

2.5 Vijfjarenactieprogramma

Als stedelijke basis worden in Rotterdam de Vijfjarenactieprogramma's gehanteerd. Het Vijfjarenactieprogramma voor de periode 2006-2010 stelt dat de huidige integrale aanpak wordt gecontinueerd en waar nodig wordt vernieuwd en aangescherpt. Waar de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in de repressieve aanpak, krijgt nu de handhaving meer prioriteit. Hierbij wordt echter de repressieve aanpak gecontinueerd. Zowel door politie alsook de gemeente en het Openbaar Ministerie wordt zwaarder ingezet op de aanpak van geweld. De persoonsgerichte aanpak wordt verbreed naar nieuwe doelgroepen en er zal meer aandacht worden besteed aan preventie en nazorg. Als resultaat zal Rotterdam in 2010 de veiligheidsproblematiek beheersen (bron: Directie Veiligheid, 2006).

In deze Vijfjarenactieprogramma's is ruimte gelaten voor deelgemeentelijk maatwerk en regie waarbij de sturing van de veiligheidsaanpak gekenmerkt wordt door het stedelijk kader.

Deelgemeentelijk maatwerk wordt onder meer weergegeven in het wijkveiligheidsbeleid. Hierin worden eveneens eventuele hotspots benoemd, alsmede prestatieafspraken met uitvoerende diensten en organisaties. Door activiteiten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en krachten en kennis te bundelen wordt gestreefd naar een integrale aanpak op maat waarbij de deelgemeente de regierol voert.

2.6 Regie

Zoals eerder naar voren kwam geldt de aanpak veiligheid als een van de hoogst geprioriteerde onderwerpen die het college op de agenda heeft gezet. Het college van B&W is dan ook verantwoordelijk voor het behalen van deze doelstelling en de bijbehorende targets, welke weergegeven worden in het "Vijfjarenactieprogramma". De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid ligt bij de deelgemeenten. De deelgemeente is eveneens verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsaanpak. Voor de aanpak van de zogenaamde hotspots geldt echter dat de stadsmarinier hiervoor verantwoordelijk is. Stadsmariniers kunnen gezien worden als uitvoerders van de regierol van de Stuurgroep Veilig. Zij zijn eveneens gemandateerd en voeren de regie uit in samenwerking met de deelgemeenten waarbij de deelgemeenten de bestuurlijke regie blijven voeren.

Cijfermatige ontwikkelingen

In 2007 is de veiligheidsindex verschenen. In deze index worden wijken en deelgemeenten verdeeld in vijf categorieën: onveilig, probleem, bedreigd, aandacht en veilig. Deze indeling vindt plaats aan de hand van verschillende elementen: diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraak, vandalisme, overlast, schoon en heel en verkeer. De informatie waarop de veiligheidsindex is gebaseerd is een combinatie van objectieve en subjectieve gegevens. De objectieve gegevens zijn afkomstig van registratiesystemen van onder andere politie, brandweer, gemeentewerken en Roteb (reinigingsdienst). De subjectieve gegevens worden verkregen aan de hand van gehouden bevolkingsenquêtes.

Veiligheidsindexcijfers Deelgemeente Noord (2006)

	Onveilig	Probleem	Bedreigd	Aandacht	Veilig
Diefstal					
Drugsoverlast					
Geweld					
Inbraak					
Vandalisme					
Overlast					
schoon en heel					
Verkeer					

Bron: Veiligheidsindex 2007, gemeente Rotterdam

Veiligheidsindexcijfers Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2006)

	Onveilig	Probleem	Bedreigd	Aandacht	Veilig
Diefstal					
Drugsoverlast					
Geweld					
Inbraak					
Vandalisme					
Overlast					
schoon en heel					
Verkeer					

Bron: Veiligheidsindex 2007, gemeente Rotterdam

Het college van B&W streeft met de veiligheidsindex drie doelen na: meten, analyseren en (bij)sturen. Een bijzonder kenmerk van de index is dat zowel objectieve als subjectieve gegevens over acht verschillende veiligheidselementen én een aantal omgevingskenmerken worden gecombineerd tot één cijfer dat de mate van (on)veiligheid van de stad, deelgemeenten en wijken aangeeft. Door middel van deze indexscore, welke gelegen is tussen 1 (=slecht) en 10 (=goed) worden de wijken ingedeeld in één van de volgende categorieën: onveilige wijk, probleemwijk, bedreigde wijk, aandachtswijk of (redelijk) veilige wijk.

De veiligheidsindex vervult een belangrijke functie in het politiek-bestuurlijke debat over de veiligheidsproblematiek in Rotterdam en de aanpak daarvan. Het college van B&W hanteert de veiligheidsindex als instrument en stelt zich hiermee bestuurlijk aanspreekbaar op. Met de veiligheidsindex kan de mate van doelbereiking worden vastgesteld (Algemene Rekenkamer, 2005).

2.7 Gemeente Rotterdam en haar jeugdbeleid

De veiligheidsaanpak van de gemeente Rotterdam bestaat uit een combinatie van persoonsgerichte- en gebiedsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak richt zich op de belangrijkste dadergroepen, zoals criminele en overlastgevende jongeren. De gebiedsgerichte aanpak richt zich vooral op het verbeteren van de veiligheid in de onveilige wijken, zoals deze benoemd zijn in de veiligheidsindex.

De aanpak van jeugdproblematiek gebeurt door een systematische analyse van overlastgevende groepen jongeren volgens de shortlist-methodiek van Beke⁸ en de daarbij behorende persoons-, groeps- en domeingerichte aanpak van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit met als doel de jeugdoverlast terug te dringen. De gemeente heeft als doel gesteld dat er in 2010 geen enkele wijk op de veiligheidsindex een onvoldoende mag scoren voor jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit.

⁸ Advies- en Onderzoeksgroep Beke heeft, naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek, een eenvoudig instrument ontwikkeld (de shortlist) om ordening aan te brengen in de grote diversiteit aan problematische jeugdgroepen (Directie Veiligheid, 2006).

Organisatie

De gemeente Rotterdam is onderverdeeld in een aantal deelgemeenten. Binnen de deelgemeenten zijn er drie organisatieniveaus die betrokken zijn bij de groepsaanpak:
Strategisch niveau: Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO)
Tactisch niveau: Regiegroep groepsaanpak
Operationeel niveau: Overleg groepsaanpak in de wijk

Het Bestuurlijk Justitieel Overleg is een overleg op strategisch niveau waaraan de districtschef van het betreffende politiedistrict, de voorzitter van de betreffende deelraad en het teamhoofd van het regioteam justitie deelnemen. Het BJO stelt de plannen van aanpak vast, formaliseert de prioriteitsstelling en behandelt de rapportages.

De regiegroep groepsaanpak vindt plaats op tactisch niveau en is verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de groepsaanpak in de betreffende deelgemeente. De regiegroep wordt meestal voorgezeten door de eindverantwoordelijke ambtenaar en bestaat verder uit projectleiders groepsaanpak in de wijken, de jeugdcoördinator van de politie uit het betreffende district, de DOSA-regisseur⁹, de directeur van het jongerenwerk, de adviseur groepsaanpak van de directie Veiligheid en de regionaal projectleider groepsaanpak van de politie. Optioneel zijn justitie en de stadsmarinier in de regiegroep vertegenwoordigd. In de regiegroep wordt een plan van aanpak geformuleerd dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het BJO. In de regiegroep worden zowel de voortgang als eventuele knelpunten besproken. De regiegroep kan gezien worden als een platform dat bepaalt wanneer het plan van aanpak voldoende is uitgevoerd om de uitkomsten in te kunnen brengen in het BJO (Werken aan een veiliger Rotterdam, cahier 7).

Op operationeel niveau is er een overleg groepsaanpak in de wijk. In deze vorm van overleg wordt een concreet plan van aanpak gemaakt, welke vervolgens wordt voorgelegd aan de regiegroep. Het overleg bestaat uit een vaste kern van actoren zoals de projectleider groepsaanpak van de deelgemeente, de politie en jongerenwerkers. Afhankelijk van de nut en noodzaak kunnen andere actoren zoals justitie, schoolmaatschappelijk werk, opbouwwerk aansluiten.

De uitvoering van de groepsaanpak staat centraal om de maatschappelijke problematiek aan te pakken. Onder leiding van de projectleider groepsaanpak worden voor elke groep overlastgevende jongeren uitvoeringsteams samengesteld. In deze teams zijn professionals vertegenwoordigd van onder andere politie, jongerenwerk en opbouwwerk die direct met zowel de jongeren alsook de bewoners te maken hebben. Het uitvoeringsteam is verantwoordelijk voor het analyseren van het probleem en het opstellen van een plan van aanpak. Deze aanpak richt zich op de volgende drie niveaus:

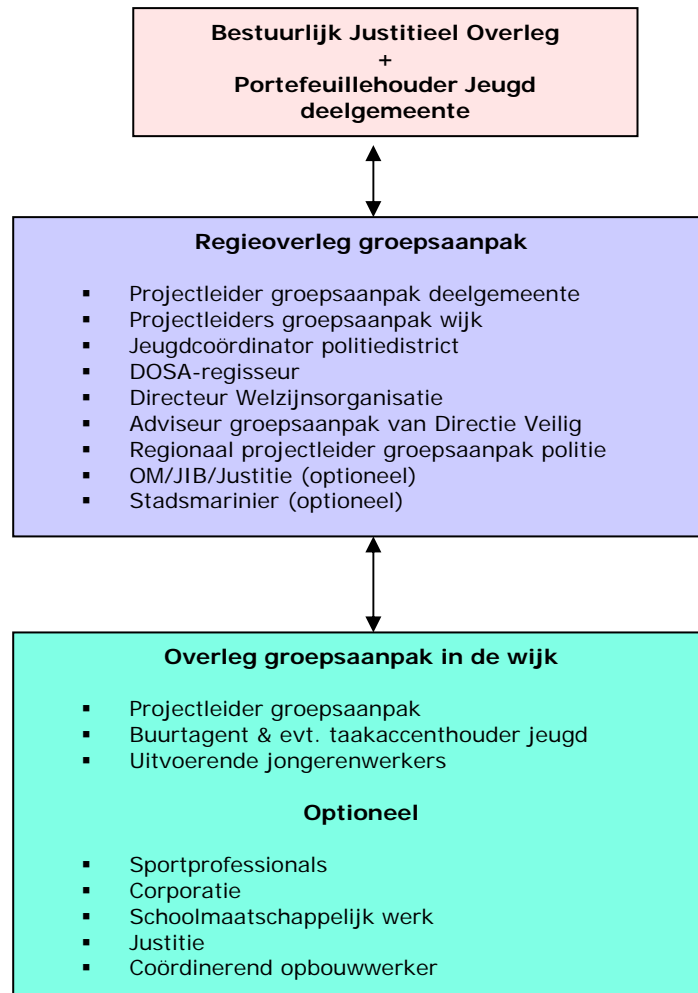
1. Individueel niveau en indien nodig ook een gezinsaanpak. Een persoonsgerichte aanpak maakt het mogelijk om perspectief te bieden aan jongeren gericht op onderwijs en werk door middel van gerichte trajecten. Wanneer er sprake is van ernstige en meervoudige problematiek kan gekozen worden voor een integrale gezinsaanpak. Deze aanpak heeft tot doel te voorkomen dat jongere leden uit het gezin het problematische gedrag van het oudere gezinslid of de oudere gezinsleden gaan overnemen.
2. Aanpak op groepsniveau. Deze aanpak is gericht op de groep en heeft als doel het negatieve gedrag binnen de groep te doen verminderen. Een voorwaarde is wel

⁹ DOSA staat voor Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak. DOSA is bedoeld voor individuele jongeren over wie men zich zorgen maakt, jongeren met persoonlijke problemen of jongeren die problemen hebben op het gebied van gezin, buurt, vrije tijd, school, werk en financiën.

dat er sprake is van een degelijke analyse van de kenmerken van de groep om te komen tot een adequate aanpak.

3. Aanpak op het niveau van de buurt. Deze aanpak is domeingericht en richt zich op fysieke en sociale maatregelen in de buurt.

Bovenstaande organisatieniveaus zijn in het volgende schema weergegeven:



bron: Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak, 2005

2.8 Aanpak jeugdoverlast

De aanpak van jeugdoverlast richt zich op jongeren tot 23 jaar die hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertonen. Eén op de vijf jongeren in Rotterdam heeft een probleem of loopt een risico. In totaal gaat het, volgens cijfers van de Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving, om ongeveer 35.000 jongeren. Deze jongeren kunnen op enig moment in meer of mindere mate gedrag vertonen dat onacceptabel is. Dit gebeurt meestal in groepsverband. Door inzicht te krijgen in het onacceptabele gedrag worden groepen jongeren in kaart gebracht middels de Beke-shortlist. Middels deze methode wordt ordening aangebracht in de grote diversiteit aan problematische jeugdgroepen door ze in drie hoofdcategorieën in te delen:

- Hinderlijke groepen
- Overlastgevende groepen
- Criminele groepen

Daarnaast komt via de Beke-shortlist naar voren waar de jeugdgroep actief is (lokatie), wat de kenmerken van de groep zijn (samenstelling, grootte, sfeer in de groep) en wat het karakter van de groep is (openbare orde- en criminaliteitspatroon).

Nadat een groep in kaart is gebracht wordt een (integraal) plan van aanpak opgesteld.

2.8.1 Beke-shortlist

Om (criminele) jeugdgroepen al dan niet collectief aan te pakken is gedegen kennis over de aard en de omvang van de groepen onontbeerlijk. De (integrale) aanpak zal betrekking moeten hebben op het brede spectrum van handelingsmogelijkheden welke hieronder worden vermeld. De meeste winst is in eerste instantie te behalen met een gerichte preventieve aanpak, welke op verschillende typen jeugdgroepen toegesneden is. Daarnaast kan gedacht worden aan het creëren of verder differentiëren van relatief lichte sanctievormen op groepsniveau. Tot slot bestaan juridische mogelijkheden om bij zwaardere vormen van criminaliteit in groepsverband zowel feitelijke dader(s) als de andere groepsleden (als indirecte mededaders) aan te pakken.

Problematische jeugdgroepen worden in kaart gebracht omdat door periodiek en systematisch signaleren en registreren (weliswaar op termijn) een goed beeld ontstaat van de wijze waarop diverse jeugdgroepen zich ontwikkelen. Bovendien kan worden nagegaan of het gevoerde beleid al dan niet succesvol is.

Classificatie van problematische jeugdgroepen volgens de Beke-shortlist methodiek

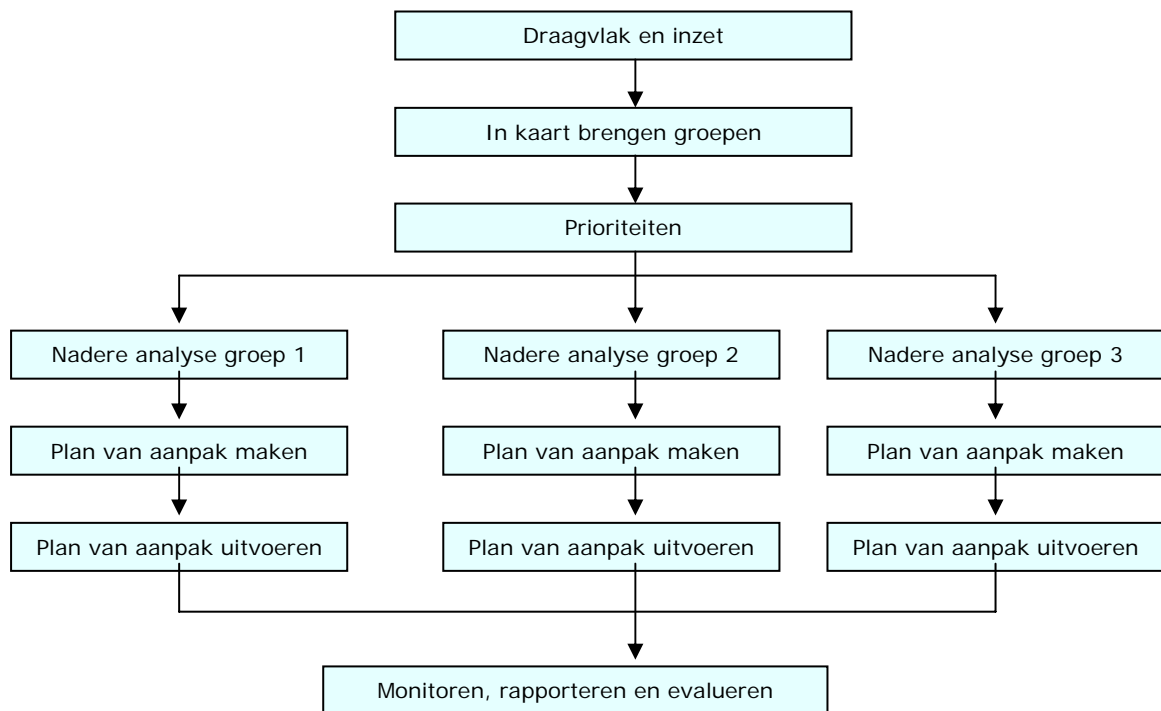
Problematische jeugdgroepen worden volgens de methodiek onderverdeeld in drie typen groepen, waarbij er gekeken wordt naar de problemen die ze veroorzaken.

1. hinderlijke jeugdgroepen. Deze groepen bestaan uit jongeren die wat in de buurt rondhangen, af en toe luidruchtig aanwezig zijn en zich niet zoveel aantrekken van de omgeving. Het loopt soms uit de hand middels kleine verstoringen van de openbare orde. Echter deze kunnen snel in de kiem gesmoord worden en zijn dan ook vaak meer toeval dan echt gepland. Daarnaast kan gesteld worden dat de jongeren zich incidenteel schuldig maken aan kleine vernielingen. Dit soort groepen is over het algemeen nog voldoende "autoriteitsgevoelig" en kan worden aangesproken op dergelijk gedrag.
2. overlastgevende jeugdgroepen. Deze groepen kenmerken zich door hun nadrukkelijke aanwezigheid. De jongeren treden af en toe provocerend op, zowel naar de burger als naar het gezag. Ze vernielen regelmatig allerlei zaken en plegen deze vorm van criminaliteit vaak doelbewust. De overlastgevende groep is minder goed te corrigeren.
3. criminele jeugdgroepen. Deze groepen bestaan (deels) uit jongeren die zich nadrukkelijk bezighouden met criminaliteit, waarbij het voornamelijk gaat om criminaliteit met financieel gewin. De criminele jeugdgroepen schrikken niet terug voor het gebruik van geweld.

De vaststelling van het type problematische jeugdgroep vindt op twee manieren plaats: enerzijds de subjectieve classificatie en anderzijds de objectieve classificatie. Bij de subjectieve classificatie wordt aan de politie gevraagd groepen in te delen in een van de weergegeven categorieën. De objectieve classificatie is gebaseerd op de mate van crimineel en antisociaal gedrag (Beke et al, 2000).

2.8.2 De methodiek groepsaanpak

De groepsaanpak in Rotterdam werkt met een zevental fasen, van draagvlak en inzet tot monitoren, rapporteren en evalueren. Hieronder worden deze fasen schematisch weergegeven.



bron: Werken aan een veiliger Rotterdam, cahier 7

Fase 1: Draagvlak en inzet

Voor het welslagen van de groepsaanpak is het van belang dat alle betrokken partners bereid zijn zich ervoor in te zetten en draagvlak hebben binnen de eigen organisatie. Zowel het draagvlak als de inzet voor de aanpak van problematische jongeren wordt in het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO) bepaald. In het BJO worden de plannen van aanpak vastgesteld en wordt de personele inzet en/of budget voor de groepsaanpak bepaald. De deelgemeente voert hierbij de regie en zorgt ervoor dat relevante partners bij de aanpak betrokken worden. De deelgemeente zorgt tevens voor ambtelijke capaciteit voor de regievoering, zowel op deelgemeenteniveau als in de wijken.

Fase 2: In kaart brengen van groepen

Om overzicht te hebben van de groepsproblematiek onder jongeren is het van belang om alle problematische jeugdgroepen binnen een deelgemeente in kaart te brengen. Het in kaart brengen van de groepen gebeurt middels de Beke-methodiek, welke reeds eerder aan de orde kwam.

Fase 3: Prioriteit bepalen

Omdat niet alle groepen tegelijkertijd kunnen worden aangepakt worden de in kaart gebrachte groepen geprioriteerd. De afweging welke groepen met prioriteit worden

aangepakt wordt gemaakt in de regiegroep groepsaanpak. Daarna wordt deze afweging ter goedkeuring voorgelegd aan het BJO. Nadat de prioritering door het BJO is geformaliseerd, gaat de deelgemeentelijke ambtenaar die belast is met de regie over de groepsaanpak aan de slag.

Fase 4: Nadere analyse

De nadere analyse van de voor aanpak in aanmerking komende groep vindt plaats in de werkgroep groepsaanpak. Deze werkgroep staat onder voorzitterschap van de projectleider groepsaanpak van de deelgemeente. In dit overleg wordt een zogeheten startdocument gemaakt. Aan de hand van de informatie uit het startdocument wordt de politie gevraagd om een nadere analyse van de groep te maken. Deze analyse is erop gericht de individuele leden van de groep in beeld te brengen en duidelijk te krijgen wie de leiders zijn en wie de meelopers. Vanuit onder andere meldingen van overlast en criminaliteit worden persoonsdossiers opgesteld.

Fase 5: Plan van aanpak

Nadat de groepen in kaart zijn gebracht, bepaald is welke groepen met voorrang moeten worden aangepakt en een startdocument is opgesteld wordt een plan van aanpak bepaald. Dit gebeurt in overleg tussen alle partners, waarbij de deelgemeente wederom de regie voert. Het plan van aanpak gaat uit van een integrale aanpak en een goede onderlinge afstemming van de acties en richt zich op drie gebieden: persoonsgerichte aanpak, groepsgerichte aanpak en domeingerichte aanpak.

Fase 6: Uitvoering

Nadat het plan van aanpak is opgesteld wordt er uitvoering aan gegeven. De regievoerder krijgt hierbij mandaat om uitvoering te geven aan de vastgestelde acties in de wijken.

Fase 7: Monitoren, rapporteren, evalueren

Door middel van monitoring, rapportage en evaluatie wordt vastgesteld of de doelen uit het plan van aanpak zijn gehaald, op individueel niveau, groepsniveau en buurtniveau. Hierbij wordt ingegaan op de vraag of de buurt veiliger is geworden en of bewoners en jongeren hun buurt als veilig en prettig ervaren. In eerste instantie wordt na een half jaar gerapporteerd over de resultaten van de groepsaanpak. De verkregen resultaten worden vastgehouden en structureel ingebed bij de deelgemeente, bijvoorbeeld via de wijkveiligheidsactieprogramma's.

In het Vijfjarenactieprogramma Veilig 2006-2010 zijn de volgende targets geformuleerd:

- 1) Van de jongeren onder de 18 jaar die in aanmerking komen voor een Persoonsgerichte Aanpak (PGA) wordt tenminste 90% in een traject geplaatst. Van de jongeren die dit traject reeds hebben doorlopen pleegt 50% in het eerste jaar na afloop van het traject geen strafbaar feit.
- 2) In 2010 scoort geen enkele wijk op de Veiligheidsindex op het gebied van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit "onveilig" of "probleem".

PGA Jeugd

De persoonsgerichte aanpak is gericht op overlastgevende en criminele jongeren. Bij de aanpak van criminele jongeren ligt het voortouw bij de politie en het Openbaar Ministerie. Beide hebben zich geconformeerd aan de targets die zijn geformuleerd voor de aanpak van deze doelgroep. De aanpak bestaat uit het maximaal benutten en inzetten van de mogelijkheden van het strafrecht. Om terugval te voorkomen is nazorg cruciaal.

Bij de aanpak van overlastgevende jongeren ligt het accent op het corrigeren van gedrag en het bieden van een laatste kans en een toekomstperspectief. Deze aanpak bestaat uit een breed scala aan mogelijkheden waarbij het uitgangspunt eveneens persoonsgericht is.

Geen onveilige en probleemwijken op het gebied van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit

Ten aanzien van het tweede target dat genoemd is in het Vijfjarenactieprogramma zijn een aantal uitgangspunten te benoemen. Allereerst wordt de problematiek per wijk in beeld gebracht. Vervolgens wordt gekeken en bepaald wat de intensiteit van de aanpak zal zijn en wordt zo nodig een verscherpte aanpak toegepast. Deze aanpak moet er toe leiden dat alle overlastgevende en criminele jongeren worden aangepakt, via begeleiding of strafrechtelijke aanpak en dat in 2010 geen enkele wijk op het gebied van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit op de Veiligheidsindex de score onveilige wijk of probleemwijk heeft (Vijfjarenactieprogramma Veilig 2006-2010).

Sturing en informatie

Bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast zijn diverse partijen betrokken. Dit stelt hoge eisen aan informatievoorziening, informatie-uitwisseling en ketenregie. Om te komen tot een optimale aanpak is een aantal maatregelen genomen. Deze maatregelen bestaan uit een geïntegreerd informatiesysteem, een eenduidige methodiek om problemen in kaart te brengen en afspraken omtrent regie, taken en verantwoordelijkheden.

2.9 Definitie groepsaanpak

Als definitie van de groepsaanpak wordt de volgende gehanteerd: de groepsaanpak is een aanpak om geconstateerde problematiek met betrekking tot jongerenoverlast terug te dringen. Deze overlast wordt teruggedrongen middels het tweesporenbeleid: een preventieve aanpak enerzijds en een repressieve aanpak anderzijds. Als uitgangspunt voor de aanpak wordt de Beke-shortlist gehanteerd (Directie Veiligheid, 2006).

2.10 De kernactoren

In de regiegroep groepsaanpak zijn de volgende actoren betrokken (Vijfjarenactieprogramma Veilig):

- *Projectleider groepsaanpak deelgemeente*: de projectleider is zowel de voorzitter als de eindverantwoordelijke van de groepsaanpak

- *Projectleiders groepsaanpak wijk*: dit kunnen bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van de deelgemeente zijn.

- *Jeugdcoördinator politie district*: de jeugdcoördinator is verantwoordelijk voor de analyse van de groepen jongeren.

- *DOSA-regisseur*: de DOSA heeft tot doel het realiseren van een sluitende aanpak van risico-en probleemjongeren. Deze aanpak voorkomt zogenaamd "shopgedrag" door en het rondpompen van jongeren. De DOSA-regisseur is een door de deelgemeente aangewezen persoon die fungeert als een spin in het web, waarbij signalen worden neergelegd, worden geregistreerd, gecoördineerd en afgestemd met andere ketens.

- *Directeur Welzijnsorganisatie*
- *Adviseur groepsaanpak van Directie Veilig*
- *Regionaal projectleider groepsaanpak politie*

Overige actoren

Naast de bovenstaande actoren kunnen er nog twee actoren bij betrokken worden, hetgeen afhankelijk is van de problematiek. Deze actoren zijn het Openbaar Ministerie en de stadsmarinier.

2.11 Deelgemeente Noord en haar jeugdproblematiek

Visie

In deelgemeente Noord is geconstateerd dat er diverse overlastgevendende groepen jongeren bestaan. Het bestuur van de deelgemeente onderkent de problematiek en wil de overlast terugdringen via een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt het belang van preventie benadrukt door perspectief te bieden aan de jongeren, anderzijds worden repressieve maatregelen ingezet voor diegenen die zich misdragen. De deelgemeente wil het pedagogische beleid versterken door de opvoeding vanuit thuis, straat en school meer met elkaar te verbinden. De methodiek groepsaanpak wordt ingezet voor de problematische groepen jongeren die overlast veroorzaken en zal hierbij de visie van het deelgemeentebestuur verder concretiseren (Kaderdocument groepsaanpak, 2008).

Probleem en doelstelling

Deelgemeente Noord kent verschillende overlastgevendende groepen jongeren. De volgende vier groepen begeven zich vaak op pleinen en kunnen volgens de shortlistmethode van Beke onderverdeeld worden in hinderlijke, overlastgevendende en criminele groepen. Twee van deze groepen zijn betiteld als hinderlijk. De andere twee groepen krijgen de titel overlastgevend, waarbij er van een groep gesteld kan worden dat zij neigt naar crimineel gedrag.

Hinderlijke groepen

De *Snellemanpleingroep* bevindt zich veelal op het Snellemanplein. Deze groep bestaat uit een grote groep jongens van Surinaamse en Antilliaanse afkomst, in leeftijd variërend van 14 tot 23 jaar. Het merendeel van de jongeren gaat naar school en sommigen spijbelen regelmatig. Een enkele jongere werkt en een enkele jongere is werkloos. Een deel van de jongeren drinkt regelmatig alcohol en gebruikt softdrugs. Harddrugs worden niet of nauwelijks gebruikt. De meeste jongeren zijn wel eens met justitie in aanraking geweest.

De *Snellemanpleingroep* is een hechte groep met een grote onderlinge solidariteit. De groep is hiërarchisch georganiseerd en kent leiders. Binnen de groep is er sprake van rivaliteit en competitie onderling.

De *Ammersooisepleingroep* is een kleine groep jongeren, voornamelijk van Marokkaanse afkomst. Deze groep bevindt zich veelal op het Ammersooiseplein. Het jongste groepslid is tien jaar oud, de oudste zeventien jaar. De meeste jongens gaan naar school en van spijbelen is weinig sprake. Geen van de jongeren gebruikt drugs; een enkele jongere drinkt wel eens alcohol. De meeste jongeren komen regelmatig met justitie in aanraking, waarbij het voornamelijk lichte vormen van geweldpleging en vermogensdelicten betreft.

Evenals de *Snellemanpleingroep* is ook deze groep hiërarchisch opgebouwd en hecht te noemen.

Overlastgevende groepen

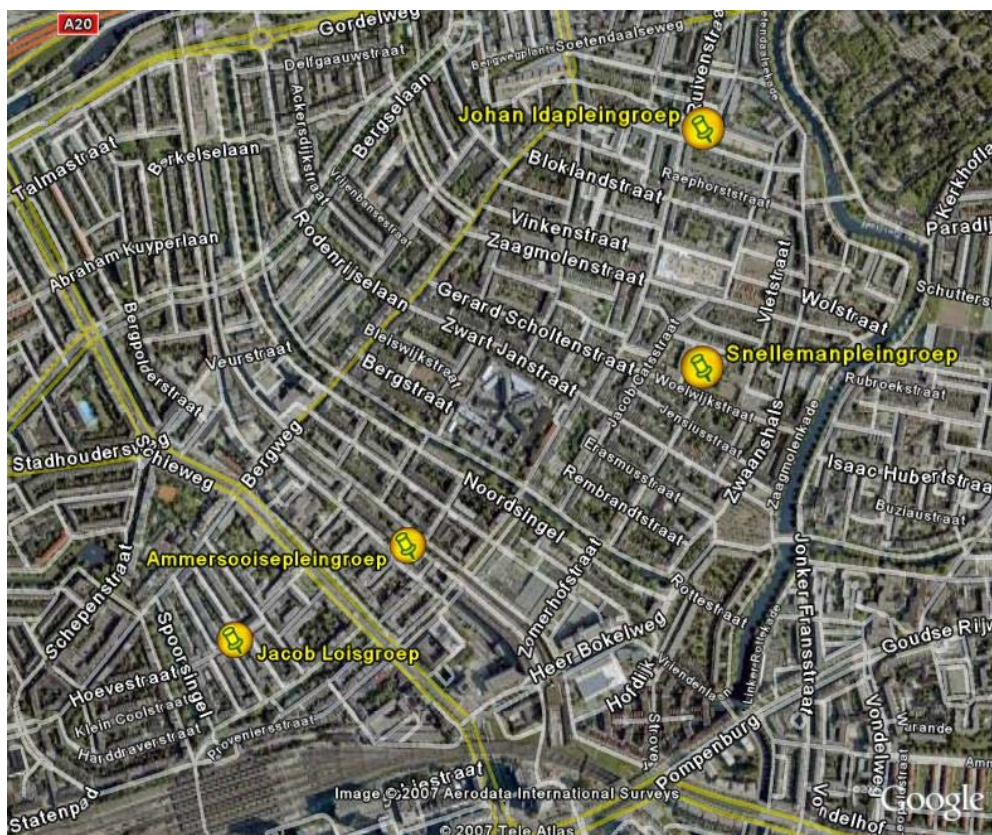
Op het Johan Idaplein houdt zich een grote groep Marokkaanse jongens op, variërend in de leeftijd van dertien tot negentien jaar. Deze groep wordt de *Johan Idaplein-groep* genoemd. Het merendeel van de jongeren gaat naar school waarbij er door een klein deel wordt gespijgeld. Een klein deel van de groep is werkloos. Eveneens een klein deel van de jongeren gebruikt alcohol en/of softdrugs of harddrugs. De meeste jongens zijn in aanraking gekomen met justitie waarbij het voornamelijk vermogensdelicten en geweldpleging betreft.

De *Johan Idaplein-groep* kenmerkt zich door een hechte structuur zonder hiërarchie, waarbij de samenstelling bij gelegenheid verandert.

De *Jacob Loisgroep* bestaat eveneens uit groepsleden van Marokkaanse komaf. Deze groep, die zich ophoudt op het Jacob Loisplein, bestaat uit achttien jongens in de leeftijd van zestien tot en met vierentwintig jaar. Deze groep had in 2006 het predikaat "crimineel", maar door inzet van zowel politie als justitie kan gesteld worden dat deze groep op dit moment als "overlastgevend" betiteld wordt.

Typend voor deze groep is het drugsgerelateerde karakter. Leden van de groep gebruiken niet alleen drugs, maar handelen er ook in. Leden van de groep houden zich tevens bezig met vermogensdelicten en geweldpleging.

De groep is een hechte groep met vaste leden, kent een hiërarchische structuur met echte leiders en er is sprake van rivaliteit en competitie onder de jongeren.



Bron: Google Earth

Jong? Pak je kans!

Binnen deelgemeente Noord is sinds januari 2007 een start gemaakt met de groepsaanpak, welke genoemd wordt: *Jong? Pak je kans!*¹⁰ Met deze aanpak beoogt deelgemeente Noord het volgende te bereiken:

De doelstelling van de groepsaanpak is gericht op een preventief aanbod om jongeren kansen te geven op een grotere participatie in de maatschappij, ondersteuning of hulpverlening voor jongeren met problematiek, het stellen van grenzen aan onwenselijk gedrag en een repressieve aanpak voor crimineel gedrag. Een doelstelling die hiermee samenhangt is het subjectieve gevoel van onveiligheid onder bewoners om te zetten in een sterkere participatie van deze bewoners met de jongeren in de buurt en daarmee bij te dragen aan een prettige woonsituatie in de wijk.

Eind 2008 is zeventig procent van de jongeren uit de in kaart gebrachte groepen niet langer overlastgevend. Van de overlastgevende groepen jongeren is zeventig procent gestopt met criminaliteit en zitten jongeren in een werk-, scholings-, en/of hulpverleningstraject. In de buurt zijn de contacten tussen de jongeren en de bewoners in positieve zin versterkt. Twintig bewoners (zowel jonge als volwassenen als oudere buurtbewoners) leveren een constructieve bijdrage aan een prettig woonklimaat, in de buurt worden door de bewoners activiteiten opgezet voor jong en oud (bron: Kaderdocument groepsaanpak, concept 2, 2008).

Om de genoemde doelstellingen te kunnen realiseren zijn twee randvoorwaarden nodig. In de eerste plaats is een proactieve houding van de deelgemeente gewenst om de problematiek in de buurten daadwerkelijk aan te pakken. Deze houding vindt het bestuur van de deelgemeente van belang wat impliceert dat een incidentenpolitiek ingeruild wordt voor een structurele benadering van de problematiek, waarbij de groepsaanpak een integraal onderdeel gaat uitmaken van de deelgemeente. Een tweede voorwaarde is dat er voldoende budget en personele capaciteit vrijgemaakt wordt.

Sturing

In de groepsaanpak staan de uitvoerders centraal. De uitvoerders zijn de professionals die op "streetlevel" direct te maken hebben met de overlastgevende groepen en met bewoners van de buurt: de buurtagent, de jongerenwerker, de opbouwwerker, de medewerker sportstimulering en de wijkconsulent van de corporatie. Deze professionals komen met elkaar tot een probleemdefinitie, een nadere analyse van de groep op individueel en groepsniveau en een plan van aanpak. Binnen het uitvoeringsteam stemmen zij hun inzichten en inspanningen af, onder regie van de projectleider. Dit vraagt een zekere mate van autonomie van de professional ten opzichte van de eigen organisatie en een zeker mandaat om te komen tot afspraken over inzet en resultaat. Dit mandaat wordt begrensd door de inzet- en prestatieafspraken die in de regiegroep zijn gemaakt. Binnen die begrenzing is de projectleider de aanjager en bewaker van gemaakte afspraken. Bij knelpunten zal de projectleider zich verstaan met de leidinggevendenden van de deelnemende instellingen in het uitvoeringsteam en hem of haar vragen op instellingsniveau met betrokken uitvoerder het knelpunt op te lossen. Structurele knelpunten zullen worden ingebracht in de regiegroep. Het leidend zijn van uitvoerders in de groepsaanpak maakt het mogelijk snel te reageren op actuele ontwikkelingen in het overlastbeeld en de groepsdynamiek.

¹⁰ *Pak je kans* richt zich op jongeren van 0 tot 18 jaar die nog geen crimineel gedrag hebben vertoond, maar daar wel naar af dreigen te glijden. Het zijn over het algemeen jongeren die niet uit zichzelf hulp zoeken. Daarom wordt er door de politie, deelgemeente en welzijnsinstellingen actief contact gezocht met deze jongeren. (Tops, 2007)

2.13 Deelgemeente Kralingen-Crooswijk en haar jeugdproblematiek

Visie

In deelgemeente Kralingen-Crooswijk is geconstateerd dat er diverse overlastgevende groepen jongeren bestaan. Het bestuur van de deelgemeente onderkent de problematiek en wil de overlast terugdringen. De deelgemeente gaat hierbij uit van de *Communities that Cares*-methodiek. Deze methodiek gaat uit van de gedachte dat jongeren stabiele volwassenen worden als ze opgroeien in een omgeving zonder risicofactoren. Het doel van de methode is het verminderen van probleemgedrag van kinderen door middel van een langdurige inzet op achterliggende oorzaken. Vanuit de deelgemeente brengt een team de basisvoorzieningen in een wijk (zoals peuteropvang, basisonderwijs en sociaal werk) in kaart en bekijkt wat er nog nodig is om risicogedrag (bijvoorbeeld misdaad, geweld, alcohol- en drugsgebruik, spijbelen en tienerzwangerschappen) te voorkomen. Jongeren en ouders worden bij deze aanpak nauw betrokken. Het doel van de deelgemeente is dat *Community that Cares* als een kapstok fungeert voor het deelgemeentelijk jeugdbeleid en zorgt voor structuur en samenhang in dit complexe en breed uiteenlopende beleidsveld (Procesplan deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008).

Probleem en doelstelling

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk kent verschillende overlastgevende groepen jongeren. De volgende acht groepen staan vaak op vaste plaatsen en kunnen volgens de shortlistmethode van Beke onderverdeeld worden in hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen. Van deze acht groepen zijn er zeven als hinderlijk omschreven en een als crimineel.

Hinderlijke groepen

Op het slachthuisterrein in de wijk Oud-Crooswijk bevindt zich de *Koeweidegroep*. Deze groep bestaat uit ruim twintig Marokkaanse jongens, variërend in de leeftijd van vijftien tot eenentwintig jaar. De meeste jongens zijn regelmatig met justitie in aanraking geweest, waarbij het dan voornamelijk gaat om vermogensdelicten en handel in verdovende middelen. Er is binnen deze groep geen sprake van een hechte structuur of hiërarchie en er wordt vaak van samenstelling gewisseld. Door hun gedrag dreigt deze groep betiteld te worden als overlastgevend.

De *Generaal van der Heijdenpleingroep* beweegt zich voornamelijk tussen het Generaal van de Heijdenplein en het Goudseplein. Deze groep bestaat uit ruim twintig Marokkaanse jongens, variërend van vijftien tot vijfentwintig jaar. De meeste van deze jongeren zijn met justitie in aanraking geweest, voornamelijk voor drugsbezit, vermogensdelicten en geweldsdelicten. Hoewel de meeste jongeren naar school gaan of werk hebben, is een klein deel werkloos.

In Kralingen-Oost houdt zich de *Lusthofstraatgroep* op. Deze groep bestaat uit minder dan twintig Marokkaanse jongens waarvan de jongste zeventien en de oudste achtentwintig jaar is. Een groot deel van deze jongens is werkloos. Het merendeel van deze jongens drinkt regelmatig alcohol en er wordt af en toe zowel softdrugs als harddrugs gebruikt. Veel jongens uit deze groep zijn met justitie in aanraking geweest, voornamelijk voor geweldsdelicten, vermogensdelicten en handel in verdovende middelen.

Kenmerkend voor deze groep is dat de jongeren tot voor kort woonachtig waren in de directe omgeving van de Lusthofstraat, maar vanwege het slopen van woningen gedwongen werden te verhuizen naar elders. De jongeren blijven elkaar echter treffen op

en rondom de Lusthofstraat. Binnen de groep heerst een sfeer van “wij zijn de slachtoffers van de samenleving”. De jongeren geven aan dat ze door de samenleving in de steek zijn gelaten en dat ze geen vooruitzichten hebben.

In de wijk de Esch houdt zich een kleine groep jongens op, variërend in de leeftijd van vijftien tot achttien jaar. Deze groep, de *Rijsakkerlaangroep*, kent een grote diversiteit: de groepsleden zijn zowel van Nederlandse als Antilliaanse als Marokkaanse en Surinaamse komaf. De meeste jongens gaan naar school maar er wordt veelvuldig gespijbeld. De groep maakt zich nauwelijks schuldig aan het plegen van ernstige geweldplegingen of drugsgelateerde feiten maar pleegt wel vermogensdelicten, vernielingen en openlijke geweldplegingen. De leden van de groep trekken veel met elkaar op en er is een grote onderlinge solidariteit. Binnen de groep is er geen sprake van hiërarchie of rivaliteit.

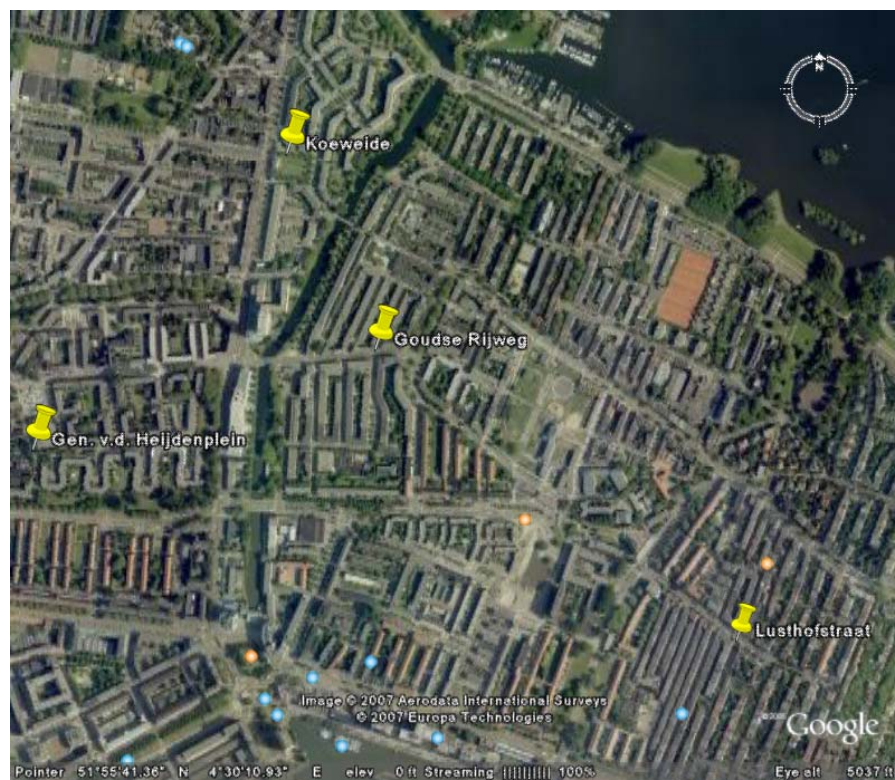
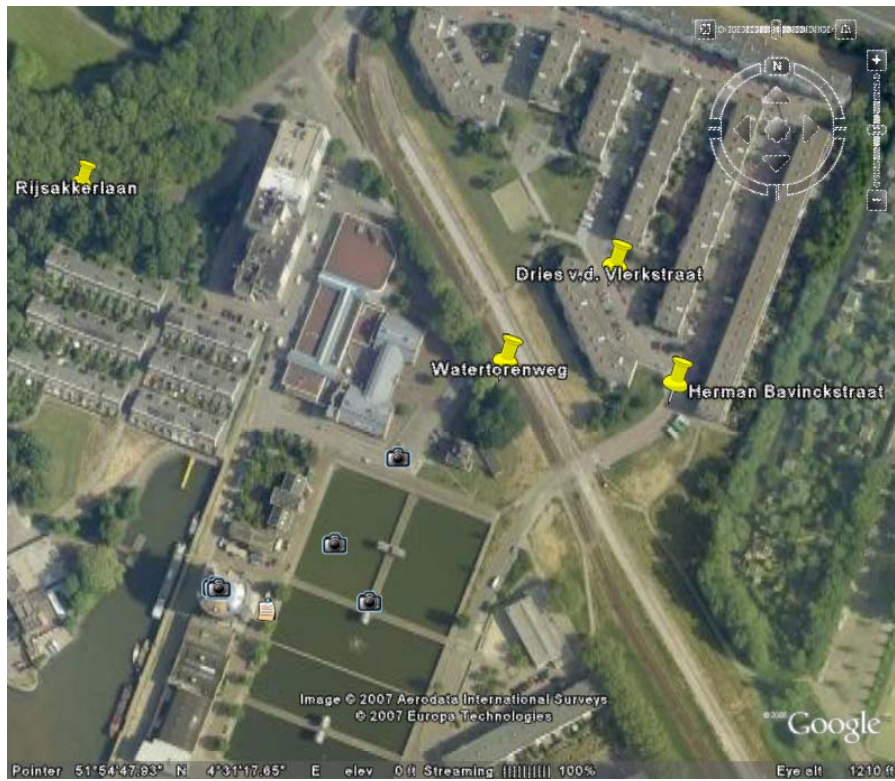
Een andere groep die zich eveneens in de wijk de Esch ophoudt is de *Herman Bavinckstraatgroep*. Dit is een kleine groep van minder dan twintig jongeren met een grote diversiteit: zowel jongens als meisjes in de leeftijd van veertien tot vierentwintig jaar met zowel de Turkse als Marokkaanse als Antilliaanse als Somalische etniciteit. De meeste jongeren gaan naar school en een klein deel ervan spijbelt regelmatig. De meeste jongeren zijn met justitie in aanraking geweest, waarbij het vooral vermogensdelicten als diefstal en inbraak betrof. Deze groep kent een hiërarchische structuur en de aan- of afwezigheid van bepaalde leiders heeft invloed op hun gedrag.

De *Dries van der Vlekstraatgroep*, eveneens een groep uit de wijk de Esch is eveneens een kleine groep met een grote diversiteit. De groep bestaat uit minder dan twintig jongens en meisjes met een Nederlandse, Surinaamse en Kaapverdiaanse afkomst. Deze groep is weinig met justitie in aanraking geweest en veroorzaken met name geluidsoverlast en plegen vernielingen. Het is een hechte groep zonder hiërarchie, waarbij het maken van muziek en het zogenaamde *chillen* hen bindt.

De laatste hinderlijke groep die in deelgemeente Kralingen-Crooswijk in kaart is gebracht is de *Watertorenweggroep*; een groep die zich ophoudt in de wijk de Esch. Deze groep bestaat uit minder dan twintig Nederlandse en Turkse jongens in de leeftijd van zestien tot en met twintig jaar. De meeste gaan naar school en slechts een enkeling spijbelt wel eens. De groep pleegt niet of nauwelijks strafbare feiten, maar veroorzaakt wel veel overlast in portieken aan de flats aan de Watertorenweg. Deze overlast bestaat uit het maken van lawaai en het achterlaten van afval. De *Watertorenweggroep* kent geen hechte structuur en er is geen sprake van hiërarchie.

Criminele groepen

De enige criminele groep die zich momenteel binnen de deelgemeente Kralingen-Crooswijk bevindt is de *Goudse Rijweggroep*. Deze groep bestaat uit ongeveer vijfendertig jongens en mannen van Marokkaanse afkomst met een groot verschil in leeftijd. Het jongste lid is tien jaar oud en de oudste is vijfenveertig jaar oud. Het merendeel is werkloos en hebben geen formele bron van inkomsten. Binnen de groep wordt zowel alcohol als soft- en harddrugs gebruikt. De meeste leden van de groep zijn veelvuldig met justitie in aanraking geweest waarbij het voornamelijk vermogensdelicten, geweldsdelicten en drugsgelateerde feiten betreft. Het vermoeden bestaat dat een deel van de groep zich bezighoudt met loverboy-praktijken. De groep is hiërarchisch opgebouwd, kent een hechte structuur en een grote onderlinge solidariteit.



Bron: Google Earth

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader uiteengezet worden. In dit kader zal niet alleen gebruik worden gemaakt van onderzoeksmateriaal in de vorm van literatuur, er zal eveneens gebruik worden gemaakt van informatie die ik heb gebruikt bij de opdracht voor het vak *Sturing in de publieke sector*.

Als eerste wordt *governance* en *netwerktheorie* beschreven. Binnen de groepsaanpak zijn vele actoren betrokken. Elk van deze actoren heeft eigen percepties, doelstellingen en strategieën. Door inzicht te krijgen in de percepties, doelstellingen en strategieën kunnen uitspraken gedaan worden over verhoudingen tussen partijen (Groenewoud & Kist, 2007). De aandacht zal gericht worden op besluitvorming. In dit theoretische kader wordt een beschouwing gegeven over het karakter en de moeilijkheden bij de samenwerking van organisaties in netwerken. Hoe kunnen we deze netwerken analyseren en welke managementopgaven stellen deze netwerken ons?

3.2 Governance en Netwerk Governance

Governance is een bestuursvorm gericht op de coördinatie van activiteiten tussen actoren uit de overheid, het bedrijfsleven (de markt) en de non-profitinstellingen met een maatschappelijk of ideëel doel (Stol et al, 2006). Het initiatief voor het doelbewust tot stand brengen van dergelijke verbindingen kan bij de overheid liggen, maar dat hoeft niet. Ook andere partijen kunnen het voortouw nemen bij het organiseren van netwerken, bijvoorbeeld het bedrijfsleven (Castells, 1996). De laatste jaren is het begrip 'governance' sterk in opkomst in de sociale wetenschappen en het openbare debat over de vernieuwing in de publieke sector (Rhodes, 1997). Governance is een nieuwe bestuursfilosofie, als reactie op bestuurlijke problemen en ontwikkelingen in de samenleving. Het begrip kan kortweg omschreven worden als medebestuur of gedeeld bestuur. De ontwikkelingen kunnen gevangen worden in de term "complexiteit". Governance wordt niet ingevoerd maar het ontstaat. Het antwoord van governance op complexe besluitvorming is: accepteer de complexiteit en probeer de complexiteit te managen (Groenewoud & Kist, 2007).

In de literatuur worden diverse vormen van governance beschreven zoals: good governance, multi-level governance, governance als NPM, netwerk governance etc. In dit onderzoek zal ik mij richten op de netwerk governance.

Netwerk Governance

In de Europese literatuur worden netwerken gezien als de hedendaagse vorm van governance (Rhodes, 2000). Het netwerkperspectief benadrukt de informele gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Rhodes, 2000).

Binnen de netwerkbenadering is het van belang dat alle relevante actoren binnen het netwerk een mogelijkheid krijgen om invloed uit te oefenen en te komen tot nieuwe inzichten.

3.3 Netwerkbenadering

De samenleving verandert door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Processen van specialisatie, professionalisering, decentralisering, individualisering en informatisering zorgen voor een toenemende mate van fragmentatie van plekken, personen, groepen en organisaties waar belangrijke beslissingen genomen worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Hierdoor ontstaat er een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting rond de aanpak van maatschappelijke problemen (Lips, Bekkers en Zuurmond, 2005), waardoor behoefte ontstaat aan samenwerking, overleg en coördinatie: de netwerkbenadering.

Zoals in het onderzoek beschreven zal worden is de deelgemeente afhankelijk van andere actoren om problematiek met betrekking tot jeugd aan te pakken. Tegelijkertijd ontstaat een paradox: door samenwerking wordt het aanpakken van het probleem complexer omdat actoren van elkaar afhankelijk zijn, hun eigen doelstellingen en strategieën hebben en deze actief proberen te realiseren.

Koppenjan en Klijn (2004) identificeren drie groepen elementen die een rol spelen in een netwerk: actoren, belangen, percepties, strategieën en arena's, die zij als volgt definiëren:

Actoren

Een netwerk bestaat uit verschillende spelers: de actoren. Dit kunnen individuele mensen zijn, groepen of organisaties in zowel publieke als private domeinen. Doordat alle actoren middelen (formeel en informeel) tot hun beschikking hebben die zij individueel kunnen gebruiken en inzetten kunnen zij macht uitoefenen om het proces te stimuleren of juist te frustreren.

Belangen, percepties en strategieën

Actoren zijn eigenlijk altijd afhankelijk van anderen om hun eigen belangen te behartigen. Dit geldt nog meer als het gaat om groeps- of netwerkdoelen. Actoren dienen hierbij strategieën te ontwikkelen om gestelde doelen te realiseren. Strategieën kunnen omschreven worden als acties of intenties tot actie met als enig doel andere actoren te beïnvloeden om zo uiteindelijk tot realisatie van doelstellingen te komen. Strategieën komen op hun beurt weer tot stand vanuit de percepties, of beelden, die actoren van elkaar en van de groep of het netwerk hebben.

Arena's

Waar meerdere actoren (moeten) samenwerken, ontstaan er overlegvormen. Als vraagstukken complexer worden, komen verschillende overlegvormen (en dus belangen) bij elkaar, waardoor arena's ontstaan. Binnen deze arena's kunnen de diverse actoren een actieve rol spelen. Diverse arena's gecombineerd, ofwel afhankelijkheid van actoren van elkaar bij besluitvorming, vormen de basis van netwerken.

Netwerken kunnen beschouwd worden als enerzijds het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, anderzijds als gevolg van wensen van onder andere politici en burgers. Er bestaan verschillende soorten netwerken: losjes gekoppelde netwerken verbonden met complexe besluitvormingsprocessen rondom specifieke issues/problemen, meer geformaliseerde netwerken op nationaal en lokaal niveau en netwerken rondom dienstverlening/implementatie van beleid (meestal lokaal georganiseerd). Netwerken verhogen de complexiteit van de besluitvorming door een toenemend aantal actoren, een

toenemend aantal besluiten en een toenemend aantal waarden. Het gevolg hiervan is dat de besluitvorming een complex spel wordt. Binnen een netwerk ligt de aandacht niet bij een centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren. Alle actoren hebben hun eigen doelstellingen, percepties en belangen. Ondanks dit gegeven zijn de actoren van elkaar afhankelijk om bijvoorbeeld een probleem op te lossen. De betrokken actoren proberen de keuzes en het handelen van andere actoren zoveel mogelijk te beïnvloeden, teneinde de eigen doelen te kunnen realiseren (strategisch handelen) (Groenewoud & Kist, 2007).

Van belang is om te bepalen wat onder een netwerk wordt verstaan. Netwerken zijn volgens Klijn en Van Twist (2000) te omschrijven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen.

Koppenjan en Klijn (2004) hanteren min of meer dezelfde definitie: *"More or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed, maintained and changed through a serie of games"*.

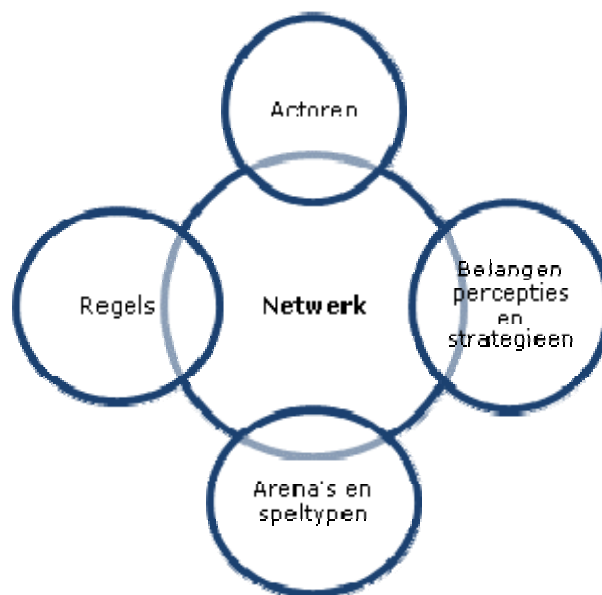
Zij voegen er echter aan toe dat netwerken gehandhaafd en veranderd worden door een serie van spelen, waarbij de aandacht voornamelijk wordt gericht op de relaties tussen actoren.

Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één organisatie verantwoordelijk het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren. Elk van deze actoren hebben hun eigen belangen, doelen en taken.

De complexiteit van een netwerk komt vaak tot uiting in besluitvormingsprocessen. In de klassieke benaderingen van overheidssturing waren ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving beheersbaar en oplosbaar vanuit één centraal punt: de overheid. Binnen een netwerk zijn er verschillende actoren die bij de besluitvorming betrokken dienen te worden.

Castells omschrijft netwerken als de horizontale verbinding tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die wederzijdse afhankelijkheid erkennen (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 3, citaat van Castells). De wederzijdse afhankelijkheid creëert zowel het ontstaan alsook het voortbestaan van patronen van interacties. Een hiërarchische stijl van sturen zal in een netwerk niet passen vanwege het aantal actoren en de verdeling van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De actoren bewegen zich voornamelijk op horizontale lijnen in plaats van hiërarchische lijnen.

Anders gezegd: het actief deelnemen aan netwerken is gebonden aan zekere regels. Het individuele netwerk bepaalt hoe deze regels eruit zien, want zij zijn ontstaan bij de totstandkoming van het netwerk en zijn vervolgens verder ontwikkeld in het netwerk. Regels in een netwerk zijn vaak impliciet, maar zijn voor de deelnemende actoren meestal erg helder. Regels bepalen namelijk het gedrag van actoren, reguleren wat wel of niet acceptabel is, wie aan welk (deel)proces binnen het netwerk kan en mag deelnemen en aan welke randvoorwaarden (eind)producten moeten voldoen. Ofwel: regels bepalen ook de kwaliteit van de oplossing en dan meer de mate van (minimale) kwaliteit die acceptabel is (Groenewoud & Kist, 2007).



Netwerkbenadering

3.4 Structuur van het netwerk

Kenmerken van de besluitvormingsprocessen

De complexiteit van netwerken komt tot uiting in besluitvormingsprocessen. Omdat in deze besluitvormingsprocessen een hiërarchische stijl van sturing weinig kans van slagen zal hebben zal een andere vorm van sturing noodzakelijk zijn. Hierdoor lopen besluitvormingsprocessen in een netwerk anders dan besluitvormingsprocessen die via de hiërarchie tot stand komen. In onderstaand figuur wordt aangeduid wat het verschil is tussen de besluitvormingsprocessen die tot stand komen in een netwerk en in een hiërarchie (Bruin, ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002).

<i>Hiërarchie</i>	<i>Netwerk</i>
Afhankelijkheid van bovengeschikte	Interdependentie
Uniformiteit	Pluriformiteit
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit, voorspelbaarheid	Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Interdependenties

In een netwerk zijn actoren van elkaar afhankelijk, deze afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig zijn maar ook zeer complex.

Pluriformiteit

Zowel op meerdere niveaus als op verschillende is pluriformiteit aanwezig in netwerken. Zowel individuele actoren, grote organisaties met verschillende onderdelen als het netwerk als geheel kunnen pluriform zijn. Een gevolg van de pluriformiteit is dat de mate waarin actoren gevoelig zijn voor sturing kan variëren.

Geslotenheid

Actoren hebben een zekere mate van autonomie, hebben een eigen referentiekader en zijn slechts gevoelig voor signalen die bij dat referentiekader passen.

Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Het aantal actoren kan in de loop van het besluitvormingsproces veranderen: actoren treden toe en uit.

3.4.1 Kenmerken van een netwerk

In een netwerkbenadering worden beleids- en sturingsprocessen niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993).

Klijn en van Twist (2000) hebben het begrip netwerk als volgt gedefinieerd: "*Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen.*" In netwerken spelen actoren een rol: zij vormen een wederzijdse afhankelijkheid en worden min of meer gedwongen tot onderlinge interactie. Het handelen van actoren in een netwerk gebeurt op basis van strategische afwegingen. Dit strategisch handelen is echter regelgeleid, immers, spelregels bepalen wie toegang heeft tot het netwerk en welke actoren met elkaar de interactie kunnen aangaan. Daarnaast specificeren de spelregels welke handelingen worden beloond en welke bestraft. Een ander kenmerk van het proces in het netwerk is dat het proces dynamisch van aard is. Zowel percepties van de werkelijkheid als de ambitieniveaus van de actoren worden voortdurend bijgesteld. Bovendien zijn zowel de wederzijdse afhankelijkheden en de verdeling van bronnen voortdurend aan verandering onderhevig. Gesteld kan worden dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding.

3.4.2 Netwerkmanagement

Het Vijfjarenactieprogramma van de gemeente Rotterdam heeft als motto: *Samenwerken aan veiligheid*. Een dergelijk motto impliceert dat de gemeente acteert vanuit de perceptie dat het openbaar bestuur niet de enige actor is die in een samenleving stuurt maar gebruik wordt gemaakt van netwerkbenaderingen. Er is dus geen sprake van één centrale actor. Actoren als ambtenaren, hulpverleners, politici en andere functionarissen zijn van elkaar afhankelijk. Betrokken actoren gaan voor een kortere of een langere periode meer open of gesloten verbanden met elkaar aan. Deze verbanden worden onder andere bepaald door omstandigheden als geld, aanzien, kennis en organisatiegraad. Hierdoor ontwikkelt zich een bestuurlijk arrangement. Deze structurele karakteristiek kan vanuit het netwerkperspectief worden beschreven en geanalyseerd in termen van geslotenheid, interdependentie en pluriformiteit. De mogelijkheid om te sturen in een netwerk is gelegen in de veranderbaarheid van de structurele dimensie.

In een complexe netwerkomgeving verlopen besluitvormingsprocessen vaak minder gestructureerd dan bij de processen buiten de netwerkomgeving. Als verklaring kan hiervoor genoemd worden dat de hiërarchie zoals we die in een klassieke organisatie zien in een netwerkomgeving minder sterk aanwezig is. Er is in zekere mate sprake van een horizontaal proces.

Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat door de volgende strategieën een gezamenlijke actie bereikt kan worden:

- Doelvervlochtening
- Variëteit aan oplossingen
- Doorbreking van het debat tussen actoren
- Voorkoming van cognitieve fixatie bij de start van het proces

- Stimuleren van cognitieve reflectie
- Organisatie van selectie van oplossingen

In een netwerkbenadering worden beleids- en sturingsprocessen niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993).

Binnen en rondom netwerken beïnvloeden complexe problemen het functioneren van het netwerken, omdat er sprake kan zijn van drie soorten onzekerheden: inhoudelijk (cognitief), strategisch en institutioneel (Koppenjan & Klijn, 2004). Dus daar waar sprake is van complexe problemen, is er ook een hoge mate van onzekerheid. In de onderstaande tabel worden de typen onzekerheden beschreven (Groenewoud & Kist, 2007).

Inhoudelijke onzekerheid	<ul style="list-style-type: none">○ Wat is de aard van het probleem?○ Wat is de beschikbaarheid aan informatie?○ Bronnen van inhoudelijke onzekerheid zijn de verschillende probleempercepties en divergentie in referentiekaders
Strategische onzekerheid	Elke actor maakt strategische keuzes ten aanzien van complexe problemen. Andere actoren zijn niet op de hoogte van de percepties van andere actoren. Hierdoor ontstaan er verschillende strategieën rondom een complex probleem. De bron van strategische onzekerheid is de gefragmenteerde aard van beleidsspelen.
Institutionele onzekerheid	Wordt veroorzaakt door de onverenigbaarheid van verschillende institutionele arrangementen die binnen eenzelfde netwerk of tussen verschillende netwerken bestaat.

Zoals in het bovenstaande is beschreven kenmerken netwerken zich door onzekerheid en hebben zowel institutionele kenmerken als proceskenmerken.

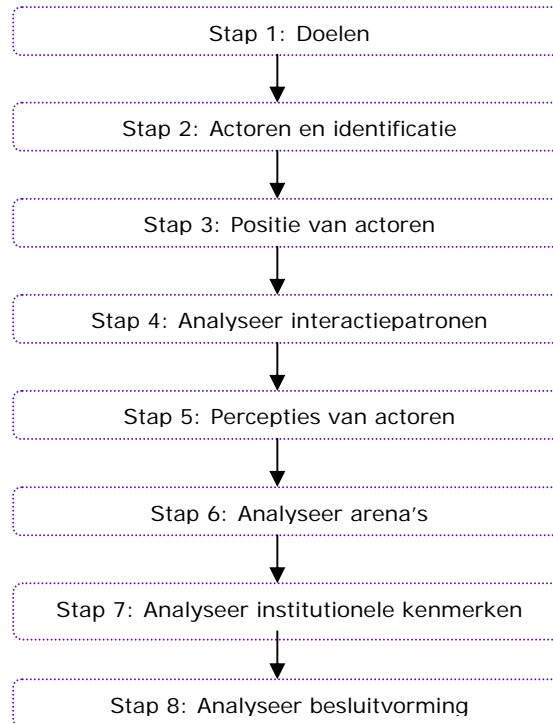
Deze drie typen onzekerheid bepalen naast de eerder genoemde regels, de verschillende belangen en de arena's in grote mate het gedrag van actoren in netwerken. Om deze invloed beter te duiden volgt een nadere analyse.

3.5 Netwerkanalyse

Voorafgaand aan een proces moet het netwerk geanalyseerd worden. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven dat er op drie gebieden een analyse kan worden gemaakt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een actoren-, spel- en netwerkanalyse. Aan de hand van deze analyses wordt de strategische en institutionele context van complexe problemen bepaald. De actoren-, spel en netwerkanalyse door Koppenjan & Klijn (tabel 7.1., p. 136, 2004) zal als aanvulling gebruikt worden waar nodig is bij de analyse van de groepsaanpak.

Stappen in een netwerkanalyse

In dit onderzoek worden de volgende stappen gebruikt in de netwerkanalyse.



Stap 1: In kaart brengen van de organisatiedoelen

Door het in kaart brengen van de organisatiedoelen ontstaat er inzicht in wat een organisatie wil en hoe zij dit denkt te bereiken (Klijn en Van Twist, 2000). Het gaat hierbij niet alleen om doelen van het gehele netwerk maar ook om doelen van de eigen organisatie.

Stap 2: Identificeer relevante actoren

Door inzicht te krijgen in de rol van de deelnemende actoren worden machtsverhoudingen zichtbaar. Dit inzicht geeft antwoord op de volgende vragen: Welke actoren hebben de macht en welke actoren niet? Welke actoren kunnen iets op de politieke agenda krijgen of kunnen iets van de politieke agenda afhouden? Klijn en Koppenjan onderscheiden twee verschillende soorten macht: realisatiemacht en de hindermacht.

Onder realisatiemacht wordt het volgende verstaan: het vermogen om iets op de politieke agenda te krijgen en het daarmee gepaard gaande vermogen om beleid te helpen ontwikkelen. Dit houdt concreet in dat barrières die men mogelijk tegen gaat komen overwonnen kunnen worden. Deze barrières zullen bestaan uit tegengestelde of niet parallel lopende doelen en belangen. Het is van belang dat dergelijke barrières gedurende het gehele beleidsproces overwonnen dienen te worden, immers, beleidsvorming is nog geen beleidsvoering.

Als tweede macht noemen Klijn en Koppenjan hindermacht. Hieronder verstaan zij het vermogen om beleid te kunnen dwarsbomen, oftewel: barrières neerzetten die door middel van realisatiemacht overwonnen moeten worden. Er zijn enkele manieren om

barrières op te kunnen werpen. De eerste manier om barrière op te werpen is ontkenning van een probleem. Door het probleem te ontkennen of te bagatelliseren wordt bewerkstelligd dat het probleem niet meer op de politieke agenda verschijnt. Een tweede manier om een barrière op te werpen is zoveel mogelijk medestanders proberen te bewegen tegen het beleid te gaan stemmen. Tot slot kan het beleidsproces gehinderd worden door de beleidsuitvoering (proberen) te hinderen.

Klijn en van Twist (2000) voegen hier enkele elementen aan toe. Allereerst benoemen zij de bronafhankelijkheid. Het gaat hierbij om actoren die over middelen beschikken die onmisbaar zijn voor de realisatie van gestelde doelen. Daarnaast worden belanghebbenden genoemd. Belanghebbenden zijn de actoren op wie het besluitvormingsproces zich richt.

Als laatste benoemen Klijn en van Twist (2000) inzichtverrijking. Hierbij gaat het om actoren die middels diverse invalshoeken een verrijking aan kennis, inzichten en ideeën met betrekking tot de besluitvorming kunnen bieden (Groenewoud & Kist, 2007).

Stap 3: Bestudeer de posities van de actoren

In deze stap vindt een inventarisatie plaats van welke positie de relevante actoren ten opzicht van elkaar hebben. Er wordt niet alleen gekeken naar de belangen van de actoren maar ook naar de afhankelijkheid die deze actoren ten opzichte van elkaar hebben, de zogenaamde afhankelijkheidsrelaties. Deze afhankelijkheid kan wederzijds of eenzijdig zijn.

Stap 4: Inventariseer de interacties

Tussen de betrokken actoren vinden interactiepatronen plaats. In deze stap wordt de richting en de intensiteit van de interacties tussen de relevante actoren in kaart gebracht (Klijn en Van Twist, 2000). Hierdoor kan een antwoord gegeven worden op de vraag welke interactiepatronen waarneembaar zijn in het netwerk. Er wordt hierbij niet alleen gekeken naar wie de centrale actoren in het netwerk zijn, er wordt eveneens gekeken welke relaties er tussen de actoren in het netwerk bestaan. Het is daarbij van belang gegevens te verzamelen over de positie van de verschillende actoren, de beschikbare middelen van de actoren en wat het netwerk van de actor binnen het netwerk of meerdere netwerken is (Groenewoud & Kist, 2007).

Stap 5: Reconstrueer de percepties

In de vijfde stap wordt de aandacht gericht op de percepties die actoren van zowel de situatie als het netwerk hebben (Klijn en Van Twist, 2000). *"Het realiseren van eigen belangen en doelen is het leidende motief in hun handelen. De vraag of ze bereid zijn bronnen te ruilen, deel te willen nemen aan de interactie en zich aan de spelregels te houden, hangt af van de strategische afwegingen die actoren maken (Klijn en Van Twist, 2000)".*

Stap 6: Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen (arena's)

Door wederzijdse afhankelijkheden worden actoren min of meer gedwongen tot interactie. Deze interacties kunnen worden opgevat als beleidsspelen. Deze beleidsspelen worden gespeeld in één of meerdere arena's. *"Een arena is de plek waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun visie op wat problemen en oplossingen zijn (Klijn, Koppenjan en Van Buuren, 2000)".* Binnen het netwerk vinden er niet alleen reeksen van (strategische) interacties plaats tussen verschillende actoren maar ook binnen één of meerdere arena's.

Stap 7: Breng institutionele kenmerken in kaart

De institutionele context kan bepalend zijn voor interacties tussen de actoren in netwerken. Klijn en van Twist (2000) onderscheiden twee soorten institutionele

kenmerken, te weten de institutionele kenmerken van de actoren en de institutionele kenmerken van de interactie.

Om een inschatting te kunnen maken van de haalbaarheid en het al dan niet succesvol zijn van het uit te voeren beleid is het in kaart brengen van deze elementen essentieel.

Stap 8: Reconstrueer de besluitvorming

In deze fase komt naar voren welk initiatief de besluitvorming op gang heeft doen brengen. Bovendien worden cruciale beslissingen nader belicht en worden de gekozen strategieën weergegeven. Tot slot wordt er een uitspraak gedaan over de belangrijkste uitkomsten die tot nu toe behaald zijn (Groenewoud & Kist, 2007).

3.6 Regie

Het voeren van regie is te beschouwen als een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchische streven naar regulering van de planner en anderzijds de 'laissez faire houding' waarin primair 'op de markt' wordt vertrouwd (Hupe en Klijn, 1997).

De term regie wordt vaak geassocieerd met ketenregie en netwerksturing. Het denken in termen van netwerken, ketens en ketenregie heeft een drieledig doel: het stimuleert om de dienstverleningsrelatie centraal te stellen, het geeft de mogelijkheid om de eventuele zwakke schakel te herkennen, het geeft structuur aan externe relatie en het zet en gezonde druk op de eigen interne professionaliseringsprocessen.

Het lijkt echter alsof de termen netwerk en keten hetzelfde zijn. In dit onderzoek zal een onderscheid worden gemaakt tussen ketensamenwerking en netwerksamenwerking. Dit onderscheid hangt samen met de onderverdeling van de problematische jeugdgroepen volgens de Beke-methodiek en de aanpak ervan.

Ketenbenadering

Een van de kenmerken van de ketenbenadering is dat het zich vooral richt op de samenwerking tussen wederzijdse afhankelijke partners. Een keten kan gedefinieerd worden als "*een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel*" (Boekhoorn & Speller, 2004). Hierbij krijgt de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm vanuit de invalshoek van het primaire proces. Het idee van "een keten" verwijst naar een sequentiële verbondenheid tussen verschillende schakels. De schakels in de keten kunnen daarbij bestaan uit processen, actoren of organisaties.

Volgens Boekhoorn en Speller (2004) zijn er een aantal belangrijke elementen van een keten te benoemen:

- Processen die op zichzelf gescheiden kunnen plaatsvinden, maar die door een keten worden verbonden in een reeks.
- Afgestemde processen, dat wil zeggen: er worden afspraken gemaakt over de aansluiting tussen de processen.
- De ketenafspraken zijn gebaseerd op het primaire proces, alle activiteiten die waarde toevoegen in de keten.
- Schakels worden verbonden door een overstijgend doel: het ketendoel. Kenmerkend van het ketendoel is dat het door geen van de partners afzonderlijk kan worden bereikt.
- De cliënt staat centraal: de vraag, de behoefte van mensen zijn uitgangspunt van handelen en organiseren.

Boekhoorn en Speller stellen dat de ketenbenadering uit gaat van een productie- of dienstverleningsproces, dat over meerdere zelfstandige actoren of ketenpartners loopt en waartussen een functionele afhankelijkheidsrelatie bestaat in het licht van het ketendoel; de output van organisatie A vormt de input van organisatie B. In dit licht bekeken kan de aanpak van criminele en overlastgevende jeugdgroepen beschouwd worden als een ketenaanpak, immers, de jongeren worden aangepakt via de strafrechtketen¹¹.

Netwerkbenadering

Netwerken zijn, in tegenstelling tot de hierboven genoemde strafrechtketen, primair een verband van maatschappelijke partijen, gericht op het gemeenschappelijk formuleren van integrale visies en complexe besluitvorming. De aanpak van hinderlijke jongeren kan beschouwd worden als een netwerkbenadering.

Ketens kunnen gezien worden als een poging om ordening aan te brengen binnen deze netwerken. Met behulp van ketens kunnen de uitkomsten van netwerken worden vertaald naar het resultaat- en effectniveau (Boekhoorn & Speller, 2004).

Ketens en Netwerken

Ketens zijn veelal formele, geïnstitutionaliseerde verbanden en werken in die zin meer verplichtend dan netwerken. In dit opzicht heeft de politie bijvoorbeeld niet de vrijheid om te kiezen of zij deel wil uitmaken van de strafrechtelijke keten, terwijl zij wel de keuze heeft om al dan niet als organisatie in een buurtnetwerk op het terrein van jeugdoverlast deel te nemen.

Ketenregie

Ketens onderscheiden zich van netwerken door de aard en de doelstelling van de relaties tussen de partijen. Ketenregie kan worden omschreven als "*Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de burger door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten* (Groenewoud & Kist, 2007)."

Ketenregie wordt aangewend om sturing in ketens vorm te geven. De regie kan dan ook uit verschillende sturingsimpulsen bestaan zoals het stimuleren van de zelfverantwoordelijkheid van de ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen.

Kenmerken ketenregie

Een kenmerk voor ketenregie is dat het partners verbindt aan de wensen van de burger. Voor de partners moet er een win-win situatie te bereiken zijn. Ketenregie nodigt uit om de ondersteuningsvraag van de burger als uitgangspunt te nemen. Dit uitgangspunt betreft de samenwerkingsketen en niet per definitie de participerende organisatie. Het is een hulpmiddel bij het bestrijden van de negatieve effecten van de verkokering. Het kan helpen de barrières tussen instellingen, diensten en sectoren enerzijds en tussen de burger en de professionele instellingen anderzijds te slechten.

Ketenregie biedt een moderne variant op integraal management, met dien verstande dat de integraliteit inhoud krijgt doordat alle schakels van het (externe) proces in samenhang wordt gewogen. Ketenregie vraagt van de partijen die deel ervan uitmaken een opstelling als een (gelijkwaardige) partner of hoogstens als regisseur. Dit lijkt in strijd met politiek

¹¹ Binnen de strafrechtketen is er sprake van een volgordelijkheid van activiteiten van politie, Openbaar Ministerie, Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering.

gevoelige algemene verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor het functioneren van de keten en het sturen op resultaten. Ketenregie wordt juist toegepast daar waar hiërarchische sturingsmogelijkheden ontbreken.

De gemeente als regisseur

Bij de uitvoering van beleid op lokaal niveau voert de gemeente de regie. De regierol van de gemeente kan zowel formeel als informeel zijn. Een formele regierol wordt bepaald door kaders die zijn opgesteld door het Rijk; een informele regierol wordt bepaald door maatwerk. Rotterdam bestaat uit deelgemeenten die op het gebied van veiligheid de regie voeren. Pröpper+Partners (2004) maken onderscheid tussen regietypen op basis van het criterium doorzettingsmacht. Hierbij wordt gekeken of de betreffende regisseur in staat is om voldoende invloed uit te oefenen om andere actoren zijn wil op te leggen. Pröpper+Partners maken onderscheid tussen de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur.

		Eigen beleidskader	
		ja	nee
Doorzettingsmacht	ja	1) Beheersingsgerichte regisseur	2) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	3) Visionaire regisseur	4) Faciliterende regisseur

Bron: vier typen gemeentelijke regie (Pröpper+Partners, 2004, p.15)

De *beheersingsgerichte regisseur* zou een eigen beleidskader hanteren en doorzettingsmacht bezitten; de *uitvoeringsgerichte regisseur* zou geen eigen beleidskader hanteren maar wel doorzettingsmacht bezitten. De *visionaire regisseur* vervolgens zou wel een eigen beleidskader hanteren maar geen doorzettingsmacht bezitten en tot slot de *faciliterende regisseur*, die zowel geen eigen beleidskader als geen doorzettingsmacht zou hanteren.

De regisseursrol van de gemeente in een netwerkperspectief bestaat uit het stimuleren en bevorderen van interacties in het netwerk en doet dat door het betrekken van organisaties die onmisbaar zijn bij beleidsinitiatieven. De regisseursrol van de gemeente bestaat eveneens uit het zoeken van overeenstemming tussen de organisaties en het garanderen en onderhouden van communicatiekanalen tussen de betrokken organisaties.

Berenschot (2002) ziet echter de rol van de gemeente bij ketens in het sociale domein als de gebiedsregisseur voor haar grondgebied, maar niet als ketenregisseur in het sociale domein. De mogelijkheden voor de gemeente om invloed uit te oefenen zijn immers beperkt omdat zij niet beschikt over geldbronnen, inhoudelijke competenties of bevoegdheden. De gemeente kan echter wel als actor de taak vervullen van doelvervlechter in situaties dat de ketenpartners er onderling niet uitkomen. Volgens Berenschot zijn veel gemeenten hiertoe niet in staat omdat zij niet beschikken over de benodigde kennis, vaardigheden en attitude. Bovendien zijn gemeenten zelf veelal verkokerd georganiseerd. Echter, wanneer de gemeente zelf eigenaar van het probleem is kan zij diverse rollen aannemen. De gemeente is dan bijvoorbeeld in staat de politieke en maatschappelijke aandacht te vergroten en kan samenwerking tussen instellingen afdwingen door de politieke en publieke druk op te voeren. Daarnaast kan de gemeente

instellingen of ketens aanspreken op drijfveren als status en rivaliteit door bijvoorbeeld met behulp van prestatie-indicatoren de prestaties te meten en deze openbaar te maken. Een andere rol die de gemeente kan hebben in ketens is de verantwoordelijkheden van de diverse actoren expliciet te maken en te koppelen aan de activiteiten van deze actoren.

Socioloog Schuyt introduceert de term "geschakelde verantwoordelijkheid". Schuyt verstaat hieronder dat een afgebakend deelprobleem aan een bepaalde instantie op een heldere wijze wordt toegewezen (Hupe, 2007). Vervolgens waakt een overkoepelende instantie over de eventuele opeenvolging van problemen en het aanbod van oplossingen. Het is de verantwoordelijke overheidsinstantie die ervoor moet zorgen dat de schakels op elkaar moeten aansluiten en dat er een matching tussen problemen en verantwoordelijke instellingen bewerkstelligd wordt.

Volgens Schuyt is integraal beleid een mooi maar soms moeilijk bereikbaar ideaal. Hupe stelt in zijn boek dat integraal beleid slechts effectief te bereiken is door een fusie van betrokken organisaties. Om het ideaal van integraal beleid te bereiken zou de verscheidenheid aan schakels opgeheven moeten worden om één monolithisch geheel te creëren.

Procesmanagement

In het voorgaande is een vorm van regie neergezet, die zich beter laat omschrijven als procesmanagement. Als uitgangspunten voor procesmanagement kunnen probleemoplossing en het stimuleren van besluitvorming genoemd worden. Dit zijn taken die idealiter door een procesmanager worden uitgevoerd met als doel het (beleids)proces te stimuleren.

Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden drie typen procesmanagement, die in feite drie (opeenvolgende) fasen in hetzelfde proces duiden:

Als eerste type procesmanagement wordt *game management* genoemd. Hierbij initieert de procesmanager activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen of het (vastgelopen) proces nieuw leven geven. Daarvoor kan hij diverse middelen gebruiken, zoals bijvoorbeeld het aan elkaar koppelen van individuele actoren die elkaar kwijt waren geraakt of het bijeenroepen van vergaderingen of workshops.

Als tweede wordt *procesontwerp* genoemd. Hieronder wordt verstaan dat zodra actoren bij elkaar zijn, het proces (opnieuw) in gang wordt gezet. De procesmanager stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen. Afspraken die hieruit voorkomen worden vastgelegd en ook hiervoor vraagt de procesmanager commitment. Vrij vertaald naar Koppenjan en Klijn (2004) is dit "procesontwerp" te noemen.

Tot slot wordt *familiekring* genoemd. Zodra de afspraken helder zijn en er voldoende commitment is, kan de procesmanager starten met de uitvoering. De procesmanager speelt hier een actieve stimulerende rol en zal waar nodig terugvallen op de eerste twee stappen. In feite is facilitering de laatste fase in een voortdurend iteratief proces.

Situationeel management

Om processen effectief te sturen, kan een procesmanager gebruik maken van diverse methoden en technieken. Koppenjan en Klijn (2004) spreken liever van "strategieën", wat ook beter in lijn ligt met het voorgaande. De auteurs onderscheiden drie strategieën, waarbij zij "strategie" in feite duiden als het samenspel van regels, interactie tussen actoren en oplossingen die uit de interactie naar voren komen. Zij maken onderscheid tussen drie groepen van strategieën die zijn gericht op:

1. Samenstelling van een netwerk
Hier gaat het om het tot stand brengen van een nieuw netwerk of de verandering van een bestaand. De nadruk ligt op bestendinging of wijziging van de regels.
2. Resultaten vanuit het netwerk
Een procesmanager neemt beslissingen over de toepassing van regels en andere middelen (zoals beloning en sancties) om het resultaat in en uit het netwerk te sturen.
3. Interactie
Uiteindelijk draait het in een netwerk om samenwerking en samenhang tussen de verschillende actoren. De procesmanager stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker zal verlopen en hij stelt alles in het werk om dit te bereiken.

Feitelijk bepaalt de procesmanager wanneer hij welke strategie toepast en in welke mate. Dat is dus per situatie anders en daarmee is procesmanagement als situationeel te typeren (Groenewoud & Kist, 2007).

3.7 Koppeling theorie en praktijk

In het voorgaande zijn een aantal theorieën besproken over onder andere netwerken, regie, managementvraagstukken en governance. De totstandkoming van de groepsaanpak wordt bestudeerd vanuit het theoretisch kader dat is gebaseerd op de netwerktheorie, governance en de netwerkanalyse. Deze theorieën zijn het uitgangspunt voor de empirische analyse om vervolgens de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

Dit onderzoek is gericht op actoren, hun behoeften en of dit al dan niet leidt tot een vruchtbare samenwerking.

Eigen theoretisch kader

Uit voorgaande beschreven theorieën is het volgende theoretische kader ontstaan:

Netwerken verhogen de complexiteit van de besluitvorming door een toenemend aantal actoren, een toenemend aantal besluiten en een toenemend aantal waarden. Het gevolg hiervan is dat de besluitvorming een complex spel wordt. Binnen een netwerk ligt de aandacht niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren. Alle actoren hebben hun eigen doelstellingen, percepties en belangen. Ondanks dit gegeven zijn de actoren van elkaar afhankelijk om bijvoorbeeld een probleem op te lossen. De betrokken actoren proberen de keuzes en het handelen van andere actoren zoveel mogelijk te beïnvloeden, teneinde de eigen doelen te kunnen realiseren (strategisch handelen).

Van belang binnen de netwerkbenadering is dat alle relevante actoren binnen het netwerk tot een gewenst eindproduct te komen. Als middel kan het uitoefenen van invloed gebruikt worden om te komen tot nieuwe inzichten (Groenewoud & Kist, 2007).

Om te komen tot een gezamenlijke eindproduct zal er sprake zijn van een regierol. De regie kan beschouwd worden als een poging om gemeenschappelijkheid te bewerkstelligen. Het functioneren van de regierol wordt door een aantal elementen bepaald.

De beschreven theorieën zullen worden gekoppeld aan de bestuurlijke werkelijkheid.

Netwerktheorie

Om een duidelijk inzicht in de deelnemende actoren te krijgen worden zij in kaart gebracht. In de netwerktheorie kwam naar voren dat actoren afhankelijk van elkaar zijn, zeker als het gaat om middelen en kennis. Door deze onderlinge verhoudingen wordt inzicht geboden in het functioneren van het netwerk van betrokken actoren. Bovendien wordt inzicht verkregen in de behaalde doelstellingen.

Nadat de actoren in beeld zijn gebracht wordt gekeken naar de structuur van het netwerk (institutionele context). Door de institutionele context in kaart te brengen wordt inzicht verkregen in de handelingsmogelijkheden van actoren, de structuur en de verhoudingen (Klijn, 1992). Dit is van belang voor het functioneren van het netwerk.

Een ander aspect dat belicht wordt is de perceptie en waardering van de betrokken actoren met betrekking tot het netwerk. Door deze aspecten te belichten wordt inzicht verkregen in het functioneren van de actoren in het netwerk.

Tot slot zal gekeken worden naar de sturing binnen het netwerk. Deze is eveneens van invloed op het functioneren van het netwerk.

Gemeentelijke regie

De regie, welke gevoerd wordt door de gemeente, kent een bijzondere positie. Immers, de regie wordt (mede) bepaald door de politiek. Daarbij heeft de gemeente de mogelijkheid te sturen, cq. dwingen middels subsidies en prestatiecriteria.

Zoals eerder naar voren kwam onderscheidt Pröpper+Partners (2004) verschillende regietypen waarbij elk type het beste functioneert onder bepaalde omstandigheden. Er kan een uitspraak worden gedaan over het functioneren van de regierol door de empirische situatie op deze omstandigheden te beoordelen en daaraan het gekozen beleidstype te koppelen.

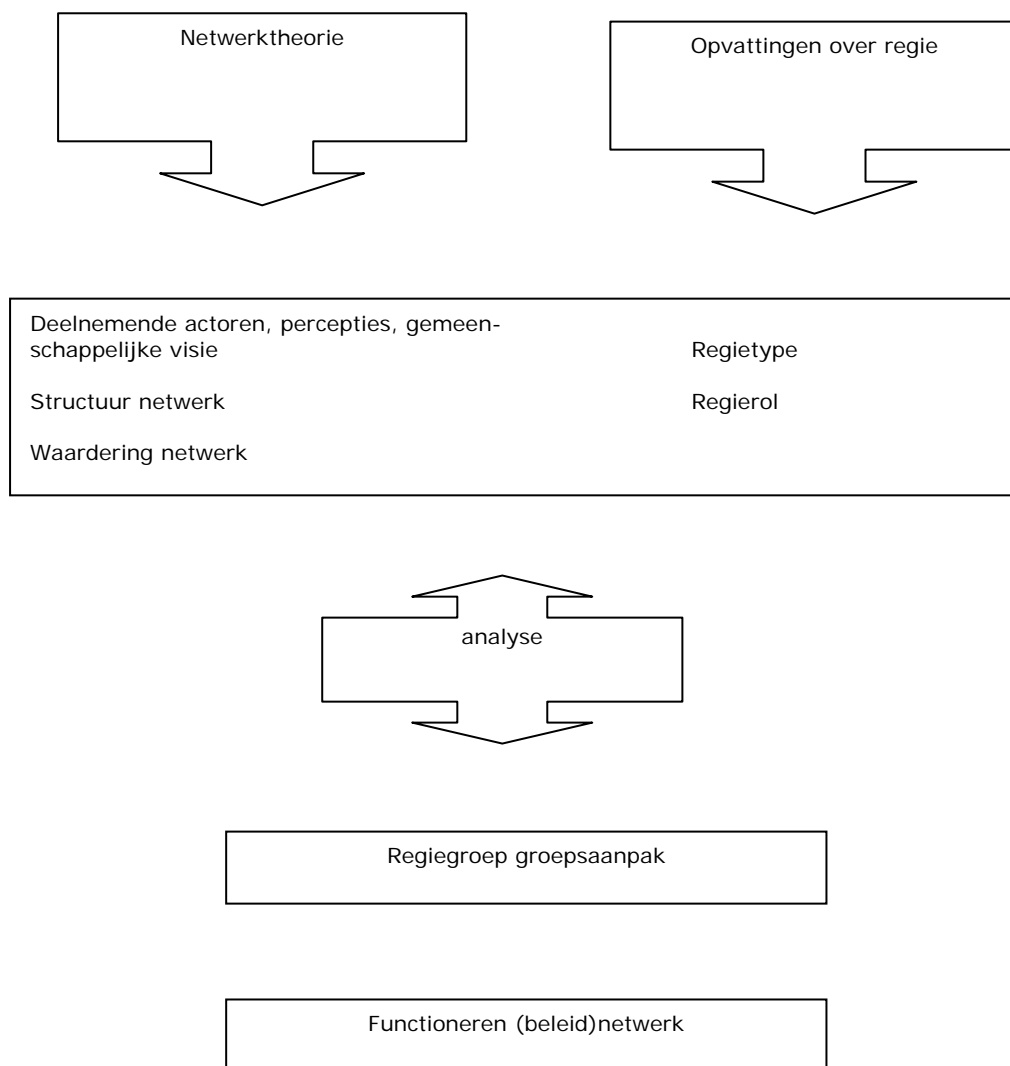
Daarnaast kunnen een aantal regietypen met de daarbij behorende componenten worden onderscheiden. Deze componenten zijn bepalend voor de uitvoering en functioneren van de regierol en worden eveneens als sturingsinstrumenten aangemerkt. Een ander belangrijk aspect is de mate van acceptatie van de gemeentelijke regierol door de overige partijen. Dit zal van invloed zijn op het functioneren van de gemeentelijke regisseur en het daarmee samenhangende beleid.

Analysemodel

In het analysemodel wordt weergegeven wat de samenstelling van het beleidsnetwerk is. Er wordt tevens inzichtelijk gemaakt welke actoren deelnemen binnen het netwerk. Hiermee worden eveneens de onderlinge verhoudingen en relaties zichtbaar.

De totstandkoming van de groepsaanpak wordt bekeken vanuit de netwerktheorie en de inzichten in de (deel)gemeentelijke regie. In het model welke hieronder is worden de elementen samengebracht hetgeen leidt tot de theoretische focus welke weergegeven wordt in het analysemodel.

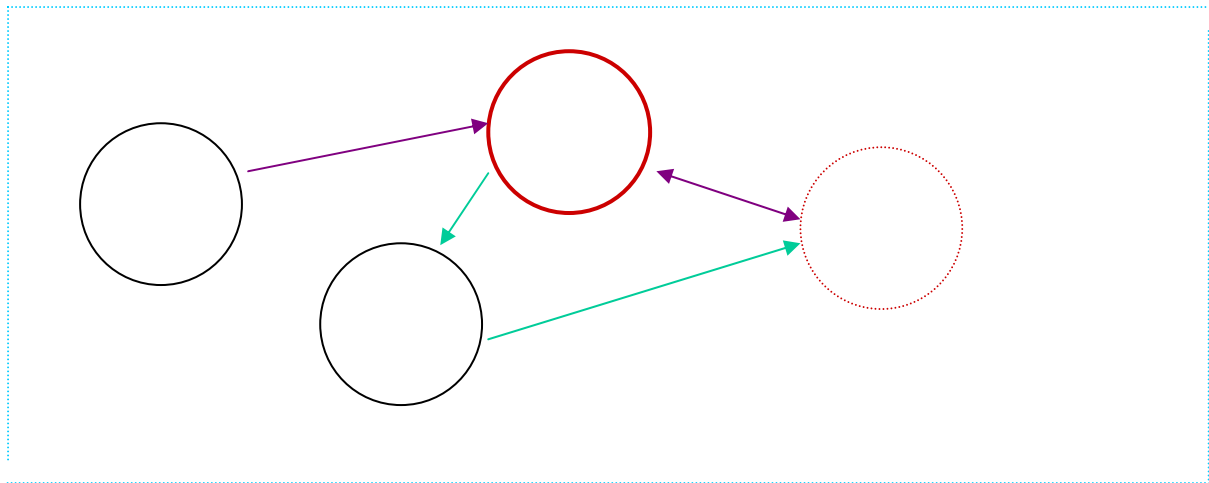
In onderstaand model wordt weergegeven welke elementen van deze geselecteerde theorieën leidend zijn voor dit onderzoek.



Dit model wordt als raamwerk beschouwd dat een koppeling vormt tussen de theorie en de bestuurlijke werkelijkheid.

In het analysemodel, welke gehanteerd wordt om naar de bestuurlijke werkelijkheid te kijken, wordt het beleidsnetwerk weergegeven. Binnen dit netwerk komt de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering tot stand. In dit model zullen door middel van figuren, lijnen en kleuren verhoudingen en relaties worden weergegeven.

Netwerk¹²



3.8 Centrale begrippen en operationalisering

Succes of falen?

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar succes- en faalfactoren. Wat bepaalt of een beleid al dan niet succesvol is?

Hoogerwerf en Herweijer (2003) stellen dat het al dan niet hebben van succes te maken heeft met het bereiken van gestelde doeleinden. Alle actoren hebben hun eigen beleidsdoeleinden. Hoogerwerf en Herweijer noemen een aantal factoren die bijdragen aan het succes of het falen van beleid. Als eerste stellen zij dat er sprake moet zijn voor draagvlak voor de samenwerking: er moet een "sense of urgency" zijn. De context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt is van belang voor het succes van deze samenwerking. Een tweede aspect dat benoemd wordt is het proces van samenwerking. Als belangrijke succesfactor wordt de aanwezigheid van een procesmanager, een soort regisseur, genoemd. Bovendien stellen de auteurs dat zowel aanwezige deskundigheid als interne coördinatie van belang zijn bij een succesvolle samenwerking. Tot slot stellen Hoogerwerf en Herweijer dat de beleidsinhoud een cruciale factor is. Zij stellen dat een succesfactor de mate is waarin afspraken in concrete termen zijn verwoord. En, hoewel het mogelijk is dat de samenwerking verschillende doelen omvat, is het van belang om te komen tot een gezamenlijke planvorming die uitmondt in heldere afspraken over de uitvoering waarop betrokken actoren elkaar kunnen aanspreken.

Voorwaarden voor succes

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid 2005* de volgende factoren weer die kunnen leiden tot succes:

Een belangrijke, eerste succesfactor voor het lokaal veiligheidsbeleid is de betrokkenheid van burgers. Bewoners willen op korte termijn concrete resultaten zien. Daarnaast is het van belang dat de gemeente duidelijk communiceert wat er wel en niet mogelijk is en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Niet in de laatste plaats is terugkoppeling over de met de burgers gemaakte afspraken van belang.

¹² Het analysemodel is ontleend aan een college van Dr. P.K. Marks

Een tweede succesfactor welke in het rapport wordt benoemd betreft een duidelijke ambtelijke en bestuurlijke aansturing. Sleutelbegrippen daarbij zijn: herkenning van de regierol door de gemeente, persoonlijke betrokkenheid van bestuurders en korte lijnen tussen de partners en de veiligheidscoördinator.

Belangrijke aspecten die hierbij een rol spelen:

- Alle deelnemende actoren dienen uit te gaan van een gemeenschappelijk beeld van de problematiek.
- Het is van belang om de mogelijkheden met betrekking tot financiële instrumenten te onderzoeken. Middels bijvoorbeeld een subsidie kan de betrokkenheid van de partners worden bevorderd.
- Leg de afspraken over samenwerking vast in convenanten.
- Zorg ervoor dat de werkgebieden van de veiligheidspartners op elkaar aansluiten en dat de vertegenwoordigers van de veiligheidspartners een mandaat van hun organisatie hebben om toezeggingen te doen.

De derde succesfactor dat de Algemene Rekenkamer benoemt betreft de continuïteit van het beleid en de borging van de behaalde resultaten.

Ten slotte is voor een succesvolle aanpak van het veiligheidsbeleid van belang dat alle partners de juiste verwachtingen ten aanzien van ieders rol in het geheel hebben.

Pröpper en Steenbeek (1999) stellen zes kernvoorwaarden voor interactief beleid:

1. openheid
2. duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participanten
3. meerwaarde van participatie
4. constructieve relatie tussen bestuur en participant(en)
5. geschikte problematiek
6. voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Pröpper en Steenbeek stellen dat als er aan een of meer van deze kernvoorwaarden niet is voldaan, wordt het proces belemmerd en kunnen de resultaten tegenvallen.

Aan het doel wat uiteindelijk bereikt dient te worden liggen doelformuleringen ten grondslag. Deze vormvoorwaarden worden aangegeven middels het SMART-acroniem (Blonk, 2000).

S: Specifiek: het doel moet zo concreet mogelijk geformuleerd zodat het niet voor meerdere uitleg vatbaar is.

M: Meetbaar: er moet duidelijkheid bestaan omtrent niet alleen het moment waarop gemeten kan worden of het doel daadwerkelijk gehaald is maar over de vraag op basis van welke criteria geconcludeerd wordt dat het beoogde resultaat bereikt is.

A: Acceptabel: haalbaarheid. Het doel moet inhoudelijk haalbaar zijn en het dient haalbaar te zijn uit het oogpunt van de aanwezigheid van middelen die voor dat doel ter beschikking worden gesteld.

R: Realiteitsgehalte: het doel dient realistisch en verantwoord te zijn. De doelstelling moet passen bij de organisatie die ermee belast is, maar moet eveneens goed passen bij hun omgeving. Deze eis richt zich op de consequenties van de doelen: zijn de effecten voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer als voor derden aanvaardbaar en nastrevenswaardig? Dus eigenlijk: het doel achter de doelen.

T: Tijdgebondenheid. De doelstelling dient aan te geven wanneer in de toekomst de gewenste situatie bereikt moet zijn.

Door doelen op een SMART-wijze te omschrijven vergroot men de kans aanzienlijk dat opdrachtgever en opdrachtnemer van elkaar weten wat over en weer van elkaar verwacht wordt. De kans op duidelijkheid kan verder nog vergroot worden door eveneens

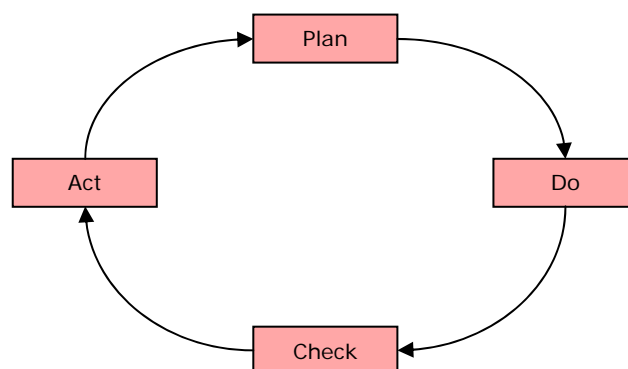
uit te spreken wat de doelen niet omvatten. Door af te bakenen welke resultaten niet onder de reikwijdte vallen van de geformuleerde doelen wordt nog meer duidelijkheid tussen de betrokken partijen gecreëerd. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat een van de partijen ten onrechte aanneemt dat het doel meer omvat dan de andere partij gelijktijdig heeft begrepen (Blonk, 2000).

Bij de aanpak van jeugdproblematiek is het meten van overlast lastig, zo niet onmogelijk. Met het omschrijven van doelen op SMART-wijze dient hier dan ook rekening mee gehouden te worden. Zo kan er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden in het meten op het niveau van output (beleidsprestaties) en het meten op het niveau van outcome (gevolgen van beleid).

De aanpak van overlastgevende jongeren kan beschouwd worden als een procesverandering. Middels deze procesverandering wordt een verandering van gedrag en werkwijze beoogt (Hardjono, 2001). Het is van belang dat er bij een procesverandering rekening wordt gehouden met de organisatiecultuur. Hardjono (2001) stelt dat er inzicht dient te zijn in de elementen van de organisatiecultuur en in het proces en het tempo van verandering. Bovendien, zo stelt Hardjono, moeten weerstanden tegen verandering kunnen worden ontdekt en moet hier adequaat mee worden omgegaan.

Bij veranderen gaat het om het hebben van inzicht in de elementen die de cultuur van de organisatie bepalen, en het effectief kunnen aansturen van veranderingsprocessen (bron: Hardjono, 2001)

Om het proces continue van feedback te voorzien met als doel het proces eventueel te verbeteren kan er gebruik worden gemaakt van de PDCA-cyclus, vernoemd naar statisticus Deming, en daarom ook wel Deming-cirkel genoemd. De Deming-cirkel geeft het principe weer van een continue verbetering en wordt gevormd door de facetten Plan-Do-Check-Act. Met dit principe wordt aangegeven dat voor het bereiken van doelstellingen een continue cyclus op gang moet worden gebracht van het plannen van acties, het ten uitvoer brengen van de geplande acties, het checken of de resultaten van de acties werkelijk zijn zoals was beoogd en het bijsturen of bijstellen van de uitvoering of plannen naar aanleiding van de checkresultaten.



Bron: Hardjono, 2001, Management van processen, p. 96

De gemeente Rotterdam hanteert de veiligheidsindex, welke jaarlijks wordt uitgebracht, als beleidsinstrument ten aanzien van het veiligheidsvraagstuk. De veiligheidsindex wordt voor verschillende doeleinden gebruikt. Allereerst wordt de index gebruikt om situaties te meten. De veiligheidssituatie op een bepaald moment wordt in kaart gebracht. Daarnaast wordt de index gebruikt om te analyseren door een vergelijking te maken met voorgaande jaren. Tot slot wordt de index als sturingsinstrument gebruikt. Er wordt hierbij informatie geleverd waarbij, indien noodzakelijk, het beleid bijgestuurd kan worden. In dit onderzoek zal de veiligheidsindex, mede vanwege zijn hoge mate van stabiliteit, als leidraad worden gebruikt om uitspraken te doen over het al dan niet succesvol zijn van beleid.

Hoofdstuk 4: De groepsaanpak op casusniveau: Deelgemeente Noord

4.1 Inleiding

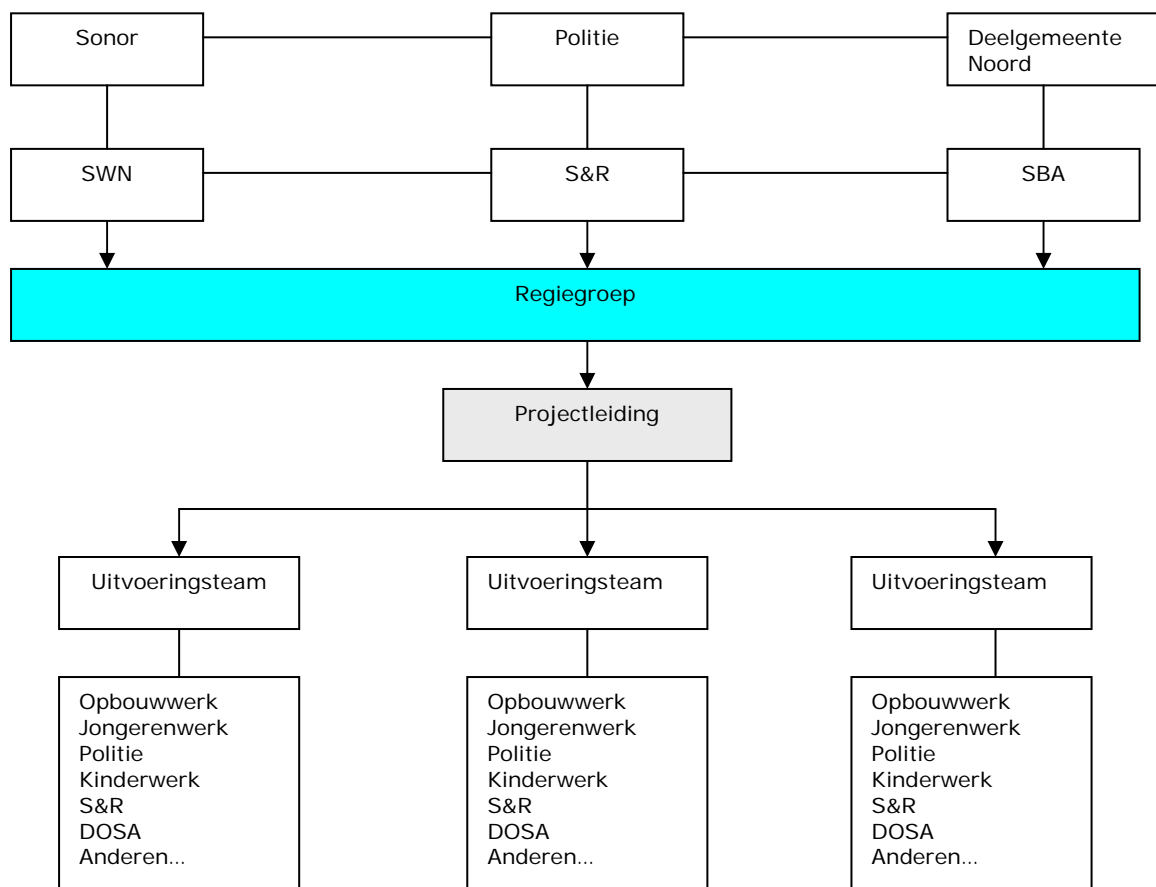
In dit hoofdstuk zal de analyse aan de hand van empirisch materiaal weergegeven worden. Er wordt gekeken naar de formele opbouw van de groepsaanpak en de opbouw in de praktijk.

4.2 Vormgeving

De deelgemeente Noord hanteert de visie dat de groepsaanpak een aanpak is met drie stromingen: preventief, curatief, repressief. De deelgemeente heeft tot doel de overlast van jongeren terug te dringen middels een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt het belang van een preventieve aanpak benadrukt door perspectief te bieden aan de jongeren, anderzijds worden repressieve maatregelen ingezet voor hen die zich misdragen. In de regiegroep zijn beide vormen van aanpak bij elkaar gekomen om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Deze aanpak kent een aantal doelstellingen, welke weergegeven zijn in het *Kaderdocument Regiegroep groepsaanpak*.

Als eerste doel wordt gesteld dat eind 2008 zeventig procent van de in kaart gebrachte groepen niet langer overlastgevend is. Als tweede doel wordt beoogd om het subjectieve gevoel van onveiligheid om te zetten in een sterkere participatie van de bewoners met de jongeren in de buurt en daarmee bij te dragen aan een prettige woonsituatie in de wijk.

In deelgemeente Noord is gekozen voor de volgende formele opbouw van de regiegroep:



Bron: Evaluatie Groepsaanpak Noord, 2007

In deze opbouw staat SONOR voor: Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam, één van de welzijnsorganisaties in Rotterdam. SONOR heeft als motto burgers zelf na te laten denken, initiatief te laten tonen en verantwoordelijkheid te laten nemen om een beter leefklimaat te creëren (www.sonor.nl).

SWN is eveneens een welzijnsorganisatie en staat voor Stichting Welzijn Noord.

S&R is de gemeentelijke dienst Sport en Recreatie en biedt burgers sport- en recreatiemogelijkheden.

SBA is de derde welzijnsorganisatie (Stichting Buurtwerk Alexander). Stichting Buurtwerk Alexander is een stichting voor sociaal cultureel werk in de Rotterdamse deelgemeentes Prins Alexander, Noord en Kralingen-Crooswijk. De organisatie exploiteert zowel wijk- en activiteitencentra alsook speeltuinen en jongerencentra.

4.3 Netwerk regiegroep Deelgemeente Noord

In onderstaand schema is niet alleen weergegeven welke actoren aan het netwerk deelnemen; hun belangen, percepties en strategieën zijn eveneens weergegeven. Opvallend is dat de politie zich enerzijds laat leiden door het stedelijk beleid, anderzijds de voortrekkersrol heeft op deelgemeentelijk niveau. Wat eveneens opvalt is dat SONOR enerzijds aanspraak wil maken op subsidie van de gemeente en anderzijds een afwachtende rol aanneemt.

<i>Actoren</i>	Deelgemeente	SONOR	Politie	SWN	SBA	S&R
Belangen	resultaat behalen	aanspraak maken op subsidie gemeente	conform stedelijk beleid	conform stedelijk beleid	conform stedelijk beleid	conform stedelijk beleid
Percepties	score veiligheidsindex	burgers stimuleren zelf verantwoordelijkheid te nemen, preventieve aanpak	repressieve aanpak	preventieve aanpak	preventieve aanpak	preventieve aanpak
Strategieën	regierol	afwachtend	voortrekkersrol	afwachtend	afwachtend	afwachtend

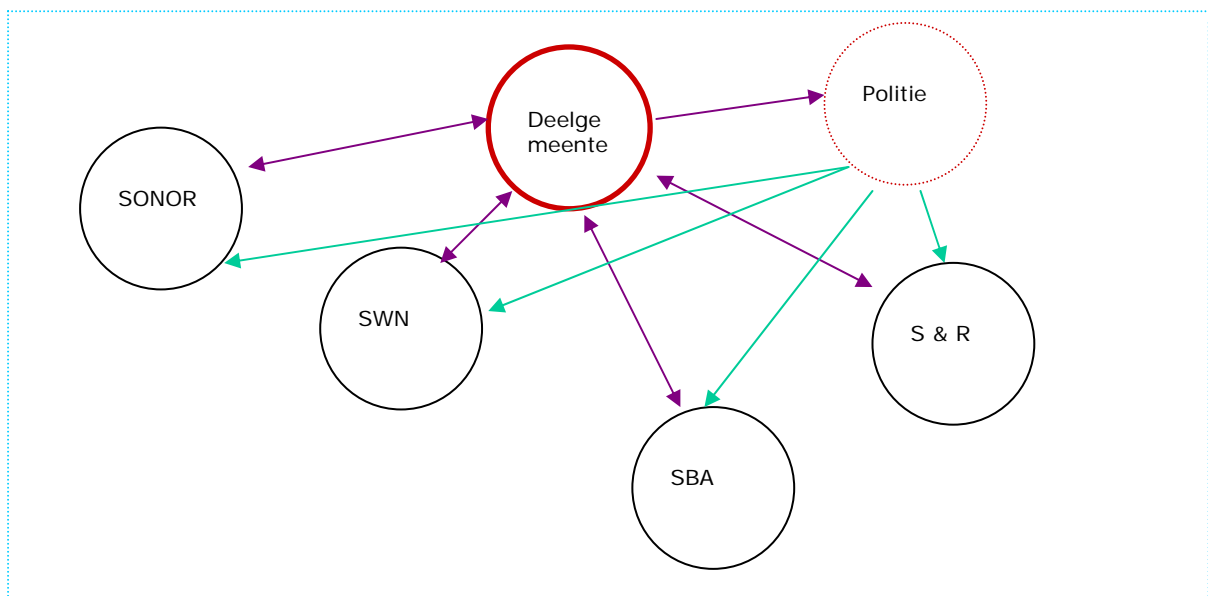
Afhankelijkheidsrelaties

In onderstaand schema is inzichtelijk gemaakt wat de afhankelijkheidsrelaties van de betrokken actoren zijn. Het valt hierbij op dat zowel S&R als de politie ten opzichte van de andere actoren nagenoeg onafhankelijk zijn. Wat eveneens opvalt is dat organisaties als SWN, SBA en S&R van elkaar onafhankelijk zijn. Juist als het gaat om een gezamenlijke aanpak ligt het in de lijn der verwachting dat dergelijke organisaties een afhankelijkheidsrelatie hebben.

Mate van afhankelijkheid	Deelgemeente	SONOR	Politie	SWN	SBA	S&R
Deelgemeente		wedzijdjs afhankelijk	onafhankelijk	wedzijdjs afhankelijk	wedzijdjs afhankelijk	wedzijdjs afhankelijk
SONOR	wedzijdjs afhankelijk		onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk
Politie	eenzijdig afhankelijk	eenzijdig afhankelijk		eenzijdig afhankelijk	eenzijdig afhankelijk	eenzijdig afhankelijk
SWN	wedzijdjs afhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk		onafhankelijk	onafhankelijk
SBA	wedzijdjs afhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk		onafhankelijk
S&R	wedzijdjs afhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	

Analysemodel

Onderstaande analysemodel geeft de zowel de samenstelling alsook de onderlinge relaties en verhoudingen weer. De blauw gekleurde lijn geeft de arena weer. De rode lijn geeft de regie weer waarbij de dikte van de lijn bepaalt wie de meeste regie heeft. De paarse pijl geeft de mate van afhankelijkheid weer en de groene pijl de mate van onafhankelijkheid.



4.3.1 Structuur beleidsnetwerk

De formele opbouw, zoals in bovenstaand schema is weergegeven, wordt niet geheel gevolgd. Buiten de genoemde actoren zijn ook andere actoren, zoals woningbouwverenigingen, DOSA en het OM betrokken. Dit scheidt verwarring als het gaat

om de rol, de taken en de verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn van iedere deelnemende organisatie meerdere vertegenwoordigers aanwezig. Dit levert bijeenkomsten op met veel (verschillende) actoren. Door de grote hoeveelheid van deelnemende actoren wordt een dergelijke bijeenkomst door respondenten als minder constructief ervaren.

De Bruin, ten Heuvelhof en in 't Veld (1995) geven aan dat een netwerk dynamisch is en elementen van onvoorspelbaarheid bevat. Het aantal actoren kan in de loop van het besluitvormingsproces veranderen. In de regiegroep wordt het aantal actoren uitgebreid, zonder na te gaan of de aanwezigheid van de actoren relevant is.

Gesteld kan worden dat de empirische structuur van het netwerk deels aansluit bij de formele regels van de regiegroep. Er zijn echter ook een paar informele regels waar te nemen. Een van deze informele regels is het construeren van een nieuwe vergadervorm, waarbij zowel op tactisch als op strategisch niveau actoren van de deelgemeente en de politie bij elkaar komen om beleidslijnen uit te zetten. Een andere informele regel is dat diverse organisaties tijdens de regiegroep zich laten vertegenwoordigen door anderen uit die organisatie die minder mandaat en bevoegdheden hebben. Hierdoor kunnen er geen beslissingen op het juiste niveau genomen worden. Respondenten geven aan dat er hierdoor stroperigheid ontstaat welke irritaties oplevert.

4.3.2 Waardering en perceptie van het netwerk

Uit zowel de observaties als de interviews is gebleken dat betrokken actoren de samenwerking binnen het netwerk als zeer wisselend ervaren. Zoals de ene actor het netwerk als prima omschrijft, omschrijft de andere actor de samenwerking als kwetsbaar. Door weer andere actoren worden spanningen binnen het netwerk omschreven, welke een negatieve invloed hebben op de samenwerking. Deze spanningen hebben enerzijds te maken met de gevraagde of vereiste capaciteitstoedeling van betrokken partners. Een van de partners, de politie, geeft aan dat er een te groot beroep wordt gedaan op de capaciteit waardoor andere prioriteiten in de knel komen. Bovendien heerst bij de politie het gevoel dat andere partijen, met name de welzijnsorganisaties, achter blijven als het gaat om gevraagde inzet. Anderzijds wordt er gesproken over een zogenaamde "pikorde", waarmee bedoeld wordt dat iedere deelnemer zijn of haar eigen organisatie als belangrijkste beschouwt in plaats van te spreken van een gezamenlijk probleem. Gesteld kan worden dat op tactisch niveau geen sense of urgency aanwezig is (Hoogerwerf en Herweijer, 2003).

Hoewel de waardering van de regiegroep als wisselend wordt ervaren, zijn deelnemende actoren het wel eens over het gegeven dat op uitvoeringsniveau de samenwerking goed verloopt.

Een factor die eveneens invloed heeft op de waardering van het netwerk is het bestaan van verschillen in referentiekader en verwachtingspatroon. Daar waar de politie van mening is dat bepaalde jongeren slechts nog aan te pakken zijn middels repressie, zijn welzijnsorganisaties van mening dat ze nog op het rechte pad gebracht kunnen worden door inzet van hun organisatie. Hierbij speelt het uitwisselen in informatie een rol: de politie beschikt over gegevens met betrekking tot criminele activiteiten en stelt op basis van die gegevens haar verwachtingspatroon. Welzijnsorganisaties beschikken echter niet over deze gegevens en zijn niet in staat hun verwachtingspatroon bij te stellen. Informatievoorziening is dus een essentiële factor om te komen tot een sluitende aanpak. De politie doet veelvuldig, soms terecht, een beroep op de privacywetgeving. Hierdoor is er sprake van een hindermacht (Koppenjan&Klijn, 2004).

4.4 Uitvoering van de regierol

De regie wordt door de projectleider regiegroep van de deelgemeente gevoerd. De projectleider brengt professionals bij elkaar om te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak. In de regiegroep worden inzet- en prestatieafspraken gemaakt en hiervan is de projectleider zowel de aanjager als de bewaker. De projectleider staat onder druk van de politiek; de jaarlijkse veiligheidsindex zal aantonen of het gevoerde beleid resultaat heeft gehad. Interessant is hierbij de vraag wie daadwerkelijk de regie heeft. Om tot een positief resultaat te komen zal veel inzet op korte termijn effectief zijn. Bovendien geldt als succesfactor resultaten die snel geboekt zijn hetgeen zichtbaar is voor de burger (Algemene Rekenkamer, 2005). Door de nadruk te leggen op een repressieve aanpak worden snelle resultaten bewerkstelligd.

Opmerkelijk is dan ook dat de projectleider aangegeven heeft de veiligheidsindex niet te willen gebruiken als meetinstrument. De Directie Veilig wil daarentegen de veiligheidsindex wel gebruiken als meetinstrument. Hierbij wordt als argument aangegeven dat "de stad" (lees: gemeente Rotterdam) de index wel als meetinstrument gebruikt.

Gesteld kan worden dat de daadwerkelijke regie gevoerd wordt door de politiek. De rol van de deelgemeente moet gezien worden als de gebiedsregisseur voor haar grondgebied en niet als ketenregisseur in het sociale domein (Berenschot, 2002).

Zoals in hoofdstuk twee aan de orde kwam voert de stadsmarinier binnen dit model eveneens regie. De stadsmarinier beschikt over mandaat van het college, doorzettingsmacht, een medewerker die zich specifiek met jeugd bezig houdt en financiële middelen om de aanpak tot uitvoering te brengen. Deze elementen zorgen ervoor dat de stadsmarinier zijn eigen doel kan nastreven, namelijk het verbeteren van de score van de veiligheidsindex. De stadsmarinier kan beschouwd worden als eigenaar van het probleem en kan samenwerking tussen instellingen afdwingen door politieke en publieke druk op te voeren. Hiermee bezit de stadsmarinier realisatiemacht (Koppenjan & Klijn, 2004).

4.4.1 Regietype

Uit de reeds eerder beschreven regietypen van Pröpper+Partners (2004) kwam naar voren dat er sprake is van vier regietypes: beheersingsgerichte regisseur, uitvoeringsgerichte regisseur, visionaire regisseur en faciliterende regisseur.

De faciliterende regisseur heeft als kenmerk dat hij noch beschikt over een eigen script, noch over doorzettingsmacht. De projectleider groepsaanpak stimuleert en ondersteunt de partners en legt zich toe op het faciliteren van samenwerking tussen andere partijen. Het script dat gevolgd dient te worden is stedelijk opgelegd door het Vijfjarenactieprogramma.

De stadsmarinier voert weliswaar niet de formele regie; in het empirisch onderzoek kwam naar voren dat hij regie voert. De stadsmarinier kan beschouwd worden als een beheersingsgerichte regisseur: hij bepaald enerzijds het beleidskader, anderzijds beschikt hij over doorzettingsmacht.

4.4.2 Regiecomponenten

Diverse componenten kenmerken de uitvoering van de regierol van de projectleider. Deze componenten betreffen niet alleen de projectleider, maar ook de stadsmarinier. Het betreft regiecomponenten die tevens worden aangemerkt als sturingsinstrumenten. Pröpper+Partners (2004) benoemen vier regiecomponenten: overzicht over de situatie,

verantwoording afleggen over het geheel, uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen, organiseren van samenwerking.

Overzicht over de situatie

Deelnemende actoren leveren periodiek relevante informatie aan de projectleider. Doordat de projectleider een politieachtergrond heeft weet hij precies welke informatie beschikbaar zou moeten zijn. Hierin wil de projectleider af en toe in doorslaan en vraagt meer dan noodzakelijk is, hetgeen ertoe leidt dat met name de politie zich terughoudend opstelt als het gaat om te leveren informatie (er is sprake van een zekere hindermacht). Ondanks bovenstaande is de deelgemeente in staat een goed overzicht van de overlastsituatie binnen haar gebied te genereren.

Verantwoording afleggen over het geheel

Met het *Kaderdocument Groepsaanpak* is een aanzet gegeven om verantwoording af te leggen. In het Kaderdocument Groepsaanpak wordt niet alleen weergegeven wat de doelstelling van de aanpak is, er wordt eveneens weergegeven wat de inzetafspraken en prestatieafspraken zijn. Deze doelstellingen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd (Blonk, 2000). Met het formuleren van de stand van zaken wordt verantwoording afgelegd aan het bestuur.

Zoals in het theoretisch kader naar voren kwam is een netwerk gebaseerd op horizontale verhoudingen (Castells, 1996). Er zijn ook interne verticale verhoudingen te benoemen. Door het afleggen van interne verantwoording in de verticale lijn is er sprake van invloed op het netwerk.

Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten

De projectleider betreft niet alleen relevante partijen bij de groepsaanpak, maar spreekt ze ook aan op hun taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast kan de projectleider gezien worden als schakel tussen de uitvoeringspraktijk enerzijds en de tactische en strategische omgeving anderzijds. Het type procesmanagement dat hier gehanteerd wordt is game management (Koppenjan & Klijn, 2004).

De stadsmarinier houdt toezicht op de voortgang van het proces en stuurt, waar nodig, bij.

Organiseren van samenwerking

Ondanks verschillende belangen en percepties van de professionals slaagt de deelgemeente erin betrokken actoren bij elkaar te brengen en uitvoering te geven aan het gemeenschappelijke doel. Hierbij wordt er niet alleen gecoached, gemotiveerd, maar ook succes zichtbaar gemaakt. Indien nodig is de regisseur streng, spreekt actoren aan op gemaakte afspraken en spreekt teleurstellingen uit. Hierbij wordt de methodiek niet alleen doorontwikkeld, maar ook zuiver gehouden.

4.4.3 Acceptatie regierol door actoren

Door actoren wordt aangegeven de regierol van de deelgemeente te accepteren. In de praktijk lijkt deelname aan de regiegroep en dus de acceptatie van de regierol niet vanzelfsprekend. De deelgemeente heeft financiële middelen en beschikt hiermee in zekere zin over capaciteit bij deelnemende instellingen als welzijnswerk en sport en recreatie. Hiermee kan de deelgemeente sturing geven door te verwijzen naar de relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer die de deelgemeente met hen onderhoudt. Deze

actoren zijn in zekere zin afhankelijk van de deelgemeente. Zowel de politie als het Openbaar Ministerie kennen deze afhankelijkheidsrelatie niet.

4.5 Knelpunten binnen de regiegroep

Door deelnemende actoren wordt een aantal knelpunten aangegeven. Deze knelpunten hebben enerzijds betrekking op de structuur van de vergaderingen, anderzijds op transparantie, informatie en referentiekader. Daarnaast wordt als knelpunt aangegeven dat niet alle relevante actoren bij de groepsaanpak betrokken zijn.

Structuur vergaderingen

Omdat er zowel een breed als een smal overleg wordt gevoerd is er sprake van onduidelijkheid met betrekking tot elkaars taken en bevoegdheden. Om toch helderheid te creëren zoeken actoren elkaar buiten de regiegroep op. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er niet meer uitgegaan wordt van een integrale gedachte, maar dat iedere actor zelf bepaalt welke aanpak gehanteerd wordt, afhankelijk van de belangen van de eigen, interne organisatie. Koppenjan en Klijn (2004) spreken van een strategische onzekerheid.

Tijdens de overlegvormen is er enerzijds veel ruimte voor discussie, maar omdat deze ruimte zo groot is en afbakening ontbreekt dreigen discussies te verzanden in één op één gesprekken waar andere actoren geen deel van (kunnen) uitmaken. Een element wat hiermee samenhangt is het grote aantal deelnemers dat aanwezig is tijdens de overlegvormen. Door met veel actoren tegelijkertijd een overleg te hebben is het van belang om te beperken tot de kern waar alle partners belang bij hebben. Deze kern wordt wel eens vergeten waardoor er teveel wordt ingegaan op individuele belangen. Een netwerk kent een dynamisch en onvoorspelbaar karakter en het aantal actoren kan in de loop van het besluitvormingsproces veranderen, zo stellen de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld (1995). In deze regiegroep neemt het aantal actoren toe en wordt er niet gekeken naar de relevantie van de actoren. Hierdoor verliest de aanpak zijn gemeenschappelijkheid.

Transparantie

Als het gaat om de inzet kan zowel de politie als het Openbaar Ministerie duidelijk aangeven wat, wanneer, waar en met welk resultaat deze inzet is. Welzijnsorganisaties als SWN en SONOR kunnen geen inzicht geven in hun geleverde inzet. Binnen beide organisaties is er sprake van onvoldoende transparantie wat betreft inzet en resultaten, hetgeen beschouwd kan worden als een vorm van hindermacht (Koppenjan & Klijn, 2004).

Een bijzonder gegeven, temeer omdat de (deel)gemeente beide organisaties subsidieert en er kennelijk op geen enkele wijze sprake is van enige dwang en drang.

Informatie

De groepsaanpak wordt aangestuurd volgens de bottom-up filosofie, hetgeen inhoudt dat problemen, ideeën en kansen vanuit het operationele niveau worden voorgelegd aan het tactische en strategische niveau. De projectleider groepsaanpak staat in nauw contact met alle partijen en dient ervoor te zorgen dat de lijn bottom-up naar behoren werkt. Sommige actoren gaven aan op deze stijl van sturing kritiek te hebben. De bottom-up filosofie kan alleen werken als betrokken actoren van de regiegroep vanuit hun organisatie voldoende bottom-up worden geïnformeerd over de resultaten, voortgang en knelpunten.

Referentiekader

Doordat zowel actoren die aan de preventieve kant van het probleem werken als actoren die aan de repressieve kant van het probleem werken bij elkaar zijn gebracht komen de verschillen in referentiekader tot uiting. Door, tijdens de overlegvormen, te accepteren dat de preventieve actoren in letterlijke zin tegenover de repressieve actoren plaatsnemen, wordt het gevoel van verschil bevestigd hetgeen tot uiting komt in de gevoerde discussies.

Ontbrekende actoren

Ondanks dat de regiegroep uit veel, misschien wel teveel actoren bestaat wordt door diverse actoren aangegeven dat de regiegroep niet als compleet ervaren wordt. Uit de in kaart gebrachte groepen jongeren blijkt dat veel jongeren regelmatig spijbelen. Om dergelijk gedrag aan te pakken zou de leerplichtambtenaar invloed uit kunnen oefenen. Daarbij dienen scholen betrokken te worden omdat zij de verantwoording hebben voor hun leerlingen en derhalve erop aangesproken kunnen worden door de (deel)gemeente. Dit zou tevens aansluiten op het doel dat deelgemeente Noord heeft gesteld: *“het pedagogisch beleid versterken door opvoeding vanuit thuis, straat en school meer met elkaar verbinden”*(Kaderdocument groepsaankpak, 2008).

4.6 Resultaten

Uit de veiligheidsindex van 2008 is gebleken dat het cijfer van deelgemeente Noord gestegen is van 6,3 naar 7,1, hetgeen inhoudt dat het veiliger geworden is (Veiligheidsindex 2008, gemeente Rotterdam).

4.7 Samenvattend beeld

Bij alle geïnterviewde actoren is kennis van de essentie van de aanpak aanwezig. Wat door de geïnterviewden niet wordt herkend zijn de kwantitatieve doelstellingen. Binnen de actoren van de regiegroep is er sprake van gemeenschappelijkheid van de doelstelling en aanpak. Deze samenwerking wordt af en toe op de proef gesteld door verschillen in referenties. De groepsaankpak is een aanpak met drie stromingen. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor repressie zijn anders in vorm en aansturing dan de organisaties die gericht zijn op preventie en curatie. De kracht van samenwerking van deze stromingen is vertrouwen in en ruimte voor verschillende stijlen en aanpak. Hierin zou door de regiehouder meer in mogen geïnvesteerd.

Zowel uit interviews als uit observaties is gebleken dat het ontbreekt aan doorzettingsmacht. Er wordt veel informatie verzameld, plannen gemaakt, maar de uitvoering en de follow-up ontbreken. Daarnaast is niet duidelijk wie de prioritering bepaalt. Het lijkt erop dat actoren op hun eigen manier prioriteren, gebaseerd op de eigen, interne organisatie en niet in het belang van de gezamenlijke problematiek.

Hoofdstuk 5: De groepsaanpak op casusniveau: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk

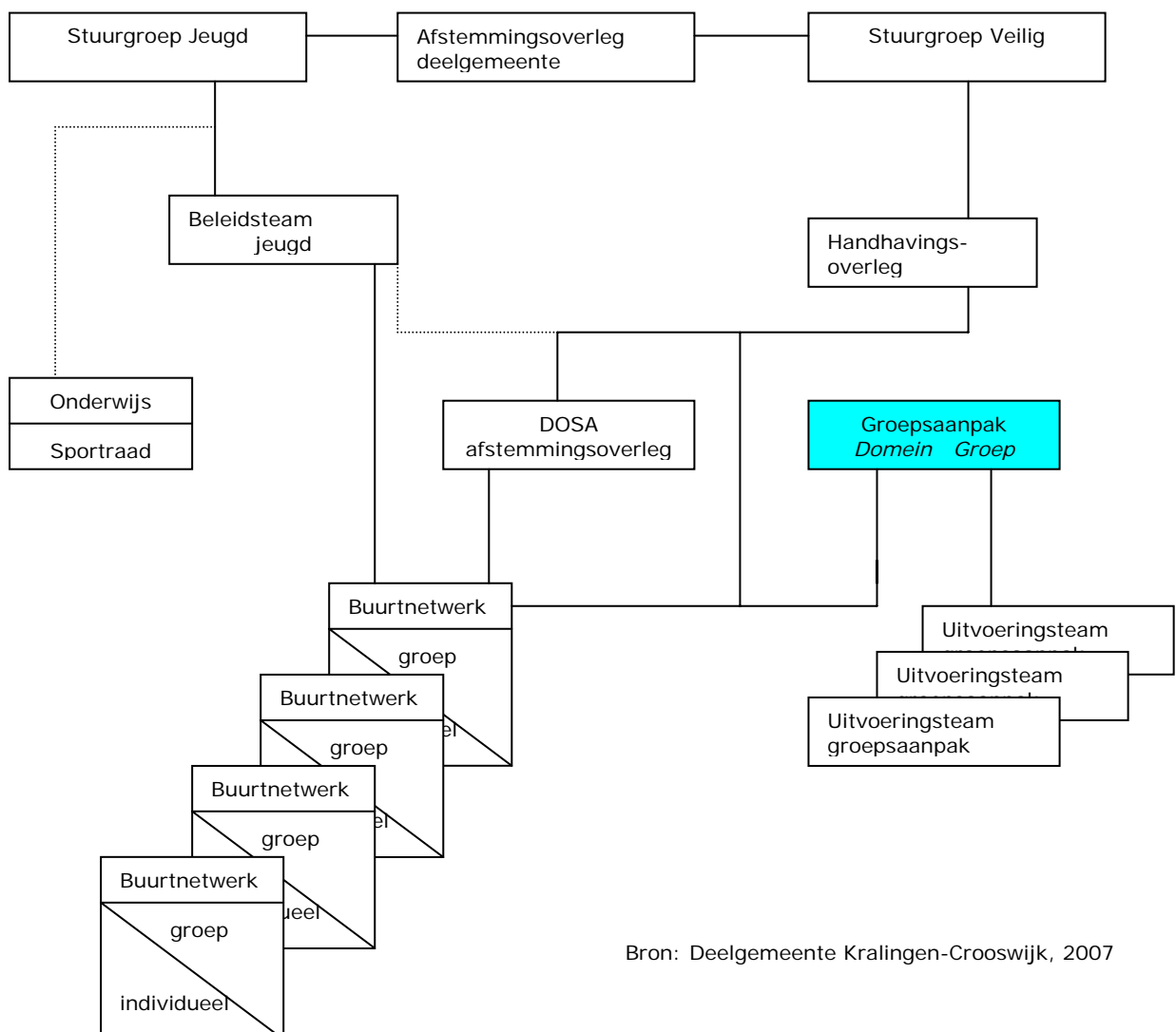
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de analyse aan de hand van empirisch materiaal weergegeven. Er wordt hierbij gekeken naar de formele opbouw van de groepsaanpak en de opbouw in de praktijk.

5.2 Vormgeving

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft gekozen voor een structuur die enigszins afwijkt van de structuur zoals eerder weergegeven is en welke is vastgesteld door de gemeente Rotterdam. Deelgemeente Kralingen-Crooswijk laat, met betrekking tot de aanpak jeugd, eveneens een tweesporenbeleid zien. Enerzijds is er de preventieve aanpak, uitgevoerd door jongerenwerk, opbouwwerk, maatschappelijk werk etc., anderzijds de repressieve aanpak, uitgevoerd door de politie. In de structuur van het jeugdbeleid worden deze twee vormen van aanpak gescheiden.

De structuur van het jeugdbeleid ziet er als volgt uit:



Bron: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2007

De doorgetrokken lijnen geven aan naar welk overleg een knelpunt kan worden opgeschaald, de onderbroken lijnen geven aan dat er informatie uitgewisseld wordt, zonder dat er sprake is van een hiërarchische relatie. De groepsaanpak gaat uit van een "opschalingsmodel". Dit houdt in dat in eerste instantie problemen rond groepen in de buurtnetwerken worden behandeld en opgelost. Pas wanneer het buurtnetwerk dat niet meer aan kan, volgt "opschaling" naar de projectleider groepsaanpak.

Als doelstelling stelt deelgemeente Kralingen-Crooswijk dat er eind 2009 300 jongeren uit de overlastsfeer zijn gehaald (bron: P. Wiekenkamp).

5.3 Netwerk regiegroep deelgemeente Kralingen-Crooswijk

De regiegroep Groepsaanpak bestaat op dit moment uit één persoon: de projectleider groepsaanpak. Deze projectleider is parttime interim aangesteld en heeft de opdracht gekregen om structuur te geven aan de groepsaanpak waarbij deze structuur parallel dient te lopen aan de plannen van de gemeente Rotterdam. Bovenstaand schema geeft weer dat deze structuur niet parallel loopt met de structuur van de gemeente Rotterdam.

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk kent op dit moment geen stadsmarinier. Als reden wordt door de respondenten enerzijds het politieke argument aangevoerd dat conform de veiligheidsindex de deelgemeente een veilige wijk is en dus een stadsmarinier niet nodig is. Aan de andere kant wordt aangegeven dat er geen draagvlak binnen de deelgemeente is en er wordt zelfs gesproken dat het vertrek van de vorige stadsmarinier te maken had met een "slangenkuil" in de deelgemeente.

De projectleider ziet zijn rol als stadsmarinier in die zin dat hij de regie voert en verantwoording schuldig is aan het dagelijkse bestuur.

5.3.1 Betrokken actoren, doelen, middelen en verhoudingen

Ondanks dat de regiegroep uit één persoon bestaat en er eigenlijk niet gesproken kan worden van betrokken actoren binnen deze groep acht ik het van belang om relevante actoren, hun doelen en hun middelen te benoemen. Wellicht geeft inzage in relevante actoren een beeld over de structuur en verhoudingen waarmee er binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt gewerkt.

Zoals uit bovenstaand schema op te merken is kent deelgemeente Kralingen-Crooswijk op strategisch niveau twee vormen van stuurgroepen: de stuurgroep jeugd en de stuurgroep veilig. Beide stuurgroepen werken strikt gescheiden, evenals de aanpak op tactisch en operationeel niveau.

Deze scheiding is zelfs in de werkwijze waarneembaar: in het handhavingsoverleg wordt, met betrekking tot de aanpak van jeugdoverlast, gebruik gemaakt van de Beke-methodiek, in het beleidsteam maakt men gebruik van de Montfoortmethodiek.¹³ De projectleider heeft de opdracht gekregen om verschillen uit beide methoden samen te voegen in een analyse. Hierdoor krijgt deelgemeente Kralingen-Crooswijk een eigen methode, welke afwijkt van de methode zoals op gemeenteniveau is afgesproken.

De actoren die bij de groepsaanpak betrokken zijn de deelgemeente, welzijnsorganisaties, politie en de projectleider. In onderstaand schema zijn hun belangen, percepties en strategieën weergegeven. Opmerkelijk is dat de projectleider een grotere regierol heeft dan de deelgemeente. Een ander opvallend aspect is dat de deelgemeente en de projectleider verschillende strategieën hebben. Evenals in

¹³ De door Bureau Van Montfoort ontwikkelde methodiek richt zich op de elementen in het leven van de jeugdige die hebben bijgedragen aan zijn delictgedrag, de zogenoemde criminogene factoren (bron: Nieuwsbrief Jeugdzorg, nr. 22, juni 2006).

deelgemeente Noord laat de politie zich leiden door het stedelijk beleid maar heeft op deelgemeentelijk niveau de voortrekkersrol.

Actoren	deelgemeente	Welzijnsorganisaties	Politie	Projectleider
Belangen	behalen van resultaat	conform stedelijk beleid	conform stedelijk beleid	behalen van resultaat
Percepties	score veiligheidsindex	preventieve aanpak	repressieve aanpak	werkgelegenheid
Strategieën	regierol	afwachtend	voortrekkersrol	regierol, meer dan de deelgemeente

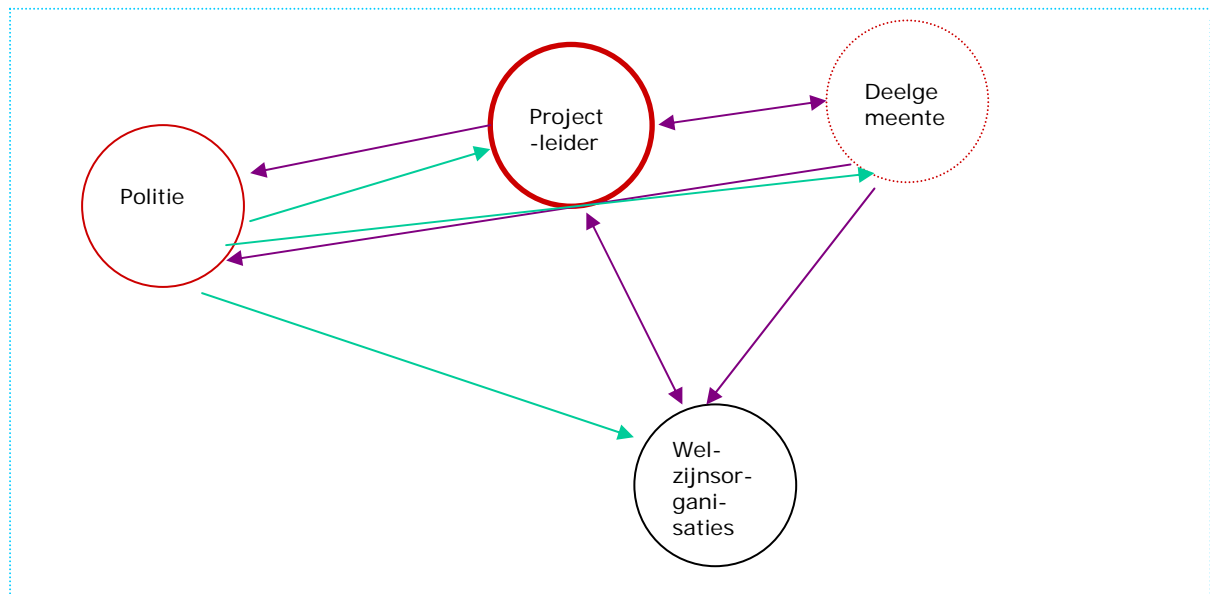
Afhankelijkheidsrelaties

In onderstaand schema wordt inzichtelijk gemaakt wat de afhankelijkheidsrelaties van de betrokken actoren zijn. Het valt op dat de politie een onafhankelijke rol heeft. Daarnaast valt op dat de deelgemeente wel een bepaalde afhankelijkheid heeft van de politie, maar de projectleider niet. Hiermee lijkt bevestigd te worden dat de projectleider en de deelgemeente verschillende strategieën hebben.

Mate van afhankelijkheid	deelgemeente	Welzijnsorganisaties	Politie	Projectleider
deelgemeente		wederzijdse afhankelijkheid	onafhankelijkheid	wederzijdse afhankelijkheid
Welzijnsorganisaties	wederzijdse afhankelijkheid		onafhankelijkheid	wederzijdse afhankelijkheid
Politie	eenzijdige afhankelijkheid	onafhankelijkheid		onafhankelijkheid
Projectleider	wederzijdse afhankelijkheid	wederzijdse afhankelijkheid	onafhankelijkheid	

Analysemodel

Onderstaande analysemodel geeft de zowel de samenstelling alsook de onderlinge relaties en verhoudingen weer. De blauw gekleurde lijn geeft de arena weer. De rode lijn geeft de regie weer waarbij de dikte van de lijn bepaalt wie de meeste regie heeft. De paarse pijl geeft de mate van afhankelijkheid weer en de groene pijl de mate van onafhankelijkheid.



5.3.2 Structuur beleidsnetwerk

In de formele opbouw zoals in bovenstaand schema is weergegeven wordt de samenstelling van de regiegroep niet vermeld. De regiegroep bestaat momenteel uit een actor: de projectleider.

Omdat de projectleider partners nodig heeft bij het doen slagen van de groepsaanpak zal hij op zoek moeten gaan naar relevante actoren. Er dient een netwerk te worden gevormd waarbij er sprake is van relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich formeren rondom een specifiek thema: jeugdproblematiek (Koppenjan en Klijn, 2004). Binnen de deelgemeente zijn dat beleidsmedewerkers en wijkregisseurs, buiten de gemeente zijn dat actoren als politie, DOSA en welzijnsorganisaties. Hiermee wordt afgeweken van de formele opbouw.

5.3.3 Waardering en perceptie van het netwerk

Door de strikte scheiding van enerzijds de repressieve aanpak en anderzijds de preventieve aanpak is, gebleken uit interviews, bij de beleidsmedewerkers onderling veel weerstand tegen de groepsaanpak. Door de respondenten wordt aangegeven dat deze weerstand enerzijds voortkomt uit de beperkte beschikbaarheid van de projectleider waardoor er teveel ruimte ontstaat om eigen invloed uit te oefenen, anderzijds komt weerstand voort uit verschillende visies die de beleidsmedewerkers hebben.

Actoren die werkzaam zijn buiten de deelgemeente uiten eveneens kritiek op de huidige structuur. Zo blijkt uit gehouden interviews dat er sprake is van onduidelijkheid met betrekking tot de groepsaanpak: er zijn geen doelstellingen geformuleerd. Deelnemende actoren zijn bezig zijn met het behalen van hun eigen doelstellingen. Ieder gevoel van gemeenschappelijkheid ontbreekt en er is geen sprake van een sense of urgency, zoals Hoogerwerf en Herweijer (2003) beschreven hebben.

Zowel actoren binnen de deelgemeente als actoren buiten de deelgemeente hebben aangegeven dat er onderling een gevoel van wantrouwen bestaat. Dit gevoel wordt versterkt doordat dezelfde actoren deelnemen in verschillende overlegvormen, op

verschillende niveaus. Hierbij wordt de indruk gewekt dat actoren *shopgedrag* gaan vertonen om eigen gestelde doelen te bereiken. Het deelnemen aan verschillende overlegvormen op verschillend niveau wordt mogelijk gemaakt doordat deelname aan overlegvormen niet structureel is en evenmin gebonden is aan functie. Zowel de deelgemeente als de projectleider maken gebruik van realisatiemacht (Koppenjan en Klijn, 2004) om het probleem op de politieke agenda te krijgen.

5.4 Uitvoering van de regierol

De uitvoering van de regierol met betrekking tot de groepsaankpak ligt formeel bij de deelgemeente. Uit interviews is gebleken dat beleidsmedewerkers binnen de deelgemeente handelen vanuit de eigen referentiekader. Bovendien is er geen sprake van een goede afstemming onderling. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen de formele regie en de regie in de praktijk. In de praktijk lijkt het alsof de regie door de projectleider wordt gevoerd. Hij is weliswaar aangesteld als procesmanager, maar vervult zijn rol niet.

De regie in de praktijk wordt volgens de respondenten bepaald door de informatiepositie van de externe actoren. Met name de welzijnsorganisaties leveren geen of onvoldoende informatie waardoor er weinig beslissingen genomen kunnen worden op het gebied van preventie. Er is sprake van hindermacht (Koppenjan en Klijn, 2004): het beleidsproces wordt gehinderd door de beleidsuitvoering te hinderen. De politie daarentegen beschikt over voldoende informatie, zowel met betrekking tot de in kaart gebrachte groepen volgens de Beke-methodiek alsook de prioritering van de aanpak ervan. Hierdoor wordt de feitelijke regie gevoerd door de politie.

Als voorbeeld hiervan wordt door de respondenten de Koeweidegroep genoemd. De Koeweidegroep is een groep die zich verplaatst hetgeen lastig is om grip op te hebben. De deelgemeente wil deze groep prioriteren omdat het politieke druk oplevert. De politie is van mening dat deze groep niet het meeste overlast veroorzaakt en onderbouwt dit met cijfermateriaal. Het gevolg is dat de Koeweidegroep niet meer geprioriteerd wordt als het gaat om de aanpak ervan. De aanpak richt zich met name op het repressieve karakter waardoor er sprake is van resultaten op korte termijn.

5.4.1 Regietype

Uit de reeds eerder beschreven regietypen van Pröpper+Partners (2004) kwam naar voren dat er sprake is van vier regietypes: beheersingsgerichte regisseur, uitvoeringsgerichte regisseur, visionaire regisseur en faciliterende regisseur.

De deelgemeente kan beschouwd worden als een faciliterende regisseur: de deelgemeente heeft geen eigen script en het ontbreekt aan doorzettingsmacht.

De politie kan beschouwd worden als beheersingsgerichte regisseur. De politie bepaalt in feite de prioritering, de doelstelling, de inzet van middelen en de tijdfasering. Door de sterke informatiepositie heeft de politie doorzettingsmacht om haar eigen koers ook daadwerkelijk binnen het beleidsnetwerk te kunnen varen.

5.4.2 Regiecomponenten

Diverse componenten kenmerken de uitvoering van de regierol van de projectleider. Het betreft regiecomponenten die tevens worden aangemerkt als sturingsinstrumenten. Pröpper+Partners (2004) benoemen vier regiecomponenten: overzicht over de situatie, verantwoording afleggen over het geheel, uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen, organiseren van samenwerking.

Overzicht over de situatie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de projectleider groepsaankpak geen overzicht heeft van heersende problematiek. Enerzijds wordt door de respondenten aangegeven dat dit te maken heeft met de beperkte beschikbaarheid van de projectleider, anderzijds wordt aangegeven dat er over de aanpak van de projectleider verdeeldheid heerst. Een derde factor die eveneens een rol speelt is de verdeeldheid in de aanpak van de jeugdproblematiek, hetgeen tot uiting komt in het hanteren van verschillende methodieken. Het lijkt alsof er sprake is van een soort wanhoopsoffensief door alle jeugdproblematiek aan te willen pakken. Kijkend naar de problematiek kan gesteld worden dat de jeugdproblematiek in deelgemeente Kralingen-Crooswijk niet groter of moeilijker is aan te pakken dan in andere deelgemeenten. Tot slot spelen de onderlinge betrekkingen binnen de deelgemeente een rol. De verhouding tussen het apparaat en het bestuur en de interne discussies eisen veel aandacht op van ambtenaren en het bestuur, wat ten koste gaat van de oriëntatie op de jeugdproblematiek.

Verantwoording afleggen over het geheel

De projectleider heeft aangegeven dat hij verantwoording schuldig is aan het bestuur. Met betrekking tot de groepsaankpak zijn geen doelstellingen bepaald en er zijn geen prestatie-indicatoren afgesproken (Blonk, 2000). Evenmin is er sprake van een evaluatiemoment waarin doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van betrokken actoren aan de orde wordt gesteld. Op welke wijze er verantwoording wordt afgelegd aan het bestuur is onduidelijk.

Uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen

Kenmerk van regievoering is dat het alleen mogelijk is op basis van een duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden (ministerie van BZK, 2006). Bij het ontbreken van deze elementen weten partners niet waar ze aan toe zijn en wat zij van de regiehouder mogen verwachten. Bovendien moet de regisseur beschikken over voldoende politiek-bestuurlijk mandaat. Binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk ontbreken visie, doelstellingen en gezamenlijkheid. Door geen eenduidig beleid te voeren ontstaat verkokering en is er geen sprake van een integraal beleid. Er is evenmin sprake van een ketenbenadering (Boekhoorn & Speller, 2004), dan wel van een netwerkbenadering (Klijn & van Twist, 2000).

Daarnaast is er sprake van onvoldoende helderheid met betrekking tot de positionering van actoren. Actoren nemen deel aan overlegvormen om invloed uit te oefenen zonder dat daarvoor een structuur is. Door een heldere en consequente positionering van de deelgemeente kan het beleidsnetwerk inschatten wat de opstelling van de deelgemeente zal zijn. Dit element ontbreekt echter.

Organiseren van samenwerking

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk staat, net als andere deelgemeenten, onder druk van het stadsbestuur en daarmee ook onder druk van het landelijk beleid. De deelgemeente heeft de ambitie om te komen tot een gezamenlijke aanpak en wil dit doen door twee visies aan elkaar te koppelen. Hiermee wordt beoogd te komen tot een verbinding en versterking van de huidige ontwikkelingen binnen het jeugdbeleid. Deze visies lopen echter zo uiteen dat actoren niet samen willen werken. Er is op geen enkele wijze sprake van een wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting rond de aanpak van het maatschappelijk probleem (Lips, Bekkers & Zuurmond, 2005). Het is aan de deelgemeente en in het bijzonder aan de projectleider om te zorgen tot enige vorm van

gezamenlijkheid. Door het ontbreken van structuur, visie, afstemming en regie is er ruimte voor het varen van eigen koers van betrokken actoren.

5.4.3 Acceptatie regierol door actoren

De regierol zoals deze in de praktijk wordt uitgevoerd door de politie wordt door deelnemende actoren geaccepteerd. De deelgemeente accepteert deze regierol omdat er wordt ingezet op repressie, hetgeen resultaten op korte termijn oplevert. Het belang van het behalen van een positief resultaat op de veiligheidsindex speelt hierbij een rol. De welzijnsorganisaties accepteren de regierol van de politie omdat ze op deze manier geen verantwoording hoeven af te leggen over hun activiteiten. De politie is immers geen subsidieverstrekker van de welzijnsorganisaties en heeft derhalve geen bevoegdheid om targets te formuleren en actoren erop aan te spreken.

De regierol van de politie wordt echter door de politie zelf in mindere mate geaccepteerd. Dit heeft enerzijds te maken met de discussie betreffende kerntaken van de politie, anderzijds met het gegeven dat de politie erg veel capaciteit kwijt is die wellicht door andere actoren ingevuld had kunnen en moeten worden. De politie is in haar regierol gedwongen door druk van de gemeente en niet in de laatste plaats door de burgemeester zelf, die in deelgemeente Kralingen-Crooswijk woont.

5.5 Knelpunten binnen de regiegroep

Zoals in bovenstaande naar voren kwam is een aantal knelpunten te benoemen.

Gezamenlijkheid

Bij de aanpak van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk gaat het om samenwerking, afstemming en motivering van betrokken actoren (ministerie van BZK, 2006). Het is hierbij van belang dat deelnemende partijen zelf de gezamenlijkheid voelen met betrekking tot de oplossing van het probleem. Binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk ontbreekt iedere vorm van gezamenlijkheid.

Regisseur

Om te komen tot een gezamenlijke aanpak is een regisseur nodig die de actoren kan verleiden en indien nodig over doorzettingsmacht beschikt (Pröpper+Partners, 2004). Beide componenten ontbreken eveneens bij de aanpak. De projectleider is weliswaar aangesteld om regie te voeren, maar de benodigde elementen als invloed en macht ontbreken. Hierdoor is er slechts sprake van een regisseur op papier.

Regie & Doelstellingen

Het beleid wordt niet effectief uitgevoerd omdat zowel de interne regie alsook de bestuurlijke regie ontbreken. Er is evenmin sprake van een proces dat continue voorzien wordt van feedback (Hardjono, 2001). Daarnaast ontbreken doelstellingen waardoor actoren niet gebonden worden aan het naleven van deze doelstelling.

Informatievoorziening

Door het gevoel van wantrouwen dat is ontstaan zijn deelnemende actoren erg terughoudend met het verstrekken van informatie. Er is sprake van hindermacht (Koppenjan en Klijn, 2004). Bovendien zijn niet alle actoren in staat inzichtelijk te maken

wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn, noch wat hun inzet is geweest en wat het opgeleverd heeft. Relevante beslissingen worden dan ook op operationeel niveau in plaats van op tactisch en strategisch niveau genomen.

5.6 Resultaten

Uit bovenstaande is op te maken dat het gehanteerde beleid tot verminderde resultaten zou leiden. Uit de Veiligheidsindex van 2008 is gebleken dat het cijfer van deelgemeente Kralingen-Crooswijk gestegen is van 7,1 naar 7,4, hetgeen inhoudt dat het veiliger geworden is (Veiligheidsindex 2008, gemeente Rotterdam).

5.7 Samenvattend beeld

Binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk is een start gemaakt met de invulling van de aanpak van jeugdproblematiek zoals de gemeente Rotterdam heeft geformuleerd. Echter, deze invulling wijkt zo sterk af van de oorspronkelijke opzet dat gesteld kan worden dat de deelgemeente een eigen koers vaart. Door de vele onduidelijkheden die er zijn met betrekking tot doelstellingen, structuur en aanpak van het probleem wordt bewerkstelligd dat actoren die erbij betrokken zouden moeten zijn eveneens hun eigen koers varen.

Hoofdstuk 6: Overeenkomsten en verschillen

De aanpak van jeugdproblematiek in deelgemeente Noord en deelgemeente Kralingen-Crooswijk kent zowel overeenkomsten als verschillen.

6.1 Overeenkomsten

In beide deelgemeenten is het beleid gericht op de aanpak van groepen jeugd die hinderlijk, overlastgevend of crimineel zijn. Met betrekking tot deze groepsaankpak is bij beide deelgemeenten een projectleider groepsaankpak aangesteld.

Deze projectleider geeft in beide deelgemeenten veel onduidelijkheid met betrekking tot de regierol en door het ontbreken van doorzettingsmacht is er (te) veel ruimte voor de actoren om een eigen koers te gaan varen.

Er zijn, zowel in deelgemeenten Noord alsook in deelgemeente Kralingen-Crooswijk, op onvoldoende wijze doelstellingen geformuleerd en als deze zijn geformuleerd zijn ze te weinig SMART-geformuleerd. Eveneens ontbreken prestatie-afspraken, waardoor intern belang de voorkeur geniet boven het gezamenlijke belang.

Met betrekking tot de resultaten welke weergegeven zijn in de Veiligheidsindex 2008 laten beide deelgemeenten zien in hun cijfer gestegen te zijn. Het lijkt erop dat het gevoerde beleid in beide deelgemeenten een positieve invloed heeft op de veiligheid.

6.2 Verschillen

Met betrekking tot de uitgangspunten van het beleid zijn er verschillen te benoemen. Deelgemeente Noord heeft als primair doel gesteld de overlast te verminderen. Hiervoor wordt met name de repressieve aanpak gebruikt, welke als voordeel heeft snel resultaat te tonen. Dit resultaat komt tot uiting in de Veiligheidsindex van 2008, waarin weergegeven is dat de score in 2007 ten opzichte van 2006 fors is gestegen.

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk stelt echter in haar visie uit te gaan van een preventieve aanpak. Door onvoldoende inzicht in taken en verantwoordelijkheden van actoren wordt de aanpak met name door de politie uitgevoerd. Deze aanpak is repressief. Daarnaast hanteert deelgemeente Noord alleen de methode van Beke; deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert in sommige gevallen de methode van Beke, in andere de methode van Montfoort. Door de verschillen in gestelde doelen zijn er eveneens verschillende arena's ontstaan en verschillende strategieën ontwikkeld om deze doelen te realiseren (Koppenjan & Klijn, 2004). Anders gezegd: er is sprake van verschillende netwerken waardoor er verschillende regels ontstaan. Hierdoor ontstaat verschil in de kwaliteit van de oplossing (Groenewoud & Kist, 2007).

De invulling van de rol van de projectleider is in beide deelgemeenten verschillend. Waar de projectleider van deelgemeente Noord relevante actoren bij elkaar brengt is de projectleider van deelgemeente Kralingen-Crooswijk geheel op solistische wijze bezig. En waar bij de regiegroep van deelgemeente Noord wellicht teveel actoren aanwezig zijn, ontbreken bij de regiegroep Kralingen-Crooswijk alle actoren. Hierdoor is er geen sprake van een min of meer stabiel patroon en kan er niet gesproken worden van een netwerk zoals Klijn en Van Twist (2000) hebben omschreven.

In beide deelgemeenten wordt de regie niet gevoerd door de projectleider, maar door de stadsmarinier in deelgemeenten Noord en de politie in deelgemeente Kralingen-Crooswijk. Daar waar zowel de projectleider van deelgemeente Noord als deelgemeente Kralingen-Crooswijk een faciliterende rol hebben, wordt de daadwerkelijke regierol beheersingsgericht uitgevoerd.

Binnen deelgemeente Noord is er onderlinge afstemming en sprake van een gezamenlijke visie richting de actoren. Zowel onderlinge afstemming als eenduidigheid is niet aan de orde binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk. Sterker gesteld: binnen deelgemeente

Kralingen-Crooswijk is er op geen enkele wijze sprake van een gezamenlijk belang. Er is geen sprake van een "sense of urgency" hetgeen door Hoogerwerf en Herweijer (2003) omschreven wordt als een belangrijke factor voor het succes of falen van beleid.

Bovenstaande verschillen zijn te verklaren door de deelname van verschillende actoren die verschillende middelen tot hun beschikking hebben om macht uit te oefenen om het proces te stimuleren of juist te frustreren (koppenjan & Klijn, 2004).

Daarnaast levert afstemming in activiteiten (deelgemeente Noord) een meerwaarde op ten opzichte van een geïsoleerde, solistische aanpak van organisaties (deelgemeente Kralingen-Crooswijk), zo stelt Boekhoorn (2004).

Ondanks bovenstaande verschillen hebben beide deelgemeenten op de veiligheidsindex een positief resultaat behaald. Kennelijk geeft de uitvoering van een repressieve aanpak en het varen van een eigen koers van betrokken actoren een positief resultaat en is de invloed van de regiegroep nauwelijks waarneembaar. Er is geen sprake van een procesverandering zoals Hardjono (2001) heeft omschreven.

Hoofdstuk 7: Conclusies & aanbevelingen

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke factoren zijn van invloed op het functioneren van het netwerk voor de aanpak van jeugdproblematiek op deelgemeenteniveau in Rotterdam?

Deze centrale vraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Hoe zit het netwerk in elkaar?
2. Hoe functioneert het netwerk en welke problemen doen zich voor?
3. Zijn er verschillen aan te geven tussen de netwerken?
4. Zijn eventuele verschillen te verklaren vanuit bestuurskundige theorieën?

Om tot beantwoording van deze vragen te komen heb ik een vergelijkend casuonderzoek gedaan in de deelgemeenten Noord en Kralingen-Crooswijk van de gemeente Rotterdam. In dit hoofdstuk zullen eerst een aantal conclusies worden getrokken. Vervolgens zullen op basis van eerder in dit onderzoek genoemde theoretische kaders, opmerkingen van respondenten en mijn eigen observaties aanbevelingen worden gedaan voor verbetering van de in de praktijk geconstateerde situatie.

Sinds vele jaren wordt in Rotterdam een actief veiligheidsbeleid gevoerd. Een van de speerpunten in dit veiligheidsbeleid is de aanpak van jeugdproblematiek. Voor de aanpak van deze problematiek is de methodiek groepsaankpak ingezet. Deze methodiek kan beschouwd worden als een integrale aanpak hetgeen ertoe moet leiden dat Rotterdam veiliger en leefbaarder wordt.

De uitvoering van de groepsaankpak is onderzocht aan de hand van een aantal theorieën die betrekking hebben op de aanpak. De netwerktheorie (Koppenjan & Klijn, 2004, Lips, Bekkers en Zuurmand, 2005, Groenewoud & Kist, 2007, Klijn en van Twist, 2000, Bruin, ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002, de Bruijn, Kickert, Koppenjan, 1993) is hierbij gebruikt omdat er sprake is van actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak.

Binnen de netwerktheorie wordt gesproken van regie. Om inzicht te krijgen in de gevoerde regie is gebruik gemaakt van theorieën van Pröpper+Partners (2004) en Berenschot (2002). Om helderheid te krijgen in de bestuurlijke werkelijkheid worden relevante elementen samengevoegd in een analysemodel.

Het is noodzakelijk om inzicht te hebben in de formele opbouw en de werking van de groepsaankpak in de twee onderzochte deelgemeenten. Door de formele opbouw te vergelijken met de empirische werkelijkheid kunnen uitspraken worden gedaan over het functioneren ervan.

7.1 Conclusies

Gemeentelijk niveau

Zowel de vormgeving als de uitvoering van het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid vindt plaats in een complex bestuurlijk-organisatorisch bestel. Op het terrein van het wijkveiligheidsbeleid zijn vele verschillende actoren actief, zowel bestuurlijk en ambtelijk alsook maatschappelijk. Bovendien zijn deze actoren zowel op gemeentelijk niveau als op deelgemeentelijk niveau actief. Tussen deze actoren bestaan relaties, bijvoorbeeld gezag-macht, opdrachtgever-opdrachtnemer, regie en samenwerking en financieel. Actoren beschikken over instrumenten om hun doelen te realiseren, echter het ene

instrument is krachtiger als het andere instrument. Besluitvorming kan bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van wet- en regelgeving, hiërarchische positie, subsidieverlening of het aangaan van afspraken.

Er is sprake van een spanning tussen enerzijds het gemeentelijk beleid, waarbij het accent ligt op uniformering van werkwijzen en anderzijds de uitwerking door deelgemeenten in termen van maatwerk naar de eigen specifieke situatie.

Gesteld kan worden dat er sprake is van een gemeenschappelijk kader dat, ongeacht de specifieke beleidsinhoud per deelgemeente, gelegenheid biedt tot vergelijking.

Bij de met betrekking tot de aanpak van jeugdproblematiek in kaart gebrachte maatregelen en prestatieafspraken ligt het accent op inzet en minder op resultaat.

Doelen zijn niet SMART (Blonk, 2000) geformuleerd. Tevens ontbreken heldere prestatieafspraken waardoor het moeilijk te beoordelen is in hoeverre afspraken zijn nagekomen. De verantwoording vindt vaak in meer algemene en kwalitatieve termen plaats.

Deelgemeentelijk niveau

Het deelgemeentelijk veiligheidsbeleid is ingebed in een beleid dat zich richt op leefbaarheid en herstructurering van wijken en of buurten. De wijkveiligheidsactieplannen kunnen hierbij beschouwd worden als een centraal element in het gevoerde wijkveiligheidsbeleid. De formulering van het primaire doel van de aanpak van jeugdproblematiek laat in het licht van de SMART-criteria (Blonk, 2000) tekortkomingen zien. Zowel binnen deelgemeente Noord als binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk is van een samenvattend inzicht in de mate van realisatie van prestatie-afspraken geen sprake.

Gesteld kan worden dat in de formulering van maatregelen en prestatie-afspraken verbeteringen aan te brengen zijn. In beide deelgemeenten blijkt het niet eenvoudig te zijn om maatregelen adequaat uit te werken in prestatie-afspraken. Er bestaan duidelijke verschillen tussen deelgemeente Noord en deelgemeente Kralingen-Crooswijk in de visie op en de invulling van de regierol bij de opzet en de uitvoering van de aanpak van jeugdproblematiek. Deze verschillen variëren van samenwerken en stimuleren enerzijds tot het aansturen en verplichten anderzijds. Het succes van de uitvoering van de aanpak hangt in belangrijke mate af van het vermogen van betrokken actoren om doelen om te zetten in concrete maatregelen en prestatie-afspraken en deze daarna ook uit te voeren. Beide onderzochte deelgemeenten blijken in wisselende mate in staat hun rol als opdrachtgever naar deelnemende actoren effectief in te vullen. Actoren laten hierbij onderling verschillen zien in hun vermogen om zich in hun eigen beleid en handelen receptief en klantgericht op te stellen richting de deelgemeente. Hierbij is soms sprake van hindermacht (Klijn & Koppenjan, 2004).

De politie wordt als een belangrijke partner gezien. Zij heeft haar eigen systematiek van planvorming die als maatgevend voor de inzet kan worden beschouwd. Er vindt wel overleg en afstemming plaats met de beide deelgemeenten.

In deelgemeente Noord is een stadsmarinier aangesteld. Deze heeft onder andere als doel gesteld de score op de veiligheidsindex te verbeteren. De wijkscore op de veiligheidsindex wordt beschouwd als de graadmeter voor het succes van de geleverde inspanningen van de stadsmarinier. Anders gesteld: de veiligheidsindex wordt beschouwd als sturingsinstrument.

De rapportage van het dagelijks bestuur over de uitvoering van de aanpak van jeugdproblematiek kan als fragmentarisch worden beschouwd. In deze rapportage wordt niet helder weergegeven wat het beeld is van de voortgang van maatregelen en prestatie-afspraken. In deze rapportages wordt meer gesproken over de stand van zaken en minder over de voornemens en de gemaakte afspraken. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de planning en controlcyclus (Hardjono, 2001).

Regie

In de gehanteerde netwerkbenadering wordt verondersteld dat een afstemming in de activiteiten een meerwaarde oplevert ten opzichte van de geïsoleerde, solistische aanpak van organisaties (Boekhoorn, 2004). Hierbij schuilt de toegevoegde waarde in de definiëring van een gemeenschappelijk belang door actoren, waarbij uitgegaan wordt van een win-win-situatie en waarbij ieders autonomie behouden blijft.

Bij deze aanpak is deelgemeentelijke regie essentieel. Het is een taak van het deelgemeentebestuur om betrokkenheid van actoren te stimuleren. De deelgemeente (projectleider groepsaanpak) dient niet alleen te zorgen voor de aanwezigheid van de lokale veiligheidsanalyse, maar ook voor de coördinatie van de integrale aanpak van de jeugdproblematiek. Dit vereist dat de neuzen van de deelgemeentelijke afdelingen in dezelfde richting staan en dat externe actoren worden gemobiliseerd en gemotiveerd tot samenwerking. Uit onderzoek is gebleken dat binnen deelgemeente Kralingen-Crooswijk geen sprake is van bestuurlijk draagvlak (BZK, 2006). Er is geen duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden ontbreken waardoor deelgemeentelijke regie ontbreekt. Een ander onderdeel van de regierol is het maken en vastleggen van afspraken over de prestaties die deelnemende actoren zullen leveren. Dit geldt eveneens voor het opstellen van een evaluatieonderzoek. Een evaluatie moet hierbij niet alleen gezien worden als een sluitstuk en afronding van de aanpak, maar ook als startpunt van een nieuwe en betere aanpak. Door het ontbreken van doorzettingsmacht (Pröpper+Partners, 2004) worden er geen subsidievoorwaarden aan partners gesteld. Hierdoor krijgen actoren te veel ruimte hun eigen invulling aan het beleid te geven.

De regiefunctie dient te leiden tot een betere operationele uitwerking van het lokale veiligheidsbeleid in heldere en meetbare afspraken (Algemene Rekenkamer, 2005). Als het beleid op operationeel niveau concreter is geformuleerd kunnen de afspraken met actoren scherper worden geformuleerd en wel volgens de al eerder genoemde SMART-criteria. In beide deelgemeenten is gebleken dat sturen op outcomes op organisatieniveau niet goed mogelijk is omdat meer dan een organisatie verantwoordelijk is voor de aanpak van jeugdproblematiek. Sturen op outcomes is op individueel niveau wel mogelijk door het bespreekbaar maken van de individuele prestaties. Dit gebeurt echter onvoldoende.

Omdat er bij beide deelgemeenten onduidelijkheid bestaat over de regierol beschikken beide deelgemeenten over onvoldoende kennis, capaciteit en doorzettingsmacht.

In beide deelgemeenten is waar te nemen dat het thema jeugdproblematiek versnipperd ondergebracht is binnen de organisatie. Hoewel in beide deelgemeenten een aanjager is aangesteld in de vorm van een projectleider is dit niet voldoende om de gemeente haar regisseursrol te laten vervullen. Er is sprake van een sterke gerichtheid op "het systeem" en er is sprake van verkokering van de veiligheidstaak.

Veiligheidsindex

Hoewel de veiligheidsindex gebruikt wordt als sturingsinstrument is dit niet terecht. De veiligheidsindex biedt weliswaar veel informatie over de verschillende aspecten van veiligheid en leefbaarheid, maar geeft geen conclusies over het gevoerde beleid in evaluatieve zin. Het meten van veiligheidsverbeteringen zegt nog niets over de oorzaak en gevolg van deze verbeteringen. Ondanks dat het aannemelijk is dat de gestelde doelen bereikt worden ten gevolgen van het gevoerde beleid, is dit nog niet aangetoond (Algemene Rekenkamer, 2005).

Zolang het beleid echter zelf onvoldoende specifiek is in de te leveren prestaties en de te bereiken effecten, kan er geen adequate proces- of effectevaluatie worden opgesteld en zal de (deel)gemeente de veiligheidsindex als sturingsinstrument gebruiken.

Succes- en faalfactoren

Zowel bij het beleid van deelgemeente Noord als bij het beleid van deelgemeente Kralingen-Crooswijk zijn een aantal succes- en faalfactoren te benoemen. Een eerste succesfactor is de betrokkenheid van burgers door snel resultaten te boeken (Algemene Rekenkamer, 2005). In beide deelgemeenten wordt met name repressief opgetreden waardoor voor de burger resultaten zichtbaar zijn. Hierdoor wordt op korte termijn een positief resultaat geboekt, hetgeen tot uiting is gekomen in de veiligheidsindex. Daarnaast is het van belang dat er sprake is van een duidelijke ambtelijke en bestuurlijke aansturing (Algemene Rekenkamer, 2005). Door de inzet van de stadsmarinier in deelgemeente Noord is deze aansturing aanwezig; in deelgemeente Kralingen-Crooswijk ontbreekt iedere vorm van ambtelijke en bestuurlijke aansturing.

Een andere factor die van belang is voor het al dan niet succesvol zijn van beleid is continuïteit van het beleid en de borging van de behaalde resultaten. Als middel kan hiervoor de PDCA-cyclus (Hardjono, 2001) worden gebruikt. De projectleider groepsaankpak in deelgemeente Kralingen-Crooswijk is parttime interim aangesteld, hetgeen impliceert dat zijn taak als regisseur van bepaalde duur is. Hierdoor komt de continuïteit van het beleid onder druk te staan. In beide deelgemeenten wordt door repressief optreden weliswaar op korte termijn resultaten geboekt; van borging van resultaten op langere termijn is echter geen sprake.

Hoogerwerf en Herweijer (2003) stellen dat er draagvlak moet zijn voor de samenwerking. Binnen deelgemeente Noord is er sprake van draagvlak voor samenwerking, hoewel dit meer op operationeel niveau dan op tactisch niveau tot uiting komt. Deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert verschillende methodieken waardoor het draagvlak voor een gemeenschappelijke aanpak ontbreekt.

Centrale onderzoeksvraag

Welke factoren zijn van invloed op het functioneren van het netwerk voor de aanpak van jeugdproblematiek op deelgemeenteniveau in Rotterdam?

De aanpak van jeugdproblematiek bestaat uit een bundeling van krachten, middelen en samenwerking tussen actoren. Door een eenduidige visie wordt deze aanpak gestimuleerd. De aanpak zou maatwerk moeten leveren aan de lokale problematiek, maar wordt belemmerd door het ontbreken van regie, het helder formuleren van een doelstelling en het opstellen van prestatiecontracten.

7.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen kunnen beschouwd worden als aangrijpingspunten ter verbetering van de aanpak van jeugdproblematiek.

De regierol van de deelgemeente dient te worden versterkt

De formele regierol in beide deelgemeenten is faciliterende. Om te voorkomen dat de projectleider een speelbal van andere partners wordt dient de projectleider een beheersingsgerichte regie te voeren (Pröpfer+Partners, 2004). Hierdoor is de projectleider (deelgemeente) in grote mate in staat zelf de probleemdefinitie, doelbepaling, middelenkeuze en tijdsfasering te bepalen. Bovendien kan de deelgemeente, door middel van doorzettingmacht, haar eigen script binnen het beleidsnetwerk navolging laten krijgen. De gemeente dient een rol te spelen in het geven van doorzettingmacht door bijvoorbeeld budget beschikbaar te stellen of juridische

bevoegdheden te verlenen. Door bovendien aan geld voorwaarden te verbinden kan de projectleider ook "doorzetten" waar hij dat nodig acht.

De regierol kan eveneens worden versterkt door zelf eigenaar van het probleem te worden (Berenschot, 2002). Hierdoor kan de projectleider diverse rollen aannemen waardoor zowel de politieke als de maatschappelijke aandacht vergroot kan worden. Door zowel de politieke druk als de publieke druk op te voeren kan de projectleider samenwerking tussen actoren afdwingen. Het is van belang dat de regisseur beschikt over voldoende politiek-bestuurlijk mandaat en korte lijnen heeft naar de top van het bestuur en het management.

Gezamenlijke visie

Het hebben van een heldere, duidelijke visie op het probleem en de oplossing ervan is onontbeerlijk. Alleen dan is regievoering mogelijk. De projectleider dient deze visie te vertalen in een politiek-bestuurlijke en ambtelijke prioriteitenstelling. Hierbij is het creëren van draagvlak bij het bestuur en actoren essentieel. Om draagvlak te krijgen en te behouden is het van belang dat de deelgemeente samen met deelnemende actoren een beleidskoers opstelt: welke groepen worden aangepakt en welke prioriteiten worden hierin gelegd. Daarnaast dient het gemeenschappelijk belang overeen te komen met de deelbelangen van de betrokken actoren. Bovendien dienen mogelijke strijdige deelbelangen benoemd te worden om tot een eenduidig beleid te komen (doelvervlechting). Daarnaast dient de samenwerking als langdurig verbeterproces beschouwd te worden waarbij kansen gezien en benut worden. De beide deelgemeenten dienen het ingezette beleid en de genomen maatregelen voldoende tijd te geven om effect te sorteren.

Geformuleerde doelen dienen strakker uitgewerkt te worden in concrete maatregelen en heldere prestatie-afspraken

Op korte termijn is weliswaar winst geboekt, op lange termijn dienen resultaten op een geavanceerde manier geconsolideerd te worden.

Zowel controle op de uitvoering alsook de verantwoording van geleverde prestaties en bereikte resultaten dienen versterkt te worden. Het is van belang om duidelijke afspraken te maken met de betrokken actoren over niet alleen het gezamenlijke resultaat maar ook het primaire proces en de capaciteit en kwaliteit die wordt geleverd.

Door te werken met een verbetercyclus worden knelpunten ondervangen hetgeen leidt tot een betere samenwerking.

Het is van belang aandacht te schenken aan evaluatie van het gevoerde beleid en/of onderdelen daarvan en hiermee gepaard gaande succes- en faalfactoren.

Daarnaast is het van belang dat de betrokkenheid van actoren dient te worden bevorderd door het tegengaan van vrijblijvendheid. Dit kan worden bewerkstelligd door subsidie, welke gegeven wordt aan welzijnsorganisaties, wel of niet te verlenen of door het aanpassen van de regelgeving waardoor dwang en drang kan worden opgelegd.

Continuïteit van beleid en borging van resultaten

Hoewel beide deelgemeenten op korte termijn een positief resultaat hebben behaald is het van belang dit resultaat te borgen en te streven naar een positief resultaat op langere termijn. Continuïteit van beleid middels de PDCA-cyclus (Hardjono, 2001) is hierbij onontbeerlijk.

Relevante actoren

Deelgemeenten dienen niet alleen regelmatig de vraag te stellen of alle relevante actoren bij het uit te voeren beleid betrokken zijn, ook moet de vraag gesteld worden of alle deelnemende actoren nog wel relevant zijn. Hierbij is draagvlak voor samenwerking essentieel. Het is eveneens van belang dat actoren, die aan het netwerk deelnemen, over voldoende mandaat en bevoegdheden beschikken. Actoren die niet over voldoende bevoegdheden en mandaat beschikken kunnen niet als relevante actoren worden beschouwd.

Door de samenwerking te beschouwen als een dynamisch groeimodel ontstaat ruimte om nieuwe ontwikkelingen in te bedden in het beleidsproces en kan het aantal actoren in de loop van het besluitvormingsproces veranderen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005). Aanpak lokaal veiligheidsbeleid (KST85578), Sdu uitgevers, 's-Gravenhage
- Beemer, F.A., Roost, van, M.A.R. (2003). Ruimte voor regie: handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, Berenschot Procesmanagement in opdracht van Ministerie van BZK, DG Koninkrijksrelaties en Bestuur, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke betrekkingen
- Beke, B.M.W.A., Wijk van, A.Ph., Ferwerda, H.B. (2000). Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld, SWP, Amsterdam
- Blonk, G. (2000). De link in veiligheidszorg, Elsevier, 's-Gravenhage
- Boekhoorn, P., Speller, T. Ketensamenwerking als kerntaak van de politie (2004). BBSO, Nijmegen
- Bovens, M., Hart, P., van Twist, M., Rosenthal, U. (2001). Openbaar Bestuur Beleid, Organisatie en Politiek, zesde herziene druk Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F., ten, (1995). Netwerkmanagement, Strategieën, instrumenten en normen, Lemma Uitgeverij B.V., Utrecht
- Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2008). Procesplan. Rotterdam
- Deelgemeente Noord (2008). Kaderdocument groepsaankpak. Rotterdam
- Directie Veiligheid (2006). Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006-2010. Rotterdam. Gemeente Rotterdam.
- Directie Veiligheid (2007). Veiligheidsindex 2007. Meting van veiligheid in Rotterdam. Rotterdam. Gemeente Rotterdam
- Directie Veiligheid (2008). Veiligheidsindex 2008. Meting van veiligheid in Rotterdam. Rotterdam. Gemeente Rotterdam
- Directie Veiligheid (2006). Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak, cahier 7. Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006-2010. Rotterdam. Gemeente Rotterdam
- Edwards, A., Schaap, L. (2000). Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Bussum
- Goedee, J., Entken, A. (2006). (Ont)keten, implementeren van werken in ketens, Lemma, 's-Gravenhage
- Groenewoud, Y., Kist, S. (2007). Sturing in de publieke sector: Toezichtmodel Schouwburgplein (opdracht Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L. (2004). Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, SDU-uitgevers, 's Gravenhage
- Hardjono, T.W., Bakker, R.J.M. (2001). Management van processen, Kluwer, Deventer

- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2003). Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Hupe, P.L. (2007). Overheidsbeleid als politiek, van Gorcum, Assen
- Hupe, P.L. en Klijn E.H. (1997). De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid, Sardes, Utrecht
- Janssen, M., Lantinga, W. Boekel, van, M. (2007). Inventarisatie problematische jeugdgroepen deelgemeente Noord, politie Rotterdam-Rijnmond, district Noord
- Klijn, E., Koppenjan, J.F.M. (2004). Managing uncertainties in networks, Routledge, London
- Klijn, E.H., Twist van M. (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren: In: L. Schaap en A.R. Edwards (red.), Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Bussum
- Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (red) (2005). ICT en Openbaar Bestuur, Lemma, Utrecht
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). De gemeente als regisseur, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke betrekkingen, Den Haag
- Nieuwsbrief Jeugdzorg, nr. 22, juni 2006
- Os, van, L. (2007). Inventarisatie problematische jeugdgroepen deelgemeente Kralingen/Crooswijk, politie Rotterdam-Rijnmond, district Oost
- Pröpper+Partners (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Auteur, Vught
- Pröpper, I., Steenbeek, D. (1999). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum
- Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: governing without government. In: R.A.W. Rhodes. Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability. Buckingham (UK), Philadelphia (USA), Open University Press. Pp. 44-60
- Thiel, van, S. (2007). Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding, Coutinho, Bussum
- Tops, P. (2007) Regimeverandering in Rotterdam, Atlas, Amsterdam/Antwerpen

Digitale bronnen

www.rotterdam.nl
www.earth.google.com
www.kc.rotterdam.nl
www.sonor.nl

Lijst van afkortingen

DOSA	Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak
BJO	Bestuurlijk Justitieel Overleg
OM	Openbaar Ministerie
PDCA	Plan Do Check Act
WVAP	Wijkveiligheidsactieplan
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
JIB	Justitie in de Buurt
SONOR	Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam
SWN	Stichting Welzijn Noord
S&R	Sport en Recreatie
DgN	Deelgemeente Noord
SBA	Stichting Buurtwerk Alexander
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
B&W	Burgemeester en Wethouders
VVR	Versterking Veiligheid Rotterdam

Geïnterviewde personen

Deelgemeente Noord:

Marcel Dela Haije

Remco Tielemans

Richard Scalzo

Jeroen van den Broek

Teus de Jong

Monique Jansen

Cees Ketting

Sara Huang

Annie van den Heuvel

Stadsmarinier

Projectleider groepsaanpak

Deelgemeente Noord

Openbaar Ministerie

Politie

Politie

Wijkmanager Noord Woning

Bedrijf Rotterdam

Patrimonium Wonen

Manager SONOR

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk:

Joe Jordan

Hans Inberg

Peter Wiekenkamp

Paul Lappia

Wim Broekhof

Martin Helvert

Beleidsmedewerker Veilig,
deelgemeente

Beleidsmedewerker

deelgemeente

Projectleider groepsaanpak

Senior wijkregisseur

Politie

Politie