

SCRIPTIE
STUREN NAAR EEN VEILIGE
DORDTSELAAN

Koen van Laar
Studentnummer: 272503
5 november 2008

Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde
Master Besluitvorming en management
van complexe ruimtelijke vraagstukken
1^e begeleider: prof. dr. ir. G.R. Teisman
2^e begeleider: dr. J. Edelenbos

SCRIPTIE
STUREN NAAR EEN VEILIGE
DORDTSELAAN

INHOUD	Blz.
VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	7
1.1 INLEIDING	7
1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING	7
2. THEORIE	12
2.1 ORGANISEREND VERMOGEN	13
2.2 KETENREGIE	15
2.3 PROCESMANAGEMENT	20
2.4 COPRODUCTIE	29
2.5 SAMENVATTING	34
3. METHODOLOGIE EN OPERATIONALISERING	38
3.1 METHODOLOGIE	38
3.2 CONCEPTEN	40
3.3 OPERATIONALISERING	43
4. EMPIRIE	50
4.1 INLEIDING	50
4.2 VEILIGHEID KOMT OP DE AGENDA (RONDE 1)	50
4.3 VEILIGHEID KOMT VAST OP DE AGENDA (RONDE 2: 1998- 2002)	52
4.4 DE CONFERENTIE IN KAATSHEUVEL (RONDE 3: 2001-2006)	54
4.5 CRUCIALE MOMENTEN	59
5. ANALYSE	62
5.1 KETENREGIE	62

5.2	PROCESMANAGEMENT	71
5.3	COPRODUCTIE	81
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	89
6.1	CONCLUSIE	89
6.2	AANBEVELINGEN	91
6.3	BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK	91
6.4	VERDER ONDERZOEK.....	92
7.	LITERATUURLIJST	93
	BIJLAGE 1: REGELGEVING.....	96
	BIJLAGE 2: TIJDLIJN.....	100

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie waarmee ik mijn Bestuurskunde Master ‘Besluitvorming en management van complexe ruimtelijke vraagstukken’ aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam afsluit. Het schrijven van deze scriptie is voor mij een leerzaam proces geweest. Ik ben verschillende hindernissen tegen gekomen, die ik in de voorgaande jaren van mijn opleiding niet tegen ben gekomen. Ik hoop dat ook betrokken partijen iets van dit onderzoek kunnen leren. Veiligheidsbeleid blijft immers een actueel onderwerp, niet alleen op de Dordtselaan en in Rotterdam, maar ook in de rest van Nederland en de wereld, en het is waarschijnlijk dat de aansturing ervan aan complexiteit blijft winnen. Mede daarom zal er nooit een perfecte aanpak voor veiligheidsproblemen komen. Onderzoeken als deze kunnen bestuurders en regisseurs echter wel handvatten bieden voor het kiezen van een strategie.

Ik heb geprobeerd zoveel mogelijk mijn eigen pad te kiezen bij het schrijven van deze scriptie. Desondanks was het me niet gelukt het proces tot een goed einde te brengen zonder de hulp van een aantal mensen. Ten eerste is mijn eerste begeleider prof. dr. ir. Geert Teisman heel belangrijk geweest door het geduld dat hij met mij heeft gehad. Hij heeft me veel ruimte gegeven, en me bijgestuurd als het nodig was. Ook aan mijn stagebegeleider bij Berenschot, Niels Kastelein heb ik veel te danken, hij was onvermoeibaar in het geven van inhoudelijke kritiek, praktische tips en steun. Mijn tweede begeleider dr. Jurian Edelenbos heeft mij vervolgens geholpen de puntjes op de i te zetten. Tot slot wil ik mijn moeder bedanken, zij wist precies wanneer ze me weer eens naar de voortgang van mijn scriptie moest vragen, en wanneer niet.

Verder rest mij niets dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van deze scriptie.

SAMENVATTING

Het veiligheidsbeleid in Rotterdam heeft de afgelopen tien tot vijftien jaar in de schijnwerpers gestaan. Dit onderzoek richt zich op sturing in het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan in Rotterdam-Zuid. Daartoe zijn 3 verschillende theorieën geselecteerd, die sturing voorschrijven in een complexe stedelijke omgeving. De theorieën (ketenregie, procesmanagement en coproductie) formuleren verschillende oplossingsrichtingen voor problemen die zich voordoen in complexe stedelijke omgevingen. Het uitgangspunt van de sturing is het organiserend vermogen van de omgeving. Dat betekent dat de theorieën er vanuit gaan dat de overheid één van de actoren is in een complexe omgeving, en dat de overheid moet samenwerken met veel verschillende actoren om tot succesvol beleid te komen. Ik heb 7 kenmerken van een complexe stedelijke omgeving geselecteerd waar het beleid zich op kan richten.

Elke theorie gaat op een andere manier om met die kenmerken, en legt op andere kenmerken de nadruk. *Ketenregie* focust daarbij op het creëren van overzicht en het logisch op elkaar afstemmen van de activiteiten van verschillende ketenpartners. Ketenregie richt de omgeving in als een productieproces. *Procesmanagement* focust op het nemen van hindernissen die zich voordoen in een complexe omgeving, met veel verschillende actoren. Het biedt voorschriften om voortgang in een proces te realiseren, om de core values van de betrokken actoren te beschermen, om het proces open te houden, en om de inhoud van een proces waardevol te maken. *Coproductie* richt zich op het betrokken houden van partijen. Burgers spelen daarbij een belangrijke rol. Coproductie richt zich niet direct op de inhoud van de besluitvorming, maar op de partijen achter die besluitvorming. Wanneer de betrokken partijen tevreden zijn met het verloop van een proces, zullen ze zich sneller committeren aan het eindresultaat.

De casus is ingedeeld in drie ronden. In elke ronde zag het beleid er anders uit. Voor elke ronde wordt gekeken in hoeverre de omgeving overeen komt met hoe de theorie een complexe omgeving beschrijft, en in hoeverre de voorschriften van een theorie succesvol zijn toegepast, of succesvol toegepast hadden kunnen worden. De ronden verschillen van elkaar. In *ronde 1* is de omgeving het minst complex. Er is nog weinig urgentie voor veiligheid. Aan het einde van ronde 1 komt er meer aandacht voor het veiligheidsbeleid. De regisseurs kunnen niet aan de verwachtingen voldoen en na de verkiezingen van 1998 gaat het veiligheidsbeleid op de schop en begint ronde 2. In *ronde 2* is het beleid complexer. Er wordt getracht nieuwe actoren bij het beleid te betrekken en de urgentie en middelen voor veiligheid nemen toe. Men slaagt er echter niet in de mogelijkheden die een dergelijke complexe omgeving met zich meebrengt te benutten. Het beleid komt niet van de grond door onenigheid tussen de regisseurs en ontevreden burgers. *Ronde 3* begint met de brede veiligheidsconferentie in Kaatsheuvel in 2001 en kort daarop de verkiezingen in 2002. Op de conferentie lukte het om alle neuzen weer dezelfde kant op te krijgen. Na de verkiezingen kreeg het veiligheidsbeleid onder Leefbaar Rotterdam nog meer prioriteit, en ook de middelen namen verder toe. Onder andere door het instellen van stadsmariniers, werd er in deze ronde beter gebruik gemaakt van de mogelijkheden van een complexe omgeving. Het beleid ondervindt in deze ronde minder weerstand dan in de vorige ronden, en werd ook na de verkiezingen van

2006 niet drastisch aangepakt. De stadsmariniers bleven een belangrijke rol vervullen en de organisatie van het veiligheidsbeleid bleef grotendeels ongewijzigd.

Vervolgens worden de beschrijvingen en voorschriften van de theorieën vergeleken met de werkelijkheid in de casus, zoals hierboven al beschreven. Daarbij blijkt dat *ketenregie* niet veel toegevoegde waarde heeft in de casus. Voor de voorschriften die ketenregie biedt is de casus in ronde 2 en 3 te complex. Het creëren van overzicht en het efficiënt inrichten van het veiligheidsbeleid was in deze rondes niet mogelijk, daarvoor waren de verschillen in doelstellingen en invalshoeken te groot. In ronde 1 is er nog wel succesvol gebruik gemaakt van ketenregie. *Procesmanagement* is in ronde 2 en 3 wel van waarde, wanneer er veel hindernissen zijn, die met behulp van procesmanagement genomen kunnen worden. In ronde 2 is het falen van het beleid goed te verklaren vanuit procesmanagement, en dat geldt ook voor het succes in ronde 3. Voor ronde 1 biedt procesmanagement minder goede voorschriften. *Coproductie* is in alle drie de rondes van waarde. In alle drie de rondes is de rol van burgers erg groot, en coproductie biedt in elke ronde waardevolle voorschriften om goed met de rol van burgers om te gaan. Daarnaast is het zo dat coproductie beter op de casus aansluit naarmate de casus complexer wordt.

Op basis van deze analyse kan de hoofdvraag beantwoord worden. Deze luidt als volgt:

Welke sturingstheorie van organiserend vermogen biedt de beste voorschriften voor sturing in de verschillende rondes in het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan tussen 1994 en 2006?

Het succes van de theorieën is afhankelijk gebleken van de mate van complexiteit en urgentie in de casus. Wanneer de complexiteit en urgentie toenemen, zoals in ronde 2 en 3, bieden coproductie en procesmanagement waardevolle voorschriften. Wanneer complexiteit en urgentie laag zijn, zoals in ronde 1, biedt ketenregie waardevolle inzichten. Ook coproductie is nog van waarde in ronde 1, procesmanagement speelt hier geen rol van betekenis.

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 INLEIDING

De Rotterdamse veiligheidssituatie heeft vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw veel aandacht gekregen. De problemen in de Millinxbuurt en Spangen zijn uitgebreid in de nationale media besproken. Engbersen, Snel en Weltevrede (2005) concluderen aan de hand van een vergelijking tussen de Tarwewijk in Rotterdam en Overtoomse Veld in Amsterdam dat de problemen in Rotterdam diepgeworteld zijn: het opleidingsniveau en de sociale cohesie zijn laag en de problemen op het gebied van veiligheid zijn niet op te lossen met uitsluitend een strakkere handhaving.

Ook de aanpak van deze problemen heeft veel aandacht gekregen. In 1994 werd voor het eerst een veiligheidsdebat in de Rotterdamse gemeenteraad gehouden. De aandacht voor het veiligheidsbeleid in Rotterdam is sindsdien steeds groter geworden, met als voorlopig hoogtepunt de aandacht voor het veiligheidsbeleid van het College van Burgemeester en Wethouders van 2002 tot 2006, dit debat wordt gedomineerd door Leefbaar Rotterdam. Voor Leefbaar Rotterdam was het verbeteren van de veiligheid prioriteit nummer een, de stadsmariniers werden ingevoerd, en de Interventieteams en de Veiligheidsindex gingen een centrale rol spelen.

Een van de meest in het oog springende locaties op veiligheidsgebied is de Dordtselaan. Sinds eind jaren '80 is de Dordtselaan afgegleden van een nette laan tot een straat met veel criminaliteit en een bijzonder slecht imago. De Dordtselaan heeft vaak centraal gestaan in het debat over het verbeteren van de veiligheid en kan in die zin als toonbeeld voor het slagen of falen van het Rotterdamse veiligheidsbeleid gezien worden.

In deze scriptie komt dit veiligheidsbeleid aan de orde, aan de hand van drie theorieën over sturing in complexe stedelijke netwerken.

1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING

Er is veel geschreven over hoe complexe stedelijke problemen aangepakt moeten worden. In deze scriptie kies ik er voor drie theorieën te projecteren op het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan, een straat waarop het veiligheidsbeleid veel invloed heeft gehad. De drie theorieën, ketenregie, procesmanagement en coproductie, hebben een zelfde grondslag, namelijk de vraag hoe er gestuurd dient te worden in een complexe stedelijke omgeving. Centraal in deze theorieën staat het organiserend vermogen van de omgeving. Dat wil zeggen dat de overheid niet alleen stuurt, maar daarbij ook rekening houdt met de invloed van verschillende actoren in de omgeving en de afhankelijkheden die er bestaan tussen deze actoren onderling en tussen deze actoren en de overheid. De drie theorieën die ik kies beschrijven daar toe twee zaken:

1. Hoe verlopen processen in een complexe stedelijke omgeving? Elke theorie beschrijft hoe een proces verloopt in een omgeving. Bij alle drie de theorieën is dit een complexe stedelijke omgeving, maar elke theorie legt de nadruk op

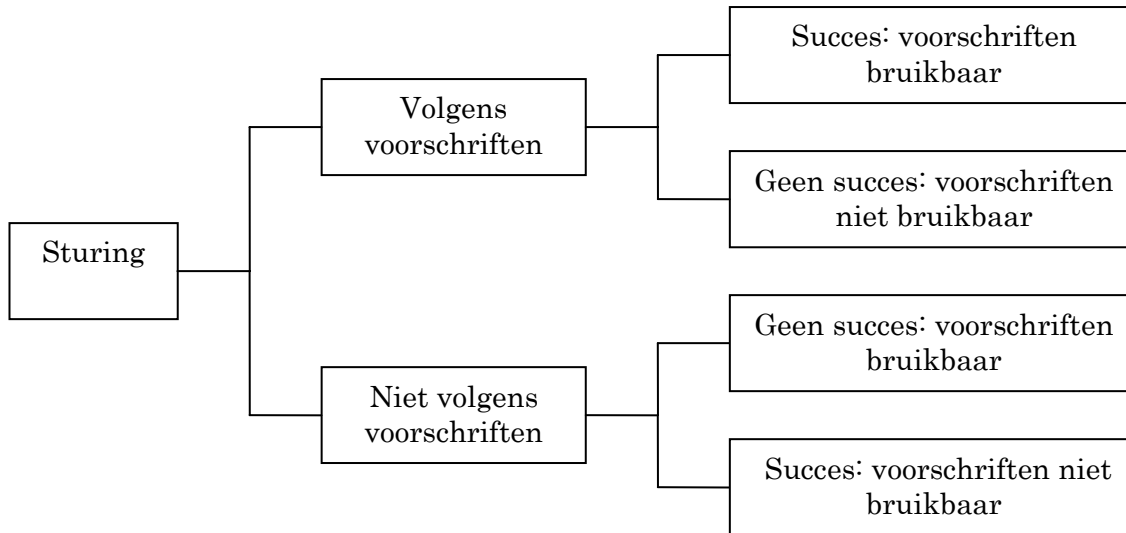
andere aspecten van de omgeving. Dit is het beschrijvende deel van de theorie.

2. Hoe moet men handelen in een complexe stedelijke omgeving? Op basis van de beschrijving van het proces uit het eerste deel, schrijven de theorieën voor hoe er gehandeld dient te worden in een omgeving om succesvol te sturen. Dit is het prescriptieve deel van de theorie.

De theorieën hebben verschillende overeenkomsten. Er zijn echter ook een aantal verschillen te benoemen, en daar zal ik me in de theorie hoofdzakelijk op richten. Aan de hand van de beschrijvingen die de theorieën geven van een proces kan bepaald worden in hoeverre het verloop van de casus overeen komt met het verloop van een proces zoals de verschillende theorieën dat beschrijven. Door vervolgens de voorschriften van de verschillende theorieën te vergelijken met de manier van sturen van de actoren in de casus, kan bepaald worden in hoeverre sturing in de casus overeenkomt met sturing volgens de verschillende theorieën. Aan de hand van een definitie van succesvolle sturing in deze casus, kan bepaald worden in hoeverre de verschillende theorieën succesvol (kunnen) zijn in deze casus. In de methodologie kom ik terug op wat succes is en wat niet.

Uit het prescriptieve deel kunnen dus verschillende conclusies over de casus naar voren komen. Het kan zijn dat de regisseurs gehandeld hebben naar de voorschriften van een theorie. Dit kan vervolgens tot succes leiden of niet. In geval van 'succes' kan gesteld worden dat de theorie juiste voorschriften biedt voor deze casus. In geval van 'geen succes' zijn de voorschriften niet bruikbaar gebleken. Het kan ook zijn dat de regisseurs niet volgens de voorschriften van een concept gehandeld hebben. Ook deze handeling kan vervolgens tot succes leiden of niet. In geval van 'succes' biedt het concept dus geen bruikbare voorschriften voor de betreffende casus. De voorschriften zijn immers niet gevolgd, maar er is toch succes geboekt. In geval van 'geen succes' zou het kunnen dat de voorschriften wel bruikbaar waren geweest. Of dit laatste het geval is kan vaak uit de context worden opgemaakt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat burgers niet tevreden zijn met beleid, en het beleid verwerpen. Wanneer in dit geval de burgers niet betrokken zijn bij de vorming van het beleid, terwijl een theorie wel voorschrijft dat dit moet gebeuren, kan gesteld worden dat het betrekken van burgers bij de beleidsvorming het eindresultaat waarschijnlijk ten goede was gekomen. Deze conclusie is echter minder sterk dan wanneer het toepassen van voorschriften tot succes leidt. Het is immers een conclusie die gaat over het succes van sturing die niet is toegepast. De uitwerking van deze sturing kan dus niet met zekerheid vastgesteld worden.

In schema ziet dit er als volgt uit, waarbij dus, zoals hiervoor beschreven, het blokje ‘geen succes’ na ‘niet volgens voorschriften’, minder hard is en contextafhankelijk:



Het is in alle situaties niet mogelijk het succes of falen van sturing *volledig* toe te schrijven aan het wel of niet toepassen van een bepaalde theorie. Er zijn verschillende andere factoren die van invloed kunnen zijn. Zo is in deze casus gebleken dat de mate van urgentie een belangrijke invloed heeft op het succes van het beleid. Ook de complexiteit van de arena is van grote invloed geweest. Deze concepten zal ik in de methodologie uitwerken. In de analyse en conclusie spelen zij een belangrijke rol.

Om de casus te ordenen gebruik ik het rondemodell. Met behulp van het rondemodell is de casus in te delen in verschillende fases of rondes. Voor elke ronde kan voor elke theorie gezegd worden in hoeverre het proces in de ronde hetzelfde verloopt als dat de theorie het verloop van een proces beschrijft, en in hoeverre het concept goede voorschriften biedt over hoe er gestuurd moet worden. Er zijn in de casus drie rondes te onderscheiden.

De hoofdvraag van mijn onderzoek luidt als volgt:

Welke sturingstheorie van organiserend vermogen biedt de beste voorschriften voor sturing in de verschillende rondes in het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan tussen 1994 en 2006?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden moet voor elk van de drie rondes ten eerste geanalyseerd worden of de beschrijving van het verloop van een proces van een overeenkomt met het verloop van het proces in een bepaalde ronde. Vervolgens moet voor elke ronde gekeken worden of de voorschriften van een concept tot succes leiden of kunnen leiden, of niet. Dit leidt tot 18 hypothesen, 6 per theorie:

Ketenregie

1. Het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
2. Ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.
3. Het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
4. Ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.
5. Het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
6. Ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Procesmanagement

7. Het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
8. Procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.
9. Het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
10. Procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.
11. Het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
12. Procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Coproductie

13. Het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
14. Coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.
15. Het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
16. Coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.
17. Het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.
18. Coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Om deze hypothesen te kunnen toetsen en vervolgens de hoofdvraag te kunnen beantwoorden moet een aantal onderzoeksstappen doorlopen worden. Het tweede hoofdstuk bestaat uit het theoretisch kader, waarin de theorie uiteen wordt gezet

aan de hand waarvan de casus later geanalyseerd zal worden. Het gaat hierbij dus om de theoretische 'bril' waarmee de casus bekeken zal worden. Hierin staat eerst een beschrijving van het concept organiserend vermogen, waar alle drie de theorieën onder vallen. Vervolgens beschrijf ik de drie theorieën. Ik richt me in het onderzoek met name op de gebeurtenissen op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau, aangezien de sturing van het veiligheidsbeleid zich vooral op deze niveaus manifesteert.

Het derde hoofdstuk bevat de methodologie en de operationalisering. In de methodologie beschrijf ik de methoden van onderzoek die ik gebruik. Ook definieer ik hier een aantal concepten die een belangrijke rol spelen. In de operationalisering beschrijf ik hoe ik de theorie op de empirie ga toepassen.

Hoofdstuk vier en vijf zullen de empirie en analyse bevatten. In deze hoofdstukken zal de situatie die ik in de Dordtselaan heb aangetroffen worden beschreven aan de hand van het onderzoek dat ik heb gedaan. Deze situatie zal ik analyseren aan de hand van de verschillende theorieën. Vervolgens worden de hypothesen verworpen of bevestigd. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie, het antwoord op de hoofdvraag, en een verbinding tussen de uitwerkingen van de drie theorieën op de casus. Tot slot zal ik nog enkele aanbevelingen formuleren.

2. THEORIE

In de loop van de afgelopen vijftig jaar heeft er een verandering plaats gevonden in de manier waarop er over sturing binnen de overheid wordt gedacht. In de jaren '50 en '60 ontstond een sturingsconceptie die we nu aanmerken als Klassieke Sturing. Het uitgangspunt van Klassieke Sturing is de beheersing en maakbaarheid van de samenleving op basis van wetenschappelijke kennis vanuit een centraal, bovengeschild sturingscentrum. Directe regulering en planning zijn middelen waarmee effectief gestuurd kan worden. Rationalisering, command & control en de overheid en samenleving als machine zijn belangrijke kenmerken van deze vorm van sturing (Bekkers, 1996:6-8).

Aan het einde van de jaren '70 is te zien dat de grenzen van de sturende rol van de overheid in beeld komen. De publieke sector wordt te groot en te duur, er zijn te veel regels, waardoor de overheid verstrikt raakt in haar eigen web van regels. De voorspelbaarheid en beheersbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen neemt af, door een steeds verdergaande vorm van internationalisering en individualisering en de daarmee gepaard gaande variëteit en dynamiek. Het gevolg hiervan is dat de overheid niet meer in staat is alle kennis en macht te verkrijgen die nodig is om een wetenschappelijk inzicht te krijgen in de structuur en ontwikkelingen van de maatschappij. Meer en meer ontstaat het besef dat de overheid niet de centrale actor is die de samenleving aanstuurt, maar een van de vele partijen die invloed probeert uit te oefenen in een groot en complex netwerk. Sturing heeft dus pas een kans van slagen wanneer wordt erkend dat actoren in een beleidsveld niet machteloos zijn, en dat zij specifieke belangen hebben en ook in staat zijn en trachten deze te realiseren. De overheid moet proberen gebruik te maken van deze belangen, door ze op een slimme manier te combineren met eigen belangen. Zo maakt de overheid gebruik van het zelfregulerend vermogen van de samenleving (Bekkers, 1996:6-8).

Ik ga in deze scriptie dus uit van netwerksturing, in tegenstelling tot hiërarchische sturing. Hiërarchische sturing heeft in een netwerk weinig kans van slagen, omdat partijen over blokkademacht beschikken en daardoor weerstand gaan bieden. Hoe meer de overheid zich opstelt als centrale actor die de beslissingen neemt, hoe meer weerstand er ontstaat bij de andere actoren. De overheid zal dus rekening moeten houden met zijn afhankelijkheid van andere partijen (De Bruijn e.a., 2002:25).

Er zijn verschillende manieren om met deze complexiteit en afhankelijkheid om te gaan. Ik heb voor het centrale thema organiserend vermogen gekozen. Deze theorie beschrijft strategieën, die de overheid kan toepassen, specifiek in complexe stedelijke netwerken. De theorie gaat daarbij uit van de invloed die vele verschillende actoren in de samenleving hebben en de afhankelijkheden die tussen deze partijen en de overheid ontstaan. Hiervoor zijn verschillende theoretische concepten ontwikkeld, waarvan ik er drie heb uitgekozen: ketenregie, procesmanagement en co-productie. Al deze concepten gaan in op de manier waarop je het succesvolst kunt sturen in een complexe stedelijke omgeving. Ze zijn daarom goed vergelijkbaar. Ketenregie stuurt van deze drie het meest op inhoud en richt zich op verschillende soorten afhankelijkheden tussen partijen, ketenregie is er op gericht om overzicht te creëren in de schijnbare chaos van een complex stedelijk netwerk (Teisman, 2005:122). Procesmanagement richt zich hoofdzakelijk op sturing van het proces,

het boeken van voortgang door het maken van procesafspraken met de betrokken actoren en het nemen van hindernissen. Coproductie is vooral gericht op het lopend houden van het proces, zolang partijen betrokken blijven, kan er voortgang geboekt worden. Daarnaast speelt het tevreden houden van burgers een belangrijke rol. Door deze drie theorieën op de casus te projecteren, kan ik aan het einde van deze scriptie uitspraken doen over welke vorm van sturing de beste handvatten biedt voor sturing in deze casus. Hieronder zal ik eerst de idee van organiserend vermogen en de drie gekozen theorieën uitwerken, vervolgens zal ik samenvattend de concepten met elkaar vergelijken. In het volgende hoofdstuk staat hoe ik de concepten op de praktijk ga projecteren en welke methoden ik daarvoor gebruik.

2.1 ORGANISEREND VERMOGEN

Steden zijn complexe netwerken. Vraagstukken zijn in allerlei opzichten met elkaar vervlochten en vragen betrokkenheid van meerdere partijen, waarbij sprake is van veel onderlinge afhankelijkheden en noodzaak om zaken samen aan te pakken. Het oplossen van maatschappelijke problemen, maar ook het juist niet oplossen daarvan stelt het bestuur van een stad steeds weer voor nieuwe uitdagingen. Bestuurders en ambtenaren krijgen te maken met het integrale karakter van stedelijke problemen en onderlinge sociale interactie, maar ook met de vraag welke samenwerkingsverbanden moeten worden ingezet. Daarnaast krijgen bestuurders en ambtenaren ook altijd te maken met verschillen in percepties van (oorzaken van) problemen en de daaruit voortvloeiende oplossingsrichtingen (Van Twist et al., 2004:4,5).

Het is zeer lastig de gewenste resultaten te bereiken bij de aanpak van stedelijke vraagstukken en de kansen die ontstaan te benutten. Daar zijn een aantal kenmerken debet aan (Van Twist et al., 2004:5,6):

1. Stedelijke vraagstukken zijn sterk met elkaar vervlochten. Een oplossing voor het ene probleem heeft vrijwel altijd gevolgen voor andere, soms ongewenste gebieden.
2. Stedelijke vraagstukken spelen op meerdere bestuursniveaus. Ze vragen om een gecoördineerde inzet van zowel de buurt, de stad, de regio, de provincie, het Rijk en zelfs Europa. Ook bij de oplossing van zeer kleinschalige problemen in bijvoorbeeld een buurt of een wijk is vaak hulp nodig van overheden op hogere schaalniveaus.
3. De inzet van overheden alleen is vaak niet voldoende om het probleem op te lossen. Vele andere partijen zijn noodzakelijk om oplossingen te realiseren: bewoners en hun organisaties, vrijwilligersorganisaties, projectontwikkelaars, corporaties en andere private partijen.
4. Stedelijke vraagstukken zijn te bezien vanuit verschillende invalshoeken, die elk tot een andere aanpak kunnen leiden. Dit kan lastige keuzes tot gevolg hebben, bijvoorbeeld de keuze tussen snelheid en zorgvuldigheid.
5. Stedelijke vraagstukken zijn inherent verbonden met meerdere doelstellingen die in elkaars verlengde kunnen liggen, maar net zo goed strijdig kunnen zijn. Het aanbieden van koopwoningen voor de hogere inkomens bij

voorbeeld heeft alleen kans van slagen wanneer er ook aandacht is voor de leefomgeving, de veiligheid en de bereikbaarheid met de auto. Investerings in deze zaken kunnen echter weer een verdringingseffect hebben op andere belangrijke zaken, zoals de arbeidsmarktpositie van de huidige bewoners.

6. Stedelijke vraagstukken zijn vaak ambigue en in staat om door de tijd van gedaante te veranderen. Er is in een stad een grote variëteit aan belangen en voorkeuren, en een grote dynamiek in de machtsverhoudingen.
7. Naast deze knelpunten is het belangrijk ook de mogelijkheden van een stedelijk netwerk te benutten. Door de vele verbindingen en de hoge mate van vervlochtenheid weten verschillende groeperingen elkaar vaak makkelijk te vinden. Dit bevordert de creativiteit en het vermogen buiten kaders te denken. Steden zijn motoren van economische ontwikkeling. Het oplossen van stedelijke vraagstukken overstijgt de belangen en mogelijkheden van individuele partijen en vergt collectieve actie.

De theorie van het organiserend vermogen probeert met deze aspecten rekening te houden. Het is belangrijk om eindeloos praten en overleggen te voorkomen, maar ook om niet te vervallen in ongecoördineerde acties. Organiserend vermogen wijst op een queeste naar vitaliserend bestuur dat maatschappelijke betrokkenheid mobiliseert zonder te blijven hangen in de praaticircussen waartoe interactief bestuur vaak verworden is. (Van Twist, 2004:8,9)

Organiserend vermogen richt zich op samenwerking. Deze samenwerking moet pro-actief bewerkstelligd worden door bestuurders en ambtenaren om een duurzame ontwikkeling van de stad mogelijk te maken. Het is belangrijk dat bestuurders en ambtenaren in staat zijn om alle geledingen in te schakelen om met hun medewerking nieuwe ideeën te formuleren en te ontwikkelen. De kunst is om partijen die zich betrokken voelen en belanghebbend zijn in te schakelen bij de aanpak van stedelijke vraagstukken en bij het benutten van kansen die zich voordoen.

Het gaat bij het organiserend vermogen om het managen van organisatieoverstijgende afstemming tussen het handelen van mensen en groepen. Het gaat om het bij elkaar brengen van de relevante actoren. Selectie is daarbij ook een belangrijke vaardigheid, aangezien het betrekken van te veel of van verkeerde actoren kan leiden tot stremmingen in het proces.

Organiserend vermogen richt zich op duurzame ontwikkeling. De oplossingen waar organiserend vermogen toe moet leiden beklijven voor een langere tijd en hebben geen nadelige effecten voor toekomstige generaties. Ook het monitoren van de gekozen aanpak is belangrijk om de werking van de arrangementen in de praktijk na te gaan.

Hieronder beschrijf ik de drie gekozen theorieën ketenregie, procesmanagement en coproductie. Zoals hierboven beschreven, is het uitgangspunt van de drie concepten gelijk, namelijk een complexe stedelijke omgeving. Daarnaast hebben de drie theorieën gemeen dat het succes van de sturing afhankelijk is van de omgang met die omgeving. Na de beschrijvingen volgt een samenvatting waarin de verschillen tussen de concepten worden belicht.

2.2 KETENREGIE

Ketenregie is een concept dat uitgaat van de interdependenties tussen verschillende zelfstandige organisaties. Naarmate onze samenleving zich meer en meer ontwikkelt tot een gehorizontaliseerde onderhandelingsamenleving, winnen verbindingen buiten de eigen organisatiegrenzen aan belang. Het is soms zelfs zo dat een product van een aanbieder niet of nauwelijks waarde heeft wanneer een andere aanbieder hier niet op aansluit. Denk aan verschillende modaliteiten in het openbaar vervoer (Beemer en Van Roost, 2004). Daarom is het dus belangrijk verbindingen zinvol en effectief vorm te geven. Een dienst of een probleem wordt centraal gesteld. Vanuit dat perspectief moeten alle betrokken partijen handelen. Het is de taak van de overheid dit proces te managen. Niet de afzonderlijke verrichtingen van organisaties zijn bepalend, maar de wijze waarop die individuele prestaties zijn ingebed in een breder en samenhangend geheel. Optimalisatie van één schakel in het proces leidt zeker niet vanzelfsprekend tot een verbetering van het functioneren van de keten als geheel (Van Twist e.a., 2004:26,27).

Het proces van ketenregie bestaat uit een vijftal stappen (Ministerie van BZK, 2003:15-23, van Twist e.a., 2004:28):

Context verkennen. Voor het uitstippelen van de strategie moet de bestaande situatie worden geanalyseerd. Er bestaan verschillende hulpmiddelen voor zo'n analyse. Daarbij zijn de volgende vragen van belang:

1. Wat is de maatschappelijke opgave? De partners moeten gezamenlijk ambities en gemeenschappelijke doelen formuleren. De doelen kunnen niet door één ketenpartner afzonderlijk worden gerealiseerd.
2. Hoe zit het krachtenveld in elkaar? Welke partijen werken met de doelgroep? Wat zijn hun belangen? Welke rol hebben zij in het proces? Door deze vragen te beantwoorden ontstaat een overzicht van het veld van relevante actoren. Daarbij zijn ook mogelijke kennispartners relevant, die verbanden kunnen leggen met succesvolle voorbeelden elders.
3. Hoe urgent is het probleem? Als een probleem maatschappelijk urgent is (bestuurlijke prioriteit, publieke aandacht) zijn de partijen makkelijker in beweging te brengen.

Uit deze vragen komt ook een beeld van de complexiteit van de keten. Zijn er veel partners betrokken? Zijn de doelen en belangen convergent? Is de keten afgebakend, of interfereert deze met veel andere ketens? Wanneer er veel partners betrokken zijn, doelen en belangen niet convergeren en er veel interferentie is met andere ketens is er sprake van een complexe keten (Ministerie van BZK, 2003:15-18).

Actoren activeren. De belangrijkste actoren zijn de actoren die toegevoegde waarde hebben in het primaire proces (de dienstverlening aan de cliënt). Ook partners die ruimte kunnen creëren (financiën, regelgeving) of de maatschappelijke druk kunnen opvoeren zijn van belang. De partners werken vaak autonoom en moeten zich dus aan de keten committeren. Dat kan door professionals aan te spreken op hun motivatie voor inhoudelijke verbetering, managers op mogelijkheden tot groei of efficiëntie en politici op de omvang van het probleem.

Veel keteninitiatieven starten vanuit de ketenpartners. Wanneer één van de partners de urgentie heeft om het probleem aan te pakken en de keten te trekken, kunnen de andere actoren daarin mee worden getrokken. Het is daarbij van belang dat de urgentie van het probleem niet op persoonlijke basis blijft. Vaak start betrokkenheid vanuit personen, maar vervolgens moet de betrokkenheid uitgebreid worden naar gezaghebbende personen en de achterban, zodat de urgentie beklijft (Ministerie van BZK, 2003:19).

Visie ontwikkelen. Het is belangrijk dat er binnen de keten overeenstemming is over de doelen die bereikt moeten worden en hoe dat moet gebeuren. Daarnaast moeten de actoren denken in de geest van de keten. Het eindproduct van de keten moet bij alle actoren centraal staan. Ketens die ver gevorderd zijn denken niet langer in termen van organisaties, maar stellen functies centraal (Ministerie van BZK, 2003:20-22).

Vraag organiseren. Veel ketens zijn aanbodgestuurd. In sommige ketens (zoals de strafrechtketen) is dat logisch, omdat de cliënt daar niets te vertellen heeft. In veel andere ketens kan er meer vraagsturing in de keten worden aangebracht, zodat beter kan worden ingespeeld op de wensen van de cliënt.

Cliëntenparticipatie is in het sociale domein vaak lastig te organiseren. Mensen zijn vaak niet mondig genoeg of kunnen hun vraag niet formuleren. Het is dan belangrijk eerst contact en vertrouwen te krijgen (Ministerie van BZK, 2003:22-23). Daarnaast worden ketens vaak geïnitieerd vanuit ketenmanagers persoonlijk die in netwerken mogelijkheden zien om publieke diensten van hogere kwaliteit te leveren. Het lukt leidinggevendenden vaak wel om commitment te creëren bij elkaar, maar het gevaar is dat er dan een spanning ontstaat met de eigen achterban, die men van zich vervreemdt (Teisman 2005:123).

Keten(s) vormen. Wanneer aan voorgaande eisen is voldaan, kunnen er voorzieningen komen die er voor zorgen dat de keten daadwerkelijk aan de vraag kan voldoen. Het is echter niet voldoende alleen ketenafspraken te maken. Om de afspraken te laten beklijven moet er ook commitment op keten- en netwerkkniveau zijn. Daarnaast moeten de ketenpartners oppassen dat ze de keten niet overorganiseren, waardoor er een nieuwe organisatie ontstaat, die dynamiek en flexibiliteit mist (Ministerie van BZK, 2003:22-23). Een complicerende factor hierbij is het bestaan van verschillende regelsystemen bij de verschillende ketenpartners. Het bestaan van deze vaak tegenstrijdige systemen maakt het vormen van een keten extra lastig (Teisman, 2005:123).

In het publieke domein is vaak sprake van een zeer complexe omgeving. Bij het vormgeven van de keten is het belangrijk rekening te houden met het feit dat veel publieke organisaties in meerdere ketens opereren. Zo heeft de politie een taak in de repressieve veiligheidsketen, maar ook in de preventieve welzijnsketens. Een basisschool is een belangrijke schakel in de onderwijsketen, maar speelt ook een rol in de veiligheidsketen en de jeugdzorgketen. Daarnaast zijn veel burgers ook betrokken bij meerdere ketens. Een gokverslaafde loopt een groot risico in criminaliteit te vervallen, en zal zijn taak als huisvader niet optimaal kunnen vervullen. Het gevolg is dat hij met meerdere publieke ketens te maken krijgt. Het blijkt erg lastig de acties van de verschillende ketens op elkaar af te stemmen, zodat een effectieve en integrale aanpak tot stand komt. Tot slot zijn publieke instanties ook

nog afhankelijk van wetgeving op het gebied van privacy en zelfstandigheid (Beemer en Van Roost, 2004).

Wanneer partijen met hoge verwachtingen aan een ketentraject beginnen, vallen de resultaten vaak tegen om bovenstaande redenen. Door tegenslagen in het proces worden deze verwachtingen niet altijd waargemaakt, waardoor de hoge verwachtingen en goede moed waarmee de partners het traject zijn ingegaan omslaan in een ernstig verslechterd klimaat waarin succesvolle samenwerking lastig is. Om ketenregie te laten slagen is het dus van belang dat partijen zich bewust zijn van de complexiteit van de omgeving en bereid zijn kennis te nemen van en rekening te houden met de positie van andere actoren in de keten (Beemer en Van Roost, 2004).

Belangrijk is ook dat de omgang binnen de keten goed is. Niet-hiërarchische omgangsvormen zijn erg belangrijk, net als geduld en vertrouwen hebben, veel overleggen, een dialoog willen voeren, willen luisteren, het 'doen' centraal stellen en elkaar aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid (Ministerie van BZK, 2003:31).

2.2.1 Verschillende rollen in de keten

In de keten hebben verschillende partijen verschillende rollen. Om succesvol te kunnen sturen is het belangrijk deze actoren te identificeren, zodat er rekening mee gehouden kan worden. Er zijn tien rollen te identificeren (Ministerie van BZK, 2003:25-30), waarvan er acht relevant zijn voor de casus:

1. *Cliënten*. De cliënt is de gebruiker van de publieke dienstverlening. De taak van de cliënt is om klachten over de dienstverlening te melden en afspraken te maken om zijn situatie te verbeteren. Vaak proberen professionals de verantwoordelijkheden van cliënten over te nemen. Soms kan dit goed zijn (bv. In sommige situaties in de geestelijke gezondheidszorg of bij minderjarigen), maar het moet niet het uitgangspunt zijn.
2. *Professionals* werken op trajectniveau direct voor of met de klant (bv. artsen en politieagenten). De belangrijkste taak van de professional in de keten is het signaleren van problemen in de uitvoering, hetzij in overleg met de cliënt, hetzij in overleg met andere professionals. Het is belangrijk dat verschillende professionals dezelfde taal spreken en dezelfde normen hanteren. Het gevaar van tegengestelde adviezen ligt op de loer wanneer verschillende specialisten uitsluitend vanuit hun eigen specialisme handelen.
3. *Ketenpartners* zijn de organisaties (het management) die activiteiten uitvoeren in de keten. De ketenpartners stellen doelen en doelgroepen en zorgen dat er voldoende capaciteit is. De ketenpartners werken samen in het primaire proces aan kwaliteit, innovatie, professionalisering en ICT.
4. *Ketenregisseurs*. De ketenregisseur werkt aan ketenontwikkeling: hij stimuleert de samenwerking tussen de ketenpartners. Vaak is de gemeente ketenregisseur. Ook worden soms externe ketenregisseurs aangesteld of fungeert een van de ketenpartners als regisseur. De taak van regisseur hangt vaak samen met specifieke instrumenten (bv. geld of bevoegdheden). De taken van de regisseur(s) zijn het activeren en verbinden van partners

op verschillende niveaus, het scheppen van condities voor een goede ketensamenwerking en het bevorderen van professionalisering. De ketenregisseurs dragen geen verantwoordelijkheid, die ligt bij de professionals en de ketenpartners. Deze partijen wijzen dan ook de regisseur aan en spreken af welke bevoegdheden hij heeft. Het is goed mogelijk dat er meerdere ketenregisseurs actief zijn in een keten.

5. *Opdrachtgevers* hebben een stem in de kwaliteitscriteria waaraan het eindproduct van de keten moet voldoen, en in de randvoorwaarden waarbinnen de keten werkt. Vaak vervullen overheden deze rol. In een systeem van vraagsturing kunnen dit ook de cliënten zijn. De opdrachtgever creëert ruimte voor de partners, heeft een beeld van de vraag van cliënten en overlegt met landelijke instanties over knelpunten.
6. *Financiers* verschaffen de middelen waarmee ketenpartners hun activiteiten kunnen uitvoeren. Vaak zijn dit overheden als subsidieverstrekkers, of intermediairs zoals zorgverzekeraars of de cliënten zelf. De financier sluit leverancierscontracten met ketens of afzonderlijke ketenpartners, houdt actief toezicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening en overlegt met cliënten en cliëntenorganisaties over hun eisenpakket.

Geld is een belangrijk middel om ketensamenwerking te bevorderen, maar ook om deze te belemmeren. Financiers moeten dus goed nadenken, samen met beleidsmakers en opdrachtgevers, over welke prikkels zij willen verschaffen met geld. Er zijn vaak incidentele potjes voor pilots en initiatieven in de keten, maar de structurele financiering ligt meestal nog bij afzonderlijke organisaties. Dat is een risico voor de duurzaamheid van de keten, aangezien deze afzonderlijke organisaties de zeggenschap over hun structurele financiële middelen niet snel zullen delen met ketenpartners.

7. *Probleemhebbers* zijn vaak een ondergeschoven kindje binnen de keten. Het gaat bijvoorbeeld om slachtoffers van criminaliteit, omwonenden die overlast ervaren van drugsgebruikers of instellingen die te maken hebben met agressieve cliënten. De probleemhebbers spelen vaak een belangrijke rol bij het creëren van een urgentiegevoel voor een probleem. Vaak wordt na het agenderen van het probleem vergeten de probleemhebbers op de hoogte te houden.
8. *Kennispartners* verschaffen relevante informatie en zorgen voor een wetenschappelijke verankering. Ze ontwikkelen prestatie-indicatoren en adviseren/begeleiden de ketensamenwerking. Het kan hier gaan om onderzoeksinstellingen, speciale bureaus of externe adviseurs, maar ook om de gemeente, die bijvoorbeeld demografische gegevens kan verschaffen.

2.2.2 De ketenregisseur

Sturing in ketens is erg lastig vanwege de complexe, niet-hiërarchische structuur van een keten, daarom besteed ik extra aandacht aan de rol van de regisseur in de keten. Personen blijken in een keten meer van belang dan instituties. Vaak wordt een initiatief ontplooid vanuit verschillende managers van organisaties, zij binden vervolgens partners aan zich waardoor een keten ontstaat (Van der Aa en Konijn,

2004:92). Dit maakt de ketenregisseur tot een zeer essentiële actor in de keten, die over specifieke kwaliteiten moet beschikken.

Over het algemeen zijn er in een keten meerdere regisseurs aan te wijzen. De regisseur moet in deze niet worden gezien als kapitein op eens schip, maar meer als smeerolie van de keten, als iemand die overzicht heeft. De verschillende regisseurs doen ook verschillend werk, bij verschillende organisaties. Ze hebben gemeen dat ze een verbinding vormen tussen verschillende schakels in de keten. Daarnaast hebben zij tot taak de zelfverantwoordelijkheid van de ketenpartners te stimuleren en kennis en ervaringen te delen. De ketenregisseur probeert te bewerkstelligen dat alle sturende personen en instanties samenhangend gedrag gaan vertonen via communicatie in netwerken, platforms of stuurgroepen en specifieke samenwerkingsprojecten (Van der Aa en Konijn, 2004:93).

Ketenregisseurs zijn dus vooral gericht op het tot stand brengen en vormgeven van ketensamenwerking en het maken van afspraken tussen partijen in de keten. Ze zijn bezig met het realiseren van vaste en afrekenbare operationele afspraken tussen partners die waarde produceren in de keten. Ze zijn onvermoeibaar in het bij elkaar brengen van mensen en partijen en het op elkaar afstemmen van de verschillende activiteiten in de keten. De ketenregisseur moet inzicht hebben in de keten, maar ook in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van de keten (Van der Aa en Konijn, 2004:94).

Een goede ketenregisseur beschikt o.a. over de volgende eigenschappen en competenties (Van der Aa en Konijn, 2004:97-99):

- Een ketenregisseur bepaalt zelf de beste manier van werken en heeft een grote handelingsvrijheid. Dat zorgt ervoor dat de ketenregisseur overtuigd is van de juistheid van zijn werkwijze.
- Een ketenregisseur heeft mensenkennis en kan mensen goed motiveren. Het is belangrijk dat de ketenregisseur de partners kan overtuigen van de afhankelijkheden in de keten en het belang van samenwerking.
- De ketenregisseur is in staat om met een helikopterblik naar de omgeving te kijken en zo alle waardevolle informatie te vergaren.
- Ketenregisseurs kunnen goed vooruitzien. Ze kijken analyserend naar de spelers en de omgeving en op die basis komen ze tot een synthese van alles wat nodig is.
- De ketenregisseur moet een balans vinden in het opleggen van wat hij denkt dat goed is voor de keten en het committeren van belangrijke partners in de keten.
- De ketenregisseur spreekt de taal van de omgeving. Hij moet denken en leven in meerdere netwerken.
- De ketenregisseur is in staat vertrouwen te creëren. Bij het ontwikkelen van een keten moeten soms besluiten genomen worden die schadelijk zijn voor de eigen organisatie, omdat bijvoorbeeld personeel verloren gaat. In een situatie van vertrouwen kunnen organisaties denken in het belang van de keten, in plaats van in het belang van de organisatie. Een belangrijk on-

derdeel van ketendenken is de bereidheid om een taak samen uit te voeren, of een beslissing niet zelf te nemen, maar dit aan een ander over te laten vanuit het vertrouwen dat die ander professioneel en adequaat handelt.

2.3 PROCESMANAGEMENT

Procesmanagement is een vorm van sturen die uitgaat van processen waarin vele actoren geen realisatiemacht maar alleen blokkademacht hebben: ze hebben een louter negatieve rol. Het is de vraag hoe deze weerstand productief te maken. Procesmanagement heeft een aantal ontwerpprincipes opgesteld om tot een succesvol procesontwerp te komen (Van Twist, 2004:31):

1. Het ontwerp van het proces moet op steun kunnen rekenen bij betrokken partijen. Dit zorgt ervoor dat de resultaten sneller geaccepteerd zullen worden door betrokkenen.
2. Er moet commitment zijn bij de betrokken partijen. Wanneer partijen betrokken worden zullen ze zich sneller committeren, in plaats van tegenwerken. Het is daarom belangrijk je niet tot de strikt noodzakelijke partners te beperken.
3. Het ontwerp moet een draagvlak creëren voor de betrokken partijen, door het zoeken naar packagedeals en win-winsituaties.
4. Het ontwerp moet zorgen voor consensus tussen betrokken partijen. Het is belangrijk ruimte voor onderhandeling te geven, zodat de betrokken partijen zich kunnen vinden in het compromis. De procesmanager moet proberen zijn eigen visie ondergeschikt te maken aan de andere actoren.
5. De procesmanager moet voorkomen dat actoren afhaken voor het proces goed en wel is afgerond. Een methode hiervoor is het creëren van hindernissen om het proces te verlaten, zodat de drempel voor actoren om te vertrekken hoger ligt.
6. Conflicten tussen partijen moeten goed opgelost kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn het vooraf vastleggen van besluitvormingsregels en arbitrageregels en het overeenkomen van compensatieregelingen.
7. Een goed procesontwerp moet inzicht geven in de acceptatie en aanvaarding van de resultaten bij de betrokken partijen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de sociaal-emotionele overwegingen, door bijvoorbeeld succesvolle kleine proefprojecten of het mogelijk maken van scores bij de achterban met 'quick wins'.
8. Het ontwerp moet leiden tot benutting van de resultaten van het proces. Dat betekent bijvoorbeeld dat ruggespraak met de achterban mogelijk moet zijn en dat belangrijke partijen die niet kunnen participeren achteraf een rol krijgen.
9. De laatste eis is dat het ontwerp flexibel is, om bij onvoorziene omstandigheden zijn betekenis te behouden. Deze vereiste werkt tegengesteld aan een aantal andere eisen. Daarom is hier ook lastig rekening mee te houden. Het is echter belangrijk te realiseren dat een procesontwerp precies het tegen-

overgestelde kan bewerkstelligen van wat wordt beoogd, namelijk een overdaad aan procedures en regels die verstikkend werkt.

Uit bovenstaand overzicht lijkt voort te vloeien dat het goed is zo veel mogelijk actoren bij het proces te betrekken. Dit is echter maar ten dele waar. Soms is het goed bepaalde actoren vanwege hun specialistische kennis bij het proces te betrekken. Het kan echter zo zijn dat deze actoren het proces gaan domineren als ze te veel vrijheid krijgen. Vier soorten partijen die het overwegen waard zijn om uit te nodigen voor het proces zijn (De Bruijn e.a. 2002:56,57):

- Partijen die bij de besluitvorming over blokkademacht beschikken;
- Partijen die bij de besluitvorming over productiemacht beschikken;
- Partijen die belang hebben bij de besluitvorming;
- Partijen die op grond van morele overwegingen uitgenodigd moeten/kunnen worden.

Uiteraard stuit het maken van een succesvol procesontwerp vaak nog op vele complicaties. Zo weten actoren aan het begin van het proces vaak nog niet precies wat hun rol is en wat hun standpunt is. Ze zijn zich hiervan bewust en proberen daarom besluiten uit te stellen en te frustreren. Ook komt het voor dat actoren aan het einde van het proces hun rol heroverwegen en uiteindelijk toch het eindresultaat blokkeren, hoezeer men ook geprobeerd heeft dit te voorkomen.

De Bruijn et al. (2002:53-54) hebben vier criteria opgesteld waaraan de procesmanager moet voldoen. Dit zijn:

1. Openheid van de besluitvorming;
2. De bescherming van *core values* van de betrokken partijen;
3. De voortgang van de besluitvorming;
4. De inhoud van de besluitvorming.

Ik zal de belangrijkste kenmerken hier beschrijven.

2.3.1 De openheid van de besluitvorming

De beheersing van een proces

In een proces is er een spanning tussen de noodzaak van openheid en de noodzaak van beheersing. Deze spanning uit zich in eerste instantie al bij het vormgeven van de agenda. Uit projectmatig perspectief is het aantrekkelijk de agenda overzichtelijk in te delen, met zo min mogelijk onderwerpen en alleen de noodzakelijke actoren. Uit procesmatig perspectief is het echter beter een brede agenda op te stellen, met veel actoren. Dat heeft twee voordelen:

- Door verschillende onderwerpen op de agenda te plaatsen wordt het mogelijk onderwerpen aan elkaar te koppelen en creëer je uitruilmogelijkheden. Partij A heeft een kwestie die kan worden opgelost door deze te koppelen aan de kwestie van Partij B omdat B hiertoe de benodigde middelen heeft.

Partij B is bereid deze middelen ter beschikking te stellen omdat Partij C een voor B aantrekkelijke kwestie niet langer blokkeert, enzovoort.

- Een multi-issue agenda werkt vrijwel altijd conflictreducerend, omdat iedere kwestie een andere coalitie van voor- en tegenstanders heeft. Het is voor een partij niet handig om het conflict te zoeken met een andere partij, omdat deze andere partij vaak bij een ander issue juist een coalitiegenoot kan zijn.

Er is uiteraard wel een grens aan het aantal partijen en kwesties dat in het proces aan de orde kan komen. Het is voor de initiatiefnemer of manager van het proces echter niet verstandig het aantal onderwerpen al voor het proces vast te leggen. Een betere strategie is om royaal partijen uit te nodigen, om vervolgens de partijen zelf te laten ontdekken dat het proces onbeheersbaar is geworden. In deze situatie zijn er twee mogelijkheden. Wanneer de kritieke massa van partijen geen belang heeft bij het nemen van besluiten en tevreden is met de ontstane patstellingen, is er blijkbaar nog niet voldoende steun om tot besluiten te komen. Wanneer de kritieke massa van partijen ontevreden is over de ontstane patstellingen en voorzieningen wil treffen om het proces beter beheersbaar te maken, is er wel draagvlak en kunnen er bijvoorbeeld onderwerpen tijdelijk van de agenda afgehaald worden, of kunnen onderwerpen snel afgehandeld worden. Wanneer de beheersing van het proces door de deelnemende partijen wordt vormgegeven, zal deze eerder op steun van de partijen kunnen rekenen, omdat ze de veranderingen in het proces zelf hebben vormgegeven. Zodra een vooraf bedachte voorziening nadelen oproept, zullen de partijen dit de procesmanager aanrekenen (De Bruijn et al., 2002:98-100).

De onkenbaarheid van actoren, belangen en machtsmiddelen

Een andere complicerende factor is dat het voor de procesmanager vaak niet mogelijk is vooraf alle actoren in hun juiste rol te benoemen. Het corrigeren van inschattingfouten door bijvoorbeeld nieuwe partijen toe te laten gedurende het proces, kan de chaos in het proces vergroten.

De procesmanager kan dit voorkomen door de partijen in het proces niet als vertegenwoordiger van een partij, maar als accounthouder van een onderwerp (bv. milieu of bedrijfsleven) te laten fungeren. Een andere oplossing kan zijn om net als bij de beheersing van het proces de rolverdeling van de partijen vrij te laten, zodat de partijen zelf in het proces een rolverdeling kunnen maken (De Bruijn et al., 2002:101-102).

De weigering van partijen om te participeren.

Het is voor partijen vaak niet aantrekkelijk aan het begin van het proces al te participeren, omdat resultaten dan nog lang op zich laten wachten en de uitkomsten nog onduidelijk zijn. Aan het einde van het proces is het juist weer wel aantrekkelijk voor partijen om in te stappen, omdat de resultaten dan duidelijk zijn. De belangrijkste beslismomenten zijn dan echter al geweest.

Het is daarom belangrijk dat er aan het begin van het proces een sense of urgency is. Een proces dat te vroeg begonnen is, is vaak niet effectief. Daarnaast is het be-

langrijk dat de procesmanager al aan het begin van het proces de partijen weet te motiveren, door bijvoorbeeld aan het begin van het proces al winstmogelijkheden te creëren, 'quick wins' (De Bruijn et al., 2002:103).

Van inhoud naar proces

Bij het ontwerpen van het proces is het van belang uitsluitend de keuzemomenten te beschrijven. De inhoudelijke keuzes worden op die momenten door de partijen in het proces genomen. Vaak is er sprake van tegenstrijdige belangen, sterk onderling wantrouwen of inhoudelijke onzekerheden. Er moeten dan procesmatige afspraken gemaakt worden alvorens er een inhoudelijk besluit genomen kan worden. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken dat er eerst een onderzoek naar alternatieven wordt uitgevoerd voor er besloten kan worden.

Het gevaar van procesmatige afspraken is dat de procesmanager het verwijt krijgt zich te verliezen in proceduralisme en te weinig met de inhoud bezig is. Aan de andere kant is het gevaar van snelle inhoudelijke discussies zonder procedureafspraken, dat een proces zich verliest in een overmaat van details en in een vroeg stadium vastloopt. Onzekerheden en wantrouwen leiden snel tot loopgraven tussen partijen.

De procesmanager kan hiermee omgaan door het proces zijn werk te laten doen en niet te veel te willen beheersen. Vaak kan een inhoudelijke discussie met besluitvorming een goed gevoel bij de partijen te weeg brengen, zelfs wanneer de inhoud van het besluit niet direct met het eindresultaat van het proces verband houdt. Dit kan er voor zorgen dat er bij de partijen meer begrip ontstaat voor de procedurele afspraken die zijn gemaakt om tot het eindresultaat van het proces te komen (De Bruijn et al., 2002:105-107).

2.3.2 De bescherming van de core values van de partijen

In een open besluitvormingsproces bestaat het risico voor deelnemende partijen dat de resultaten van het proces niet stroken met de doelstellingen van een partij. Een andere belangrijke voorwaarde van goed procesmanagement is daarom de bescherming van core values. Een core value is een waarde die voor de existentie van een partij van cruciaal belang is.

De bescherming van core values staat op gespannen voet met de snelle, projectmatige houding die procesmanagers intuïtief vaak aannemen. Managers hebben de neiging partijen in een vroeg stadium commitment af te laten geven voor het eindresultaat en de exit-opties te beperken. Gebeurt dit niet, dan zou de kans op een daadwerkelijk resultaat erg klein zijn (volgens de projectmatige aanpak).

Een dergelijke inrichting van het proces is voor de deelnemende partijen bedreigend. Partijen zullen niet snel participeren en het als een fuik beschouwen. Wanneer de partijen de ruimte hebben om hun core values te beschermen, kunnen ze ontspannen in het proces participeren en is de kans op effectiviteit groter. Wanneer partijen er zeker van kunnen zijn dat bepaalde core values niet worden aangetast, kan dit een belangrijke prikkel voor coöperatief gedrag zijn.

Omdat het verloop van een proces een onvoorspelbare dynamiek kent, is het niet mogelijk van tevoren het eindresultaat van een proces te voorzien. Daarom kan niet van partijen worden verwacht dat ze zich voor aanvang van een proces aan het eindresultaat committeren. Het proces zal zeer moeizaam verlopen wanneer partijen niet de mogelijkheid wordt geboden zich te distantiëren van het uiteindelijke resultaat. Het commitment van partijen beperkt zich dus noodzakelijkerwijs tot de procesafspraken: zij zijn bereid om aan het proces deel te nemen volgens de vooraf afgesproken spelregels.

Naast een scheiding tussen het inhoudelijke resultaat en de procesafspraken, is het ook van belang het resultaat van het proces te scheiden van de implementatie daarvan. Wanneer partijen tijdens het proces weten dat er een directe relatie is tussen het resultaat en de implementatie daarvan, zullen zij het resultaat zo sterk willen beïnvloeden, dat zij in de implementatiefase geen enkel risico lopen dat hun belangen nog geschaad worden. Verwachte implementatieproblemen zullen al in de eerste fase (procesafspraken) aan de orde gesteld worden. Door na iedere fase ruimte te geven, kunnen de afzonderlijke fases sneller doorlopen worden. Deze ruimte geeft het proces bovendien de mogelijkheid om in te springen op onvoorziene omstandigheden. Het gevaar is natuurlijk dat bepaalde partijen na afloop van het proces, waar door anderen veel in is geïnvesteerd, zich distantiëren van de resultaten ervan. De gedachte is echter dat partijen gecommiteerd zullen blijven wanneer het proces goed en succesvol is verlopen. Tijdens een proces leert een partij de eigen opvattingen te relativëren (unfreezing) en ontwikkelt ze relaties en winstmogelijkheden.

Politieke bestuurders nemen in een proces een gecompliceerde positie in. Een van de belangrijkste core values van een bestuurder is zijn politieke legitimiteit en verantwoordingsplicht richting een gekozen orgaan. Een bestuurder zal dus altijd behoefte hebben aan een mogelijkheid om nadat het eindresultaat van het proces bekend is, zich te distantiëren van dit resultaat. Dit geeft de bestuurder de mogelijkheid zich te verantwoorden in het gekozen orgaan voor het resultaat. Wanneer de bestuurder zich van het resultaat moet distantiëren omdat het gekozen orgaan zich er niet in kan vinden, kan de bestuurder dit goed verantwoorden aan de partijen in het proces. De bestuurder is immers ondergeschikt aan het gekozen orgaan. Het gevaar is dat de bestuurder, die zich in twee arena's bevindt, opportunistisch gedrag gaat vertonen. Hij kan tegen het gekozen orgaan zeggen dat een bepaalde maatregel het gevolg is van een langdurig proces en dat verwerping van de maatregel ertoe zal leiden dat de onderhandelingspartners hun taken uit het pakket ook niet zullen nakomen. Het gekozen orgaan wordt door een dergelijke stellingname in zijn vrije keuze beperkt. Aan de andere kant kan de bestuurder het proces als oneerlijk of slecht betitelen tegenover het gekozen orgaan, waardoor wellicht een meerderheid ertegen zal zijn. Zo heeft de bestuurder een legitieme reden gecreëerd om zich van het resultaat te distantiëren. Een oplossing hiervoor kan zijn dat de bestuurder het gekozen orgaan al vanaf het begin van het proces informeert over de gang van zaken en ook regelmatig de tussenstand rapporteert. Zo kan het gekozen orgaan zich een goed beeld vormen van het doorlopen proces en dat ook meenemen in de beoordeling van het resultaat.

Ook de initiatiefnemer van een proces heeft een bijzondere positie. De initiatiefnemer nodigt partijen uit om deel te nemen aan een proces, omdat hij iets wil realise-

ren, wat niet zonder die andere partijen kan. De andere partijen zullen echter niet participeren in het proces wanneer de initiatiefnemer het proces niet onderhandelbaar verklaart. Doet hij dit niet, dan ontstaat het beeld dat het proces er alleen toe doet om het project op een slimme manier te realiseren. Een manier om hiermee om te gaan is dat de initiatiefnemer het door hem beoogde project onderhandelbaar verklaart, de andere partijen bieden de initiatiefnemer dan de mogelijkheid om zich aan het einde van het proces van het resultaat te distantiëren, mits de initiatiefnemer dit dan beargumenteert richting de andere partijen.

Door ruimte te geven aan de partijen om hun core values te beschermen, ligt het gevaar op de loer dat partijen hun standpunten als core values definiëren, en dus niet onderhandelbaar. Het is daarnaast ook mogelijk dat core values van verschillende partijen tegenstrijdig zijn aan elkaar. Het arrangement om dit soort situaties op te lossen moet er desondanks toch altijd op gericht zijn om partijen ruimte te geven. Wanneer partijen ruimte krijgen om zich van het resultaat te distantiëren, zullen zij zich immers eerder aan het proces committeren. Vervolgens moet het proces zijn werk doen: unfreezing, relatievorming en winstmogelijkheden produceren. Het is in deze situatie ook erg belangrijk goede procesafspraken te maken, waar alle partijen achter staan. Zo zullen partijen minder snel standpunten als core values beschouwen en zich aan het resultaat committeren.

Het bovenstaande geldt voor een groot deel voor het tot stand komen van tussenresultaten. Vanuit projectmatig perspectief lijkt het interessant te werken aan tussenresultaten, om zo eerste resultaten zichtbaar te maken en het proces in een bepaalde richting te sturen. Het werkt echter stremmend wanneer alle partijen zich moeten committeren aan een tussenresultaat. Het is ook hier weer beter partijen de ruimte te laten zich nog niet te committeren, om ze maar wel bij het proces betrokken te houden. Daarnaast biedt dit het proces de mogelijkheid zich aan te passen aan eventuele onvoorziene omstandigheden.

Tot slot zijn de exit-regels van een proces van groot belang in de ontwerpfase van het proces. Ruime uitstapmogelijkheden zijn voor partijen aantrekkelijk om in het proces in te stappen. Vervolgens zorgt de dynamiek van het proces er idealiter voor dat de partijen geen gebruik meer maken van deze exit-regels. De exit-regels brengen echter ook risico's met zich mee. Wanneer een partij wil uittreden zal hij dit meestal doen omdat hij vindt dat het proces te weinig oplevert. Wanneer de uittredende partij wint en dus uittreedt, levert dit schade op aan het proces, ook omdat de uittredende partij niet snel positief zal praten over het proces. De procesmanager leidt in dit geval gezichtsverlies en zal door de overige partijen nauwlettend gevolgd worden. Blijft de partij binnen het proces, kan dit ook negatieve gevolgen hebben, omdat er dan een ontevreden partij in het proces zit. De procesmanager kan de ontevreden partij winst in het vooruitzicht stellen, wat echter bij de overige partijen tot de opvatting kan leiden dat dreigen met uittreden lonend is.

Een dreigende exit is voor de procesmanager nauwelijks tot een goed einde te brengen. De procesmanager zal moeten proberen het 'probleem' een probleem te maken van de overige partijen, door bijvoorbeeld te stellen dat het proces zonder de betreffende partij aanzienlijk gecompliceerder wordt. In die situatie kan de procesmanager als onafhankelijke facilitator optreden, een rol die voor de procesmanager een stuk makkelijker is (De Bruijn et al., 2002:123-143).

2.3.3 De voortgang van de besluitvorming

Met de waarborging van openheid en bescherming van core values lijkt het proces een stroperig karakter te krijgen. In het slechtste geval zal er immers sprake zijn van veel partijen, die veel agendapunten opvoeren, waardoor het proces moeilijk beheersbaar wordt. Wanneer deze partijen ook nog veel core values opvoeren, die zij niet onderhandelbaar verklaren, is de kans groot dat het proces zeer traag verloopt of zelfs in een patstelling eindigt.

Hiervoor is reeds een soort ideaal proces geschetst, dat begint met veel partijen en veel onderwerpen, zodat de partijen het aantrekkelijk vinden om deel te nemen. Vervolgens worden er relaties gevormd tussen de partijen en ontstaan er extra winstmogelijkheden. Om partijen in het proces te houden moet deze winst zo laat mogelijk worden uitbetaald. Definitieve besluitvorming vindt plaats wanneer een kritieke massa van partijen winst uit het proces kan halen. Ik zal hier een aantal mechanismen/methodes noemen die in dit proces een bijdrage kunnen leveren aan de voortgang van het proces (De Bruijn et al., 2002:146-148).

Prikkels voor coöperatief gedrag

Er zijn vier mogelijkheden om prikkels voor coöperatief gedrag te creëren (De Bruijn et al., 2002:148-154):

- Vormgeving van de agenda. Partijen hebben productiemacht en blokkademacht. Door in de onderwerpen op de agenda te focussen op de productiemacht van deelnemende partijen, zal het proces sneller voortgang boeken, dan wanneer de nadruk ligt op de blokkademacht van partijen.
- De procesmanager kan activiteiten slim schakelen. Als twee partijen verschillende belangen hebben, kan de procesmanager bijvoorbeeld twee trajecten naast elkaar laten lopen. In elk van beide trajecten wordt een belang gediend. Wanneer de ene partij zich in een traject niet coöperatief opstelt, zal dit weerstand oproepen bij de andere partij in het andere traject.
- De procesmanager kan een derde partij uitnodigen die een visie op een conflict geeft. De partijen in het proces moeten van tevoren afspraken maken over wat ze met de uitspraak van de derde partij zullen doen. Het voordeel van deze methode is dat een derde partij een nieuwe, frisse blik op het conflict kan werpen, waardoor het proces weer op gang kan komen. De derde partij kan ook een doorbraak forceren doordat hij de beslismacht krijgt van de partijen in het proces, of omdat hij nieuwe informatie kan inbrengen.
- Partijen moeten herkansingen krijgen voor het realiseren van hun belangen. Partijen zullen eerder bereid zijn mee te werken aan een onderzoek wanneer ze weten dat, als de resultaten van het onderzoek niet stroken met de doelstellingen, ze een mogelijkheid hebben tot een vervolgonderzoek. Wanneer de onderzoeksresultaten van het eerste onderzoek wel bevredigend zijn, hoeft het vervolgonderzoek niet plaats te vinden. Het bieden van herkansingsmogelijkheden geeft wederom het proces ruimte om zijn werk te doen.

Een zware personele bezetting

Een zware personele bezetting van het proces is bevorderlijk voor het externe gezag van het proces en voor het commitment van de deelnemende partijen. Daarnaast beschikken zware vertegenwoordigers over een uitgebreid netwerk, waardoor participatie aantrekkelijk is en interessante packagedeals kunnen worden gesloten.

Tegelijkertijd kan een zware vertegenwoordiging ook in het nadeel van het proces werken. Zware vertegenwoordigers beschikken over veel macht, een groot netwerk en veel informatie. Wanneer ze geen baat hebben bij een snelle voortgang van het proces, hebben ze dus veel mogelijkheden om het proces te stremmen. Het is de (lastige) taak van de procesmanager om de partijen hiervan te weerhouden door bijvoorbeeld de nadruk te leggen op de afhankelijkheden die er ook buiten het proces bestaan tussen de partijen (De Bruijn et al., 2002:155).

Omgevingsmanagement

Het is belangrijk dat de procesmanager rekening houdt met de omgeving van het proces. Er kunnen zich kansen voordoen die het proces kunnen versterken, maar er kunnen ook dreigingen vanuit gaan.

Hoge verwachtingen vanuit de omgeving kunnen een prikkel voor coöperatie vormen: het is niet aantrekkelijk om bij hoge verwachtingen vanuit de omgeving te worden afgeschilderd als de partij die ervoor verantwoordelijk is dat er aan deze verwachtingen niet kan worden voldaan.

Om de omgeving bij het proces te betrekken is het belangrijk dat het proces tussenresultaten oplevert, anders is het risico groot dat de omgeving een negatief beeld vormt van het proces, als stroperig en traag. Het probleem is echter dat het opleveren van tussenresultaten niet makkelijk is, zoals hiervoor beschreven. Pas aan het eind van het proces worden de meeste resultaten geleverd en wordt duidelijk dat het proces effectief was. Tijdens het proces is dit moeilijk aan te tonen.

De procesmanager zal daarom aan impressiemanagement moeten doen om er zorg voor te dragen dat de omgeving een positief beeld krijgt van het proces. De procesmanager kan bijvoorbeeld zoeken naar mogelijke resultaten die weinig weerstand zullen opleveren, om de omgeving te laten zien dat er voortgang geboekt wordt.

Een andere taak van de procesmanager is om de ambities die de partijen van het proces hebben in overeenstemming te brengen met de verwachtingen van de omgeving: ambitie management. Wanneer de omgeving een andere verwachting heeft van de uitkomsten van het proces dan wat de partijen willen bereiken, zal de omgeving niet snel een goed gevoel hebben over het proces (De Bruijn et al., 2002:157).

Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd

Wanneer conflicten centraal komen te staan in het proces zal de focus verschuiven van het proces naar de inhoud. We hebben hiervoor gezien dat de continuïteit van het proces daar niet bij gebaat is. Een proces is vaak ingericht rond een stuurgroep, waarin de belangrijkste besluiten genomen worden. Daaromheen functioneren dan

projectgroepen en werkgroepen. Het is zaak conflicten zo veel mogelijk op te lossen in project- en werkgroepen (De Bruijn et al., 2002:160-162).

Mogelijkheden voor command and control in een proces

Command and control is in principe niet geschikt als sturingsinstrument in een proces waar geen van de partijen hiërarchisch bovengeschild is aan een ander. Toch zijn er een aantal strategieën waarbij command and control ook in een proces van waarde kan zijn.

Command and control kan een proces aanjagen door partijen onder druk te zetten. Een minister kan bijvoorbeeld in onderhandelingen met het bedrijfsleven over zelfregulering dreigen met eenzijdige regelgeving. Het bedrijfsleven zal dan eerder geneigd zijn mee te werken dan wanneer de minister puur voor het proces kiest. Bijkomend voordeel is dat partijen niet alleen het resultaat van een proces als winst zien, maar ook het voorkomen van de eenzijdige regelgeving.

Command and control kan een proces aanjagen wanneer het wordt ingezet, terwijl er tegelijkertijd ruimte voor een proces wordt geboden. Door een besluit in grote lijnen op te leggen (command), maar tegelijk ruimte te bieden aan de partijen om dit besluit zelf grotendeels in te vullen, kan het verzet tegen het besluit in grote lijnen worden gebroken.

Command and control kan een proces aanjagen door een sense of urgency te creëren. Wanneer een bestuurder een projectplan neerlegt (command), komen hierop reacties van partijen die zich hiertegen verzetten. Door deze partijen te betrekken en een rol te geven, ontstaat een proces.

Command and control kan een rol spelen wanneer een kritieke massa aan partijen op winst staat dankzij het proces. Deze partijen willen hun winst incasseren en zullen het proces willen afronden. Ze zullen daartoe bewust of onbewust druk uitoefenen op de overige partijen. Het proces kan hierdoor in een stroomversnelling raken.

Tot slot heeft command and control een kans aan het eind van een mislukt proces. Wanneer een bestuurder aan een aantal partijen vraagt om in onderhandeling een besluit te nemen en dit mislukt, heeft de bestuurder de mogelijkheid dit aan te grijpen om met een eenzijdige oplossing te komen. 'Omdat de partijen er onderling niet uitkwamen, heb ik besloten zelf een besluit te nemen' (De Bruijn et al., 2002:163-166).

2.3.4 De inhoud van de besluitvorming

Wanneer een inhoudelijke oplossing van een probleem niet voorhanden is, kan een procesmatige aanpak een oplossing bieden. Het risico hiervan is dat het proces de inhoud verdrijft en er 'negotiated nonsense' uit het proces komt: een oplossing waar alle partijen wel mee akkoord zijn, maar die de toets van wetenschappelijke kritiek niet kan doorstaan. Er wordt dan ook te weinig gebruik gemaakt van nieuwe inzichten, omdat de partijen eenvoudigweg vaak niet op de hoogte zijn. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om ook inhoudelijke experts een rol te geven in de procesafspraken, door ze bijvoorbeeld als onafhankelijke partij naar een conceptcompromis te laten kijken. Zo worden de partijen ertoe gedwongen ook de inhoudelijke

lijke kennis mee te nemen in het proces. Het is daarbij belangrijk dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de besluitvormers en de experts, wanneer de rollen vervagen, laten experts hun oordeel beïnvloeden door het belang dat zij hebben in het proces.

Een dergelijke scheiding van rollen heeft echter twee problemen. Ten eerste is de ingebrachte kennis niet gezaghebbend voor de belanghebbenden. Partijen die door informatie worden benadeeld zullen snel geneigd zijn de kennis in twijfel te trekken. Ten tweede komen resultaten van onderzoeken vaak pas nadat er al een besluit genomen is. Zo kan de kennis geen invloed meer uitoefenen op de besluitvorming. Dit zal minder snel gebeuren wanneer de experts meer vervlochten zijn met het proces, zij weten dan wanneer de informatie beschikbaar moet zijn, en kunnen daar rekening mee houden. Experts moeten dus een aparte rol in het proces hebben, maar moeten wel intensief bij de besluitvorming betrokken worden, om de kennis die zij hebben van waarde te laten zijn in het proces. Parallele planning van onderzoek en besluitvorming geniet daarbij de voorkeur, omdat zo de voortgang gewaarborgd blijft.

Het is in deze situatie onvermijdelijk dat de kennis die voorhanden is strategisch gebruikt wordt. Partijen hebben eigen belangen en eigen percepties en het is daarom logisch dat zij de kennis die er is op een voor hen gunstige manier gebruiken. Wanneer partijen van elkaar weten dat ze een geheime agenda hebben en kennis op hun eigen manier gebruiken, zal er ook een meer open debat ontstaan.

Van een goed inhoudelijk proces is sprake wanneer het besluitvormingsproces een proces van *variëteit en selectie* is. Variëteit is belangrijk omdat de uiteindelijk resulterende optie aan gezag wint naarmate de variëteit waaruit deze voortkomt hoger is. Hoe meer opties overwogen zijn, des te waardevoller is de optie die uiteindelijk gekozen is. Hoe meer opties overwogen zijn, hoe meer mogelijkheden er ook zijn om van de overige opties te leren en de resulterende optie te optimaliseren. De geselecteerde optie moet uiteraard de steun hebben van de belanghebbende partijen om van een succesvol proces te kunnen spreken. Vaak wordt in een proces de inhoud al vroegtijdig gefixeerd, waarna er vooral gevochten wordt om een eventuele aanpassing van die inhoud. Als dat niet wordt toegestaan door de procesmanagers, kunnen critici van de inhoud tegenstanders worden, en kan het proces gemakkelijk stagneren (Teisman, 2005:129).

Tot slot nog een opmerking over de inhoudelijke expertise van de procesmanager. De procesmanager moet over een bepaalde mate van inhoudelijke kennis beschikken om in staat te zijn de juiste vragen te stellen. De procesmanager moet echter niet zo veel kennis hebben, dat hij zich als expert kan gedragen, dit kan zijn rol als procesmanager beschadigen, omdat zijn integriteit dan in twijfel getrokken kan worden (De Bruijn et al., 2002:170-177;182-186).

2.4 COPRODUCTIE

Met coproductie wordt bedoeld dat het belangrijk is dat burgers, betrokkenen en belanghebbenden betrokken worden in het besluitvormingsproces. Het is belangrijk voortdurend te zoeken naar coalities en bondgenootschappen met actoren in het publieke domein. Voor succes is het belangrijk naast het element van pro-

bleemoplossing ook aandacht te schenken aan het culturele karakter van publieke besluitvorming en voor de waarde van maatschappelijk en democratisch engagement. Daarbij hoort ook rekening houden met patronen die verder gaan dan probleem oplossen alleen. Wijkbewoners zetten zich niet alleen in voor de veiligheid van de wijk om de veiligheid te verbeteren, maar ook omdat ze het belangrijk vinden iets aan hun gemeenschapsgevoel te doen. Coproductie richt zich dus niet op het primaire besluitvormingsproces, maar op de mensen die achter die besluitvorming schuilen. De karakters en interesses van personen kunnen in een besluitvormingsproces niet worden genegeerd (Van Twist e.a., 2004:34-35).

Coproductie gaat daarnaast uit van een werkelijkheid van vele wederzijdse afhankelijkheden. Elke organisatie heeft eigen doelstellingen. Het is belangrijk dat de partijen zich bewust zijn van deze verschillen en van de interdependenties. Wanneer dit zo is kan er aan gemeenschappelijke beeldvorming worden gewerkt en kan er gezocht worden naar win-win situaties. Sturing richt zich in deze situatie op het inrichten en faciliteren van het onderhandelingsproces tussen wederzijds afhankelijke partijen (Bekkers e.a., 1996:66-67).

In een onderhandelingsproces tussen partijen met verschillende doelstellingen, zullen partijen hun doelstellingen tactisch formuleren. Partijen zullen de formulering van hun doelstellingen gebruiken om andere partijen te bewegen. De doelstellingen hebben een tactische, symbolische betekenis, en zijn lang niet altijd het uitgangspunt voor de ontwikkeling van een beleidspraktijk (Bekkers e.a., 1996:67).

Van Twist e.a. (2004:35-37) noemen o.a. de volgende aandachtspunten waarmee voor een succesvolle toepassing van coproductie rekening moet worden gehouden:

- Plannen van burgers kunnen vaak ook wel door professionals bedacht worden. Burgers zullen echter vaak meer betrokkenheid tonen voor een plan dat door burgers bedacht is, dan voor een plan van de overheid, ongeacht de inhoud.
- De zogenaamde populaire ‘integrale aanpak’, is vaak beschreven vanuit de ambtelijke organisatie. Het is zaak het integrale karakter van plannen ook voor de samenleving een invulling te geven. Oplossingen moeten vooral ook voor burgers een verbetering opleveren.
- Houdt niet alleen rekening met de directe effecten van beleid, maar ook met de achterliggende effecten die van doen hebben met de betrokkenheid van burgers bij het reilen en zeilen in de buurt of de wijk waarin zij leven.

Bovenstaande methoden en theorieën zijn bedoeld als handreiking om tot een juiste werkwijze te komen in een complexe omgeving. Voor een bestuurder is het belangrijk te proberen met zo veel mogelijk factoren rekening te houden. Het ontwikkelen van een perfect proces volgens bovenstaande richtlijnen lijkt echter een utopie. Succesvol beleid kenmerkt zich dan ook niet als beleid met een grote effectiviteit of efficiëntie, maar als beleid dat door de relevante stakeholders als effectief/succesvol wordt omschreven. Het Thomas-theoréma is van toepassing: ‘if men define the situation as real, it is real in their consequences.’ (Bekkers e.a., 1996:35).

2.4.1 Voorwaarden voor coproductie

Bekkers e.a. (1996:71-75) noemen een aantal overwegingen die van belang kunnen zijn bij het succesvol ten uitvoer brengen van coproductie. De eerste daarvan is dat geen **enkel probleem hetzelfde is**. Verschillende belanghebbenden percipiëren een probleem anders en deze percepties zijn daarnaast aan verandering onderhevig. Coproductie benadrukt daarom het belang van variëteit, differentiatie, maatwerk en flexibiliteit in de vormgeving van dergelijke processen.

Ten tweede is de **selectie van partijen** van belang. Alle belangen moeten op een representatieve manier vertegenwoordigd zijn. Daarbij moet dus ook rekening worden gehouden met de achterban van deelnemende partijen in het proces. In hoeverre representeert een partij de door haar opgegeven achterban? Heeft de achterban vrede met de partij die hun belangen verdedigt in het proces? Partijen moeten hun achterban dus ook kunnen overtuigen van het resultaat dat ze geboekt hebben.

Daarnaast moeten de partijen ook **voldoende divers** zijn. Het is niet zinnig een coproductie te starten met partijen die het op hoofdlijnen wel met elkaar eens zijn. Het beste resultaat zal geboekt worden wanneer ook alle kritische partijen zich in de onderhandeling mengen. Speciale aandacht moet hierbij geschonken worden aan de zwakke belangen, de belangen die niet goed in staat zijn zich te organiseren en te uiten. Het is aantrekkelijk partijen buiten het proces te laten, omdat zo makkelijker overeenstemming bereikt kan worden. Wanneer belanghebbende partijen echter niet betrokken worden, stuit dit vroeg of laat op verzet.

Een ander belangrijk aandachtspunt is **de agenda**. Het proces van coproductie is noodzakelijkerwijs een open proces, een probleem staat immers nooit op zich zelf en is altijd verbonden met andere issues. Dit betekent ook dat nieuwe stakeholders ten tonele kunnen verschijnen, en anderen kunnen verdwijnen. Het gevaar is dan dat er te veel issues gekoppeld worden, en te veel partijen betrokken raken. Het probleem bezwijkt dan onder zijn eigen complexiteit. Het tegenovergestelde hiervan, een te gesloten proces, heeft tot gevolg dat een proces van 'group think' kan ontstaan. De partijen sluiten zich te veel af van de buitenwereld en ze vervreemden daardoor van de realiteit. De oplossingen uit een dergelijk proces zijn te veel gevormd naar het ideale werkelijkheidsbeeld van de deelnemende partijen.

Er dient aandacht geschonken te worden aan **de informatie** op basis waarvan partijen onderhandelen. Wanneer partijen beschikken over een gezamenlijke informatiebasis, kan dit de transparantie van de dialoog tussen de partijen vergroten.

In een proces moet ruimte zijn voor **evaluatie**. De veronderstellingen waarop beleid gebaseerd is moeten ter discussie gesteld kunnen worden en de resultaten van een proces moeten worden vergeleken met de oorspronkelijke doelstellingen. Dit bevordert het lerend vermogen en leidt ertoe dat fouten in een proces in een later stadium voorkomen kunnen worden.

Een zekere vorm van **stropigheid** is inherent aan het proces van coproductie. In een onderhandelingsituatie met verschillende partijen en verschillende culturen moeten eerst taalbarrières worden geslecht en moeten de neuzen dezelfde kant op gezet worden. Partijen moeten vrede hebben met deze incrementele manier van werken. Het uiteindelijke resultaat van het proces is immers nog niet van tevoren vast te stellen, en wordt pas in de loop van het proces duidelijk.

De deelnemende partijen moeten over **strategisch vermogen** beschikken. Ze moeten de normativiteit en moraliteit van hun eigen belang kunnen relativiseren en zich kunnen verplaatsen in de rol van hun tegenspelers. Zo worden disfunctionele ‘wij-zij’ discussies voorkomen. Om dit te kunnen moeten de partijen kennis hebben van de ontwikkelingen en afwegingen binnen het domein van de andere partijen. Tot slot moeten de partijen ook over goede onderhandelingsvaardigheden beschikken.

2.4.2 Coproductie als vorm van interactieve beleidsvorming

Op lokaal niveau vindt coproductie vaak plaats als vorm van interactieve beleidsvorming, door gezamenlijke inzet van burgers en overheden. Twee dimensies van participatie spelen hierbij een rol: de diepte en de breedte van participatie. De breedte van participatie is de mate waarin aan ieder lid van de gemeenschap de ruimte wordt geboden om te participeren in elke fase van het besluitvormingsproces. De diepte van de participatie is de mate waarin de burgers de uiteindelijke uitkomst van het beleidsproces kunnen bepalen (Teisman e.a., 2004:20).

Het grote probleem van breedte in participatie is dat de participatie zich vaak beperkt tot een kleine groep actieve burgers, de ‘usual suspects’. Het overgrote deel van de burgers is erg moeilijk tot participatie te verleiden. Wat betreft de diepte van participatie is het probleem dat de burgers vaak slechts meedoen aan makkelijk toegankelijke participatievormen, zoals een wijkshouw of een telefonische enquête. Deze participatievormen hebben vaak weinig invloed op het eindresultaat, de participanten klagen vervolgens over de feitelijke invloed die ze hebben gehad op het overheidsbeleid. Participanten raken teleurgesteld en haken af (Teisman e.a., 2004:20-21).

Processen van coproductie kennen vaak een laag absorptievermogen. Dat wil zeggen dat de inhoud en het resultaat dat tijdens het proces wordt gegenereerd vaak makkelijk wegvloeit. Er worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het aanpakken van vuil op straat in een wijk, maar omdat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het resultaat, mislukt het.

Dit probleem wordt versterkt door het verschil in perceptie tussen ambtenaren en participanten. Ambtenaren hebben in het proces een ondersteunende, faciliterende rol. Zij hebben daarbij vaak onvoldoende ruimte om hun expertkennis in het proces tot uitdrukking te laten komen. Er is weinig interactie tussen participanten en ambtenaren in interactieve processen. Door de eenzijdige kennis van de participanten en het ontbreken van de kennis van de ambtenaren zijn de uitkomsten van interactieve processen vaak van onvoldoende kwaliteit. De uitkomsten hebben vaak geen aansluiting bij de bestaande instituties, rolpatronen en verhoudingen, waardoor beklijvende implementatie erg lastig is. Dit effect wordt nog versterkt door het feit dat ambtenaren bij de implementatie wel een belangrijke rol spelen, terwijl ze vaak niet achter de resultaten staan omdat ze geen rol hebben gespeeld in het tot stand komen ervan (Teisman e.a. 2004:22-23)

Het is de taak van de procesmanagers met deze problemen om te gaan. De procesmanager is bij coproductie een facilitator en verbinder, die inzicht moet hebben in de verschillende percepties van participanten, bestuurders en ambtenaren, en dit vervolgens moet omzetten in effectieve verbindingen

2.4.3 De rol van politiek en coproducten

Coproductie kenmerkt zich door horizontale machtsverhoudingen. Actoren onderhandelen op gelijke machtsbasis over een gezamenlijk beleid. Dit staat op gespannen voet met het primaat van de politiek. Wanneer men processen van coproductie als uitgangspunt neemt dan wordt de rol van de politiek eveneens een van coproductent. Daarnaast speelt ook bij coproductie de rol van de volksvertegenwoordiging mee. Wanneer de uitkomst van de onderhandelingen van een proces anders is dan de wil van de volksvertegenwoordiging, staat de bestuurder voor een lastig probleem. De volksvertegenwoordiging (die buiten het proces staat) staat immers boven de bestuurder en kan de uitkomst van het proces dus teniet doen. Zoals ook al bij de paragraaf over procesmanagement is gezegd, is het van groot belang dat de bestuurder intensief contact onderhoudt met de volksvertegenwoordiging, om dit soort situaties te voorkomen. Het is daarnaast belangrijk ook rekening te houden met eventuele belangenverstremgeling van de meta-sturende arbitrerende rol van de overheid en de overheid als belanghebbende in een proces. Als van tevoren al duidelijk is dat belangenverstremgeling gaat optreden, kan de overheid er voor kiezen een onafhankelijke procesmanager in te schakelen.

Een groot voordeel van coproductie is dat partijen in een vroeg stadium op een actieve manier worden betrokken bij de besluitvorming. Dit heeft ook gevolgen voor de in het geding zijnde verantwoordelijkheden. In een contract of convenant dienen de verantwoordelijkheden van alle coproducerende partijen te worden vastgelegd, zodat partijen zich hieraan niet kunnen onttrekken. De partijen kunnen overigens niet verantwoordelijk worden gesteld voor het niet tot stand komen van een gezamenlijke beleidspraktijk (Bekkers e.a., 1996:82-83).

2.4.4 Instrumenten voor coproductie

Coproductie vindt overwegend plaats in ad hoc arrangementen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een forum dat wordt opgericht voor de vorming van beleid, een stichting of fonds voor de uitvoering van beleid, of een organisatie die tot taak heeft de verbindingen tussen de verschillende stakeholders te coördineren. Het is van belang de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze arrangementen goed vast te leggen. Het zijn nieuwe arrangementen, die een plaats in een bestaand netwerk moeten verwerven. Wanneer deze niet goed verankerd worden bestaat de kans dat een arrangement voor coproductie geen lang leven beschoren is.

Het sturen van een proces van coproductie is erg lastig. Financiële sturing op basis van specifieke uitkeringen is niet wenselijk en zal vaak niet succesvol zijn, dit zal het proces van coproductie verstoren. Het is beter om met budgetten of brede algemene uitkeringen te werken. Het nadeel van werken met vrije budgetten is dat er gewerkt moet worden met duidelijke afspraken over de kwaliteit en de kwantiteit van de verrichte activiteiten of de tot stand te brengen voorzieningen, om te voorkomen dat het geld verkwist wordt.

Omdat in een proces van coproductie vaak uiteenlopende partijen participeren, kan informatietechnologie een belangrijke rol spelen. Door het beschikbaar maken van databases en het aanleggen van een gezamenlijke kennisdatabank voor het proces, kan de kwaliteit van het proces verhoogd worden. Dit kan de samenwerking tussen

partijen in het proces verder institutionaliseren en wederzijds begrip tussen partij en creëren.

2.5 SAMENVATTING

De drie voorgaande theorieën fungeren als drie ‘brillen’ om naar de casus te kijken. Organiserend vermogen gaat uit van een aantal kenmerken van de omgeving die een stedelijk netwerk complex maken, deze staan genoemd in de paragraaf over organiserend vermogen. De drie concepten ketenregie, coproductie en procesmanagement zijn drie verschillende manieren waarop je met die complexiteit om kunt gaan. Ik zal in onderstaande tabel aangeven hoe er in het licht van de drie concepten om wordt gegaan met de kenmerken van een complex stedelijk netwerk.

Complexiteit	Ketenregie	Procesmanagement	Coproductie
Vervlechting van vraagstukken	De interferenties van actoren in de keten met andere ketens moeten in kaart gebracht worden, en moeten zo goed als dat gaat worden meegenomen in overwegingen. Dit is niet gemakkelijk in een complex stedelijk netwerk, aangezien actoren vaak in veel verschillende ketens participeren. Het is dus belangrijk een zo helder mogelijk overzicht te hebben.	Het is belangrijk een brede agenda te hanteren, zodat er uitruilmogelijkheden kunnen ontstaan. Daarnaast werkt een multi-issue agenda conflictreducerend. Wanneer er te veel actoren in het proces zitten kan de procesmanager er voor kiezen zelf een selectie te maken of het proces zijn gang laten gaan, waardoor partijen zelf tot de conclusie komen dat het proces niet effectief is en zullen uittreden	De agenda van een proces moet open zijn, zodat nieuwe stakeholders en issues kunnen toetreden tot het proces. Een gesloten proces leidt tot afsluiting van de buitenwereld en vervreemding van de realiteit. Het gevaar is echter dat een proces met te veel partijen/issues bezwijkt onder zijn eigen complexiteit. De taak van de regisseur is om de mogelijkheden voor partijen open te houden, partijen zullen zelf tegen grenzen aanlopen van een te grote complexiteit.
Meerdere bestuurslagen betrokken	Het is belangrijk niet alleen ketenafspraken te maken tussen verschillende bestuurslagen, maar ook te werken aan het commitment van alle lagen. Hogere bestuurslagen hebben vaak veel invloed vanwege de grote machtsmiddelen die zij tot hun beschikking hebben (geld en wetgeving)	Hogere bestuurslagen hebben in een proces verschillende middelen om het proces aan te jagen. Ze kunnen dreigen met machtsmiddelen (bv. regelgeving) om uit een impasse te komen, ze kunnen kaders scheppen of een voorstel voor een projectplan neerleggen. Uiteindelijk kunnen ze vaak ook zelf een knoop doorhakken, wanneer voorgaande initiatieven zijn vastgelopen. De hogere bestuurslagen spelen dus vaak een rol d.m.v. 'command and control'.	Coproductie speelt zich vaak af als interactief besluitvormingsproces op lokaal niveau. Het is belangrijk bij de besluitvorming ook ambtenaren en hogere bestuurslagen te betrekken, omdat zij over een grote productiemacht beschikken bij de implementatie van een besluit uit een interactief proces. In beginsel zijn hogere bestuurslagen hiërarchisch niet hoger dan de andere actoren.

<p>Veel partijen buiten de overheid</p>	<p>Verbindingen tussen verschillende partijen zijn bepalend, omdat optimalisatie van één schakel lang niet altijd tot een beter resultaat leidt, de interdependentie is groot. Niet-hiërarchische omgangsvormen en een overzicht van verbanden en interdependenties zijn daarnaast belangrijk.</p>	<p>Het is belangrijk dat partijen de mogelijkheid hebben hun achterban te informeren, om zo de omgeving van het proces betrokken te houden. Het is zaak de ambities van de deelnemende partijen gelijk op te laten lopen met de verwachtingen van de omgeving.</p>	<p>Oplossingen moeten eerst en vooral een verbetering opleveren voor de burgers. Aanpakken moeten beschreven zijn vanuit de samenleving, niet vanuit de ambtelijke organisatie.</p> <p>Processen van coproductie zijn vaak ad hoc arrangementen, het is dus van belang de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed vast te leggen, anders zal een resultaat niet beklijven tussen alle andere arrangementen in een complex netwerk.</p>
<p>Verschillende invalshoeken</p>	<p>De verschillende partners moeten tot een gezamenlijke maatschappelijke opgave komen. Het idee van een keten is dat alle partijen naar een zelfde eindproduct toe werken.</p> <p>Door de verschillende rollen die ketenregie benoemt in een proces zijn de verschillende invalshoeken van partijen op voorhand duidelijk, iedereen kan rekening houden met de rol die een partij normaliter in een proces inneemt.</p>	<p>Procesmanagement onderscheidt vier soorten partijen die betrokken moeten worden in een proces: partijen met blokkademacht, partijen met productiemacht, partijen die belang hebben bij de besluitvorming en partijen die uit morele overwegingen betrokken moeten worden. Probleem hierbij is dat actoren vaak aan het begin van een proces nog niet weten wat voor rol zij gaan spelen in het proces, het is daarom lastig rollen te identificeren.</p> <p>Een mogelijkheid om het verschil in rolverdelingen te doorbreken is door partijen niet te laten fungeren vanuit hun eigen rol, maar door partijen aan te stellen als accounthouder van een deelonderwerp.</p>	<p>Coproductie richt zich niet op het primaire besluitvormingsproces maar op de mensen die achter de besluitvorming schuilen. Succesvol beleid kenmerkt zich niet als beleid met een grote efficiëntie of effectiviteit, maar als beleid dat door de relevante stakeholders als succesvol wordt omschreven.</p> <p>Het is daarnaast belangrijk dat partijen over een gezamenlijke informatiebasis beschikken om de transparantie van het proces te vergroten. Ook moeten partijen hun eigen belang kunnen relativeren en zich kunnen verplaatsen in het belang van tegenspelers. Hier aan werken kan het verschil in invalshoeken overbruggen.</p>
<p>Verschillende doelstellingen</p>	<p>Het is belangrijk zo goed mogelijk alle relevante actoren met hun doelstellingen in kaart te brengen, en de machtsmiddelen waarover zij beschikken. Daarnaast moet er ook naar gestreefd worden zoveel moge-</p>	<p>Het gaat er niet om doelstellingen te convergeren, wel moet er een voorstel geformuleerd worden dat op steun van alle partijen kan rekenen. Het is daarom belangrijk (niet alleen de noodzakelijke) partners betrokken te houden bij het</p>	<p>Actoren hebben verschillende doelstellingen en zullen deze niet makkelijk prijs geven, ze zullen zich strategisch gedragen. Sturing richt zich op het inrichten en faciliteren van het onderhandelingsproces tussen wederzijds afhankelijke par-</p>

	<p>lijk de actoren in de geest van de keten te laten handelen.</p>	<p>proces. Wat daarbij kan helpen is het maken van procesafspraken i.p.v. inhoudelijke afspraken.</p> <p>Partijen moeten altijd in staat zijn hun core values te beschermen. Partijen kunnen dan ontspannen participeren en de kans op effectiviteit is groter. Partijen kunnen zich ook nooit committeren aan een eindresultaat omdat het proces een onvoorspelbare dynamiek kent.</p>	<p>tijen met uiteenlopende doelstellingen.</p> <p>Alle belanghebbende partijen moeten actief betrokken worden. Buitensluiting van deze partijen kan in een later stadium tot verzet leiden.</p>
<p>Ambigüiteit en verandering in de tijd</p>	<p>Ketenregie gaat uit van een stabiele omgeving. Urgentie is een belangrijke factor die het proces kan versnellen. Urgentie ontstaat vaak vanuit personen, managers binnen een organisatie die een probleem dusdanig belangrijk vinden dat ze zich opwerpen als regisseur. De regisseur is in deze geen kapitein op een schip, maar meer als smeeroelie, die de radertjes van de machine beter op elkaar laat inwerken. De regisseur is dan ook degene die het proces de juiste kant op moet sturen in geval van veranderingen.</p>	<p>Om het proces zijn waarde te laten houden en partijen betrokken te houden, is het van belang hindernissen te creëren voor partijen om uit te treden. Bij voortdurende wisseling van deelnemende partijen, is de kans groot dat het proces voortdurend verandert. Het is ook goed om quick-wins te realiseren, dit houdt partijen gemotiveerd.</p> <p>Daarnaast is het van belang het proces flexibel te houden om met ambigüiteit om te gaan. Het gevaar is anders dat een proces verzandt in een overdaad aan regels en procedures.</p>	<p>Coproductie benadrukt het belang van variëteit, differentiatie, maatwerk en flexibiliteit in de vormgeving van een besluitvormingsproces om met de dynamiek van een proces om te gaan. Verder moet in een proces ruimte worden ingebouwd voor evaluatie om te leren van gemaakte fouten.</p>
<p>Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk</p>	<p>In een stedelijk netwerk zijn veel actoren actief. Succes in een keten is vaak afhankelijk van een sense of urgency bij één of meer van die vele actoren. Het is zaak deze urgentie vast te houden en te stimuleren.</p>	<p>Een mogelijkheid bij procesmanagement is het inschakelen van een derde partij als expert. Er moeten dan wel op voorhand afspraken worden gemaakt over wat er met het advies van de expert wordt gedaan.</p>	<p>In een stedelijk netwerk is vaak veel kennis voorhanden, door de vele betrokken partijen. Het verzamelen en structureren van deze kennis kan de kwaliteit van het proces verhogen.</p>

3. METHODOLOGIE EN OPERATIONALISERING

3.1 METHODOLOGIE

Dit onderzoek laat zich eenvoudig kenmerken als ‘case study’. Centraal in de scriptie staat het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan in Rotterdam. Het is een onderzoek naar de manier van sturen in een bepaalde tijdsperiode in een bepaald gebied. Daarbij richt ik me op de sturing op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau. Een case study is een onderzoek met een flexibel onderzoeksontwerp, aangezien het lastig is al op voorhand de casus af te bakenen en de vraagstelling te formuleren vanwege de beperkte hoeveelheid informatie en kennis die de onderzoeker voor aanvang van het onderzoek heeft.

Robson (2002:547) beschrijft het flexibele onderzoeksontwerp als: ‘a research strategy where the research design develops (emerges, unfolds) during the process of data collection and analysis. Almost always involves the collection of qualitative data, but can also involve collection of quantitative data’. Een tegenovergestelde strategie is er een met een ‘fixed design’ waarbij met name met kwantitatieve data wordt gewerkt en de onderzoeksmethode al ver voor de hoofdfase van het onderzoek vastligt.

In dit onderzoek staat een kwalitatieve analyse van beleid gedurende een bepaalde periode voor een bepaald gebied centraal. Kwantitatieve gegevens kunnen helpen ter ondersteuning, het belang van deze gegevens moet echter altijd kwalitatief worden onderstreept.

Vanwege het feit dat er slechts drie ronden van een casus bekeken worden, is een statistische analyse niet mogelijk. De waarde van een case study ligt dan ook in de grote hoeveelheid empirische informatie die het onderzoek oplevert. Deze informatie gebruik ik om drie theoretische concepten te beproeven. De resultaten kunnen worden gebruikt om de theorie aan te passen of verder te ontwikkelen. Yin (1994:31) noemt dit analytische generaliseerbaarheid. Dit in tegenstelling tot theoretische generaliseerbaarheid, waarbij het empirische casuonderzoek gebruikt wordt om nieuwe axioma’s op te stellen, als bouwstenen voor een theorie of model. Omdat er al veel geschreven is over sturing in complexe netwerken kies ik voor analytisch generaliseren. Het feit dat er verschillende theorieën bestaan die anders handelen in vergelijkbare situaties voorschrijven, bevestigt dit. Het is nuttig te onderzoeken welke theorie over sturing in welke situatie nuttig is.

3.1.1 Inhoudsanalyse

De inhoudsanalyse is een methode om met behulp van documenten meer inzicht te verkrijgen in een bepaalde materie, in dit geval de casus veiligheidsbeleid op de Dordtselaan. Robson (2002:350) haalt de definitie van Krippendorff naar voren: ‘content analysis is a research method for making replicable definition and valid inferences from data to their context’. Robson merkt hierbij op dat het in deze definitie niet duidelijk wordt gemaakt dat er gebruik wordt gemaakt van een bepaald soort data (verschillende soorten documenten). Hij stelt echter dat het de kracht van deze definitie is dat er een relatie wordt gelegd tussen inhoud en con-

text. Bij die context gaat het zowel om het doel van het document als om de institutionele, sociale en culturele aspecten. Tevens wordt benadrukt dat de betrouwbaarheid en validiteit een belangrijke rol spelen bij de inhoudsanalyse. Een probleem dat speelt bij de inhoudsanalyse is dat de informatie in het document niet gestructureerd is (naar de wensen van de onderzoeker) en dat het document een doel heeft. Het doel is belangrijk bij het begrijpen en interpreteren van de analyse. Er kan een indeling gemaakt worden tussen twee soorten documenten die voor deze scriptie gebruikt zijn. De documenten van gemeente en deelgemeente zijn afkomstig van actoren die een belangrijke rol spelen in het proces. Het doel van het document speelt daar dus een belangrijke rol. De documenten van overige actoren zijn geschreven vanuit een objectiever oogpunt. Het doel van het document moet niet vergeten worden, maar speelt voor de interpretatie een minder belangrijke rol.

De selectie van documenten is van belang om een duidelijk en evenwichtig beeld te krijgen van de situatie. Ik heb het meest gebruik gemaakt van documenten van de Gemeente Rotterdam. De reden daarvoor is praktisch, de gemeente is de enige actor die een gestructureerd en toegankelijk archief heeft over veiligheidsbeleid. Bij de deelgemeenten zijn documenten veelal niet meer beschikbaar. Ik heb dus in mindere mate gebruik gemaakt van documenten van beide deelgemeenten. De gebrekkige bereikbaarheid van documenten bij de deelgemeenten heb ik gecompenseerd met het houden van meer interviews. Zie de literatuurlijst voor een overzicht van de gebruikte documenten.

3.1.2 Interview

Een tweede methode die ik toepas in dit onderzoek is het interview. Naast het analyseren van documenten is het van belang een tweede methode van onderzoek te hanteren. Dit heeft twee redenen. Ten eerste kunnen zogenaamde 'sleutelinformanten' extra informatie en inzichten verschaffen die wellicht niet duidelijk in documenten naar voren komen. Het is van belang om inzicht te verkrijgen in de probleemopvattingen en de daaropvolgende oplossingsrichtingen van verschillende actoren. Juist in dit onderzoek is het van het grootste belang te weten wat de actoren drijft. Persoonlijke motivatie is een belangrijke succesfactor voor het slagen van een proces. Ten tweede zijn de interviews een extra bron van kennis over het verloop van het proces.

Ik heb gekozen voor een selecte steekproef van respondenten. Bij de selectie van respondenten voor de interviews heb ik geprobeerd respondenten van alle betrokken actoren te interviewen. Van de deelgemeenten heb ik bestuurders en ambtenaren geïnterviewd. Daarnaast heb ik de beide stadsmariniers geïnterviewd. Het is me helaas niet gelukt iemand van de Stuurgroep Veilig of een van zijn voorgangers te spreken. Dit wordt echter gedeeltelijk gecompenseerd door de uitgebreide documentatie van de gemeente waarover ik de beschikking had. Zie de literatuurlijst voor een overzicht van geïnterviewde personen.

Het gaat bij de interviews om individuele percepties van actoren en een individueel overzicht van de situatie en de totstandkoming daarvan. Dit zijn situaties waarin Robson (2004:271) een kwalitatief interview van toepassing acht. Een geheel open interview is echter niet de meest logische vorm aangezien er wel iets bekend is over de besluitvorming en ook over de situatie op de Dordtselaan. De meest geschikte

methode in deze is het semi-gestructureerde interview. Er kunnen vragen worden gesteld over probleemdefinities en oplossingsrichtingen van de respondent en van andere actoren. Er moet echter wel ruimte zijn voor de respondent om eigen invullingen te geven en antwoorden te geven die van te voren niet door de onderzoeker waren verwacht.

3.1.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Een belangrijk gevaar bij casusonderzoek is het geringe aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007:104-105), in dit geval een casus met drie ronden. Door gebruik te maken van meerdere databronnen en methoden is triangulatie toegepast, hierdoor winnen de onderzoeksgegevens aan betrouwbaarheid.

Bij het gebruik van interviews is het ook belangrijk stil te staan bij de betrouwbaarheid en validiteit van de verkregen informatie. Ik heb geprobeerd mij bij het houden van de interviews zo veel mogelijk te houden aan de vragen die in de operationalisering gesteld worden. Daar moet bij worden opgemerkt dat de vragen altijd enigszins aangepast moeten worden aan de geïnterviewde. Verder heb ik getracht zo veel mogelijk verschillende respondenten in verschillende posities te interviewen om de betrouwbaarheid te vergroten.

3.2 CONCEPTEN

3.2.1 De Arena: het veiligheidsbeleid

Ik richt me in deze scriptie op het veiligheidsbeleid gericht op de Dordtselaan. Deze focus behoeft enige toelichting. Een thema als veiligheid is op vele manieren in te kaderen. Zo is het mogelijk alle actoren te benoemen die zich met veiligheid bezig houden (politie, (deel)gemeente, justitie, enz.). Het probleem hierbij is dat deze casus uitwijst dat niet alle actoren die een rol spelen in het veiligheidsbeleid zich van deze rol bewust zijn, of zich pas van deze rol bewust zijn geworden gedurende het proces. Zo is bijvoorbeeld het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) pas later in de casus betrokken geraakt door het opknappen van braakliggende terreinen en het opkopen van verloederde panden. Hiermee leverde OBR wel degelijk een bijdrage aan het veiligheidsbeleid, waar zij zich in eerste instantie niet bewust was van deze rol, ik heb dus niet voor deze methode gekozen. Een ander probleem bij de afbakening is dat er verschillende bestuurslagen betrokken zijn. De rol van gemeente en deelgemeenten is altijd aanwezig. De rol van het Rijk en Europa is slechts in sommige perioden merkbaar en meestal marginaal. Het is daarom erg lastig een uitputtende selectie van betrokken actoren te maken, ik heb dus ook niet voor deze methode gekozen.

Een andere mogelijkheid is onderscheid naar indicatoren. Verschillende indicatoren vallen zonder twijfel onder het veiligheidsbeleid, zoals criminaliteit, overlast en de staat van de buitenruimte. Het voordeel van deze indicatoren is dat er veel cijfers voorhanden zijn en dat ze concreet zijn. Er zijn echter andere indicatoren die niet zonder meer onder het thema veiligheid vallen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal woningen in particulier bezit, of aan wat voor winkels er in de laan gevestigd zijn. In de loop van de tijd is de invulling van het thema veiligheid waar het

indicatoren betreft aan verandering onderhevig en daarom niet geschikt om als afbakening te fungeren.

In deze scriptie kies ik er voor de casus te beperken tot de actoren en thema's die de toonaangevende actoren in het veiligheidsbeleid als betrokken actoren en thema's benoemen in het veiligheidsbeleid dat zij voeren. Deze toonaangevende actoren zijn de gemeente (Stuurgroep Veilig, en stadsmariniers) en deelgemeenten (verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren). Het is gebleken dat in elke periode duidelijk was welke partijen wel betrokken waren en welke niet. Deze betrokkenheid blijken uit de interviews met verschillende regisseurs en analyse van beleidsdocumenten van genoemde actoren. Wanneer in het vervolg over 'het proces' wordt gesproken, gaat het over het proces waarin de betrokken actoren bij het veiligheidsbeleid actief zijn.

3.2.2 Regie en sturing

Een belangrijk concept in de theorie is *regie*. Ik hanteer in mijn scriptie de definitie van regie die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijkrelaties gebruikt wordt, en die de Rekenkamer Rotterdam ook hanteert in zijn rapporten. Zij definiëren regie als volgt: 'Regie is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen' (Rekenkamer Rotterdam, 2005:30). De regisseur voelt verantwoordelijkheid voor het geheel en hij organiseert de beleidslijnen en de samenwerking tussen actoren. Het voeren van de regie betekent niet automatisch het dragen van de verantwoordelijkheid. Een regierol kan gedelegeerd zijn door de verantwoordelijke. In de loop van de casus heeft het veiligheidsbeleid in wisselende samenstelling de volgende regisseurs gehad: het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, het Programmabureau Veilig, de beide deelgemeentebesturen, de Stuurgroep Veilig (zowel gemeentelijk als deelgemeentelijk) en de stadsmarinier. Ik gebruik sturing in deze scriptie als synoniem voor regie.

3.2.3 Complexiteit

Een belangrijk concept om de casus te beschrijven is complexiteit. Het omgaan met complexiteit wordt in de theorie gezien als een bepalende factor voor het succes van de sturing. De mate van complexiteit wordt bepaald door:

- het aantal betrokken actoren;
- de diversiteit van de betrokken actoren;
- de urgentie voor het probleem (bijvoorbeeld door media-aandacht en beschikbare middelen).

De theorie biedt manieren om met deze factoren om te gaan, het gaat dan niet alleen om de problemen die een dergelijke situatie met zich meebrengt, maar ook om de mogelijkheden om tot succes te komen.

3.2.4 Urgentie

Een volgend concept dat een belangrijke rol gespeeld heeft is urgentie. De urgentie voor een probleem is groter naarmate de betrokken actoren het hoger op hun agen-

da plaatsen. Daarnaast is de hoeveelheid publieke aandacht van invloed. Het verschil in de mate van urgentie tussen de verschillende rondes is erg groot en dat heeft veel invloed op het verloop van het proces gehad.

3.2.5 Succes

Het is lastig het succes van het beleid te definiëren. In de casus is gebleken dat een belangrijke succesfactor de tevredenheid van burgers is geweest. In ronde 1 en ronde 2 hebben burgers nadrukkelijk hun onvrede geuit over het beleid, waarna het beleid op de schop gegaan is. Een andere belangrijke succesfactor is of de betrokken actoren hun hindermacht niet (kunnen) aanwenden om het beleid te veranderen. In de theorie betekent dit dat actoren tevreden zijn met het beleid, ze zien geen reden het beleid te blokkeren. Ik ga er dus vanuit dat het beleid niet succesvol is als het veranderd wordt. De verandering van het beleid moet dan wel een gevolg zijn van ontevredenheid van de burgers of van ontevredenheid van belangrijke actoren (actoren met hindermacht).

Ik kies er dus voor succes kwalitatief (subjectieve veiligheid) te benaderen. Een kwantitatieve (objectieve) benadering aan de hand van bijvoorbeeld criminaliteitscijfers gebruik ik dus niet. De reden daarvoor is dat het veiligheids*gevoel* van betrokkenen belangrijker is dan de daadwerkelijke veiligheid. Het gaat er om dat burgers zich veilig voelen, en daardoor tevreden zijn. Lage criminaliteit is een middel om dat doel te bereiken, maar er zijn er meer, zoals media-aandacht en het imago van een wijk of buurt. Dat geldt ook voor de andere actoren die betrokken zijn bij het beleid. Hoge criminaliteitscijfers zullen voor actoren een stimulans zijn om het beleid te veranderen, maar dat zal niet altijd het geval zijn. Er zijn meerdere factoren die de tevredenheid van de betrokken actoren bepalen, zoals de manier waarop criminaliteit wordt aangepakt (harde aanpak of zachte aanpak), en natuurlijk het veiligheidsgevoel van burgers.

Ik noem beleid dus succesvol wanneer het ingevoerd is en langere tijd blijft bestaan. De termijn die ik daarvoor kies is een collegeperiode van vier jaar. De overgang van het ene college naar het andere is een ideaal moment om grootschalig beleidsveranderingen door te voeren. Wanneer beleid een nieuw college 'overleeft' kunnen we stellen dat het beleid succesvol is. De analyse van welke ronde succesvol is en welke niet staat aan het einde van hoofdstuk 4.

3.2.6 Hogere bestuurslagen

Een term die regelmatig terugkomt in theorie en empirie is 'hogere bestuurslagen'. In deze scriptie vormen alle bestuursniveaus boven de gemeentelijke overheid hogere bestuurslagen. In de theorie wordt over hogere bestuurslagen gesproken als relatief passieve actoren waarbij bijvoorbeeld commitment gekweekt moet worden of die bijzondere machtsmiddelen hebben. Aangezien de gemeente een actieve sturende rol vervult in het veiligheidsbeleid in Rotterdam en (bijvoorbeeld via de stadsmarinier) in het beleid op de Dordtselaan specifiek, beschouw ik deze als centrale regisseur in de arena, en niet als relatief buitenstaande 'hogere bestuurslaag'. De belangrijkste hogere bestuursorganen zijn organen die regelgeving maken en subsidie verstrekken. In deze casus zijn dat hoofdzakelijk regelgevende ministeries

als Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken, en subsidieverstrekende ministeries als VROM, en ook de Europese Unie.

3.3 OPERATIONALISERING

De empirische beschrijving begint met een neutrale casusbeschrijving: het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan van 1994 tot 2006. Aan de hand van de interviews en het rondemodell van Teisman heb ik 3 rondes gedefinieerd in deze periode. De eerste ronde is de opkomst van de urgentie voor veiligheid in Rotterdam in het algemeen en op de Dordtselaan specifiek. De tweede ronde begint bij de verkiezingen van 1998, wanneer het veiligheidsbeleid op de schop gaat. De derde ronde begint met de conferentie in Kaatsheuvel in 2001 en kort daarna de komst van het College met Leefbaar Rotterdam in 2002, wanneer het veiligheidsbeleid opnieuw volledig verandert.

Vervolgens beschrijf ik de geschiedenis van besluitvormingsronden en cruciale momenten door de 'bril' van de drie theoretische concepten. In elk concept vervullen actoren en factoren een andere rol en zijn er verschillende accenten aan te brengen in de sturing.

3.3.1 Het Rondemodell

Om de casus te beschrijven kies ik voor het rondemodell van Teisman. Dit model benadrukt de complexiteit van de omgeving en brengt structuur aan in een netwerk met veel verschillende partijen en besluiten. Elke actor heeft een eigen perceptie van problemen en oplossingen in een besluitvormingsproces. Om dit proces te kunnen begrijpen, moet een onderzoeker zich richten op de verschillende actoren, hun doelstellingen en oplossingen, en de dynamiek en interactie tussen deze elementen. In het rondemodell komt beleid niet voort uit een gericht besluit van een actor, maar vloeit beleid voort uit een serie van besluiten van verschillende actoren (Teisman, 2000:944-945).

In het rondemodell wordt de geschiedenis van een interorganisationeel complex netwerk beschreven en geanalyseerd aan de hand van beslistmomenten, of cruciale momenten. Deze cruciale momenten staan niet op zich, ze worden voorafgegaan door een besluitvormingsronde, waarin verschillende kleinere gebeurtenissen plaatsvinden, die uiteindelijk leiden tot een beslistmoment. Het is lastig te operationaliseren wat nu een moment is dat cruciaal is voor een proces en wat niet. Actoren verschillen hier vaak over van opvatting. Beslissingen waarbij zij zelf betrokken zijn geweest, zullen ze eerder als cruciaal aanmerken (Teisman 1992:119-122). Ik zal mijn selectie van cruciale momenten baseren op het gevolg van het moment voor het beleid:

- Is de arena sterk van samenstelling veranderd? Er is sprake van een sterke verandering van samenstelling wanneer er een nieuwe regisseur toetreedt of er een regisseur uittreedt. Dit gaat vaak gepaard met het toe- of uittreden van verschillende andere betrokken actoren.
- Is de focus van de discussie verplaatst? Met de focus wordt het doel van het beleid bedoeld. Wanneer bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid zich eerst vooral op fysieke elementen richt (woningbouw, buitenruimte, enz.), en vervolgens

op sociale elementen (werkloosheid, overlast, enz.), is dit een verandering van de focus.

Deze momenten hebben vanwege hun grote impact veel invloed op de betrokken actoren. Aan de hand van deze cruciale momenten beschrijf ik vervolgens de arena waarin beslissingen genomen worden, en de besluitvormingsronde die tot het cruciale moment heeft geleid. In de besluitvormingsronde komt naar voren welke actoren in de arena een rol hebben gespeeld, hoe zij zich ten opzichte van elkaar hebben gedragen en welke beïnvloedingspogingen ze vanuit hun positie hebben ondernomen (Teisman, 1992:123).

De beoordeling van de besluitvormingsronden en de beslismomenten vindt plaats aan de hand van de drie gekozen theoretische concepten ketenregie, procesmanagement en coproductie. De informatie hiervoor verkrijg ik via de interviews en via bestaand materiaal als beleidsstukken, onderzoeken en notulen. Door een reconstructie te maken van de interpretaties van de betrokken actoren ontstaat een beeld van de interacties met andere actoren, de perceptie van de interdependenties en van de eigen rol en die van anderen. Dit kan helpen bij het interpreteren van de feitelijke veranderingen in de casus.

3.3.2 Analyse

In deze sub-paragraaf operationaliseer ik de drie theoretische concepten ketenregie, procesmanagement en coproductie. Ik doe dit aan de hand van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk die ik in het hoofdstuk theorie bij het begrip organiserend vermogen heb benoemd. Zoals al in de vraagstelling beschreven, beschrijf ik enerzijds in hoeverre het verloop van de casus overeenkomt met het verloop van een complex proces volgens de drie theorieën, en anderzijds in hoeverre de manier van sturen in de casus overeenkomt met de voorschriften voor sturing van de theorieën. Vervolgens kan ik kijken welke vorm van sturing het meest succesvol is, aan de hand van de beschrijving van succes die hierboven staat.

De hierboven beschreven stappen zal ik niet apart operationaliseren. De reden daarvoor is dat de stappen in elkaar overlopen. Door het beantwoorden van de gestelde vragen kunnen alle delen (het verloop van het proces en het succes van de voorschriften) in de analyse behandeld worden. In het eerste deel van elk kenmerk beschrijf ik de eigenschappen van een proces en voorschriften voor sturing vanuit de verschillende theorieën. In het tweede deel volgen de vragen die gesteld moeten worden om er achter te komen hoe het verloop in de casus is geweest en hoe er is gestuurd. De vergelijking van wat er in het eerste deel van elk kenmerk staat met de antwoorden op de vragen, leidt tot de analyse. Door deze analyse vervolgens te koppelen aan de analyse welke ronde succesvol is en welke niet, volgt de conclusie over welke vorm van sturing succesvol is in welke ronde.

Vervlechting van vraagstukken

Het eerste kenmerk van complexiteit is *vervlechting van vraagstukken*. Partijen die betrokken zijn bij een proces, zijn ook betrokken bij andere processen of ketens. Een oplossing voor het ene probleem heeft vrijwel altijd gevolgen voor andere, gewenste of ongewenste gebieden.

Ketenregie gaat uit van het creëren van een overzichtelijk beeld van de vervlechting van verschillende arena's en ketens. Hoe beter de ketens in de omgeving in kaart gebracht worden, hoe beter hiermee rekening kan worden gehouden. De partijen in de keten zijn op voorhand te identificeren. *Procesmanagement* ziet het creëren van uitruilmogelijkheden als oplossingsrichting in een complexe omgeving. Wanneer er een brede agenda gedefinieerd wordt, kunnen actoren deals sluiten. Daarnaast werkt een brede agenda conflictreducerend. *Coproductie* gaat uit van een open agenda, waarbij actoren en issues moeten kunnen toetreden tot het proces, om vervreemding en afsluiting van de buitenwereld te voorkomen.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met vervlechting van vraagstukken omgegaan wordt, zijn:

- Is er zicht op de afhankelijkheden van andere ketens en processen, zoals de fysieke aanpak, beleid op gemeentelijk en landelijk niveau en maatschappelijke ontwikkelingen?
- Hoe breed is de agenda? Staan er veel onderwerpen op, of alleen de onderwerpen die direct aan veiligheid gekoppeld kunnen worden?
- In welke mate worden actoren en issues uit andere arena's toegelaten tot het proces?
- Worden oplossingen van problemen gezocht buiten de grens van de arena, of uitsluitend binnen de eigen arena?

Betrokkenheid van meerdere bestuurslagen

Het tweede kenmerk is de *betrokkenheid van meerdere bestuurslagen*. Ook bij problemen die uitsluitend op buurniveau spelen, zijn veel bestuurslagen betrokken, zelfs tot het Europese niveau aan toe. Het gaat hier om de bestuursniveaus boven het gemeentelijke niveau, deze niveaus (landelijk, Europees) hebben wel invloed, maar spelen geen rol van betekenis in de sturing.

Ketenregie legt de nadruk op het creëren van commitment bij de hogere bestuurslagen. Vaak functioneren zij als financiers en als regelgevers. Vooral wanneer regelgeving aangepast moet worden is het belangrijk dat hogere bestuurslagen de importantie van het probleem zien. Bij *procesmanagement* wordt een andere rol van hogere bestuurslagen benadrukt. Met de machtsmiddelen die zij hebben kunnen ze met 'command & control' het proces aanjagen of uit een impasse krijgen. *Coproductie* gaat uit van het actief betrekken van hogere bestuurslagen. Een interactief besluitvormingsproces als coproductie speelt zich vaak af op lokaal niveau, de grote productiemacht van hogere bestuurslagen (o.a. financiële middelen en regelgeving) wordt vaak over het hoofd gezien. Het is daarom een taak van de procesmanager om actief hogere bestuurslagen te betrekken. Het is echter ook belangrijk dat hogere bestuurslagen zich niet hoger in de hiërarchie opstellen. Coproductie is bij uitstek een aanpak die uitgaat van een platte hiërarchie.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met betrokkenheid van hogere bestuurslagen omgegaan wordt, zijn:

- Hoe is het contact met hogere bestuurslagen? In welke mate nemen ze deel aan de arena, worden ze op de hoogte gesteld, of worden ze juist buitengesloten?
- Hoe gedragen de partijen uit hogere bestuurslagen zich? Nemen ze een actieve of een passieve houding aan? Zien ze het belang van het probleem in?
- Hoe vaak maken hogere bestuurslagen gebruik van hun machtsmiddelen? Of gedragen ze zich meer als een van de betrokken partijen? En nemen ze daarbij een hiërarchische positie in?

Actoren van buiten de overheid

Het derde kenmerk is de *participatie van veel actoren buiten de overheid*, zoals bewoners, corporaties, maatschappelijke organisaties en andere private partijen.

Bij *ketenregie* worden alle verbanden en interdependenties nauwkeurig in beeld gebracht. Optimalisatie van één schakel leidt niet automatisch tot verbetering van het eindresultaat, dus er moet gestreefd worden naar optimalisatie van de keten als geheel. bij *procesmanagement* worden aan het begin van het proces royaal partijen uitgenodigd om deel te nemen aan het proces. Wanneer er te veel partijen betrokken zijn vallen er vanzelf partijen af, of is er voor de procesmanager de mogelijkheid om het aantal actoren te verminderen. Verder moeten de partijen de ruimte krijgen resultaten terug te koppelen naar de achterban en moeten er goede, door iedereen geaccepteerde exit- en toegangsregels zijn. Bij *coproductie* wordt het primaat bij de burger gelegd. Verder zijn processen van coproductie vaak ad hoc arrangementen, daarom moeten verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed vastgelegd worden, anders beklijven oplossingen niet.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met de veelheid aan partijen om wordt gegaan, zijn:

- Is er een goed overzicht van hoe de interdependenties en verbanden lopen binnen het netwerk, of is het niet goed mogelijk een dergelijk overzicht te creëren?
- Zijn er goede en duidelijke exit- en toegangsregels? Hoe wordt er gehandeld wanneer een actor wil toetreden of uittreden?
- Zijn er voldoende momenten om resultaten terug te koppelen naar de achterban, of bestaan er andere mogelijkheden om de achterban te betrekken bij het proces?
- Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed vastgelegd, geschreven of ongeschreven?
- Ligt de focus van het proces op de (organisatie van de) samenleving of op de overheid?

Verschillende invalshoeken

Het vierde kenmerk van een complexe stedelijke omgeving is de *verschillende invalshoeken* die de partijen hebben op het proces. Deze invalshoeken kunnen elk tot een andere aanpak leiden. Dit maakt het lastig om tot overeenstemming te komen.

Bij *ketenregie* wordt er naar gestreefd een gezamenlijke maatschappelijke opgave te formuleren, met de machtsmiddelen waarover de actoren beschikken. Het is de bedoeling dat alle partijen vanuit hun eigen rol naar een gedeelde einddoelstelling toewerken. Bij *procesmanagement* ga je er vanuit dat partijen aan het begin van het proces nog niet precies weten welke rol zij vervullen in het proces, een gezamenlijke einddoelstelling formuleren is daarom erg lastig. Bij *coproductie* draait het er om dat alle verschillende partijen het eens zijn met de gang van zaken en dat ook de omgeving een positief beeld heeft. Succesvol beleid kenmerkt zich niet door een hoge mate van efficiëntie en effectiviteit, maar door het feit dat alle stakeholders het beleid als succesvol bestempelen. Wat betreft de verschillende invalshoeken is het ook nuttig te werken aan een gedeelde informatiebasis.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met de verschillende invalshoeken in het proces omgegaan wordt, zijn:

- In hoeverre is er overeenstemming over de manier waarop het einddoel bereikt moet worden?
- Zijn partijen in staat goed met elkaar samen te werken, of hebben ze last van de verschillen in cultuur?
- Zijn partijen zich bewust van hun eigen rol, en de rol van andere partijen in het proces?
- Is er een gedeelde informatiebasis?

Verschillende doelstellingen

Het vijfde kenmerk is de *verschillende doelstellingen* die partijen in een proces hebben. Deze doelstellingen kunnen in elkaars verlengde liggen, maar kunnen ook strijdig zijn met elkaar.

Ketenregie legt de nadruk op het in kaart brengen van de doelstellingen en de verschillende machtsmiddelen van de partijen in het proces. Vervolgens kan de ketenregisseur deze kennis gebruiken om de actoren zo veel mogelijk in de geest van de keten te laten handelen. Het afstemmen van doelstellingen is inhoudelijk van aard. *Procesmanagement* probeert de steun van alle partijen voor een voorstel te krijgen door partners betrokken te houden, procesafspraken te maken in plaats van inhoudelijke afspraken, door het proces in stukken te hakken en door partijen te allen tijde hun core values te laten beschermen. Bij *coproductie* ga je daarnaast ook nog uit van strategisch gedrag van de actoren. Partijen zullen niet snel hun doelstellingen prijsgeven, het prijsgeven van de doelstellingen kan in een proces negatief uitwerken. De rol van de procesmanager is om de partijen met uiteenlopende doelstellingen in gesprek te krijgen/houden en het proces te faciliteren.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met de verschillende doelstellingen in het proces omgegaan kan worden, zijn:

- Zijn de afspraken procesmatig of inhoudelijk van aard?
- Is er een gemeenschappelijke doelstelling?
- Kunnen partijen hun core values beschermen, door bijvoorbeeld vroegtijdig uit te treden uit (delen van) het proces?

Ambigüiteit en verandering in de tijd

Het zesde kenmerk is *ambigüiteit en verandering in de tijd*. Stedelijke vraagstukken zijn door de veelheid aan belangen en actoren vaak ambigue en veranderlijk. Belangen en machtsfactoren kunnen snel veranderen door factoren waar je geen invloed op hebt.

Ketenregie houdt niet echt rekening met dit kenmerk, het gaat uit van een stabiele omgeving en streeft daar ook naar. Wel zegt het iets over de rol van urgentie, een versnellende factor in een keten. Urgentie ontstaat vaak vanuit personen. Het is zaak deze urgentie vast te houden, te institutionaliseren en over te brengen op andere partijen. *Procesmanagement* gaat er enerzijds vanuit dat partijen moeten kunnen uittreden om hun core values te beschermen, anderzijds moet dit niet te makkelijk zijn, zodat het proces enige vorm van stabiliteit krijgt in een snel veranderende omgeving. Er moeten dus ook hindernissen zijn om te voorkomen dat partijen te pas en te onpas uittreden. Het realiseren van quick-wins is een positieve manier om partijen betrokken te houden en onnodig uittreden tegen te gaan. Het proces moet daarnaast flexibel blijven om de snel veranderende omgeving het hoofd te kunnen bieden. Daarvoor moet een overdaad aan regels en procedures voorkomen worden. *Coproductie* benadrukt het belang van variëteit, differentiatie, maatwerk en flexibiliteit in de vormgeving van een besluitvormingsproces om met de dynamiek van een proces en de omgeving om te gaan. Het is dus belangrijk dat het proces snel kan anticiperen op veranderingen in de omgeving, bijvoorbeeld door een incident als een schietpartij op de Dordtselaan, waardoor repressie meer aandacht krijgt. Tussentijdse evaluatie moet er voor zorgen dat men leert van gemaakte fouten.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er met ambigüiteit en verandering in een proces kan worden omgegaan, zijn:

- Zijn er hindernissen voor partijen om uit te treden? Hoe wordt daar mee omgegaan, soepel of juist strak?
- Wordt er actief op quick-wins, korte termijn resultaten, gestuurd?
- Is er in het proces ruimte voor tussentijds evaluatie?
- Kan beleid snel aangepast worden?

Benutten van mogelijkheden in een stedelijk netwerk

Het zevende en laatste 'kenmerk' van een complexe stedelijke omgeving zijn *de mogelijkheden die het oplevert*. De vele verbindingen en hoge mate van vervlechting zorgen voor korte lijntjes tussen partijen en bevorderen creatieve oplossingen en het vermogen om buiten bestaande kaders te denken.

Bij *ketenregie* richt het benutten van mogelijkheden zich met name op het vasthouden van een 'sense of urgency'. Bij *procesmanagement* wordt gewezen op de mogelijkheid om experts te gebruiken, die de kennis die voor handen is tot een advies kunnen omvormen. Om discussies over het advies te voorkomen, moet de status van het advies vooraf bepaald worden. Ook *coproductie* probeert gebruik te maken van de grote hoeveelheid kennis die aanwezig is. Deze kennis moet gestructureerd worden en verwerkt worden in een gezamenlijke informatiebasis.

Vragen die inzicht kunnen geven in hoe er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van het netwerk zijn:

- Hoe wordt er gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid informatie in een netwerk?
- Hoe wordt er omgegaan met de urgentie voor een probleem?
- Zijn er mogelijkheden om gebruik te maken van de vele verbindingen en afhankelijkheden in het netwerk?

Aan de hand van bovenstaande beschrijvingen en vragen zal ik in Hoofdstuk 5 een analyse schrijven van de casus. De geformuleerde vragen geven de richting aan die ik in de interviews heb gevolgd en die ik heb gehanteerd bij het analyseren van documenten.

4. EMPIRIE

4.1 INLEIDING

De Dorchtselaan was ooit een chique winkelstraat in Rotterdam-Zuid. De straat vormt de verbinding tussen Zuidplein en de Erasmusbrug, er zijn ongeveer 80 winkels. De straat heeft een majeure en fraaie uitstraling, mede doordat de laan breed is met een bomenrij in het midden. In de loop van de jaren '80 begon de straat te verloederen en de afgelopen jaren heeft de Dorchtselaan bekend gestaan als een straat met veel problemen. Het gebied rond de Dorchtselaan is aangewezen als Hot Spot gebied en sinds 1 juli 2006 is de straat ook aangewezen als gebied waar de Rotterdamwet van toepassing is.

In de Dorchtselaan zijn bijna 1000 woningen, er wonen ongeveer 2000 mensen. 60% van de woningen zijn portiekwoningen zonder lift. De bevolking is jong, slechts 8% is ouder dan 55 jaar. 60% van de woningen zijn particuliere huurwoningen, 22% wordt bewoond door de eigenaar en 18% is corporatiebezit (dS+V & OBR, 2005).

Hieronder staat een kaart van de Dorchtselaan, en het gebied daar omheen. De laan vormt de oostgrens van deelgemeente Charlois en de westgrens van deelgemeente Feijenoord. In het zuiden eindigt de Dorchtselaan op het Zuidplein, in het noorden gaat de laan over in de Maashaven. De deelgemeente Feijenoord bestaat sinds 1994. Daarvoor viel de Dorchtselaan in zijn geheel onder Charlois.



4.2 VEILIGHEID KOMT OP DE AGENDA (RONDE 1)

In 1993 werd voor het eerst aandacht besteed in de politiek aan veiligheidsbeleid. In dat jaar vindt er, op voorspraak van toenmalig burgemeester Peper, een raadsdebat over veiligheid plaats. De gemeenteraad besloot daarop 3 miljoen gulden per jaar structureel beschikbaar te maken voor het veiligheidsbeleid. In 1994 komt er voor het eerst een wethouder veiligheid (Jacques van der Tak) en wordt het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid (PGV) opgezet. Het PGV wordt gecoör-

dineerd door de Stuurgroep Veilig, bestaande uit de wethouder Veilig, en een wisselende samenstelling van directeuren van diensten. Het PGV wordt ondersteund door het Beleidsteam Veilig (BtV), dat bestaat uit de burgemeester, de wethouder WES (Werkgelegenheid, Economische en Sociale Zaken), de directeur ABZ (Algemene en bestuurlijke Zaken), de hoofdofficier van justitie en de korpschef. Het BtV richt zich op ondersteuning van het veiligheidsbeleid op het gebied van politie en justitie.

In het nieuwe Collegeprogramma werd nog eens 3 miljoen gulden per jaar vrijgemaakt. Van die 6 miljoen per jaar konden deelgemeenten door het opstellen van wijkveiligheidsplannen 4,5 miljoen aanvragen (PGV, 10-8-94). Het RISC model wordt ontwikkeld om de veiligheid en het veiligheidsgevoel van de burgers te verbeteren. RISC staat voor Ruimtelijke kwaliteit, Instellingen in de wijk, Sociale verhoudingen en Criminaliteit. Er wordt gewerkt op basis van kleine projecten, die samen de totale veiligheid moeten verbeteren (Tops, 2007:45, Rekenkamer Rotterdam, 2005:52,53).

Op basis van het Risc-model zijn in de jaren 1993 tot 1995 voor alle wijken wijkveiligheidsplannen ontwikkeld en uitgevoerd. Dit veiligheidsplan werd opgesteld aan de hand van richtlijnen van de deelgemeentelijke driehoek (officier van justitie, politie en deelgemeentevoorzitter), en maakte deel uit van het beheerplan dat door het Wijk Overleg Beheer werd opgesteld (Rekenkamer Rotterdam, 2005:53,54). De aanvragen werden gedaan op projectbasis, de deelgemeente dient een plan in, met een financieel plaatje, en het BtV bepaalt of er geld beschikbaar wordt gesteld. Voorbeelden van projecten zijn het verbeteren van de portiekverlichting in de Mil-linxbuurt, een wijkservicepunt voor veiligheid in de Tarwewijk (PGV, 23-8-94) en een project voor inbraakpreventie (Deelgemeente Feijenoord, 1-9-94).

Dit beleid werd positief geëvalueerd door het PGV. Het veiligheidsbeleid werd een vast onderdeel van integrale wijkvisies, die zich richten op het maken van afspraken met betrokken partijen. Het bereiken van de doelen werd door het College afgemeten aan het percentage Rotterdammers dat openbare orde en veiligheid als het belangrijkste probleem in de stad ervaart en aan het rapportcijfer dat zij geven aan de veiligheid in de stad. Tot en met 1997 was er een positieve ontwikkeling in beide graadmeters te zien, in 1998 steeg het percentage Rotterdammers dat veiligheid als belangrijkste probleem ziet weer tot het oude niveau van 1993 (Rekenkamer Rotterdam, 2005:54). Het veiligheidsniveau op de Dordtselaan en in de Mil-linxbuurt baarde grote zorgen in deze periode. Er was veel media-aandacht voor de grote hoeveelheid drugscriminaliteit rond de Dordtselaan. De Dordtselaan hoorde, samen met Delfshaven en de Keileweg tot de drie grootste probleemgebieden op het gebied van veiligheid in Rotterdam (Stuurgroep Veilig, 15-9-1999). 1998 was het jaar van de verkiezingen, over deze periode volgt in de volgende paragraaf meer.

In de periode voor 1998 is de infrastructuur van de Dordtselaan geheel opgeknapt. Deze herstructurering was het gevolg van de strijd tussen de gemeente en Feijenoord en Charlois over de rol van de Dordtselaan. De gemeente wilde van de Dordtselaan een vierbaans hoofdverkeersader maken richting het zuiden, de deelgemeenten wilden dit niet, en hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat de laan tweebaans bleef, maar wel opgeknapt werd. In 1998 was de herstructurering rond. Er

was echter, zo is gebleken uit interviews, nog niet veel aandacht voor de sociale aspecten van veiligheid.

4.3 VEILIGHEID KOMT VAST OP DE AGENDA (RONDE 2: 1998-2002)

In het collegeprogramma 1998-2002 'Met Raad en Daad' was voor het eerst een apart uitvoeringsprogramma Veilig opgenomen. Het veiligheidsgevoel was in de jaren 1997 en 1998 weer afgenomen en veiligheid kreeg daarom een hoge prioriteit toegekend. De coördinatie van het veiligheidsbeleid kwam in handen van een stuurgroep onder leiding van burgemeester Peper, die in februari 1999 werd opgevolgd door de huidige burgemeester Opstelten. Burgemeester Opstelten was nog meer dan Peper gefocust op het aanpakken van de onveiligheid in de stad. Het veiligheidsbeleid zou verder moeten intensiveren en er moest meer aandacht komen voor de oorzaken van het (on)veiligheidsgevoel. Elke deelgemeente moest een Plan van Aanpak opstellen waarin de nadruk gelegd moest worden op acht thema's die voor een hoger rapportcijfer voor de veiligheid van belang werden geacht (Met Raad en Daad, 1998).

De deelraadsvoorzitters gingen echter in februari 1999 niet akkoord met deze opzet, waardoor de verhoudingen tussen gemeente en deelgemeenten ernstig op scherp werden gesteld. Er werd daarom in elke deelgemeente een conferentie over veiligheid belegd, die de basis vormde voor de nieuwe aanpak van de wijkveiligheid. De wijkveiligheidsplannen moesten kwalitatief beter worden en de uitvoeringsorganisaties op deelgemeentelijk niveau moesten worden verbeterd en versterkt. Deelgemeente, politie en OM moesten daartoe toetsbare doelen formuleren (Rekenkamer Rotterdam, 2005:55). Negen van de twaalf convenanten werden op 3 februari 2000 ondertekend. Naast het convenant stelt iedere deelgemeente een veiligheidscoördinator aan, die aanspreekpunt is voor het centrale veiligheidsbeleid, deze hield zich bezig met de uitvoering van het convenant. Deze werkt aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid op deelgemeentelijk niveau (Stuurgroep Veilig, 3-2-2000). De veiligheidscoördinator werd geen succes. In sommige deelgemeenten werd een ambtenaar als veiligheidscoördinator aangesteld die het veiligheidsbeleid naast zijn vaste functie ging doen, terwijl in andere deelgemeenten een ambtenaar specifiek voor het veiligheidsbeleid werd aangesteld. Daarnaast verliep de communicatie tussen deelgemeentevoorzitter en veiligheidscoördinator vaak stroef (Stuurgroep Veilig, 31-5-2000). Uit interviews is gebleken dat de prioriteit voor het veiligheidsbeleid nog niet hoog genoeg was. Deelgemeenten waren bereid geld in veiligheid te investeren, maar hielden daarbij weinig rekening met de stedelijke prioriteiten.

Eind 1999 concludeerde het College dat het rapportcijfer voor veiligheid onvoldoende inzicht gaf en werd de aanzet gegeven tot het ontwikkelen van de Veiligheidsindex, waarover later meer. De veiligheid nam onvoldoende toe en in sommige deelgemeenten zelfs af. Begin 2000 werd, naast het ondertekenen van de convenanten met deelgemeenten, op een nieuwe conferentie ook besloten het veiligheidsbeleid opnieuw te herzien. Hier werd besloten de integraliteit van het beleid (politie, stadsbestuur en OM) uit te breiden met alle diensten en instellingen. Daarnaast werd de rol van burgers benadrukt. Burgers moesten een stem krijgen in het bepalen van de maatregelen en de uitvoering daarvan (Rekenkamer Rotterdam,

2005:55,56). Een ander heikel punt was de aansturing van het beleid. Het was niet duidelijk wie de regie voerde over het veiligheidsbeleid. Verschillende partijen, zoals de burgemeester, deelgemeentevorzitters, de programmamanager Veilig, de wethouder Veilig en de politie speelden een actieve sturende rol, deze sturing was niet eenduidig, en ging dus ten koste van de effectiviteit en efficiëntie. In 2000 is besloten de regie van de uitvoering zo veel mogelijk bij de deelgemeenten te leggen. De deelgemeenten moesten zich echter nog altijd conformeren aan de stedelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid, aan de hand waarvan de gemeente geld uitkeerde voor de uitvoering van het beleid. Dit bleef voor frictie zorgen (Stuurgroep Veilig, 10-1-2001).

Omdat het veiligheidsbeleid maar niet van de grond kwam, was op de Dorchtselaan in deze periode het meest te merken van de Strategische Wijkaanpak, die o.a. in de Millinxbuurt werd gehanteerd, maar niet direct op veiligheid gericht was. Gedurende deze periode is de aan de Dorchtselaan grenzende Millinxbuurt gerenoveerd. Feijenoord was in deze periode niet echt betrokken bij de Dorchtselaan. Er was een maandelijks afstemmingsoverleg tussen beide deelgemeentevorzitters en betrokken ambtenaren over de Dorchtselaan. De laan viel onder de aanpak van de Millinxbuurt die dus in die periode draaide. Johan Henderson, destijds deelgemeentevoorzitter van Feijenoord, was van mening dat er al te veel regisseurs waren op de Dorchtselaan, zoals de coördinatoren van het Grotestedenbeleid vanuit de gemeente en vertegenwoordigers van dS+V en de politie, als ook verschillende vertegenwoordigers van deelgemeenten. De oorzaak voor het feit dat er steeds meer regisseurs bij kwamen, kan gevonden worden in het groeiende besef dat er vele oorzaken aan te wijzen zijn voor de problemen. Deze oorzaken hebben een brede aanpak nodig.

In een poging de problemen specifiek op het gebied van veiligheid het hoofd te bieden heeft de gemeente een integraal handhavingsarrangement ingesteld, waarin beide deelgemeenten en beide betrokken politiedistricten deelnemen. Ook heeft de gemeente een Projectleider Drugsoverlast Zuid ingesteld. Dit alles om tot een eenduidige aanpak van de veiligheidsproblemen te komen. De Stuurgroep Veilig noemt in het handhavingsarrangement onder andere leegstaande slooppanden, het ontbreken van een gebruikersruimte, gebrek aan sociale controle en veel wapenbezit onder de bevolking (Stuurgroep Veilig, 15-9-1999). Deze veiligheidsaanpak maakte dus deel uit van de integrale wijkaanpak van de Millinxbuurt, die zich ook op fysieke, sociale en economische punten richtte.

De Dorchtselaan heeft in deze periode veel last gehad van haar grensfunctie tussen de twee deelgemeenten, zo bleek uit interviews. Weliswaar is de fysieke herstructurering van de laan voortvarend aangepakt, op sociaal en veiligheidsvlak was er vaak sprake van half werk. Zo kwam het voor dat het gras slechts aan één kant van de laan gemaaid werd of dat de politie overlastgevende jongeren aan de overkant van de straat niet kan bekeuren omdat ze dan buiten hun district zijn. Deze problemen kunnen voor een deel toegeschreven worden aan het verschil in visie tussen Feijenoord en Charlois. Het dagelijks bestuur van Charlois was voorstander van hard ingrijpen op het gebied van veiligheid en openbare orde, dat zou de beste oplossing zijn voor de problemen waarmee de Millinxbuurt te maken had. Feijenoord was het hier niet mee eens zij was voorstander van een aanpak die meer gericht was op het verbeteren van de sociale positie van de bevolking. Deze discussie

zorgde voor stremming in de besluitvorming. Over te veel besluiten werd te veel gediscussieerd.

Het stadsbestuur kon niet voorkomen dat op 27 maart 2001 de bewonersorganisaties van Rotterdam zich genoodzaakt voelden een petitie aan te bieden waarin de bewoners zich beklagden over de onveiligheid in de stad en het onvermogen van het stadsbestuur iets aan deze situatie te veranderen (Rekenkamer Rotterdam, 2005:56). De petitie van de bewonersverenigingen was een initiatief van alle bewonersverenigingen. Hier maakte de bewonersvereniging van de Dordtselaan ook deel van uit. Twee dagen later vond er een brede conferentie plaats over veiligheid in Kaatsheuvel. Deze conferentie is het begin van de derde ronde.

4.4 DE CONFERENTIE IN KAATSHEUVEL (RONDE 3: 2001-2006)

Op 29 en 30 maart 2001 zijn op een nieuwe brede gemeentelijke conferentie over veiligheid in Kaatsheuvel afspraken gemaakt over hoe het veiligheidsbeleid in Rotterdam er uit moet gaan zien. Het stadsbestuur constateerde dat de inspanningen van vele partijen sinds de invoering van het veiligheidsbeleid in 1994 niet hebben geleid tot een groter veiligheidsgevoel bij de inwoners van Rotterdam. Vanaf nu kreeg het beleid een nog meer programmatisch karakter (Rekenkamer Rotterdam, 2005:56,57).

De uitkomsten van de conferentie worden uitgewerkt in het vijfjarenprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam (VVR)', dat in oktober 2001 door de raad wordt aangenomen (Tops, 2007:15,45). Met dit VVR-programma wordt zo mogelijk nog meer prioriteit gegeven aan veiligheid. Er wordt jaarlijks 6 miljoen euro extra uitgetrokken voor veiligheidsbeleid. De organisatie en uitvoering van het veiligheidsbeleid wordt zo veel mogelijk op wijkniveau neergelegd. De deelgemeenten stellen wijkveiligheidsplannen (wvap) op, waarin ze prestatieafspraken met de gemeentelijke diensten vaststellen. De diensten leggen deze prestatieafspraken vast in het jaarplan, en het College committeert zich hieraan. De deelgemeenten maken daarnaast ook prestatieafspraken met politie, OM en maatschappelijke instellingen. Er zijn vijf pilotwijken aangewezen, waarvan Tarwewijk er één is. Bloemhof hoort hier niet bij. Het doel van de wvap's is een meer integrale manier van werken te realiseren op wijkniveau. Daarbij hoort ook een fysieke component, die tot dan nog niet zo veel bij veiligheid betrokken was (VVR, 2001)

Het VVR gaat uit van een systematische, integrale aanpak van veiligheidsproblemen door gemeente (stadsbestuur, deelgemeenten en stedelijke diensten), politie, Openbaar Ministerie, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie (VVR, 2001:5). In het programma wordt benadrukt dat de regie van de aanpak op wijkniveau ligt, onder leiding van de deelgemeenten. Toezicht en handhaving, beheer en onderhoud, en investeringen in de woningvoorraad, de buitenruimte en de sociale infrastructuur, vallen onder regie van de deelgemeenten. Voor de thema's jeugd en veiligheid, drugs, en geweld, is gekozen voor een gemeentelijke regie.

Het opstellen van wijkveiligheidsactieprogramma's (wvap's) door de deelgemeenten ging minder snel dan gepland. Het was de bedoeling dat alle deelgemeenten eind 2003 een wvap hadden opgesteld, maar de deelgemeenten zagen de noodzaak van de wvap's niet in, zij zagen het als een onnodig keurslijf waarin ze door de stad

werden gedwongen. De deelgemeenten waren daarnaast van mening dat de meetbare doelen zoals die in de wvap's geformuleerd dienden te worden, met name gericht waren op korte termijn en op repressie. Ook waren de deelgemeenten van mening dat hun capaciteit om veiligheidsbeleid te formuleren niet toereikend en kwalitatief onvoldoende was. Eind 2003 hadden pas 12 van de 62 wijken een wvap, eind 2004 waren dat er 59 (Rekenkamer Rotterdam, 2005:72).

Twee belangrijke instrumenten in de nieuwe veiligheidsaanpak werden in het VVR genoemd en beschreven, de Veiligheidsindex en de Interventieteams. De multidisciplinaire Interventieteams bestaan uit medewerkers van de deelgemeente, stads-toezicht, politie en waar nodig andere partners. Ze voeren zo integraal mogelijke controles uit, op basis waarvan ze vervolgstappen ondernemen. Dat kan variëren van inning van belastingschulden en stopzetten van uitkeringen tot de aanpak van voortijdig schoolverlaten en het sluiten van illegale verblijfsinrichtingen. Ook hulpverlening aan tienermoeders en schuldsanering behoren tot de mogelijkheden. Malafide huiseigenaren worden aangepakt via de Alijda-pandenaanpak. Deze aanpak bestaat uit een mix van fiscale, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen (VVR, 2001:18,19).

De Veiligheidsindex is in het leven geroepen om de resultaten van het beleid van de gemeente meer meetbaar te maken. In deze index worden niet alleen objectieve gegevens als statistieken van politie en justitie meegenomen, maar ook subjectieve indicatoren, zoals het veiligheidsgevoel bij bewoners. Dit wordt gemeten aan de hand van een jaarlijkse enquête. Aan elke wijk wordt een cijfer van 1 tot 10 gegeven, waarbij een wijk bij een score onder de 3 onveilig is en boven de 6 veilig. Daartussen kan een wijk achtereenvolgens als probleebuurt (3-4), bedreigde buurt (4-5) en aandachtsbuurt (5-6) worden benoemd. (Engbersen et al, 2005:95, VVR, 2001:11,12,41).

Een andere belangrijke wijziging is de verdere versterking van de positie van de Projectgroep Veilig en de Stuurgroep Veilig. De Stuurgroep Veilig bestaat in deze ronde uit de leden van de Driehoek (politie, justitie en burgemeester) en de wethouder Veilig. Alle Collegeleden kunnen desgewenst aanschuiven, omdat veiligheid de portefeuilles van alle wethouders kan raken. De Stuurgroep stuurt het vijfjarigenprogramma aan en zorgt voor de afstemming tussen de activiteiten van de gemeente, politie en OM. De Projectgroep Veilig zorgt voor ambtelijke ondersteuning, en voorziet de Stuurgroep en de deelgemeenten van periodieke informatie over de stand van zaken. De Projectgroep werkt dus in opdracht van de deelgemeenten en het stadsbestuur (VVR, 2001).

Verkiezingen

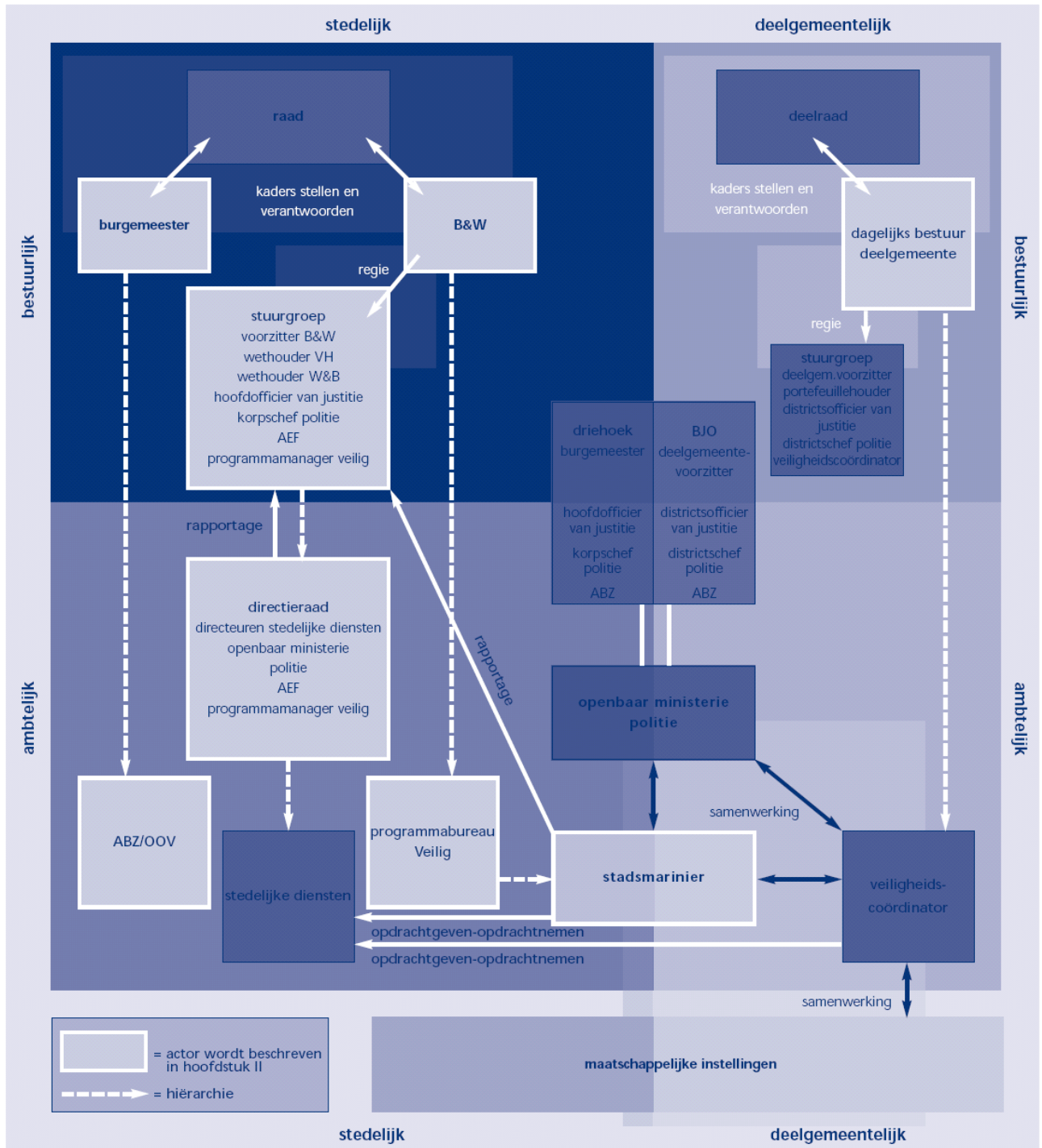
Leefbaar Rotterdam won op 6 maart 2002 aan de hand van Pim Fortuyn de verkiezingen in Rotterdam en ging nog meer nadruk leggen op veiligheid en de meetbaarheid daarvan. Vanaf 2002 was veiligheid dé topprioriteit van het stadsbestuur. De veiligheidsindex werd gebruikt als graadmeter, waaraan het stadsbestuur en de bevolking kon zien in hoeverre het gemeentebestuur de beloftes die het gedaan heeft nakomt. B & W houdt het VVR als leidraad voor het nieuwe Veiligheidsbeleid, zij het dat ze nog sneller en intensiever te werk willen gaan dan in het VVR beschreven. De wijkveiligheidsactieprogramma's moeten een belangrijke rol gaan spelen, en de acht wijken die in 2001 'onveilig' scoren op de veiligheidsindex, krij-

gen bijzondere aandacht. Tarwewijk behoort wel tot deze acht wijken, Bloemhof niet. In deze acht wijken worden negen specifieke plekken aangewezen waaraan extra aandacht wordt geschonken, omdat daar de situatie het meest schrijnend is, de zogenaamde *hot spots*. De Dorchtselaan is een van die hot spots. Bij de verkiezingen van 2002 deden de Leefbaren op deelgemeentelijk niveau nog niet mee. Zowel in Feijenoord als in Charlois bleef bij deze verkiezingen de PvdA verreweg de grootste partij in de deelraad.

Hot spots zijn gebieden waar het qua criminaliteit, vervuiling en verloedering zeer slecht gesteld is. Voor de aanpak van alle hot spots heeft de gemeente een bedrag van 33 miljoen euro ingezet. De fysieke aanpak van de hot spots wordt vormgegeven door het OBR en de dS+V, in nauwe samenwerking met onder meer de deelgemeenten en stadsmariniers. Vanuit dS+V en OBR zijn er per drie hot spots regisseurs aangesteld: één voor Delfshaven, één voor Charlois en één voor Feijenoord. De Dorchtselaan valt onder de regisseur voor Charlois (dS+V & OBR, 2005). Het gaat daarbij om handhaven en aanschrijven op achterstallig onderhoud, maar ook om het onteigenen en beheren van slooplocaties. Naast de fysieke aanpak is er ook een sociale en economische aanpak van de hot spots (beheer, toezicht en handhaving). Hierbij heeft de stadsmarinier de regie in handen (Engbersen et al., 2005:95).

De stadsmarinier is degene die in opdracht van de Stuurgroep Veilig de veiligheidssituatie in de gaten moet houden op wijkniveau (Rekenkamer Rotterdam, 2005:19). De stadsmarinier is in deze te zien als opvolger van de deelgemeentelijke veiligheidscoördinator, die verantwoordelijk was voor de integrale gang van zaken op het gebied van veiligheid in een wijk. Het probleem met deze veiligheidscoördinatoren, zo bleek uit interviews, was dat ze te weinig macht hadden. Ze hadden geen middelen om de kennis die ze hadden van de wijk waar ze werkten om te zetten in beleid. Deze macht heeft de stadsmarinier wel. De stadsmarinier is een door de wol geverfde ambtenaar, die genoeg middelen heeft om processen in gang te zetten. De stadsmarinier wordt door de Stuurgroep Veilig gefinancierd, en de Stuurgroep steunt de stadsmarinier wanneer dat nodig is.

De structuur van het veiligheidsbeleid zag er na de instelling van de stadsmarinier en de Hot Spot aanpak als volgt uit:



(Rekenkamer Rotterdam, 2005:32)

Ook deelgemeentelijk is er een Stuurgroep Veilig in het leven geroepen, naast de al bestaande stedelijke Stuurgroep, die de bestuurlijke sturing van het wijkveiligheidsbeleid voor zijn rekening neemt. De kaders worden uiteraard gesteld door

respectievelijk de gemeenteraad en deelgemeenteraad, terwijl het college van B&W respectievelijk het Dagelijks Bestuur de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de Stuurgroep. Op ambtelijk/uitvoerend niveau speelt de stadsmarinier een prominente rol. Hij heeft zelf geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering, maar fungeert als smeerolie tussen de partijen die de verantwoordelijkheid wel hebben, zoals gemeente, politie en justitie. De stadsmarinier is gemandateerd door de stedelijke Stuurgroep en brengt ook rapport uit aan deze Stuurgroep, die onder leiding staat van de burgemeester (Engbersen, Snel en Weltevrede. 2005:95). Dit is een zeer belangrijk machtsmiddel voor de mariniers om processen in gang te zetten, bleek uit interviews. Het doel van de stadsmarinier is om de targets die de gemeentelijke stuurgroep stelt te realiseren, voor de hot spot waarvoor hij is aangesteld. Vanaf 2002 was de target om de veiligheidsindex te verhogen tot het niveau 'bedreigde wijk' (Rekenkamer Rotterdam, 2005a:28,29).

Kort nadat Frank Belderbos als stadsmarinier werd aangesteld voor de Dorchtselaan richtte hij een breed ambtelijk Dorchtselaanoverleg in, waarin veel partijen die van belang zijn voor het opknappen van de laan participeerden. Deelnemers waren de stadsmarinier, het Openbaar Ministerie, Politie, verschillende betrokken ambtenaren van de beide deelgemeenten, de laanmanagers Jan Maas en Arend Koster en de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Dit overleg kwam om de twee weken bij elkaar (Update Actieplan Dorchtselaan, augustus 2006:17).

De *laanmanager* is ingesteld door en valt onder de supervisie van de stadsmarinier. Zijn opdracht is om de laan 'schoner, heler, veiliger en socialer' te maken. De laanmanager coördineert verschillende projecten en werkt daarbij samen met verschillende partijen, als de politie, de Gemeente Reinigingsdienst, de ROTEB, Gemeentewerken, Stadstoezicht, de (deel)gemeente en de Sociale Dienst. Voorbeelden van projecten zijn het organiseren van een bewonerspanel, het controleren van de staat van de buitenruimte of het draaien van een rattenproject (Engbersen et al., 2005:93).

Eind 2005 is Frank Belderbos om persoonlijke redenen vertrokken als stadsmarinier uit Charlois en de Dorchtselaan. Nadat Frank Belderbos vertrokken was moest er een nieuwe stadsmarinier gevonden worden. Begin 2006 werd Gerard Spierings aangesteld. Hij werd verantwoordelijk voor de Dorchtselaan en Oud-Charlois. Voor de Tarwewijk werd Marcel dela Haye aangetrokken.

Dhr. Spierings begon met het veranderen van een aantal zaken. Zo hief hij het ambtelijk Dorchtselaanoverleg op, omdat dit in zijn ogen inefficiënt werkte. Besluiten werden in het vervolg genomen door een klein bestuurlijk overleg van beide deelgemeentevorzitters en de stadsmarinier, dit moest de besluitvorming versnellen. Verder liet Spierings onderzoek doen naar de gang van zaken in de afgelopen periode, om een beter inzicht in de huidige situatie te krijgen. Spierings heeft niet lang gezeten als stadsmarinier. Zijn positie werd snel onhoudbaar doordat hij veel partijen buiten de besluitvorming liet door het Dorchtselaanoverleg op te heffen. Daarnaast wekte het onderzoek dat hij liet uitvoeren bij veel actoren argwaan. Na Spierings werd opnieuw een nieuwe stadsmarinier voor de Dorchtselaan aangesteld. In de structuur van het veiligheidsbeleid veranderde echter weinig. Er was nog altijd een stadsmarinier, er kwam een nieuw vijfjarenprogramma omdat het oude

was afgelopen, en ook de gemeentelijke en deelgemeentelijke Stuurgroep bleven na de verkiezingen in maart 2006 bestaan.

Samenvattend zijn er drie partijen die regie voeren in het veiligheidsbeleid: de Stuurgroep Veilig regisseert centraal de aangewezen stedelijke thema's (jeugd en veiligheid, drugs, en geweld), de regie van de stadsmariniers is gericht op de hot spots en de rest van het wijkveiligheidsbeleid wordt door de deelgemeente geregisseerd (Rekenkamer Rotterdam, 2005a:30). De verantwoordelijkheid voor het gehele veiligheidsbeleid ligt bij het College van B&W. B&W controleert de regisseurs, door randvoorwaarden te stellen waaraan de deelgemeenten moeten voldoen in hun wvap's. De deelgemeentevorzitters zitten daartoe regelmatig bij de burgemeester en/of de wethouder Veilig aan tafel om te rapporteren over de uitvoering. De stadsmariniers rapporteren direct aan de Stuurgroep Veilig. B&W legt verantwoording af aan de Gemeenteraad door kwartaalrapportages over de stand van zaken van alle 87 beleidspunten uit het Collegeprogramma, waarvan er 4 over wijkveiligheid gaan. De verantwoordelijke raadscommissie (Bestuur en Veiligheid (B&V)) krijgt jaarlijks de Veiligheidsindex en evaluaties van toegepaste instrumenten (zoals preventief fouilleren en cameratoezicht) toegestuurd (Rekenkamer Rotterdam, 2005:37,38).

Na de verkiezingen van 2006 verdween Leefbaar Rotterdam uit het College. Op deelgemeentelijk niveau deden de Leefbaren wel mee aan de verkiezingen, maar ze kwamen zowel in Feijenoord als in Charlois niet in het Dagelijks Bestuur. De structuur en de focus die er waren op veiligheidsgebied bleven, zoals gezegd, bestaan.

4.5 CRUCIALE MOMENTEN

Deze paragraaf bevat een samenvatting van de casus gezien vanuit het rondemodel, dat beschreven is in de operationalisering. De beschrijving richt zich op de momenten waarop de samenstelling van de arena of de focus op het beleid sterk verandert. De momenten waarop van beide veranderingen sprake is, zijn de cruciale momenten, en die vormen de overgang naar een nieuwe ronde. Op deze momenten kan er dus sprake zijn van een verandering in de regie. De verschillen in sturing die optreden zijn interessant voor de analyse, aangezien ik daar ga kijken naar het succes van de verschillende sturingsconcepten. Op basis van de definitie van succes uit Hoofdstuk 3 bepaal ik aan het einde van elke ronde of deze succesvol verlopen is of niet.

Ronde 1

Het begin van het veiligheidsbeleid in Rotterdam ligt zoals gezegd in 1993, toen voor het eerst het onderwerp veiligheid op de raadsagenda verscheen. Tussen 1993 en 1995 hebben de deelgemeenten in wijkplannen op basis van het RISC model een aanpak voor veiligheid geformuleerd. Het RISC model is daarmee de eerste focus die het veiligheidsbeleid in Rotterdam meekreeg. In 1994 kwam er voor het eerst een wethouder Veiligheid, Van der Tak. Hij was de eerste stedelijke regisseur op veiligheidsbeleid, op deelgemeenteniveau was de regisseur de deelgemeentevorzitter van Charlois. De aanpak was projectmatig. Er kwam in 1994 nog een andere

regisseur bij. Door de oprichting van de deelgemeente Feijenoord kwam de Dordtselaan in twee deelgemeenten te liggen, waardoor de voorzitter van Feijenoord ook een rol kreeg in het veiligheidsbeleid op de laan. Er was vanaf 1994 sprake van centrale sturing, vanuit de gemeente. Het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid beheerde het geld, dat op projectmatige basis door de deelgemeenten kon worden aangevraagd. Bij de deelgemeenten was veiligheid echter nog geen belangrijk beleidsonderwerp, het vormde slechts een gedeelte van de integrale wijkaanpak. Tot 1998 was de focus op het veiligheidsbeleid gelijk. Het doel was om met behulp van het RISC model, in het kader van de integrale wijkaanpak, de veiligheid te verbeteren.

In 1998 ging het veiligheidsbeleid op de schop. De rapportcijfers voor veiligheid daalden. Na de verkiezingen kwamen er nieuwe wethouders in de Stuurgroep Veilig, en werd er een Programma Veilig aan het collegeprogramma toegevoegd. Ook de focus op het beleid veranderde toen, het RISC model werd afgeschaft en de deelgemeenten werden geacht een apart veiligheidsplan te schrijven. Deze verandering is aan te merken als een cruciaal moment, en is dus het begin van ronde 2.

Deze ronde is niet succesvol. In de aanloop naar de verkiezingen ontstond er zowel bij burgers als bij beleidsmakers weerstand tegen het beleid. Het beleid heeft de verkiezingen dan ook niet overleefd en is op veel punten aangepast.

Ronde 2

Vanaf 1998 werd het stedelijke veiligheidsbeleid gecoördineerd door de nieuwe Stuurgroep Veilig die toen in het leven is geroepen. Daarmee kreeg het veiligheidsbeleid een permanent karakter, in tegenstelling tot de meer projectmatige aanpak van voorheen. De deelgemeenten moesten nu zelf een samenhangend plan samenstellen, in plaats van het indienen van losse projecten. De deelgemeenten moesten zich daarbij aan een aantal voorwaarden van de gemeente houden. De deelgemeenten gingen niet akkoord met het nieuwe veiligheidsbeleid. Er werden zodoende deelgemeentelijke veiligheidsconferenties belegd om het nieuwe beleid vorm te geven, met de inbreng van de deelgemeenten. In februari 1999 is Ivo Opstelten begonnen als burgemeester van Rotterdam, als opvolger van Bram Peper. Hij ging op een meer centralistische manier het veiligheidsbeleid aansturen. Hij is hierbij nauw betrokken als voorzitter van de Stuurgroep Veilig. Begin 2000 werd er een brede gemeentelijke conferentie gehouden om afspraken te maken over een meer integrale aanpak van het veiligheidsbeleid met de gemeentelijke diensten. Hier is ook de Veiligheidsindex ontwikkeld. In deze periode heeft weinig beleid de uitvoering gehaald. De gemeente heeft op verschillende manieren geprobeerd om op één lijn te komen met de deelgemeenten en de andere veiligheidspartners. Dit is niet gelukt, waardoor er niet of nauwelijks beleid tot uitvoering kwam en de bewonersorganisaties van Rotterdam zich genoodzaakt voelden op 27 maart 2001 een petitie aan te bieden aan het gemeentebestuur om hun onvrede te uiten over de veiligheidssituatie in de stad. Kort daarop vond de veiligheidsconferentie in Kaatsheuvel plaats, die ik heb aangemerkt als het begin van Ronde 3. Op deze conferentie werd besloten het veiligheidsbeleid om te gooien en het een centrale plaats in het gemeentelijke en deelgemeentelijke beleid te geven. Dit lijkt het moment waarop bij alle partijen de urgentie aanwezig was.

In deze ronde zijn verschillende momenten geweest waarop de gemeente getracht heeft de arena uit te breiden of te veranderen. Deze veranderingen hebben echter weinig invloed gehad op de uitvoering van het beleid. Pas bij de veiligheidsconferentie en daaropvolgend de verkiezingen van 2002 veranderde er iets wezenlijk aan het beleid. De nieuwe focus van het beleid werd op de veiligheidsconferentie en in het bijbehorende vijfjarenprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam vastgelegd. De belangrijkste verandering van regisseurs vond plaats na de verkiezingen, toen Leefbaar Rotterdam in het College van B en W kwam. Daarnaast werden niet lang daarna stadsmariniers ingesteld als nieuwe regisseurs en veranderde de Stuurgroep Veilig van samenstelling. Dit moment kan dus worden aangemerkt als cruciaal, en is de overgang naar ronde 3.

Ook deze ronde is niet succesvol geweest. Burgers hebben nadrukkelijk hun onvrede geuit over het beleid. Dit heeft tot grote veranderingen in het beleid geleid.

Ronde 3

In oktober 2001 werd in de gemeenteraad het vijfjarenprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam vastgesteld, dat voor de daaropvolgende jaren de leidraad ging vormen voor het veiligheidsbeleid. Na de verkiezingen van maart 2002 werd de ingezette lijn versterkt met de invoering van de hot spots en de stadsmariniers. Eind 2002 is Frank Belderbos begonnen als stadsmarinier voor de hot spot Dordtselaan. Begin 2003 is hij begonnen met het ambtelijke Dordtselaanoverleg en is hij gaan werken met laanmanagers. Eind 2005 vertrekt Frank Belderbos als stadsmarinier op de Dordtselaan, hij wordt begin 2006 opgevolgd door Gerard Spierings. Het aantreden van Spierings heeft gevolgen voor de situatie op de Dordtselaan, omdat beiden een andere visie aanhingen op hoe het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan aangestuurd moet worden. Spierings hief het Dordtselaanoverleg op als centraal coördinatieorgaan, en legde die rol bij een compact bestuurlijk overleg dat alleen uit beide deelgemeentevoorzitters en de stadsmarinier bestond, aangevuld met andere partijen die op basis van de agenda worden uitgenodigd. Eind 2006 vertrok Spierings echter weer van de Dordtselaan, en werd vervangen door een nieuwe stadsmarinier, Elly Schreurs. De structuur van het gemeentelijke veiligheidsbeleid veranderde niet, en de veranderingen op deelgemeentelijk niveau beklifden niet. De veranderingen zorgden niet voor een verandering van focus of structuur van het beleid en kunnen dus niet als cruciaal moment worden aangemerkt.

Ook de (deel)gemeentelijke verkiezingen in 2006 hebben geen grote veranderingen opgeleverd in het beleid. Er is een nieuw vijfjarenprogramma opgesteld, als opvolger van het VVR, en het veiligheidsbeleid werd grotendeels op de zelfde manier voortgezet. Het beleid in deze ronde is dus succesvol.

5. ANALYSE

In de analyse wordt eerst per ronde bekeken in hoeverre de beschrijving van elke theorie overeenkomt met het proces. Vervolgens wordt gekeken in welke mate het toepassen van elke theorie tot succes leidt of had kunnen leiden in de verschillende ronden. Als leidraad voor de analyse gelden de kenmerken van de theorie die ik in hoofdstuk 2 genoemd heb. In het hoofdstuk Theorie staat een groot aantal voorschriften vanuit elke theorie, die niet allemaal terug te vinden zijn in de casus. Ik beperk me daarom tot de kenmerken van de theorie die ik in de casus heb teruggevonden. Tot slot probeer ik iets te zeggen over welke manier van sturing tot het meest succesvolle beleid leidt in deze casus.

5.1 KETENREGIE

5.1.1 Ronde 1

Bij het ontstaan van het veiligheidsbeleid in Rotterdam in 1993 en 1994 werd het veiligheidsbeleid ingepast in de al bestaande wijkplannen. Het was een extra facet dat tijdelijk aan het beleid werd toegevoegd. Zodra de veiligheid verbeterd was, zou de aandacht weer naar andere onderwerpen gaan. Er werd gezocht naar de beste manier om het veiligheidsbeleid gestalte te geven tussen de permanente onderwerpen op de beleidsagenda. Daartoe werd het RISC-model ontwikkeld, dat uitgaat van veiligheid als breed probleem, met oorzaken in fysieke, sociale en economische aspecten. De oplossingen werden echter hoofdzakelijk binnen de deelgemeentelijke organisatie gezocht, partijen van buiten de deelgemeente waren nauwelijks betrokken. De veiligheidsketen was in deze ronde daardoor overzichtelijk en de afhankelijkheden waren duidelijk. Daarnaast was er een gezamenlijke visie op hoe het probleem aangepakt diende te worden. Dit zijn kenmerken van de omgeving waar ketenregie naar streeft. We kunnen stellen dat de omgeving zich goed leent voor ketenregie, maar ook dat ketenregie succesvol is toegepast. Het creëren van overzicht in afhankelijkheden en een gezamenlijke visie zijn immers voorschriften van ketenregie die in deze ronde succesvol zijn toegepast.

Doordat de deelgemeente Feijenoord pas net bestond en zichzelf aan het oriënteren was, bestond de onenigheid zoals die er later was nog niet tussen de deelgemeenten. Het onderwerp veiligheid was ook nog niet zo belangrijk dat alle actoren een sterke mening hadden over oplossingsrichtingen, men vond het wel best zoals het ging. Daarnaast waren er in vergelijking met latere perioden dus relatief weinig actoren betrokken bij de veiligheid. Sociale en fysieke actoren als corporaties en welzijnsinstellingen bemoeiden zich niet met het veiligheidsbeleid. Tot 1997 was de situatie redelijk stabiel. De partijen in de arena kenden elkaar en waren goed in staat een gezamenlijke doelstelling te formuleren. De urgentie voor het probleem was niet groot, desondanks steeg het veiligheidsgevoel van Rotterdammers. Dit veiligheidsgevoel was de graadmeter voor succes van het veiligheidsbeleid, dus het beleid was succesvol in de ogen van de beleidsmakers. Het gebrek aan urgentie leverde dus geen problemen op. Uit de interviews bleek dat de partijen tevreden waren met het beleid, terwijl de urgentie laag was (weinig media-aandacht, geen hoge prioriteit voor veiligheidsbeleid bij (deel)gemeente).

Hoewel het beleid tot voldoening bij burgers en beleidsmakers leidde, waren de voorzieningen om tot beleid te komen (regelgeving en financiering) niet optimaal. Vanwege de relatief lage prioritering van het veiligheidsbeleid waren er nog nauwelijks mogelijkheden voor extra financiering. EFRO-subsidies, hot spot-subsidies en andere financieringsmogelijkheden werden pas vanaf 1998 beschikbaar, toen de urgentie begon toe te nemen. Ook qua regelgeving is er in de periode voor 1998 weinig veranderd om het veiligheidsbeleid te stimuleren. De Rotterdamwet, stads-mariniërs en de mogelijkheid tot het plaatsen van stalen deuren zijn allen pas na 1998, en de meeste zelfs pas na 2002 ingevoerd.

Door de relatief lage urgentie en relatief geringe financiële middelen, waren de verwachtingen van het resultaat niet zo hoog. Volgens ketenregie komt dit het proces ten goede, omdat hoge verwachtingen in een complex netwerk vaak niet waar gemaakt kunnen worden.

In 1997 kwam er media-aandacht voor de onveilige situatie waarin Rotterdam verkeerde en de schrijnende situatie in de, aan de Dorchtselaan grenzende, Millinxbuurt, en dat heeft voor de nodige veranderingen gezorgd. Steeds meer Rotterdamers gingen veiligheid weer als een groot probleem zien. Er werd in deze periode meer van het veiligheidsbeleid verwacht, maar aan die verwachtingen konden de regisseurs niet voldoen. In 1998 waren de verkiezingen, en toen is veiligheid steviger op de agenda van de gemeente gekomen. Het tot dan toe gehanteerde veiligheidsbeleid bleek te beperkt om de problemen het hoofd te bieden. Volgens het nieuwe College van B&W moest het veiligheidsbeleid groter en breder worden aangepakt.

Rollen in de keten

Ik zal hier de verschillende rollen in de casus beschrijven die volgens ketenregie in een proces aanwezig zijn. In de volgende ronden zal ik beschrijven welke verschuivingen in die rollen zijn opgetreden en wat dat voor effecten heeft.

De *Ketenregisseurs* zijn hoofdzakelijk de Stuurgroep Veilig, de deelgemeentevoorzitter van Charlois en de verantwoordelijke voor de Millinxbuurt bij de politie. Zij zorgden in deze periode voor een goede communicatie in de keten en slaagden erin de verschillende actoren in de keten tevreden te houden. Er was een hiërarchische machtsverdeling tussen de Stuurgroep en de deelgemeente. De Stuurgroep beheerde het geld, de deelgemeente voerde uit. Wel kon de deelgemeente zelf plannen indienen.

De *cliënten* zijn de bewoners van de Dorchtselaan. In Ronde 1 dekt het beleid zowel de Feijenoord-zijde van de laan, als de Charlois-zijde, beiden vallen onder het beleid voor de Millinxbuurt. Ook de bewoners van de Millinxbuurt vallen dus in deze ronde onder de cliënten.

De *professionals* zijn de mensen die met cliënten werken in de uitvoering van het beleid, zoals politieagenten en verschillende (deel)gemeenteambtenaren. Het aantal professionals is in deze ronde nog relatief klein, omdat er ook nog maar weinig ketenpartners zijn.

De *Ketenpartners* zijn politie, OM, gemeente en deelgemeente. Dit worden er later dus meer.

De *opdrachtgevers*. De bewoners van de Dorchtselaan zijn te zien als opdrachtgevers, aangezien zij uiteindelijk bepalen of het beleid succesvol is of niet. De burgers geven het cijfer dat aangeeft of het beleid succesvol is of niet. Ook de Stuurgroep Veilig fungeert als opdrachtgever, ten opzichte van de deelgemeenten.

De gemeente, deelgemeente Charlois en politie zijn in Ronde 1 de belangrijkste *financiers*.

Naast cliënten en opdrachtgevers zijn bewoners ook *probleemhebbers*.

De *kennispartners* in de casus zijn in ronde 1 alleen nog politie, gemeente en deelgemeente die hun beleid afstemmen op statistische gegevens die ze zelf verzamelen. Later in de casus spelen externe partijen ook een rol bij het verschaffen van kennis.

Conclusie

Bovenstaande analyse kan toegepast worden op de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen die in 2.1 genoemd zijn. Dat levert het volgende op.

1. *Vervlechting van vraagstukken*. In ronde 1 was er overzicht. De vervlechting was gering door het beperkte aantal betrokken actoren.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken*. Er was commitment van de betrokken bestuurslagen, de gemeente en deelgemeenten. Bestuurslagen daarboven waren nog niet betrokken.
3. *Veel partijen buiten de overheid*. De interdependenties tussen de (weinig) partijen binnen en buiten de overheid waren duidelijk.
4. *Verschillende invalshoeken*. Er was sprake van een gemeenschappelijke maatschappelijke opgave. Er was geen sprake van conflicten.
5. *Verschillende doelstellingen*. Alle actoren waren met hun doelstellingen en machtsmiddelen helder in kaart gebracht. Er was geen sprake van tegenstrijdige doelstellingen.
6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd*. Ketenregie is gebaat bij een stabiele omgeving. In ronde 1 was deze aanwezig.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk*. Vanuit de ketenregie is met name het creëren van urgentie een mogelijkheid om succes in een keten te behalen. Dit is in deze ronde nog niet gelukt. Pas op het einde van de ronde ontstond urgentie, hier is echter pas in ronde 2 op ingespeeld. De regisseurs hadden in het ontstaan van de urgentie geen rol.

Voor het toetsen van hypothese 1 en 2 betekent dit het volgende:

Hypothese 1: het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Hypothese 1 kan gedeeltelijk bevestigd en gedeeltelijk verworpen worden. Het feit dat ketenpartners in verschillende ketens participeren, en dat veiligheid in dit stadium nog geen hoge plaats op de agenda van de partners heeft, hort bij een omgeving waarin ketenregie toepasbaar is. De theorie geeft echter ook aan dat ketens vaak niet hiërarchisch zijn, dat is in deze casus niet het geval. Er is een duidelijke machtsrelatie tussen gemeente en deelgemeente. Daarnaast is het lastig dat er in ronde 1 nog niet echt sprake is van een veiligheidsketen.

Hypothese 2: ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.

Hypothese 2 kan bevestigd worden. Met behulp van (relatief geringe) financiële middelen is er commitment gecreëerd. Ook het creëren van een gezamenlijke visie heeft geholpen om het beleid in ronde 1 tot een succes te maken, zoals de theorie dit voorschrijft. Ook de voorschriften over verwachtingen stroken met de casus. Er is vanaf 1997 te weinig gedaan aan het management van de verwachtingen, waardoor die in 1998 te hoog waren en het beleid op de schop ging, terwijl de ketenpartners tevreden waren met het resultaat. Het temperen van verwachtingen is een voorschrift van ketenregie. Het uiteindelijke falen van het beleid in 1998 is dus te verklaren vanuit voorschriften van ketenregie die niet zijn opgevolgd.

5.1.2 Ronde 2

Waar in Ronde 1 de veiligheidsketen nog niet echt als arena zichtbaar was, werd er na de verkiezingen van 1998 wel een stap gezet richting het oprichten van een duidelijke veiligheidsketen. Het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid werd vervangen door een nieuw Programma Veilig met een nieuwe Stuurgroep Veilig, die zich veel structureler met het Veiligheidsbeleid ging bezighouden. De Stuurgroep stond onder leiding van de burgemeester. Vanaf februari 1999 was dat Ivo Opstelten, die Bram Peper opvolgde. Opstelten vond veiligheid een belangrijk thema, en was daarnaast ook centralistischer ingesteld dan Peper. Hij trok beslissingen naar zich toe, in plaats van ze aan, bijvoorbeeld, de deelgemeenten te laten. Dit zorgde er voor dat de Stuurgroep Veilig zich ontwikkelde tot een krachtig orgaan. Het lukte de Stuurgroep echter niet de deelgemeenten achter hun plan te krijgen, zij wierpen de nieuwe opzet. De Stuurgroep ging er vanuit dat zij in staat zou zijn snel beleid te maken voor alle betrokken ketenpartners. Door de toegenomen importantie van het onderwerp lukte dit niet: de deelgemeenten wilden ook input leveren voor het beleid. De manier van sturing van de gemeente is voor een groot deel gelijk gebleven (centrale sturing), maar door de veranderde situatie in de arena (oneigheid) leidde dit in deze ronde niet tot succes. Waar er voor 1998 nog wel sprake was van eensgezindheid over de aanpak, was die na 1998 verdwenen. Door de snelle veranderingen in de arena lukte het de regisseurs van de keten niet een duidelijke maatschappelijke opgave te formuleren.

Er werden vervolgens nieuwe methoden ontwikkeld (Veiligheidsindex) en verscheidene gemeentelijke en deelgemeentelijke conferenties over veiligheid belegd. Uit de petitie die de bewonersorganisaties in 2001 aanboden aan de gemeente kan echter worden afgeleid dat het veiligheidsbeleid sinds 1998 niet tot tevredenheid bij de bevolking heeft geleid. Er is toen besloten het beleid om te gooien, en de aanzet tot die verandering werd gegeven op de conferentie in Kaatsheuvel, het begin van Ronde 3.

Ook op het niveau van de Dordtselaan waren er in deze periode problemen met de sturing. Feijenoord bestaat inmiddels een aantal jaren en heeft een eigen visie op de aanpak van de veiligheid ontwikkeld. Charlois en Feijenoord hadden een wezenlijk andere aanpak van de problemen op de Dordtselaan voor ogen. Door het toegenomen aantal actoren, de daarmee gepaard gaande verschillende visies en oplossingsrichtingen, en de grote urgentie, werd de complexiteit van het probleem groter. Buiten het in kaart brengen van de verschillende invalshoeken en doelstellingen, zegt ketenregie niets over hoe met een verschil in visie om te gaan. Het proces is in deze ronde gestrand bij stap 3 van de 5, het ontwikkelen van een visie.

Met de toegenomen urgentie voor veiligheid namen ook de voorzieningen voor het veiligheidsbeleid toe. Met het Programma Veilig als vast onderdeel van het Collegeprogramma, waren ook extra middelen gemoeid. Deze urgentie en middelen hebben niet kunnen voorkomen dat het beleid in deze periode nooit echt van de grond is gekomen.

Ketenregie schrijft niet-hiërarchische omgangsvormen voor. Uit het feit dat de deelgemeenten in staat waren de plannen van de deelgemeenten te verwerpen, om vervolgens in gezamenlijk overleg tot nieuw beleid te komen, blijkt dat hier wellicht een probleem lag, de actoren gingen niet op een niet-hiërarchische manier met elkaar om.

De communicatie in de keten is door de komst van de Stuurgroep Veilig als regisseur verslechterd. Er is onenigheid ontstaan over de te volgen aanpak, meerdere malen moest het beleid aangepast worden omdat actoren in de arena het niet eens waren met het voorgestelde beleid en bij machte waren het beleid te blokkeren (ve-to-deelgemeentevoorzitters, petitie bewonersorganisaties). Dit is niet alleen te wijten aan de kwaliteit van de regisseurs zelf, maar ook aan de toegenomen complexiteit van de arena, door het toegenomen aantal actoren en de toegenomen urgentie.

Rollen in de keten

Er zijn na 1998 verschillende veranderingen geweest in de actoren in de arena. De politie ging een wat minder regisserende rol en wat meer uitvoerende rol spelen, terwijl de gemeente zich via de Stuurgroep Veilig meer als *regisseur* ging opstellen. Daarnaast trad ook de deelgemeentevoorzitter van Feijenoord als regisseur op. Hij was het niet altijd eens met het beleid dat op de Dordtselaan gevoerd werd. Ook werden vanaf 2000 de gemeentelijke diensten steeds meer bij de totstandkoming van het beleid betrokken, waarbij de projectleider Dordtselaan van de dS+V zich ook nadrukkelijk profileerde als regisseur.

Ook in de rol van *cliënten* is er door de inmenging van Feijenoord een verandering opgetreden. In ronde 1 werd geen rekening gehouden met de behoeften van bewo-

ners aan de Feijenoordkant (er was geen differentiatie in het beleid voor de Feijenoordzijde en de Charloiszijde), vanaf 1998 ontstond het besef dat bewoners van de Feijenoordzijde ook voor de deelgemeente Feijenoord stemmen. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de voorkeuren van bewoners aan de verschillende kanten van de laan, maar feit is dat het beleid van beide deelgemeenten verschilde. Het is echter niet waarschijnlijk dat de deelgemeenten hun beleid hebben gebaseerd op de voorkeuren van de bewoners van alleen de Dorchtselaan. Hierbij zullen politieke voorkeuren en voorkeuren van de overige bewoners een belangrijkere rol gespeeld hebben.

Door de uitbreiding van de arena met diensten en instellingen kwamen er meer *professionals* en *ketenpartners* in de arena. De doelstellingen van het beleid werden dan ook aangepast. Het systeem van rapportcijfers werd niet geaccepteerd door de deelgemeenten, waarna de Veiligheidsindex ontwikkeld werd. De Stuurgroep Veilig, ging zoals gezegd een meer regisserende rol spelen, dus profileerde zichzelf nadrukkelijker als *regisseur* in de keten. De Stuurgroep bleef ook *opdrachtgever* en ging meer geld in het veiligheidsbeleid stoppen, waardoor de rol als *financier* groter werd. Daarnaast traden er hogere bestuurslagen op als financiers en opdrachtgevers, zoals de EU en het Ministerie van VROM, in de vorm van subsidieverstrekkers.

Conclusie

Nu volgt wederom de toepassing van de analyse op de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen, en vervolgens de toetsing van de hypothesen.

1. *Vervlechting van vraagstukken.* De vervlechting van het veiligheidsbeleid met andere beleidsgebieden nam toe doordat het veiligheidsbeleid breder werd. De regisseurs zijn er niet in geslaagd de afhankelijkheden in de keten goed in kaart te krijgen.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Het commitment ontbrak op deelgemeenteniveau. Er was in deze ronde al meer betrokkenheid van hogere bestuursniveaus, dat heeft ook tot extra middelen geleid. Dit was echter niet genoeg om het proces in gang te trekken.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* Door de strijd die er in deze ronde heerste tussen met name gemeente en deelgemeenten, was er maar weinig aandacht voor de partijen buiten de overheid, ondanks de initiatieven die er werden ontplooid.
4. *Verschillende invalshoeken.* Het is niet gelukt een gemeenschappelijke maatschappelijke opgave te formuleren. Vanuit ketenregie is de reden daarvan dat er geen overzicht van de verschillende invalshoeken was bij de regisseurs.
5. *Verschillende doelstellingen.* Door het gebrek aan overzicht is men niet toegekomen aan het ordenen van verschillende doelstellingen.
6. *Ambiguïteit en verandering in de tijd.* Ketenregie streeft naar een stabiele omgeving, die was in deze ronde niet aanwezig. Daar hebben de regisseurs,

met hun voortdurende veranderingen en strijd voor een groot deel zelf voor gezorgd.

7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Urgentie creëren is gelukt in deze ronde, maar dit heeft niet tot succesvol beleid geleid.

Voor het toetsen van hypothese 3 en 4 betekent dit het volgende:

Hypothese 3: het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Bevestigd. Er is inmiddels meer sprake van een veiligheidsketen. De zaken die fout gaan in deze ronde (te hiërarchische sturing, onenigheid, slechte communicatie), zijn zaken die ook volgens ketenregie problemen voor de voortgang van een proces opleveren.

Hypothese 4: ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.

Verworpen. Ketenregie gaat uit van het creëren van een gemeenschappelijke visie. Dit is niet gelukt in ronde 2. De extra financiële middelen hebben aan de grote verschillen in visie niets kunnen veranderen. Ook het creëren van overzicht heeft het proces niet op gang kunnen trekken. Verschillende voorschriften van ketenregie zijn dus wel toegepast, maar hebben geen succes gehad.

5.1.3 Ronde 3

Met het VVR doet het College een nieuwe poging eensgezindheid aan te brengen in het veiligheidsbeleid, dat door de petitie van de bewonersorganisaties nog belangrijker is geworden. Deze nieuwe poging om voor alle partijen een zelfde maatschappelijke opgave te formuleren lukt gedeeltelijk. De deelgemeenten staan niet te springen om een wijkveiligheidsactieprogramma (wvap) op te stellen, maar eind 2004 is er voor 59 van de 62 wijken in Rotterdam een plan. Het aantal betrokken partijen bij het veiligheidsbeleid wordt wederom uitgebreid, door het toevoegen van een fysieke component. Er wordt via corporaties, OBR en Europese subsidies geld vrijgemaakt om panden op te kopen, op te knappen en weer te verkopen. Het beleid hiervoor gaat direct deel uitmaken van het veiligheidsbeleid. De hot spot aanpak zorgt er verder voor dat naast *veilig*, nu ook *schoon* en *heel* thema's zijn die binnen de veiligheidsaanpak vallen. Ook is de urgentie weer verder toegenomen, door toegenomen media-aandacht en extra financiële middelen. Dit alles zorgt ervoor dat de keten sterk aan complexiteit wint.

Het commitment van de partijen is verbeterd. De partijen zien de noodzaak van ingrijpen en scharen zich uiteindelijk door het accepteren van een wvap achter de visie die de gemeente heeft geformuleerd. Er is echter in de aanpak van de veiligheid steeds minder terug te vinden van ketenregie. Door de grote arena is het lastig een algeheel overzicht te creëren, partijen in de arena richten zich steeds meer op incrementele vooruitgang. Men probeert met kleine stapjes de situatie te verbeteren, het is lastig daarbij een uiteindelijk doel voor ogen te houden. Dat past allemaal niet binnen ketenregie

Rollen in de keten

Er zijn in ronde 3 nog meer *professionals* bij gekomen in de keten. Met de komst van de interventieteams is ook de communicatie tussen de professionals verbeterd. Door de integrale deur-tot-deur aanpak zijn de resultaten zowel voor bewoners als voor professionals zichtbaarder geworden.

Ook het aantal *ketenpartners* is uitgebreid. Naast de gemeentelijke diensten maken nu ook de corporaties deel uit van de veiligheidsketen, zij moeten investeren in het vastgoed en de leefomgeving. Verder is door de focus op de fysieke omgeving de rol van OBR (aankopen en opknappen bedrijfsruimten) en dS+V (opknappen woonruimte en leefomgeving) toegenomen.

De belangrijkste nieuwe *ketenregisseur* is de stadsmarinier. De stadsmarinier heeft als doel partijen te bewegen en processen in gang te zetten, zodat de gemeentelijke doelstellingen gehaald worden. De stadsmarinier gedraagt zich als ketenregisseur, zoals die in hoofdstuk 2 beschreven is, hij is continu bezig met het arrangeren van afspraken tussen partijen, en het afstemmen en coördineren van activiteiten op het uitvoerende niveau.

Naast de stedelijke Stuurgroep Veilig is er nu op hot spot niveau ook een Stuurgroep Veilig, die op lokaal niveau als regisseur optreedt. De stadsmarinier maakt ook deel uit van deze Stuurgroep.

Door de verschillende beschikbare subsidies (zie de bijlage voor een overzicht) voor het veiligheidsbeleid, zijn er een aantal *opdrachtgevers* bijgekomen, die eisen stellen aan de subsidieverstrekking. Deze actoren fungeren uiteraard ook als *financier*.

Tot slot komen nu ook voor het eerst *kennispartners* bij het proces. Het adviesbureau AEF begeleidt de invoering van de nieuwe veiligheidsstructuur. Zij fungeren als organisatie-expert.

Conclusie

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* Door het toetreden van de stadsmarinier in deze ronde verbeterde het overzicht over de interdependenties. Sturing vond echter, in tegenstelling tot bij ketenregie, op een incrementele manier plaats.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Alle bestuurslagen waren gecommitteerd aan het proces, vanwege de hoge urgentie en de grote hoeveelheid middelen.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* Veel partijen buiten de overheid waren betrokken, en de afhankelijkheden tussen deze partijen waren duidelijk.
4. *Verschillende invalshoeken.* Men is er in geslaagd in de loop van de tijd om te gaan met de verschillende invalshoeken van actoren. De verschillen bleven, maar het beleid was succesvol.

5. *Verschillende doelstellingen.* Ook de verschillen in doelstelling (met name tussen Charlois, Feijenoord en de gemeente) zijn in de loop van de tijd overwonnen, en vormden geen belemmering meer. Deze zijn niet verdwenen, ze vormden alleen geen belemmering meer doordat er nu tussen de beide deelgemeentevorzitters een stadsmarinier aanwezig was die de geschillen kon oplossen of naar de achtergrond verdringen. Dit past niet binnen ketenregie.
6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* De arena is niet stabiel te noemen in deze ronde. Er is veel dynamiek en er zijn veel betrokken actoren. Er zit veel voortgang in het beleid, maar weinig structuur. Ook dit is niet in overeenstemming met hoe ketenregie een goed procesverloop ziet.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Urgentie creëren is een mogelijkheid om de mogelijkheden van een stedelijk netwerk te benutten vanuit ketenregie. Dat is in deze ronde goed gelukt, de urgentie is groot. Actoren als de bestuurders van Leefbaar Rotterdam en de stadsmariniers hebben hier een belangrijke rol in gespeeld.

Voor het toetsen van hypothese 5 en 6 betekent dit het volgende:

Hypothese 5: het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe ketenregie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Verworpen. Ketenregie streeft naar een stabiele omgeving, die was in deze ronde niet aanwezig. Verder streeft ketenregie naar een gemeenschappelijke visie en gezamenlijke doelstellingen, ook deze waren niet aanwezig. Het beleid was toch succesvol.

Hypothese 6: ketenregie is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Deels verworpen en deels bevestigd. Zoals al bij de vorige hypothese beschreven is er in deze ronde succes geboekt, terwijl aan een aantal voorwaarden voor ketenregie niet werd voldaan, zoals gemeenschappelijke doelstellingen en stabiliteit. Veel voorschriften van ketenregie waren dus niet bruikbaar in deze ronde. Één van de belangrijkste redenen dat er succes geboekt is, is dat de stadsmarinier als een goed ketenregisseur heeft opgetreden, voor de regisseur in de keten biedt ketenregie dus wel goede voorschriften.

5.1.4 Conclusie

Het kleinschalige karakter van het veiligheidsbeleid en de lage urgentie in ronde 1, maken de situatie overzichtelijk en geschikt voor ketenregie. Hoewel er nog niet echt sprake is van een afgebakende veiligheidsketen, biedt ketenregie goede handvatten voor sturing in een dergelijke omgeving. Aan het eind van ronde 1 kon het eenvoudige beleid toch niet meer voldoen aan de gegroeide verwachtingen vanuit de omgeving.

In ronde 2 verandert de omgeving. Er komt meer aandacht en de complexiteit groeit. De rigide manier van sturing lijkt niet meer te werken, er is te weinig inzicht in de verschillende belangen van actoren. Er is weliswaar sprake van een veiligheidsketen, maar er zijn geen actoren die voldoende overzicht en invloed hebben

om de keten op een bevredigende manier te sturen. De verschillende ketenpartners werden het niet met elkaar eens over de te volgen aanpak, waardoor de uitvoering van beleid stagneerde. Ketenregie biedt weinig bruikbare voorschriften om de problemen in deze ronde mee op te lossen.

In ronde 3 groeit wederom de urgentie, en stijgt het aantal betrokken actoren en de complexiteit. Volgens ketenregie zou beleid niet succesvol kunnen zijn in een dergelijke omgeving, met verschillende invalshoeken en doelstellingen, en een grote dynamiek. De regie is desondanks toch succesvol. Vanuit ketenregie kan daarvoor als reden worden aangedragen, dat de stadsmarinier zich als een goed ketenregisseur heeft opgesteld.

Naarmate de complexiteit en urgentie in de casus groter werd, werd de rol van ketenregie kleiner. In ronde 1 kon ketenregie nog in enige mate tot succes leiden, in ronde 2 en 3 is er weinig gebruik gemaakt van ketenregie, en in ronde 3 is ook gebleken dat succesvol beleid goed mogelijk is terwijl de voorwaarden voor ketenregie ontbreken. Ketenregie schiet in deze casus tekort, wanneer de omgeving zeer complex wordt.

5.2 PROCESMANAGEMENT

5.2.1 Ronde 1

Het eerste veiligheidsbeleid kon op de steun van de toen betrokken partijen rekenen. Zoals hiervoor al genoemd waren er van 1994 tot 1998 nog relatief weinig actoren betrokken bij het veiligheidsbeleid, maar de actoren die betrokken waren, committeerden zich aan het proces zoals de gemeente dat had ontworpen. Er waren geen noemenswaardige conflicten en de actoren hadden niet de behoefte uit te treden uit het proces. De flexibiliteit van het systeem is niet op de proef gesteld, omdat het beleid tot 1997 geen grote wijzigingen heeft gekend. De omgeving was dus in deze periode stabiel en het procesontwerp voldeed aan de voorwaarden.

Ondanks het feit dat er weinig actoren betrokken zijn, is het niet zo dat er partijen ontbreken die blokkademacht of productiemacht hebben, die belang hebben bij de besluitvorming, of die uit morele overwegingen uitgenodigd moeten worden. De bewoners van Rotterdam zijn te zien als 'actor' die belang heeft bij de besluitvorming, zij zijn weliswaar betrokken doordat het beleid zich op hen richt (het veiligheidsgevoel van de burgers), maar zij hebben klaarblijkelijk niet genoeg input geleverd, aangezien ze in 1997 aangeven niet tevreden te zijn met de veiligheidssituatie in de stad. De doelstelling van het beleid behoeft in principe niet meer actoren. Deze doelstelling bleek in 1997 echter achterhaald, toen er onvrede ontstond over de veiligheidssituatie. Toen zijn steeds meer factoren bij het veiligheidsbeleid een rol gaan spelen, en was het ook noodzaak meer actoren te betrekken. Door het betrekken van meer actoren bij het proces, wordt volgens de theorie van procesmanagement de kwaliteit van het (potentiële) resultaat hoger.

Ik zal nu voor deze ronde de vier criteria voor goed procesmanagement behandelen.

Openheid van besluitvorming

De 'agenda' van het eerste veiligheidsbeleid was zeer beperkt. De doelstelling van het beleid was gericht op verbetering van het veiligheidsgevoel van de bewoners, wat in deze ronde neerkwam op het bestrijden van de criminaliteit. In het RISC-model werden ook ruimtelijke kwaliteit en sociale instellingen genoemd, maar de actoren die bij deze beleidsvelden betrokken waren zaten nog niet in de veiligheidsarena. De arena beperkte zich tot de partijen die zich hoofdzakelijk op criminaliteit richten, politie en OM, en de gemeente en deelgemeente. Er waren in deze ronde nog geen uitruilmogelijkheden tussen verschillende beleidsgebieden, en ook nog geen conflicten.

Er zijn gedurende deze ronde geen actoren tot de arena toegetreden of uit de arena gestapt. Het lijkt er op dat alles dus goed ging, dat iedereen tevreden was met het beleid. Toch kwam er in 1997 aandacht voor de Millinxbuurt, zodat het beleid na de verkiezingen drastisch aangepast zou worden. Burgers roerden zich omdat ze zich niet veilig voelden. De gemeente bepaalde weliswaar het gevoel van veiligheid onder de burgers om de kwaliteit van het beleid te meten, maar de criteria van veiligheid van de gemeente waren niet voldoende representatief voor wat de bevolking onder veilig verstond. De subjectieve veiligheid verslechterde, wat de burgers tot actie deed overgaan.

Door de eensgezindheid die er aanvankelijk was in de arena, kon er sterk op inhoud gestuurd worden. Het was niet nodig om procesafspraken te maken om tot inhoudelijke resultaten te komen, zoals de theorie over procesmanagement voorschrijft.

De bescherming van de core values van partijen

Het beschermen van de core values is in deze ronde nog relatief eenvoudig. De betrokken actoren hebben overeenkomstige core values, namelijk het verbeteren van het veiligheidsgevoel (op basis van het rapportcijfer dat Rotterdammers geven voor veiligheid). Zij gebruiken hiervoor eigen middelen. Het ging goed tot 1997, toen de burgers van Rotterdam van mening waren dat één van hun core values (gevoel van veiligheid) niet voldoende gewaarborgd werd. Aangezien het gevoel van veiligheid van bewoners de enige doelstelling van het beleid was, kon de gemeente niet anders concluderen dan dat het beleid moest veranderen.

De voortgang van de besluitvorming

Tot 1997 was de voortgang van het proces goed. De actoren waren tevreden met de gang van zaken en er was geen sprake van stremmingen. Zoals ook al uit voorgaande alinea's blijkt is er in deze fase van de casus nog weinig sprake van procesmanagement. Wat betreft de voortgang van het proces is er echter niet goed genoeg op de omgeving gelet. Procesmanagement schrijft voor te letten op dreigingen en kansen vanuit de omgeving. Uit het feit dat het beleid positief geëvalueerd wordt, maar vervolgens toch ontevredenheid onder burgers ontstaat, kunnen we concluderen dat dreigingen uit de omgeving (de burgers) niet, of te laat zijn opgevangen.

De inhoud van de besluitvorming

Inhoudelijke experts hebben in deze ronde geen rol van betekenis gespeeld bij de totstandkoming van het beleid.

Conclusie

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat er nauwelijks gebruik gemaakt is van procesmanagement in ronde 1. Door het beperken van de arena bij de totstandkoming van het proces, kwam men relatief snel tot oplossingen, maar was de kwaliteit van het resultaat laag. Voor korte tijd was dit proces voldoende om het veiligheidsgevoel te waarborgen, maar na 1997 kwamen problemen aan het licht. De beperkte omvang van de arena is dan ook het grootste minpunt gezien vanuit het perspectief van procesmanagement.

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* In ronde 1 was er nauwelijks sprake van vervlechting. Er was geen brede agenda en de uitruilmogelijkheden met andere arena's ontbraken dus ook.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Procesmanagement focust vooral op de betrokkenheid van hogere bestuurslagen (boven gemeenteniveau) als aanjager van een proces. Hier was in ronde 1 nog geen sprake van.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* Procesmanagement gaat hier vooral in op het management van verwachtingen. In ronde 1 was er nog niet veel aandacht, de verwachtingen waren voor 1997 niet hoog. Toch werd het beleid verworpen, de oorzaak hiervan lag voor een belangrijk deel in te hoge verwachtingen, die na 1997 zijn ontstaan.
4. *Verschillende invalshoeken.* Verschillen in invalshoeken leverden geen hindernissen op, procesmanagement was hier dus niet van waarde.
5. *Verschillende doelstellingen.* Verschillen in doelstellingen leverden geen hindernissen op, procesmanagement was hier dus niet van waarde.
6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Er was nauwelijks verandering en ambigüiteit, procesmanagement was dus ook hier niet van waarde.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Procesmanagement gaat hier vooral in op het gebruik van experts, daarvan is in deze ronde nog geen sprake.

Voor het toetsen van hypothese 7 en 8 betekent dit het volgende:

Hypothese 7: het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Verworpen. Procesmanagement gaat er vanuit dat er in een complex proces altijd hindernissen zijn. Procesmanagement geeft aan hoe deze hindernissen genomen kunnen worden. In ronde 1 is er nog nauwelijks sprake van hindernissen. De omgeving is veel minder complex dan een omgeving waarin procesmanagement van waarde kan zijn.

Hypothese 8: procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.

Verworpen. Omdat procesmanagement uitgaat van hindernissen, en daar in deze ronde nog geen sprake van is, is procesmanagement niet van waarde in deze ronde. De enige waardevolle aanvulling zou kunnen zijn dat de procesmanagers de agenda breder hadden moeten houden, zodat er meer actoren betrokken zouden zijn, en er uitruilmogelijkheden konden ontstaan. Door ook burgers meer bij het beleid te betrekken, hadden de verwachtingen van het beleid beter gemanaged kunnen worden.

5.2.2 Ronde 2

Het veiligheidsbeleid werd breder getrokken na de verkiezingen van 1998. De gemeentelijke diensten werden ook bij het veiligheidsbeleid getrokken, en de nadruk werd gelegd op 8 thema's die voor een hoger rapportcijfer voor de veiligheid van belang werden geacht. Het beleid na 1998 voldoet echter niet aan alle voorwaarden om volgens procesmanagement tot goed beleid te komen. In 1999 geven de deelgemeentevoorzitters aan het niet eens te zijn met het voorgestelde beleid en weigeren zich te committeren. Er is in eerste instantie geen ruimte gegeven voor onderhandeling, daarom moeten de actoren, na het verwerpen van het plan door de deelgemeenten, alsnog met elkaar om de tafel om tot overeenstemming te komen over een gezamenlijke koers. De deelgemeentevoorzitters hadden hindermacht en de gemeente was niet in staat deze hindermacht te 'neutraliseren'. Er was ook niet voldoende nagedacht over wat er zou moeten gebeuren wanneer één van de actoren het plan blokkeerde: er waren geen goede regels om conflicten te beslechten.

Ook in deze ronde komen de burgers weer in opstand, deze keer door een petitie die de bewonersorganisaties gezamenlijk aanbieden aan het College van B&W in maart 2001. Het zijn deze keer echter niet alleen de burgers die ontevreden zijn over het gevoerde beleid, ook de andere actoren zijn niet tevreden met de resultaten. Na drie jaar van wijzigingen, conflicten en zonder uitvoering, gaat in 2001 het veiligheidsbeleid wederom op de schop.

Ik zal hier weer de vier criteria voor goed procesmanagement behandelen.

De openheid van de besluitvorming

De openheid van het proces is in deze ronde toegenomen, er zijn meer actoren betrokken, de agenda is breder en de doelstelling van het beleid is ook breder gedefinieerd. Volgens de theorie van procesmanagement zou dit conflictreducerend moeten werken, dat is in deze ronde niet het geval. Doordat de beleidmakende Stuurgroep Veilig te weinig rekening heeft gehouden met de input van de deelgemeenten, hebben de deelgemeentevoorzitters hun hindermacht gebruikt om het eerste plan te verwerpen. De Stuurgroep heeft gedacht de behoeften van andere partijen wel in te kunnen schatten, dat is dus niet gelukt. Het was beter geweest te beginnen met onderhandelingen, om zo tot een gezamenlijk resultaat te komen. De Stuurgroep heeft geprobeerd direct een eigen oplossing door te voeren, de theorie van procesmanagement schrijft in complexe processen juist voor een procesmatige aanpak te kiezen, om zo tot een gezamenlijke inhoudelijke oplossing te komen. In dat licht was het goed geweest wanneer de actoren aan de onderhandelingstafel tot een gezamenlijke oplossing waren gekomen. Deze had dan niet noodzakelijkerwijs moeten verschillen van de verworpen aanpak, het gaat hier om de manier waarop het beleid tot stand komt.

De bescherming van de core values van de partijen

Volgens de theorie van procesmanagement is het goed een proces te scheiden in een gedeelte van procesafspraken, het inhoudelijke resultaat dat uit die procesafspraken volgt, en de implementatie daarvan. De Stuurgroep heeft dit niet gedaan. Ze hebben zonder overeenstemming over de procesafspraken een resultaat gepresenteerd, dat niet geaccepteerd werd.

Daarnaast dienen politieke bestuurders (zoals de deelgemeentevoorzitters zijn) extra aandacht te krijgen, aangezien zij altijd nog door een gekozen orgaan (deelgemeenteraad) terug gefloten kunnen worden, wanneer de resultaten teruggekoppeld worden aan de achterban. De deelraden zijn niet betrokken bij het proces na de verkiezingen om tot nieuw beleid te komen, wanneer dit wel zo was geweest, was de kans op slagen theoretisch groter geweest.

De voortgang van de besluitvorming

De tactieken om voortgang in het proces te bewerkstelligen die in 2.3.3 genoemd staan, worden in deze ronde niet toegepast. Daarnaast was het omgevingsmanagement niet bevorderlijk voor het proces, men is niet ingegaan op mogelijkheden uit de omgeving en er zijn ook geen terugkoppelmomenten geweest voor de achterban van actoren. Procesmanagement geeft een aantal mogelijkheden waarbij command and control een goede rol kan spelen in een proces. Deze methoden zijn echter een soort laatste redmiddel, wanneer een proces is vastgelopen. De Stuurgroep heeft in deze ronde command and control al ingezet in het begin van het proces en dat heeft het proces geen goed gedaan. De deelgemeentevoorzitters hebben na het afwijzen van het beleid hun hakken in het zand gezet, de verhoudingen in de arena

waren verslechterd, waardoor het lastig werd nog tot overeenstemming te komen. Dit is pas in 2001 gebeurd.

De inhoud van de besluitvorming

De tactieken om de inhoud van het beleid te verbeteren hadden kunnen helpen in deze ronde. Wellicht zou het inbrengen van inhoudelijke experts of extern advies om de inhoud wat meer kracht te geven, goed zijn geweest. Dit is echter in deze ronde niet gebeurd. Ook van *variëteit en selectie* is geen sprake, aangezien de meeste partijen nauwelijks betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het beleid.

Conclusie

Gezien vanuit de theorie over procesmanagement is er in deze ronde veel fout gegaan. Nieuw veiligheidsbeleid was een vereiste, nadat veiligheid een belangrijk issue was geworden in 1997 en 1998. Na de verkiezingen in 1998 heeft de gemeente geprobeerd dit nieuwe beleid door te voeren, en heeft daarbij een aantal dingen over het hoofd gezien, zo blijkt uit bovenstaande analyse. Nadat dit beleid was afgewezen, waren de verhoudingen in de arena verslechterd en werd het nog lastiger een succesvol proces in te richten. De Stuurgroep Veilig heeft dit geprobeerd door eerst deelgemeentelijke veiligheidsconferenties te beleggen, om vervolgens nog een gemeentelijke conferentie te beleggen. Het is echter niet meer gelukt een nieuw, door iedereen gedragen beleid in te voeren, tot de conferentie in Kaatsheuvel, en het daar op volgende VVR.

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* In ronde 2 werd het veiligheidsbeleid uitgebreid met een beperkte sociale en fysieke component door het betrekken van de gemeentelijke diensten. Er werd echter nog niet geprofiteerd van de vervlechting, vanwege de onenigheid in de arena.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* In deze ronde waren meer hogere bestuurslagen betrokken. Zij zijn er echter met de middelen die ze hebben niet in geslaagd het proces te versnellen.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* De verwachtingen van partijen buiten de overheid waren hoog in deze ronde. Door de stagnatie van het proces, kon er niet aan de verwachtingen worden voldaan.
4. *Verschillende invalshoeken.* Er waren veel verschillende invalshoeken in deze ronde. Met name de gemeente en deelgemeenten zijn daar verkeerd mee omgegaan in deze ronde. In plaats van deze onderhandelbaar te verklaren, hebben ze voet bij stuk gehouden. Dit leverde stagnatie op.
5. *Verschillende doelstellingen.* Door het toetreden van nieuwe actoren, kwamen er verschillende doelstellingen binnen de arena. Dit is niet de reden dat het beleid niet succesvol was, dat heeft meer aan verschil in invalshoeken

gelegen. De (inhoudelijke) doelstellingen van actoren zijn in deze ronde niet ter sprake geweest vanwege onenigheid over het proces.

6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Er is niet goed omgesprongen met de dynamiek en ambigüiteit die het proces in deze ronde kende. Er moeten hindernissen gecreëerd worden voor partijen om uit te treden, dit is niet gebeurd. Ook quick-wins kunnen helpen het proces lopend te houden, ook deze waren er niet in deze ronde.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Experts waren in deze ronde nog niet betrokken.

Voor het toetsen van hypothese 9 en 10 betekent dit het volgende:

Hypothese 9: het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Bevestigd. Door het toegenomen aantal actoren en de toegenomen urgentie is het proces complexer geworden. De situaties waarvoor procesmanagement oplossingen biedt, zoals verschillen in doelstellingen en invalshoeken en een grote dynamiek, zijn in deze ronde herkenbaar.

Hypothese 10: procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.

Bevestigd. De voorschriften die procesmanagement geeft zijn in deze ronde voor een groot deel niet nageleefd. In tegenstelling tot in ronde 1 heeft dit in deze ronde wel aantoonbaar in het nadeel van het proces gewerkt. Het maken van procesafspraken had in deze ronde bijvoorbeeld erg waardevol kunnen zijn. Procesmanagement is dus niet toegepast, maar als dit wel was gebeurd had het tot succes kunnen leiden.

5.2.3 Ronde 3

In maart 2001 was er een nieuwe brede gemeentelijke veiligheidsconferentie in Kaatsheuvel, gevolgd door een nieuw beleidsplan, het VVR. De (subjectieve) veiligheidssituatie in Rotterdam was verder verslechterd en er was dus nog meer urgentie voor het probleem. Er werd deze keer ook weer meer geld uitgetrokken voor veiligheid. De implementatie van het nieuwe plan vond plaats na de verkiezingen van 2002, onder een nieuw college. Het proces rond de totstandkoming van dit beleid hield beter rekening met de ontwerpprincipes van procesmanagement dan het beleid in de vorige ronde. Zo was er deze keer meer draagvlak voor het beleid omdat de actoren betrokken waren bij de vorming van het beleid tijdens de veiligheidsconferentie in Kaatsheuvel. Daarnaast kon een aantal elementen van het beleid snel worden ingevoerd, zodat het nieuwe beleid snel tastbare resultaten had, zoals de Veiligheidsindex en de interventieteams. Verder was het beleid flexibel genoeg, om na de verkiezingen nog op een aantal punten gewijzigd te worden, zoals de invoering van stadsmariniers. De arena is nog groter geworden, nu ook een duidelijke fysieke component aan het beleid is toegevoegd. De omgeving was geschikt voor procesmanagement, en de voorschriften werden goed toegepast.

Er volgt nu weer een overzicht van de vier criteria voor goed procesmanagement.

De openheid van de besluitvorming

Van alle ronden is het proces in ronde 3 het meest open. Er zijn nadrukkelijk veel andere actoren dan de gemeente gevraagd input te leveren voor het beleid, door ze uit te nodigen in Kaatsheuvel en vervolgens een rol te geven in de deelgemeentelijke actieplannen. Ook de stadsmarinier betreft actief verschillende partijen bij het proces. Door de urgentie en de beschikbare middelen voor het probleem was het mogelijk de actoren te motiveren voor het probleem. Daarnaast is er een goede mix gekozen van inhoudelijke afspraken en procesafspraken: de veiligheidsindex en interventieteams werden direct ingevoerd (inhoud) en de brede invulling van het beleid werd aan de deelgemeenten overgelaten, in overleg met de gemeentelijke diensten (proces). De deelgemeenten stonden weliswaar niet te springen om direct een wijkveiligheidsactieprogramma te schrijven, maar uiteindelijk is het wel gelukt, de deelgemeenten zijn niet afgehaakt zoals in ronde 2. Samenvattend kunnen we stellen dat er een goede mix van openheid en geslotenheid en van proces en inhoud was bij de totstandkoming van het nieuwe beleid.

De bescherming van de core values van de partijen

Door de vergroting van het aantal actoren en daarmee ook het aantal verschillende belangen en onderwerpen in de casus werd het nog lastiger de core values van de actoren te beschermen. Alvorens een nieuw plan te presenteren werden eerst alle betrokken actoren geraadpleegd op de conferentie in Kaatsheuvel. Ook hierna hoefden de actoren zich nog niet direct aan het VVR te committeren, er werd in samenspraak met de deelgemeenten een implementatieplan per deelgemeente opgesteld (de wvap's). Deze manier van handelen komt overeen met wat de theorie zegt over het beschermen van de core values van de actoren. Ook met de speciale positie van bestuurders, in dit geval de deelgemeentebestuurders, is rekening gehouden, door na het vaststellen van het gemeentelijke VVR, per deelgemeente een wvap vast te stellen. Deelgemeentebestuurders kregen zo de tijd om het plan ook door de deelgemeenteraad goed te laten keuren.

De toegenomen urgentie, en het daarmee gepaard gaande extra geld voor veiligheid heeft ertoe geleid dat de belangrijke actoren gecommitteerd bleven aan het proces. Actoren waren bereid het beleid onderhandelbaar te verklaren, waardoor men uiteindelijk tot een oplossing is gekomen.

De voortgang van de besluitvorming

Het proces van procesmanagement verloopt per definitie stroperig door de complexiteit van een probleem en de hoeveelheid betrokken actoren in een proces. In ronde 3 is er, in tegenstelling tot in ronde 2, wel voortgang geboekt in het proces. Na het vaststellen van het gemeentelijke VVR, werden ook per deelgemeente wvap's vastgesteld en er zijn er daadwerkelijk veranderingen doorgevoerd, zoals het instellen van de stadsmariniers. De theorie beschrijft ook hoe een zware personele bezetting de voortgang in het proces kan versnellen. Naarmate de urgentie voor veiligheid toenam, nam ook de zwaarte van de personele bezetting toe. Bur-

gemeester Opstelten ging zich meer en meer bezig houden met het veiligheidsbeleid, hij manifesteerde zich in deze periode nadrukkelijk als voorzitter van de stuurgroep Veilig. De stadsmariniers geven dit in interviews aan als belangrijke factor voor de voortgang van het proces. Ook de stadsmariniers zijn een voorbeeld van de zware personele bezetting, het zijn voormalig topambtenaren.

Ook het omgevingsmanagement is in deze ronde een belangrijke factor geweest voor de voortgang. Door de conferentie in Kaatsheuvel, het aannemen van het VVR en de prioritering van het veiligheidsbeleid door het nieuwe College, is de urgentie van veiligheid sterk toegenomen. De verwachtingen vanuit de omgeving waren hoog, en dat is een prikkel geweest voor de actoren om voortgang te boeken.

De inhoud van de besluitvorming

Van alle ronden, is in ronde 3 het meest gebruik gemaakt van experts. Weliswaar hebben zij ook in deze ronde geen grote rol gespeeld, maar door de toegenomen urgentie en de groeiende complexiteit van het proces, heeft de gemeente besloten een adviesbureau het proces te laten begeleiden. Het is lastig de toegevoegde waarde hiervan te benoemen, maar volgens de theorie kan dit de voortgang van het proces bevorderen.

Conclusie

De omgeving in ronde 3 is zeer complex te noemen. Met behulp van procesmanagement is er goede voortgang geboekt en zijn hindernissen succesvol overwonnen.

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* De vervlechting is in deze ronde het grootst, aangezien er veel verschillende partijen aan het proces deelnemen. Onder andere dankzij de verbindende kracht van de stadsmarinier wordt er in tegenstelling tot in de vorige ronden ook geprofiteerd van de vervlechting.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Vanwege de urgentie voor het veiligheidsbeleid, zijn er veel hogere bestuurslagen die bereid zijn financiële en juridische middelen beschikbaar te stellen.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* In deze ronde waren de verwachtingen het hoogst, maar partijen buiten de overheid hebben het beleid niet verworpen, in tegenstelling tot in de vorige ronden. Er is dus voldoende aan de verwachtingen voldaan.
4. *Verschillende invalshoeken.* De verschillen in invalshoeken zijn blijven bestaan in deze ronde maar door het optreden van de stadsmarinier en het beschermen van de core values heeft dit niet tot stagnatie van het proces geleid.
5. *Verschillende doelstellingen.* Door de grote hoeveelheid verschillende actoren waren er ook verschillende doelstellingen vertegenwoordigd in de arena.

Onder andere door het maken van procesafspraken is deze hindernis overwonnen.

6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Er is in deze ronde goed met ambigüiteit en verandering omgegaan. Er zijn quick-wins gerealiseerd en hindernissen om uit het proces te treden bij veranderingen. Dat zijn voorschriften die bij procesmanagement horen.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Er is in deze ronde gebruik gemaakt van externe experts, volgens procesmanagement komt dat de voortgang ten goede.

Voor het toetsen van hypothese 11 en 12 betekent dit het volgende:

Hypothese 11: het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe procesmanagement beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Bevestigd. Evenals in de vorige ronde is het proces complex en zijn er verschillende hindernissen te herkennen, die met behulp van procesmanagement genomen kunnen worden.

Hypothese 12: procesmanagement is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Bevestigd. In tegenstelling tot in de vorige ronde, zijn in deze ronde de voorschriften voor het nemen van hindernissen in het proces wel voor een groot deel goed opgevolgd. Dit heeft tot een succesvol proces geleid. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het inbouwen van procesafspraken, het realiseren van quick-wins en het beschermen van de core values.

5.2.4 Conclusie

In ronde 1 heeft procesmanagement geen zichtbare rol gespeeld. Doordat de betrokken actoren de arena gesloten hielden voor andere actoren, was het relatief eenvoudig het veiligheidsbeleid te sturen, zonder dat zich daarbij noemenswaardige hindernissen voordeden. Er is geen procesmanagement, en dit was in deze situatie ook niet interessant geweest.

In ronde 2 had de arena een meer open karakter, wat beter bij procesmanagement past. De Stuurgroep Veilig heeft de andere actoren, met name de deelgemeenten, echter niet voldoende ruimte gegeven, zodat het procesmanagement geen kans van slagen had. Het falen van het beleid in deze ronde is goed te verklaren aan de hand van de criteria voor goed procesmanagement.

In ronde 3 kreeg het proces een nieuwe kans. Er werd in ronde 3 beter rekening gehouden met de voorschriften van procesmanagement. Ook hier was weer sprake van een open proces, er traden weer meer actoren toe tot de arena, en de urgentie was wederom toegenomen. De actoren werden in deze ronde echter eerder bij de vorming van het beleid betrokken, waardoor zij beter in staat waren hun core values te beschermen. Daarnaast werd het proces in stukken gehakt, waardoor partijen zich eerder aan deelresultaten committeerden. Ook werd een adviesbureau

ingehuurd om het proces te begeleiden, wat de geloofwaardigheid van de Stuurgroep ten goede kwam.

Naarmate de urgentie en complexiteit in de keten toenam, werd procesmanagement een beter bruikbare theorie. Uit ronde 2 en 3 is gebleken dat procesmanagement in dit proces succes heeft (ronde 3) of kan hebben (ronde 2). Ronde 1 was voor procesmanagement niet complex genoeg om van waarde te kunnen zijn.

5.3 COPRODUCTIE

5.3.1 Ronde 1

Coproductie gaat uit van een belangrijke rol voor burgers in een proces. Hiervan is in ronde 1 nog nauwelijks sprake. Aan de hand van een rapportcijfer dat Rotterdammers gaven aan de veiligheidssituatie werd bepaald hoe succesvol het beleid was. Tot 1997 was dit cijfer goed, daarna werd het lager, tot in 1998 het rapportcijfer was gedaald tot het niveau van 1993. Dit, in combinatie met het aantreden van een nieuw College in 1998, was de reden om een nieuw veiligheidsbeleid in te stellen. Buiten het rapportcijfer is er in deze periode geen invloed van de burgers op de vormgeving van het beleid te benoemen. Vanuit coproductie kan gezegd worden dat het falen van het beleid in 1997 en 1998 het gevolg is geweest van het te gesloten houden van de arena, waardoor vervreemding van de omgeving is opgetreden.

Vormen van interactieve beleidsvorming kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een proces van coproductie. Daarbij kan sprake zijn van diepte en breedte in de participatie van burgers. Van beide is nauwelijks sprake in deze ronde. Het rapportcijfer voor de veiligheid kwam tot stand door het retourneren van een aan burgers toegestuurde vragenlijst. Het percentage teruggestuurde vragenlijsten was laag, waardoor het rapportcijfer niet bevolkingsbreed gedragen werd. Ook de diepte in de participatie van burgers ontbrak, de inbreng was puur kwantitatief. Er werd ook geen discussie of fysieke inspraak georganiseerd, waardoor de inhoudelijke inbreng miniem was.

Coproductie ziet een proces verder als een complex netwerk, waarin niet de inhoud van het beleid bepalend is voor het succes, maar de vraag of de betrokken actoren tevreden zijn met het beleid. In ronde 1 is dit in eerste instantie het geval, evaluaties van het beleid zijn positief. Burgers zijn echter niet voldoende geraadpleegd, zo bleek in 1997. Een al eerder genoemd nadeel van het beleid in deze ronde is de beperkte 'scope' van het beleid. Doordat slechts weinig partijen betrokken zijn, is het beleid puur op veiligheid gericht, en niet op de problemen die daarmee samenhangen. Daardoor is er binnen de arena tevredenheid over het beleid. Coproductie gaat echter uit van een open proces, met genoeg diversiteit en een brede agenda. Hiervan is in deze ronde geen sprake.

Tenslotte is ook de rol van de politiek in deze ronde marginaal. Het veiligheidsbeleid maakte weliswaar deel uit van de integrale wijkvisies, maar mede door het ontbreken van urgentie heeft de politiek zich in deze periode nauwelijks met het veiligheidsbeleid bemoeid.

In deze ronde is coproductie dus nauwelijks toegepast. Coproductie schrijft voor hoe een procesmanager om moet gaan met een arena met een brede agenda, met veel

participanten en actoren. Daarvan is in deze ronde geen sprake. Ook de invloed van burgers, waar coproductie veel waarde aan hecht, is in deze ronde klein

Conclusie

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* In ronde 1 is het proces gesloten, volgens coproductie leidt dit tot vervreemding van de buitenwereld. Dat is in deze ronde ook gebeurd, de actoren in het proces waren tevreden, maar de buitenwereld was dat niet.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Bij coproductie beschikken hogere bestuurslagen over productiemacht. Deze is in deze ronde nog niet aangewend.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* Bij coproductie gaat het hier met name om de burgers, die zijn in deze ronde te weinig betrokken.
4. *Verschillende invalshoeken.* Beleid is succesvol wanneer het door alle relevante stakeholders als succesvol wordt gezien. Een methode om daartoe de verschillende invalshoeken te overbruggen, is werken aan een gemeenschappelijke informatiebasis. Dat is in deze ronde niet genoeg gedaan, de informatie die het rapportcijfer voor veiligheid gaf was erg summier.
5. *Verschillende doelstellingen.* Hier was in ronde 1 nog geen sprake van.
6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Het ontbrak in deze ronde aan variëteit en differentiatie. Er waren niet voldoende actoren betrokken, en het beleidsveld was niet voldoende divers.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Er is in deze ronde weinig gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid beschikbare kennis in een stedelijk netwerk.

Voor het toetsen van hypothese 13 en 14 betekent dit het volgende:

Hypothese 13: het verloop van het proces in ronde 1 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Deels bevestigd en deels verworpen. Het verloop van het proces op het gebied van participatie van burgers komt overeen met hoe coproductie een proces beschrijft. De kleine omvang van de arena is echter niet in overeenstemming met hoe coproductie een complexe omgeving ziet.

Hypothese 14: coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 1.

Bevestigd. Twee belangrijke oorzaken voor het falen van het beleid in ronde 1 zijn het ontbreken van burgers in het proces en de geslotenheid van de arena. Beide oorzaken zijn te voorkomen door coproductie. Een voorbehoud hierbij is wel dat het niet zeker is dat het beleid een succes was geworden wanneer met bovenstaande oorzaken rekening was gehouden. Als aan deze voorwaarden is voldaan wordt het proces complexer en komen er weer nieuwe uitdagingen en problemen waar mee om moet worden gegaan, zoals de complexe rol van de politiek en het omgaan met hoge verwachtingen. Het organiseren van een open arena is pas het begin van succesvolle coproductie.

5.3.2 Ronde 2

In ronde 2 werd de urgentie voor het veiligheidsbeleid groter en is de politiek zich met het beleid gaan bemoeien. Een belangrijk kenmerk van coproductie daarbij is dat er sprake is van horizontale machtsverhoudingen. Het is voor de gemeente echter erg lastig zich als gelijkwaardige overlegpartner voor de deelgemeenten op te stellen, het risico op stroperigheid is dan erg groot. Dit is dan ook niet gebeurd. Het voorstel dat de gemeente aan de deelgemeenten heeft gedaan is afgewezen, waardoor de totstandkoming van het veiligheidsbeleid niet alleen vertraging opliep, maar de sfeer in de arena ook verslechterde.

In deze ronde is ook meer aandacht gekomen voor bewonersparticipatie in het beleid. Verschillende actoren benadrukten het belang van burgers bij het proces en er werden nieuwe methoden ontwikkeld om de inbreng van burgers meer en beter door te laten werken in het beleid, zoals de Veiligheidsindex. Door het gebrek aan voortgang in het proces is er echter in deze ronde nooit veel sprake geweest van burgerparticipatie.

De toetreding van diensten en instellingen in de arena, de toegenomen publieke belangstelling en de opkomst van de deelgemeente Feijenoord als actor op de Dordtselaan zorgden ervoor dat de arena diverser en complexer werd. In termen van coproductie levert dit meer mogelijkheden op om tot goede resultaten te komen. In deze ronde is dat echter niet gelukt, de procesmanagers zijn er niet in geslaagd de partijen tot overeenstemming te laten komen. Voor een succesvol proces van coproductie is goede communicatie en bereidheid tot onderhandelen nodig. Deze voorwaarden waren in deze ronde niet aanwezig. Toen de deelgemeentevorzitters het plan van de gemeente in februari 1999 afwezen, stonden de verhoudingen op scherp, dit heeft de verdere gebeurtenissen in deze ronde bepaald.

Er is in deze ronde aan een aantal voorwaarden voor coproductie wel voldaan. Zo waren er in deze ronde veel verschillende partijen betrokken en was de agenda breed geformuleerd. Men was ervan overtuigd dat een integrale oplossing gewenst was, wat ook gebleken is in ronde 3. Er is echter ook een aantal voorwaarden waaraan het proces in deze ronde niet kon voldoen. Zo was er geen gedeelde informatiebasis. De gemeente had een systeem bedacht, waarbij de veiligheid op basis van een rapportcijfer voor acht thema's die voor de veiligheid van belang werden geacht, gemeten zou worden. Dit systeem is echter met het verwerpen van het

voorstel door de deelgemeentevorzitters overboord gegooid, waarna is begonnen met het ontwikkelen van de Veiligheidsindex. Deze werd pas in 2001 operationeel.

Daarnaast beschikten de actoren niet over voldoende strategisch vermogen. Actoren waren niet in staat hun eigen belangen te relativieren en zich te verplaatsen in de rol van hun tegenspelers. De actoren waren zich bewust van de problemen, maar omdat ze het niet eens konden worden over de oplossingen, gebeurde er niets. Ook op deelgemeentelijk niveau was hier sprake van. Beide deelgemeenten hadden een andere visie op hoe de problemen aangepakt dienden te worden, waardoor er geen lijn in de aanpak zat. Er bestonden veel verschillen tussen de aanpak aan Charloisse zijde en aan Feijenoordse zijde. Oplossingen voor deze problemen komen eerder vanuit procesmanagement dan vanuit coproductie. Coproductie gaat er vanuit dat wanneer je partijen met elkaar in contact houdt, met winst in het vooruitzicht, ze er wel uitkomen. Dat was in deze ronde niet het geval.

Conclusie

Ook in deze ronde is er dus nog weinig gebruik gemaakt van coproductie. De arena is veranderd, en daarmee beter geschikt geworden voor coproductie, maar de registreurs zijn er niet in geslaagd bevredigende resultaten te boeken. De belangrijkste redenen hiervoor vanuit coproductie waren het gebrek aan inbreng van burgers, het gebrek aan een gedeelde informatiebasis en het gebrek aan strategisch vermogen bij de actoren.

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* In deze ronde was de agenda meer open dan in ronde 1. De gemeente hield echter te veel vast aan haar eigen eindresultaat. De vervlechting had zo geen kans om van toegevoegde waarde te zijn.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* De aanwending van de productiemacht van hogere bestuurslagen is in deze ronde verbeterd, maar het heeft het beleid nog niet tot een succes kunnen maken.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* Er kwamen meer actoren in de arena, en ook werd getracht de rol van burgers uit te breiden. Ook dit heeft het proces echter niet kunnen versnellen, omdat de pogingen verzandden.
4. *Verschillende invalshoeken.* De relevante stakeholders waren in deze ronde niet tevreden met het beleid, het beleid werd verworpen. De relevante actoren zijn er niet in geslaagd de verschillen in invalshoeken te overbruggen. Vanuit coproductie kan daarvoor als reden worden aangedragen dat de gemeenschappelijke informatiebasis te klein was.
5. *Verschillende doelstellingen.* De gemeente heeft het beleid niet voldoende onderhandelbaar gemaakt.

6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Het ontbrak in deze ronde aan maatwerk en flexibiliteit, de gemeente was niet in staat om op tijd een goed plan voor de betrokken actoren te ontwikkelen.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Ook in deze ronde is het de actoren niet gelukt gebruik te maken van de grote hoeveelheid beschikbare kennis in de arena.

Voor het toetsen van hypothese 15 en 16 betekent dit het volgende:

Hypothese 15: het verloop van het proces in ronde 2 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Bevestigd. Het proces biedt voor coproductie veel mogelijkheden voor sturing. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat het proces complexer is geworden door de nieuwe actoren en de verhoogde urgentie. Verschillende van deze mogelijkheden zijn benut, anderen niet, daar gaat de volgende hypothese over.

Hypothese 16: coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 2.

Bevestigd. Er is in deze ronde aan meer voorwaarden voor succesvolle coproductie voldaan dan in ronde 1. Toch heeft het beleid gefaald. Vanuit het perspectief van coproductie zijn er verschillende redenen aan te geven waarom dat gebeurd is, zoals het ontbreken van inbreng van burgers en van strategisch vermogen bij de betrokken actoren. Ook is het niet gelukt de actoren in het algemeen belang te laten denken. Men is er dus wel in geslaagd het proces complexer te maken en meer mogelijkheden te creëren voor coproductie, maar deze mogelijkheden zijn niet voldoende benut. Het beleid is niet succesvol geweest. Wanneer coproductie was toegepast had dit wel succes op kunnen leveren.

5.3.3 Ronde 3

Nadat de burgers wederom alarm hadden geslagen, in de vorm van de petitie van de bewonersverenigingen, is de rol van burgers toegenomen. De Veiligheidsindex was al ontwikkeld maar was nu ook in gebruik, en op Dordtselaan niveau werd een breed overleg onder leiding van de stadsmarinier met alle betrokkenen in het leven geroepen, alsmede de Dordtselaan Sociëteit, waar bewoners van de hot spot hun stem konden laten horen.

Ook traden er weer nieuwe actoren toe tot de arena. De interventieteams bestonden uit ambtenaren die zich voorheen ook al met veiligheid bezighielden, maar door ze samen te voegen, kunnen ze toch als nieuwe actor aangemerkt worden. Afgvaardigden van het interventieteam deden o.a. verslag aan de stadsmarinier en namen deel aan het Dordtselaanoverleg. Na de verkiezingen werden de eerder genoemde stadsmariniers aangesteld, waaronder een voor de Dordtselaan. Zij gingen een belangrijke rol spelen als intermediair tussen gemeente en deelgemeente. Op de Dordtselaan was er daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor de marinier om tussen Charlois en Feijenoord te bemiddelen. Naast de gemeentelijke diensten werden ook de woningbouwcorporaties bij het integrale veiligheidsbeleid betrokken. Zij hadden de middelen om een belangrijke rol te spelen bij de fysieke aanpak

van de woningvoorraad. Tot slot is ook de verandering in het College van PvdA naar Leefbaar Rotterdam noemenswaardig. Dit heeft er voor gezorgd dat de urgentie voor het veiligheidsbeleid verder toe nam en er bovendien meer middelen beschikbaar kwamen. Door het toevoegen van de interventieteams, nieuwe regisseurs (stadsmarinier) en extra middelen (corporaties en nieuw College), verliep het onderhandelingsproces soepeler en werden betere resultaten geboekt.

Als we kijken naar de voorwaarden voor succesvolle coproductie, blijkt dat er in deze ronde weer aan meer voorwaarden wordt voldaan. Zo zijn er weer meer partijen betrokken en zijn de partijen ook diverser, onder andere door het betrekken van corporaties en het beleid van de stadsmariniers, die vaak in hun eigen hot spot verschillende nieuwe actoren betrokken. Hierdoor is ook de agenda breder geworden, waardoor meer oplossingsmogelijkheden ontstonden. De corporaties en het nieuwe College brachten veel middelen in die gebruikt konden worden voor de aanpak van de woningen en het intensiveren van de veiligheidsaanpak. Ook de informatie op basis waarvan besluiten werden genomen werd beter. De Veiligheidsindex werd geaccepteerd als graadmeter en de informatie van de stadsmarinier, het interventieteam en het Dordtselaanoverleg gaf een helder beeld over de situatie op de Dordtselaan.

Door de nieuwe initiatieven en de extra aandacht en middelen, waren de verwachtingen erg hoog. In een dergelijk complex proces is het uiteraard niet altijd mogelijk de verwachtingen waar te maken, maar het heeft nooit tot noemenswaardige stremmingen geleid. In een proces van coproductie kan het best gewerkt worden met algemene uitkeringen, aangezien het proces van coproductie dan het minst gestoord wordt door de vraag of er geld voor is. De financiering van de stadsmariniers sloot goed aan op deze filosofie. Stadsmariniers kregen een budget van de gemeente, en mochten deze in hun gebied inzetten waar zij dat nodig achtten. Deze financiering heeft dus meegeholpen aan een succesvol proces van coproductie.

De rol van coproductie als interactieve beleidsvorming in ronde 3 is tweeledig. De directe rol van burgers in het besluitvormingsproces blijft zeer beperkt. Aan de opgerichte Dordtselaansociëteit nemen de zogenaamde 'usual suspects' deel, terwijl het grootste deel van de burgers zich niet met het beleid bemoeit. Indirect is de rol van burgers echter wel degelijk gegroeid. De interventieteams spreken veel burgers en verdedigen hun belangen. Ook de rol van de stadsmarinier is erg belangrijk. De stadsmarinier is een topambtenaar met veel bevoegdheden en invloed, die gemakkelijk geluiden opvangt uit de buurt, omdat hij slechts voor een zeer klein gebied verantwoordelijk is. De stadsmariniers vallen onder de directe verantwoording van de Stuurgroep Veilig, en staan dus heel dicht bij het gemeentelijk bestuur, waar de belangrijkste besluiten over veiligheidsbeleid genomen worden. Door de korte lijntjes en zijn 'zware' achtergrond is de stadsmarinier in staat de implementatie van lokaal, mede door burgers gevormd beleid niet te laten verzanden.

De rol van de gemeenteraad en de deelgemeenteraden is in deze ronde steeds verder op de achtergrond geraakt. Aan de ene kant betekent dit een kleinere rol voor burgers, aan de andere kant zijn de ad hoc arrangementen zoals hierboven beschreven een goede vervanging hiervoor. Ondanks een kleinere wordende rol van de officiële volksvertegenwoordigende organen, zijn de burgers niet in opstand gekomen.

Conclusie

De toepassing van de kenmerken van een complex stedelijk netwerk volgens organiserend vermogen en het toetsen van de betreffende hypothesen levert het volgende op:

1. *Vervlechting van vraagstukken.* In deze ronde is er succesvol gebruik gemaakt van de vervlechting van het veiligheidsbeleid met andere beleidsterreinen. De interactie met de burgers was goed en er werd met behulp van de stadsmarinier een breed palet aan maatregelen getroffen om de veiligheid te verbeteren.
2. *Meerdere bestuurslagen betrokken.* Hogere bestuurslagen wendden in deze ronde het best hun productiemacht aan, door het creëren van financiële en juridische mogelijkheden.
3. *Veel partijen buiten de overheid.* De rol van de burgers is in deze ronde het grootst van alle rondes. De burgers hebben hun hindermacht dan ook niet gebruikt, in tegenstelling tot de vorige twee rondes.
4. *Verschillende invalshoeken.* In ronde 3 is de gemeenschappelijke informatiebasis het best, met de Veiligheidsindex, die veel informatie bevat. Alle actoren zijn in deze ronde tevreden met het beleid, een teken dat het verschil in invalshoeken is overbrugd.
5. *Verschillende doelstellingen.* Er waren veel verschillen in doelstellingen, door de vele partijen die betrokken waren. Omdat de inhoud van het beleid voldoende onderhandelbaar was, kon ook het verschil in doelstellingen overbrugd worden. De stadsmarinier heeft in dit onderhandelingsproces een belangrijke rol gespeeld.
6. *Ambigüiteit en verandering in de tijd.* Door de beschikbare middelen en de komst van de stadsmarinier, kon er in deze ronde goed worden omgegaan met de dynamiek van het proces.
7. *Benutten van mogelijkheden van een stedelijk netwerk.* Door de verbindende kracht van de stadsmarinier, werd er in deze ronde het meest gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid beschikbare informatie, bijvoorbeeld door het uitwisselen van informatie bij het Dordtselaanoverleg.

Voor het toetsen van hypothese 17 en 18 betekent dit het volgende:

Hypothese 17: het verloop van het proces in ronde 3 komt overeen met hoe coproductie beschrijft dat een proces in een complexe stedelijke omgeving verloopt.

Bevestigd. De verschillende actoren die in coproductie een rol spelen (vooral burgers), spelen ook in deze ronde een belangrijke rol, daar kan coproductie goed op inspelen. Ook het complexe karakter van de casus, met veel verschillende actoren, doelstellingen en urgentie, komt overeen met hoe coproductie een complex proces omschrijft.

Hypothese 18: coproductie is een succesvolle manier van sturing in ronde 3.

Bevestigd. Het beleid in ronde 3 is grotendeels succesvol geweest, terwijl veel van de voorschriften van coproductie in deze ronde in praktijk zijn gebracht. Zo is er met een zeer open budget gewerkt en is de (vooral indirecte) invloed van burgers sterk toegenomen. Coproductie biedt dus waardevolle voorschriften voor deze ronde.

5.3.4 Conclusie

Coproductie speelde in ronde 1 nauwelijks een rol. Er werd slechts op kleine schaal om input van burgers gevraagd en de arena was niet groot genoeg. Het feit dat burgers in 1998 hun ongenoegen over de veiligheidssituatie kenbaar maakten is een teken dat de coproductie in deze ronde gefaald heeft. Gezien het feit dat coproductie juist veel aandacht besteedt aan de rol van burgers in een proces, kunnen we concluderen dat coproductie wel van waarde had kunnen zijn.

In ronde 2 is geprobeerd burgers meer bij het beleid te betrekken. Door het falende procesmanagement is dit echter nooit van de grond gekomen. Daarnaast zijn het gebrek aan strategisch vermogen en een gedeelde informatiebasis aan te merken als faalfactoren voor de coproductie in deze ronde.

In ronde 3 is een nieuwe poging gedaan de burgers bij het beleid te betrekken. Deze poging had wel succes. Door de verder toegenomen urgentie en het vergroten van de arena kwamen ook meer middelen beschikbaar. De stadsmarinier is er in geslaagd meer strategisch vermogen te creëren. In deze ronde is dus het best aan de voorwaarden van coproductie voldaan, dit heeft tot succesvol beleid geleid. Coproductie is dus in deze ronde van waarde gebleken.

In elke ronde is coproductie van waarde geweest, of had coproductie van waarde kunnen zijn. In de loop van de casus is er aan steeds meer voorwaarden van coproductie voldaan, wat in ronde 3 uiteindelijk tot succesvol beleid heeft geleid.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk vergelijk ik de bevindingen met betrekking tot de drie sturings-theorieën. De ontwikkeling van de drie theorieën in de casus wordt afgezet tegen de verschillen tussen de drie ronden. Daaruit blijkt welke theorie in welke situatie het meest bruikbaar is. Tot slot volgen nog enkele aanbevelingen over hoe te handelen in een casus als deze en richtingen voor verder onderzoek.

6.1 CONCLUSIE

In de loop van de casus is een lijn te zien in de ontwikkeling van de drie gekozen theoretische concepten. Deze ontwikkeling is op te splitsen in twee delen: is de beschrijving van een complexe stedelijke omgeving van een theorie gelijk aan de werkelijkheid (hypotheses 1, 3, 5, enz.) en biedt de theorie waardevolle voorschriften voor succesvolle sturing (hypotheses 2, 4, 6, enz.)?

De omgeving blijkt in alle ronden voor een groot deel overeen te komen met de beschrijving van een complex proces zoals *coproductie* die geeft. Ook de voorschriften die coproductie biedt zijn in elke ronde succesvol, of zouden dat kunnen zijn. Daarbij moet wel aangetekend worden dat coproductie in ronde 1 het minst waardevol is van alle ronden, en in ronde 3 het meest. *Procesmanagement* blijkt alleen overeen te komen met de geschetste omgeving en succesvol te zijn in ronde 2 en ronde 3. De omgeving komt in ronde 1 slechts gedeeltelijk overeen met de beschrijving van *ketenregie*, in ronde 2 en 3 is dat in het geheel niet het geval. De sturing die ketenregie voorschrijft is echter wel succesvol in ronde 1, is dat niet in ronde 2 en is dat gedeeltelijk in ronde 3.

Op basis van deze analyse is de conclusie dat in deze casus coproductie de meest succesvolle manier van sturing is. In alle ronden biedt coproductie waardevolle voorschriften. Ketenregie is het minst succesvol in deze casus. De beschrijving van een complexe omgeving van ketenregie komt in geen enkele ronde volledig overeen met de casus. Wel biedt ketenregie voor elke ronde verschillende bruikbare voorschriften. Procesmanagement is alleen in ronde 2 en 3 van waarde.

Organiserend Vermogen

Organiserend vermogen gaat in op het handelen in een complexe stedelijke omgeving. In de analyse wordt nagegaan in hoeverre kenmerken van een complexe stedelijke omgeving voorkomen in de verschillende ronden, en in hoeverre de drie theorieën bruikbare voorschriften bieden om met deze kenmerken om te gaan. In de analyse is gebleken dat de casus in ronde 1 de minste kenmerken van een complexe stedelijke omgeving had. In ronde 2 en 3 waren meer kenmerken aanwezig, en was de casus dus complexer. Als we vervolgens kijken naar de bruikbaarheid van ketenregie in de verschillende ronden, zien we dat deze juist in ronde 1 het meest bruikbaar is. In deze casus is ketenregie dus het meest bruikbaar, wanneer de omgeving niet al te complex is. Voor procesmanagement en coproductie geldt dit niet, de voorschriften die deze theorieën geven zijn juist in de complexere ronden 2 en 3 het meest bruikbaar. We kunnen op basis van deze casus dus stellen dat, naarmate

de casus complexer wordt, procesmanagement en coproductie van grotere waarde worden, en ketenregie juist van minder grote waarde.

Urgentie, complexiteit en succesfactoren

Op basis van de gebeurtenissen in elke ronde kan de mate van succes van het veiligheidsbeleid worden afgemeten. Ronde 1 was niet succesvol, deze werd afgesloten met een hernieuwde agendering van veiligheid als groot probleem. Ronde 2 was nog minder succesvol, deze werd afgesloten met de petitie van de bewonersverenigingen, en vervolgens de verkiezingsoverwinning voor Leefbaar Rotterdam, een teken dat veiligheid nog steeds een groot probleem was. Ronde 3 heeft geen hevige vormen van protest of grote beleidswijzigingen tot gevolg gehad, we kunnen ronde 3 daarom als succesvol aanmerken. Alle overgangen naar een nieuwe ronde speelden zich af rondom een gemeenteraadsverkiezing. Bij ronde 1 en ronde 2 volgde er na de verkiezingen een grote wijziging van het veiligheidsbeleid, bij ronde 3 was dat in veel mindere mate het geval. Ook dit is een teken dat ronde 3 succesvoller is geweest dan de rondes 1 en 2. In hoofdstuk 3 staat een uitgebreide definitie van succes, alsmede een analyse van welke ronde succesvol is en welke niet.

Een belangrijke factor in de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid is de urgentie die er voor het probleem is. In de loop van de tijd is de urgentie steeds verder gegroeid. Dit heeft gezorgd voor meer media-aandacht, meer betrokken actoren en meer middelen (subsidiemogelijkheden). Al deze factoren hebben gezorgd voor een grotere complexiteit in de arena. In ronde 2 (falen) en ronde 3 (succes) is gebleken dat zowel procesmanagement als coproductie waardevolle inzichten bieden in hoe er in complexe omgevingen gestuurd moet worden. In ronde 2 werd er aan veel voorschriften van procesmanagement en coproductie niet voldaan, het beleid faalde. In ronde 3 werd aan de meeste voorschriften wel voldaan, en toen was het beleid succesvol.

De belangrijkste reden waarom ketenregie in deze casus minder bruikbaar is dan procesmanagement en coproductie, is dat ketenregie in mindere mate uitgaat van hindernissen in de vorm van verschillen in invalshoeken of doelstellingen van partijen. Ketanregie richt zich op het effectief en efficiënt inrichten van een 'publiek productieproces', waarbij het mogelijk moet zijn om tot overeenstemming te komen over een doelstelling, dat is in dit onderzoek niet mogelijk gebleken, wanneer de casus zeer complex is.

Tot slot volgt een bondige beantwoording van de hoofdvraag. De hypothesen zijn getoetst in de analyse. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke sturingstheorie van organiserend vermogen biedt de beste voorschriften voor sturing in de verschillende rondes in het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan tussen 1994 en 2006?

Uit het onderzoek is gebleken dat het succes van de theorieën met name van de mate van complexiteit en urgentie afhankelijk is. Wanneer deze laag zijn, zoals in ronde 1, bieden ketenregie en coproductie bruikbare voorschriften voor sturing. Bij een hoge complexiteit en urgentie (zoals in ronde 2 en 3) bieden procesmanagement en coproductie bruikbare voorschriften. Vanuit het oogpunt van procesmanagement

en coproductie zijn veel verklaringen aan te geven waarom het beleid in ronde 2 gefaald heeft en in ronde 3 juist geslaagd is.

6.2 AANBEVELINGEN

Dit onderzoek richt zich op sturing in complexe stedelijke omgevingen. De drie theorieën bestaan voor een groot deel uit voorschriften en adviezen over hoe te sturen in een complexe stedelijke omgeving. De aanbevelingen die uit deze scriptie naar voren komen zijn enerzijds voorschriften uit de theorieën die in deze casus een hele belangrijke rol gespeeld hebben, en anderzijds aanvullingen op die theorieën. Dit zijn de aanbevelingen:

- Het hanteren van een open en brede agenda kan een grote toegevoegde waarde opleveren. In de casus is gebleken dat veel partijen over het vermogen beschikken een toegevoegde waarde voor een proces te leveren. In ronde 2 en 3 is gebleken dat de voorschriften van procesmanagement en coproductie van groot belang zijn, zoals het scheiden van proces, inhoud en implementatie, het rekening houden met politieke actoren en hun achterban en het realiseren van quick-wins en hindernissen om uit te treden.
- In ronde 2 is gebleken dat een fout in het begin van een proces lang kan doorwerken. Het is dus belangrijk bij het opzetten van nieuw beleid goed stil te staan bij de actoren die je wel en niet uitnodigt, en hoe je het proces gaat inrichten. Haastige spoed is, zeker in het begin van een proces, zelden goed. Zoals hiervoor al genoemd, is het daarbij ook van belang rekening te houden met de scheiding tussen proces en inhoud.
- Het is gebleken dat burgers binnen deze casus over een grote hindermacht beschikken. Coproductie biedt een aantal voorschriften om burgers te betrekken, die in ronde 3 op een succesvolle manier zijn ingevoerd. Burgers voegen in deze casus vaak weinig toe aan een proces, maar kunnen het wel laten stagneren.
- Tot slot is gebleken dat een topambtenaar (de stadsmarinier) die puur is aangesteld om een proces, in dit geval om de veiligheid te verbeteren, in staat is om goed met de complexiteit om te gaan. In deze casus heeft de stadsmarinier daarbij goed gebruik gemaakt van coproductie en procesmanagement, en ook gedeeltelijk van ketenregie. Het is de moeite waard om een dergelijke functie ook op andere beleidsgebieden te creëren, om te kijken of het daar ook van waarde kan zijn.

6.3 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

In een onderzoek naar een complexe stedelijke omgeving is het niet mogelijk volledig waterdichte beweringen te doen over welke vorm van sturing werkt en welke niet. Invloed van (f)actoren die niet binnen het onderzoek vallen, zoals de wereldpolitiek of economische schommelingen, is niet meegenomen. Daarnaast komen veel besluiten tot stand door een unieke samenloop van omstandigheden, zoals het rondemodell ook zegt, daar kunnen moeilijk wetmatigheden uit gedestilleerd worden.

Met behulp van de in de methodologie genoemde methoden heb ik geprobeerd het onderzoek desondanks zo betrouwbaar mogelijk te maken.

6.4 VERDER ONDERZOEK

In dit onderzoek worden drie sturingstheorieën getoetst in een complexe stedelijke omgeving. Zoals hiervoor al gezegd, kan op basis van de conclusie nog niet alles gezegd worden over het succes van deze theorieën in andere cases. Het zou interessant zijn een dergelijk onderzoek te herhalen in complexe omgevingen op andere complexe beleidsgebieden, zoals de zorg of het jeugdbeleid. Daarnaast zou het interessant zijn een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren naar het veiligheidsbeleid in andere grote steden, om te kijken of de resultaten daar vergelijkbaar zijn. In het bijzonder zou Amsterdam Noord een interessante casus zijn, aangezien daar ook een stadsmarinier actief is. Vervolgens zou het interessant kunnen zijn te onderzoeken of het creëren van een vergelijkbare ambtenaar als de stadsmarinier succes zou kunnen hebben in omgevingen van andere complexe beleidsgebieden

7. LITERATUURLIJST

- Aa, A. van der, Th. Konijn (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Lemma BV, Utrecht.
- Beemer, F.A., M.A.R. van Roost, 'Ketenregie is meer dan een ketenregisseur'. In *Openbaar Bestuur*, januari 2004.
- Bekkers, V.J.J.M., G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen, P. Ester (1996). *Sturingsconcepties en Instrumenten in het Milieubeleid; Op zoek naar vormen van co-productie*. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Bruijn, J.A. De, E.F. Ten Heuvelhof, R.J. In 't Veld (2002). *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*. Academic Services, Den Haag
- Engbersen, G., E. Snel, A. Weltevrede (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam; een verhaal over twee wijken*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kort, M., (2005). *Organiseren van samenwerking; Stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Ruimte voor regie; handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Quantes, Rijswijk.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*, Blackwell, Oxford.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. In: Public Administration Vol. 78 No. 4, 2000, pp. 937-956. Blackwel Publishers Ltd, Oxford
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E.-H. Klijn, M. Reudink (2004). *State of the art Coproductie; STIP-studie*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Centrum voor Publiek Management.
- Teisman, G.R., (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde; Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Sdu uitgevers bv., Den Haag.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek; een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Twist, M.J.W. van, M.B. Kort, M. Timmerman (2004). *Stip-studie; Organiserend vermogen in de grote stad*, Nijmegen/Den Haag.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen; het gemeentelijk beleid wijkveiligheid*. Rotterdam.

Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen; het gemeentelijk beleid wijkveiligheid; deelgemeente Charlois/Tarwewijk*. Rotterdam.

Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen; het gemeentelijk beleid wijkveiligheid; deelgemeente Feijenoord/Hillesluis*. Rotterdam.

Yin, R. (1994). *Case Study Research: design and methods*. Thousands Oaks, SAGE.

Geraadpleegde websites

Gemeente Rotterdam, *Hot Spot Dordtselaan*,
<http://www.rotterdam.nl/smartsite2055230.dws?Menu=267127&MainMenu=267127> (25 mei 2007).

Rotterdam 010, *Herinneringen aan de Dordtselaan*,
<http://www.rotterdam010.nl/Dordtselaan-toen-01.htm> (13 maart 2007).

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, *Economische kansenzones*,
<http://www.obr.rotterdam.nl/kansenzones/> (13 maart 2007).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing*,
http://vrom.studioa.nl/project.asp?code_prijt=10624&code_prgm=1 (14 maart 2007).

Rotterdam Veilig, *Interventieteams*,
<http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/samenvatting%20VJAP2.pdf> (25 mei 2007)

Europese Unie, *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling*,
<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l60015.htm> (25 mei 2007).

Geraadpleegde documenten

Deelgemeente Feijenoord, *Definitieve Subsidie aanvragen wijkveiligheid 1994* (1 september 1994).

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting & Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, *Uitvoeringsplan Fysiek aanpak Hot Spots, Actualisatie 2005* (2005).

Gemeente Rotterdam, *Aanvraag financiering wijkveiligheid 1994 deelgemeente Charlois* (23 augustus 1994).

Gemeente Rotterdam. *Collegeprogramma 1998-2002 'Met Raad en Daad'* (1998).

Gemeente Rotterdam. *Collegeprogramma 2002-2006 'Het Nieuwe Elan van Rotterdam'* (2002).

Gemeente Rotterdam, *Concept voorstel aan de Gemeenteraad tot invoering van de eis van 'inkomen uit werk' op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet)* (26-1-2006).

Gemeente Rotterdam, *Geïntegreerd Veiligheidsbeleid; Bijdrage aan begrotingsdocument '95* (10 augustus 1994).

Gemeente Rotterdam, *Programmakkoord 1994-1998 Werk en Veiligheid; Dat kan alleen samen* (7 april 1994).

Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door* (december 2003).

Gemeente Rotterdam, *Versterking Veiligheid Rotterdam* (11 oktober 2001).

Gemeente Rotterdam; Stuurgroep Veilig, *De 'hot spots' in Rotterdam – stand van zaken* (15 september 1999).

Gemeente Rotterdam; Stuurgroep Veilig, *Kaderbrief Veiligheid* (10 januari 2001).

Gemeente Rotterdam; Stuurgroep Veilig, *Rapportage ontwikkeling convenanten in de deelgemeenten; resultaten rondetafelgesprekken* (3 februari 2000).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek* (13-6-2006).

Stadsmarinier Charlois, *Update Actieplan Dordtselaan 2006-2008* (augustus 2006).

Wet van 22 december 2005, houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) (22-12-2005).

Lijst van geïnterviewden:

Frank Belderbos, stadsmarinier Dordtselaan 2002-2005

John den Broeder, projectleider interventieteam Feijenoord 2001-2007

Wout Gelderloos, programmaleider hot spots Feijenoord 2004-heden

Ed Goverde (PvdA), Dagelijks Bestuurder deelgemeente Charlois. Portefeuille: Ruimtelijke Ontwikkeling, Beheer en Wijkzaken. 2006-heden

Johan Henderson, Voorzitter Dagelijks Bestuur deelgemeente Feijenoord 1998-2004, o.a. verantwoordelijk voor Veiligheid

Dick Lockhorst (PvdA), Voorzitter Dagelijks Bestuur Charlois. Portefeuille: Algemene Zaken, Veiligheid en Financiën. 1994-heden

Piet van Namen, Veiligheidscoördinator deelgemeente Charlois 2003-heden

Gerard Spierings, stadsmarinier Dordtselaan 2006

Jur Verbeek, stadsmarinier Delfshaven 2002-heden

Huib de Vet, Interim Gemeentesecretaris deelgemeente Feijenoord 2006-2007

BIJLAGE 1: REGELGEVING

In deze bijlage staat een opsomming van de regelgeving die voor het veiligheidsbeleid op de Dordtselaan relevant is. Deze opsomming is niet uitputtend, maar bestaat uit de belangrijkste subsidies en regels.

‘De Rotterdamwet’

In 2003 werd in de deelgemeente Charlois het idee geopperd door toenmalig bestuurder Dominic Schrijer om bepaalde mensen uit wijken te weren, omdat zij te weinig kans zouden maken te ‘slagen’ in de wijk. Het was voor deze mensen beter zich in een andere wijk te vestigen. Dit plan is gemeentelijk door het College van B & W overgenomen. Op 1 januari 2006 is de ‘Wet bijzondere maatregelen grootste delijke problematiek’ (de Rotterdamwet) ingevoerd door de Minister van VROM. De gemeente Rotterdam heeft daarop onder andere voor de Dordtselaan een aanvraag ingediend om de Wet toe te passen. Deze aanvraag is onderbouwd met de resultaten van het experiment met de gebiedsgerichte herinvoering van de huisvestingsvergunning op basis van de bestaande Huisvestingswet. De aanvraag is toegekend en sinds 1 juli 2006 is de Rotterdamwet van kracht op de Dordtselaan.

In het actieprogramma ‘Rotterdam zet door’ (Gemeente Rotterdam, december 2003) heeft het college van B&W aangegeven, dat een pro-actieve monitoring van de stad het mogelijk moet maken, met het oog op een tijdige interventie, in een vroegtijdig stadium te signaleren dat een buurt of wijk het risico loopt af te glijden en in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Rotterdam heeft 12 indicatoren geformuleerd die deze signaal-functie moeten vervullen:

- Het aandeel eengezinswoningen
- Het leegstandspercentage
- Het aandeel bewoners met een lage woonduur
- De mate van overbewoning
- Het aandeel niet-westerse allochtonen
- Het aandeel nieuwkomers, korter dan twee jaar in Nederland
- Het aandeel goedkope particuliere huurwoningen
- Het aandeel uitkeringsontvangers
- De mutatiegraad
- De WOZ waarde
- Het aantal meldingen van burengerucht
- Het aantal meldingen van geweld

Dit model komt overeen met het leefbaarheidsmodel van Rigo Research en Advies BV dat het ministerie van VROM hanteert (Besluit aanwijzing Rotterdamwet, 13-6-2006).

Hot Spots

Onder meer door de aanpak van de zogenoemde hot spots willen burgemeester en wethouders dat de stad meetbaar en zichtbaar veiliger wordt. Een hot spot is een gebied van één of meer straten waar verpaupering, criminaliteit, vervuiling en verloedering het beeld bepalen. Het zijn de plekken waar huisjesmelkers illegaal kamers verhuren en waar slooplocaties en slecht onderhouden panden bijdragen aan een slechte uitstraling van de buurt. De hot spots worden aangepakt door inzet van gemeentelijke instrumenten (investeren, handhaven en beheren) en door deze instrumenten op het juiste moment, de juiste plek en in de beste samenhang in te zetten.

De fysieke aanpak van de hot spots wordt vormgegeven door het OBR en de dS+V, in nauwe samenwerking met onder meer de deelgemeenten en stadsmariniers. Het gaat daarbij om handhaven en aanschrijven op achterstallig onderhoud, maar ook om het onteigenen en beheren van slooplocaties. Op de plekken waar panden gesloopt worden, worden door woningcorporaties, projectontwikkelaars of wijkontwikkelingsmaatschappijen nieuwe (koop)woningen gebouwd. Daarnaast wordt een aantal preventieve middelen ingezet om te voorkomen dat in de toekomst opnieuw hot spots ontstaan.

Naast de fysieke aanpak is er ook een sociale en economische aanpak van de hot spots. Hierbij heeft de stadsmarinier de regie in handen.

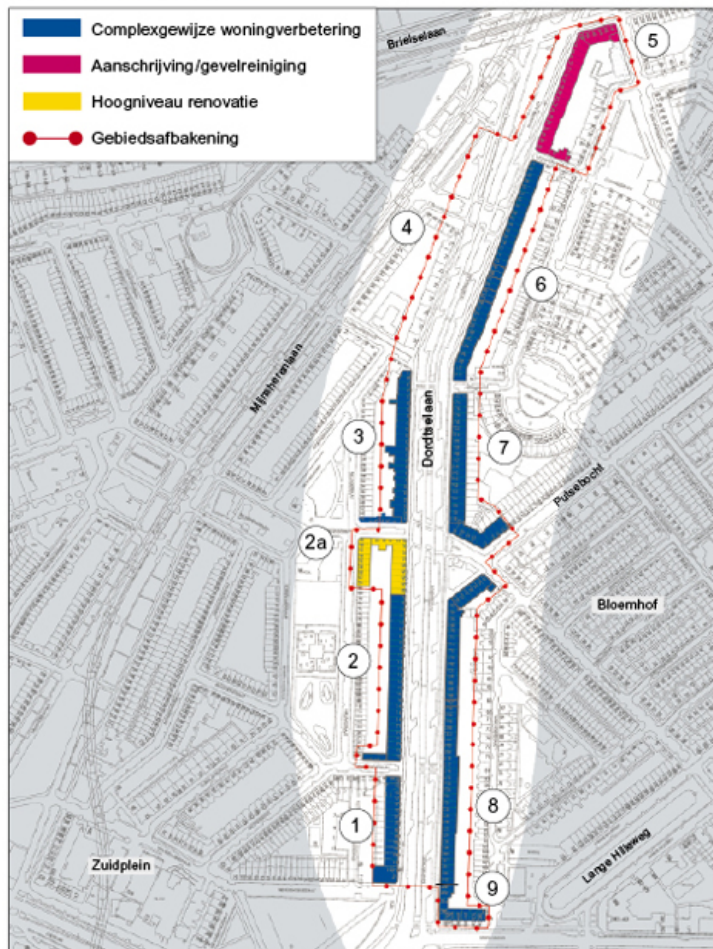
In 2002 is de Dordtselaan, samen met acht andere gebieden aangewezen als hot spot die in de periode 2003-2008 moet worden aangepakt. Het gaat om gebieden in de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en Delfshaven. Voor de aanpak van de negen hot spots heeft de gemeente een bedrag van bijna 33 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit budget wordt via het programma Hot Spots ingezet. In 2004 heeft het ministerie van VROM ten behoeve van de aanpak 'Aan twee kanten van de voordeur' - in vier van de negen hot spots - dit bedrag met vijf miljoen euro verhoogd. Het gaat in grote lijnen om het beter verbinden van het sociale en fysieke aspect van de aanpak onder meer met de bouw van sociale pensions (Website gemeente Rotterdam, 25-5-2007).

Hot spot Dordtselaan

De hot spot Dordtselaan omvat de Dordtselaan plus een klein deel van de zijstraten. Hier wonen zo'n 2.000 mensen, waarvan het merendeel onder de dertig jaar is en maar acht procent ouder is dan 55 jaar. Er staan bijna duizend woningen, waarvan 60 procent van het type 'portiek zonder lift': woningen boven elkaar, waarbij de bovenste woningen uitsluitend per trap bereikbaar zijn.

Hieronder een kaartje met een schematische aanpak per blok van het hot spot gebied rond de Dordtselaan:

Hot spot Dordtselaan



(Website gemeente Rotterdam, 2 maart 2007)

Interventieteams

Voor de aanpak van pandgerelateerde problematiek heeft de gemeente interventieteams opgericht. Deze multidisciplinaire teams bestaan uit medewerkers van de deelgemeente, stadstoezicht, politie en waar nodig andere partners. Ze voeren zo integraal mogelijke controles uit, op basis waarvan ze vervolgstappen ondernemen. Dat kan variëren van inning van belastingschulden en stopzetten van uitkeringen tot de aanpak van voortijdig schoolverlaten en het sluiten van illegale verblijfsinrichtingen. Ook hulpverlening aan tienermoeders en schuldsanering behoren tot de mogelijkheden. Malafide huiseigenaren worden aangepakt via de Alijdpandenaanpak. Deze aanpak bestaat uit een mix van fiscale, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen (Website Rotterdam Veilig, 13 maart 2007).

Kansenzones

De Dordtselaan is aangewezen als Kansenzone. Het project Kansenzones loopt van 2005 tot 2008 en richt zich op het versterken van het vestigingsklimaat voor on-

dernemers en op het stimuleren van investeringen in bedrijfstvastgoed in de gebieden die als Kansenzones zijn aangewezen. Het project is het economische onderdeel van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. In de Kansenzones maken ondernemers onder meer aanspraak op maximaal 50 % investeringspremie en krijgen zij zeggenschap over de besteding van OZB-geld dat in hun wijk geïnd wordt. Deze regelingen worden onder meer mogelijk gemaakt door een investering van 24 miljoen euro van het Rijk.

Het doel van het project is om in de Kansenzones te realiseren:

- Meer nieuwe ondernemingen
- Groei van de werkgelegenheid
- Toename van de investeringen
- Betere resultaten voor ondernemingen
- Grotere tevredenheid van consumenten

De stimulerende maatregelen in de Kansenzones zijn bestemd voor (toekomstige) ondernemers en eigenaren van bedrijfsmatig vastgoed. Ook eigenaren van boven en naast bedrijfspanden gelegen woningen komen voor de investeringspremie in aanmerking (Website OBR, 13 maart 2007).

InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)

Het ministerie van VROM heeft een subsidie van 4,6 miljoen euro verleend om 270 panden in de Bas Jungeriusstraat en de Dorchtselaan te kopen, te verbeteren en te verkopen (AVV aanpak). Van deze panden zijn er 150 op de Dorchtselaan. De Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk zal dit gaan uitvoeren. De coördinator van dit project is Eric Hoeflaak (Website Ministerie van VROM, 14 maart 2007).

De IPSV-subsidie is bedoeld voor creatieve en vernieuwende ideeën en projecten voor stedelijke vernieuwing. Als eisen voor deze subsidie noemt VROM onder andere de ontwikkeling van een integraal plan op fysiek, sociaal en economisch niveau en een wijkveiligheidsplan dat ondersteuning krijgt van alle sociale dragers. Ook moeten de bewoners actief betrokken worden bij de ontwikkeling van de concrete plannen, door bijvoorbeeld een architect te kiezen, woningtypen te kiezen en verbeterpakketten vast te stellen. Nadat het project afgerond is moeten er vervolgstappen genomen worden, zoals het aanpakken van de versnipperde VVE structuur. Er zijn grote bestuurskrachtige VVE's nodig om de panden goed te onderhouden. De huidige regelgeving biedt hiertoe nog te weinig aanknopingspunten.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

De deelgemeente Feijenoord krijgt subsidie van de Europese Unie vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Dit fonds heeft tot doel om regionale economische onevenwichtigheden ongedaan te maken, door investeringen in economisch zwakkere regio's financieel te stimuleren (website Europese Unie, 25 mei 2007). De deelgemeente kan voor afzonderlijke projecten en investeringen subsidie aanvragen. Charlois komt voor deze subsidie niet in aanmerking.

BIJLAGE 2: TIJDLIJN

