

'De overheid achter de voordeur'

onderzoek naar het beleid en de praktijk van de gemeenten Rotterdam en Den Haag op het gebied van de deelgemeentelijke interventieteams en handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving'



Koenraad Ista (koenista@hotmail.com)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen – Bestuurskunde

Eerste lezer: dr. Arie van Sluis
Tweede lezer : dr. Peter Marks
19 juni 2009

“opportunity does not knock, it presents itself when you beat down the door”

Kyle Martin Chandler – Acteur (1965)

“better be despised for too anxious apprehensions, than ruined by too
confident security”

Edmund Burke – Filosoof en politicus (1729 – 1797)

‘those who would give up essential liberty, to purchase a little temporary
safety, deserve neither liberty nor safety’

*Benjamin Franklin – Politicus, wetenschapper en medeopsteller van de Amerikaanse
onafhankelijkheidsverklaring (1706 – 1790)*


Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn scriptie ter afronding van het masterprogramma 'Beleid en Politiek' van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze scriptie is een cumulatie van alle kennis en kunde die ik heb opgedaan gedurende deze studie.

Zoals de ondertitel u al misschien heeft doen vermoeden betreft dit een onderzoek naar de interventie- en handhavingsteams in Rotterdam en Den Haag. Ik heb de werkwijze van de teams inzichtelijk gemaakt, bekeken hoe zij functioneren en aanbevelingen voor beide organisaties gegeven. Inmiddels is de naam 'Inhaalslag Handhaving' veranderd in 'Haagse Pand Brigade'. Desondanks is toch de oude benaming gehanteerd.

Mijn interesse voor dit onderwerp werd enkele jaren geleden gewekt toen ik in mijn (zwaar vervallen en overbewoonde) studentenhuus bezoeken begon te krijgen van de (deel)gemeentelijke Rotterdamse interventieteams na onenigheid met de huisbaas. Nadat een huisgenoot het team had binnengelaten en de maten van het fornuis en het toilet waren opgemeten werd mij onder andere gevraagd of ik een vaste tandarts had en of ik psychische hulp nodig had. Aanvankelijk dacht ik dat de persoon een grap maakte maar uit de ernst van zijn gezicht bleek het tegendeel. Uiteraard heb ik deze vragen beantwoord met de wedervraag of deze persoon van de ratten besnuffeld was. Het antwoord daarop heb ik helaas nooit mogen ontvangen. Uiteindelijk is na vele bezoeken, mede dankzij de interventieteams, de situatie met de huisbaas in ons voordeel beslecht. Ik had dus gemengde gevoelens bij dit overheidsoptreden. Sindsdien was mijn aandacht vanuit een persoonlijke interesse op de interventieteams gericht. Ik hoop dat na het lezen van deze scriptie uw interesse evenzo gewekt is.

Voor dit onderzoek heb ik veel documenten doorgelezen, interviews gehouden en heb ik meegelopen met de teams in Rotterdam en Den Haag. Vooral het laatste was voor mij zeer leerzaam en gaf mij de mogelijkheid een kijkje in de keuken te nemen bij de mannen en vrouwen die elke dag met de problemen te maken hebben waar ik als bestuurskundestudent in de boeken over lees. Ik ben dan ook alle personen die wilden meewerken met mijn onderzoek, door mij te woord te staan of door mij mee te laten lopen met hun team, hartelijk dankbaar. Mijn dank gaat ook uit naar mijn scriptiebegeleider dr. Arie van Sluis die mij altijd te woord stond en steeds weer op nieuwe ideeën bracht voor het onderzoek. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Kees Stob danken voor zijn hulp, zowel bij de scriptie als de stage bij StadNetwerk. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken, dankzij wie deze afgelopen jaren studeren mogelijk is geweest. Indien u nog vragen, opmerkingen of commentaar heeft naar aanleiding van wat u in deze scriptie treft, kunt u mij altijd bereiken via het e-mailadres op de voorpagina. Rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.



Koen Isha

Student Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Inhoudsopgave	ii
Lijst met figuren	v
Managementsamenvatting	vii
Hoofdstuk 1 Een kennismaking met het onderwerp en het onderzoek	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemanalyse	2
1.3 Probleemstelling.....	3
1.4 Onderzoeksaanpak	4
1.5 Relevantie	6
1.6 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2 Een kennismaking met de gemeenten en de teams	9
2.1 Sociaal beleid	9
2.2 Lokaal veiligheidsbeleid	10
2.3 Veiligheidsbeleid Rotterdam	12
2.4 Veiligheidsbeleid Den Haag	13
2.5 Ontstaansgeschiedenis interventieteams	14
2.6 Wettelijk kader	17
Hoofdstuk 3 Wetenschappelijke bril	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Interne sturing	24
3.3 Frontlijn- en beleidssturing.....	26
3.4 Beleidsnetwerken	29
3.5 Innovatie	31
3.6 Beoordeling van prestaties.....	33
Hoofdstuk 4 Wijze van onderzoek	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Operationalisatie	41
4.2.1 Teams op straat.....	41
4.2.2 Interne sturing.....	42
4.2.3 Frontlijn- en beleidssturing	42
4.2.4 Beleidsnetwerken.....	43
4.2.5 Innovatie.....	45
4.2.6 Beoordeling van prestaties	46
4.3 Methoden van onderzoek	48
4.3.1 Onderzoeksinstrumenten	48
4.3.2 Betrouwbaarheid en validiteit	50

Hoofdstuk 5	Rotterdamse interventieteams.....	53
5.1	Beschrijving praktijk.....	53
5.2	Werkwijze en instrumenten	57
5.3	Financiering en budget	60
5.4	Resultaatmeting.....	61
5.5	Netwerk	64
5.6	Inbedding in ambtelijke en politieke context.....	68
5.7	Innovatie	72
Hoofdstuk 6	Haagse handhavingsteams	75
6.1	Beschrijving praktijk.....	75
6.2	Werkwijze en instrumenten	76
6.3	Financiering en budget	80
6.4	Resultaatmeting.....	81
6.5	Netwerk	84
6.6	Inbedding in ambtelijke en politieke context.....	88
6.7	Innovatie	91
Hoofdstuk 7	De praktijk door de wetenschappelijke bril.....	95
7.1	Inleiding	95
7.2	Interne sturing	95
7.3	Frontlijn- en beleidssturing.....	97
7.4	Beleidsnetwerken	101
7.5	Innovatie	106
7.6	Beoordeling van prestaties.....	108
Hoofdstuk 8	Conclusie en aanbevelingen	115
8.1	Beantwoording hoofd- en deelvragen	115
8.2	Aanbevelingen	123
Literatuurlijst	127
Bijlagen	131
Bijlage 1	Lijst met geïnterviewden.....	133
Bijlage 2	Vragenlijst interviews	135
Bijlage 3	Organogram Gemeente Rotterdam	139
Bijlage 4	Organogram Gemeente Den Haag.....	141
Bijlage 5	Woord van dank	143

Lijst met figuren

Figuur 1	Bevolkingssamenstelling Rotterdam
Figuur 2	Bevolkingssamenstelling Den Haag
Figuur 3	Gemiddeld inkomenshoogte
Figuur 4	Uitkeringen
Figuur 5	Beleving onveiligheid
Figuur 6	Slachtofferschap criminaliteit
Figuur 7	Organisatietypen
Figuur 8	Verschillen frontlijnsturing en beleidssturing
Figuur 9	Eigenschappen sturingsmechanismen
Figuur 10	Positieve functies van de mechanismen
Figuur 11	Negatieve functies van de mechanismen
Figuur 12	Voor- en nadelen van samenwerking
Figuur 13	Vier kernvragen van beleid
Figuur 14	Grafische weergave netwerk Rotterdam
Figuur 15	Grafische weergave netwerk Den Haag
Figuur 16	Verschillen en overeenkomsten teams in Rotterdam en Den Haag

Managementsamenvatting

Onderzoek

Dit is een vergelijkende casestudy naar de gemeente Rotterdam en haar deelgemeentelijke interventieteams en de gemeente Den Haag en haar teams van project Inhaalslag Handhaving. Voor dit onderzoek is een interpretatieve wetenschappelijke benadering toegepast. De gehanteerde onderzoeksperiode is gebaseerd op het moment van de invoering van het eerste interventieteam in Rotterdam in januari 2001 tot en met april 2009. De casusselectie heeft plaatsgevonden op basis van praktische overwegingen (zoals woon- en werkplek) en op basis van zogenaamde opportunity selection waarbij de casus geselecteerd is aan de hand van verwachte mogelijkheden voor toekomstige (werk)opdrachten voor de opdrachtgever. Voor dit onderzoek zijn documenten geanalyseerd, interviews gehouden en is meegelopen met de teams in beide steden. De hoofdvraag in het onderzoek luidt:

‘Hoe wordt er vorm en inhoud gegeven aan de deelgemeentelijke interventieteams in Rotterdam en de handhavingsteams van project ‘Inhaalslag Handhaving’ in Den Haag en welke veranderingen zijn mogelijk en/of wenselijk?’

Om antwoord te geven op deze vraag zijn de teams in beide steden bekeken aan de hand van drie perspectieven. Het interne perspectief bekijkt de werking van de teams zelf binnen de eigen organisatie. Het netwerkperspectief bekijkt de relaties van de teams met andere partijen en naar de netwerken van de teams in het algemeen. Het externe perspectief kijkt naar de verspreiding van het idee van de teams binnen de eigen gemeenten en tussen gemeenten onderling. Tot slot zijn de prestaties van het beleid geëvalueerd aan de hand van vier vragen. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen gedaan.

Rotterdam

Het ‘interventieteam-idee’ vindt haar oorsprong in de gemeente Rotterdam die het eerste interventieteam op 16 januari 2001 opricht. Op verzoek van de deelgemeente Feyenoord bedenkt de gemeente de interventieteams voor de problematiek op de Strevelsweg. Het algemene doel van de Rotterdamse teams is het versterken van de veiligheid en het versterken van de sociale verbondenheid. Huisbezoeken vinden zowel overdag als ‘s-avonds plaats, niet in uniform en er zijn zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. Het doel van de deelgemeentelijke interventieteams is tweeledig: handhaven en hulpverlening. De taken van de Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams zijn:

- ‘Opsporen en aanpakken van illegale kamerverhuur;
- Controleren en beëindigen van overlast vanuit (drugs)panden;
- Bewoners zonodig leiden naar werk of doorverwijzen naar de hulpverlening;
- Inschakelen van een zogeheten zorgnetwerk;
- Aanpakken van fraude met de algemene bijstandswet.’ (Gemeente Rotterdam, 2005a)

Den Haag

Het project wordt in 2005 door het college van b en w opgezet omdat er in bepaalde kwetsbare wijken een achterstand wordt geconstateerd, vandaar de verwijzing naar inhaalslag. Aanleiding voor de oprichting is overlast (bijvoorbeeld overbewoning en openbaar drankgebruik op straat). De focus van de teams ligt dan ook erg op overlast maar is ook verschoven naar de aanpak van illegale kamerverhuur en hennepteelt. De panden worden zowel overdag als 's-avonds bezocht, niet in uniform en er zijn zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. Elke wijk telt rond de twintigduizend adressen die natuurlijk niet allemaal stuk voor stuk gecontroleerd kunnen worden. Daarom vindt er vooraf een zogenoemde 'digitale schouw' plaats. Daarbij wordt er adresgericht gewerkt en worden alle gegevens van de gemeentelijke diensten naast elkaar gelegd. Indien er bijzonderheden bij een pand naar voren komen gaat de organisatie nog eens extra nazoeken wat er bekend is over het pand. Als er dan nog steeds geen duidelijkheid is, wordt het pand fysiek gecontroleerd.

De taken van de Haagse handhavingsteams zijn:

- 'De opsporing en aanpak van onrechtmatig wonen (overbewoning en illegale bewoning, inclusief illegale kamerverhuur);
 - De controle van personalia van bewoners van deze panden, afgezet tegen de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie en het zonodig verrichten van nader onderzoek en het opleggen van administratieve sancties;
 - De aanpak van ernstige onderhoudsgebreken van panden;
 - De controle en handhaving van milieubedrijven;
 - De controle en handhaving van horecagelegenheden;
 - De controle van winkeltijden op grond van de Winkeltijdenverordening;
 - Het onderzoek naar en optreden tegen misbruik c.q. oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen.'
- (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 3)

Interne perspectief

In beide steden is sprake van 'procedurele' organisatievormen. Dit houdt in dat het management heel goed door heeft wat er op de werkvloer speelt en een goed zicht heeft op de praktische zaken die uit de handen van de uitvoerders komen. Wat de effecten vervolgens op de wijk zijn is minder bekend. In Rotterdam zijn er alleen 'droge' cijfers over het aantal bezoeken en aanschrijvingen en dergelijke. In Den Haag is op dit moment ook nog weinig zicht op de effecten die de teams hebben op de wijken al wordt daar wel onderzoek naar verricht.

In beide casussen is sprake van zowel frontlijnsturing als beleidssturing. Er wordt aan de meeste essentiële kenmerken van frontlijnsturing voldaan. Er zijn echter ook enkele organisatorische aspecten die in beide steden volgens beleidssturing zijn ingericht. Dominant in beide steden is uiteindelijk het kenmerk van sturing door middel van regels, daarnaast komt er ook sturing op personen en diens eigenschappen voor.

Netwerkperspectief

Het netwerk in Rotterdam bestaat uit vier lagen of groepen met actoren. De actoren interacteren met elkaar binnen hun groep maar ook met actoren buiten hun groep. In Rotterdam is er sprake van het zogenoemde 'ketenwerken'. Dit houdt een minder vrijblijvende vorm van netwerken in. Men heeft verantwoordelijkheden naar elkaar en kan elkaar ook om verantwoording vragen. Het is gebleken dat er verschillende diensten met

verschillende belangen zijn, zoals de scheiding tussen de zogenoemde 'harde' en 'zachte' diensten. De verschillende projectleiders van de interventieteams hebben daarentegen een gezamenlijk belang: de interventieteams zo goed mogelijk laten functioneren.

Het netwerk in Den Haag bestaat uit vijf lagen of groepen met actoren. De actoren interacteren met elkaar binnen hun eigen groep maar ook met actoren buiten hun groep. In Den Haag is er eveneens sprake van ketensamenwerking. Er zijn minder verschillende belangen en machten dan in Rotterdam. Dit komt omdat de stadsdelen niet politiek zijn georganiseerd en daardoor geen of een minder eigen belang hebben ten opzichte van de stad als geheel. Ook zijn er minder problemen tussen verschillende diensten waargenomen. Door het in één organisatie onderbrengen van de backoffice en de frontoffice is er veel informeel contact tussen de medewerkers van de projectorganisatie.

In beide steden vindt een toename van slagvaardigheid plaats door de samenwerking in het netwerk. Ook is er in beide steden door de zogenoemde ketensamenwerking sprake van het activeren van voorheen passieve actoren. Een ander voordeel dat genoemd wordt, is het creëren van één identiteit. Samenwerking zou kunnen leiden tot efficiency verbeteringen. In beide steden is dit het geval geweest. In Rotterdam is er een proces gaande waarbij Bureau Frontlijn een vorm van 'individueel pionieren' praktiseert.

Externe perspectief

Er zijn in de twee steden eigenlijk twee verschillende innovaties ontstaan. In Rotterdam is het interventieteam een innovatief idee geweest. In Den Haag is het handhavingsteam een innovatie geweest in combinatie met het samenbrengen van het frontoffice en de backoffice, bestaande uit personen van verschillende diensten, in één organisatie.

In Rotterdam is het innovatieve idee van interventieteams onderhevig geweest aan diffusie (verspreiding). In Den Haag wordt er niet een heel bewust actieve diffusiestrategie gehanteerd. In Rotterdam is het idee van de interventieteams aanvankelijk ontstaan voor de problematiek op de Strevelsweg. Toen bleek dat deze aanpak een succes was, werd deze uitgebreid naar andere plekken in de stad. Hierbij was aanvankelijk sprake van exacte kopie maar dit groeide later uit tot kopie met aanpassing aan de eigen wensen. In Den Haag is aanvankelijk het idee van het project 'Inhaalslag Handhaving' ontstaan vanuit de gemeente. Het idee op zichzelf is niet ontstaan vanuit een kopie. Er kan wel gesteld worden dat er sprake was van inspiratie van de Rotterdamse interventieteams. Vervolgens is de checklist en het protocol in Den Haag wel overgenomen van Rotterdam. Hierbij is sprake geweest van kopie maar met aanpassing aan de eigen wensen.

Functioneel gezien leverde de innovatie de gemeenten veel op zoals financieel gewin, maar vooral invloed op de straat en op de burger. Politiek-bestuurlijk was er bij de oprichting van de teams sprake van een tijd waarin deze innovatie geaccepteerd werd door de maatschappij. Institutioneel gezien werd er van de gemeenten verwacht dat ze zouden innoveren. Achter het bureau blijven zitten was er niet meer bij.

Vier beleidsvragen

Werkt het?

In Rotterdam vindt doelbereikingsonderzoek plaats. Dit houdt in dat er alleen wordt gekeken of het aanvankelijk gestelde beleidsdoel van de interventieteams behaald is. De bredere beleidsdoelen, zoals de leefbaarheid en veiligheid in de deelgemeenten verbeteren (in causale relatie met het optreden van de teams), worden niet onderzocht. Ook de efficiëntie, een afweging van de kosten en baten, waarmee dat gebeurt wordt niet onderzocht. Onderzoek dat in Den Haag wordt uitgevoerd is doelbereikingsonderzoek: de projectorganisatie produceert voortgangsberichten die aan de gemeenteraad zijn gericht. Tevens voert de projectorganisatie effectiviteitsonderzoek uit waarbij gekeken wordt wat de invloed van de teams op de buurten is. Daarnaast is er een eerste aanzet geweest om bredere resultaten te onderzoeken zoals de bekendheid van het project en de invloed van de teams op de wijk. Deze effectiviteitsonderzoeken zijn nog te kortlopend om duidelijke resultaten op te leveren.

Past het?

In het onderzoek wordt gesteld dat de interventieteams in Rotterdam een kleine verandering in het Rotterdamse beleid teweegbrachten. Later groeide dit uit tot een groter fenomeen die het 'punctuated equilibrium' (een verandering in het beleid) startte. De introductie van de teams in Den Haag symboliseert de bredere acceptatie van de teams in het landelijke beleid. De toekomst zal moeten uitwijzen of er nu sprake is van een stabiele periode, of dat het 'punctuated equilibrium' nog bezig is.

Mag het?

De 'mag het' vraag gaat vooral om de kenbaarheid van regels en om de uitvoerbaarheid van regels. De kenbaarheid van de regels onder de burgers is goed geregeld door de staat. Ook de uitvoerders weten, op de gebieden die de teams controleren, goed wat wel en niet mag. De uitvoerbaarheid van die regels is in de loop der tijd verbeterd. Daar waar de uitvoerders eerst tegen onduidelijkheden aanliepen omdat het project in Rotterdam echt een experiment was, is het langzaamaan gegroeid naar een stabiel functioneren. In Den Haag is dit vanaf het begin beter gegaan, met name omdat het project veel later begonnen is.

Hoort het?

De aanvaardbaarheid bestaat uit de procedurele aanvaardbaarheid (zijn de procedures aanvaardbaar) en de inhoudelijke aanvaardbaarheid (is de inhoud van het beleid aanvaardbaar). De procedurele aanvaardbaarheid in Rotterdam is in de beginjaren een heikel punt geweest. Inmiddels is deze aanvaardbaarheid mede door de aanwezigheid van de Ombudsman een feit. In Den Haag is het beleid altijd procedureel aanvaard. De inhoudelijke aanvaardbaarheid was groot onder zowel de ambtenaren, bestuurders als burgers. Echter tijdens de controverse in 2007 ontstond er wat minder inhoudelijke aanvaardbaarheid. Inmiddels lijkt het erop dat evenals de procedurele aanvaardbaarheid, de inhoudelijke aanvaardbaarheid min of meer is gestabiliseerd. Deze ontwikkeling geldt in zijn algemeenheid en dus voor beide steden.

Aanbevelingen

- Rotterdam en Den Haag dienen samen te werken bij de ontwikkeling van het nieuwe gegevens uitwisselingsstelsel;
- In Rotterdam kan men leren van de Haagse manier van resultaatmeting;
- Zicht op de outcome versterkt het management;
- Zorg voor een duidelijke financiering, zowel naar de burger als de medewerkers toe;
- Zorg voor een duidelijk en sluitend juridisch werk;
- In Den Haag dient men te zorgen voor een toekomstvisie omtrent de organisatie van de teams;
- In Rotterdam dient men de organisatie van de interventieteams te centraliseren maar de kennis en uitvalsbasis deels gemeentelijk te houden;
- Waak voor een overdosis aan regels;
- Zorg voor een goede opleiding, training en bijscholing van de medewerkers;
- De samenwerking tussen de schijnbaar totaal verschillende actoren is een absolute meerwaarde in beide gemeenten. Die samenwerking dient behouden te blijven;
- De communicatie van de werkzaamheden van de teams naar de burger, professional en politici kan verbeterd worden. Den Haag dient wat opener te zijn en Rotterdam dient de positieve aspecten meer te belichten;
- Het codificeren (toegankelijk en bruikbaar maken voor andere partijen) en verspreiden van de checklist en protocol kan het bestaan ervan garanderen;
- In beide steden is er sprake van weinig controle van de uitvoerders, dit dient te worden geïntensiveerd;
- Introduceer een innovatiemakelaar voor een goede voortgang en continuering van het project in beide gemeenten;
- Organiseer de kennisuitwisseling tussen gemeenten en teams bijvoorbeeld in de vorm van een kenniscentrum;
- Denk na over de toekomst en vormgeving van de teams, blijf innoveren en bereid de gemeente voor op nieuwe innovaties en een nieuwe toekomst voor de teams.

Hoofdstuk 1 Een kennismaking met het onderwerp en het onderzoek

1.1 Inleiding

We maken een korte reis terug in de tijd. Rond de eeuwwisseling vindt er een verschuiving in bestuurlijk en politiek Nederland plaats. Leefbaar Rotterdam komt op in Rotterdam en Leefbaar Nederland (LN) en Lijst Pim Fortuyn (LPF) in heel Nederland. De toon van het publieke debat wordt verscherpt en nieuwe onderwerpen worden aangedragen. De burger is teleurgesteld in de regenteske politieke elite en voelt zich in de steek gelaten. In de oude volksbuurten in de grote steden heerst grote onvrede en men verwacht meer van haar overheid. Er moet wat veranderen, en snel ook!

Eén van de thema's die zowel op de maatschappelijke als de politieke agenda komt is 'veiligheid'. De bevolking in de oude stadswijken voelt zich onveilig en de overheid lijkt er niets aan te doen. Veiligheid, of beter gezegd de afwezigheid van veiligheid, is niet meer een onderwerp dat alleen aan de 'Fortuynisten' behoort. Iedereen is wakker geworden en de overheid gaat wat aan het gebrek aan veiligheid doen. Daadkrachtig en efficiënt optreden van de overheid zal er komen. Hoe dan ook. Er moet handhaving van de rechtsorde plaatsvinden en dat mag best wat verder gaan dan voorheen.

Een ander thema is sociale hulpverlening aan de zwakkeren in de maatschappij. Ondanks het verschijnen van verschillende onderzoeken (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999, 2000, 2001, 2002) waarin blijkt dat armoede afneemt en de omstandigheden waarin arme mensen leven verbeteren is er een sterke behoefte aan het verlenen van hulpverlening. Om een gezonde en voortvarende samenleving te creëren zijn gezonde en voortvarende individuen nodig, zo is de gedachte. De overheid zal dit echter zelf moeten initiëren, het zal niet vanzelf komen.

De gemeente wordt steeds proactiever in het opsporen van sociale misstanden (hulpverlening) en het bestrijden van fraude (handhaven). Het 'product' van teams met verschillende typen professionals, die controlerende bezoeken afleggen bij de burger thuis, wordt gecreëerd. Voornamelijk de grotere gemeenten gaan steeds verder in hun aanpak. Uit onderzoek (SCP, 2002) komt naar voren dat veiligheid en veiligheidsbeleving sterk verbonden zijn met aspecten van sociale cohesie en integratie. Ook in de politiek spelen deze zaken sterk: in het regeerakkoord van 2002 (Kabinet Balkenende I, 3 juli 2002) worden veiligheid en zorg als eerste twee onderwerpen genoemd en ook klinken de onderwerpen sterk door in de volgende regeerakkoorden.

Bovengenoemde huisbezoeken leiden in de samenleving tot discussies over hoe ver een overheid mag gaan achter de voordeur. Naast de ethische discussie wordt binnen de overheid ook bijvoorbeeld de effectiviteit en efficiency van dergelijke instrumenten bediscussieerd. Het kost immers veel middelen maar levert het ook genoeg op? Het lijkt er inmiddels echter op dat het rijk veel heil ziet in de huisbezoeken. Zo kondigt toenmalig staatssecretaris (en huidige burgervader van Rotterdam) Ahmed

'...De eerste hersteloperatie gebeurde in een specifieke context. In 2002 zei het merendeel van de Rotterdammers: jullie hebben mij niet zien staan en ik wil ook een keer gehoord worden en ik wil dat ik ook weer recht heb op het publieke domein. Dat leverde een enorme reactie op om nieuwe instrumenten in te zetten om dat publieke domein te heroveren. En ik wil niet de politieke partij die daar verantwoordelijk voor was, Leefbaar Rotterdam, in de hoek zetten door te zeggen dat dat allemaal onzorgvuldig gebeurd is. Maar dat is wel pionierswerk geweest...'

∞
Wethouder Kriens (PvdA) over de politieke context van de eerste jaren van de interventieteams tijdens een debat op 11 februari 2009

Aboutaleb¹ een wetswijziging in de Tweede Kamer aan die de gemeente meer mogelijkheden bij huisbezoeken moet geven. Elke gemeente in Nederland heeft haar eigen beleid ten aanzien van de huisbezoeken. Het is echter nog niet inzichtelijk welk beleid tot de beste resultaten leidt. Na het lezen van deze scriptie zult u bekend zijn met de werkwijze van de deelgemeentelijk interventieteams in Rotterdam en de handhavingsteams in Den Haag en hoe ze beter georganiseerd kunnen worden.

1.2 Probleemanalyse

Inmiddels zijn de gemeentelijke teams met diens huisbezoeken enkele jaren in Nederland in gebruik. Er zijn al enkele publicaties verschenen over de teams maar de meesten behandelen de ethische kant of behandelen een breder kader dan alleen de interventieteams en diens huisbezoeken zoals het veiligheidsbeleid. Tevens zijn er heel veel artikelen verschenen in vrijwel alle dagbladen en relevante vakliteratuur over de interventieteams. Ook deze bronnen berichtten voornamelijk over de ethische aspecten van het beleid.

Geluiden uit het veld geven aan dat er behoefte is aan inzicht in de werkwijzen van de gemeente. Op wat voor manieren wordt de problematiek in de stadswijken aangepakt en hoe kan het beter? Onderstaande analyse van geconstateerde (of gepercipieerde) problemen kan niet gezien worden als een wetenschappelijk onderzocht feit maar dient beschouwd te worden als een interpretatie van de auteur.

Ten eerste is er in het veld een gebrek aan kennis over de juiste aanpak van de interventieteams in de praktische zin. Er is onbekendheid met de relatie tussen een bepaalde werkwijze en de daaruit voortvloeiende resultaten. Er wordt immers een behoorlijk aantal mensen en middelen ingezet ten behoeve van de teams. Of die inzet wellicht beter of anders ingezet kan worden is niet bekend. Ten tweede is er onbekendheid met de organisatie van de gemeenten en de teams in een bredere context. Op welke wijze de teams zijn ingebed in de gemeentelijke organisatie is van belang voor een goed begrip van de teams. Ten derde zijn de netwerken waarin de teams en betrokken actoren zich begeven niet onderzocht. Bovendien is de bestuurlijke omgeving nog niet in kaart gebracht. De verschillende ambtelijke organisaties die zich bemoeien met de teams en de samenstelling van de netwerken zijn nog onbekend. Tot slot is niet bekend hoe nieuwe ideeën, zoals de teams in Rotterdam en Den Haag, die schijnbaar uit het niets en snel ontstaan zich verspreiden binnen een organisatie en tussen verschillende organisaties.

Het probleem dat centraal zal staan in dit onderzoek, evenals de aanleiding tot het onderzoek, is de leemte in wetenschappelijke en praktische kennis over de vorm en inhoud van de werkwijze van de deelgemeentelijke interventieteams van de gemeente Rotterdam en de handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving' in Den Haag.

¹ [Ministerie van SZW](#), 5 maart 2008 uitspraak staatssecretaris Aboutaleb in de Tweede Kamer der Staten Generaal

1.3 Probleemstelling

Doelstelling

In deze scriptie zal worden nagegaan wat het beleid van de gemeenten Rotterdam en Den Haag is ten aanzien van de werkwijze van haar deelgemeentelijke interventieteams en handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving'. Het vergroten van de kennis over de gemeentelijke teams en adviezen geven voor toekomstig beleid zijn het algemene doel. Daarbij dient het onderzoek aan te tonen welke onderdelen van het beleid en de uitvoering daarvan goed werken en welke minder goed werken. Hierbij is het van belang om ook de verschillende omstandigheden waarin beide steden verkeren mee te nemen in de analyse. Dit leidt uiteindelijk tot de volgende concrete doelstelling:

Inzicht verschaffen in de wijze waarop de deelgemeentelijke interventieteams van de gemeente Rotterdam en de Haagse handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving' opereren en aan de hand van die inzichten de werkwijzen analyseren. Deze inzichten, en de daaruit volgende analyse, moeten uiteindelijk leiden tot aanbevelingen over de organisatie van de gemeenten over hun teams en diens huisbezoeken.

Onderzoeksvraag en deelvragen

Om bovenstaande doelstelling te kunnen realiseren zal de volgende onderzoeksvraag gehanteerd worden:

'Hoe wordt er vorm en inhoud gegeven aan de deelgemeentelijke interventieteams in Rotterdam en de handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving' in Den Haag en welke veranderingen zijn mogelijk en/of wenselijk?'

Beantwoording van onderstaande deelvragen moet uiteindelijk leiden tot een volledig antwoord op bovenstaande onderzoeksvraag.

Wat zijn de werkzaamheden van de teams?

Hoe is het management en de aansturing van de teams vormgegeven?

Hoe is de samenwerking met de verschillende actoren vormgegeven?

Hoe heeft het innovatieve concept zich verspreid binnen de gemeenten zelf en tussen verschillende gemeenten?

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de beide gemeenten?

Welke aanbevelingen zijn wenselijk om de teams te verbeteren?

Getracht is met deze deelvragen een compleet beeld te scheppen van de situaties in beiden steden. Alle vergaarde kennis van de individuele deelvragen dient een antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

1.4 Onderzoeksaanpak

Stage

De uitvoering van het onderzoek liep samen met een stage bij StadNetwerk B.V., een adviesbureau gespecialiseerd in stedelijke ontwikkeling. Zij ondersteunt overheidsorganisaties, woningcorporaties en andere (publieke) actoren met stedelijk management, stedelijk advies en/of stedelijk personeel. Op verzoek van StadNetwerk is onafhankelijk onderzoek verricht naar de werkwijze ten aanzien van de huisbezoeken van de gemeenten Rotterdam en Den Haag. De stage stond deels in het teken van dit onderzoek, deels in het teken van 'leren door doen' waarbij alle aspecten van het adviseurschap zijn doorlopen.

Onderzoekstype

Het type onderzoek is de zogenaamde vergelijkende casestudy. Er zijn twee casussen behandeld: gemeentelijke huisbezoeken in Rotterdam en Den Haag. Voor dit onderzoek is een interpretatieve wetenschappelijke benadering toegepast. Dit enerzijds omdat het onderwerp zich niet eenvoudig laat onderzoeken door middel van een empirisch-analytisch model met onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Anderzijds omdat juist in deze casus de verschillende invalshoeken en interpretaties belangrijk zijn in het veld. Interpretatieve benaderingen kunnen als volgt worden omschreven: 'Zowel de waarnemer als de samenleving, subject en object, worden altijd beïnvloed door maatschappelijke veranderingen, waardoor wetenschappelijke kennis relatief en – anders dan in de rationalistische benadering – niet cumulatief is' (Berting, 1990, p. 109). Dit houdt in dat de interpretaties en ervaringen van betrokken (groepen van) mensen een belangrijke rol spelen in het onderzoek. Het is onmogelijk om dit onderwerp in een positivistisch empirisch-rationeel model te verklaren omdat er niet gesproken kan worden van directe onomstotelijke causale verbanden. In deze casuïstiek zijn de verschillende invalshoeken en interpretaties in het veld belangrijk. Er bestaat niet één waarheid of objectieve empirische feiten zoals in de empirisch positivistische benadering. Beelden, ideeën en opvattingen van centrale actoren spelen een belangrijke rol in 'de waarheid' (Kickert, 2002, p. 11). Er moet dan ook rekening worden gehouden met het feit dat de vergaarde kennis deels gebaseerd is op de interpretaties van personen.

Fixed en flexible design

Naast het onderzoekstype dient een onderzoeker de keuze te maken tussen zogenaamd 'flexible' en 'fixed' design. Bij een flexible design staan onderdelen van het onderzoek niet bij aanvang vast. Er kunnen tijdens het onderzoek nog zaken veranderd worden om de voortgang van het onderzoek te bevorderen of om een andere wending aan het onderzoek te geven. Bij het fixed design zijn deze zaken wel van tevoren vastgelegd en uitgedacht. Er is gekozen voor een gemengd, tussen fixed (onveranderlijk) en flexible (veranderlijk), design. Dit houdt in dat sommige onderdelen van het onderzoek vooraf zijn vastgelegd en sommige onderdelen zijn zich in de loop van het onderzoek gaan vormen. Het onderzoekstype (case study) bijvoorbeeld was vooraf vastgelegd en is niet veranderd. Andere zaken zoals te interviewen personen en te analyseren documenten zijn tijdens het onderzoek vrij veranderbaar geweest. Ook zijn de vragen die gesteld zijn gewisseld per respondent, afhankelijk van de te verwachten kennis en ervaring.

Onderzoeksperiode

De gehanteerde onderzoeksperiode is gebaseerd op het moment van de invoering van het eerste interventieteam in Rotterdam in 2001 tot aan april 2009. Vooral de descriptie zal ook de beginjaren van de interventieteams omvatten. Het analyserende en prescriptieve deel van het onderzoek zal voornamelijk gebaseerd worden op de laatste jaren. Een exact nauwkeurig afgebakend tijdsplan dat geanalyseerd wordt is niet gehanteerd, omdat dit ook in de werkelijkheid niet bestaat. Het proces van de totstandkoming van de interventieteams is veranderlijk en organisch geweest.

Case study

Voor dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende case study waarbij een tweetal casussen is geselecteerd. Een veelgebruikte omschrijving van een case study is (Yin, 2003, pp. 13, 14) 'an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis'. Door de twee casussen te vergelijken kan een goed beeld ontstaan van de overeenkomsten en verschillen tussen de beide manieren van aanpak en kunnen aanbevelingen worden gegeven waar beide steden van kunnen profiteren: ze kunnen van elkaar leren.

Casuselectie

De casuselectie heeft plaatsgevonden op basis van praktische overwegingen (zoals woon- en werkplek) en op basis van zogenaamde opportunity selection waarbij de casus geselecteerd wordt aan de hand van verwachte mogelijkheden voor toekomstige (werk)opdrachten. De opdrachtgever StadNetwerk B.V. wilde graag onderzoek naar de huisbezoekingssteams in deze twee steden.

Beide steden behoren tot de grootste steden van Nederland met aanverwante grootstedelijke problematiek. Naast die kenmerkende eigenschappen hebben ieder een eigen aanpak op het gebied van de interventie- en handhavingsteams. Daarom is het zowel voor de wetenschap als voor het veld zelf interessant om beide casussen nader te bestuderen. Maar ook voor het bedrijfsleven is kennis van de interventieteams interessant. Bovendien staan de twee steden bekend om een totaal verschillende bestuurlijke cultuur. Rotterdam zou de stad van aanpakken zijn die alles wat zij doet van de daken schreeuwt. Den Haag is een wat meer gematigde stad die ook veel onderneemt maar dit meer in de luwte doet en daar weinig ruchtbaarheid aan geeft.

Deze casussen staan op zichzelf en zijn dus niet 'pars pro toto', zij zijn niet representatief voor het geheel. Het zal dan ook slechts beperkt mogelijk zijn om aanbevelingen te doen voor andere teams in Nederland naar aanleiding van de empirie in beide steden.

1.5 Relevantie

Voor de bestuurskunde is dit onderwerp relevant wegens de organisatorische verbetering die er te maken is binnen de gemeentelijke organisatie en de kennis die kan worden opgedaan over een goede aanpak van de gemeente in de frontlijn van haar organisatie. Vanuit maatschappelijk oogpunt is dit een interessant onderwerp gezien de ontstane interesse in de samenleving naar de huisbezoeken en de werkwijze van de interventieteams. Financieel-economisch is het onderwerp ook zeer interessant. De interventieteams sporen immers ook fraudezaken op die de samenleving veel geld kosten.

De laatste tijd ziet men steeds meer een tweedeling tussen voor- en tegenstanders van dit type teams. De voorstanders (bijvoorbeeld gemeentebesturen en regering) wijzen naar de behaalde resultaten. Er zijn immers simpelweg veel bijstandsfraudeurs betrapt en er zijn veel sociale misstanden geconstateerd. Aan de andere kant zijn er de tegenstanders (bijvoorbeeld de Ombudsman Rotterdam) die de werkwijzen van de interventieteams bekritisieren. In het algemeen valt toch wel te stellen dat de trend van de laatste jaren neigt naar steeds meer behoefte naar de overheid achter de voordeur. In hoeverre dit terecht is zal onderzocht worden.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat achtergrondinformatie met betrekking tot de interventie- en handhavingsteams en geeft een eerste algemene indruk van het lokale beleid. De kennis van u, als lezer, wordt op een bondige wijze vergroot voor een groter leesgemak in de rest van de rapportage. U zult meer te weten komen over de beide steden. De interventie- en handhavingsteams in de gemeenten Rotterdam en Den Haag zijn onlosmakelijk verbonden met het lokale veiligheids- en sociale beleid. Daarom is een overzicht van de lokale context van belang voor een goed inzicht. Ook wordt de ontstaansgeschiedenis van de teams in beide steden kort doorgenomen alsmede de wettelijke kaders waarbinnen zij opereren.

In *hoofdstuk drie* worden de theoretische invalshoeken van het onderzoek toegelicht. Allereerst wordt een managementtheorie uitgelegd die de wijzen van sturing binnen een organisatie behandelt. Vervolgens wordt frontlijn- en beleidssturing uitgelegd, een theorie die gaat over de relatie tussen beleidsmakers en frontlijnwerkers in een organisatie. Daarna wordt de netwerktheorie behandeld - een overkoepelend begrip - die uitgaat van veel en complexe relaties tussen actoren. Een theorie die de verspreiding waarop innovatieve ideeën (zoals dat van een interventie- of handhavingsteam) zich verspreiden, binnen en tussen organisaties, is de laatste invalshoek die gebruikt wordt. Tot slot wordt de beoordeling van beleid en diens prestaties onderzocht. Hiertoe worden vier vragen gesteld die een goede beoordeling daarvan zouden moeten genereren.

In *hoofdstuk vier* wordt toegelicht hoe het onderzoek is uitgevoerd. Dit gebeurt door de technieken en de motivatie voor de keuze voor die technieken toe te lichten. Ook wordt uitgelegd hoe de theorieën in hoofdstuk drie gebruikt worden in het onderzoek.

In de *hoofdstukken vijf en zes* komen respectievelijk de Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams en de Haagse handhavingsteams van project Inhaalslag Handhaving aan bod. In dit hoofdstuk wordt alle informatie die is gevonden in de praktijk overzichtelijk aan u gepresenteerd. Hierbij is getracht op een verhalende wijze de praktijk aan u te tonen. Beide

hoofdstukken hebben dezelfde indeling qua paragrafen. Binnen de paragrafen kunnen wel verschillen optreden tussen de hoofdstukken. De praktijk is immers vaak weerbarstiger dan een hoofdstukindeling en daarom is gekozen om de voor die stad meest logische indeling en informatieontsluiting te kiezen.

In *hoofdstuk zeven* wordt de koppeling gemaakt tussen de eerder gepresenteerde (bestuurskundige) theorieën en de praktijk. Er wordt vanuit vijf verschillende invalshoeken naar de praktijk gekeken.

In *hoofdstuk acht* worden ten slotte de resultaten weergegeven van het onderzoek en wat men daar in het veld mee kan. Allereerst worden de hoofd- en deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt gekeken wat deze antwoorden en de eerdere koppeling tussen theorie en praktijk kan betekenen voor beide afzonderlijke steden. Tot slot worden aanbevelingen gegeven. Deze kunnen zijn ontstaan vanuit de theoretische invalshoeken, maar het kunnen ook aanbevelingen zijn over veelal gehoorde problemen en knelpunten in de praktijk.

In de gehele rapportage zult u tekstblokken zoals hiernaast aantreffen. Hierin staan citaten van respondenten of beschrijvingen van situaties ter illustratie van een constatering in de tekst. Een overzicht van de respondenten vindt u in de bijlagen. Het is aan te bevelen de reguliere tekst eerst te lezen en vervolgens het katern ernaast. Hier bent u als lezer echter natuurlijk volkomen vrij in.

'Hier staat een citaat van een respondent of observatie.'

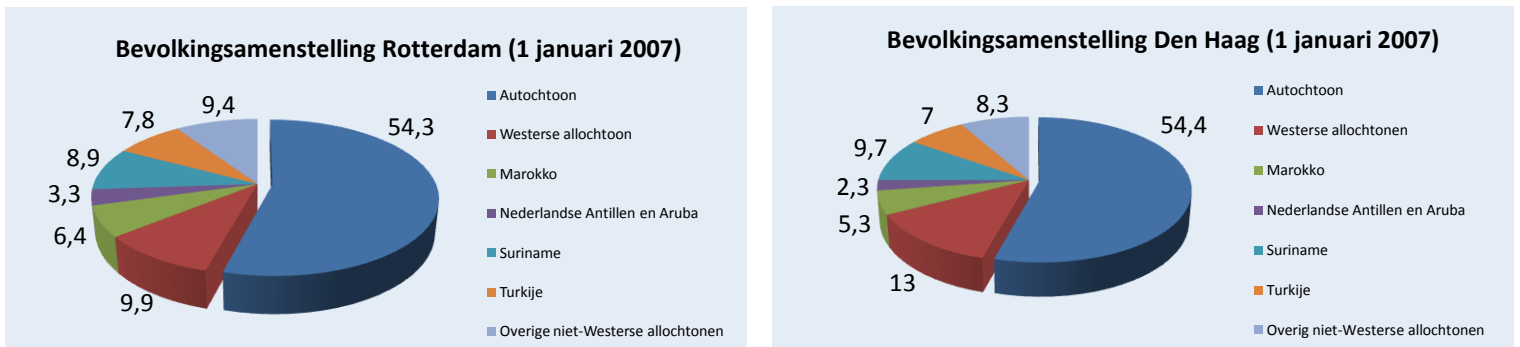
∞

Hier staat de betrokken persoon en de context waarin hij of zij deze uitspraak heeft gedaan.

Hoofdstuk 2 Een kennismaking met de gemeenten en de teams

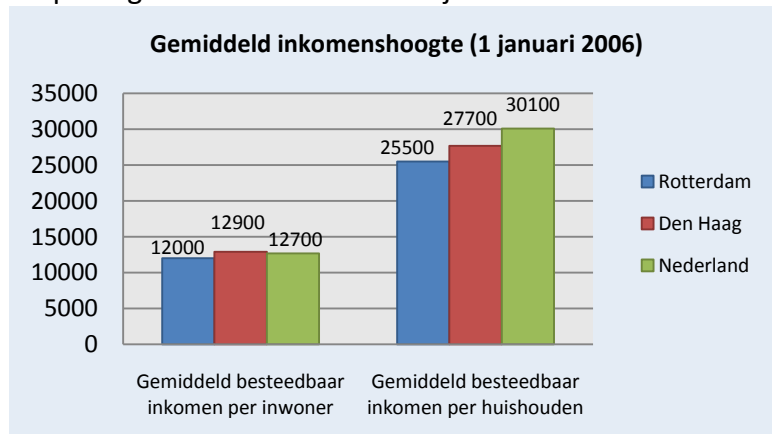
2.1 Sociaal beleid

In sociaal opzicht zijn Rotterdam en Den Haag twee verschillende steden, met ieder haar eigen specifieke problematiek. De bevolkingsstructuur is in beide steden echter niet erg verschillend. Kenmerkend voor de moderne stad in Nederland is dat deze voor min of meer de helft uit autochtone inwoners bestaat en voor de helft uit allochtone inwoners. In Den Haag en Rotterdam gaat dit eveneens op. Beide bestaan voor vierenvijftig procent uit autochtone inwoners en zesenvieftig procent uit allochtone inwoners. Ook de spreiding van de afkomst van de allochtonen is niet erg verschillend.



(figuur 1 en 2: Bevolkingsamenstelling Rotterdam en Den Haag, bron CBS)

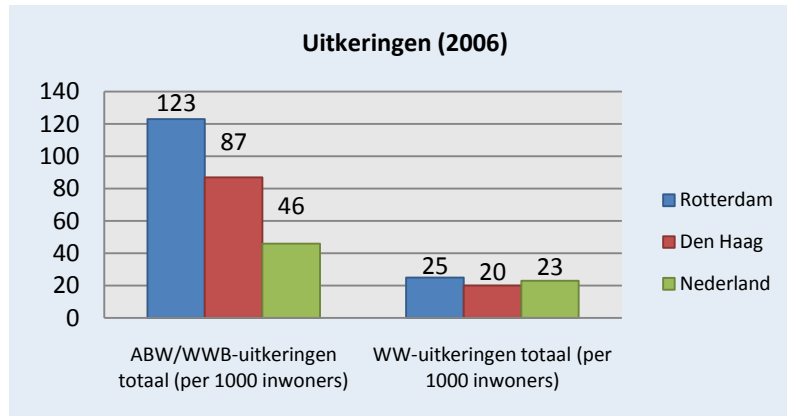
Op het gebied van het inkomen van haar inwoners zijn beide steden wel vrij verschillend. Zo ligt het gemiddeld inkomen van zowel individuele inwoners als van huishoudens in Den Haag hoger dan in Rotterdam. Onderstaande tabel geeft optisch een klein verschil weer op het totale inkomen. Hierdoor lijkt het verschil niet bijzonder groot. Echter een verschil van ruim tweeduizend euro op het gemiddeld besteedbaar jaarinkomen van een huishouden is groot.



(figuur 3: Gemiddeld inkomenshoogte, bron CBS)

Wat betreft de sociale zekerheid zijn beide steden eveneens zeer verschillend. Rotterdam is absolute koploper wat betreft het relatieve aantal ABW-uitkeringen (Algemene Bijstand Wet) en WWB-uitkeringen (Wet Werk en Bijstand). Zeker ten opzichte van het Nederlands gemiddelde zijn er in Rotterdam bijzonder veel bijstandsgerechtigden. Ook ten opzichte van Den Haag heeft Rotterdam veel meer bijstandsgerechtigden. Het peil van WW-uitkeringen

(Werkloosheidswet) ligt in Rotterdam eveneens hoger dan in Den Haag en het nationaal gemiddelde. Den Haag daarentegen heeft minder bijstandsgerechtigden dan in de rest van het land. Dit is vrij opvallend voor een grote stad als Den Haag. Onderstaande tabel maakt het één en ander overzichtelijker met betrekking tot het aantal bijstandsgerechtigden in beide steden.



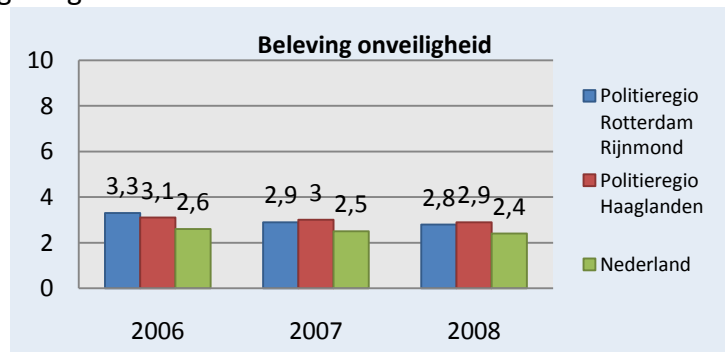
(figuur 4: uitkeringen, bron CBS)

2.2 Lokaal veiligheidsbeleid

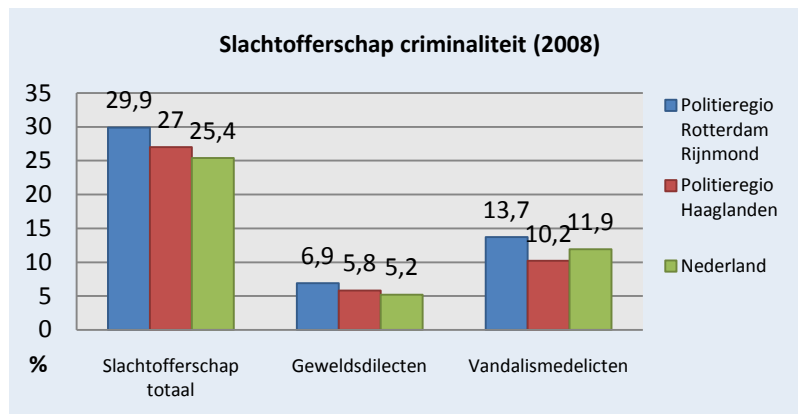
Momenteel is er nog geen landelijk beleid op het gebied van gemeentelijke huisbezoeken en/of interventieteams. Uiteraard is er landelijke en Europese wetgeving die kaders aangeeft, maar beleid is nog niet tot stand gekomen. Echter is er wel een trend waarneembaar waaruit blijkt dat de landelijke overheid steeds meer toekomst ziet in de 'harde' aanpak, waarbij er strenge controles plaatsvinden bij burgers thuis. Voornaamste argument wat daarbij gebruikt wordt is het bestrijden van bijstandsfraude hetgeen goed gedaan kan worden middels de interventieteams.

Lokale veiligheid

De laatste jaren wordt er steeds meer onderzoek verricht naar de (subjectieve) beleving van veiligheid. Waar voorheen in het bijzonder bekeken werd hoeveel misdaden ergens daadwerkelijk gepleegd werden, wordt nu het gevoel van veiligheid ook als belangrijke indicator gezien voor veiligheid. In Rotterdam is de laatste jaren een sterke verbetering in de veiligheidsbeleving waargenomen. In Den Haag en in Nederland als geheel is die verbetering iets minder sterk gestegen.



(figuur 5: Beleving onveiligheid, bron CBS)



(figuur 6: Slachtofferschap criminaliteit, bron CBS)

Wat betreft het aantal slachtoffers van criminaliteit verschillen beide steden aanzienlijk van elkaar. Voornamelijk vandalisme is opvallend aangezien Rotterdam redelijk ver boven het nationaal gemiddelde uitsteekt waar Den Haag juist weer onder het gemiddelde zit. Wat betreft algemeen slachtofferschap zitten beiden boven het nationaal gemiddelde maar zit Rotterdam dan weer ver boven Den Haag.

Bovenstaande grafieken zijn vanzelfsprekend niet allesomvattend voor de veiligheidssituatie in beide steden. Desondanks geven ze enigszins weer wat de verhoudingen zijn tussen beiden.

Keten-, persoonsgebonden en gebiedsgerichte aanpak

In Rotterdam en Den Haag wordt de zogenoemde ketenaanpak gehanteerd. Een ketenaanpak is de aanpak waarbij verschillende actoren samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid. Rotterdam verstaat onder de ketenaanpak 'een aaneenschakeling van gemeentelijke diensten en partners die betrokken zijn bij het oplossen van problemen. Centraal staat de hulp aan de klant. Het doel is om burgers...sneller te helpen' (Gemeente Rotterdam, 2007b). Indien er een misstand wordt geconstateerd gaat die individuele casus door de virtuele keten heen waardoor er een versnelde en complete aanpak van het probleem plaatsvindt. De gemeentelijke interventieteams zijn onderdeel en typische voorbeelden van de ketenaanpak.

Ook wordt in beide gemeenten gewerkt volgens de zogenoemde persoonsgebonden en gebiedsgerichte aanpak. De persoonsgebonden aanpak (pga) houdt in dat voor een persoon een traject wordt ingezet waarbij alle ketenpartners hun medewerking verlenen in een plan van aanpak. Er wordt dus een integrale aanpak opgezet om het gedrag van de persoon te wijzigen. Dit gaat meestal om criminele personen waarbij pogingen in het verleden tot niets hebben geleid maar ook om bijvoorbeeld (sociale) dienstverlening. Elke gemeente past haar eigen vorm van pga toe. Ook bij de gebiedsgerichte aanpak heeft elke gemeente haar eigen beleid. Algemeen kan gesteld worden dat de gebiedsgerichte aanpak een werkwijze omvat waarbij alle ontwikkelingen, plannen, problemen en dergelijke - binnen een vastgesteld gebied - afgestemd en gecoördineerd worden zodat er een integrale en sluitende aanpak ontwikkeld kan worden. De interventieteams passen dan ook goed in de gebiedsgerichte aanpak, er wordt immers per gebied (een straat of wijk) een sluitende aanpak gemaakt tussen verschillende betrokken actoren.

2.3 Veiligheidsbeleid Rotterdam

Het is natuurlijk onmogelijk het complete veiligheidsbeleid van Rotterdam volledig te beschrijven in één subparagraaf. Echter een kort overzicht is natuurlijk wel mogelijk en kan zorgen voor goede achtergrondinformatie voor u als lezer.

Zoals in hoofdstuk één beschreven, kwam veiligheid rond 2002 opzetten als prominent discussiepunt in het politieke debat. Het Rotterdamse bestuur zegt de onveiligheid in de wijken (Rotterdam was indertijd de meest onveilige stad van Nederland) aan te zullen pakken. In de kranten verschijnen koppen als 'Rotterdam kiest voor veiligheid: Keiharde aanpak' (BN/ de Stem, 2002) en 'Rotterdam wordt veilig, nu de daden nog' (Het Financiële Dagblad, 2002). Duidelijk meetbaar resultaat is wat telt en de uitvoering krijgt met het nieuwe college een belangrijkere rol dan voorheen. Een directeur van een dienst merkt op: 'Dit college zit veel sterker dan het vorige op uitvoering van het beleid.... Het wordt wel heel belangrijk gevonden dat je resultaten moet melden. Je kunt er dus als dienst niet omheen.' (Tops, 2007, p. 94). Ook burgemeester Opstelten stond achter deze werkwijze en verbond zelfs zijn eigen functioneren en positie aan de resultaten die behaald worden op het gebied van veiligheid.²

Door de gemeente worden verschillende beleidsdocumenten geschreven die de koers van de gemeente aangeven op het gebied van veiligheidsbeleid. Reeds enkele jaren houdt de gemeente Rotterdam hierbij een drietal prioriteiten aan, deze zijn (Gemeente Rotterdam, 2006a, p. 13):

- Toezicht en handhaving;
- Beheer en onderhoud van de buitenruimte;
- Fysiek en sociaal investeren.

De interventieteams en de huisbezoeken vallen onder de eerste prioriteit: toezicht en handhaving.

Een voortvloeiende van de gebiedsgerichte aanpak is de 'hotspot'. Een hotspot is een straat of gebied waar de overlast en criminaliteit zo groot en overweldigend is geworden dat het een speciale op maat gemaakte aanpak nodig heeft. Er komt meer aandacht voor het gebied en het moet uiteindelijk leiden tot opgeknapte huizen, een veiligere buitenruimte en een sterkere lokale economie. Een voortvloeiende van de persoonsgebonden aanpak is de Alijda-pandenaanpak³. Dit is een middel van de gemeente Rotterdam om malafide huiseigenaren aan te pakken. Bij geconstateerde misstanden treedt de gemeente op door middel van de inzet van een combinatie van fiscale, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Naast de gebiedsgerichte en persoonsgebonden aanpak bestaat de bestandenaanpak. Dit is een aanpak die in combinatie met de interventieaanpak wordt toegepast om de veiligheid in de stadswijken te verhogen. Het is gebaseerd op strenge controles bij nieuwe inschrijvingen in het GBA⁴ om illegale bewoning en fraude tegen te gaan. De inschrijving van de nieuwe

² Openbare orde en veiligheid zit 'in de portefeuille' van de burgemeester. Tijdens een interview wordt de burgemeester gevraagd wat hij zal doen als de gestelde veiligheidsdoelen niet gehaald worden. Zijn antwoord daarop is dat hij zijn functioneren daaraan verbindt en dus zal vertrekken.

³ Deze aanpak is vernoemd naar de historische figuur 'Alijda van Spangen'

⁴ Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens is de gemeentelijke databank waar persoonsgegevens worden opgeslagen van haar bewoners.

bewoner en de inschrijving(en) van de al aanwezige bewoners wordt gecontroleerd. Verschil met de interventieteams is allereerst de samenstelling; de bestandenaanpak wordt alleen gedaan door gemeentelijke medewerkers (Stadstoezicht) ook bekend als de stedelijke interventieteams. Ook gaat het hierbij alleen om een reactie op nieuwe inschrijvingen terwijl het interventieteam proactief op zoek gaat naar mogelijke misstanden.

Het beleid in Rotterdam houdt - kort door de bocht genomen – in, dat repressie en kordaat optreden kunnen en moeten leiden tot hulpverlening, fraudebestrijding en toename van veiligheid. In Rotterdam kent men verschillende huisbezoekings teams die opereren onder verschillende vlaggen. Er zijn twee soorten interventieteams: stedelijk en deelgemeentelijk. Het voornaamste verschil is dat deelgemeentelijke teams deels uit ambtenaren bestaan, die uit hoofde van een bepaalde wet bevoegd zijn tot het uitoefenen van toezicht, en vele andere soorten professionals (bv. Politie, woningtoezicht, belastingdienst en voorheen ook medewerkers van Eneco). De stedelijke teams bestaan alleen uit ambtenaren van Stadstoezicht. Tevens worden de deelgemeentelijke teams aangestuurd door het bestuur van de deelgemeenten, waar de stedelijke teams aangestuurd worden door dienst Stadstoezicht. Bureau Frontlijn, de oorspronkelijke gemeentelijke organisatie belast met de stedelijke teams, is tegenwoordig een beleidsmatige organisatie. Dit onderzoek zal gaan over de deelgemeentelijke interventieteams, niet de stedelijke teams.

2.4 Veiligheidsbeleid Den Haag

De geschiedenis van het veiligheidsbeleid in Den Haag is minder roerig dan in Rotterdam. Uiteraard kennen wij allemaal de incidenten zoals het schietincident op het Terracollege⁵, de rellen in en om het stadion van voetbalclub ADO Den Haag (AD/ Haagsche Courant, 2008, p. 6) of een uit de hand gelopen demonstratie bij het Malieveld. Veiligheid speelt in Den Haag echter zowel in de maatschappelijke als de politieke discussie een minder grote rol dan in Rotterdam.

Desondanks wordt er vanzelfsprekend door het Haagse bestuur wel veel gedaan aan het verbeteren van de veiligheid, net zoals in de andere grote steden in Nederland. Zo er is een integraal veiligheidsplan, voor en door de gemeente Den Haag ontwikkeld, waarin de doelstellingen en werkwijzen van de pijler veiligheid worden behandeld (Gemeente Den Haag, 2007b). De gemeente heeft hierin een vijftal prioriteiten benoemd, deze zijn:

- Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit;
- Aanpak geweld(plegers);
- Drugsoverlast;
- Onveiligheid in de openbare ruimte;
- Handhaving, toezicht & controle.

De handhavingsteams en de huisbezoeken vallen vooral onder de laatste prioriteit: handhaving, toezicht en controle.

Net als in Rotterdam spreekt men in Den Haag in metaforen over de eigen aanpak. Er wordt gesproken over 'de Haagse aanpak'. Dit is 'een combinatie van preventief, repressief en handhavend optreden.' Centraal staan het bestrijden én het voorkomen van criminaliteit en onveiligheid. Een veilig Den Haag is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Niet alleen van

⁵ Conrector Hans van Wieren werd doodgeschoten door leerling Murat D.

gemeente en politie, maar ook van burgers en ondernemers.’ (Gemeente Den Haag, 2007b, p. 6)

Ook in Den Haag kent men de zogenoemde hotspots. In Den Haag moeten hotspot aan de volgende eisen voldoen: ‘Een locatie met een meer dan gemiddelde overlast met bijbehorende overtredingen, klachten van burgers etc. die tenminste drie maanden duurt...waar een intensieve gezamenlijke aanpak van politie, gemeente en lokale partners vereist is om deze overlast te beëindigen en de situatie te normaliseren...waarbij de overlast niet door middel van een incidentele inzet van politie en/of gemeente kan worden aangepakt, maar waar een duurzame integrale aanpak van tenminste een jaar vereist is.’ (Gemeente Den Haag, 2008, p. 3)

Voor de aanpak van het uitbuiting van illegale vreemdelingen en hun huisvesting bijvoorbeeld heeft de gemeente Den Haag de zogenoemde ‘Amfi-aanpak’⁶ opgericht. Deze aanpak is niet zozeer gericht op het traceren en aanpakken van de vreemdelingen zelf, maar meer op de uitbuiters, vaak huisjesmelkers. De ‘Amfi-aanpak’ is voornamelijk gericht op informatie-uitwisseling (Gemeente Den Haag, 2007b, p. 31). Huisbezoeken en het controleren van huizen door de interventieteams is nauw verbonden aan deze problematiek.

2.5 Ontstaansgeschiedenis interventieteams

Het ‘interventieteam-idee’ vindt haar oorsprong in de gemeente Rotterdam, die het eerste interventieteam op 16 januari 2001 opricht. Op verzoek van de deelgemeente Feijenoord bedenkt de gemeente de interventieteams voor de problematiek op de Strevelsweg. Directe aanleiding hiervoor is de verloedering van de Strevelsweg met als hoogtepunt een schietpartij tussen twee Antilliaanse bendes. ‘Na dit incident besloten gemeente en deelgemeente dat er snel, drastisch en op verschillende niveaus moest worden ingegrepen’ (de Vries, 2001, p. 1). Het project heeft aanvankelijk een looptijd van één jaar en bestaat in het begin uit een vrij breed team met een persoon of twintig, maar wordt al vrij snel verkleind naar een man of vijf á zes. De situatie met zoveel partijen blijkt onwerkbaar. Doel van de interventieteams is een werkwijze waarbij zowel repressie als preventie toegepast wordt (Tops, 2007, p. 215). Er wordt een totale aanpak geambieerd waarbij er naar alle facetten van een woning en haar inwoner(s) gekeken wordt. Vanuit de politiek heerst er aanvankelijk veel scepsis en terughoudendheid rond deze aanpak, maar na verloop van tijd blijken de resultaten zo overweldigend dat er een breed draagvlak voor ontstaat (Tops, 2007, p. 216). In de media zijn de geluiden ook voornamelijk positief. Zo wordt al na één maand gesproken over ‘aanpak werpt eerste vruchten af’ (Rotterdams Dagblad, 2001). Als een olievlek verspreiden de interventieteams zich door de stad en tegenwoordig zijn negen⁷ Rotterdamse deelgemeenten uitgerust met een interventieteam.

Ik werd indertijd geïnterviewd door Dominic Schrijver, de deelgemeentebestuurder van Charlois, op het project op de Strevelsweg...Dat was toen een beetje stiekem aan het functioneren. Toen wij daarvan hoorden is heel snel het plan opgepakt en uitgebreid. We hebben er toen veel meer middelen heen geschoven en aandacht voor gevraagd. Dat was in de tijd dat wij als college aan het bedenken en inplannen waren wat we nou eigenlijk wilden gaan doen...Dat heeft zich toen als vanzelf meer ontwikkeld nadat ik het idee mee naar het stadhuis heb genomen. Meer mensen vonden het een goed idee en we hebben het toen in onze plannen opgenomen...Je zag dat andere deelgemeenten het ook gingen doen. Er liepen daar ook mensen rond die vonden dat je dit moest doen of ze waren bang dat de centrale stad het zou gaan regelen en dan wilden ze het toch liever zelf doen. Die motivaties maken niet uit, het kwam in ieder geval in beweging.’

Oud wethouder Marco Pastors (Leefbaar Rotterdam) over de begintijd van de interventieteams

⁶ Amfi is een afkorting voor Aanpak Malafide Infrastructuur

⁷ Deelgemeenten met interventieteams op dit moment zijn: Centrum, Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, IJsselmonde, Katendrecht, Kralingen-Crooswijk, Noord

De teams zijn inmiddels een vast onderdeel geworden van het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Zo krijgt in het 'vijfjarenactieprogramma 2006-2010' van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2005b) de interventieteamaanpak een grote rol toebedeeld.

Het succes van de interventieteams in Rotterdam blijft in de rest van het land niet onopgemerkt. Zowel andere gemeenten als de landelijke politiek krijgen belangstelling voor de 'Rotterdamse Aanpak'⁸. De andere G4 gemeenten⁹ zien de succesvolle resultaten en gaan hun eigen vorm van interventieteams of gemeentelijke huisbezoeken invoeren. In Utrecht bijvoorbeeld wordt woonfraude c.q. onrechtmatige bewoning aangepakt middels interventieteams. Ook Den Haag voert haar eigen interventieteams, genaamd handhavingsteams, in en gaat haar inwoners controleren op rechtmatigheid van uitkeringen en misstanden in de huur. Dit project wordt gestart in 2005 en heet 'inhaalslag handhaving'.

Landelijk wordt de 'hands on' werkwijze met brede samenwerkingsverbanden tussen verschillende instanties ook in gang gezet. Zo worden medio 2004 de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF) omgevormd in een nieuwe structuur, waarbij een 'landelijk dekkend netwerk van interventieteams wordt [opgezet waarin] zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude [wordt] aangepakt.' (VNG, 15 april 2004). De interventieteams zijn populair in bestuurlijk Nederland en zelfs een relatief kleine gemeente als Zeist¹⁰ heeft een interventieteam. De essentie van de interventieteams is dus begonnen vanuit de behoefte van de lokale overheid om meer grip en inzicht te krijgen op de werkelijkheid, de werkvloer van het openbaar bestuur. Door het combineren van verschillende overheidsorganisaties in één (ad hoc) organisatie die door middel van korte lijnen met elkaar communiceren werd getracht daadkrachtig op te treden. Problemen achter de voordeur worden gesignaleerd en vervolgens verder uitgezocht, om daarna uit te zetten bij de juiste partners.

Introductie Rotterdamse interventieteams

De gemeente Rotterdam kent een vrij complexe structuur met betrekking tot de interventieteams. Er zijn meerdere actoren die zich bemoeien met de teams. Zo is er de keten Handhaving die fungeert als geheel overkoepelend orgaan om alle direct betrokken partijen te binden op het gebied van handhaving. Echter, er zijn natuurlijk nog genoeg politieke en ambtelijke actoren die niet in de keten zijn opgenomen. Daarnaast zijn er zijn nog meer ketens die betrekking kunnen hebben op de interventieteams. Tevens zijn er gemeentebrede interventieteams en deelgemeentelijke interventieteams. Beide teams hebben andere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit onderzoek gaat over de deelgemeentelijke interventieteams. Bureau Frontlijn gaf in het verleden leiding of sturing aan de stedelijke interventieteams, al leek het er voor de buitenwereld wellicht op dat zij

'De drijvende kracht achter het geheel was Barend Rombout. Hij is cruciaal geweest in het succes'

∞

Marco Pastors (voormalig wethouder in Rotterdam) over Bureau Frontlijn en Barend Rombout

⁸ De 'Rotterdamse Aanpak' is een veel gebruikte term die doelt op de daadkrachtige en vernieuwende werkwijze, waarbij ook burgers en bedrijfsleven betrokken worden, die veel in Rotterdam gehanteerd zou worden.

⁹ Amsterdam, Den Haag en Utrecht

¹⁰ Zeist telt 60.326 inwoners volgens het CBS (CBS, 2007)

leiding gaf aan alle interventieteams. Tegenwoordig is Bureau Frontlijn meer een beleidsmatige organisatie die geen directe controle uitoefent over de teams. De stedelijke interventieteams vallen onder de dienst Stadstoezicht en de deelgemeentelijke interventieteams vallen onder de deelgemeenten en de keten handhaving.

Het algemene doel van de Rotterdamse teams is het versterken van de veiligheid en het versterken van de sociale verbondenheid. Sinds 2004 vallen de interventieteams onder de Ketenaanpak Handhaving. De ketenaanpak is een samenwerking van zes gemeentelijke diensten, deelgemeenten en overige organisaties. In wisselende formaties voeren zij acties uit in de stad. De ketenregisseur Handhaving (Directeur dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting) is verantwoordelijk voor het aansturen van de keten. Huisbezoeken vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. 'In de keten werken de dienst Publiekszaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Gemeentelijke Belastingdienst, Stadstoezicht en de directie Veiligheid samen. Ook deelgemeenten en andere diensten zijn bij de keten betrokken. Onderdeel van de ketenaanpak is ook het Bureau Frontlijn. Dit bureau is een klein, hoogwaardig team dat als taak heeft de handhaving te innoveren en het aanpakken van complexe, niet gestandaardiseerde problemen binnen de handhavingketen.' (Gemeente Rotterdam, 2008c). Voor de interventieteams heeft bureau Frontlijn een heel belangrijke rol gespeeld.

De taken van de Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams zijn:

- 'Opsporen en aanpakken van illegale kamerverhuur;
- Controleren en beëindigen van overlast vanuit (drugs)panden;
- Bewoners zonodig leiden naar werk of doorverwijzen naar de hulpverlening;
- Inschakelen van een zogeheten zorgnetwerk;
- Aanpakken van fraude met de algemene bijstandswet.' (Gemeente Rotterdam, 2005a)

Introductie Haagse handhavingteams

Op initiatief van het college van b en w in Den Haag is in 2005 de pilot 'Inhaalslag Handhaving Fysieke Veiligheid en Leefbaarheid' van start gegaan. De reden hiervoor was dat er op verschillende velden van handhaving in bepaalde wijken een achterstand was, vandaar de verwijzing naar 'inhaalslag'. Voor de start van de pilot was er al team van DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) die bij de ernstige meldingen op pad ging en de niet ernstige meldingen doorspeelde aan de stadsdelen. Die bezoeken vonden dan meestal plaats door DSO maar soms gingen er ook andere diensten ook mee. Dit team heette Team Onrechtmatig Wonen en werkte op basis van samenwerkingsverbanden of convenanten met bijvoorbeeld Sociale Dienst, Burgerzaken of woningbouwcorporaties. Er werden dus al panden in wisselende samenstellingen bezocht. Uit ervaringen die de gemeente daarmee had, zoals bij het project 'Transvaal onder de Loep', dat plaatsvond bij onrechtmatig wonen, is een inhaalslag op het gebied van handhaving geopperd. Dat is toen gedaan in de vorm van een pilot. De pilot is per 1 oktober 2005 van start gegaan. Het opstarten is toen in een hele korte tijd tot stand gekomen aangezien het besluit hiertoe pas genomen was in mei 2005. In zo'n 6 maanden tijd werd de gehele organisatie opgebouwd. In rap tempo zijn alle medewerkers snel getraind voor hun werk. Zowel voor juridische zaken als voor praktische zaken zoals agressietraining.

De pilot was vooral gericht op overbewoning en overlast in de buurt. De focus lag nog steeds sterk op controle van het pandgebruik. Wegens het succes van het project wilden echter ook

andere wethouders gebruik maken van de teams voor hun portefeuille. Zodoende is al snel ook horeca en uitkeringsfraude betrokken in de controle. Er wordt telkens een wijk aangewezen die voor een bepaalde periode gecontroleerd wordt door het projectteam. Als een soort sprinkhaan springt het team van wijk naar wijk door de stad. Als een wijk eenmaal ingehaald is op het gebied van handhaving vertrekt het team naar een andere wijk. In 2005 is de pilot gestart in de wijken Rustenburg/Oostbroek en Regentesse-/Valkenboskwartier en in 2007 zijn deze wijken afgerond. Vanwege het succes heeft het college van b en w de pilot verlengd en is in mei 2007 begonnen als project in de wijk Laak. Met ingang van januari 2009 zijn de drie 'krachtwijken' Schilderswijk, Stationsbuurt/Rivierenbuurt en Transvaal de nieuwe wijken die gecontroleerd worden. Zodra een nieuwe regio wordt aangewezen wordt de voorgaande regio niet meer actief gecontroleerd, deze wordt slechts 'bijgehouden'.

Er doen in totaal zes diensten of instanties mee met het project, deze zijn: Stadsbeheer (voor de controle van horeca en milieubedrijven), Sociale Dienst (voor de uitkering), DSO (woningbouw), Burgerzaken (voor controle van de GBA), de Brandweer en de Politie. Per huisbezoek gaan niet altijd alle instanties mee; er wordt per keer bekeken welke partij nodig is.

De taken van de Haagse handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving' zijn:

- 'De opsporing en aanpak van onrechtmatig wonen (overbewoning en illegale bewoning, inclusief illegale kamerverhuur);
 - De controle van personalia van bewoners van deze panden, afgezet tegen de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie en het zonodig verrichten van nader onderzoek en het opleggen van administratieve sancties;
 - De aanpak van ernstige onderhoudsgebreken van panden¹¹;
 - De controle en handhaving van milieubedrijven;
 - De controle en handhaving van horecagelegenheden;
 - De controle van winkeltijden op grond van de Winkeltijdenverordening;
 - Het onderzoek naar en optreden tegen misbruik c.q. oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen.'
- (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 3)

2.6 Wettelijk kader

Voor een goed begrip van de interventie- en handhavingsteams is kennis van de wet- en regelgeving waar zij zich aan moeten houden van groot belang. Het zijn immers overheidsorganen, die middels bevoegdheden ontleend aan het gezag van de staat, haar taken uitvoeren. Daarbij horen wettelijke kaders waarbinnen zij vallen en zich aan moeten houden. Zowel voor de handhavingstaken als de hulpverleningstaken dienen zij rekening te houden met de wet- en regelgeving. 'Hulp (mits niet afgedwongen) mag altijd aangeboden worden, controle is wettelijk ingekaderd. Wie gecontroleerd wordt (aan toezicht wordt onderworpen), is geen verdachte (in de zin dat er ten aanzien van hem of haar signalen zijn dat er iets niet zou kloppen), maar maakt deel uit van een willekeurig gekozen groep. Bij controles mogen - onder strikte voorwaarden - inbreuk op grondrechten gemaakt worden.' (Ombudsman Rotterdam, 2007, p. 8). De discussie over de teams is al vanaf het begin gedomineerd door de trade off tussen de privacy van de burger/bewoner en de plicht van de overheid om haar burger te beschermen en te helpen. Ook in de wet is deze trade off

¹¹ niet zijnde de "rotte kiezen" zoals vastgelegd in het collegebesluit d.d. 15 februari 2005, in de wijken Regentessekwartier en Valkenboskwartier-Noord

duidelijk aanwezig. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat alle overheidshandelen (en zeker overheidshandelen ‘achter de voordeur’) dient te voldoen aan onder andere het proportionaliteit- en legitimiteitbeginsel. Dit houdt in dat eventueel optreden van de staat in verhouding dient te staan met de begane overtreding en in overeenstemming moet zijn met de wet.

Wetgeving algemeen

Huisrecht

De woning is in Nederland een vrij bijzondere plek, waar de overheid of andere particulieren niet zomaar het recht hebben om deze te betreden. Sterker nog, zonder de nadrukkelijke toestemming van de bewoner is het zelfs (voor iedereen) verboden een woning te betreden. Dit mag alleen in bepaalde bijzondere gevallen zoals bij toestemming van de Officier van Justitie of in gevallen van uiterste nood (bijvoorbeeld bij brand). Artikel 12 van de Grondwet is hierover ook vrij duidelijk:

Lid 1 Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen;

Lid 2 Voor het binnentreden overeenkomstig het eerste lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen;

Het is dus in beginsel niet toegestaan voor de overheid om zomaar achter de voordeur van de burger een kijkje te nemen. Al zijn de intenties nog zo goed, er moet meer aan de hand zijn dan slechts een vaag vermoeden.

Awbi

Bovenstaande bepalingen zijn (zoals in elke Grondwet) echter te algemeen om op basis hiervan in de praktijk mee te werken. Daarom zijn de specifieke voorwaarden vastgelegd in de zogenoemde Algemene wet binnentreden (Awbi). In deze wet zijn verschillende zaken omschreven zoals de plicht van de ambtenaar om zich te identificeren, zijn doel kenbaar te maken, hoe de ambtenaar zich dient te gedragen, op grond van welke wetgeving er wordt gecontroleerd en het feit dat de bewoner toestemming voor het huisbezoek dient te verlenen op basis van volledige informatie.

Gemeentewet

De gemeentewet is een zeer uitvoerige¹² verzameling van regelgeving die het bestuur van de Nederlandse gemeente regelt. Zo worden onder andere de financiën, samenstelling en bevoegdheden van het gemeentebestuur in de gemeentewet geregeld. De gemeentewet vormt in feite de wettelijke ruggengraat van de gemeente. Voor alle activiteiten die gemeentelijke organen ondernemen is de basis terug te vinden in de gemeentewet.

Macht burgemeester

De burgemeester heeft een bijzondere positie binnen een gemeente. Hij of zij is belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De wettelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid liggen met name bij de

¹² De Gemeentewet kent 310 artikelen.

burgemeester. Dit is wettelijk vastgesteld door middel van artikel 170 t/m 181 uit de Gemeentewet. Indien een (ernstige) misstand wordt geconstateerd door een team kan de burgemeester besluiten het pand voor (on)bepaalde tijd te sluiten. Dit gebeurt dan op basis van artikel 174a lid1 van de gemeentewet. Deze luidt:

De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

Sociale wetgeving

Naast openbare orde en veiligheid is het helpen van haar burgers met (sociale) problemen een kerntaak van de gemeente. Veel taken van de gemeente op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid vallen onder het medebewind: gemeenten voeren landelijke regelgeving uit. Indien op landelijk niveau de regelgeving zaken bepaalt, moet de gemeente daar gehoor aan geven. Belangrijke sociale wetgeving zoals de Wet Werk en Bijstand is hierop gebaseerd. Landelijk worden de kaders bepaald voor bijvoorbeeld uitkeringen, op lokaal niveau wordt dat vervolgens uitgevoerd. Gemeenten krijgen een vastgesteld bedrag voor de uitkeringen aan burgers binnen hun grenzen, overschotten mogen ze houden en tekorten moeten ze aanvullen. Hierin ligt ook het belang van gemeenten om fraude aan te pakken: bij voldoende gemeentelijke inspanningen kan het een gemeente veel geld schelen.

Bevoegdheden van interventie- en handhavingsteams

De teams controleren natuurlijk op basis van bepaalde wetgeving. Eventuele overtredingen, misstanden of schrijnende situaties worden aan de hand van de volgende vier wetten gehandhaafd of verholpen. Deze wetten vormen de concrete basis en legitimering van hun bezoeken 'achter de voordeur'.

Wet gemeentelijke basisadministratie (GBA)

Deze wet regelt de wettelijke verplichting van de gemeente om bij te houden wie er binnen haar gemeentegrenzen woonachtig is. Zo luidt artikel 2:

Het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente is de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in een geautomatiseerde basisadministratie van persoonsgegevens.

Deze wet is de basis voor het optreden van de Rotterdamse interventieteams. Telkens als een interventieteam bij een burger aanbelt, of zelfs door een raam naar binnen probeert te kijken, beroept zij zich (indien nodig) op deze wet. Volgens de wet GBA is de gemeente namelijk verantwoordelijk voor het op orde houden van deze administratie. Dat kan volgens de gemeenten niet alleen vanachter het bureau of het loket op het stadhuis. Daarvoor moet er soms ook bij de burger achter de voordeur gekeken worden is de redenering. De gegevens die in de gemeentelijke basisadministratie zijn opgenomen dienen voor verschillende overheidsorganisaties zoals de belastingdienst. Voor een behoorlijk gebruik van deze wet is er weer andere wet opgesteld, de zogenoemde Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (WGBA).

Wet Werk en Bijstand (WWB)

De Wet werk en bijstand is de wet die het Nederlandse uitkerings- en arbeidsondersteuningsstelsel regelt. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand en ondersteunen van arbeidsondersteuning. Sinds 1 januari 2004 is de gemeente hiervoor zelf verantwoordelijk. Hierdoor is de rol van de gemeente op twee manieren veranderd: zij hebben meer verantwoordelijkheid en autonomie gekregen, maar zijn daarbij ook zelf verantwoordelijk voor de financiële uitwerking van de wet. Daarmee is het dus in het belang van de gemeente zelf om de instroom te beperken en de uitstroom van mensen in de bijstand te bevorderen. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om te onderzoeken of een burger wel recht heeft op een uitkering vinden we terug in artikelen 17 en 53a WWB.

Artikel 53a lid 2 WWB:

'Het college is bevoegd onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zonedig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening van de bijstand.'

Artikel 17 lid 2 WWB:

'De belanghebbende is verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.'

Met name onderzoeken naar deze wet deden (en doen nog steeds) veel stof opwaaien in de media en politiek. Mensen zouden sterk in hun waarde zijn aangetast door controleurs van gemeenten die de tandenborstels in de badkamer of het aantal kussens in het bed zouden tellen.

Wet Inburgering

Deze wet regelt alle zaken met betrekking tot nieuwkomers in Nederland en de rechten en plichten die daarbij horen. Zo moet het college van burgemeester en wethouders controleren op de (eventuele) uitkering van de nieuwkomers in haar gemeente. Ook is de nieuwkomer verplicht het inburgeringsexamen af te leggen en kan het college een onderzoek verrichten naar de nieuwkomer.

Woningwet/Bouwverordening

De gemeente is ook verantwoordelijk voor de woningen en gebouwen binnen haar grenzen. Onveilige situaties kunnen immers grote gevolgen hebben, niet alleen voor de bewoners van het pand maar ook omwonenden. Het college van burgemeester en wethouders benoemt ambtenaren die de staat van gebouwen moeten controleren (artikel 100a lid 1):

'Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV zijn belast de bij besluit van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.'

Indien nodig heeft de ambtenaar, als aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan, zelfs geen toestemming van de bewoner hiervoor nodig, zo blijkt uit artikel 100a lid 2:

'De krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.'

Sinds 2007 wordt gebruik gemaakt van de wijziging van de woningwet waarbij de zorgplicht voor de eigenaar voor zijn bezit nadrukkelijker is beschreven. In deze wijziging zijn ook een aantal bestuursrechtelijke overtredingen strafbaar gesteld zodat straffen mogelijk zijn.

Huisvestingswet

De Huisvestingswet geeft de gemeente een instrument om de huizenmarkt te verdelen en in balans te houden. Indien een woning bewoond wordt zal een huisvestingsvergunning aangevraagd moeten worden bij de burgemeester van de gemeente. Met dit instrument kan een gemeente dus de instroom in een bepaalde wijk gemakkelijk controleren.

Artikel vijf 5 van de huisvestingswet luidt

'De gemeenteraad kan, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening woonruimte aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mag worden genomen of gegeven, indien voor het in gebruik nemen daarvan geen huisvestingsvergunning is verleend...'

Leefmilieuverordeningen en bestemmingsplannen

Indien men een nieuw bedrijf begint heeft men allerhande vergunningen nodig. Eén daarvan is de leefmilieuverordening. Hierbij wordt gekeken naar de aard van het bedrijf, de ligging (is het in een woonstraat of een winkelstraat) en de al aanwezige bedrijven (in verband met overlast). Het Haagse Handhavingsteam controleert de bedrijven in haar controlegebied op naleving van de leefmilieuverordening. Per april 2009 vervalt deze regeling echter, waardoor bestemmingsplannen weer belangrijker worden voor de controle van bedrijven. In Rotterdam bestaan er uiteraard ook leefmilieuverordeningen, al wordt daar niet veel en actief op gecontroleerd door de deelgemeentelijke interventieteams.

Drank- en horecawet

Volgens de drank- en horecawet kan de gemeente controleren op de verkoop van alcoholhoudende dranken door de horeca en het MKB. De Haagse Handhavingsteams controleren de horeca in hun gebied dan ook op het naleven van deze wetgeving.

Protocollen en uitspraken

Rotterdam

In de eerste jaren van de Rotterdamse interventieteams is de werkwijze eigenlijk bij iedereen, zelfs bij de initiators onbekend. Hierdoor was er ook eigenlijk weinig jurisprudentie en geen geschreven protocollen. Men zocht bewust de grenzen van de wet op en keek hoever men kon gaan. Na verloop van tijd kwamen er echter steeds meer negatieve signalen binnen bij de Ombudsman Rotterdam over de teams. De teams zouden zich niet houden aan de geldende wet- en regelgeving.

In 2005 heeft de Ombudsman Rotterdam daarom besloten te helpen met het schrijven van een protocol voor de huisbezoeken van SoZaWe. Deze samenwerking leidde echter uiteindelijk tot een ongewenst resultaat voor de ombudsman, die niet akkoord ging met de

inhoud ervan. Dit leidde uiteindelijk tot een kritisch rapport van de Ombudsman Rotterdam. De aanbevelingen in dit rapport, die tot veel tumult in Rotterdam leidden, werden na veel getouwtrek deels overgenomen in de nieuwe protocollen voor SoZaWe-medewerkers en voor interventieteams. Er zijn momenteel twee protocollen in omloop: een algemeen protocol voor alle interventieteam medewerkers en een protocol specifiek voor SoZaWe medewerkers. Dit specifieke protocol is er omdat er voor medewerkers van de Sociale Dienst extra regels gelden met betrekking tot (afgedwongen) huisbezoeken.

Den Haag

Het protocol op het binnentreden is nog in concept en is een lijvig stuk. Het zal ook worden doorvertaald naar een handzaam stuk voor de uitvoerders: een checklist. Het is een gemeentebreed gemeenschappelijk protocol dat geldt voor alle ambtenaren die huisbezoeken afleggen. Het protocol lijkt erg op dat van Rotterdam en er is dan ook veel gekeken naar het Rotterdamse protocol. De perikelen met de Ombudsman in Rotterdam hebben ook invloed gehad op het Haagse protocol. In het Haagse protocol zijn veel zaken overgenomen van het Rotterdamse protocol aldus de betrokkenen.

Centrale Raad van Beroep

‘Op 11 april 2007 heeft de Centrale Raad van Beroep, op dit gebied de hoogste rechterlijke instantie, in vier op de toepassing van de Wet werk en bijstand betrekking hebbende zaken uitspraak¹³ gedaan over de aanvaardbaarheid van onaangekondigde huisbezoeken.’ (Centrale Raad van Beroep, 2007, p. 1) De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat huisbezoeken een noodzakelijk en adequaat controle-instrument (kunnen) zijn om de aanspraak op bijstand te kunnen vaststellen. Bij de inzet van huisbezoeken, in welke vorm dan ook, moet wel recht worden gedaan aan de ‘bescherming van de persoonlijke levenssfeer’ van de bijstandscliënt. Deze persoonlijke levenssfeer wordt onder andere omschreven in artikel acht van het EVRM¹⁴. Deze uitspraak houdt in dat bij een huisbezoek, met als doel controle van de burger omtrent bijstand, vooraf toestemming moet worden gevraagd voor het binnentreden van de woning. Bij dat toestemmingverzoek moet dan ook gemeld worden dat eventueel weigeren geen directe gevolgen heeft voor de bijstandscliënt. Alleen als de gemeente sterke redenen heeft om te twijfelen aan de rechtmatigheid van bijstand, na grondig onderzoek, kan weigering wel tot beëindiging van de bijstand leiden. De bewijslast dat de bewoner goed is voorgelicht en vrijwillig toestemming tot binnentreden heeft verleend ligt bij de gemeente (Centrale Raad van Beroep, 2007, p. 1).

¹³ Het gaat hierbij om de vier zaken onder LJ nummers BA2436, BA2410, BA2447, BA2445.

¹⁴ Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten voor de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Hoofdstuk 3 Wetenschappelijke bril

3.1 Inleiding

Het theoretisch kader in een onderzoek is het cement dat alles bij elkaar houdt. Zonder een gedegen theoretische achtergrond en wijze van denken zijn objectieve wetenschappelijke uitspraken onmogelijk. Het theoretisch perspectief, de focus, waarmee gekeken wordt naar de casussen, de locus, klinkt overal door in het onderzoek. Er wordt gebruik gemaakt van theorieën, onderzoeken en filosofieën van vooraanstaande wetenschappers om een goed begrip te krijgen van de werkelijkheid. De empirie zal altijd bestudeerd worden vanuit het perspectief van de theorieën uit de bestuurskundige wereld.

Drie perspectieven

Het theoretische perspectief dat in dit onderzoek gehanteerd wordt is vrij divers. Er worden in dit onderzoek in feite drie verschillende invalshoeken gehanteerd. Deze gaan over de organisaties op zichzelf, organisaties en hun netwerken en organisaties en hun oriëntatie naar 'buiten'. Er wordt als het ware van binnen (de organisatie zelf) naar buiten (de netwerken en vervolgens andere actoren) gewerkt.

Het *eerste perspectief* is het interne perspectief waarbij het management van organisaties wordt bestudeerd. In dit onderzoek wordt een theorie van Wilson (1989) gehanteerd waarbij de sturing en het zicht van het management op de uitvoerders wordt behandeld. Als brug naar het tweede perspectief wordt de frontlijn- en beleidssturing van Hartman en Tops (2005) gehanteerd. Deze theorie gaat over wijze van aansturing tussen uitvoerders en beleidsmakers.

Het *tweede perspectief* is het netwerkperspectief waarbij de relatie van actoren (in een netwerk) met de maatschappij/omgeving wordt bestudeerd. Een beleidsnetwerk is een verzameling van verschillende actoren binnen een beleidsveld die invloed op elkaar hebben en op het subject waar zij bij betrokken zijn. Er wordt gebruik gemaakt van de theoretische kenmerken van een netwerk volgens van den Heuvel (2005) en vervolgens van mogelijke voor- en nadelen van samenwerking in netwerken van Pröpper (2000).

Het *derde perspectief* is het externe perspectief dat bekijkt hoe ideeën of concepten zich van organisatie naar organisatie, of binnen organisaties, verspreiden. Hierbij wordt innovatie als centraal thema gebruikt waarbij de opname en verspreiding van innovatieve ideeën uitgelegd wordt. De theorie die daarvoor gebruikt wordt is van Korteland (2006).

Als *laatste theoretische onderdeel* (geen perspectief!) worden vier essentiële vragen gesteld door Hemerijck (2003) die de beoordeling van prestaties beschrijven. Beantwoording van deze vragen kan een normatief kader van beleid en diens uitkomsten voor de maatschappij weergeven. Dit onderdeel fungeert als een soort balans die opgemaakt kan worden naar aanleiding van de voorgaande theorieën.

Samenhang perspectieven

De kritische lezer zal wellicht opmerken dat de verschillende perspectieven op het eerste oog weinig samenhang vertonen. Het zijn immers allen theorieën die een totaal eigen wijze van kijken naar de werkelijkheid omvatten. De reden dat deze drie perspectieven zijn

gehanteerd, is dat zij weliswaar individueel van elkaar verschillen maar collectief elkaar uitstekend aan kunnen vullen. Het eerste, interne, perspectief zorgt voor een goed zicht op de werking van de teams op zichzelf. De wijze van aansturing en management wordt hiermee behandeld. Het tweede, externe, perspectief zorgt voor zicht op de relaties tussen de actoren. De externe aspecten van organisaties worden bekeken evenals de relaties die alle betrokkenen onderling hebben. Het derde perspectief gaat vervolgens over interacties tussen organisaties en hoe concepten en ideeën zich verspreiden tussen organisaties. Inderdaad, deze drie perspectieven en de gebruikte theorieën, hebben niet heel veel met elkaar te maken. Om daarom de samenhang te bevorderen wordt ten slotte gebruik gemaakt van een laatste overkoepelend theoretisch onderdeel, de vier beleidsvragen. Deze vier dimensies zorgen voor een aanvullende en samenhangende beoordeling van het gevoerde beleid. Zij zorgen in feite voor de verbinding tussen verschillende perspectieven en kunnen als het ware een eindoordeel geven over het beleid.

Juist door gebruik te maken van deze verschillende theoretische perspectieven wordt het theoretische kader - en daarmee de blik op de werkelijkheid - versterkt in plaats van verzwakt. In plaats van door slechts eendimensionaal naar de wereld te kijken wordt er (letterlijk) driedimensionaal naar de praktijk gekeken. Het levert een geïntegreerde blik op de empirie. Door het onderzochte veld langs deze uitgebreide meetlat te leggen kan men uiteindelijk veel meer ontdekken over de werkelijkheid dan wanneer slechts één van deze perspectieven gehanteerd wordt.

3.2 Interne sturing

Volgens Wilson (1989) kunnen, vanuit de optiek van het management, uitvoerende overheidsorganisaties ingedeeld worden aan de hand van inzichtelijkheid van de output en outcome. Onder de output verstaat Wilson de prestaties die men levert, de concrete dagelijkse zaken die uit de handen van de uitvoerders komen. Onder de outcome verstaat hij de effecten en resultaten die deze prestaties ook daadwerkelijk hebben op de maatschappij. Middels deze indeling heeft hij vier typen organisaties beschreven. Deze zijn de productiedienst, procedurele dienst, 'craft' organisatie en de 'coping' organisatie.

	Outcome bekend	Outcome onbekend
Output bekend	Productiediensten	Procedurele diensten
Output onbekend	'Craft' organisatie	'Coping' organisatie

(figuur 7: Organisatietypen (Wilson, 1989, pp. 154-175))

Vier typen organisaties

Een productiedienst heeft zowel een bekende outcome als output. De dagelijkse routines en werkzaamheden van de werknemers zijn makkelijk waarneembaar en vast te stellen. Ook de effecten van die werkzaamheden zijn goed zichtbaar.

'Craft' diensten hebben een bekende en inzichtelijke outcome maar een onbekend output. Het zicht op de werkzaamheden die verricht worden is vrij beperkt, dit omdat de uitvoerders op een grote afstand staan van de centrale organisatie. De effecten van die werkzaamheden zijn wel weer bekend.

Een procedurele dienst heeft een onbekende outcome maar een bekende output. Voor de prestaties zijn keurige gegevens bij te houden en men heeft inzicht wat er precies gedaan wordt door de organisatie. Wat nou het daadwerkelijke effect is van de organisatie is onbekend.

De 'coping' dienst heeft zowel een outcome als output die onbekend is. Er is weinig zicht op wat er gedaan wordt door de uitvoerder. Ook de effecten die de uitvoerder bewerkstelligt zijn niet duidelijk. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de effecten zeer complex zijn en er niet gemakkelijk een causale relatie aan te wijzen is tussen uitvoerder en effecten of resultaten.

Dit model is geen wet van Meden en Perzen. Een uitvoerende organisatie is vaak zeer complex en kan kenmerken van verschillende kenmerken van de typologieën bevatten. (Wilson, 1989, pp. 158-171)

Mogelijkheden van sturing

De mogelijkheden van sturing door managers wordt door Wilson beschreven voor deze vier typen organisaties. Volgens Wilson hebben managers slechts een paar mogelijkheden om de uitvoerders te laten handelen naar de richtlijnen en regels van de organisatie. In elk van de vier typen organisaties zijn die mogelijkheden iets anders. Bij *productiediensten* is de output en outcome goed inzichtelijk. De managers kunnen daarom goed sturen op zaken die zij van belang achten. Efficiency en effectiviteit van deze organisatie hangt vooral af van de mate van vrijheid en middelen die zij krijgt toegewezen. In de *procedurele diensten* kan de manager de handelingen van de uitvoerder overzien maar de effecten zijn niet bekend. Dit leidt ertoe dat managers vaak zeer streng en precies op de routines controleren. Gevaar hierachter is dat de uitvoerder zich hiervan gaat afkeren. In de *'craft' organisatie* hebben de uitvoerders veel vrijheid in de werkzaamheden, hier hebben de managers geen zicht op. De effecten van die werkzaamheden zijn wel inzichtelijk. Hierdoor genieten de uitvoerders heel veel vrijheid, gevaar hierin is dat er perverse effecten ontstaan door die vrijheid. De manager kan dit oplossen door een gevoel van gezamenlijke missie of gedeelde normen te ontwikkelen waardoor de uitvoerder geen misbruik maakt van haar positie. In de *'coping' organisatie* is effectief management bijna onmogelijk. Er is geen zicht op zowel de output als de outcome. De enige manier waarop managers nog kunnen sturen is door misstanden en gemaakte fouten hard af te straffen en zodoende een signaal naar de hele organisatie te sturen. Risico hiervan is dat de uitvoerder dit als onrechtvaardig kan beschouwen omdat misstanden wel worden bestraft maar goed gedrag niet wordt beloond. (Wilson, 1989, pp. 174,175)

3.3 Frontlijn- en beleidssturing

Frontlijn- en beleidssturing

Frontlijnsturing is een door Pieter Tops ontwikkeld concept dat spreekt over 'het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen' (Hartman & Tops, 2005, p. 13). 'Het begrip 'frontlijnsturing' verwijst naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om organisatorische verbanden op de publieke werkvloer - onder hun uiteindelijke verantwoordelijkheid - vorm te geven en daadwerkelijk te laten functioneren in lijn met de specifieke situatie' (Hartman & Tops, 2005, p. 20). Naast frontlijnsturing is er een andere vorm van sturing, namelijk *beleidssturing*. 'Beleidssturing is gebaseerd op politieke en beleidsmatige doelstellingen en instrumenten die daarbij horen. Er wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording. Bij beleidssturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken. Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal (Hodwood & Gun, 1984). Uitvoering is hier een van de fasen in het beleidsproces, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de eerdere fase van beleidsontwikkeling.' (Hartman & Tops, 2005, p. 21)

Er is een groot verschil tussen beleidssturing en frontlijnsturing: 'in het eerste staan politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal, in de tweede 'het werk zelf' op de publieke werkvloer in de frontlijn' (Hartman & Tops, 2005, p. 13). Het is dus mogelijk dat beide vormen van sturing niet met elkaar overeenkomen. Idealiter zijn de doelstellingen van de heren in de ivoren toren gelijk met de mannen op werkvloer, ze hebben elkaar immers ook nodig, ze zijn complementair. In de praktijk zijn er echter vaak veel verschillen en is er soms zelfs sprake van 'onproductieve spanningen' (Hartman & Tops, 2005, p. 13). 'Beleidssturing is in zijn kern een abstracte activiteit: van algemene uitgangspunten wordt – via politieke besluitvorming – tot concretisering en uiteindelijk tot uitvoering gekomen. Frontlijnsturing is in zijn kern een concrete activiteit: vanuit de situatie zoals die wordt aangetroffen, wordt onderzocht welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past. Beleidssturing wordt gekenmerkt door een ontwerplogica, frontlijnsturing door een actielogica. Op voorhand is niet te zeggen welke van deze logica's beter is.' (Hartman & Tops, 2005, p. 21).

Essentiële verschillen

In onderstaand schema vatten we de essentiële verschillen tussen de twee benaderingen samen.

	Frontlijnsturing	Beleidssturing
Kijkrichting	Van 'onderaf' (bottom- up)	Van 'bovenaf' (top down)
Waarnemen	Kijken naar essenties van wat er gebeurt op de publieke werkvloer	Kijken naar standaarden hoe het zou moet c.q. hoe je de situaties kunt beheersen
Centrale vraag	Wat werkt in deze concrete situaties?	Wat kan deze organisatie aan?
Primaire oriëntatie	Effectieve interventies	Politieke doelstellingen, consistentie van beleid, democratische verantwoording
Filosofie	Hoe organiseer ik telkenmale relevante vraagstukken op de publieke werkvloer?	Hoe organiseer ik een systematiek van voldoende reikwijdte om het vraagstuk in te laten passen?
Energie/menskracht	Diep inzicht in de situatie verwerven (verstehen)	Vorbereiden van mensen en middelen
Organisatorische vormgeving, strategievorming	Constructies vanuit de publieke werkvloer laten komen; spontane strategie	Diensten en instellingen met hun eigen, veelal autonome gedrag; rationeel-analytische strategie
Teamaccent	Collectieve ambitie; commitment van daartoe geselecteerde mensen	Multidisciplinaire samenstelling

(figuur 8: verschillen frontlijnsturing en beleidssturing (Hartman & Tops, 2005))

Sturingmechanismen (macro)

De uitvoeringsprocessen zijn volgens Hartman en Tops op drie wijzen te sturen: op regels, prestaties en personen. 'In sommige situaties werkt het ene perspectief beter dan het andere. Contextuele afstemming is van groot belang' (Hartman & Tops, 2005, p. 69). Bij het sturen op regels moet men denken aan het klassieke perspectief van top down sturing. Het sturen op prestaties is een voortvloeisel uit de New Public Management beweging waarbij prestaties en resultaten de boventoon voeren. De sturing op personen gaat uit van de kracht en kunde van de uitvoerders. Hartman en Tops hebben de eigenschappen van de sturingsmechanismen schematisch weergegeven.

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

(figuur 9: eigenschappen sturingsmechanismen (Hartman & Tops, 2005, p. 75))

Alle drie de mechanismen (personen, regels en prestaties) kunnen worden ingevuld aan de hand van het frontlijn- als beleidsperspectief (Hartman & Tops, 2005, p. 68). In sommige gevallen werken de mechanismen positief, in andere gevallen weer negatief. Dit is afhankelijk van de context maar ook van het perspectief, het frontlijn- of beleidsperspectief. Een combinatie van perspectieven of mechanismen is mogelijk maar dat is nooit vanzelfsprekend. Het is heel goed mogelijk dat in de praktijk het ene perspectief het andere verdringt (Hartman & Tops, 2005, p. 69). Onderstaand een overzicht van de positieve en negatieve aspecten van de drie mechanismen.

<i>Positieve functies</i>	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	Rugdekking	'Realistische' resultaatgerichtheid	Prompte actie en reactie
Beleidsperspectief	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid	Inzet en vakmanschap

(figuur 10: positieve functies van de mechanismen (Hartman & Tops, 2005, p. 80))

<i>Negatieve functies</i>	Regels	Prestaties	Personen
Frontlijnperspectief	OVERRULING van slim handelen, 'regels zijn regels'	Geen aansluiting, niet realistisch	Wegorganiseren van scherpte en toewijding
Beleidsperspectief	'Stiptheids-actie', handelen zonder oog voor werkelijke doel van de regels	Metafoor van de Russische spijkerfabriek	Oncontroleerbaar, onaanspreekbaar

(figuur 11: negatieve functies van de mechanismen (Hartman & Tops, 2005, p. 82))

3.4 Beleidsnetwerken

Kenmerken beleidsnetwerk

Onder een beleidsnetwerk kan men verstaan 'een organisatorische vorm of constructie, waarbinnen de participatie van verschillende actoren aan besturingsprocessen met betrekking tot het beleidsveld wordt gestructureerd en waarin het (bestuurlijk) handelen op de een of andere manier wordt gecoördineerd' (Koppenjan, de Bruin, & Kickert, 1993, p. 33). De klassieke rolverdeling waarbij de overheid de beslissing maakt en de lakens uitdeelt is vervangen door een visie waarbij naast de (centrale) overheid andere actoren participeren in het beleid. De wederzijds afhankelijke relaties tussen allerlei verschillende organisaties vormen een netwerk dat problemen in de samenleving tracht op te lossen. Binnen die netwerken is het niet meer mogelijk voor actoren om afgesloten en individueel problemen op te lossen. In de netwerksamenleving worden zowel de problemen als de oplossingen steeds complexer.

Een beleidsnetwerk wordt gekarakteriseerd door een aantal elementen. Deze kenmerken zijn (van den Heuvel, 2005, p. 37):

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

Samenwerking in netwerken

Zowel binnen de bestuurskundige praktijk als de wetenschap lopen de meningen over samenwerking in netwerken uiteen. Sommige onderzoeken tonen aan dat samenwerking leidt tot een effectievere en efficiëntere werking van de overheid. Andere onderzoeken leiden weer tot de stelling dat autonomie van actoren een bijdrage kan leveren aan het netwerk. 'Samenwerking is de bewuste afstemming tussen twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen...Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt' (Pröpper, 2000, p. 108). Pröpper heeft de mogelijke voor- en nadelen van samenwerking tussen organisaties ten opzichte van autonoom handelen van organisaties weergegeven in een schema:

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Slagvaardigheid	Wederzijdse aanvulling van inspanning en capaciteit voor prestaties die men alleen niet kan. Verlies aan snelheid van handelen / vergroten van afhankelijkheid / 'iedereen wacht op iedereen'
Leren van elkaar	Verlies aan leren via 'individueel pionieren'
Activeren van passieve actoren	Verbeteringen afhankelijk van de zwakste schakel
'Actief beleid door gemeenschappelijk aanpak'	Verlies aan systeemintegratie
Identiteit	Winst aan solidariteitsgevoel / gemeenschapsbeleving. Verlies aan autonomie
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijk voor totaal: voor het handelen van andere organisaties en voor consequenties van eigen handelen voor andere organisaties. Verantwoordelijkheid voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties
Conflicten	Tegengaan wederzijdse hinder en belemmeringen. Nadelen van conflicten, die in iedere samenwerking ontstaan.
Conflict als motor voor verbetering	Nadelen van het onderdrukken van conflicten ten behoeve van harmonie ('groepsdenken')
Efficiëntie	Vermijden van dubbelwerk / tegenwerking. Communicatie-, coördinatie- en transactiekosten

(figuur 12: voor- en nadelen van samenwerking (Pröpper, 2000, pp. 109,110))

Centraal uitgangspunt binnen de netwerktheorie is dat actoren wederzijds afhankelijk zijn voor de oplossing van hun problemen. Actoren moeten met elkaar interacteren en na verloop van tijd ontstaan patronen en regels omtrent die interactie. Dit proces wordt de netwerkformering genoemd (Koppenjan & Klein, 2004, p. 10).

3.5 Innovatie

De samenleving wordt steeds meer gedomineerd door behoefte aan kennis. De traditionele economische factoren arbeid en kapitaal worden aangevuld door de factor kennis. Het leervermogen en kennisniveau van organisaties en individuen wordt steeds belangrijker om te overleven. Hoe de organisatie leert en kennis vergaart, is belangrijk voor de gemeenten. De overheid tracht te innoveren en nieuwe methoden te ontwikkelen om haar burgers zo goed mogelijk te dienen.

Er is een subtiel maar groot verschil tussen een innoverend concept en een 'leuk idee' volgens Hartman en Tops (2006). Een leuk idee is een tijdelijke constructie die naar verloop van tijd niet meer bruikbaar is en weer verdwijnt. Een daadwerkelijke innovatie is een vernieuwing die betekenis heeft en voor lange tijd invloed heeft op de omgeving. Innovatie heeft drie typerende kenmerken (Hartman & Tops, 2006, p. 58):

1. 'Een nieuw idee, dat succesvol werkt
2. Een 'sprong, waarbij er radicale veranderingen in het spel zijn
3. De noodzaak ervan'

'Bij een innovatie worden bestaande praktijken gebruikt om een nieuwe praktijk te ontwikkelen' (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. 7). In de literatuur wordt innovatie vaak beschouwd als iets dat alleen in de private sector voorkomt. Wegens de starre en formele bureaucratie en de eis van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zou innovatie niet in de publieke sector voorkomen. In de werkelijkheid is dat volgens Korteland niet zo. De complexiteit van de maatschappij en de multi-rationaliteit (politiek, economische, wetenschappelijk, etc.) van het openbaar bestuur resulteert in compromissen op een hoger niveau wat weer leidt tot combinaties van nieuwe probleemdefinities en oplosstrategieën (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. 9). De kern van het model is dat de relatie tussen de diffusie en adoptie van een innovatie een wederzijds communicatie- en leerproces is waarin organisaties communiceren over de toegevoegde waarde van de innovatie en hun percepties ten aanzien van de innovatie. Hierbij trachten de organisaties te komen tot 'goodness of fit' tussen de innovatie en de potentiële adopters. (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. vii)

Diffusie van innovaties

'De diffusie van een innovatie is ... een proces dat bestaat uit vier componenten: 1) een innovatie; 2) communicatiekanalen die een aanbodorganisatie verbinden met potentiële adopters; 3) een sociaal systeem waarin de diffusie plaatsvindt; en 4) de tijd die een innovatie nodig heeft om zich te verspreiden.' (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. vi). Een voorbeeld van diffusie in de exacte wetenschappen is het fenomeen waarbij een druppel inkt zich in een glas water verspreidt en het hele glas blauw kleurt. In de bestuurskunde verstaat men eronder dat innovatieve ideeën (de druppel) zich verspreiden in het openbaar bestuur (het glas water). De meeste innovatieve ideeën ontstaan 'onder op de werkvloer' als een goed idee (bottom up). Vervolgens verspreiden deze ideeën zich uit en worden ze langzaam aan informeel, horizontaal en ongecontroleerd ontwikkeld. Dit is het proces van diffusie. Wanneer het succes hiervan echter bewezen is raakt dit echter steeds geformaliseerder en wordt het 'opgeschaald' tot de standaard en wordt het een top down proces. Er wordt steeds meer op aangedrongen vanuit het beleid en de diffusie wordt steeds

formeler en gestructureerder. Deze formeel ontwikkelde vorm van diffusie noemt men “opschaling” (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. 10).

Factor die van invloed is op diffusie, is allereerst de mate waarin de aanbodorganisatie een goede diffusiestrategie hanteert. Zo is de ‘de vraag of de aanbodorganisatie bereid is kennis te delen en vervolgens ook (bewust of onbewust) een diffusiestrategie heeft gehanteerd’ van belang. (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. 16). Bij de diffusiestrategie speelt de codificatie van kennis en ervaringen een grote rol. Impliciete kennis (kennis die tussen de oren van mensen zit) dient gecodificeerd te worden zodat het doorgegeven kan worden. De aandacht van media is eveneens van invloed op de diffusiestrategie. Een tweede invloedsfactor is het zogenoemde ondernemerschap of ambassadeurschap. In welke mate durft de organisatie te ‘ondernemen’ en in hoeverre wordt de innovatie gepromoot bij toekomstige adopters door de aanbodorganisatie (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, pp. 16,17).

Uit de studie van Korteland e.a. komen enkele aanbevelingen naar voren voor de diffusie van innovatie (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, pp. 118-119):

- Onderken belang van effectieve, systematische en proactieve codificatiestrategie van kennis en ervaring, de professionalisering ervan en de diffusie van kennis en ervaringen;
- Schenk niet alleen aandacht aan het overdragen van informatie, maar zorg ervoor dat potentiële adopters kunnen leren over een innovatie. Zorg voor expliciete aandacht voor het leerproces;
- Richt in de ontwikkeling van diffusiestrategie niet alleen op de organisatie waar de innovatie is ontstaan maar ook op ‘vroege adopters’. Zij bezitten ook relevante kennis;
- Werk indien nodig met intermediaire organisaties zoals kenniscentra of commerciële organisaties;
- Versterk de persoonlijke factor in diffusie door bestuurlijke en professionele ambassadeurs aan te stellen die in verschillende domeinen opereren.

Adoptie van innovaties

De adoptie van een innovatie is “het proces dat een organisatie doorloopt vanaf de eerste kennismaking met de innovatie tot aan de adoptiebeslissing (of non-adoptiebeslissing) en de implementatie van de innovatie” (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, p. 10). Het is bij adoptie onder andere van belang om te kijken naar de mate van adoptie. Het is geen ‘alles-of-niets’-kwestie maar er bestaan vier verschillende vormen (Dolowitz & March, 2000, pp. 52,53), namelijk kopiëren (exact kopie), emulatie (aanpassingen aan wens van adopter), hybridisatie (elementen van verschillende innovaties worden samengevoegd tot nieuwe innovatie) en inspiratie (innovatie dient slechts als inspiratiebron voor nieuwe innovatie). Het is voor deze studie interessant om te bekijken in hoeverre er sprake is van adoptie van de innovatie en in welke vorm dat is gebeurd.

Er zijn verschillende overwegingen die van invloed zijn bij de adoptie van innovaties. Dit zijn functionele overwegingen, politiek-bestuurlijke overwegingen, institutionele overwegingen en de organisatiekenmerken van (potentiële) innovatieadopters. Functionele overwegingen betreffen de overwegingen waar een organisatie mee te maken heeft met betrekking tot bepaalde (instrumentele) kenmerken van de innovatie. Dit varieert van bijvoorbeeld concreet financieel voordeel tot de complexiteit van de innovatie. De politiek-bestuurlijke overweging gaat over de invloed die de politieke of bestuurlijke context heeft op de organisatie. Als er een zogenoemde “policy window” ontstaat kunnen innovaties doorgevoerd worden. Ook maatschappelijk of politieke druk speelt een rol in de adoptie. De

institutionele overwegingen betreft de druk die de organisatie van het veld ervaart om te innoveren. Dit is ook nauw verwant aan het fenomeen 'isomorfisme' waarbij organisaties elkaar kopiëren en steeds meer op elkaar gaan lijken. Tot slot spelen de kenmerken van de organisatie een rol op de adoptie van innovatie. Hierbij zijn omvang, formele structuur en innovatiebereidheid factoren van invloed. De kans op adoptie van innovatie is het grootst bij grote, innovatiefaciliterende en tot innovatie bereide organisatie. (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, pp. 17-20).

Uit de studie van Korteland e.a. komen enkele aanbevelingen naar voren voor wat betreft de adoptie van innovaties (Korteland, Bekkers, & Simons, 2006, pp. 122-133):

- Maak duidelijk wat het feitelijke voordeel is van de innovatie (functionele overweging);
- Voor een goede adoptie is het van belang dat de innovatie een open karakter heeft. Hij moet kneedbaar en testbaar zijn voor de adopter (functionele overweging);
- Beschikbaarheid van extra middelen voor de adoptie van de innovatie kan leiden dat een organisatie een innovatie sneller invoert (functionele overweging);
- Als de politisering van een beleidsprobleem groter is, is het makkelijker er middelen voor te vinden. In de diffusie van de innovatie moet het publieke belang naar voren worden gebracht (functionele overweging);
- Door landelijke en lokale maatschappelijk druk ontstaat een 'sense of urgency' waardoor adoptie sneller verloopt (politiek bestuurlijke overweging);
- Maak gebruik van meerdere actoren die de 'geesten rijp' kunnen maken (politiek bestuurlijke overweging);
- Ontwikkel binnen de organisatie een 'innovatiemakelaar' en zorg dat deze goed verankerd is, zowel professioneel als politiek-bestuurlijk (politiek bestuurlijke overweging);
- Maak gebruik van wet- en regelgeving om de druk op te voeren tot invoering van de innovatie. Als er wet- en regelgeving gekoppeld is aan de innovatie kan de noodzaak tot adoptie groter worden (institutionele overweging);
- Adoptie van innovatie wordt versterkt als zij wordt omarmd door relevante professionele netwerken en beroepsgroepen (institutionele overweging);
- De adoptie van een innovatie wordt versterkt indien er sprake is van een 'niet te negeren voorbeeldwerking' van bijvoorbeeld handleidingen of richtlijnen (institutionele overweging);
- Indien nodig zorg voor extra middelen en mensen (organisatiekenmerk).

3.6 Beoordeling van prestaties

Binnen de bestuurskunde en de beleidswetenschappen zijn een zeer groot aantal perspectieven en benaderingen ontwikkeld voor de waardering van beleid. Dit kan gezien worden als zowel een sterkte als een zwakte. Men kan geen 'strikte scheiding aanbrengen tussen de positieve en normatieve analyse van beleid. Wel kan een onderscheid worden aangebracht tussen enerzijds de politieke beslissingen van normatieve prioriteit en anderzijds de organisatorische expertise, die nodig is voor het bereiken van goedgeïnformeerde beslissingen, het creëren van maatschappelijk draagvlak en het bevorderen van een effectieve uitvoering' (Hemerijck, 2003, p. 33).

Volgens Hemerijck bestaat er eigenlijk geen heldere objectieve standaard voor de determinatie van succes of falen van beleid. Bij de evaluatie moet er eigenlijk niet alleen gekeken worden naar de relatie input – output. De vraag of de gekozen beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en processen, in de maatschappelijke of politieke omgeving passen is evenzo belangrijk als de vraag wat gevolgen zijn. Zodoende is de logic of consequence (logica

van consequentie) en de logic of appropriateness (logica van gepastheid) ontstaan. Om beleid goed te kunnen evalueren moeten vier criteria toegepast worden. ‘Het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar.’ (Hemerijck, 2003, p. 34).

Om beleid te evalueren kan men vier ideaaltypische kernvragen stellen. Deze behandelen of het beleid werkt, past, mag en hoort. Deze vier vragen bieden een analytisch kader voor beleid: gelegitimeerd beleid moet voldoen aan deze vier vragen die behandelen of het beleid doelmatig is, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar. (Hemerijck, 2003, p. 34). Met behulp van dit schema kan het beleid in een breed kader worden geanalyseerd.

	Perspectieven	Handelingsperspectief	Waarderingsperspectief
Logica			
Logic of consequence		Doelmatigheid (‘werkt het?’)	Legaliteit (‘mag het?’)
Logic of appropriateness		Haalbaarheid (‘past het?’)	Legitimiteit (‘hoort het?’)

(figuur 13: vier kernvragen van beleid)

Werkt het?

Hemerijck ziet beleid als doelmatig ‘indien gekozen beleidsmaatregelen ertoe leiden dat de beoogde doelen van dat beleid worden gerealiseerd’ (Hemerijck, 2003, p. 23). Deze vraag omhelst in feite twee vragen: die van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Doeltreffendheid gaat over het bereiken van de gestelde doelen. Doelmatig gaat over de verhouding van maatschappelijke kosten en baten. ‘Centraal in de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse staat de zogeheten beleidstheorie, het cognitieve interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen.’ (Hemerijck, 2003, p. 35) Zodra de beleidstheorie in de praktijk is geaccepteerd gaat men zich richten op de praktische aspecten zoals doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze vraag kan zowel ex ante (vooraf) als ex post (achteraf) de invoering van het beleid gesteld worden. Doeltreffendheid van beleid kan uiteraard slechts ex post geëvalueerd worden. (Hemerijck, 2003, pp. 34-37)

Er zijn echter ook problemen verbonden aan dit type onderzoek waarbij de vraag wordt gesteld of het beleid werkt. Bij complex, langlopend beleid is causaal inzicht in het maatschappelijk probleem en de consequentie van de beleidsinterventie niet altijd inzichtelijk. Ten tweede is er niet altijd de beschikking over alle benodigde kennis voor het maken van een overwogen beleidsvoornemen door de beleidsmaker, of de kennis is controversieel. Ten derde is er een informatietekort door de overheid omdat het verkrijgen van de kennis altijd bekostigd moet worden. Tot slot zou de vervlechting tussen wetenschap en politiek leiden tot een verschuiving van beslissingen op basis van reliable knowledge (objectieve kennis) naar shared knowledge (subjectieve percepties van problemen en haalbare oplossingen). (Hemerijck, 2003, pp. 36,37)

Resultaatmeting (effectiviteit en efficiëntie)

‘Een uiterst belangrijke vraag is wat een overheidsbeleid feitelijk in de maatschappij aanricht. Dit is de vraag naar de beleidseffecten, de gevolgen van het beleid...Effectiviteit is

de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. Efficiency is aanwezig naarmate bepaalde baten worden bereikt met minder kosten of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren.' (Bressers, 2003, pp. 26,27). 'Overheidsbeleid is te omschrijven als een poging van de overheid om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen.' (Bressers, 2003). Om een goed beeld te krijgen van het succes danwel het falen van die poging van de overheid is evaluatieonderzoek nodig. Iedereen is constant bezig met het evalueren van beleid. In de kroeg, op het departement, in de haven en op de beursvloer, overal heeft men een mening over beleid.

Doelbereikings-, effectiviteits- en efficiëntieonderzoek

Men kan evaluatieonderzoeken indelen in verschillende criteria die men onderzoekt. Zo is er het doelbereikingsonderzoek waarbij bekeken wordt in hoeverre de voorafgestelde doelen behaald zijn. Dit is de meeste eenvoudige manier van evalueren omdat er alleen naar het slagen of falen van het beleidsdoel gekeken wordt. De oorzaken van een fenomeen hoeft helemaal niets van doen te hebben met het overheidsoptreden. Ten tweede kan men een zogenoemd effectiviteitsonderzoek verrichten. Dit onderzoek bestudeert, net zoals het doelbereikingsonderzoek, het slagen of falen van overheidsbeleid. Er wordt echter wel een verband gelegd met het overheidsoptreden. Dit betekent dat de causale relatie tussen het overheidsbeleid en de praktijk ook onderzocht moet worden. Tot slot kan men het zogenoemde efficiëntieonderzoek toepassen waarbij er niet alleen naar de beoogde effecten gekeken wordt maar tevens naar de daarbij gemaakte kosten. De verhouding kosten-baten staat centraal bij dergelijk onderzoek. Vaak hanteert men voor de kosten de direct gemaakte kosten door de overheid. Wanneer er geen informatie bekend is over de baten wordt deze vaak geschat (aan de hand van een doelbereikingsonderzoek). (Bressers, 2003, pp. 180-181)

Evaluatie

Bij de evaluatie wordt vaak gebruik gemaakt van de officiële beleidsdoelen die opgesteld zijn in nota's en akkoorden. In de bestuurlijke praktijk wordt echter niet alle doelen van bestuurders nadrukkelijk opgeschreven. Er is dan ook een wetenschappelijk stroming die kritiek heeft op de toepassing van alleen de officiële beleidsdoeleinden. Dit kan echter ook weer gepareerd worden door te stellen dat, wat voor achterliggende motieven men ook heeft, in het democratische proces alleen de officiële doelen voor de legitimatie van beleid zorgen. (Bressers, 2003, p. 181)

Naast de beoogde effecten die de opstellers van de beleidsdoelen hadden zijn er ook (onvoorziene) neveneffecten. Dit kunnen zowel positieve als negatieve effecten zijn die optreden bij de implementatie van het gekozen beleid. Als de onderzoeker deze effecten niet meeneemt in zijn onderzoek is het mogelijk dat er onderdelen van het beleid over het hoofd worden gezien. Daarnaast dienen de effecten ook vergeleken te worden met normatieve effecten. Voor een gedegen theoretische evaluatie moet het duidelijk zijn welke maatstaven de onderzoeker hanteert. Ongeacht of het bestje officieel beleidsdoel, neveneffect, achterliggend motief, etcetera, etcetera wordt genoemd, het moet duidelijk zijn welke maatstaf is gehanteerd zodat men weet waar het normatieve oordeel op gebaseerd is. (Bressers, 2003, pp. 181,182)

Past het?

Na het 'werkt het' perspectief wordt het 'past het' perspectief gehanteerd. Dit houdt eveneens in dat de logica van consequentie vervangen wordt door de logica van passendheid. De context waarbinnen het probleem zich afspeelt is van grote invloed op het beleid. Verschillende publieke en (semi) private actoren hebben vaak een doorslaggevende invloed op het slagen van beleid. De vraag of beleid dan ook past binnen de eisen en ideeën van alle actoren is dan ook belangrijk. De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid staat centraal in deze vraagstelling. Succes of falen van beleid valt samen met de mate waarin het beleid past in de visie van politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren. (Hemerijck, 2003, p. 38)

Beleidsmonopolies, 'punctuated equilibrium' en positieve en negatieve feedback

Volgens Baumgartner en Jones (2002) blijven politieke processen doorgaans lange tijd stabiel. Er wordt zo nu en dan wel aan het beleid gesleuteld maar slechts met kleine stapjes, incrementele veranderingen. De reden hiervoor is dat er een beleidsmonopolie is ontstaan van een stroming van gelijkgestemden (een subsysteem) die de macht heeft. Het beleid verandert dus niet, er is sprake van een 'equilibrium' waarbij alles hetzelfde blijft. Het monopolie wordt desondanks zo nu en dan gebroken, dit heet het 'punctuated equilibrium'. Dit komt bijvoorbeeld door plotseling opkomende media-aandacht of een gebeurtenis waardoor voorheen onverschillige burgers zich gaan bemoeien met het probleem.

Dit proces ontstaat uiteraard niet vanzelf, hiervoor komen Baumgartner en Jones met de begrippen positieve en negatieve feedback. (Baumgartner & Jones, 2002, pp. 9-13) Positieve feedback is er gedurende de periode waarin de stabiliteit ontstaat en beleidsmonopolies de overhand krijgen. Zodra echter negatieve feedback zich begint te ontwikkelen zullen de beleidsmonopolies afgebroken worden en is er ruimte voor een 'punctuated equilibrium'. Doorgaans zorgt de negatieve feedback niet voor een omslag in het beleid, soms slaat deze echter wel aan en krijgt deze meer en meer steun. Als de aandacht is gecreëerd op het onderwerp waarbij de burgers actief worden komt het onderwerp op de politieke agenda. Als deze aandacht omgezet wordt in kleine veranderingen en deze positieve feedback ontvangt kan dit leiden tot een grote verandering. Als deze kleine aanpassingen echter kunnen rekenen op negatieve feedback kan het beleid onveranderd blijven.

Past het?

In feite wordt in de 'past het' vraag onderzocht wat de relatie is tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleid vanuit de context van bestaande politieke spelregels, staatstradities, beleidserfenissen en uitvoeringspraktijken. De effecten van de eerdergenoemde actoren/instituten is gebaseerd op drie aspecten. Ten eerste zijn die actoren geen ongeschreven bladen, zij hebben elk hun eigen geschiedenis en belangen. Ten tweede bepalen de machtverhoudingen de invloed van de actoren op de besluitvormingsarena's. Beleid is het product van strategische interactie tussen de betrokken actoren die allen vanuit hun eigen strategische overwegingen handelen. Ten derde zijn de spelregels in de besluitvormingsarena's van invloed op de uitkomsten van die besluitvorming. (Hemerijck, 2003, pp. 38-40)

Mag het?

Twee stromingen

In deze dimensie komen wij weer terug bij de logica van de consequentie. De rechtsstaat en haar optreden is gebonden aan bepaalde regels die zijn gebaseerd op de consequenties die handelen heeft. Die regels zijn in een normaal functionerende democratie echter wel continu aan verandering onderhevig. In de wetenschap zijn er twee intellectuele tradities die deze veranderingen trachten te verklaren. De eerste traditie behandelt zaken zoals 'de relatie tussen macht en recht in de democratie of de inrichting van het staatsapparaat' (Bressers, 2003, p. 41). De tweede traditie behandelt voornamelijk het feitelijke functioneren van de rechtsstaat. De democratische rechtsstaat waarin wij leven is nooit compleet, het is als het ware een levend wezen dat constant aan verandering onderhevig is. Maatschappelijke veranderingen vragen van de rechtsstaat om aanpassingen van het recht. (Bressers, 2003, pp. 41-44). Deze tweede benadering zal gebruikt worden in dit onderzoek.

Veranderingen in de rechtsstaat

De stroming binnen de wetenschap die onderzoek verricht naar veranderingen in de directe omgeving van de rechtsstaat is de tweede traditie. Door de toenemende verwachtingen van burgers maar ook een toegenomen aanbod van voorzieningen van de verzorgingsstaat is er steeds meer druk op de staat komen te liggen. Dit heeft nadelen omdat de overheid enerzijds willekeur dient tegen te gaan en anderzijds omdat er te veel wordt gevraagd van de staat door mondige burgers en belangengroepen. Door deze spagaat wordt het systeem complexer en trager met als gevolg vertraagde procedures en grotere handhavingstekorten. (Bressers, 2003, pp. 41-44)

De rechtsstaat is een continu veranderend product van de samenleving, een 'waardengeladen' collectief van de meningen en opvattingen die in de maatschappij leven. In een goed werkende democratische rechtsstaat zijn de wetten een vertegenwoordiging van de wensen van de burger. Logischerwijs veranderen die wensen in de loop der tijd. Zaken zoals homofilie of ongehuwde moeders waren bijvoorbeeld in de jaren vijftig van de vorige eeuw ongeaccepteerde fenomenen en zijn tegenwoordig normale en alledaagse praktijken van de dag: de samenleving en daarmee de rechtsstaat is veranderend. De mate waarin de overheid zich bemoeit met de levens (of beter gezegd de vrijheden) van haar burgers is sterk aan verandering onderhevig. Ook in de toekomst zal dat naar verwachting meer en meer gebeuren. De burger verwacht die interventie van de overheid ook. 'Nog veel meer dan nu zal een beroep op staatsbemoeienis, of juist –onthouding worden onderstreept.' (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2002, p. 53). Volgens de raad hoeft dit niet te betekenen dat 'sturend overheidshandelen of optreden in de sociale sfeer' niet passend is. 'Niet de sociale rechtvaardigheid, maar de bescherming tegen overheidswillekeur staat voorop.' (WRR, 2002, p. 54)

Definitie rechtsstaat

In de definitie van de rechtsstaat die de raad hanteert is deze 'flexibel genoeg om ruimte te laten voor veranderende omstandigheden'. Met die flexibiliteit doelt zij enerzijds op de veranderlijkheid van de rechtsstaat zelf, de elementen ervan. De grondrechten die vorm geven aan de rechtsstaat zullen veranderen. 'De huidige collectie grondrechten zal, gezien het verleden, vermoedelijk niet tot in eeuwigheid onveranderd blijven' (WRR, 2002, p. 54). Anderzijds is deze flexibel waar het gaat om de relatie van de rechtsstaat met de

samenleving. Veranderende ideeën, meningen, ontwikkelingen en omstandigheden geven de richting en omvang van het overheidsoptreden aan. De reden dat de grenzen van overheidshandelen veranderen ligt in een ideale situatie in democratische besluitvorming met als doelstelling bijvoorbeeld efficiencywinst. Dit is dan vaak het resultaat van een zorgvuldig proces van 'checks and balances' waarbij een afweging is gemaakt tussen verschillende normen en waarden. De verandering van de rechtsstaat hoeft dan ook niet per definitie verkeerd te zijn. (WRR, 2002, p. 54)

Mag het?

Om concreet antwoord te geven op de grenzen van de mogelijkheden van de rechtsstaat zijn in de rechtswetenschappen veel criteria opgesteld. Vaak gebruikt men daarbij de 'rule of law', de gedachte dat niemand boven de wet staat: de wet ('law') regeert ('rule'). In het rapport van de WRR gebruikt men dan ook een uitwerking van 'de opsomming van Fuller, die spreekt van een interne, impliciete moraal die het recht pas mogelijk maakt. Fuller maakt daarbij onderscheid tussen acht elementen van de grondslag van elk rechtssysteem' (WRR, 2002, p. 18):

- algemeenheid van regels;
- openbaarmaking en bekendheid van de regels;
- prospectieve werking van regels (geen terugwerkende kracht);
- helderheid en duidelijkheid van regels voor degenen die ze moeten gehoorzamen;
- innerlijke consistentie van regels, afwezigheid van contradicties;
- 'gehoorzaambare' regels, dat wil zeggen dat niet het onmogelijke van burgers kan worden geëist;
- stabiliteit van regels, geen te snelle of te frequente wijzigingen;
- congruentie tussen de regels en het gedrag van officiële functionarissen zoals politie, justitie, rechters, ambtenaren en wetgevers. (Fuller, 1969)

'Het gaat uiteindelijk vooral om de kenbaarheid van regels (knowability) en om de uitvoerbaarheid van regels (performability). De rechtsstaat en de rule of law komen erop neer dat het tegengaan van willekeur in de machtsuitoefening van de staat wordt gekoppeld aan de verwachting van en de plicht tot gehoorzaamheid van burgers aan de regels.' (WRR, 2002, p. 19)

Hoort het?

‘Dit vraagstuk betreft de (inter)subjectieve waardering van beleid en politiek handelen door burgers en in het bijzonder de mate waarin beleid in de perceptie van burgers aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen’ (Hemerijck, 2003, p. 24). Waar deze vraag in de basis op neerkomt, is de kwestie of de wetten en regels die de staat haar burgers oplegt ook wordt geaccepteerd door de burger. Elk beleid van de overheid, elke (non)interventie berust op een set van concurrerende normen en waarden die in een discussie uitmondt. De aanvaardbaarheid van dat beleid mondt uit in de beantwoording van de vraag waar de rol van overheid begint en eindigt. (Bressers, 2003, p. 44)

Procedurele aanvaardbaarheid

De procedurele aanvaardbaarheid is gebaseerd op de acceptatie van overheidsoptreden door burgers indien dat vorm gegeven is aan de hand van algemeen vereiste procedures van democratische besluitvorming, behoorlijk bestuur en openbare verantwoording. Als de overheid dit goed aanpakt heeft de burger het gevoel dat ze serieus genomen wordt. ‘De rechtsstaat, democratische besluitvorming en eisen van behoorlijk bestuur vormen de belangrijke bronnen voor de legitimering van beleid in termen van aanvaardbaarheid’ (Bressers, 2003, p. 44). Om de regels of het beleid toe te passen is dwang vanuit de overheid alleen aanvaardbaar als die opgelegde normen algemeen geaccepteerd zijn, ook door de personen in de maatschappij die het niet eens zijn met de inhoud van die besluiten. (Bressers, 2003, pp. 44,45)

Inhoudelijke aanvaardbaarheid

De inhoudelijke aanvaardbaarheid van beleid wordt doorgaans gestuurd door problemen die spelen in de maatschappij. Meninge, opinies en gevoelens over zaken als armoede, rampen of zinloos geweld spelen een grote rol in het debat over de aanvaardbaarheid. Het inhoudelijke aspect van de aanvaardbaarheid van beleid behandelt, anders dan de vorige drie vragen, niet alleen de rol van de overheid maar ook de rol van de burger en diens rechten en plichten. ‘Dit geldt bij uitstek voor de discussie over de verzorgingsstaat’ (Bressers, 2003, p. 45). De overtuiging van een burger over de aanvaardbaarheid hangt vaak samen met de sociale groep waartoe zij behoort. (Bressers, 2003, pp. 44-46)

Hoofdstuk 4 Wijze van onderzoek

4.1 Inleiding

Bij het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek dient men zich te houden aan bepaalde regels en afspraken. Zo niet dan is er geen onderscheid meer tussen een wetenschappelijk onderzoek en een natte vinger in de wind. Een wetenschapper dient systematisch te werk te gaan, altijd sceptisch te zijn (zowel naar de omgeving als naar zichzelf) en hij/zij dient zich te houden aan bepaalde ethische regels. Elke onderzoeker, van ruimtegeleerde tot Neerlandicus en van wiskundige tot filosoof, dient zich aan dezelfde basale onderzoeksregels te houden. Desondanks kan een onderzoeker wel naar eigen inzicht op zijn/haar eigen manier een onderzoek verrichten. Er is een gigantische hoeveelheid variatie aan methoden en technieken die een onderzoeker kan toepassen. Deze dienen wel altijd goed beargumenteerd te worden en aan te sluiten bij het onderwerp. Dit hoofdstuk zal de toegepaste onderzoeksmethoden toelichten.

4.2 Operationalisatie

Operationalisatie is het ontwikkelen van werkwijzen en specifieke procedures waardoor empirische observaties goed verklaard kunnen worden. De concepten die in een onderzoek naar voren komen dienen dan ook geoperationaliseerd te worden. De operationalisatie is in feite de fase die nodig is om een koppeling te maken tussen het theoretische kader en het empirisch onderzoek. Er wordt in de operationalisatie spreekwoordelijk handen en voeten aan het onderzoek gegeven. In deze operationalisatie wordt beschreven wat exact onderzocht is en op welke wijze dat is gebeurd.

4.2.1 Teams op straat

De eerste stap in het onderzoek is om de teams en hun werkwijze, budget, instrumentarium en wettelijke bevoegdheden in kaart te brengen. Het is een eerste beschrijving om een goed inzicht te krijgen in de interventieteams. Dit onderdeel is voornamelijk beschrijvend van aard. De informatie betreffende de werkwijze en instrumenten is verkregen door middel van observatie, interview en documentanalyse. Het budget en het wettelijke kader zijn vooral verkregen door middel van interview en documentanalyse.

Voor wat betreft de werkwijze, instrumenten, budget en werkwijze van de teams zijn er bepaalde verschijnselen die deze kenmerken typeren. Voor de werkwijze zijn de criteria waarop panden worden geselecteerd en de bron van die selectie een eerste indicator. Ook zijn de gebruikte protocollen of andere geschreven werkwijzen een indicatie van de werkwijze. Instrumenten zijn de mogelijkheden die een team heeft om een actie te ondernemen (voor, na of tijdens het bezoek) om een wijziging aan te brengen in het gedrag of de situatie van de burger. Er worden drie typen instrumenten onderscheiden: juridische instrumenten, dit zijn verboden, geboden, vergunningen, overeenkomsten. Economische instrumenten, dit zijn heffingen, subsidies, boetes, toeslagen en dwangsommen. De derde instrumenten zijn communicatief van aard, dit zijn folders, brieven, voorlichting, advies, reclames en media aandacht. Het budget van de teams kan doorgenomen worden door

allereerst te kijken naar het aantal 'fte'¹⁵ en de te besteden financiële middelen dat een team ter beschikking heeft voor haar taken. Ook de afspraken die hierover gemaakt zijn in de vorm van (financiële) convenanten of samenwerkingsverbanden duiden op het type budget, dit kan een open of een gesloten budget zijn. Tot slot is het wettelijk kader waarbinnen de teams opereren een kenmerk. Om dit af te bakenen wordt gekeken welke wetten er gelden voor zowel de burger als de overheid in de casus van de teams. Dit zijn wetten die de teams gebruiken als rechtvaardiging voor hun bezoek, zowel het feitelijke bezoek als de gevolgen daarvan. Ook vallen wetten die de burgers beschermen onder dit kader.

4.2.2 Interne sturing

De tweede stap is het bestuderen van de sturingswijzen van de managers van de organisaties, de relaties tussen de managers en de uitvoerders.

Output en outcome

Dit is gedaan door te bekijken welk type organisatie de teams zijn aan de hand van de bekendheid met de output en outcome door de bestuurders. Om te bepalen welke type overheidsdienst de teams zijn is gekeken naar de bekendheid van de output en outcome. Daarbij wordt er bekeken of de manager van het team zelf bekend is met de output en/of outcome van zijn/haar team. Daarna is bekeken welke type sturing door de bestuurders gehanteerd wordt. Daarbij wordt ook de wijze waarop gestuurd wordt door de bestuurders onderzocht. Hieruit kunnen verschillen of overeenkomsten met de theorie en praktijk worden geconstateerd en kunnen mogelijk aanbevelingen voortvloeien. Deze gegevens zijn door middel van interviews met zowel bestuurders (of ambtenaren namens de bestuurders) als met de uitvoerende leiders van de teams verkregen. De formele afhankelijkheidsrelaties tussen actoren in de netwerken zijn ook bestudeerd door middel van documentanalyse.

Type overheidsdiensten en mogelijkheden van sturing

Kortom, er is gekeken naar het zicht op de output en outcome van de managers op de teams. De mate waarop zij hierop zicht hebben leidt tot de bepaling van het type overheidsdienst. Voor elk type overheidsdienst gelden bepaalde mogelijkheden van sturing. Deze theoretische sturing mogelijkheden worden vergeleken met de praktijk. Dit is voornamelijk gedaan door middel van interviews met betrokken respondenten en het analyseren van documenten.

4.2.3 Frontlijn- en beleidssturing

Essentiële kenmerken van de frontlijnsturing en beleidssturing

De derde stap is het bestuderen van de sturingswijzen aan de hand van frontlijn- en beleidssturingtheorie. Daarvoor moet allereerst bepaald worden of er sprake is van frontlijn- of beleidssturing. De frontlijnsturing wordt gekenmerkt door zogenoemde bottom-up sturing waarbij beleid als het ware van de onderkant van de organisatie naar de top gaat. Als de organisatieleden kijken naar de behoeften van wat er nodig is op de werkvloer is dit ook een indicatie dat er sprake is van frontlijnsturing. Tot slot als organisatieleden te kennen geven dat effectieve interventies het uiteindelijke doel zijn zal dit ook duiden op

¹⁵ Fte staat voor fulltime-equivalent. Het is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Eén fte is een volledige werkweek.

frontlijnsturing. Beleidssturing, de natuurlijke tegenhanger van frontlijnsturing, wordt gekenmerkt door top down sturing waarbij besluiten van de top van de organisatie naar de onderkant van de organisatie worden gebracht. Ook als beleidsmakers en leidinggevendenden meer lijken te kijken naar de organisatiebehoefte dan de behoeften van de werkvloer kan dit duiden op beleidssturing. Als de doelstellingen van de organisatie sterke politieke kleuring hebben en het beleid is voornamelijk gericht op (theoretische) consistentie van beleid en democratische verantwoording geeft dit ook aan dat men te maken heeft met beleidssturing. Deze kenmerken zijn voornamelijk verkregen door middel van interviews met betrokken respondenten. Maar ook de beleidsdocumenten geven veel informatie over de motieven van beleid en hoe de sturing is georganiseerd.

Sturingsmechanismen

Nadat bepaald is in welke mate er sprake is van frontlijn- en beleidssturing, moet vervolgens de dominante sturingsmechanismen in beide steden bepaald worden. Zo kan bijvoorbeeld geconstateerd worden dat er veel gestuurd wordt op regels doordat er erg nauwgezet gewerkt wordt met protocollen, richtlijnen en vastgelegde werkwijzen. Regulering, controle, toezicht en handhaving is dan het dominante gedrag in de organisatie. Ook kan men sturen op bepaalde prestaties, er wordt dan erg resultaatgericht gewerkt. Zaken die hierop duiden zijn bijvoorbeeld prestatiecontracten, targets en nauwgezette doelstellingen. Tot slot is het mogelijk dat er gestuurd wordt op personen. Betrokkenheid van de medewerkers en ruimte voor eigen initiatief is dan het adagium. Kenmerken die op dit type sturing duiden zijn cursussen voor het personeel, veel autonomie bij de uitvoerders door slechts zeer globale richtlijnen voor die uitvoerders en afhankelijkheid van het succes en falen van het team door de aan- of afwezigheid van de bepaalde teamleden. Het dominante sturingsmechanisme wordt voornamelijk achterhaald door middel van interviews.

Positieve en negatieve aspecten van de sturingsmechanismen

Tot slot worden de positieve en negatieve kenmerken van de sturingsmechanismen behandeld. De theoretische uitgangspunten worden naast de bevonden empirie gelegd. Er wordt gekeken of de theorie opgaat in de casussen. Eventuele kenmerken van de sturingsmechanismen zijn besproken in de interviews.

4.2.4 Beleidsnetwerken

De vierde stap is het bestuderen van de beleidsnetwerken van de teams in beide steden. Dit is gedaan door middel van de theoretische kenmerken van netwerken die eerder genoemd zijn. Eerst zijn de verschillende actoren en lagen van de netwerken geanalyseerd. Vervolgens zijn de kenmerken van die netwerken bestudeerd. Nadat de netwerken goed in beeld waren zijn de mogelijke voor- en nadelen van de samenwerking in de netwerken benoemd.

De netwerken en de voor- en nadelen van de samenwerking in de netwerken is onderzocht door middel van documentanalyse en interviews. De actoren en de lagen in de netwerken zijn bepaald aan de hand van interviews met respondenten. De actoren in het netwerk zijn bepaald aan de hand van de gesprekken met respondenten maar ook aan de hand van documentanalyse van beleidsdocumenten (bijvoorbeeld gericht aan de raad) die uitleg geven over de teams in beide steden. De positie van die actoren in het netwerk is vervolgens bepaald in de interviews met belangrijke actoren zoals de projectleiders van de teams.

Lagen in de netwerken

De lagen in de netwerken zijn als het ware de subgroepen die binnen het totaal aan actoren om de teams heen bestaan. Hierbij zal beschreven worden hoe er binnen de laag alswel tussen de verschillende lagen interactie plaatsvindt. Het gaat met name om de afstand die de actor/laag heeft ten opzichte van de teams. De afstand wordt bepaald aan de hand van wederzijdse contactmomenten, verantwoordelijkheden en de functies van de teams. De lagen worden bepaald aan de hand van interviews met betrokkenen en ook door bestudering van documenten zoals beleidsnotities en eventueel beschikbare interne documenten.

Netwerken Rotterdam en Den Haag

Kenmerken die kunnen duiden op de aanwezigheid van een netwerk en de structuur van het netwerk kunnen beschrijven zijn verschillende belangen, wensen en doelen van actoren. Als respondenten van verschillende organisaties hun belangen, wensen en doelen kenbaar maken zal gezocht worden naar afwijkingen daarin. Deze kunnen achteraf geconstateerd worden, maar ook verhalen in de gesprekken zelf kunnen daarop duiden. Ook de aanwezigheid van formele én informele regels tussen de actoren omtrent praktische zaken duidt op de aanwezigheid van een netwerk. Bij informele regels kan gedacht worden aan ongeschreven omgangsregels met elkaar. Onder formele regels vallen zaken zoals vaste overlegstructuren of vastgestelde verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Ook interdependentie tussen actoren is een kenmerk van een bestuurlijk netwerk. Kenmerken die de wederzijdse afhankelijkheid aangeven zijn expliciete zaken zoals het verplicht moeten samenwerken of een bepaald type hulpverlening- of handhavingstraject dat alleen ingegaan kan worden in samenwerking. Ook kan het dat een bepaalde organisatie alleen actie kan ondernemen als de andere organisatie daarbij is of het goedkeurt. Een ander kenmerk van de netwerken is een pluriformiteit in deskundigheden, belangen en macht. Deskundigheid kan gemeten worden in typen achtergrond van de personen van de organisatie. Is deze gebaseerd op academische kennis of kennis door ervaring in het werkveld? De missie en doelstelling van de organisatie kan inzicht geven in verschil van belang. Ook het verschil tussen een budgetverstreckende en budgetverkrijgende organisatie duidt op verschillende belangen. De macht kan gemeten worden door te kijken of een actor politiek verantwoordelijk is of beleidsuitvoerend. Ook kan bepaalde beslissingsmacht over te ondernemen acties duiden op verschil in macht.

Voor- en nadelen van samenwerking en het netwerk

Tot slot is bepaald welke voor- en nadelen van het theoretisch kader gelden voor de twee casussen. Dit is gedaan door de respondenten heel specifiek te bevragen naar mogelijk knelpunten die zij op dit moment ervaren. Maar ook is specifiek gevraagd naar deze genoemde voor- en nadelen. Het is mogelijk dat een samenwerkingskenmerk zowel als voordeel en als nadeel ervaren kan worden.

De slagvaardigheid en activering van voorheen passieve actoren kan gemeten worden door de betrokkenen te bevragen naar hun ervaringen met de daadkracht en houding van voorheen passieve actoren. Een ander belangrijke voor- of nadeel zou spelen op het gebied van de identiteit van de deelnemers. Ook mogelijke efficiency verbeteringen die waargenomen worden spelen mee. Het gaat met de voor- en nadelen met name om de

verschillen die de betrokkenen ervaren met de situatie voordat de samenwerking van verschillende actoren/organisaties in de vorm van de teams werd ingevoerd.

4.2.5 Innovatie

Zoals al in hoofdstuk twee beschreven, zijn de teams een relatief nieuw concept. Ze bestaan pas sinds enkele jaren en nog zeker niet in elke Nederlandse gemeente. In dit onderdeel wordt bekeken hoe het innovatieve concept van de interventieteams zich binnen en tussen de gemeenten heeft verspreid. Daarbij komen de concepten diffusie en adoptie aan bod. De aanbevelingen, genoemd in het theoretisch kader, worden vergeleken met de praktijk in de twee casussen. De onderzoekstechniek die gebruikt is, is vooral het interview. De daadwerkelijke gang van zaken over de innovatie van ideeën en vernieuwende concepten zal immers moeilijk achterhaald kunnen worden door documentanalyse, maar vooral door diepte interviews met betrokkenen. Wel lenen krantenartikelen zich ook uitstekend voor het achterhalen van de gang van zaken bij de start van de teams.

Kenmerken innovatie

Ten eerste dient vast gesteld te worden of er bij de teams in de gemeenten überhaupt wel sprake is van innovatie. In het theoretisch kader wordt er beschreven aan welke kenmerken een fenomeen moet voldoen wil het een innovatie zijn. Innovatie is een noodzakelijk nieuw idee dat succesvol werkt en radicale veranderingen in gang brengt. Door de respondenten hier op subtiële wijze naar te bevragen zal dit achterhaald kunnen worden. Uiteraard is dit wel enigszins voor subjectieve gevoelens vatbaar. Desondanks zal de respondenten gevraagd worden naar hun visie over de mate waarin het nieuw is, en de mate waarin er grote veranderingen zijn te constateren in zowel de praktijk als de organisatie.

Diffusie

Vervolgens wordt gekeken in hoeverre er sprake is van diffusie. Diffusie is de manier waarop het idee van de teams zich heeft verspreid binnen de gemeente en van gemeente tot gemeente. Dit wordt achterhaald door de respondenten over de geschiedenis van de teams te laten spreken. Als wordt gesproken over een bewuste strategie om het idee te verspreiden en kenbaar te maken, gegevens toegankelijk worden gemaakt en er sprake was van ondernemerschap of ambassadeurschap dan is er sprake van een diffusiestrategie van de organisatie.

Adoptie

Ten derde wordt de mate van adoptie bestudeerd. Er wordt in het bijzonder gekeken naar de mate waarin er adoptie heeft plaatsgevonden. Respondenten kunnen spreken over exacte kopieën, waarbij er heel veel gekeken is naar het oorspronkelijk idee. Ook kan men spreken van een kopie met kleine aanpassingen, het idee is het zelfde maar men heeft het aangepast aan de behoeften van de eigen organisatie. Ten derde kan men hebben 'gewinkeld' tussen verschillende ideeën. Als de respondent aangeeft bij verschillende andere gemeenten of gemeentelijke organisaties te hebben gekeken en zaken van die actoren overgenomen heeft is hier sprake van. Tot slot kan de respondent spreken van inspiratie door het oorspronkelijk idee. Het idee is meegenomen maar de invulling heeft plaatsgevonden naar inzicht van de eigen ideeën.

Overwegingen op adoptie

Waarom een organisatie op een bepaalde manier adopteert is mogelijk afhankelijk van verschillende overwegingen. Ten eerste is er de functionele overweging: men adopteert op een bepaalde wijze omdat het zo functioneel uitkomt. Als financiële of instrumentele overwegingen worden genoemd is hier sprake van. Ten tweede zijn er politiek bestuurlijke overwegingen, als de respondent aangeeft dat het politieke klimaat, bestuurlijke verhoudingen of bepaalde media aandacht van invloed zijn geweest is hier sprake van. Ten derde zijn de institutionele kenmerken van invloed, een respondent die verklaart druk te voelen van andere organisaties of overheden op de organisatie om de teams door te voeren. Tot slot zijn de organisatiekenmerken overwegingen. Hiervan is sprake van indien de respondent aangeeft dat de adoptie onder invloed is geweest van de opbouw van de organisatie, de omvang, formele structuur of hiërarchie.

4.2.6 Beoordeling van prestaties

De vierde stap is het onderzoeken van de waardering die actoren hebben voor het gevoerde beleid. Daarvoor zijn de vier globale vragen opgesteld die bekijken of het werkt, past, mag en hoort in relatie tot de omgeving. Voor de 'werkt het' vraag zal bekeken worden op welke wijze de gemeenten (of teams zelf) hun prestaties of resultaten meten. Voor de 'past het' vraag wordt bekeken hoe de opkomst van de teams in relatie tot de omgeving is te verklaren. Bij de 'mag het' vraag gekeken welke juridische belemmeringen er zijn en wordt aan de hand van eerder wetenschappelijk onderzoek vanuit een theoretische invalshoek gekeken naar de interventieteams en de vraag of deze activiteiten wel mogen. Bij de 'hoort het' vraag wordt de aanvaarbaarheid van de teams bestudeerd. Al deze stappen worden uitgevoerd door middel van zowel interview als documentanalyse.

Werkt het?

De 'werkt het' invalshoek wordt onderzocht door te kijken naar de wijze van resultaatmeting door de gemeente in kwestie. Hierbij worden drie typen resultaatmeting onderscheiden: doelbereikings-, effectiviteits- en efficiëntieonderzoek. Hierbij wordt een constatering in een beleidsnota of een opinie van een respondent niet als meting beschouwd. Doelbereikingsonderzoek kenmerkt zich door resultaatmeting dat alleen de vooraf gestelde doelen vergelijkt met de achteraf behaalde resultaten. Er wordt niet gekeken naar de werkelijke effecten of de wijze waarop de resultaten zijn behaald. Concreet houdt dit in dat er dan alleen doelen gesteld zijn over het aantal bezoeken en vervolgacties. Effectiviteitsonderzoek richt zich op de mogelijke effecten van het overheidsoptreden. Zodra er in de metingen van de gemeenten wel een verband wordt gelegd tussen het optreden van de teams en veranderingen in de wijk wordt dit getypeerd door effectiviteitsmeting. Tot slot is er het efficiëntieonderzoek dat ook de verhouding tussen de kosten van het team en de baten ervan voor de samenleving onderzoekt. Kenmerken van dit type onderzoek zijn dus de vermelding van kosten en baten, een kosten-baten-analyse, welke ook geschat mogen worden. Het kan niet verwacht worden van de overheid dat alle kosten en baten worden gewogen, soms is dit immers niet mogelijk. Niet alle baten zijn inzichtelijk, zoals toegenomen gevoel van geluk van bewoners in de wijk of kosten gemaakt door een gemeentelijke organisatie ten behoeve van het werk van de teams.

Past het?

De 'past het' invalshoek wordt onderzocht door de opkomst van de teams in relatie tot de omgeving te onderzoeken. Het gaat hierbij om de beschrijving van opkomst van de teams in hun politieke context. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de theorie van het 'punctuated equilibrium' van Baumgartner en Jones (2002). Er moet hierbij gekeken worden naar de stabiliteit van beleid, hiervoor wordt het beleid omtrent het handhaven en hulpverlening als middel tegen onveiligheid in de buurten bestudeerd. Vervolgens is de positieve en negatieve kritiek of feedback die er ontstaat vanuit de samenleving op het beleid bestudeerd. Deze feedback zou kunnen leiden tot veranderingen of stabilisatie van beleid. De relatie tussen de teams en politieke context wordt onderzocht door te spreken met actoren die kennis hebben van deze zaken. Ook worden de beleidsdocumenten, het feitelijke beleid en de inzet van instrumenten geanalyseerd.

Mag het?

Met de 'mag het' invalshoek wordt het empirische functioneren van de rechtsstaat onderzocht. De democratische rechtsstaat waarin wij leven is nooit compleet, het is een levend organisme dat constant aan verandering onderhevig is. Maatschappelijke veranderingen zouden van de rechtsstaat om aanpassingen van het recht vragen. Het is een constant proces van wisselwerking waarbij ideeën en gevoelens in de samenleving vertaald worden naar de rechtsstaat. De overheid intervenueert steeds meer in de levens van haar burgers en dat wordt ook van haar burgers verwacht. Echter dit optreden kan wel leiden tot willekeur en ongewenste situaties. Om dit tegen te gaan dient de rechtsstaat en alle elementen daarvan te voldoen aan de 'rule of law'. De interventieteams zullen langs de meetlat gelegd worden die Fuller (1969) geeft voor de grondslag van elk rechtssysteem. Uiteindelijk zal bekeken worden in welke mate deze algemene regels opgaan voor de interventieteams en hun methodiek, en zal beschreven worden hoe de kenbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels is. Dit zal gedaan worden deels door te kijken naar de praktijk, maar voornamelijk zal dit in de interviews besproken worden met de respondenten.

Hoort het?

De 'hoort het' invalshoek zal kijken in welke mate er acceptatie van de teams in samenleving is. Dit zal gedaan worden door de zogenoemde procedurele en de inhoudelijke aanvaardbaarheid te onderzoeken. De procedurele aanvaardbaarheid wordt onderzocht door te kijken naar de mate waarin het beleid wordt geaccepteerd, ook door personen of organisaties die het niet eens zijn met de werkwijze van de interventieteams. De inhoudelijke aanvaardbaarheid wordt onderzocht of die acceptatie van het beleid ook beïnvloed wordt door de positie waarin de persoon of organisatie verkeert. De manier waarop deze vraag onderzocht zal worden is bestudering van notulen van raadsvergaderingen waarin de interventieteams besproken zijn. Ook wordt gesproken met veel verschillende respondenten die ook een beeld kunnen schetsen van de maatschappelijke discussie over interventieteams.

4.3 Methoden van onderzoek

4.3.1 Onderzoeksinstrumenten

Voor dit onderzoek zijn de volgende instrumenten gebruikt: documentanalyse, interview en observatie. Door verschillende instrumenten en typen bronnen te hanteren vindt zogenoemde datatriangulatie plaats. Er wordt vanuit meer dan één optiek naar het fenomeen gekeken waardoor er beter inzicht ontstaat in de empirie.

Documentanalyse

Binnen de bestuurskunde wordt veel gebruik gemaakt van de inhoudsanalyse of de analyse van documenten. Hieronder wordt verstaan de studie van gedocumenteerde menselijke communicatie (Babbie, 2004, p. 314). Geschreven documenten, van allerlei aard, worden geanalyseerd om de bestuurlijke praktijk te evalueren. De praktijk van de bestuurskunde is dan goed gedocumenteerd in nota's, handboeken, protocollen, wetgeving, etcetera. Ook in dit onderzoek is gebruik gemaakt van geschreven bronnen voor het verkrijgen van informatie over de empirie. Zo zijn rapporten en onderzoeken over huisbezoekende teams of veiligheidsbeleid gebruikt. Ook evaluaties van de teams behoorden tot de documenten. Voor een volledig overzicht hiervan verwijs ik u naar de bronnenlijst. Voordelen van documentanalyse voor dit onderzoek zijn de beperkte kosten die het vereist, eventuele gemaakte fouten zijn makkelijk terug te draaien of te verbeteren en het onderzoeksobject wordt niet beïnvloed door de onderzoeker. Een nadeel van documentanalyse is dat het ooit gedocumenteerd moet zijn en dat is niet altijd het geval. Men is niet heel snel geneigd negatieve berichten over zichzelf te publiceren. Problemen met validiteit zijn in deze onderzoeksvorm per definitie erg waarschijnlijk (Babbie, 2004, p. 324).

Interview

Sommige gegevens kunnen niet verkregen worden door het analyseren van geschreven bronnen omdat die informatie simpelweg niet is opgeschreven. Dit kan doordat het bijvoorbeeld slechts bij enkelen bekend is en daarom dus niet in geschreven stukken staat. Het kan echter ook voorkomen dat er ergens een schrijvende situatie voordoet die men niet wil opschrijven. Om gegevens te gebruiken die dus niet schriftelijk openbaar zijn gemaakt, heeft een onderzoeker andere technieken nodig. In dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van interviews. Er zijn interviews gehouden met sleutelactoren om een goed inzicht te verkrijgen in de praktijk. De interviews moesten leiden tot meer en gedetailleerdere informatie ten opzichte van de geschreven bronnen. Zogenoemde expertinterviews hebben geleid tot informatie die alleen bepaalde sleutelfiguren in dit onderwerp kunnen verschaffen.

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van de zogenoemde face-to-face, semigestructureerde interviewmethode. Face-to-face interviews zijn gesprekken waarbij men elkaar fysiek ziet en het gesprek aangaat. Er vindt dan ook veel wederzijdse beïnvloeding plaats. Voordeel van deze interviewstijl is dat er veel informatie verkregen kan worden, nadeel is dat er een grotere kans op onbetrouwbare data is (Robson, 2002, p. 273). Bij een semigestructureerd interview zijn vooraf opgestelde vragen, maar de volgorde kan aangepast worden aan de perceptie van de interviewer of datgene wat het meest gepast lijkt. De woordkeuze kan aangepast worden en bepaalde vragen kunnen achterwege worden gelaten of worden toegevoegd naar inzicht van de interviewer (Robson, 2002, p. 270).

Voordeel hiervan is dat het gesprek vrijer is en men zich aan kan passen aan de situatie gedurende het gesprek. Nadeel is dat het mogelijk is dat er bij verschillende interviews ook verschillende vragen gesteld worden en daarmee de empirie beïnvloed wordt. Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen en de interviewvragen bijlagen één en twee.

De selectie van respondenten heeft op verschillende wijzen plaatsgevonden. Allereerst is er gebruik gemaakt van zogenoemde 'convenience sampling'. Hierbij worden de dichtstbijzijnde en makkelijkst benaderbare personen als respondent geselecteerd. Dit is een veel gebruikte methode, maar helaas ook de minst betrouwbare methode (Robson, 2002, p. 265). Daarom is vervolgens gebruik gemaakt van 'snowball sampling' waarbij na een interview met een persoon deze wordt gebruikt als informant om nog meer respondenten aan te dragen. Deze kunnen op hun beurt ook weer respondenten aandragen. De totale groep met mogelijke respondenten is ook gestratificeerd op hun belang/inzicht in de teams. Zo is er getracht zowel bestuurlijke als uitvoerende actoren te interviewen. Er is geen sprake van non-respons geweest door respondenten, alle gevraagde personen zijn bereid geweest mee te werken.

Voor een overzicht van de respondenten en gestelde interviewvragen verwijs ik u naar bijlage één en twee. Daarbij dient opgemerkt te worden dat niet bij elke respondent alle vragen zijn gesteld. Dit is voor elk interview nauwkeurig afgewogen aan de hand van de aanwezige kennis en ervaring (bijvoorbeeld: een persoon werkzaam bij organisatie A heeft geen/weinig kennis over de gang van zaken binnen organisatie B).

Observatie

Er is tot slot voor gekozen om de (binnen de bestuurskunde niet veel gebruikte) methode 'observatie' te hanteren. De onderzoeker heeft meegelopen met meerdere teams in Rotterdam en Den Haag om een indruk te krijgen van de dagelijkse (en ook vaak nachtelijke) praktijk waarmee de teams worden geconfronteerd. Door middel van de 'deelnemer als observator methode' is informatie vergaard en zijn contacten gelegd. Deze methode houdt in dat de observator duidelijk geïdentificeerd is als observator. Vervolgens probeert de observator een band te krijgen met de geobserveerden, het liefst met de sleutelfiguren uit die groep. (Robson, 2002, p. 317). In het bijzonder het contact met de 'street-level bureaucrat' (Lipsky, 1980) kon zo gelegd worden.

De selectie van de teams waar is meegelopen is puur gebeurd op basis van 'convenience sampling'. Die teams waar contact mee gelegd kon worden (soms via informele contacten) en die bereid waren mee te werken zijn geselecteerd. Er is geen sprake geweest van non-respons, alle gevraagde teams waren bereid mee te werken. Er zijn geen afspraken gemaakt over het publiceren van observaties behalve over vertrouwelijke zaken over burgers.

4.3.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Validiteit en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft betrekking op de nauwkeurigheid en de herhaalbaarheid van de metingen. Ongeacht het aantal herhalingen van de proef komt er bij betrouwbare metingen telkens min of meer dezelfde uitslag. De gebruikte techniek leidt telkens bij herhaling op hetzelfde object tot dezelfde resultaten (Babbie, 2004, p. 140). De validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de geldigheid en de generaliseerbaarheid van de metingen. Men kan niet stellen dat een test volledig valide of volledig invalide is, het is een gradatie waarbinnen onderzoeken uitgevoerd worden. De mate van validiteit en betrouwbaarheid kunnen op verschillende wijzen gewaarborgd worden. Er zijn verschillende 'tactieken' die kunnen leiden tot valide onderzoek (Yin, 2003, p. 34). Hieronder wordt verklaard hoe er aan de (voor dit onderzoek) belangrijkste voorwaarden voldaan is gedurende het onderzoek.

Waarborgen validiteit en betrouwbaarheid

Constructvaliditeit is de mate waarin een meting in relatie staat tot andere variabelen zoals verwacht binnen een systeem van theoretische relaties (Babbie, 2004, p. 144). De constructvaliditeit heeft de onderzoeker getracht te vergroten door verschillende typen bronnen te gebruiken. Ook zijn de bronnen uit verschillende hoeken afkomstig. Zo is bijvoorbeeld het rapport van de Ombudsman Rotterdam gebruikt die omschreven kan worden als criticaster van de huisbezoekende teams, maar er zijn ook rapporten en beleidsdocumenten gebruikt van het college van b en w van Rotterdam, voorstander van de teams. Tevens zijn verschillende actoren geïnterviewd die allen een ander belang en inzicht hebben bij de interventieteams. Er is getracht rekening te houden met eventuele tegenstrijdige verklaringen van die geïnterviewden. Dit door een afweging te maken van hun eigen belang en de mate van kennis/expertise die zij bezitten.

De externe validiteit is getracht te vergroten door 'the replication logic' zo veel mogelijk toe te passen. Dit houdt in dat de verschillende casussen als verschillende experimenten worden gezien. Dat betekent concreet dat gedurende dit onderzoek twee experimenten gehouden zijn: Rotterdam en Den Haag. Hierdoor wordt de generaliseerbaarheid vergroot voor andere steden (andere 'experimenten'). Dit is echter helaas niet volledig het geval geweest in dit onderzoek. Sommige constateringingen of aanbevelingen kunnen inderdaad gezien worden als algemeen en toepasbaar voor elke Nederlandse gemeente. Echter veel zaken zijn ook plaatsgebonden gebleken. Hierdoor zijn de meeste verkregen data en inzichten niet toepasbaar op andere casussen.

Gedurende dit onderzoek is er altijd een bepaald wetenschappelijk protocol gevolgd. Dat geldt voor meerdere facetten van het onderzoek. Zowel voor bijvoorbeeld de wijze van verslaglegging als de toepassing van onderzoeksinstrumenten. De toepassing van deze stelselmatige werkwijzen vergroot de betrouwbaarheid. De kans dat er fouten in de uitvoering van het onderzoek zitten wordt daarmee immers verkleind. Hierbij kan men denken aan het duidelijk weergeven van gebruikte bronnen, als aan het inzichtelijk maken van de gestelde vragen gedurende de interviews of het systematisch uitwerken van de interviews. Getracht is de gebruikte protocollen en onderzoeksmethoden zo duidelijk mogelijk weer te geven.

Een andere manier om de betrouwbaarheid te vergroten is door de persoonlijke invloed te minimaliseren. Dit is gedaan door de interviews te houden aan de hand van een vast schema en vaste vragen. Deze vragen zijn wel aangepast per respondent, afhankelijk van zijn of haar kennis. Desondanks is het moeilijk om aan te tonen dat er geen persoonlijke factoren hebben meegespeeld gedurende het onderzoek. De betrouwbaarheid en de validiteit worden ook vergroot naarmate er verschillende typen respondenten worden bevroegd naar kennis en visie op de werkelijkheid. Hier is aan getracht te voldoen door actoren op verschillende niveaus en met uiteenlopende functies te interviewen. Zo zijn politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders geïnterviewd.

Hoofdstuk 5 Rotterdamse interventieteams

In Rotterdam zijn de deelgemeentelijke interventieteams per deelgemeente verschillend georganiseerd. Er zijn kleine nuanceverschillen die voornamelijk in de uitvoering merkbaar zijn. Hierbij kunt u denken aan de instanties die meelopen, de frequentie van huisbezoeken of de aard van de meeste problemen (hennepsteelt, overlast, illegale bewoning) in die deelgemeente. 'Vooral voor de deelgemeentelijke interventieteams geldt dat zij vaak nadrukkelijk letten op problemen die in de betreffende deelgemeente aandacht behoeven. Zo let het ene team, door nauwe samenwerking met woningcorporatie of energieleverancier, meer op signalen van onderuur of fraude met de energievoorziening, terwijl het andere team vaker op irreguliere verblijfsinrichtingen stuit.' (Gemeente Rotterdam, 2009, p. 5). Er is desondanks voor gekozen om hier te spreken over één type deelgemeentelijk interventieteam. Indien nodig wordt een verschil tussen deelgemeenten beschreven.

5.1 Beschrijving praktijk

Deelnemers

De Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams hebben een signaleringsfunctie voor de gemeente. De teamleden signaleren ongewenste situaties bij burgers thuis en lossen dit gedeeltelijk zelf op, of melden deze situaties bij diensten of organisaties die de misstand kunnen oplossen. De teams bestaan standaard uit de volgende medewerkers:

- Een projectleider (als spin in het web van de interventieteams);
- Een medewerker van dS+V (dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting);
- Eventueel een assistent projectleider;
- Eventueel een politieagent (op afroep);
- Eventueel andere medewerkers van andere diensten of organisaties indien een specifieke situatie daarom vraagt.

De Rotterdamse interventieteams bestonden tot voor kort ook uit een medewerker van Eneco¹⁶, deze organisatie is per 31 december 2008 uit het team gestapt. In sommige gevallen lopen er ook enkele malen per jaar of kwartaal andere partijen mee, zoals een medewerker van een woningbouwcorporatie of iemand van de dienst SoZaWe. In principe bestaan de interventieteams echter uit bovenstaande actoren. De projectleider is de leidinggevende en voert ook het woord tot de burger. Er lopen standaard maximaal drie personen mee tijdens de huisbezoeken. Dit is bepaald in het protocol van de stedelijke en deelgemeentelijke interventieteams (Gemeente Rotterdam, 2007c).

Binnen het interventieteam heeft de projectleider een coördinerende en verantwoordelijke rol. Hij (in de praktijk zijn het alleen mannen) is eerst verantwoordelijk voor alles wat zich afspeelt gedurende het bezoek. Deze persoon stelt zich ook voor aan de bewoner en introduceert de andere teamleden en is het teamlid dat communiceert met de burger. Zijn rol is die van een 'ervaren (wellicht enigszins "vaderlijke") ambtenaar' (Gemeente Rotterdam, 2007c, p. 16) die uitleg geeft aan de burger en duidelijk maakt wat het doel is van het team. Een belangrijk expert binnen het team is de werknemer van de dienst

¹⁶ Eneco is een commerciële energieleverancier en controleerde voorheen de gas- en elektrameters. Na bezwaren van onder andere de Ombudsman over het meelopen van een commerciële private partij met de teams is besloten deze partij uit het team te halen. Dit is ook bepaald in het protocol van de interventieteams.

Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Deze persoon controleert de fysieke staat van het gebouw en is getraind in het herkennen van gevaarlijke situaties, zoals brandgevaarlijke constructies of ongewenste situaties als overbewoning. Indien de medewerker misstanden constateert van fysieke zaken maakt hij daar foto's van. Tijdens de observaties is dit ook veelvuldig aan de orde gekomen en er werd door de teamleden beaamd dat dit vaak noodzakelijk is. Een derde belangrijke persoon binnen de teams is de politieagent. Deze zorgt voor de veiligheid van de andere teamleden en de burger. Ook is de agent het enige teamlid dat niet in burger opereert. Hierdoor geeft de agent ook een signaal van vertrouwen af: de burger heeft een 'geruster' gevoel bij het team. Politie loopt niet standaard in elk team mee, dat verschilt per deelgemeente en wordt bepaald door de projectleider.

Een actiedag (of -avond)

Op een dag of avond waarbij een interventieteam de straat op gaat staat de hele dag in het teken daarvan. Eerst worden de pandenlijsten nagegaan, er wordt bekeken welke panden die dag/avond bezocht gaan worden. Dan wordt het materiaal dat nodig is voor de bezoeken, bijvoorbeeld GBA gegevens en de checklists, bij elkaar verzameld. Vervolgens wordt per adres een map gemaakt met informatie over het pand. Die lijst is heel belangrijk voor de teams, want die informatie wordt vergeleken met wat er in de praktijk wordt aangetroffen. De interventieteammedewerkers geven zelf ook aan dat deze lijst voor hen zeer belangrijk is in de dagelijkse gang van zaken. Vervolgens gaat men op pad, dat duurt vaak tot elf uur in de avond en, indien er veel 'probleembezoeken' zijn, zelfs nog tot later. De volgende dag wordt de vergaarde kennis verwerkt en geanalyseerd. Het grootste deel van de tijd gaat op aan het verwerken van de data. Zodra dit gebeurd is worden noodzakelijke vervolgstappen gezet om geconstateerde misstanden te verhelpen.

Doel

Het doel van de deelgemeentelijke interventieteams is tweeledig: handhaven en hulpverlening. In alle officiële verklaringen van de gemeente wordt dit ook naar voren gebracht. In de praktijk echter blijkt, zowel uit verklaringen van respondenten als uit de gedane observaties in het kader van dit onderzoek, dat het merendeel van de bezoeken afgelegd wordt met het oog op handhaving. Er vindt natuurlijk wel hulpverlening plaats indien de situatie hierom vraagt, maar in eerste instantie gaat men op pad om te handhaven. Dit zien we enerzijds ook terug in de instrumenten die het team ter beschikking heeft en aan de wetgeving waarop de teams hun bevoegdheid krijgen. Deze zijn voor het overgrote deel in de handhavende sfeer. Toch blijkt in het veld dat hier zeer tegenstrijdige gedachten over zijn onder (goed ingelichte en ervaren) respondenten. Desondanks geeft veruit het merendeel van de respondenten aan dat de teams toch vooral bezig zijn met handhaving. Hierbij gaat het om zowel de uitvoerende interventieteamambtenaren als meer beleidsmatig en strategisch opererende ambtenaren. Ook tijdens de observaties is dit geconstateerd. Voornamelijk in beleidsdocumenten en de media probeert de gemeente, en met name bureau Frontlijn (een gemeentelijke, ambtelijke organisatie), het beeld naar buiten te brengen dat er toch vooral mensen

'Rombout gokt dat tachtig procent van het werk van de interventieteams bestaat uit hulpverlening, zoals werk, scholing en inburgering'

∞

Een interview met Barend Rombout
directeur Bureau Frontlijn (Gemeente
Rotterdam, 2006b, p. 4)

'Er is in Rotterdam in de praktijk meer handhaving dan hulpverlening. Een groot deel van de projectleiders is oud-politieman en die werken gewoon vanuit oppressie.'

'In de praktijk wordt er niet heel veel gedaan met de zorgpartners, het blijkt dat het toch vooral om handhaving van de wet draait. Het zijn wel belangrijke partners, ook voor de informatieverschaffing.'

'De verhouding handhaving - hulpverlening is 90 - 10'

∞

Rotterdamse
interventieteammedewerkers over de
praktijk van de huisbezoeken

geholpen worden door de interventieteams. Er moet desondanks geconstateerd worden dat dit niet het geval is. Handhaving voert de boventoon.

Meldingen

Meldingen kunnen in feite op allerlei manieren binnen komen, echter grof genomen zijn er drie typen meldingen: door burgers, door ambtenaren en door het gemeentelijke datasysteem. Een interventieteam gaat niet lukraak door een buurt lopen en aanbellen bij willekeurige huizen. Er wordt vooraf een zogenoemde 'pandenlijst' opgesteld waarbij alle panden die bezocht gaan worden staan opgenomen en worden doorgenomen. Daarbij wordt het materiaal bij elkaar verzameld dat nodig is voor de bezoeken. Vervolgens wordt per adres een map gemaakt met informatie over het pand. Die lijst is in de dagelijkse praktijk heel belangrijk voor de teams, want die informatie wordt vergeleken met wat er in de werkelijkheid wordt aangetroffen. Ook tijdens de observaties werd duidelijk dat de pandenlijst en de vooraf verzamelde gegevens van belang zijn voor de teams.

Aangekondigde en onaangekondigde bezoeken

De gemeente Rotterdam maakt gebruik van zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. Aangekondigde bezoeken vinden plaats nadat de gemeente een gebied heeft aangewezen. Alle bewoners in het gebied krijgen een brief namens het dagelijks bestuur van de betreffende deelgemeente met de mededeling dat het team langs zal komen. Ook kan het zijn dat, na een onaangekondigd bezoek, het interventieteam een bericht achterlaat met de datum waarop ze weer langs zullen komen. Onaangekondigde bezoeken vinden plaats als er signalen zijn dat een specifiek pand bezocht moet worden. Hierbij wordt dan gebruik gemaakt van het verrassingseffect. Het merendeel van de bezoeken vindt onaangekondigd aan.

GBA-wetgeving

De Rotterdamse teams baseren zich op de GBA-wetgeving. De gemeente is verplicht om te controleren op een correcte inschrijving in het GBA. Daarom vraagt de projectleider ook altijd of het team mag binnen komen: hij is bevoegd om de Gemeentelijke Basis Administratie te controleren. De andere teamleden gaan in feite in het kielzog hiervan mee. Het interventieteam komt doorgaans alleen binnen na toestemming van de bewoner. Het wordt vooraf kenbaar gemaakt dat de mogelijkheid tot weigering er is. Als een burger de ambtenaren echter weigert, wordt hem/haar duidelijk gemaakt dat dit (soms) gevolgen kan hebben. Maar een burger mag altijd weigeren mee te werken aan het bezoek van het interventieteam. Het afdwingen van een huisbezoek kan pas na gegronde redenen en een uitgebreid vooronderzoek. Overigens is deze werkwijze pas ontstaan na klachten van de Ombudsman Rotterdam, voorheen werd de mogelijkheid tot non-coöperatie niet verteld aan de burger. Hoe dit in de praktijk in zijn werk gaat kunt u in het katern hiernaast lezen. Deze werkwijze is ook zo ervaren tijdens het meelopen met de interventieteams. Men wordt daadwerkelijk duidelijk gemaakt dat weigering een optie is, maar er wordt minstens net zo duidelijk gemaakt dat dit gevolgen kan en zal hebben. Indien geen toestemming wordt verleend dan blijft het team het pand wel volgen. Dit houdt in dat eventuele wijzigingen in de gemeentelijke systemen, of andere meldingen die binnenkomen,

'Als iemand nee zegt, dan is het nee. En dat gebeurt af en toe, en dan sta je daar... Maar ja goed, dan probeer je ze een beetje te overreden en in sommige gevallen, afhankelijk van de persoon, te intimideren. Op een voorzichtige manier hoor, want als je een mondige burger hebt dan hang je. Je moet daar een beetje voorzichtig in zijn.'

∞
Een Rotterdamse
interventieteammedewerker over het
verkrijgen van toestemming door de
interventieteams

nader bekeken worden. Ook wordt het pand dan regelmatig gewoon fysiek bekeken door het team.

‘Meervoudig kijken’

Een interventieteam bestaat uit slechts een handjevol mensen (doorgaans drie personen) en kan, gezien de aard van haar werkzaamheden, niet heel vaak terug komen in een pand. Zeker niet als daar geen gegronde reden voor is gevonden. Om te zorgen dat een interventieteam bij een bezoek alle mogelijke aspecten worden behandeld en bekeken, wordt gebruik gemaakt van de werkwijze meervoudig kijken. ‘De kunst van het meervoudig kijken begint met het erkennen, onderkennen en doorgronden van de complexiteit. Door het integreren van verschillende kennisdomeinen die het meervoudig kijken naar ontwikkelvraagstukken vergemakkelijken, worden probleemsignalen sneller en effectiever onderkend en worden meer, betere of snellere oplossingen bedacht’ (Gemeente Rotterdam, 2007c). De teamleden moeten de capaciteit hebben om verschillende typen probleemherkenning te kunnen toepassen. Dezelfde persoon moet volgens het ‘meervoudig kijken principe’ een bijstandsfraudeur net zo goed kunnen herkennen als een persoon die zijn/haar kind mishandelt. Meervoudig kijken is erg complex omdat de gemeente moet afbakenen waar de uitvoerende mensen naar kijken en hoe de follow up hiervan is. Meervoudig kijken is natuurlijk een goed principe, alleen kan men niet verwachten, en doet dat ook niet, dat een ambtenaar kennis heeft van alle vakgebieden. Zo geven de uitvoerders zelf ook in de interviews aan dat het voor hen een stuk makkelijker is om fraude aan te pakken dan verborgen armoede. Het is gewoon veel duidelijker voor hen. Ook moeten de signalen die door het meervoudig kijken worden gegenereerd worden opgepakt. Het opvolgen van alle signalen die de interventieteams oppikken is ook lastig geworden, zeker met het meervoudig kijken principe waarbij er veel signalen binnenkomen. Er zijn geen trainingen voor de uitvoerders hoe zij effectief meervoudig kunnen kijken.

‘Signalen genereren is geen probleem, ze filteren op juistheid en bruikbaarheid is veel lastiger’

∞

Elco Bruinsma (beleidsadviseur SoZaWe) over ‘meervoudig kijken’

‘Interventieteams moet je zien als signaleringsteam maar die wel wat extra’s doen doordat ze in staat zijn om simpele dingen zelf op te lossen, en in een aantal zaken afhankelijk zijn van specialisten of diensten of organisaties omdat ze zelf de bevoegdheid of kennis niet hebben...Het gaat natuurlijk om die opvolging. De burger kijkt alleen naar ‘de’ overheid. Als je bij mensen thuis komt moet je wel zorgen dat de rest doet wat er gedaan moet worden. Je kan niet tegen ze zeggen dat een andere gemeentelijke dienst ergens geen zin in heeft.’

∞

Barend Rombout (bureau Frontlijn) over de Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams

Protocol en checklist

Alle leden van een interventieteam dienen zich streng aan het protocol te houden en de checklist die zijn opgesteld. In het protocol staan gedragsregels, richtlijnen en dergelijke beschreven. Het is eigenlijk het werkboek voor de interventieteammedewerker. De checklist is de lijst die het team moet gebruiken bij een huisbezoek. Meestal wordt het ingevuld door de projectleider. Het protocol, en voornamelijk de checklist, zijn pas sinds een kritisch rapport van de Ombudsman Rotterdam sterk aangepast. Er wordt streng mee gewerkt en niet vanaf geweken. Dit wordt door respondenten beaamd en is tijdens de observaties ook waargenomen. Wel is het team vrij in het kiezen van de onderdelen van de checklist die gebruikt worden. Niet alle onderdelen worden altijd ingevuld gezien de omvang ervan en soms afwezige relevantie ervan voor een bepaald bezoek. Het is een behoorlijk omvangrijke checklist en niet alle onderdelen zijn voor iedereen van toepassing. Vanuit de uitvoerders is er begrip voor het bestaan en de noodzaak van het protocol en de checklist. Desondanks voelen zij zich toch enigszins gehinderd door sommige voorschriften die erin staan. In de praktische uitvoering zouden sommige zaken gewoon niet haalbaar zijn zoals het met

maximaal drie personen afleggen van de huisbezoeken of het nooit mee mogen lopen van Eneco. Soms zijn gewoon meer mensen nodig. Als Eneco niet standaard meeloopt moet er, indien deze nodig blijkt te zijn, gewacht worden op een Eneco-medewerker. Hierover bestaat een behoorlijke frustratie van de werkvloer ten opzichte van de regels en het management. De laatste twee punten van het protocol (afhandeling van dossiers vindt uniform plaats richting de bewoner/dienst en na het huisbezoek wordt een informatiefolder met naam en telefoonnummer van de projectleider achtergelaten) zijn nog niet helemaal ingeburgerd in de interventieteams. Met name de afhandeling richting de bewoner, na een huisbezoek, is nog altijd niet goed geregeld aldus betrokkenen. Het achterlaten van een informatiefolder (of anderszins informatie over het team) wordt wel zoveel mogelijk toegepast.

5.2 Werkwijze en instrumenten

Werkwijze

Volgens het protocol voor de interventieteams hanteren alle teams een uniforme werkwijze:

- 'Deze werkwijze is altijd gericht op zorg, preventie, repressie en voorlichting.
- Door alle team wordt dezelfde checklist met de vijf leefvelden gehanteerd.
- Alle dossiers worden in het stedelijke registratiesysteem verwerkt (Gemeentelijk Veiligheids Registratie Systeem: GVRs).
- Afhandeling van dossiers vindt uniform plaats richting de bewoner en richting de dienst.
- Na het huisbezoek wordt een informatiefolder en naam en telefoonnummer van de projectleider achtergelaten.' (Gemeente Rotterdam, 2007c, p. 17).

In het protocol worden zorg en preventie nadrukkelijk naar voren gebracht, in de praktijk is echter gebleken dat dit niet het geval is. De teams zijn vooral bezig met repressie. Voorlichting vindt wel (op bescheiden schaal) plaats. Men kan echter wel spreken van een preventieve werking van de interventieteams. Zo geven alle respondenten aan dat door de controle van personen die een uitkering aanvragen het aantal onterechte aanvragen zwaar is gedaald.

Alle interventieteams maken gebruik van dezelfde checklist. De interventieteams hebben inmiddels duidelijk beschreven werkwijzen, richtlijnen en 'checklisten' aan de hand waarvan men moet werken. De vrijheid van de medewerkers is daarbij sterk aan banden gelegd. Desondanks heeft een interventieteam toch ook veel vrijheid; dit blijkt uit het feit dat er weinig tot geen controle is op de werkwijze van de teams. Dit is ook een veelgehoorde klacht van de ombudsman. De interventieteams gaan op bezoek bij burgers die doorgaans aan de onderkant van de maatschappij verkeren en niet erg mondig zijn. Men heeft geen tot zeer weinig zicht op wat er daadwerkelijk gebeurt tijdens de bezoeken. Eén oplossing die de Ombudsman Rotterdam hiervoor aandraagt is het principe van een 'blind guest', een steekproefsgewijze controle van interventieteams. Deze controle zou dan gedaan worden door de teams (zonder dat zij daar kennis van hebben) een bezoek te laten plegen bij een controleur.

Om goede gemeentelijke samenwerking te bevorderen is het registratiesysteem GVRs (Gemeentelijk Veiligheids Registratie Systeem) in het leven geroepen. Dit systeem, wat onder andere door Bureau Frontlijn is ingesteld, is er om te zorgen voor een integrale en uniforme werkwijze. Uit interviews blijkt dat het systeem in de praktijk echter niet erg handig is en wordt dan ook niet gebruikt door de meeste interventieteams zo blijkt uit de

interviews. Simpelweg: de praktische werkzaamheid laat te wensen over. Dit is echter niet de enige reden dat er niet veel mee gewerkt wordt. Vanuit de interventieteams is een veelgehoorde klacht dat de teams wel gegevens in het systeem moeten voeren, maar vervolgens minder gegevens eruit kunnen halen. Vanzelfsprekend wekt dit weerstand op bij alle betrokkenen. Betrokkenen in zowel de uitvoerende als de beleidsmakende kanten van de gemeenten geven dan ook aan dat het GVRS zal worden afgeschaft en worden vervangen door een nieuw systeem. Met dit nieuwe systeem zal naar verwachting makkelijker te werken zijn en zullen gegevens voor alle partijen beschikbaar zijn.

'Dat GVRS systeem, dat werkt natuurlijk niet. Dan wordt er verwacht dat wij al onze gegevens erin stoppen en er niets uit mogen halen. Ik ga toch niet andermans werk faciliteren? Daar heb ik gewoon niets aan, het moet wel een win-win situatie zijn.'
∞
Een interventieteammedewerker over het GVRS

Instrumenten

In feite heeft het interventieteam, en dan vooral de projectleider van het team, zelf geen of nauwelijks instrumenten. Het team heeft immers een signalerende functie, andere partijen pakken het signaal op en nemen de vervolgstappen. Deze stelling is echter te kort door de bocht en doet geen recht aan de realiteit van de praktijk. Immers de deelnemende gemeentelijke diensten zitten ook gewoon in het interventieteam en zij hebben wel de mogelijkheid om instrumenten in te zetten.¹⁷ De beschikbare instrumenten voor de interventieteams zijn:

Signalerende instrumenten:

- Inschrijving in het GBA starten, amenderen en/of weigeren. Als de werkelijke woonsituatie niet overeenkomt met datgene wat in het GBA is gedocumenteerd is de projectleider gemachtigd dit te wijzigen.
- Indien een situatie dermate schrijnend is of de bewoner treft geen blaam kan in plaats van de bewoner een huiseigenaar aangeschreven worden. Dit gebeurt zowel door het Meldpunt Overlast (niet aanwezig in alle deelgemeenten) als door de dS+V. Na een eerste aanschrijving wordt een eigenaar meestal uitgenodigd om langs te komen op het deelgemeentelijk kantoor alwaar een eerste gesprek plaatsvindt. Gebeurt er hierna nog niets gaat de gemeente over op zwaardere middelen.
- Indien er sprake is van fraude met gas- en/of elektra-aansluitingen heeft het interventieteam de mogelijkheid om onmiddellijk de installatie af te sluiten. Hiervoor schakelt de projectleider medewerkers van Eneco in die voorheen standaard meeliepen, tegenwoordig moet deze later ingeschakeld worden. In de praktijk vormt dit een grote praktische drempel voor de teams zo verklaren de projectleiders. Gasaansluitingen worden doorgaans door dS+V afgehandeld.
- Een ander instrument is het voorlichten van de bewoner over mogelijkheden met betrekking tot fiscale en financiële voordelen zoals huur- en zorgtoeslag, studiefinanciering, kinderbijslag en dergelijke. Ook kan zij communiceren met de burger over andere onderwerpen. Dit kan zowel op een dwingende als op een vriendelijke, adviserende manier gedaan worden.
- Indien geconstateerd wordt dat er 'sprake is van een ernstig zorgwekkende situatie waarin hulp moet worden verleend' schakelt de projectleider van het interventieteam partners uit het Lokale ZorgNetwerk (LZN) in. Dit netwerk, dat

Tijdens één van de huisbezoeken waar is geobserveerd was de inschrijving in het GBA van één bewoner niet in orde. De projectleider wees hem vervolgens op de voordelen die hij zou gaan genieten zoals uitwonende studiefinanciering en huurtoeslag.

¹⁷ Voor de juridische basis van deze instrumenten verwijs ik u naar paragraaf 2.6 'Wettelijk Kader'

gecoördineerd wordt door de GGD, creëert vervolgens een hulpverleningssysteem. Burgers, die kampen met complexe en zorgwekkende problemen, kunnen zodoende beter worden geholpen. Naast het LZN heeft het interventieteam ook andere (in)formele relaties met andere zorgverlenende instanties zoals afkickcentra, juridische loketten, etc.

Bestuursrechtelijke instrumenten:

- Gemeenten kunnen (naar verwachting vanaf najaar 2009) een bestuurlijke boete opleggen voor het bewonen van een vergunningsverplichte woning zonder huisvestingsvergunning. Zowel de huurder als de verhuurder (of onderverhuurder) kunnen een bestuurlijke boete krijgen. Een bestuurlijke boete is een boete die de gemeente kan opleggen zonder tussenkomst van de rechter. Dit instrument behoort momenteel nog niet tot de instrumenten van de interventieteams maar zal naar verwachting in het najaar van 2009 worden toegekend aangezien de wet nog niet is goedgekeurd. Zowel uitvoerders als beleidsmakers geven in de interviews aan hier veel mogelijkheden in te zien.
- Een pand kan tot illegale verblijfsinrichting (IVI) benoemd worden. De bewoners worden er vervolgens uitgezet en de eigenaar kan een boete krijgen. Dit is een actie die vaak door dS+V wordt ondernomen. Deze actie gebeurt vaak bij panden waar heel veel mensen uit bijvoorbeeld Midden- en Oost Europese landen (MOE landen) in verblijven. Het gaat dan om situaties die niet gewenst zijn voor de bewoners zelf (slechte woonomstandigheden) en voor wijk (overlast door de overbewoning).
- Bij misstanden van fysieke aard van het pand kan het interventieteam stappen zetten die uiteindelijk leiden tot waarschuwingen, bestuursdwang, dwangsom en de sluiting (of juist legalisering) van panden.
- Een pand kan ook onbewoonbaar worden verklaard, dit gebeurt middels een zogenaemde Burgemeestersverklaring.
- De uitkering van een bewoner kan stop gezet worden of worden gekort. Hoewel een bewoner de interventieteams de toegang tot zijn/haar huis mag weigeren zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering, kan indien de teams eenmaal wel binnen zijn, de uitkering controleren. Dit is een actie die opgepakt wordt door de dienst SoZaWe en gegevens kunnen eventueel doorgespeeld worden aan de belastingdienst.

Strafrechtelijke instrumenten

- Indien nodig neemt de politie of het Openbaar Ministerie vervolgstappen door onderzoek te verrichten naar een pand en diens bewoners of kan zij zelfs direct, tijdens het huisbezoek, overgaan tot arrestatie van de bewoner. Indien de politie een huiszoeking wil naar aanleiding van een huisbezoek heeft zij daar uiteraard toestemming van de Officier van Justitie voor nodig.
- Bij de constatering van bewoners zonder geldige verblijfsvergunning schakelt het interventieteam de Immigratie en Naturalisatie Dienst in. Deze dienst is in principe geen onderdeel van het team, maar er zijn wel contacten met de dienst. Hoe de afhandeling is van dergelijke zaken is geen onderzoek naar verricht. De uitvoerders gaven zelf ook aan dat dit niet heel vaak gebeurt.

5.3 Financiering en budget

Alle partners die tegenwoordig meelopen zijn gemeentelijke diensten en actoren. Dat is dus allemaal voor en van de gemeente Rotterdam, volgens de zogenaamde 'één-concern-gedachte'¹⁸. Elke afzonderlijke deelgemeente heeft in een convenant afgesproken met de verschillende diensten hoe de inzet geregeld is. Hierdoor zijn er allerlei deelgemeentelijke verschillen ontstaan. De projectleiders hebben dan ook inmiddels aan de directie Veiligheid gevraagd of er één convenant kan komen waarin afspraken met alle mogelijke partners in opgenomen zijn. Op die manier zijn de afspraken op papier in ieder geval goed geregeld. Wat nu veel voorkomt is dat heel veel zaken op basis van persoonlijke contracten geregeld is. De projectleider is daarbij een centrale figuur. Hij vraagt of een dienst een bepaalde inzet kan leveren. In de praktijk lukt dat eigenlijk altijd. Nadeel is dat als die persoon wegvalt of er komt een andere prioriteit bij de dienst dat die afspraken op losse schroeven komen te staan. De insteek vanuit de projectleiders is dat er één convenant komt waarin staat hoeveel er beschikbaar is en wat men gaat doen. Vanuit de projectleiders is er een behoefte aan duidelijkheid omtrent de financiën binnen de gemeente. Dit kwam naar voren in de interviews, maar is ook inmiddels door de projectleiders binnen de gemeente Rotterdam kenbaar gemaakt.

Er wordt op dit moment niet 'ingekocht' bij de diensten. Bij dS+V bijvoorbeeld geeft een projectleider aan het begin van het jaar door hoeveel acties hij wil gaan uitvoeren. Aan de hand daarvan rekent dS+V zelf uit hoeveel mankracht ze verwachten nodig te zullen hebben. Dat is eigenlijk in de praktijk nooit een probleem geweest aldus de projectleiders maar ook volgens betrokkenen bij dS+V. Dat komt voornamelijk omdat de diensten onder de gemeentelijke, maar ook onder de deelgemeentelijke, regie vallen. De capaciteit wordt zo goed en eerlijk mogelijk verdeeld over de deelgemeenten. De deelgemeenten kunnen dus een bepaalde capaciteit claimen bij de diensten. Nadeel van het deelgemeentelijk organiseren is dat capaciteit niet altijd even duidelijk verdeeld wordt, het overzicht kan beter en centraler geregeld worden.

Het verschilt per deelgemeente hoe het budget is geregeld. Er waren in het verleden verschillende bronnen van het budget, bijvoorbeeld de 'doeluitkering veilig'¹⁹ vanuit de gemeente, die werden verspreid over de deelgemeenten die dat dan weer zelf konden inzetten. De stadsmariniers waren, en zijn, ook content met de inzet van interventieteams en betaalden ook een groot deel mee vanuit hun budget. In 2008 besluit de gemeente dat het niet meer zo door kan gaan. Ten eerste omdat die afhankelijkheid van andere partijen ervoor kan zorgen dat het team opeens kan ophouden met bestaan en ten tweede omdat men zich realiseert dat de interventieteams die zijn begonnen als experiment nu wel een vast onderdeel van de gemeentestructuur zijn. Daarom zijn de financiën van de interventieteams in de meeste deelgemeenten betaald vanuit eigen middelen. In de meeste deelgemeenten is dit inmiddels zo, en ook is die trend gaande bij de overige deelgemeenten.

'Het inzetten van de deelgemeentelijke interventieteams is de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten. Bij de prioritering van middelen en het verdelen van de inzet van mensen dienen de deelgemeenten keuzes te maken aan de hand van de problematiek in hun gebieden.'

∞
Het college van b en w over de inzet van interventieteams door deelgemeenten (in: (Gemeente Rotterdam dS+V, 2007)

¹⁸ De één-concern-gedachte houdt in dat alle gemeentelijke ambtenaren slechts één doel voor ogen hebben en dat is die van de gemeente Rotterdam. Mensen werken niet voor diensten maar voor het concern Rotterdam. De diensten presenteren zich intern en extern als één organisatie.

¹⁹ Financiën die organisaties ter beschikking kregen om te besteden aan veiligheid.

Een groot obstakel voor de financiering van sector- en dienstenoverstijgende instanties zoals interventieteams is dat, met die aanpak, voordelen bij organisaties vallen die daar niet voor willen betalen. De interventieteams leveren bijvoorbeeld heel veel geld op voor de dienst SoZaWe, maar het is lastig om die dienst zover te krijgen financiën in een dergelijk project te stoppen. Dit is binnen de gemeente Rotterdam nog steeds een groot probleem. Diensten willen niet zo makkelijk hun geld inleveren voor een vaag maatschappelijk doel. Het is in de praktijk dus nog steeds lastig om in de top van de gemeente elkaar te vertrouwen en financiën bij elkaar los te krijgen voor het project.

5.4 Resultaatmeting

Stadsmarinier wilde cijfers zien

In de eerste jaren van de interventieteams is er een sterke sturing vanuit de centrale gemeente. Er is, zoals in hoofdstuk twee is te lezen, veel commotie in Rotterdam en de stad moet veiliger. Bestuurders willen resultaten laten zien en de burgers moesten die resultaten ook zien. Om dat te realiseren werd indertijd onder andere de stadsmarinier geïntroduceerd. Een stadsmarinier is als het ware een 'soldaat' van het college van b en w. De stadsmarinier moet zorgen voor snelle doorbraken op een bepaald - geografisch of beleidsmatig - gebied. Hij of zij werkt onafhankelijk van het deelgemeentelijke bestuur en legt verantwoording af aan het college van b en w. Het eerste kenmerk van een stadsmarinier is resultaatgerichtheid (Gemeente Rotterdam Directie Veiligheid, 2009). Stadsmariniers zaten in de beginjaren de teams erg achter de broek om met resultaten voor de dag te komen. De burger wilde immers harde cijfers zien, dus wilde het college van b en w harde cijfers zien, dus wilde de stadsmarinier harde cijfers zien en dus moest het interventieteam harde cijfers leveren. Er werden afspraken gemaakt over het aantal af te leggen bezoeken per jaar. Echter de doorwerking van die aantallen bezoeken werd niet geregistreerd. Het bleef bij droge cijfers of feitelijke constatering.

Drift tot resultaatmeting bij het College van B en W

Later wil de Bestuursdienst (ambtelijke dienst van het college van w en w) van de keten Handhaving (verantwoordelijk voor de interventieteams) exact weten wat de resultaten zijn van bijvoorbeeld de interventieteams. Dit gaat dan om de doorwerking van de interventieteams op andere velden. Er is een behoefte om de effecten van de interventieteams duidelijk te krijgen. Deze drift tot resultaatmeting is op den duur bij het college verminderd. Dit wordt op een onconventionele manier door de toenmalige ketenregisseur aangepakt welke u kunt lezen in de katern hiernaast. Dit is echter de toestand zoals hij speelt op het bestuurlijke en ambtelijk vlak. In de politieke wereld blijkt dit echter niet afdoende en men wil toch wel meer resultaten en effecten gemeten hebben. Vanuit de raad, maar ook vanuit maatschappelijke partijen (zoals de ombudsman) komt er een steeds luidere roep om meer resultaatmeting.

'De stadsmarinier was een belangrijk figuur. Heel veel gewenste dingen in de gemeente liepen vast omdat er competentiediscussies waren. Diensten en deelgemeenten die heel lang met elkaar bakkeleien. Het college heeft toen gezegd dat de marinier de baas is. Je kon dus maar beter luisteren want die marinier heeft een lijntje met het college...De stadsmarinier had heel veel baat bij de interventieteams om de veiligheid aan te pakken.'

∞
Marco Pastors over de stadsmariniers

'Ze (red. de Bestuursdienst) wilden eerst dat we tot op de millimeter bewezen dat als we iets doen met een interventieteam het daar wordt afgeschreven op een uitkering. Dat is een hoop gedoe geweest. Uiteindelijk hebben we dat opgelost door het college uit te nodigen op Zuid en voor hun neus te zeggen "let even op wat er gebeurt en we snappen allemaal wat er aan de hand is. Als jullie willen dat ik mijn tijd spendeer aan dit soort details dan is dat prima maar dan gebeurt er niks meer op straat. Dus zeg het maar". Dat was een erg directe methode, maar het was wel de waarheid en toen hebben ze gezegd dat ze me geloofden en ervan uitgingen dat het geld goed besteed werd. En dat is ook zo en dat kunnen we op hoofdlijnen aantonen.'

∞
Hans Goedhart (directeur dS+V) over resultaatmeting

Resultaat en rapporten

In het verleden zijn er verschillende rapporten geweest van zowel de deelgemeenten zelf als van participerende diensten die de resultaten van de interventieteams rapporteren en eventueel analyseren. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek van SoZaWe (Gemeente Rotterdam Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2005) waarin de gevolgen van de acties van de stedelijke en deelgemeentelijke interventieteams worden getracht te meten. In dit pilotonderzoek (eigenlijk het eerste onderzoek naar de interventieteams en hun resultaten) wordt gekeken naar 'de huisvestingssituatie van (potentiële, ex-) bewoners van overlastpanden, de maatschappelijke problemen waarmee interventieteams en ketenpartners zich geconfronteerd zien en de mate waarin de ketenpartners de door de interventieteams gevraagde zorg en opvang verlenen.' (Gemeente Rotterdam Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2005, p. 6). Uit het onderzoek komt voornamelijk naar voren dat het registratiesysteem niet goed werkt en dat er (mede daardoor) te weinig zicht is op de resultaten van de teams. De onderzoekers adviseren dan ook om dit te verbeteren en om nader onderzoek te verrichten. Vier jaar later, in 2009, werkt het registratiesysteem nog steeds niet goed en zal worden vervangen.

Na dit onderzoek in 2005 vindt er eigenlijk weinig structureel onderzoek meer plaats naar de resultaten van de interventieteams. De interventieteams rapporteren hun resultaten periodiek naar het college van b en w maar echt onderzoek vindt er niet plaats. Elk jaar vindt er een evaluatie plaats van wat de resultaten zijn geweest van de interventieteams. Dit gaat echter allemaal alleen over de droge feiten: aantal bezoeken en aantal acties en dergelijke. Dan verschijnt rond 2007 de Ombudsman Rotterdam ten tonele. Er komen sinds 2003 berichten uit de samenleving bij de ombudsman binnen over huisbezoeken. Het duurt heel lang voordat de ombudsman erachter komt dat het überhaupt om een interventieteam gaat, daar het concept toen nog relatief onbekend was, aldus de plaatsvervangend ombudsman. Vervolgens staat de ombudsman de gemeente bij met het tot stand brengen van het protocol voor SoZaWe-ambtenaren en voor de interventieteams. Dit is volgens de plaatsvervangend ombudsman een gebruikelijke gang van zaken in Rotterdam. In plaats van het schrijven van een rapport helpt de ombudsman actief mee met oplossingen. Uiteindelijk wordt dat in de praktijk een soort handje klap met onderhandelingen over de inhoud. De onvrede van de ombudsman en SoZaWe hierover leidt uiteindelijk tot het stoppen met de medewerking aan het protocol en tot het schrijven van een uiterst kritisch rapport genaamd 'Baas in eigen huis'²⁰ (Ombudsman Rotterdam, 2007). De (plaatsvervangend) ombudsman geeft in het gehouden interview zelf aan dat de belangrijkste conclusies uit het rapport zijn (1) dat er een gebrek aan toezicht is op het feitelijk optreden en (2) de regelgeving schrijft voor dat een zwaar instrument als de interventieteams pas mag worden ingezet als alle andere mogelijke middelen zijn ingezet. Het interventieteam wordt echter ingezet als een soort sleepnet: ze gaan naar binnen en zien wel wat ze aantreffen. Ook wordt het gebrek aan inzicht in resultaten gehekeld.

'Ik heb in de commissie toegezegd dat wij enkele keren per jaar zullen rapporteren over de inzet van de interventieteams en over de follow-up, waarbij wij zullen aangeven wat via de frontoffice en de backoffice is gedaan aan de problematiek die wij tijdens het huisbezoek hebben aangetroffen... Wij zullen het proces in zijn geheel continu op kwaliteit beoordelen, opdat wij het steeds zullen kunnen verbeteren. Wij zullen in dat kader blijven monitoren, het laatste woord is er nog niet over gezegd.'

∞
(toenmalig) Burgemeester Opstelten
over de inzet en resultaten van
interventieteams (in: Gemeente
Rotterdam, 2007a, p. 1439)

²⁰ Een knipoog naar 'baas in eigen buik', een veelgebruikte kreet in de jaren zeventig, door feministen die opkwamen voor vrouwenrechten en abortus.

De gemeenteraad

In de politiek wordt het gebrek aan overzichtelijke resultaten ook opgemerkt. Bij de bespreking van het nieuwe protocol voor de interventieteams, in de gemeenteraadsvergadering van 20 december 2007, zegt het college van b en w toe om onder andere halfjaarlijks te rapporteren over de inzet van interventieteam. Ook zal een betere registratie van resultaten komen en worden afspraken met betrokken diensten gemaakt om beter inzicht te krijgen in acties en resultaten. Een half jaar later, tijdens de raadsvergadering van 15 juli 2008, komt het college met de eerste resultaten die gemeten zijn gedurende het eerste half jaar. De enige concrete informatie die vermeldt wordt is dat er 1796 bezoeken op initiatief van de deelgemeenten afgelegd werden waarbij bewoner(s) thuis werd(en) aangetroffen. Het college stelt ‘...Gelet hierop is het nu halverwege 2008 nog niet mogelijk om de effecten van de inzet van de interventieteams kwantitatief weer te geven’ (Gemeente Rotterdam, 2008a, p. 5). Vervolgens wordt een half jaar later een nieuwe brief naar de gemeenteraad gestuurd. Het college beweert grote stappen te hebben gezet sinds de vergadering van december 2007, door te schrijven: ‘Professionalisering, efficiency en de kwaliteit van de inzet van de interventieteams hebben continu de aandacht...Resultaten worden beter geregistreerd. Met betrokken diensten worden afspraken gemaakt om meer en beter inzicht te krijgen in de acties naar aanleiding van signalen door interventieteams en resultaten ervan.’ (Gemeente Rotterdam, 2008b, pp. 1,2) Helaas kunnen deze beweringen ook nu weer niet gestaafd worden met concrete cijfers. Tijdens de vergadering van de commissie voor Bestuur, Veiligheid en Middelen op 9 april 2009 zou het college dan eindelijk met de zolang verwachte resultaten van de interventieteams komen. Echter de commissie wordt weer teleurgesteld en de nieuwe datum wordt verzet naar 24 juni 2009.

Uiteindelijk komt op 28 april 2009 dan toch het algemene jaarrapport van de interventieteams over 2008 (wat besproken wordt op 24 juni). In dit rapport worden eigenlijk niet de teams behandeld maar meer de gang van zaken rondom de teams. Zo wordt gesteld: ‘...De jaarrapportage interventieteams is nadrukkelijk geen verantwoording van deze resultaten. Om de effecten van de inzet van interventieteams zichtbaar te maken worden de ketenprogramma’s en werkprocessen van diensten in dit rapport aangehaald voor zover interventieteams hierin een rol spelen.’ (Gemeente Rotterdam, 2009, p. 1). Er wordt wel bericht over het aantal deelgemeentelijke huisbezoeken in 2008, dit zijn er 4.609. Ook komen er jaarlijks per deelgemeente tussen de veertig en zeventig signalen binnen van mogelijk onterecht ontvangen uitkeringen. Tevens wordt er bericht over het aantal illegale verblijfsinrichtingen, achterstallig onderhoud aan huizen, hennepkwekerijen, irreguliere energievoorzieningen en te hoge huurprijzen.

Tot slot

Er is de laatste jaren een ontwikkeling gaande om vast te leggen hoeveel uren er nodig zijn zodat de diensten een goede planning kunnen maken. Het is in de praktijk nooit een probleem om vooraf de uren te krijgen die gewenst zijn van de diensten, alleen achteraf is het wel een probleem om te achterhalen wat er gebeurd is met die uren. Er wordt nu getracht dat beter in kaart te brengen. Het is een professionaliseringslag van experiment in de beginjaren, tot een vast onderdeel van de gemeente tegenwoordig. Ook doordat er steeds meer interventies plaatsvinden worden de diensten min of meer gedwongen om resultaat en inzet te meten en meer te plannen.

Meer concreet gesproken wordt er binnen de gemeente Rotterdam erg weinig gedaan aan resultaatmeting. Er worden wel evaluaties uitgevoerd door zowel de participerende diensten als door de projectleiders zelf. Deze hebben echter doorgaans alleen betrekking op het aantal ingezette fte, het gebruikte budget, het aantal bezoeken en het aantal opvolgende acties. Er worden echter geen verbanden gelegd tussen die indicatoren. Ook wordt er niet gemeten wat de exacte invloed is van de interventieteams op de het gebied waarin zij opereren. Wel worden de sociale en veiligheidsindex gebruikt als indicator voor de voor- of achteruitgang van een wijk.

*'De rapportages van de
interventieteams slaan echt nergens op.
Echt, die zijn om te huilen!'*
∞
De (plaatsvervangend) Ombudsman
Rotterdam over registratie door
interventieteams

5.5 Netwerk

Voordat het netwerk van de deelgemeentelijke interventieteams in kaart wordt gebracht dient hier een kanttekening bij geplaatst te worden. De teams zijn allen deelgemeentelijk georganiseerd. Dat betekent dat er hier en daar kleine nuanceverschillen zijn met betrekking tot samenwerkende partners. Deze verschillen zijn echter dusdanig minimaal van aard dat besloten is om toch een overzicht weer te geven van de actoren als één in tegenstelling tot voor elk deelgemeentelijk team een eigen netwerkoverzicht. Hieronder treft u een korte beschrijving van alle betrokken actoren in het netwerk van de deelgemeentelijke projectleiders. Voorheen hadden de verschillende projectleiders van de deelgemeenten weinig contact met elkaar. Tegenwoordig is dat, mede door stimulering van de keten Handhaving, verbeterd en zien de verschillende projectleiders elkaar regelmatig en is er sprake van één identiteit.

Projectleider

De 'spin in het web' is de projectleider van het interventieteam. Hij (in de praktijk zijn het geen vrouwen) is leidinggevende tijdens de acties en stuurt ook achter de schermen alle zaken aan. In sommige deelgemeenten wordt hij ondersteund door een administratief medewerker. Deze twee zijn in de praktijk nauw met elkaar verbonden en worden samen gezien als de aanstuurders van het interventieteam. Zij zijn in dienst van de deelgemeente en leggen daar ook verantwoording aan af. De primaire taken van de projectleider zijn als volgt (Deelgemeente Kralingen, 2008, p. 8):

- Het voeren van de deelgemeentelijke regie;
- Verantwoording afleggen voor de coördinatie van het interventieteam en de plaatsvindende acties;
- Verantwoording afleggen voor de terugkoppeling van de acties aan de partners, de periodieke verantwoording aan het bestuur van de deelgemeente en het college van b en w en de periodieke evaluatie;
- Controleren van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA);
- Controleren van de woonsituatie, de gezondheidsituatie en de veiligheidssituatie met daaraan verbonden (verborgen) hulpvragen van de burger en de veiligheid in het pand;
- Aanspreekpunt zijn voor alle betrokken partijen en actoren (zowel burgers als organisaties);
- Zorg dragen voor (aanvullende) rapportage bij elk huisbezoek en daaruit voortvloeiende acties.

De andere zogenoemde permanente partners, die vaak en nauw betrokken zijn bij de acties van de interventieteams, zijn de politie, de dienst dS+V, de dienst SoZaWe en in veel deelgemeenten de woningcorporaties.

Politie

De rol van de politie is tweeledig: aan de ene kant zorgt zij voor bescherming van de leden van het interventieteam. Het komt natuurlijk wel eens voor dat een burger agressief kan worden. Een andere rol die de politie speelt is het wekken van vertrouwen bij de burger. Het uniform van de agent zorgt voor een veilig gevoel. In sommige interventieteams loopt de politie standaard mee, bij andere teams staat zij slechts op afroep beschikbaar. Dit is per deelgemeente verschillend geregeld. De primaire taken van de politie voor het interventieteam zijn (Deelgemeente Kralingen, 2008, p. 8):

- Het leveren van een politieagent voor een actiedag/avond of het op afroep beschikbaar zijn;
- Het optreden tijdens een huisbezoek wanneer de veiligheid van het team of de bewoner in het geding is;
- Het algemeen optreden binnen haar bevoegdheden wanneer de projectleider dit verzoekt;
- Indien nodig het opmaken van proces-verbaal;
- Indien nodig overgaan tot een aanhouding;
- Zorg dragen voor personele inzet (extra ondersteuning)bij onverwachte aanhoudingen;
- Zorgen voor terugkoppeling over nog te nemen acties naar aanleiding van een huisbezoek aan de projectleider.

dS+V

De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting levert voor veel acties een woninginspecteur ter controle van de staat van de gebouwen. De inspecteur geeft adviezen aan de bewoners bij constatering van kleine aard en verzamelt bewijs bij (vermoeden) van misstanden. Dit doet zij door het maken van foto's van het huis (na toestemming van de bewoner) en door rapport op te maken. De primaire taken van de dS+V/woninginspecteur voor het interventieteam zijn (Deelgemeente Kralingen, 2008, p. 9):

- Onderzoeken of er sprake is van een onveilige woning of een illegale verblijfinrichting (ivi);
- Controleert op de huisvestingsvergunning (ook bij woningcorporaties);
- Contact zoeken en in overleg treden met de eigenaar van de woning bij geconstateerde misstanden van bovenstaande aard;
- Het informeren en adviseren van de bewoner (of de klager/melder) over eventueel te nemen stappen;
- Zorg dragen voor aanschrijvingen bij eventuele te treffen voorzieningen;
- Het verzorgen van voortgangsrapportages aan de projectleider over ondernomen acties.

SoZaWe

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid liep voorheen regelmatig mee, maar is sinds de invoering van het vernieuwde protocol en de kritische kanttekeningen van de Ombudsman Rotterdam niet meer vaak mee met de huisbezoeken. De ambtenaar van deze dienst gaat in principe alleen mee op uitnodiging van de projectleider als deze dat nodig acht. De primaire taken van de dienst SoZaWe voor het interventieteam zijn (Deelgemeente Kralingen, 2008, p. 8):

- Controleren of er sprake is van fraude op basis van het opgebouwde dossier, gegevens van de gemeente en constatering tijdens het huisbezoek;
- In geval van een 'mismatch' tussen dossier en gegevens en de geconstateerde situatie het ondernemen van actie;
- Actief bijdragen aan de arbeidsintegratie van bewoners in de deelgemeente;
- Het verzorgen van voortgangsrapportages aan de projectleider over ondernomen acties.

Woningbouwcorporaties

De participatie van woningbouwcorporaties hangt sterk af van de deelgemeente. Dit heeft ook een logische achterliggende redenering: in sommige deelgemeenten is veel meer vastgoed in bezit van woningcorporaties dan in andere deelgemeenten. Daarom is de frequentie waarin sommige corporaties meelopen erg wisselend. Echter in elke deelgemeente is wel sprake van interactie met de corporatie en wordt er wederzijds informatie uitgewisseld en tot actie verzocht. Ook is de mate van participatie afhankelijk van de corporatie zelf. Zoals een interventieteammedewerker constateerde. De primaire taken van de woningcorporaties voor het interventieteam zijn (Deelgemeente Kralingen, 2008, p. 9):

- Het starten van civiele procedures bij oneigenlijk gebruik van woning(en) zoals onderverhuur, het (onder)verhuren aan illegalen, of het opzetten en in bedrijf nemen van hennepkwekerijen;
- Het aanschrijven van bewoners (mits geen psychosociale indicatie in het spel is) tot het schoonmaken van woning en/of balkon. Na periodieke bezoeken en een aanmaning zonder resultaat en de aanwezigheid van overlast voor medebewoners start de woningcorporatie een uitzettingsprocedure;
- Het adviseren bij sociale huisvestingsproblematiek en overbewoning aan de projectleider;
- Het terugkoppelen aan de projectleider over te nemen stappen bij geconstateerde problemen.

‘Sommige corporaties zijn heel proactief anderen weer wat minder. Dat kan liggen aan hun eigen prioriteiten maar ook aan ervaringen die zij hebben opgedaan in het verleden met juridische stappen tegen bewoners

∞
Een interventieteammedewerker over woningbouwcorporaties

Naast de bovenstaande actoren die erg belangrijk zijn voor de interventieteams, en er zelfs in deelnemen, zijn er ook veel andere partijen die een kleinere rol spelen maar desondanks ook van belang zijn voor een overzicht van het netwerk. Dit zijn Eneco, de Stadsmarinier, het dagelijks bestuur van de deelgemeente, Lokaal ZorgNetwerk en Algemeen Maatschappelijk Werk, belastingdienst, directie Veiligheid, Bureau Frontlijn en de Huurteams.

Eneco

Voorheen was Eneco (een grote energieleverancier in Rotterdam) een belangrijke partner bij de interventieteams. Zo liepen er bij veel acties standaard specialisten van Eneco mee die illegale installaties en het ‘aftappen’ van stroom konden traceren. Sinds 1 januari 2009 lopen er echter geen medewerkers van Eneco meer standaard mee. Dit omdat Eneco een commercieel bedrijf is en het volgens de Ombudsman Rotterdam niet behoorlijk is dat die meeliep met het overheidsteam. ‘Het niet aanwezig laten zijn van niet-gemeentelijke diensten of bedrijven’ (Ombudsman Rotterdam, 2007, p. 14) was één van de aanbevelingen gedaan door de ombudsman die zijn overgenomen in het nieuwe protocol van de interventieteams. Indien de projectleider het nodig acht kan er wel altijd nog een medewerker op verzoek van de projectleider meelopen.

Stadsmarinier

De stadsmarinier had voorheen een prominente rol voor de interventieteams. De stadsmarinier is voor een bepaald gebied (deelgemeente) of onderwerp (bijvoorbeeld Antilianenbeleid) verantwoordelijk. Hij of zij heeft een missie en is gemachtigd door het college van b en w tot het doorvoeren van grote zaken. Ook heeft hij de beschikking over veel financiën en kan zo veel invloed uitoefenen op de interventieteams. Inmiddels is deze invloed enigszins verminderd, desondanks heeft de stadsmarinier nog veel te maken met de interventieteams.

Deelgemeentebestuur

Het dagelijks bestuur van de deelgemeente is feitelijk de werkgever van de projectleider van het interventieteam en opdrachtgever van de diensten die inzet leveren voor het interventieteam. Aan de ene kant heeft het bestuur dus een relatie met andere gemeentelijke diensten en het college van b en w. Aan de andere kant heeft zij een relatie met de projectleider als politiek verantwoordelijke voor diens acties. Er is geen dagelijks overleg tussen het deelgemeentebestuur en mensen van het interventieteam maar wel op bepaalde evaluatiemomenten en bij bepaalde politiek gevoelige zaken.

Lokaal ZorgNetwerk (LZN) en Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)

Het LZN is in het leven geroepen voor het doorverwijzen als mensen ergens problemen hebben, zoals schulden of psychische problemen. Het LZN bestaat zelf uit allerlei verschillende partners zoals Riagg en de GGD. Nu dit in één netwerk is hoeft het team deze organisaties niet meer individueel te zoeken: er is één plek waar de teams hun meldingen kunnen doen. Dit wordt door de projectleiders als een groot voordeel beschouwd. Echter in de praktijk wordt er niet heel veel gedaan met de zorgpartners, het blijkt dat het interventieteam toch vooral om handhaving van de wet draait. Het zijn desondanks wel belangrijke partners, met name voor de informatieverschaffing aan het interventieteam. Een sociaal maatschappelijk werker is een persoon van het AMW die fungeert als contactpersoon op het gebied van hulpverlening met name bij psychosociale hulp.

Belastingdienst

De belastingdienst is op twee manieren betrokken bij de interventieteams: de bewoner heeft zaken niet goed opgegeven bij de dienst, of de huiseigenaar heeft zaken niet goed opgegeven aan de belastingdienst. In het geval van een bewoner die belastingfraude pleegt wordt dit doorgegeven aan de belastingdienst die vervolgens zelf vervolgstappen dient te nemen. Dit kan gaan om fraude met bijvoorbeeld huur- of zorgtoeslag of kindertoeslag. In het geval van malafide huiseigenaren zullen inkomsten, verworven door illegale kamerverhuur, vaak niet opgegeven zijn aan de belastingdienst.

Stuurgroep Veilig en werkgroepen

Op bestuurlijk niveau ligt de regie van veiligheidsvraagstukken bij de Stuurgroep Veilig. De stuurgroep wordt gevormd door de burgemeester, korpschef van de politie, hoofdofficier van justitie, directeur van de directie Veiligheid, wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang en de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs. Indien nodig kunnen andere wethouders ook bij het overleg aanschuiven. In dit overleg worden de grotere strategische lijnen besproken. Hieronder functioneren weer verschillende werkgroepen zoals de werkgroep Ketenhandhaving, een stedelijke werkgroep op beleidsniveau. Alle diensten die met het betreffende onderwerp te maken hebben zitten daarin. Er zit ook een projectleider van een interventieteam in namens alle andere interventieteams. Dit overleg wordt geleid door dS+V. De stuurgroep is meer de beleidsmatige en strategische top, en de werkgroep is de praktische uitwerking hoe je slim zaken met elkaar kunt verbinden en voor het aanklaarten van signalen die in de samenleving spelen.

Directie Veiligheid

Directie Veiligheid, het voormalige projectbureau Veiligheid, is verantwoordelijk voor de ambtelijke regie van veiligheidsvraagstukken. In 2006 is de directie gevormd door de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Bestuursdienst en het toenmalige Programmabureau Veilig samen te voegen en een eigen directie vorm te geven buiten de gebruikelijke organisatie. In het bijzonder burgemeester Opstelten was een groot voorstander van deze constructie. Hiermee ontstond namelijk een sterke ambtelijke directie die snel over veiligheidsonderwerpen kon beslissen.

Bureau Frontlijn

Bureau Frontlijn is een afdeling van dS+V die begonnen is met het interventieteam op de Strevelsweg (zie hoofdstuk één). Ook nu nog organiseren zij allerlei projecten zoals het onlangs opgezette ‘moeder kind project’²¹. Het is één van de organisaties, zo niet dé organisatie die het voortouw heeft genomen en het ontstaan van de interventieteams mogelijk heeft gemaakt. Voorheen organiseerde zij ook veel inhoudelijke en facilitaire zaken, inmiddels is het een soort ‘ontwikkelbureau’ geworden en het uitvoerende aspect is eruit gehaald. Directeur van het bureau Barend Rombout is een omstreden man, gevierd door sommigen, verguisd door anderen. Voor de uitvoerder is Bureau Frontlijn niet meer heel belangrijk als partner. Zij hebben wel de boel op poten gezet maar zijn nu niet heel erg betrokken meer bij de uitvoering, ze faciliteren nog wel enkele praktische zaken. Met name voor het beleidsmatige aspect van interventieteams is Bureau Frontlijn een belangrijke actor. Bureau Frontlijn heeft nu drie taken: het verbeteren van de processen in de frontlijn, ontwikkelen van innovatie en nieuwe methodieken en ingewikkelde interventies zelf uitvoeren.

‘Zonder hen (red: Bureau Frontlijn) zou het proces van de interventieteams veel langzamer zijn gegaan of zelfs gestopt zijn op een bepaald punt’
∞
Een Rotterdamse
interventieteammedewerker over
Bureau Frontlijn

College van b en w

Het college van b en w is niet heel direct betrokken bij de interventieteams. Dit enerzijds omdat het college voornamelijk op hoofdlijnen stuurt en zich daarom niet zeer intensief kan bezig houden met de interventieteams. Anderzijds vallen de deelgemeentelijke interventieteams onder de deelgemeentelijke organisatie. Men gaat er vanuit dat deze dan ook tot op bepaalde hoogte door de deelgemeenten worden gestuurd.

5.6 Inbedding in ambtelijke en politieke context

Het college van b en w

De gemeente Rotterdam kent natuurlijk een college van b en w dat invloed heeft op de gang van zaken binnen de gemeentegrenzen (en soms zelf daarbuiten). ‘Het centrale Gemeentebestuur richt zich vooral op de hoofdlijnen en de samenhang van het beleid. Om zaken op wijk- en buurtniveau goed tot hun recht te laten komen zijn de deelgemeenten ingesteld. Dit zijn stadsdelen die een eigen gekozen bestuur hebben: de deelgemeenteraden. Zij richten zich meer op zaken die de burgers direct aangaan.’ (Gemeente Rotterdam Bestuursdienst, 2003). Vanuit het college van b en w wordt er vooral op de hoofdlijnen gestuurd. Vooral wethouder Jantine Kriens, verantwoordelijk voor Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang houdt zich bezig met de

²¹ In het ‘moeder kind project’ worden alleenstaande moeders geholpen bij de opvoeding en andere basale behoeften.

interventieteams. Het college van b en w heeft, bij de invoering van het vernieuwde protocol/checklist voor de interventieteams en de inbreng bij het terugdringen van het aantal mensen bij huisbezoeken - in 2008 - een sterke invloed. Vooral het laatste stuit op verzet bij de uitvoerders en kan nog steeds niet op veel sympathie rekenen. In bijlage drie vindt u het organogram van de gemeente Rotterdam met daarin ook een overzicht van de deelgemeenten. Het college van b en w heeft geen managende rol op de uitvoerders, maar meer een sturende rol voor de deelgemeente.

Toch spelen de wensen van het college van B en W een rol binnen de interventieteams. Het college houdt toezicht op gemeentebrede zaken. Ook al zijn interventieteams deelgemeentelijk, de problematiek waar zij zich mee bezig houden speelt zich af op een stedelijk niveau. Bij veel respondenten in de uitvoering is de gedachte dat de burgemeester en verantwoordelijk wethouder ook goed weten wat er speelt bij de interventieteams. Dit is opvallend omdat, als er verder gekeken wordt naar de uitspraken die beiden doen, deze vaak zeer tegengesteld zijn. Het college van b en w stuurt voornamelijk op hoofdlijnen. Het beleid wordt uitgestippeld en, in geval van uitzonderlijke situaties of wanneer bijsturing nodig is, treedt het college op. Ondanks dat het college zo nu en dan bijstuurt kan deze niet als manager of leidinggevende van de deelgemeentelijke interventieteams worden gezien. Daarvoor is de afstand te groot en de directe invloed op de dagelijks gang van zaken te klein.

'De interventieteams zullen zeker lang blijven bestaan en zijn een vast onderdeel van de gemeentelijke organisatie geworden'

∞

Een interventieteammedewerker over de toekomst van interventieteams

'...de interventieteams zijn natuurlijk tijdelijk...'

∞

Wethouder Kriens (PvdA) over de politieke context van de eerste jaren van de interventieteams tijdens een debat op 11 februari te Rotterdam

Deelgemeente

De interventieteams opereren onder verantwoording van het deelgemeentelijk bestuur. Het bestuur bestaat uit een voorzitter en deelgemeentewethouders, samen vormen zij het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen de deelgemeente en diens organisatie. Het bestuur, en dan voornamelijk de voorzitter, is het orgaan dat het meeste toezicht houdt op de deelgemeentelijke interventieteams. Het bestuur van de deelgemeente is de feitelijke werkgever van de projectleider van het interventieteam en heeft daarmee dus al veel invloed. Er wordt door de projectleider dan ook wel verantwoording aan het bestuur afgelegd. Als er iets niet goed gaat krijgt het bestuur het immers te verduren. Het is niet zo dat een projectleider/interventieteam regelmatig overleg met het bestuur heeft. Dat gebeurt alleen bij politiek gevoelige zaken of onregelmatigheden.

'De deelgemeente heeft wel zicht op wat er gebeurt op de werkvloer. De deelgemeentevoorzitter is wel goed op de hoogte. Hij is dan wel afhankelijk van de informatie die van het team of de bewoner zelf alkomt.'

∞

Een interventieteammedewerker over het management van de deelgemeente

De output van de interventieteams is zeker bekend bij de deelgemeentelijk bestuurders en met name bij de voorzitter. De outcome is officieel nog niet bekend, echter de deelgemeente zit zo dicht op de wijk dat er wel een gevoel is wat de effecten van de interventieteams zijn op de samenleving. De deelgemeentelijke interventieteams staan onder directe verantwoording van de deelgemeente waarin en waarvoor zij opereren. De projectleider van het interventieteam heeft dan ook verantwoording af te leggen aan de deelgemeente (in de praktijk is dat vaak de voorzitter van het dagelijks bestuur van de deelgemeente). De relatie tussen de projectleiders/interventieteams en het dagelijks bestuur van de deelgemeenten is doorgaans heel goed. Zonder de medewerking en inzet van hen en de deelraad zou het bestaansrecht van het team in zwaar weer komen. Zij

bepalen immers de inzet van het interventieteam. Er zijn echter nog geen grote problemen ontstaan omdat de bestuurders en deelraadsleden ook inzien wat de effecten zijn van de interventieteams, aldus een interventieteammedewerker. De teams zijn hierdoor wel ook heel afhankelijk van de deelgemeente. Alles wat het team doet is afhankelijk van de wens van het bestuur.

Diensten

De relatie met diensten is zodanig, dat eigenlijk de deelgemeenten de opdrachtgever zijn over de diensten. Er wordt gewerkt volgens het gebiedsgericht werken waarin beschreven wordt hoe en wat de inzet is in een bepaald gebied. De deelgemeente is daarbij de opdrachtgever voor de diensten. Daardoor kan de deelgemeente de diensten opdracht geven waar de inzet plaats moet vinden. Die verdeling gebeurt vaak op basis van persoonlijke contacten en is in het verleden altijd goed gegaan. Dat komt omdat de diensten natuurlijk snappen dat als zij capaciteit weigeren aan het interventieteam het persoonlijk contact dus blijkbaar niet meer werkt. Het is dan de taak van het interventieteam, en specifiek de projectleider, om naar zijn dagelijks bestuur te gaan. Dan stuurt het bestuur een brief naar de diensten waarin om opheldering wordt gevraagd. De eerste stap in de binnengemeentelijke relaties is dus persoonlijke contacten. In de praktijk gaat dat meestal goed, maar soms lopen er toch zaken mis en dan wordt de officiële weg bewandeld en wordt het officiëler geregeld. Het kan als een nadeel worden gezien dat veel via de persoonlijke contacten geregeld wordt. Over die fase wordt nu heen gewerkt en men is meer naar een structurele oplossing aan het werken. Ook omdat de deelgemeenten hiervoor zoveel capaciteit vraagt wordt er steeds meer op hoog niveau overlegd over de inzet van capaciteit.

Binnen de gemeente Rotterdam staan niet alle neuzen dezelfde richting op wat betreft de huisbezoeken van de interventieteams. De welwillendheid hiertegenover hangt sterk per dienst af. Aan de 'harde' kant zoals Stadtoezicht, dS+V, Gemeentewerken en de belastingdienst is een heldere lijn en is men gewend te werken met huisbezoeken en men heeft ervaring met de potentiële kracht ervan. Bij de 'zachte' kant zijn meer variaties. Bij SoZaWe is het concept van huisbezoeken wat langer bekend en de trend bij deze dienst is om de klant centraal te stellen, daarbij passen de interventieteams binnen deze klantgeoriënteerde gedachte. Bij de GGD is er echter een knelpunt, omdat deze dienst de activiteiten van de interventieteams ziet als een aanval op hun manier van werken. De GGD is traditioneel dé hulpverlenende en huisbezoekende partij binnen de gemeente. Doordat nu andere diensten zich ook op dit terrein begeven is er sprake van een gespannen situatie.

Soms moet je hard doorzetten om dingen voor elkaar te krijgen...weerstand horen daarbij (red.: weerstand van interventieteams) en daar dien je wel met respect mee om te gaan. Die professionals zitten de boel echt niet te belazeren hoor, die werken vanuit hun hart!
∞
Hans Goedhart over de weerstanden binnen de gemeente Rotterdam

Bureau Frontlijn

Bureau Frontlijn, en dan met name de directeur van het bureau: Barend Rombout, wordt gezien als de vader van de interventieteams. Hij is de initiatiefnemer van het oorspronkelijk project en is sinds de eerste momenten betrokken geweest bij de teams. Binnen de gemeente Rotterdam geniet hij veel bekendheid en de meeste betrokkenen zijn over het algemeen vol lof over hem. Er is echter wel een tendens gaande waarbij het bureau van ondersteunend en sturend bureau voor de stedelijke en deelgemeentelijke

Ik hoorde eigenlijk niet meer bij die club (red. de interventieteams) en men wilde ook niet meer bij me horen. En na zes jaar zeuren ben je je krediet een keertje kwijt. Ik snapte dat wel, dus het is beter dat dat naar iemand anders gaat!
∞
Barend Rombout over het verplaatsen van de deelgemeentelijke en stedelijke interventieteams naar andere organisaties

interventieteams veranderd is naar een organisatie die meer op afstand staat van de interventieteams. Na jaren een sturende en leidende rol te hebben vervuld voor de interventieteams is de magie enigszins uitgewerkt. Er ontstaat steeds meer weerstand vanuit de deelgemeenten en andere actoren richting Bureau Frontlijn. De stedelijke interventieteams zijn inmiddels ondergebracht in de organisatie van de dienst Stadstoezicht. De deelgemeentelijke interventieteams zijn volledig onderdeel van de deelgemeenten. Bureau Frontlijn heeft weinig invloed meer op de alledaagse gang van zaken.

Ketenaanpak

Zoals al eerder in hoofdstuk twee beschreven is er in Rotterdam sprake van een ketenaanpak. Zo is er in Rotterdam ook de 'keten Handhaving' waaronder alle deelgemeentelijke interventieteams plaatsnemen (één vertegenwoordigend projectleider neemt plaats namens alle projectleiders/interventieteams). Onder de keten vallen verschillende deelketens en projecten. Eén van de instrumenten die ingezet worden zijn de stedelijke en deelgemeentelijke interventieteams. De keten Handhaving is officieel actief sinds 2005, maar daarvoor was men in de praktijk al wat langer bezig. De keten is dus onder het 'oude' college (met onder andere Leefbaar Rotterdam) gestart. De keten is niet iets statisch, de samenstelling en de deelketens veranderen continue. De ketens zijn niet per se eindig, dat hangt af van de problematiek. Als de problematiek niet verdwijnt (wat bijvoorbeeld bij overlast zeer waarschijnlijk is) zal de keten ook niet verdwijnen.

Keten Handhaving

Om de samenhang in het gemeentelijke beleid en de losse projecten te bevorderen is de ketenaanpak in Rotterdam van toepassing. Door de samenwerking via zogenoemde ketens wordt er effectiever gewerkt voor de klant (de burger) en worden beleidsvelden aan elkaar gekoppeld waardoor er integraal gewerkt wordt. De keten Handhaving bestaat uit vier entiteiten:

1. Een informatieknooppunt;
2. De frontlijnaanpak;
3. Interventieteams die signalen oppakken;
4. De diensten die de signalen van de interventieteams opvolgen.

De interventieteams zijn dus onderdeel van de keten Handhaving en deze keten heeft dan ook veel invloed op de interventieteams. Een belangrijk onderdeel van ketens is dat er één persoon of organisatie is die de keten aanstuurt. De keten heeft veel invloed op het interventieteam. Zo wordt sinds 2007 er sterk op gestuurd om de keten steeds meer als één geheel te laten opereren. Dus minder grote verschillen tussen de deelgemeenten. Dit is gedaan door het protocol en de checklist en door het aantal teamleden overal even groot te laten zijn. De keten stuurt er ook sterk op dat er een gezamenlijke identiteit ontstaat vanuit de interventieteams, dit heeft zij onder andere gedaan door de afzonderlijke projectleider ook namens elkaar te laten spreken. Dit is zowel volgens uitvoerders als beleidsmakers grotendeels gelukt.

'Ik kan me herinneren dat, toen ik hier begon, Feyenoord voor mij een heel andere stad was. Daar kwam ik nooit en ik kende die mensen ook niet. Dan las ik in de krant "Interventieteam heeft dit en dat gedaan", alsof het in een ander land was gebeurd! Toen was dat nog vrij normaal dat je geen contact met elkaar had. Je zag elkaar wel eens op een bijeenkomst olzo. Wat er nu gebeurt, is dat er structureel overleg is en je hebt informeel heel veel contact met elkaar via de telefoon en email. Er is ook meer het gevoel van één identiteit, we zijn één interventieteam. Je wordt immers ook aangesproken op elkaars daden.'

∞
Een interventieteammedewerker over het contact tussen de projectleiders van de deelgemeenten.

Gemeentebreed integraal werken

In Rotterdam, en overigens in veel andere Nederlandse gemeenten, is de trend om meer integraal te werken in plaats van sectoraal. Voorheen werd er gewerkt in sectoren en men keek alleen binnen de eigen sector. Eigenlijk een vorm van verkokering dus. Binnen de gemeente Rotterdam proberen managers, zoals bijvoorbeeld Hans Goedhart directeur dS+V, hier een eind aan te maken. Integraal werken waarbij er naar alle aspecten van de gemeente wordt gekeken en daarnaar gehandeld wordt is de nieuwe werkwijze. De interventieteams zijn hier een levend voorbeeld van. De teams kijken immers naar alle aspecten van de burger. Ook de ketenaanpak hangt nauw samen met integraal werken. Het is lastig om het concept van integraal werken te internaliseren bij alle andere partners in de keten. Diensten en de professionals vinden zichzelf toch vaak het middelpunt van de wereld. Hun eigen werkwijze en professionele achtergrond wordt vaak superieur geacht aan andere professionals. Dus het vraagt echt een cultuuromslag en daar loopt men in de gemeente Rotterdam tegenaan. Alle diensten proberen budget en bevoegdheden bij elkaar weg te 'stelen'. Dat kan men pas ondervangen als in de hele organisatie het sectorale denken eruit is gehaald. De financiering van de integrale werkwijze is wel goed geregeld omdat de politiek er veel succes mee halen. Er is dus vanuit de politiek veel steun voor de integrale werkwijze.

Door de ketensamenwerking en integraal werken zou de opvolging van werk van organisatie naar organisatie ook beter moeten verlopen. Omdat het algemene doel in het oog wordt gehouden en de samenwerking een stuk minder vrijblijvend is dan voorheen kan men zaken beter aan elkaar doorgeven. De opvolging in Rotterdam voortoont echter hier en daar nog wat problemen. Als een interventieteam een situatie constateert die opvolging nodig heeft wordt dit doorspeeld aan een ketenpartner. Echter, dit gebeurt veelal op onoverzichtelijke wijze. De projectleiders geven zelf aan dat dit nog teveel gebeurt op basis van persoonlijk netwerken. Door de invoering van het Lokaal Zorg Netwerk is dit wel iets beter georganiseerd. Desondanks is er binnen de teams veel moeite hiermee.

Communicatief gaat het binnen de gemeente nog niet altijd goed. Er is veel miscommunicatie tussen diensten (geweest) waarbij er veelal een scherpe toon gehanteerd wordt. Deze neerwaartse spiraal van onbegrip heeft er in het verleden toe geleid dat de poging om integraal te werken (gezamenlijk één doel en werkwijze) in plaats van sectoraal (elke sector zijn eigen doel en werkwijze) bemoeilijkt werd. Door de strijd binnen de gemeente over de huisbezoeken zijn de gemoederen soms hoog opgelopen. Er waren actoren die wat van 'hun' vakgebied dienden op te geven of te delen waardoor er weerstand ontstond.

5.7 Innovatie

Eerste jaren

Het interventieteamproject is aanvankelijk gestart als, zoals de naam al zegt: project. Het werd indertijd ook opgestart door het toenmalige projectbureau Veilig (tegenwoordig directie Veiligheid). Kortom, de interventieteams zijn echt begonnen als tijdelijke constructies om problemen die toen speelden snel op te kunnen lossen. Aanvankelijk was er bij niemand nog echt een concreet idee over wat er moest gebeuren, wat er ging gebeuren en welke richting dit ad hoc project op zou gaan.

'Het idee was om een soort interventieteam op te starten zonder dat we nou wisten wat dat eigenlijk was. In ieder geval eerst de meest slechte panden ervuit pakken en dan huis-aan-huis langs gaan om te kijken wat is daar nou eigenlijk aan de hand.'

∞
Barend Rombout over het ontstaan van het idee van de interventieteams

Het project is begonnen op de Strevelsweg met een vrij breed team, een organisatie van een man of 20 liep mee en kamde de straat door. Dit is al vrij snel veranderd naar een vaste organisatie van zo'n zes instanties. In het begin lopen er allemaal partners mee die eigenlijk niet altijd mee hoeven, daar is vrij snel een einde aan gemaakt. Dit is leren in de praktijk gebleken, aangezien men daar achter kwam nadat het team al een tijdje bestond. Het succes op de Strevelsweg blijft niet onopgemerkt en het projectbureau Veilig mag het idee van de interventieteams verspreiden bij andere deelgemeenten die ook behoefte hebben aan deze werkwijze.

Kennisverspreiding binnen Rotterdam in de eerste jaren

Deze kennisverspreiding vindt actief plaats vanuit het projectbureau Veilig. Een medemerker van het bureau die de kennis en ervaring in huis heeft over de werkwijze van de interventieteams is hierbij de aansturende factor. Er wordt, gedurende een periode van drie tot zes maanden, praktijkervaring opgedaan en uitgewisseld tussen de toekomstige projectleider en de medewerker van het projectbureau. Na die periode is het de bedoeling dat deze het niveau heeft behaald dat nodig is en vanaf dat moment zelfstandig in zijn deelgemeente het interventieteam kan continueren. De centrale rol van verspreiding van het idee, de kennis en werkwijze van interventieteams ligt bij het projectbureau Veilig. Aanvankelijk is het idee dus ontstaan voor de problematiek in de deelgemeente Feijenoord (op de Strevelsweg) waarna Charlois en vervolgens West/Delfshaven²² worden opgeleid. Daarna gaat het project door naar de deelgemeente IJsselmonde. Om zich vervolgens steeds verder te verspreiden en uiteindelijk in negen deelgemeenten te worden geïmplementeerd.

Het team wordt feitelijk ingewerkt door Barend Rombout en bureau Frontlijn. Dat is in de praktijk een 'hands on' cursus waarbij de fijne kneepjes van het vak worden geleerd. Na een tijdje wordt dan geconstateerd dat de toekomstig projectleider zelf in staat is om het team draaiende te houden. Men geeft dan de regie over aan hem. Het probleem is echter dat niemand nog precies weet wat de fijne kneepjes zijn en hoe de interventieteams te werk zouden moeten gaan: het is dan immers nog een nieuw idee. Ander gevolg van deze werkwijze is dat alle interventieteams een beetje uit elkaar zijn gaan groeien. Iedereen ontwikkelt na deze introductieperiode toch zijn eigen werkwijze en praktijk. Als antwoord hierop zijn de eerste cahiers gekomen die pogen de deelgemeenten binnen de gezamenlijke werkwijze te houden en een soort van uniforme werkwijze te creëren.

Kennisverspreiding binnen Rotterdam tegenwoordig

Tegenwoordig zijn er veel structurele overleggen binnen de gemeente Rotterdam om kennis te verspreiden. Elk maand is er tussen de projectleiders interventieteams overleg. Om te bekijken wat wel en wat niet mag is er het maandelijks projectleideroverleg. In dit overleg zitten directie Veiligheid, Stadstoezicht en de deelgemeentelijke projectleiders. Tijdens het overleg wordt besproken wat in de praktijk wel mag en wat niet. Er wordt zowel horizontaal (tussen de uitvoerders) als verticaal (zaken van/aan directie Veiligheid) doorgegeven. Het overleg wordt voorgezeten door Stadstoezicht. Directie Veiligheid gaat in dit overleg meer

²² In West/Delfshaven is een iets ander traject afgelegd dan in de andere deelgemeenten. Hier was het project Samenwerking op Maat (SOM) reeds gestart en is dat project in feite gecontinueerd en later verder gezet als interventieteam.

over de beleidsmatige vraagstukken. Onderling wordt er tussen de deelgemeenten ook ervaringen uitgewisseld. Binnen de deelgemeente is er het pandenoverleg waarbij alle probleempannen binnen een deelgemeente worden besproken. Dit overleg moet leiden tot een toename van slagvaardigheid. Door het pandenoverleg heeft iedereen alle informatie en kunnen afspraken worden gemaakt. Ook kan men elkaar op zaken aanspreken, is er meer zicht op vorderingen en er ontstaat een gemeenschappelijke aanpak. Men komt dus door het pandenoverleg tot een gemeenschappelijke praktijk binnen een deelgemeente en er wordt concrete kennis en informatie gedeeld.

Kennisverspreiding naar andere gemeenten

Nadat de interventieteams steeds meer bekendheid krijgen binnen de gemeentelijke organisatie is eigenlijk de volgende logische stap de landelijke bekendheid behalen. Dit wordt onder andere gedaan door actief de media op te zoeken. Zo wordt er steeds meer door de landelijk geschreven pers bericht over de interventieteams. Ook wordt er bijvoorbeeld door het televisieprogramma 'Tegenlicht'²³ meegelopen met de interventieteams en een reportage gemaakt. De naam die hierbij steeds naar voren komt is Barend Rombout en het Bureau Frontlijn. Steeds meer organisaties en professionals beginnen signalen op te pikken van de praktijk in Rotterdam.

Naast de bekendmaking van de interventieteams heeft de gemeente Rotterdam ook een actief beleid gevormd om haar kennis en ervaring naar andere gemeenten te exporteren. Met name het geschreven protocol en de checklist worden veelvuldig verspreid naar andere gemeenten. De checklist wordt als een soort open bron gedeeld met andere organisaties die deze kunnen gebruiken indien gewenst. Ook lopen andere (gemeente)ambtenaren veelvuldig mee met de Rotterdamse interventieteams. Echt structureel is deze kennisverspreiding echter niet. Er zijn geen vaste overleg- of aanspreekpunten tussen de gemeenten en veel gebeurt op ad hoc of incidentele basis.

De gemeente Rotterdam is echter niet alleen bezig met haar eigen ideeën te verspreiden en bekend te maken. Er wordt ook gekeken naar andere gemeenten en organisaties en hun aanpak. Regelmatig is er contact om op zoek te gaan naar ideeën die zouden kunnen passen in de al bestaande werkwijze of deze zelfs zouden kunnen veranderen. Zo geeft dS+V aan dat het regelmatig contact heeft en ook op bezoek gaat bij andere gemeenten om te kijken naar hun aanpak. Een voorbeeld hiervan is een bezoek dat is afgelegd bij de gemeente Enschede waar gebruik wordt gemaakt van een 'Sociale Huisarts' die als een soort klantmanager alle zaken coördineert om een probleemgezin heen.

'Er werd in het verleden regelmatig kennis uitgewisseld met andere gemeenten. We werken nu veel met de gemeente Den Haag samen...De gemeente werkt ook zeker mee met initiatieven om kennis en know how te verspreiden.'

∞

Rimi Ruelli (ketenmanier Handhaving)
over de verspreiding van kennis naar andere gemeenten

'Er is vanuit andere steden heel veel belangstelling geweest voor de interventieteams. Er zijn ook een paar keer dagen georganiseerd voor wethouders uit andere steden om informatie te krijgen hoe we zaken regelden. Daar was heel veel belangstelling voor. Er kwamen ook heel veel ambtenaren langs die dan onze ideeën overnamen. Ze deden dat dan wel wat gematigder zodat hun plannen minder extreem leken. Wij als college hadden geen bewuste strategie om het interventieteam idee te verspreiden. We wilden het gewoon niet stiekem doen. Daarom lieten we iedereen meekijken en waren we er erg open in. Er zat wel onder de ambtenaren iets waarbij ze het gewend waren om kennis te verspreiden dus dat ging wel vanzelf.'

∞

Marco Pastors over het kennisdeling en het verspreiden van het idee van de interventieteams

²³ Televisieprogramma van de VPRO over maatschappelijke verschijnselen.

Hoofdstuk 6 Haagse handhavingteams

6.1 Beschrijving praktijk

De Haagse Handhavingteams hebben een signaleringsfunctie voor de gemeente Den Haag. De teamleden signaleren ongewenste situaties bij burgers thuis en lossen dit gedeeltelijk zelf op of melden deze situaties bij diensten of organisaties die de misstand kunnen oplossen. De teams bestaan uit medewerkers van de diensten:

- Een projectleider (als spin in het web van de interventieteams);
- Stadsbeheer (voor de controle van horeca en milieubedrijven);
- Sociale Dienst (controle van uitkeringen en dergelijke);
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) (controle van de woningbouw);
- Burgerzaken (controle van de GBA);
- de Brandweer (controle op onveilige woonsituaties);
- de Politie (ondersteunt en begeleidt teamleden).

Het project wordt in 2005 door het college opgezet omdat er door het college in bepaalde kwetsbare wijken een achterstand wordt geconstateerd, vandaar de naam inhaalslag. Aanleiding voor de oprichting is overlast (bijvoorbeeld overbewoning en openbaar drankgebruik op straat). De focus van de teams ligt dan ook nog steeds erg op overlast, maar is ook verschoven naar de aanpak van illegale kamerverhuur en hennepcultuur. Omdat het project in de beginjaren echter zo een groot succes blijkt, willen steeds meer wethouders ook gebruik maken van het project. Al vroeg wordt de controle uitgebreid naar de velden horeca en sociale dienst, die in het eerste jaar van de pilot zeer intensief gecontroleerd worden. Ook al worden er steeds per periode slechts enkele delen van de stad bezocht, de organisatie is stadsbreed. Er vindt door de teams zelf alleen handhaving plaats, geen hulpverlening.

De panden worden zowel overdag als s'-'avonds bezocht, niet in uniform en er zijn zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. De uitvoerende teams bepalen het tijdstip zelf, dit wordt gedaan naar eigen inzicht van de uitvoerders. De filosofie achter het in burger uitvoeren van de acties is dat het allemaal wat vriendelijker oogt. Als het team eenmaal binnen is, worden er vragen gesteld en eventueel foto's gemaakt van de woning (na toestemming van de bewoner). Een standaardbezoek duurt meestal 10 minuten, echter als de Sociale Dienst mee is duurt het meestal wat langer. Dit omdat deze ambtenaren wat dieper op de situatie van de bewoner ingaan en complexere vragen stellen. Ook gaan zij in principe alleen mee als daar aanleiding voor is dus meestal hebben die panden/bewoners meer tijd nodig, gezien de aard van de problemen. Voor de Sociale Dienst zijn er strengere regels om mee naar binnen te komen. Een team bestaat uit maximaal drie personen.

Momenteel is het niet toegestaan om tegen bewoners te vertellen dat het weigeren van het team tot binnentreden consequenties kan hebben voor de uitkering. Er is echter een wetsvoorstel in de maak waardoor er niet meer gezegd hoeft te worden dat het geen consequenties heeft voor een uitkering als de medewerker van de Sociale Dienst geweigerd wordt. Hiervoor heeft de gemeente Den Haag ook een lobby gestart richting het Rijk.

Als het team een pand heeft bezocht, en er wordt iets geconstateerd dat niet hoort, dan blijft het team het pand bezoeken totdat het probleem is verholpen. Bij een eerste bezoek laat het team altijd een brief achter waarin staat wie ze zijn en een nummer dat altijd bereikbaar is waarop mensen zaken kunnen navragen. Daar wordt veel gebruik van gemaakt volgens de handhavingsteams. Naast de reguliere acties zijn er een aantal keer per maand speciale avondacties met machtiging van de burgemeester. Hierbij worden ook panden binnengetroten zonder toestemming van de bewoner. De teams zijn bij deze bezoeken groter dan normaal en kunnen bestaan uit zo'n acht personen.

Het project is aanvankelijk ingericht om achterstanden in te halen. De huidige insteek van het project is om de achterstandswijken in orde te brengen. De teams zijn gekoppeld aan de wijkaanpak van de achterstandswijken. Eigenlijk klopt de naam dus niet meer, want het is geen inhaalslag meer. Men is dan ook binnen de gemeente bezig geweest met het creëren van een andere, meer aansprekende naam. Het is begonnen als Pilot 'Inhaalslag Handhaving' en heette daarna Project 'Inhaalslag Handhaving' en wordt sinds 15 april 2009 'Haagse Pand Brigade' genoemd. Met een naamswijziging wil de gemeente enerzijds intern duidelijker maken wat de bedoeling is van het team, alswel naar de burger toe een wat herkenbaarder imago creëren. In dit onderzoek wordt echter de term project 'Inhaalslag Handhaving' gehanteerd omdat alle empirie verzameld is toen het nog het project 'Inhaalslag Handhaving' heette. Ook is er met de naamsverandering inhoudelijk niets veranderd, alleen de naam is veranderd.

'Het project zal in de toekomst waarschijnlijk een structurele en aansprekendere naam krijgen. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe.'

∞
Dorothee Meijer (projectleider 'Inhaalslag Handhaving') over de naam van het project vóór de naamswijziging plaatsvond

6.2 Werkwijze en instrumenten

Werkwijze

Het project maakt gebruik van een 'sprinkhanentactiek' waarbij de gemeente ervoor heeft gekozen om steeds een wijk aan te wijzen die wordt behandeld. Zo hopt het team van wijk naar wijk. Zodra een wijk is aangepakt wordt de volgende wijk gekozen die wordt aangepakt. De selectie van die wijken vindt plaats op de criteria 'goedkope woningvoorraad, aanwezigheid hotspots, gestapelde woningvoorraad, het klachtenpatroon over onrechtmatig wonen, de concentratie van overtredingen en de mutatiegraad daarvan' (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 2). Elke wijk telt rond de twintigduizend adressen die natuurlijk niet allemaal stuk voor stuk gecontroleerd kunnen worden. Daarom vindt er vooraf een zogenoemde 'digitale schouw' plaats. Daarbij wordt er adresgericht gewerkt en worden alle gegevens van de gemeentelijke diensten langs elkaar gelegd. Indien er bijzonderheden naar voren komen bij een pand gaat het 'backoffice' nog eens extra nazoeken wat er bekend is over het pand. Dit gebeurt door de informatie, die de gemeente al heeft, te controleren. Er worden ook openbare bronnen gebruikt zoals u in het kader hiernaast kunt lezen. Indien er dan nog steeds onduidelijkheid is, wordt het pand fysiek gecontroleerd. In de praktijk wordt ongeveer de helft tot één derde van de panden in een gebied bezocht. Bij de digitale schouw is het meest voorkomende probleem dat er op één pand, dat bedoeld is als eengezinsbewoning, bewoond wordt door allerlei alleenstaanden zonder bekende relatie. Dit staat intern bekend als een 'code zes'²⁴. De bronnen van adressen waar mogelijke misstanden plaatsvinden

Een medewerker van het Haagse handhavingsteam vertelt dat, als er twijfels zijn over de woonsituatie van een persoon, onconventionele onderzoeksmethoden ook kunnen worden gebruikt. Zo wordt gekeken op openbare profielsites zoals 'hyves' of de persoon informatie weggeeft over zijn/haar woonsituatie. Dit wordt niet gebruikt als bewijs kan maar wel inzicht verschaffen.

²⁴ Code zes is de code voor een alleenstaande bij het GBA.

zijn meldingen van bewoners, meldingen van teamleden en de digitale schouw. De uitvoerders van het project zeggen zelf zeer secuur te werk te gaan voor een pand bezocht wordt.

In de praktijk wordt een pand gecontroleerd door een twee- of drietal inspecteurs. 'De adressen worden bezocht door een integraal team, bestaande uit twee of drie frontoffice medewerkers. Het team wordt samengesteld afhankelijk van de uitkomsten van de digitale schouw. Meest voorkomende samenstelling is een team van twee DSO medewerkers, of van één DSO medewerker en één medewerker van Dienst Burgerzaken (DBZ). De medewerkers van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (SZW) sluiten aan indien nodig.' (Gemeente Den Haag, 2009). Als het team vrijwillig naar binnen wordt gelaten, wordt er aan de hand van het bezoek een rapport opgesteld. Dat gaat naar het backoffice waar het wordt beoordeeld door een jurist. Indien er vervolgstappen nodig zijn, schrijft de jurist de eigenaar van het pand aan met een gestelde termijn voor oplossing. Er wordt dan na die termijn ook echt gekeken of het probleem is opgelost. Als het dan in orde is, en het team heeft het vermoeden dat het zo blijft, is het wat de gemeente betreft een gesloten zaak. Als het gevoel niet goed is, blijft het team het pand volgen, zowel fysiek als digitaal. Indien een team niet vrijwillig wordt binnengelaten, en er bestaat een vermoeden van een onregelmatige situatie, wordt er door het team een machtiging aangevraagd en betreden zij alsnog het pand. Het handhavingsteam werkt aan de hand van een protocol en checklist. De checklist bevat vooral 'harde' onderdelen betreffende de staat van het pand en de bewoners. Er zijn geen sociale aspecten in opgenomen. Er wordt, volgens betrokkenen, zowel in de richtlijnen als in de praktijk strikt volgens de checklist en het protocol gewerkt. Onder de uitvoerders is enigszins scepsis tegen het protocol. Er is meer vertrouwen in een goede opleiding en training van de uitvoerders dan van strikte protocollen en checklisten.

Een pand wordt eerst gecontroleerd door een inspecteur, die maakt een verslag. Dat gaat naar het backoffice waar het wordt beoordeeld door een jurist. Indien er vervolgstappen zijn schrijft de jurist de eigenaar aan met een termijn voor oplossing. Er wordt dan ook echt gekeken of het is opgelost. Als het dan in orde is, en het blijft waarschijnlijk zo, is het klaar. Als het gevoel niet goed is blijft het team het pand volgen. Er wordt door de handhavingteams 'wijkgericht' gewerkt. Er wordt niets door het team gedaan in wijken waar ze niet opereren. Als een wijk is afgerond vindt er daarna wel beheer plaats. Er wordt geprobeerd die wijk op orde te houden. De achterstand moeten ze blijven bestrijden als ze vertrekken. Dit is lastig volgens betrokkenen.

In Den Haag worden er alleen handhavende werkzaamheden verricht door de teams. Dit is enerzijds een praktische keuze: het is makkelijker om je als team op slechts één taak te richten. Anderzijds heeft het ook een ethische grondslag, zo blijkt uit verklaringen van verschillende respondenten. De Haagse gemeenteraad is in het verleden op bezoek geweest in Rotterdam en wilde ook hulpverlening in het takenpakket. Het college van b en w wilde het project echter alleen op handhaving richten. Het zou immers tot verwarring leiden om beiden te combineren. Ook zouden de teamleden handhavers zijn en geen hulpverleners. Voorheen werden ernstige sociale misstanden die geconstateerd werden en hulpverlening behoeften, wel doorgespeeld

'In Den Haag vinden we dat hulpverlening en handhaving niet in één hand horen, maar ze kunnen wel achter elkaar geschakeld worden en de één kan wel de ander uitnodigen. Dat is congruent aan de Haagse visie op handhaving. De kritiek op het Rotterdamse model is dat je als hulpverlener binnenkomt en dan zegt: "Hé! Dit en dat mag niet!" En dat is niet fair. In Den Haag is dit duidelijk gescheiden.'

∞
Niek van der Drift (manager Krachtwijkenteam Schilderswijk) over de scheiding van hulpverlening en handhaving in Den Haag

aan de zorgpartners. Die waren dan verantwoordelijk voor de opvolging hiervan, daar keek het team niet meer naar om. In zijn algemeenheid gold dat de handhavingteams alleen handhaven.

'Omdat het team vanuit de fysieke hoek is opgezet zijn het wel voornamelijk handhavende mensen en zijn ze niet heel erg gespitst op de hulpverlening.'
∞
Dorothee Meijer over de aard van de teamleden

Geregeld komt men toch schrijnende situaties tegen die dan beter moeten worden gemeld. Per 1 januari 2009 is daarom het project Inhaalslag Handhaving gekoppeld aan 'Den Haag OpMaat'. In de praktijk bleek dat de teams moeite hadden om de juiste hulp- of dienstverlener in te schakelen. Ook wisten zij niet of er al diensten of hulpverleners betrokken waren bij de bewoners. Binnen het project Den Haag OpMaat wordt gewerkt aan een meldpunt (het Intermediair ContactPunt) voor hulpverleners. Professionals die een misstand constateren, en niet weten waar ze met hun melding naar toe moeten, kunnen via het ICP een verbinding krijgen met de juiste instantie(s). Het project Inhaalslag Handhaving is het eerste team dat gebruik maakt van het meldpunt, en doet dit onder het mom van een 'pioniersproject'. Het meldpunt heeft dus een zogenoemde liaisonfunctie, het biedt een verbinding tussen signalerende en uitvoerende organisaties. Er zijn nog geen trainingen voor de uitvoerders hoe zij effectief zorg- en hulpverleningsbehoeften van bewoners kunnen herkennen.

De teams komen niet op basis van de GBA-wetgeving binnen. Als de ambtenaar van burgerzaken wordt geweigerd heeft het team geen recht om binnen te komen door middel van een machtiging of iets dergelijks. Er wordt door de teams gecontroleerd op WWI, WWB, GBA, Huisvestingswet en Woningwet²⁵. De teams in Den Haag zorgen zelf ook voor de afhandeling van de zaken. De inspecteurs die aanbellen zijn ook de personen die de case afhandelen. Inspecteurs die een probleem aandragen lossen de case dus ook zelf op in samenwerking met de collega's van de backoffice. Hierdoor groeit de kennis van die medewerkers en blijven zaken goed 'op de radar' van de medewerkers.

Het project is aanvankelijk opgezet om de samenwerking tussen de verschillende diensten op het gebied van handhaving te bevorderen. Het idee was dat de handhavingstaken niet integraal werden opgepakt. Een onderdeel van deze aanpak was het opzetten van een automatiseringssysteem, het Gegevens Verwerkingsysteem Handhavingteams (GVHT), dat speciaal voor het project Inhaalslag Handhaving is opgezet. Dit systeem koppelt de datasystemen van alle deelnemende diensten. De (geautoriseerde) medewerkers van die diensten kunnen gegevens ophalen van elk adres. Hiermee wordt getracht het werk efficiënter te laten verlopen. Helaas werkt dit systeem in de praktijk nog niet optimaal. Dit ligt met name aan de technische problemen die er zijn met het koppelen van de verschillende systemen van de verschillende diensten.

²⁵ Zie paragraaf 2.8 'Wettelijk Kader' voor een uitleg van deze afkortingen.

Instrumenten

Als een geconstateerd probleem niet na informele stappen (zoals voorlichting) of de eerste formele stap (een aanschrijving) is opgelost, zal het team verdere stappen moeten nemen. In tachtig procent van de gevallen waarbij actie nodig is, wordt gebruik gemaakt van een aanschrijving. Als de eigenaar daar niet aan voldoet wordt een dwangsom verbeurd of wordt het pand zelfs gesloten. Bij constatering van levensgevaarlijke situaties gaat het team onmiddellijk over tot sluiting van het pand en worden de bewoners uit het huis gezet.

Het team heeft zelf alle instrumenten in handen, omdat het zowel de signalering als de afhandeling van misstanden doet. Alle benodigde medewerkers van de verschillende diensten zitten fysiek in hetzelfde pand en vallen onder de projectorganisatie. Daarom kan gesteld worden dat het handhavingsteam zelf veel instrumenten heeft.

Signalerende instrumenten

- In het interventieteam zit een ambtenaar van burgerzaken die de GBA controleert. Aan de hand van geconstateerde situatie kan deze een inschrijving in het GBA starten, amenderen en/of weigeren. Deze acties onderneemt het handhavingsteam zelf.
- Indien er sprake is van fraude met gas- of elektra-aansluitingen of een andere onveilige situatie heeft het handhavingsteam de mogelijkheid om direct stappen te ondernemen. In het geval van fraude met de aansluitingen worden betrokken elektriciteitsbedrijven ingeschakeld.
- Een ander instrument is het voorlichten van de bewoner over verschillende zaken. Dit wordt binnen de teams steeds meer gezien als een serieus instrument. De burgers worden voorgelicht over de reden van het bezoek en ook waarom een situatie niet door kan gaan zoals deze is. Dit kan op zowel dwingende als adviserende manier gebeuren. Het is natuurlijk een stuk goedkoper om burgers te overtuigen zelf zaken op te pakken dan het af te dwingen door middel van dure procedures.
- Indien geconstateerd wordt dat er sprake is van een situatie waarin hulp moet worden verleend, wordt dit niet genegeerd door het handhavingsteam. Ondanks dat het team alleen handhavende taken heeft worden ernstige situaties, waarin (sociale) hulpverlening nodig is, niet genegeerd. Dit wordt doorgespeeld naar een hulpverlenende instantie die het vervolgens oppakt. Sinds 1 januari 2009 gebeurt dit via een speciaal meldpunt (ICP). Hierna wordt er door het team niet meer naar gekeken. De afhandeling van hulpverlening ligt dus echt in handen van andere partijen.

*'Voorlichting kan ook veel bereiken.
Dit wordt ook als
handhavingsinstrument gezien...Het
team maakt steeds meer gebruik van
communicatie in haar instrumentarium'*
∞
Dorothee Meijer over communicatie als
instrument

Bestuursrechtelijke instrumenten

- De 'hardere' instrumenten die de teamleden zelf ter beschikking hebben zijn alleen bestuursrechtelijk van aard. Zodra er na de eerste aanschrijving niets verandert, wordt er een dwangsom opgelegd variërend van 12.500 euro tot 21.000 euro.
- Gemeenten kunnen een bestuurlijke boete opleggen voor het bewonen van een vergunningsverplichte woning zonder huisvestingsvergunning. Zowel de huurder als de verhuurder (of onderverhuurder) kunnen een bestuurlijke boete krijgen. Een bestuurlijke boete is een boete die de gemeente kan opleggen zonder tussenkomst

van de rechter. Dit instrument behoort momenteel nog niet tot de instrumenten van de handhavingsteams maar zal naar verwachting in 2009 worden toegekend.

- Een andere optie die het team heeft, is een pand laten sluiten. Dit gebeurt door middel van de burgemeestersluiting. Dit gebeurt echter niet zomaar en er zijn goede redenen voor nodig, zoals ernstige overlast door drugshandel.
- Ook kan de belastingdienst in geval van fraude naheffingen of navordering eisen. Dit gebeurt in geval van belastingfraude of fraude met toeslagen. Indien er evident opzet of schuld door de bewoner in het spel is, kan er daarboven ook nog een extra boete worden opgelegd. Indien een huiseigenaar illegaal een kamer verhuurt, is de kans groot dat hij/zij ook geen belasting heeft betaald over de illegaal verkregen inkomsten uit de verhuur. Dit is een vorm van fraude die veel voorkomt.
- Een ander instrument dat de handhavingsteams gebruiken is het inschakelen van hypotheekverstrekkers bij illegale verhuur. Indien de huiseigenaar een huis heeft gekocht met een hypotheek is er meestal in de voorwaarden van die hypotheek opgenomen dat de woning niet mag worden verhuurd. Indien dit dus wel gebeurt, en dat gebeurt in de praktijk veel aldus de betrokkenen, kan de hypotheekverstrekker stappen ondernemen die zelfs tot ontbinding van de hypotheek kunnen leiden.
- Het team controleert ook horeca gelegenheden. Indien iets mis is met deze panden zoals illegale exploitatie van de recreatie-inrichting, overtreding van de voorwaarden van de vergunningen of onveilige situaties (brand of veiligheid werknemers) worden deze bedrijven ook aangeschreven en later kunnen zelfs dwangsommen of sluitingen worden opgelegd.
- De politie heeft ook de mogelijkheid om mensen aan te houden of onderzoek te verrichten.

6.3 Financiering en budget

Aangezien het project vanuit de centrale stad wordt georganiseerd, zijn ook de financiën vanuit het college van b en w toegekend. Er is vanuit het college één budget opgesteld waarmee de projectleider zelf een verdeling kan maken tussen het aantal en welke personen van welke diensten zij wil 'inhuren'. Er is een budget beschikbaar gesteld van 3,6 miljoen euro per jaar voor personeelkosten. Het gaat in de praktijk om zo'n 44 fte²⁶ aan personeelskracht. Hiervan werkt de helft in het frontoffice en is verantwoordelijk voor de controles op straat. De andere helft werkt in de backoffice en is verantwoordelijk voor de (juridische) maatregelen die genomen worden na de controles.

Door de eigen financiën, waarin de projectorganisatie geheel vrij is in bestedingskeuze, kan er makkelijk geschoven worden met de inzet van de mensen en heeft de organisatie zelf de zeggenschap over de medewerkers. Zodra het budget versnipperd zou raken tussen de verschillende diensten, en de inzet telkenmale bediscussieerd moet worden, gaan diensten hun eigen targets stellen en dat zou ten koste gaan van de integraliteit. Een ander bijkomend voordeel van het eigen budget, dat rechtstreeks door het college van b en w wordt bepaald, is dat hierdoor 'rugdekking' vanuit het college richting de projectleiders ontstaat.

²⁶ fte is 'fulltime equivalent', één fte staat voor één voltijdsmedewerker

De financiering is, zoals eigenlijk inherent aan een project, erg incidenteel geregeld. Het project loopt er steeds tegen aan dat de financiën steeds tijdelijk zijn. De kern van een project is namelijk dat het eenmalig is of in ieder geval niet structureel. Hier zit ook een risico achter de huidige manier van financiering. Dit probleem is tweeledig: aan de ene kant wordt er veel gebruik gemaakt van tijdelijke (uitzend)krachten. Dit houdt in dat er een groot verloop is en kwaliteitsbewaking een groot probleem is. Aan de andere kant is er grote onzekerheid over de toekomst van het project en de toekomstige gelden. Het is daarom lastig om plannen te maken voor de langere termijn. (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 10) Hierdoor verlaten veel mensen de organisatie, omdat ze onzeker zijn over de toekomst van de baan. Op 1 juni 2010 is het budget op, en daarom gaan mensen rond kijken naar andere banen. Hun ervaringen bij de teams vergroot ook hun marktwaarde als werknemer en ze zijn dus erg gewild bij andere organisaties.

6.4 Resultaatmeting

Resultaatmeting is een gevoelig punt binnen de projectorganisatie gebleken. Er is nog geen goed systeem om de resultaten te meten en het gaat nog erg moeizaam. Dit terwijl de wethouders toch graag resultaten zien. Om het gebrek aan resultaatmeting en de moeilijke verwerking van resultaten te verhelpen is gestart met een automatiseringsprogramma om de digitale schouw te doen. Dat systeem is in een zeer korte tijd opgezet en werkte niet naar behoren. Dat betekende dat in april 2006 al naar een beter systeem toe werd gewerkt. Het systeem voor resultaatmeting zou moeten kunnen aantonen hoeveel bezoeken er in een bepaald gebied zijn gepleegd en alle acties die daaruit zijn voortgekomen. Vervolgens is geprobeerd een nieuw systeem op te zetten maar dat gebeurde met te weinig middelen. Anno 2009 moeten geconstateerd worden dat het systeem niet optimaal gebruikt wordt. Het systeem wordt 'Focus' of 'GVHT' genoemd. Momenteel gebeurt de resultaatmeting met de hand. Als de resultaatmeting beter georganiseerd is, kan de organisatie ook beter met de ketenpartners werken, aldus betrokkenen. De voortgangsberichten kosten momenteel veel capaciteit en ergernis onder de teamleden, omdat alles met de hand moet worden uitgezocht.

'We hadden de kans om landelijk vooruit te lopen en als gemeente Den Haag aan de wereld kunnen tonen wat integraal handhaven is. Maar het blijft een groot knelpunt'
∞
Jaap Mesdag (manager backoffice
'Inhaalslag Handhaving'
over de registratiesystemen)

Sinds de operationele start van het team in oktober 2005 zijn er twee typen doelen gesteld: concrete doelen over uit te voeren acties en maatschappelijke doelen. Deze doelen golden alleen voor de wijken waar het project toen actief was. Deze doelen worden daarna doorgetrokken naar de wijken waar het team op dat moment in opereert. In het raadsbesluit²⁷, waarin het voorstel tot oprichting van de projectorganisatie is goedgekeurd, is destijds besloten dat het project succesvol zou worden benoemd indien aan beide voorwaarden voldaan werd.

²⁷ Rv 108 van 17 mei 2005

Concrete acties

Deze effecten gaan puur en alleen over de werking van het team. Het zijn vooraf gestelde afspraken tussen het college van b en w en de gemeenteraad. De gestelde doelen zijn:

1. 'alle panden...waarin onrechtmatig gewoond wordt, zijn opgespoord en is gestart met de aanschrijfprocedure;
2. de personalia van de bewoners van bovengenoemde panden in het GBA zijn geactualiseerd;
3. voor alle panden met ernstige onderhoudsgebreken...is gestart met de aanschrijfprocedure of een onderhoudsplan;
4. alle daarvoor in aanmerking komende bedrijven en instellingen...op grond van de Wet Milieubeheer, de Leefmilieuverordening, de APV, de Bouwverordening (gebruiksvergunning), de Drank- en Horecawet en de wet BIBOB zijn gecontroleerd en indien noodzakelijk gestart is met de aanschrijfprocedure;
5. de controle van winkeltijden op grond van de Winkeltijdenverordening heeft plaatsgevonden;
6. alle panden zijn gecontroleerd op misbruik/oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen.' (Gemeente Den Haag, 2007a, pp. 7,8)

Door middel van de 'digitale schouw' wordt geredeneerd dat alle panden in het gebied zijn gecontroleerd en alle panden zijn opgespoord en aangeschreven. Daarmee zijn ook direct de doelen twee, drie, vier en zes gehaald. Alleen met doel vijf zijn nog wat moeilijkheden in de wijk Laak geweest. De logica hierachter is dat bij de digitale schouw alle gegevens van de gemeente worden gekoppeld en alle onregelmatigheden aan het licht komen. Al die onregelmatigheden worden vervolgens fysiek nagelopen door het team. Dit houdt dan dus in dat in ieder geval de hele wijk digitaal is gescand en de resultaten daarvan onderhevig zijn geweest aan bovenstaande doelen. In de voortgangsberichten worden zeer gedetailleerde overzichten gegeven van de acties die de teams hebben uitgevoerd.

Maatschappelijke effecten

Deze effecten gaan over de effecten die het team moet hebben in de maatschappij en de wijk waarin zij opereren. Het zijn vooraf gestelde afspraken tussen de gemeenteraad en het college van b en w. Deze gestelde doelen zijn:

7. 'het verminderen van de veiligheidsrisico's voor de gebruikers (burgers, ondernemers en bezoekers);
8. het verbeteren van de leefbaarheid in de betrokken wijken;
9. het vergroten van het naleefgedrag van wetten en regels;
10. het verbeteren van het imago van de stad.' (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 8)

In resultaatmetingen komt naar voren dat deze effecten veel moeilijker te meten zijn. Dit geven de leidinggevendenden van de projectorganisatie ook zelf toe. Ook in de voortgangsberichten komen deze geluiden naar voren. Zo wordt gesteld: 'het project heeft ook deze effecten bereikt, hoewel dat minder meetbaar is' (Gemeente Den Haag, 2007a, p. 8). Dit wordt in de voortgangsberichten aangetoond door citaten van vertegenwoordigers van bewonersorganisaties. Het projectteam realiseert zich zelf ook dat dit geen goede manier van resultaatmeting en verantwoording is, en heeft inmiddels onderzoeksbureaus Experian en WBK ingesteld om de maatschappelijke effecten te meten. Een andere indicator van het behalen van bovenstaande doelen is de zogenoemde leefbaarheids- en veiligheidsmonitor. Deze laten de situatie in een wijk zien op het gebied van de leefbaarheid en veiligheid. Zowel de perceptie van bewoners als de gegevens van de overheid worden hiervoor gebruikt.

Voorgaande doelen zijn afgesproken tussen de gemeenteraad en het college van b en w. Er zijn geen prestatiecontracten tussen het projectteam en het college van b en w. Afspraken over bijvoorbeeld targets die stellen dat er een bepaald aantal vervolgacties nodig zijn, zijn dus niet gemaakt. Wel zijn er doelen gesteld wanneer een geselecteerde wijk afgehandeld moet zijn. Het is volgens betrokkenen ook erg moeilijk om dergelijke targets te stellen, aangezien het project nog niet erg lang bestaat en men dus ook niet van te voren weet wat in een wijk aangetroffen zal worden.

"Tot nu toe rapporteren we alleen harde cijfers: zoveel bezoek en zoveel aanschrijvingen...Het maatschappelijk rendement is veel lastiger om inzichtelijk te maken. Dat is natuurlijk hartstikke moeilijk om te meten"
∞
Dorothee Meijer over resultaatmeting

Experian onderzoek

De projectorganisatie begint zich in 2008 steeds meer te realiseren dat de resultaatmeting tekort schiet. Dit wordt mede ingegeven door het rapport van de Ombudsman Rotterdam die kritiek levert op de Rotterdamse resultaatmeting. Hiertoe besluit de organisatie een nulmeting te verrichten van de wijk waarin geopereerd wordt. Dit nulonderzoek moet uiteindelijk opgevolgd worden door vervolgonderzoeken zodat een beeld gevormd kan worden van de invloed van de handhavingteams op de wijk. Er wordt onderzoek verricht naar socio-economische en socio-demografische variabelen die een indicator kunnen zijn om verschillen in een wijk aan te geven en om de effecten van de handhavingteams te meten. Variabelen die onderzocht worden zijn aantal fraudeurs/wanbetalers per wijk, aantal vastgoedtransacties, hypotheke, waarde vastgoed en de koopkrachtindex. (Experian Nederland, 2008, p. 3). Er zijn uit dit onderzoek nog geen resultaten voortgekomen omdat dit een nulmeting betreft. De verwachting van de organisatie is dat dit in de toekomst wel zal gebeuren.

WBK marktonderzoek

In november 2008 onderzoekt onderzoeksbureau WBK de huidige beoordeling van de buurt, de bekendheid met het project Inhaalslag Handhaving en de effecten ervan. Dit wordt gedaan middels een telefonische enquête onder bewoners van de wijken²⁸ waarin het project tot dan toe had geopereerd. Variabelen die hierin gebruikt worden, zijn de woonomgeving, de straat, het veiligheidsgevoel in de buurt en de overlast in de woonomgeving. Daarnaast wordt specifiek onderzocht wat de bekendheid onder burgers met het project is, de effecten van het project op de buurt en het verhuisgedrag en het belang van het project. Tevens wordt de beoordeling van de burger over het succes van het project op haar doelen onderzocht. Resultaten die in het onderzoek naar voren komen zijn onder andere dat zo'n zestig procent van de bewoners bekend zegt te zijn met de aanpak van de projectorganisatie. Met name de aanpak van ernstige onderhoudsgebreken van panden, als product van de projectorganisatie, is bekend bij de bewoners. Ongeveer zeventig procent van deze bewoners zegt positieve effecten te merken van de acties in de wijk. (WBK Marktonderzoek, 2008, pp. 4-17)

²⁸ Met uitzondering van Rustenburg/Oostbroek

Leefbaarheids- en veiligheidsmonitor

Ook de leefbaarheids- en veiligheidsmonitor wordt door de projectorganisatie nauwgezet in de gaten gehouden. Er worden in de monitors geen directe causale verbanden gelegd tussen optreden van de handhavingsteams en veranderingen in de wijk. Toch geven leden van de projectorganisatie aan dat er naar deze monitor gekeken wordt om te kijken wat de resultaten in een wijk zijn. Deze monitors kunnen echter niet gezien worden als resultaatmeting van de handhavingsteams, aangezien ze niet zo bedoeld zijn en de gegevens daar ook officieel niet voor worden gebruikt.

6.5 Netwerk

Hieronder treft u een korte beschrijving van alle betrokken actoren in het netwerk, later zult u een beschrijving van het netwerk en de manier waarop het netwerk functioneert vinden.

De projectleider/Projectorganisatie

De projectleider is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van de projectorganisatie. De contacten met zowel de gemeentelijke actoren als externe actoren (zoals media) lopen via de projectleider. De projectleider is eindverantwoordelijk voor de totale gang van zaken van de organisatie. Daarom stel ik, in de netwerkbenadering, de projectleider gelijk aan de projectorganisatie. De projectorganisatie is in feite de spin in het web omtrent de huisbezoeken voor handhavingdoeleinden. De projectorganisatie valt onder DSO Directie Bouwen, Toezicht en Dienstverlening.

DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling)

DSO heeft twee rollen binnen de projectorganisatie. Ten eerste is zij verantwoordelijk voor de controle van de woningbouw in de gemeente. Toezichthouders van DSO mogen op basis van de woningwet de staat van een huis bekijken. De andere teamleden gaan op deze bevoegdheid mee. Ten tweede is zij de moederorganisatie waaronder de projectorganisatie is ondergebracht. Het eerste initiatiefvoorstel voor de pilot, dat in de gemeenteraad kwam op 17 mei 2005, werd ingediend door DSO. Deze dienst behoort tot een van de kerndiensten van de handhavingsteams en loopt meestal mee.

Team Onrechtmatig Wonen

Deze organisatie, die onder DSO directie Bouwen, Toezicht en Dienstverlening valt, kent twee hoofdtaken: handhaven op bouwkundige kwaliteit van woningvoorraad en handhaven op het gebruik van de woningvoorraad. Het team pakt alle vormen van onrechtmatig wonen aan. Hieronder valt ook de aanpak van woonfraude en vastgoedfraude. Woonfraude heeft te maken met fraude omtrent de woning en oneigenlijk gebruik daarvan. Vastgoedfraude gaat meer over fraude met het vastgoed witwassen en dergelijke. Het team onrechtmatig wonen is een belangrijke partner voor 'Inhaalslag Handhaving' omdat zij veel werkzaamheden, kennis en ervaring met elkaar kunnen delen. Meest voorkomende werkzaamheden van het team zijn het aanschrijven van de huiseigenaren. Dat komt omdat de eigenaren waar zij mee te maken krijgen in het voortraject al zijn geselecteerd. Die wilden daarvoor al niet meewerken. Dat geldt ook voor eigenaren die hun woning illegaal omzetten naar kamerverhuur. De relatie met de inhaalslag handhavingsteams is vooral uitwisseling van informatie. Daar waar

'De relatie met de inhaalslag handhavingsteams is uitwisseling van informatie. Daar waar zij tegen zeer gevaarlijke informatie aanlopen over hennep e.d. wordt door ons de strafrechtelijke aanpak van bestuursrechtelijke overtredingen ingezet. Zij opereren absoluut autonoom maar er is wel sprake van samenwerking.'

∞
Ruud Hekking (Afdelingsmanager Afdeling Projecten DSO) over de samenwerking tussen Team Onrechtmatig Wonen en 'Inhaalslag Handhaving'

projectorganisatie Inhaalslag Handhaving tegen zeer gevaarlijke informatie aanloopt hebben ze het Team Onrechtmatig Wonen nodig voor de strafrechtelijke gang. De projectorganisatie Inhaalslag Handhaving opereert wel volledig autonoom van het team maar er is wel sprake van samenwerking. Vooral panden die in de 'inhaalslag gebieden' liggen worden nog wel eens aangepakt door het Team Onrechtmatig Wonen als dat nodig is.

Team Intensief Beheer Wonen

Dit team, technisch gezien een werkgroep, bestaat uit juristen en inspecteurs. Primaire taak is het toezicht houden op de veiligheid van de bouwkundige staat van panden. Daar waar onderhoudsgebreken worden geconstateerd wordt de huiseigenaar aangeschreven. Als deze aanschrijvingen niet worden opgevolgd worden deze afgedwongen. Het algemene doel van het team is het bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid van de gemeente. Het team heeft contact met het project 'Inhaalslag Handhaving' over woningen in de wijken van het project.

Burgerzaken

Burgerzaken is verantwoordelijk voor de controle van de GBA²⁹ en kan op verzoek, maar ook tegen de wil van bewoners, zaken in het GBA wijzigen. De GBA is het bronbestand voor veel overheidsdiensten en het is daarom van groot belang dat het in orde is. Deze dienst behoort tot een van de kerndiensten van de handhavingteams en loopt veel mee.

Sociale Dienst

De Sociale Dienst is verantwoordelijk voor de controle van uitkeringen en andere financiële en fiscale regelingen. Zij controleert in dit kader vooral op bijstandsfraude. Uitkeringen worden door de gemeente uitbetaald en daarom is het voor de gemeente van groot belang dat deze dienst goed meeloopt en goed kan werken. Deze dienst behoort, net als Burgerzaken, tot een van de kerndiensten van de handhavingteams en loopt veel mee.

Stadsbeheer

Stadsbeheer is verantwoordelijk voor de controle van horeca en milieubedrijven. Deze dienst is belangrijk voor de handhavingteams omdat de taken die de dienst uitvoert een belangrijk onderdeel zijn van de taken die de teams uitvoeren. In principe gaat Stadsbeheer alleen mee met een handhavingsteam als dat nodig lijkt te zijn, als er een specifieke controle is op de horeca en milieubedrijven.

De Brandweer

De Brandweer is verantwoordelijk voor de controle op onveilige woon- en werksituaties. Dit behoort tot haar standaardwerkzaamheden. De contacten tussen de brandweer en de projectorganisatie zijn goed. Er is echter geen sprake van dat de brandweer standaard meeloopt. De brandweer gaat alleen mee met de handhavingteams als uit de digitale schouw of ander onderzoek blijkt dat dat nodig zal zijn.

²⁹ Gemeentelijke Basis Administratie, databank waar alle bewoners van een gemeente staan ingeschreven.

De Politie

De Politie ondersteunt en begeleidt teamleden soms tijdens de huisbezoeken. Met name wordt er door de projectorganisatie gebruik gemaakt van de kennis die de politie heeft van de wijk waarin zij opereert. De politie maakt weer veelvuldig gebruik van het handhavingsteam voor de bestrijding van de hennepcultuur. Zo assisteert de projectorganisatie bij het oprollen van hennepkwekerijen buiten de wijk waarin zij eigenlijk actief is.

College van b en w

Het college van b en w is politiek verantwoordelijk voor werkzaamheden die verricht worden onder de vlag van het project Inhaalslag Handhaving. Er is direct contact tussen de verantwoordelijke wethouders en de projectleider over de gang van zaken omtrent de handhavingteams.

Stadsdelen

De stadsdelen hebben een wederzijdse relatie met de projectorganisatie. Aan de ene kant levert een stadsdeel de handhavingteams informatie over een wijk. Aan de andere kant opereren de teams in de wijken van het stadsdeel. Taken van de stadsdelen hebben te maken met veiligheid, leefbaarheid, welzijn, jeugd en burgerschap. De directeur van een stadsdeel is verantwoordelijk voor wat er gebeurt, dit is een ambtenaar, geen bestuurder/politicus.

Hypotheekverstrekkers

Hypotheekverstrekkers hebben een potentiële machtige positie tegenover huiseigenaren. In veel hypotheekovereenkomsten staat namelijk dat de persoon die de hypotheek heeft zijn huis niet mag verhuren of er ook zelf dient te wonen. Stichting hypotheekfraudebestrijding en de projectorganisatie hebben contact hierover. Er is een convenant afgesloten met de hypotheekverstrekkers waarin gezamenlijk de hypotheekfraude wordt aangepakt. Dit is ook voortgekomen uit de aanpak van huisjesmelkers en illegale kamerverhuur. De verstrekker speelt hier ook een rol, want als zij op de hoogte is van de situatie en geld blijft verstrekken aan het criminele circuit neemt zij in feite deel aan de activiteit en is daarmee strafbaar. Zover heeft de redenering nooit hoeven komen want er is een gezamenlijk probleem en de hypotheekverstrekkers werken goed mee. Alle handhavingbesluiten aangaande het gebruik van de woningen worden doorgestuurd naar de desbetreffende hypotheekverstrekker die na eigen onderzoek maatregelen neemt zoals het opzeggen van de hypotheek.

Eneco

Eneco heeft de mogelijkheid tot het afsluiten van gas- of elektra-aansluitingen. Indien nodig loopt Eneco mee met het handhavingsteam of komt op afroep naar het team toe. De relatie tussen de projectorganisatie en Eneco is functioneel van aard. Er is contact op momenten wanneer dat nodig is voor een specifiek pand.

Informatie Beheer Groep (IBG)

De IBG wordt ingelicht indien er sprake is van vermoeden van fraude bij studiefinanciering of andere geldstromen die van en/of naar de IBG gaan. Bij studenten die verkeerd staan ingeschreven bijvoorbeeld wordt deze informatie doorgegeven aan de IBG.

UWV, Sociale Verzekeringsbank, Woningbouwcorporaties, belastingdienst

Deze instanties behoren nog niet tot de netwerkpartners van de projectorganisatie, maar er zijn wel plannen om deze te betrekken in de werkwijze. Er zijn wel sporadische contacten, maar deze zijn niet structureel.

Meld- en steunpunt woonoverlast

Het meldpunt is eind 2007 uitgebreid van meldpunt onrechtmatig wonen (waar alleen illegale woningen werden gemeld) naar woonoverlast in de bredere zin zoals geluidsoverlast, stank, asociale mensen, etc. Het meldpunt onrechtmatig wonen is het contactpunt waar burgers of instanties hun klachten kunnen melden. Er zijn verschillende vormen van onrechtmatig wonen te onderscheiden die het meldpunt hanteert (Gemeente Den Haag website, 2009):

- Onrechtmatige bewoning
- Illegale kamer/beddenverhuur
- Overbewoning en onrechtmatige hinder

Het meldpunt krijgt signalen vanuit de samenleving of van andere gemeentelijke organisaties die het vervolgens weer doorspeelt aan het handhavingsteam (indien het team hiervoor de juiste organisatie is). Een groot deel van de meldingen heeft te maken met overbewoning, illegale kamerverhuur, gevaarlijke bouwkundige situaties, brandgevaarlijke situaties en slechte invloed op omgeving van bewoners. Er zijn een aantal ambtenaren die de meldingen nalopen en indien nodig de eigenaren aanschrijven. Deze werkwijze is heel vergelijkbaar met die van 'Inhaalslag Handhaving', alleen werkt de Inhaalslag Handhaving gebiedsgericht aan een wijk en gaan dan pand voor pand de wijk langs. Het valt onder DSO - Bouwen en Wonen. De meldingen die niet met bovenstaande drie taken te maken hebben lost DSO niet zelf op maar zetten ze uit bij andere partners. De handhavingteams worden ingeschakeld door het meldpunt bij woningen die in hun gebied liggen en met problemen die te maken hebben met hun taken. Bouw- en woningregelgeving problemen gaan naar het betreffende Stadsdeel.

Intermediair ContactPunt (ICP)

Het intermediair contactpunt is de schakel tussen de handhavingteams en de hulpverleningsorganisaties in de gemeente. De handhavingteams verlenen zelf geen hulpverlening en zijn dan ook niet verantwoordelijk hiervoor. Er is echter sinds januari 2009 contact met het Intermediair Contactpunt. 'Doelstelling is om de intermediairen van instrumenten te voorzien om hun verwijzingsrol beter te vervullen (sociale kaart, kennis over het aanbod). Het ICP...wordt bezet door sociaal raadslieden. Zo zullen er mogelijk communicatielijnen zijn of komen met onder meer organisaties als GGD, (thuis)zorg, huisartsen, welzijnsorganisaties, MEE, CIZ, woningcorporaties, etc. en worden met hen samenwerkingsafspraken gemaakt over het actief verwijzen (inclusief afspraak) van burgers.' (Gemeente Den Haag, 2006, p. 3)

6.6 Inbedding in ambtelijke en politieke context

Projectorganisatie Inhaalslag Handhaving

De organisatie van het project berust volledig bij de projectorganisatie Inhaalslag Handhaving. Deze projectorganisatie bestaat uit verschillende diensten maar, omdat Bouw en Woningtoezicht het voortouw heeft, valt het onder de directie DSO. Alle medewerkers zijn in dienst van de projectorganisatie. In feite zijn zij gewoon werknemers van hun moederorganisatie (bijvoorbeeld de Politie) die de werknemers detacheert aan de projectorganisatie. Er is een tweemaandelijks overleg met alle betrokken managers van de deelnemende diensten. Door dit overleg zijn de contacten onderling informeel en vinden de deelnemende diensten elkaar gemakkelijk. De inhoudelijke organisatie ligt bij de projectorganisatie Inhaalslag Handhaving. Deze projectorganisatie staat weer onder leiding van DSO. De projectorganisatie bestaat uit een front- en backoffice. Deze beiden bestaan uit medewerkers van alle participerende diensten. De leden worden aangesteld door de projectleider van de organisatie. Aanvankelijk was het erg moeilijk om alle mensen van de diensten bij elkaar te krijgen, wegens weerstanden bij de diensten die de werkzaamheden liever bij zichzelf hielden. Alle medewerkers zitten bij elkaar in één pand met een front- en backoffice. Dit heeft als voordeel dat er korte communicatielijnen zijn ontstaan tussen de beide organisatieonderdelen.

'Een belangrijk onderdeel van het succes is de synergie tussen de medewerkers. Mensen van verschillende diensten zijn in één organisatie te integreren, zo zijn de lijnen kort. Je loopt sneller en makkelijker bij elkaar naar binnen. Daarnaast is het hele handhavingstraject bij één club neergelegd. Dat werkt voor de medewerkers en de klant natuurlijk veel efficiënter' (Ministerie van VROM, 2008)

∞
Jaap Mesdag over de organisatie van het project

Frontoffice en backoffice

Frontoffice

De frontoffice bestaat volledig uit buitendienstmensen. Zij zijn het onderdeel van de projectorganisatie dat de bezoeken aflegt. Een team van DSO medewerkers krijgt een blok in een wijk aangewezen aan de hand van de digitale schouw. Dit team gaat in wisselende formatie met andere frontoffice leden de adressen af. Het frontoffice gaat aan het werk als er grondig gecontroleerd is of er iets mis is, dit gebeurt door de digitale schouw. De manager van de frontoffice gaat ook regelmatig mee met de huisbezoeken om een goed gevoel te houden met de realiteit. De frontoffice bestaat uit zo'n 30 fte. Na de gepleegde bezoeken stelt het frontoffice rapportages op. Deze vormen de basis voor de eventuele vervolgacties door de backoffice.

Backoffice

Het primaire werk van de backoffice is het verzorgen van de aanschrijvingen. De meeste medewerkers hebben dan ook van een juridische achtergrond. Aan de hand van de rapportages van de frontoffice gaat de backoffice verder en pakt de zaken op. De backoffice onderhoudt ook waar nodig contacten met gemeentelijke diensten en ketenpartners. Alle juridische knelpunten waar tegenaan wordt gelopen wordt door de backoffice geregeld. Voorbeelden hiervan zijn de verruiming van het kamerverhuurbeleid of het uitzoeken en bepalen van de juridische bevoegdheden die de frontoffice teams hebben. De backoffice bestaat uit zo'n 17 fte.

Aanvankelijk was het erg moeilijk om alle mensen van de diensten bij elkaar te krijgen. Dat was helemaal het geval met het fysiek bij elkaar krijgen van de deelnemende diensten. Ze zitten nu bij elkaar in één pand met een back- en frontoffice. De backoffice wordt

aangestuurd door een manager, net zoals de frontoffice, die moet zorgen voor integraliteit. Het zicht van deze managers op de werkvloer is erg goed, met name van de frontoffice manager, aangezien deze ook regelmatig met de medewerkers mee op straat gaat.

Aansturing van de medewerkers gebeurt op basis van de hoeveelheid rapportages die er geproduceerd zijn. Echter dit is niet altijd doorslaggevend, aangezien er in sommige blokken gewoon veel meer aan de hand is dan in andere blokken. De inspecteurs worden beoordeeld op productie en de kwaliteit van hun verslag. De mate waarin de opgestelde regels worden nageleefd wordt ook in de gaten gehouden. De kwaliteit van het verslag van de medewerkers is vrij makkelijk te controleren, omdat het computersysteem de inspecteurs dwingt het verslag zo in te vullen dat het aan alle wettelijke eisen voldoet. Zodoende komt er ook eenheid in verslaglegging. De teams worden dus niet afgerekend op het aantal acties dat ontstaat aan de hand van hun bezoeken. Het is namelijk niet te vergelijken wat iemand doet aan de hand van wat er aan acties uit zijn handen komt. Er is dus veel vrijheid en zelfsturend vermogen bij de teams. De verantwoordelijkheid ligt laag bij de organisatie en de medewerkers hebben veel eigen verantwoordelijkheid. Ook wordt er sterk aangestuurd op onderlinge samenwerking, zowel binnen de offices als tussen de offices. Er is dan ook inmiddels één cultuur ontstaan. Alle mensen van de frontoffice zitten op één grote kamer en zitten er elke dag. Hierdoor zijn zij relatief makkelijk te sturen en is zelfsturing voor deze mensen makkelijker.

College van b en w en DSO

De wethouders Marnix (Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Economie) en Norder (Bouwen en Wonen) en de Burgemeester zijn de bestuurlijke actoren die zich bemoeien met het project en de uitvoerende teams. Vanzelfsprekend sturen zij vooral op hoofdlijnen en bij politieke gevoeligheden. Desondanks zijn de contacten met de projectorganisatie kort en informeel. Het college staat erg positief tegenover de teams en zorgt ook voor rugdekking van de projectorganisatie naar de andere diensten toe.

Het is bijzonder dat het college ervoor heeft gezorgd dat de mensen van de verschillende diensten bij elkaar zitten en dat de projectorganisatie zijn eigen backoffice heeft. Dit zorgt voor goede samenwerking van de diensten. De projectorganisatie heeft direct verantwoording af te leggen aan het college van b en w. Door bijvoorbeeld de digitale schouw toe te passen claimt het team richting het college dat alle panden zijn gecontroleerd. Er is dus uiteindelijk geen direct management van het college op de projectorganisatie, maar er wordt zeker verantwoording afgelegd.

Alle communicatie binnen de gemeente, zoals stukken naar de gemeenteraad of rapporten, gaan namens wethouder Norder. Hij is dan ook de wethouder die zich het meest intensief bemoeit met het project 'Inhaalslag Handhaving'. Eén van de redenen hiervan is dat het project onder de Dienst Stedelijke Ontwikkeling valt en die dienst is weer vanzelfsprekend nauw betrokken met de wethouder Bouwen en Wonen.

Het college van b en w stuurt met name op hoofdlijnen en houdt zich dan ook niet bezig met de details van de handhavingteams. Desondanks is er indien de politieke situatie daarom vraagt nauwgezet contact tussen de organisatie en het college. Ten tijde van het verschijnen van het rapport van de ombudsman in Rotterdam was er angst voor vragen vanuit de media

en heeft er contact plaatsgevonden op zeer gedetailleerd niveau tussen de projectleider Inhaalslag Handhaving en wethouder Norder. Er vindt echter ook sturing plaats van de werkvloer richting de top van de gemeente. De bevindingen die geconstateerd worden op de werkvloer worden regelmatig gecommuniceerd naar het college (of directeuren van diensten). Voor een overzicht van de gemeentelijke organisatie in Den Haag verwijs ik u naar bijlage vier, organogram gemeente Den Haag.

Diensten

De reputatie van de Haagse Handhavingteams binnen de gemeente is dat ze hulpbehoevende mensen op straat zetten. Er is over het algemeen weinig krediet bij andere diensten, zeker niet bij de traditioneel hulpverlenende diensten met veel medewerkers met een achtergrond in het sociale werkveld. De zorgpartners staan dan ook erg sceptisch tegenover het team. Van deze weerstand binnen de eigen gemeente verklaart de projectorganisatie veel last te hebben. De samenwerking tussen met name Burgerzaken, DSO en de Sociale Dienst zorgt ervoor dat de fraudeurs veel makkelijker aangepakt kunnen worden. Ook werken de diensten niet meer langs elkaar, wat in het verleden tot veel effectiviteitsverlies leed. Burgers speelden diensten als het ware tegen elkaar uit doordat die niet goed op de hoogte waren van elkaars werkzaamheden. Het is echter nog steeds een zware klus voor de projectorganisatie om de diensten in het project te houden. De diensten willen zelf zaken gaan regelen en minder uit handen geven. De projectorganisatie wil dit voorkomen om de versnippering, die men door het instellen van het project juist wil tegen gaan, te voorkomen. Er is een vorm van synergie ontstaan tussen de diensten en dan met name tussen de projectleden van de verschillende diensten. Er zijn natuurlijk wel cultuurverschillen tussen mensen van verschillende diensten. Dit wordt deels tegengegaan door iedereen onder één organisatie te plaatsen op één locatie. Sprake van strijd tussen de diensten is er volgens de betrokkenen niet.

'Er zullen in het begin van het project vast wel problemen geweest zijn tussen diensten. Die zijn er in ieder geval nu niet. Althans, ze bereiken het college van b en w niet dus dat houdt in dat de problemen klein zijn en snel opgelost worden door de diensten zelf'

∞

Femke van Gerven (bestuursadviseur wethouder Norder) over de diensten en eventuele tegenstrijdige belangen

Stadsdelen

De taakverdeling tussen de stadsdelen en de andere gemeentelijke actoren is zodanig dat de stadsdelen met name bouw- en woningtoezichttaken tot zich kan rekenen. Handhaven is niet iets wat typerend is voor stadsdeeltaken. De rolverdeling tussen de projectorganisatie en de stadsdelen is dat huisbezoeken in principe gedaan worden door het handhavingsteam. Dit geldt natuurlijk alleen in de stadsdelen waarin ze actief zijn. Als een stadsdeel echter zelf actie wil ondernemen, dan kan dat in de praktijk vaak wel. Ook geeft de beheerder van een wijk (werknemer van de stadsdelen) voorlichting over een wijk aan de projectorganisatie. Qua handhaving zijn de stadsdelen niet erg actief, qua bouwtoezicht zijn ze erg actief.

Integraal werken

Binnen de gemeente Den Haag is integraal werken een belangrijk onderwerp. De toenmalige pilot Inhaalslag Handhaving is volgens veel respondenten het eerste experiment hiermee. Verschillende diensten leveren personeel voor een project dat dienstoverstijgend werkt. Daarmee is het dan ook opvallend dat de organisatie voornamelijk onder DSO wordt georganiseerd. Hiermee wordt integraal werken juist weer beperkt. Onder de respondenten gaan dan ook veel stemmen op om de projectorganisatie onafhankelijker te organiseren

onder bijvoorbeeld de Bestuursdienst. De Bestuursdienst is voor dienstoverstijgende werkzaamheden en zou daarom uitermate geschikt zijn om het project te coördineren.

De opvolging van zaken binnen de gemeente is in Den Haag juist weer uitstekend geregeld. Omdat alle werknemers en betrokkenen in één pand zitten is er veel (informeel) contact tussen mensen met verschillende taken. De mensen die de op straat gaan, de bewoners bezoeken en de rapporten opstellen (frontoffice) en de mensen die de opvolging hiervan organiseren (backoffice) komen elkaar veel tegen. Het is dan ook heel gemakkelijk om zaken aan elkaar door te geven en in goed overleg eventuele afstemmingsproblemen op te lossen.

Reorganisatie

Planning is dat in het najaar van 2009 de handhavingteams en alle frontlijnteamen bij elkaar gaan zitten. Dit om de effectiviteit te verbeteren en de beleidsmatige kant met de uitvoerende kant in contact te brengen. Bij deze reorganisatie komen het Team Onrechtmatig Wonen, project Inhaalslag Handhaving en de ambtenaren die zich bezighouden met de handhaving van woonwagens onder één dak.

6.7 Innovatie

Innovatie binnen gemeente Den Haag

Bij het college van b en w, van de periode 2002 – 2006, kwamen geluiden binnen waaruit bleek dat de handhaving in sommige delen van de stad niet goed georganiseerd was. Deze signalen kwamen zowel van burgers als van gemeentelijke diensten en gingen met name over overbewoning, overlastpanden en overlast in het algemeen. Dit geluid uit de samenleving werd opgepakt, en er werd in de raadsvergadering van 17 mei 2005 besloten tot de oprichting van een pilot Inhaalslag Handhaving. In oktober 2005 was het team volledig operationeel. Het doel was, zoals de naam meer dan helder beschrijft, de achterstanden in handhaving in te halen.

Natuurlijk tracht een organisatie altijd haar verschillende losse onderdelen goed samen te laten werken. Zo is in het verleden ook getracht om de verschillende diensten goed en integraal te laten werken. Uit gesprekken is echter gebleken dat het project 'Inhaalslag Handhaving' heeft gezorgd voor een unieke gelegenheid en vernieuwend concept binnen de gemeente. Het samen in één organisatie en ook samen in één gebouw onderbrengen van voorheen gescheiden organisaties is in Den Haag een nieuw idee geweest.

De successen van de teams blijven niet onopgemerkt. Zowel bij de gemeentelijke diensten als bij de wethouders. Naar aanleiding van de resultaten komen er steeds meer wethouders bij het team aankloppen met het verzoek om ook wat werkzaamheden door het team te laten uitvoeren. Zodoende groeit het takenpakket van de teams met controle op horeca en sociale dienst.

Omdat gekozen is voor een inhaalslag, met de nadruk op slag, kan men niet de hele gemeente Den Haag in één keer aanpakken. Dit zou ten kosten gaan van de slagkracht en weinig teweeg brengen. Daarom is gekozen om te beginnen met de wijken Rustenburg/Oostbroek en Regentesse-/Valkenboskwartier. Deze pilot is uiteindelijk zo succesvol voor de wijk dat besloten wordt om de pilot om te zetten in een projectorganisatie. De volgende wijk die aan de buurt komt, is Laak (Laakkwartier, Spoorwijk

en Molenwijk). Daarna worden in 2009 drie 'krachtwijken' Schilderswijk, Stationsbuurt/Rivierenbuurt en Transvaal geselecteerd door het projectteam.

Innovatie in relatie tot andere gemeenten

Bij de opstart van de handhavingsteams is er aanvankelijk niet gekeken naar andere gemeenten of vergelijkbare teams. Het is, zo blijkt uit verschillende gesprekken met professionals die sinds het begin van het ontstaan van de teams betrokken zijn, ontstaan vanuit een idee van het college.

Nadat het team succesvoller wordt, ontstaat er steeds meer controversie in de media omtrent de Rotterdamse interventieteams. Op dat moment is men zich bij de gemeente Den Haag gaan afvragen op wat voor manier dit invloed heeft op de Haagse handhavingsteams. Er is op dat moment, we spreken eind 2006, geen negatieve aandacht van de politiek/media in Den Haag en de ombudsman heeft ook nog niet van zich laten horen. Dit heeft deels ook te maken met de aansturing van de burgemeester indertijd, de heer Deetman. Deze burgervader was altijd heel strikt wat betreft media: geen pers mee! Na het verschijnen van het rapport van de ombudsman is er vanuit het college van b en w aan de projectorganisatie gevraagd om te kijken naar de resultaten hiervan en te analyseren welke van de belangrijkste aanbevelingen hieruit ook toepasbaar zouden kunnen zijn in Den Haag. Naar aanleiding hiervan worden ook enkele aanbevelingen van de Ombudsman Rotterdam overgenomen in Den Haag.

Er ontstaat in Den Haag een besef dat het niet verstandig is om zelf opnieuw het wiel uit te vinden en misschien zelfs later het deksel op de neus te krijgen door ook negatieve publiciteit te genereren. Met een proactieve houding wordt deze situatie voorkomen en wordt steeds meer gekeken naar de situatie in Rotterdam. Mensen van de projectorganisatie gaan op bezoek bij de Rotterdamse teams en Bureau Frontlijn. Inmiddels is er in Den Haag nog steeds veel afhoudendheid van de teams en de projectorganisatie. Het is nog steeds een gevoelig onderwerp. Er is nog steeds angst voor negatieve publiciteit. De angst is er bij de projectleiders van Den Haag ook. Op de werkvloer heerst die angst wat minder. Dit is in de gesprekken en de observaties ook duidelijk naar voren gekomen. Op de werkvloer heerst een bijzonder open cultuur terwijl leidinggevenden en beleidsmakers in de gemeente enigszins angstig zijn voor escalatie.

De Rotterdamse checklist wordt overgenomen, weliswaar zonder de sociale component aangezien deze in Den Haag niet wordt toegepast door de handhavingsteams. Ook wordt het protocol voor de handhavingsteams gesimplificeerd overgenomen aangezien de verwachting was dat deze niet zo uitgebreid hoefde gezien het rustige politieke vaarwater waar de Haagse teams zich in begeven. Een andere aanbeveling van de Ombudsman Rotterdam die wordt overgenomen is het kleiner maken van de teams.

Er is wel samenwerking ontstaan tussen Den Haag en andere gemeenten, al is deze nog niet structureel. Dit komt enerzijds omdat er een aantal praktische zaken nog niet goed geregeld zijn en het lastig blijkt om dit structureel op te zetten. Anderzijds wil de

'Het protocol binnentreden wordt nu geschreven en is een uitgebreid stuk. Het wordt doorvertaald naar een handzaam stuk voor de uitvoerders, een werkinstructie. Het is een gemeentebreed gemeenschappelijk protocol. Het protocol lijkt erg op dat van Rotterdam.'

∞
Ruud Hekking over het Haagse protocol Binnentreden

'...je moet wel een enorm automatiseringssysteem bouwen...Verder is het een trucje dat je overal kunt toepassen. Je kunt het exporteren, anderen kunnen het importeren' (Voom, 2007, p. 9)

∞
Dorothee Meijer over de verspreiding van de werkwijze in Den Haag naar andere gemeenten

gemeente ook niet teveel publiciteit en bekendheid met het project genereren. De projectorganisatie probeert desondanks een actieve houding hierin aan te nemen en kennis en ervaringen te delen met andere organisaties. Vanuit de projectorganisatie komen signalen naar voren dat hier veel behoefte aan is. Dit is opvallend aangezien wethouder Norder onlangs verklaarde geen behoefte te hebben aan kenniscentra. Verschillende andere gemeenten zijn op werkbezoek geweest om naar de dagelijkse gang van zaken te kijken. Ook is de VNG³⁰ langs gekomen om te bekijken wat de werkwijze voor andere gemeenten zou kunnen betekenen. Inmiddels zijn er ook enkele Kamerleden op werkbezoek geweest. Om de kennis en praktijkervaring beter naar buiten te communiceren wil de projectorganisatie meer gebruik maken van het internet. Momenteel is deze informatiedeling niet goed georganiseerd. Dat blijkt geen bewuste strategie te zijn, maar is meer een praktisch tekort van de gemeente om dat goed te regelen. Hier wordt volgens de betrokkenen hard aan gewerkt.

³⁰ Vereniging Nederlandse Gemeenten, overkoepelend orgaan van alle Nederlandse gemeenten.

Hoofdstuk 7 De praktijk door de wetenschappelijke bril

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal de koppeling maken tussen de praktijk en de theorie uit het onderzoek. De drie perspectieven worden daarbij gehanteerd net zoals in de rest van het onderzoek. Het eerste perspectief, de interne sturing, kunt u in de paragraaf over interne sturing vinden. Vervolgens wordt in de paragraaf over frontlijn- en beleidssturing een andere vorm van sturing beschreven waarbij ook een koppeling plaatsvindt met het tweede perspectief, het netwerkperspectief. Deze wordt beschreven in de paragraaf over beleidsnetwerken. Hierbij wordt zowel de praktijk beschreven als de mogelijke voor- en nadelen van samenwerking vanuit de theoretische invalshoek. Vervolgens wordt het derde perspectief, het externe perspectief gekoppeld aan de praktijk. De praktijk in beide gemeenten omtrent huisbezoeken en de innovatiekenmerken vanuit de theorie worden geanalyseerd. Tot slot eindigt het hoofdstuk met een overkoepelende paragraaf die het beleid en diens prestaties vanuit vier verschillende invalshoeken zal evalueren.

De stellingen en beweringen die gedaan worden vinden allemaal hun oorsprong terug in de voorgaande twee hoofdstukken over de empirie in beide gemeenten en het hoofdstuk over de wetenschap. Getracht is een duidelijke indeling aan te houden die zowel inzicht geeft in de praktijk als het onderzoek. Door gebruik te maken van verschillende theorieën en wetenschappelijke stromingen is een compleet beeld van de teams in beide steden ontstaan. Mocht u theoretische begrippen of concepten tegenkomen waar u niet helemaal vat op kunt krijgen adviseer ik u in dat geval even terug te bladeren naar de bijbehorende paragraaf in hoofdstuk drie.

7.2 Interne sturing

Uitvoerende overheidsorganisaties kunnen ingedeeld worden aan de hand van inzichtelijkheid van de output en outcome. Het overzicht dat de manager heeft op de werkvloer en diens output en outcome zijn van invloed op de mogelijkheden die er zijn om de uitvoerder aan te sturen. Onder management verstaan wij in deze casus de bestuurders of ambtenaren die direct te maken hebben met de teams en verantwoording moeten afleggen over de teams. In Rotterdam is de manager niet de deelgemeentelijke projectleider, deze loopt immers zelf mee met de teams en is eigenlijk een uitvoerder. De aangewezen manager in Rotterdam voor de deelgemeentelijke interventieteams is de voorzitter van het bestuur van de deelgemeente. In Den Haag is de manager de projectleider van project 'Inhaalslag Handhaving'. U constateert wellicht dat dit zijn wezenlijk andere type functionarissen zijn waarbij het wellicht lastig vergelijken lijkt. Echter de praktijk is zodanig dat deze twee actoren gelden als de leidraad voor het management. Verantwoording door de uitvoerders wordt aan hen afgelegd en deze twee actoren sturen de teams aan (op hoofdlijnen). Zij zijn uiteindelijk eindverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de teams.

Output

In Rotterdam is er enigszins zicht op de output van de interventieteams. Er wordt nauwkeurig bijgehouden hoeveel acties de teams houden en hoeveel panden er worden bezocht. Ook de acties die daaruit voortvloeien worden bijgehouden. Dit gebeurt in de jaarverslagen van de interventieteams. De output wordt zowel door de projectleiders zelf als door de deelgemeentevoorzitters als de centrale stad (directie Veiligheid) bijgehouden. Een goed overzicht van wat de teams gezamenlijk presteren is echter enigszins beperkt. In Den Haag wordt de output ook goed bijgehouden. De projectleider heeft een constant zicht op de acties die plaats (gaan) vinden en heeft een goed zicht op de acties die ondernomen worden door haar teamleden. Ook de centrale stad houdt de cijfers bij. Er is in beide steden wel een probleem met het bijhouden van de output gegevens. Door de falende registratiesystemen (GVRS en GVHT) in beide steden raakt men het overzicht nog wel eens kwijt.

Outcome

De outcome is een lastiger onderwerp in beide steden. In Rotterdam is er weinig tot geen zicht op de effecten die de deelgemeentelijke interventieteams hebben op de deelgemeente waarin zij opereren. Er wordt geen onderzoek naar verricht en de enige indicatoren die men heeft zijn de sociale en veiligheidsindex. Deze zijn echter niet gespecificeerd op de invloed van de interventieteams. Het meten van de resultaten is in Rotterdam onsuccesvol. De effecten van de (deelgemeentelijke) interventieteams op de wijk zijn gewoon niet bekend. In Den Haag wordt er wel onderzoek verricht naar de effecten van project 'Inhaalslag Handhaving' op de wijken waarin zij opereert. Dit gebeurde onder andere door het marktonderzoek naar de bekendheid van de teams en de nulmeting die is verricht naar bepalende indicatoren van de wijken waarin de teams opereren. Omdat dit nog een nulmeting is, is er geen inzicht in de effecten maar deze zal naar verwachting wel gaan ontstaan. Natuurlijk zijn deze onderzoeken naar de outcome nog niet perfect maar de aanzet is er wel.

Type overheidsdiensten

In beide steden is momenteel sprake van 'procedurele' organisatievormen. Het management heeft heel goed door wat er op de werkvloer speelt en heeft goed zicht op de praktische zaken die uit de handen van de uitvoerders komen. Wat het gevolg daarvan vervolgens op de wijk is, is minder bekend. In Rotterdam zijn er alleen droge cijfers over het aantal bezoeken en aanschrijvingen en dergelijke. In Den Haag is op dit moment ook nog weinig zicht op de effecten die de teams hebben op de wijken. Ook hiervoor geldt dus dat de outcome onvoldoende bekend is bij de manager, om te spreken van inzichtelijkheid in de outcome. Er worden nog geen duidelijke causale verbanden gelegd tussen het optreden van het team en het verbeteren van de wijk.

In zowel Rotterdam als Den Haag is het besef aan het ontstaan dat het inzicht in de outcome beter geregeld moet worden. Vooral Den Haag is hier vooruitstrevend in middels de onderzoeken die zij heeft laten verrichten. Het lijkt er dan ook op dat Den Haag een ontwikkeling aan het maken is richting een productieorganisatie. Of dit ooit mogelijk zal zijn moet de toekomst uitwijzen. Het is in ieder geval wel zo dat er steeds meer druk vanuit de politiek en de samenleving aan het ontstaan is voor zicht op de outcome. Voor een productorganisatie moeten zowel output en outcome inzichtelijk zijn. Het is denkbaar dat met complexe producten zoals de interventie- en handhavingsteams de outcome nooit volledig inzichtelijk zal zijn.

Mogelijkheden van sturing

In de procedurele organisatie kan de manager de handelingen van de uitvoerder overzien, maar de effecten zijn niet bekend. Dit leidt ertoe dat managers vaak zeer streng en precies op de routines controleren. Gevaar hierachter is dat de uitvoerder zich hiervan gaat afkeren. In de praktijk in Den Haag en Rotterdam is hier sprake van. Vanuit het management is er de angst dat uitvoerders over de schreef gaan en de organisatie in de problemen komt. Dit is te zien aan de uitgebreide checklisten en protocollen die er in beide steden zijn opgesteld. Vanuit de uitvoerder is er ook een duidelijke afkeer ten opzichte van deze protocollen en checklisten. De afkeer richt niet zozeer tegen het management of de aanwezigheid van de protocollen en checklisten op zich. Echter het verplicht strikt naleven hiervan wekt aversie op. Het lijkt volgens de uitvoerders de werkzaamheden tegen te werken. De praktische uitvoerbaarheid van sommige regels zijn niet haalbaar of zorgen voor veel extra (en in hun ogen onnodige) werkzaamheden of vertragingen, zoals het maximum aantal personen dat mee mag en het verbod op Eneco-medewerkers in het team in Rotterdam.

7.3 Frontlijn- en beleidssturing

Essentiële kenmerken van de frontlijnsturing en beleidssturing

De kijkrichting is in beide steden zowel van boven- als onderaf. De problemen worden vanaf de werkvloer naar boven gecommuniceerd. Dit zien we terug in het ontstaan van de teams dat van onderaf begon in beide steden. Er kwamen signalen vanuit de stad/de uitvoerders binnen dat er achterstanden waren in bepaalde wijken. Die signalen werden vervolgens doorvertaald naar concrete oplossingen, zoals de huisbezoekende teams. Na verloop van tijd echter nam de centrale stad het concept steeds meer over en vindt er een top down werking plaats. Vanuit de top van de gemeenten wordt steeds meer toezicht gehanteerd in de vorm van resultaatmetingen en protocollen en checklisten.

In Rotterdam en Den Haag wordt er gekeken naar de essentie van wat er op de werkvloer gebeurt. De organisatie wordt eventueel aangepast aan wat nodig is op de werkvloer. Dit zien we terug in het feit dat de samenstelling van de teams verandert naar gelang de bezoeken die afgelegd moeten worden. De organisatie is zodanig ingericht dat de eerste blik op de werkvloer gericht kan worden, en niet naar de organisatie. Ook zijn beide teams ontstaan vanuit de essentie van wat er gebeurt op de publieke werkvloer en de behoeftes die er waren vanuit de uitvoerders en de burger.

De centrale vraag draait in beide steden om wat er concreet werkt in de stad. Men gaat niet uit van wat er werkt in de organisatiestructuur die al bestaat. In Den Haag is dit de reden dat de projectorganisatie is opgezet: probleemoplossend werken in de achterstandgebieden en

niet in de organisatie. Daarom wordt er ook steeds slechts een beperkt aantal wijken tegelijk aangepakt: men kan zo goed kijken wat er in die concrete situatie werkt. In Rotterdam is dit eveneens het doel van de deelgemeentelijke interventieteams. Bij het oprichten keek men naar wat de wijk nodig had. Tegenwoordig zien we deze vraagstelling terug in het feit dat teams deelgemeentelijk zijn georganiseerd. Men kijkt naar wat die deelgemeente concreet nodig heeft voor aanpak.

In Den Haag is de primaire oriëntatie de politieke doelstellingen en consistentie van beleid, een typisch kenmerk van beleidssturing. Het scheiden van hulpverlening en handhaving is een politieke keuze die gehanteerd wordt in Den Haag. Het is een scheiding die altijd zo geweest is. Alle respondenten hebben aangegeven dat deze scheiding puur op basis van een ideologie of politieke keuze is gebaseerd. In Rotterdam is de oriëntatie veel meer gericht op effectieve interventies. Zolang de interventies effectief zijn, is er in feite weinig aan de hand zo lijkt het soms wel.

De filosofie achter de teams in beide steden is vergelijkbaar: typische frontlijnsturing. Het gaat om de vraagstukken op de werkvloer. De problemen in beide steden en diens achterstandsgebieden staan centraal. Het gaat om het vraagstuk van de problemen in wijken. Ook geven de respondenten aan dat er in beide steden sprake is van frontlijnsturing, wat typeert dat deze filosofie doorgedrongen is in de stad.

De menskracht van de werknemers van de beide organisaties gaat uit naar het verwerven van inzicht in de situatie, maar ook het voorbereiden van mensen en middelen. Er wordt verder gekeken dan de simpele doelstellingen zoals woningbouwtoezicht en uitkeringsfraude. Het begrijpen van de mensen achter de voordeur staat centraal. Voorheen was hiervan echter meer sprake. Sinds er meer top down sturing is ontstaan, krijgt ook het voorbereiden van mensen en middelen meer aandacht. Er zijn wel trainingen voor de uitvoerders maar nog niet in het 'meervoudig kijken' bijvoorbeeld. Veel respondenten geven zelf ook aan dat hier nog een manco zit.

In beide steden is de organisatie vormgegeven door diensten en organisaties met hun eigen, veelal autonome gedrag. In Den Haag wordt dit deels tegen gegaan door de werknemers onder te brengen in de projectorganisatie. Dit lijkt een goede oplossing te zijn aangezien alle betrokkenen aangeven hier positief over te zijn. In Rotterdam is er echter nog wel strijd tussen verschillende diensten en gemeentelijke actoren die ieder hun eigen belang hebben en het liefst zo min mogelijk budget willen inleveren ten behoeve van de interventieteams. Een verschil tussen de beide steden is wel dat in Rotterdam de huidige organisatieconstructie vanuit de werkvloer omhoog is gekomen, terwijl in Den Haag de organisatie gecreëerd is door de beleidsmakers.

Er is in beide steden sprake van één teamaccent waarbij zowel een collectieve ambitie is als een multidisciplinaire samenstelling. In Rotterdam is dit ontstaan na langere tijd en door gestructureerde overleggen die er tegenwoordig plaatsvinden. Het is een proces van tijd geweest voordat alle deelgemeentelijke actoren elkaar vonden en zichzelf met één identiteit verbonden. Van een multidisciplinaire samenstelling van losse diensten is de organisatie gegroeid naar één team met een collectieve ambitie. In Den Haag is deze collectieve ambitie vroeg ontstaan doordat alle medewerkers van verschillende diensten en achtergronden

meteen bij elkaar in één pand werkten. De medewerkers verklaren dat dit een belangrijk onderdeel is geworden van de teamgedachte. Ook het onderbrengen van de medewerkers onder één projectorganisatie heeft voor een versterkt teamaccent gezorgd.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat in beide casussen sprake is van zowel frontlijnsturing als beleidssturing. Er wordt aan de meeste essentiële kenmerken van frontlijnsturing voldaan. Er zijn echter ook enkele organisatorische aspecten die in beide steden volgens beleidssturing zijn ingericht.

Sturingsmechanismen

Het dominante gedrag is in beide steden regulering, controle, toezicht en handhaving. Er is geen sprake van prestatiecontracten of afspraken over prestaties, ook is er geen sprake van veel ruimte die de uitvoerders krijgen in hun uitvoering. In beide steden geven respondenten aan dat dit het dominante gedrag is. We zien dit ook terug in de aanwezigheid van het protocol en de checklisten.

De nauwgezetheid en voorspelbaarheid is ook de kracht van de teams in beide steden. De uitvoerders staan bekend om hun strikte uitvoering van de regels. Doordat de uitvoerders zo sterk worden gereguleerd zijn de uitvoerders erg nauwgezet en voorspelbaar. We zien dit ook terug in bijvoorbeeld de geobserveerde situatie waarbij er angst onder een uitvoerder is om een geconstateerd probleem bij een pand dat nu echt door hem moest worden opgelost. Het is in deze tak van werk natuurlijk ook helemaal niet mogelijk om ergens anders goed in te zijn: rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn van groot belang.

Een valkuil is echter wel dat de regels het doel worden. Het algemene doel wordt vergeten en de opgelegde regels zoals de checklist en het protocol worden belangrijker. In beide steden is dit enigszins het geval. Uitvoerders geven aan dat, dankzij de regels in het protocol, soms meer wordt gewerkt aan de hand van de regels dan aan de hand van wat de stad nodig heeft (zie bijvoorbeeld het maximum aantal personen in een team). Ook is er sprake van oncontroleerbare autonomie volgens de critici van de teams. Met name de Ombudsman Rotterdam verwijt de interventieteams van oncontroleerbare autonomie.

De toewijding van de teams ligt zowel bij intelligente regeltoepassing als bij situationele ambachtelijkheid. De sturing is sterk en de regels zijn duidelijk voor de uitvoerders. Hierbij wordt echter verwacht dat de uitvoerders zelf een mate van intelligentie toepassen over welke regels wel en welke niet toe te passen. Er is dus wel een zeer beperkte mate van intelligente regeltoepassing. De ambachtelijkheid is terug te vinden in het 'meervoudig kijken' en het vereiste dat de teams ter plaatse verschillende beslissingen moeten maken over opvolgacties.

De uitvoerders hebben, zoals net al beschreven, vrij weinig beleidsvrijheid. Het 'wat' en 'hoe' ligt vast en kan niet door de uitvoerder zelf bepaald worden. Met name door de komst van de checklists en protocollen is de vrijheid sterk teruggedrongen. Waar voorheen de uitvoerder nog enigszins zaken zelf kon inrichten, is deze vrijheid grotendeels afgenomen. De werkwijze en de in te zetten methoden zijn sterk aan banden gelegd.

Het beeld dat de managers hebben van de uitvoerders is dat van regel- en beleidstoepassers. De uitvoerders krijgen immers weinig tot geen beleidsvrijheid. Het controleren en toepassen van de regels die opgesteld zijn is dan ook het voornaamste sturingmechanisme.

Dominant in beide steden is uiteindelijk het kenmerk van sturing via regels. De kenmerken die door Hartman en Tops (2005) worden gegeven van sturing duiden voornamelijk op sturing door regels, daarnaast komt er ook sturing op personen in voor. Voorheen werd in Rotterdam voornamelijk op personen gestuurd³¹, de uitvoerders kenden veel vrijheid en autonomie. Dit is geleidelijk bijgedraaid naar sturing op regels. Nadat er klachten kwamen over de teams werd er toch steeds meer gestuurd op de regels om eventuele excessen voor te zijn. Zoals u kunt zien is in beide steden exact dezelfde typen sturing van toepassing. De reden hierachter is dat sinds de commotie die is ontstaan rondom de Ombudsman Rotterdam de angst voor escalatie door foute uitvoering van de uitvoerders bij beide steden groter is geworden. Sturing op prestaties is niet aan de orde in beide casussen, er is immers ook weinig zicht op de prestaties. In de praktijk zijn de enige prestatieafspraken die de uitvoerders hebben die over het aantal af te leggen bezoeken.

Positieve en negatieve aspecten van de sturingsmechanismen

De *sturing op regels* zorgt in beide steden voor rugdekking van de uitvoerders. Doordat zij zich kunnen beroepen op de regels die opgesteld zijn krijgen zij rugdekking. Vooral de regels die opgesteld zijn met betrekking tot hun optreden en de bevoegdheden die ze hebben zorgen hiervoor. Doordat de uitvoerders sterk gestuurd worden op regels en daar niet van afwijken kunnen zij altijd naar 'boven' wijzen. Zij zijn immers slechts de uitvoerders van de regels. Ook zorgen de regels voor een mate van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Doordat de teams altijd hetzelfde horen te handelen bij vergelijkbare gevallen ontstaan er geen ongelijkheden. De sturing op regels zou ook kunnen leiden tot 'overruling' van slim handelen waarbij de uitvoerders het motto 'regels zijn regels' hanteren. In de observatie, maar ook in de gesprekken met de betrokkenen, is dit niet naar voren gekomen. Natuurlijk, er wordt streng volgens de regels gewerkt, maar er is wel ruimte voor gezond verstand.

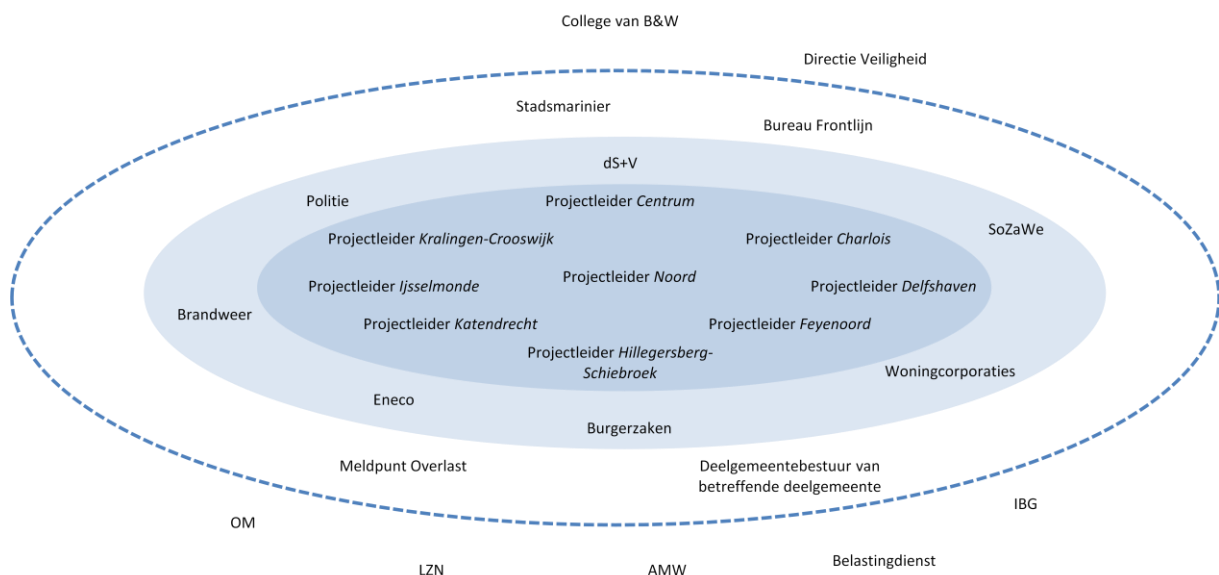
De *sturing op personen* zorgt ook in beide steden voor prompte actie en reactie. Eerder werd al beschreven dat een uitvoerder in Rotterdam aangaf een pand in de gaten te blijven houden omdat hij anders problemen zou krijgen als er iets mis zou gaan. Deze sturing op de persoon zorgt dus voor een actieve houding onder de ambtenaar. Hij voelt zich persoonlijk verantwoordelijk. De sturing op personen zou er ook toe kunnen leiden dat de scherpte en toewijding weggeorganiseerd wordt. In Rotterdam zijn er geen signalen naar voren gekomen waarin dit bleek. In Den Haag echter zijn er wel problemen met de toewijding en scherpte van het personeel. Doordat de organisatie steeds tijdelijk van aard is heeft het personeel een verminderde toewijding.

³¹ Zie ook een scriptieonderzoek uitgevoerd door Wladimir Maaskant in Augustus 2007 'Tussen horizontale- en verticale wijzen van sturing' waarin werd aangetoond dat er in Rotterdamse interventieteams in deelgemeente Delfshaven sturing op personen plaatsvond.

7.4 Beleidsnetwerken

Lagen in de netwerken van Rotterdam en Den Haag

Het netwerk in *Rotterdam* bestaat uit vier lagen of groepen met actoren. De actoren interacteren binnen hun groep maar ook met actoren van buiten hun groep. De *eerste laag* is de verzameling van projectleiders van elke deelgemeente. Deze zijn zoals eerder beschreven de spin in het web. Zij hebben contact met elkaar en met alle andere actoren in het netwerk. De *tweede laag* bestaat uit alle deelnemende diensten en instanties die opdrachten uitvoeren voor en/of in het interventieteam. Deze organisaties hebben met name wederzijds contact met de projectleiders, maar ook met elkaar. Het contact met de projectleiders gebeurt in de alledaagse gebeurtenissen maar ook in formele overlegstructuren zoals de keten Handhaving en de werkgroepen. Contacten binnen de laag vinden eveneens plaats in formele overlegstructuren, zoals de keten Handhaving, maar ook in de Stuurgroep Veilig en diens werkgroepen. De *derde laag* bestaat uit organisaties die wat meer op afstand staan, maar desondanks intensief betrokken zijn bij de interventieteams. Dit zijn organisaties die ofwel op het deelgemeentelijke niveau zitten en samenwerken met het interventieteam danwel op centraal niveau het team op hoofdlijnen aansturen. De deelgemeentelijke actoren, het Meldpunt Overlast en de deelgemeentelijke besturen hebben op inhoudelijke punten contacten met de projectleiders. Dit gebeurt voornamelijk op informele momenten. De actoren van de centrale stad zoals de stadsmarinier en Bureau Frontlijn zijn ook betrokken bij de interventieteams. Zij sturen op hoofdlijnen aan en doen dit vooral in formele overleggen. De *vierde laag* bestaat uit actoren die op grote afstand van de interventieteams staan. Enerzijds op beleidsmatige, meer strategisch niveau, met de teams te maken hebben, zoals het college van b en w en de directie Veiligheid. Anderzijds die op incidenteel of eenzijdig contact met de interventieteams hebben puur op uitvoerend niveau.



(figuur 14: grafische weergave netwerk Rotterdam)

Netwerken Rotterdam en Den Haag

In *Rotterdam* is er sprake van het zogenoemde 'ketenwerken'. Dit houdt een minder vrijblijvende vorm van netwerken in. Men heeft verantwoordingen naar elkaar en kan die ook bij elkaar komen halen. Desondanks is het nog steeds zinvol een netwerkanalyse te maken van de deelgemeentelijke interventieteams in Rotterdam. In het theoretisch kader zijn een aantal voorwaarden vermeld die een netwerk karakteriseren. Hierbij zou er sprake zijn van een verzameling actoren met verschillende belangen, wensen en doelen. In Rotterdam is dit ook zeker het geval. Het is gebleken dat er verschillende diensten met verschillende belangen zijn, zoals de scheiding tussen de zogenoemde 'harde' en 'zachte' diensten. Ook verschillen de belangen tussen de deelgemeenten en ook de belangen tussen de deelgemeenten en het college van b en w verschillen nogal eens: een deelgemeentelijk perspectief versus een gemeentebreed perspectief. De verschillende projectleiders van de interventieteams hebben daarentegen een gezamenlijk belang: de interventieteams zo goed mogelijk laten functioneren. Ook zouden de actoren verschillende activiteiten ontplooiën. Alle actoren om de interventieteams ontplooiën inderdaad activiteiten ten behoeve van de interventieteams. Dit kan zijn het leveren van mensen en middelen, het opvolgen van gesignaleerde misstanden of het aansturen van de strategische koers van de interventieteams. Eveneens gelden er formele en informele regels binnen het netwerk.

De formele regels zijn de protocollen en checklisten die voor alle interventieteammedewerkers gelden, maar ook de officiële overlegorganen zoals het projectleideroverleg of het pandenoverleg. Informele regels, normen en assumpties gelden ook binnen het netwerk; dit zijn bijvoorbeeld de informele communicatie maar ook de afspraken die gemaakt zijn op basis van persoonlijke contacten. Zo geven de projectleiders aan dat veel contacten en afspraken gebaseerd zijn op informele contacten en persoonlijke afspraken. Ook beschikt elke actor over een vorm van actie- of interactiemogelijkheden, er zijn geen actoren in het netwerk die zelf geen manieren hebben om actie te ondernemen. Een ander kenmerk is dat er sprake is van interdependentie tussen alle actoren in het netwerk. De projectleiders hebben elkaar nodig om goed beleid te maken en integraal aan de stad en aan hun eigen gebied te werken. De interventieteams zijn voor de deelnemende diensten belangrijke signalerende 'antennes' die van groot belang zijn, terwijl de interventieteams ook niet zonder diezelfde diensten kunnen omdat deze kennis en bevoegdheden met zich meenemen. De projectleiders zijn voor hun financiën afhankelijk van de bestuurders zoals het college van b en w en de voorzitter van de deelgemeente, terwijl zij ook weer afhankelijk zijn van de interventieteams om de grote veiligheids- en leefbaarheidsproblemen te bestrijden.

De pluriformiteit in deskundigheid, belangen en macht is zeer evident aan de orde. Allereerst heeft elke dienst haar eigen deskundigheid, maar ook haar eigen belangen. Er is beschreven hoe verschillende typen ('harde' en 'zachte') diensten verschillende belangen hebben. Maar er zijn ook verschillende belangen en macht tussen de centrale stad, het college van b en w, en de deelgemeenten. Tot slot zou er sprake zijn van dynamiek door voortdurende in- en uittrading van actoren en een wisseling van instrumentarium. Dit is gedeeltelijk het geval: sinds het rapport van de Ombudsman Rotterdam is er veel dynamiek en is het instrumentarium gewisseld. Echter, daarvoor was hiervan veel minder sprake en de dynamiek is sinds medio 2008 ook wat minder geworden. Op dit moment is er desondanks nog steeds sprake van dynamiek.

In *Den Haag* is er eveneens sprake van ketensamenwerking, maar ook hier geldt dat een netwerkoverzicht bruikbaar is. Ten eerste is er in Den Haag in het netwerk sprake van een verzameling van actoren met verschillende belangen, wensen en doelen die activiteiten ontplooiën. Dit is wel minder het geval dan in Rotterdam. Dit komt omdat de stadsdelen niet politiek zijn georganiseerd en daardoor geen of een minder eigen belang hebben ten opzichte van de stad als geheel. Ook zijn er minder problemen tussen verschillende diensten waargenomen. De respondenten verklaarden dat er momenteel omtrent het project geen moeilijkheden zijn tussen diensten. Bij het opstarten zijn er wel problemen geweest tussen diensten, maar die hebben nooit geleid tot grote problemen voor het project. De activiteiten die de actoren ontplooiën variëren van input leveren voor de projectorganisatie tot het opvolgen van signalen die de teams binnen krijgen tot het aansturen op strategisch niveau van de projectorganisatie.

Er gelden net zoals in Rotterdam formele regels in de vorm van het protocol en checklist. Informele regels gelden met name binnen de projectorganisatie. Er heerst volgens de betrokkenen een regel van zorgvuldigheid. Werk wordt eerst goed voorbereid en mensen worden niet zomaar bezocht of aangeschreven. Ook is er door het in één organisatie onderbrengen van de backoffice en de frontoffice veel informeel contact tussen de medewerkers van de projectorganisatie. Dat zou ook één van de grootste voordelen zijn volgens de betrokkenen: veel informeel contact onderling over de panden. De interdependentie is net zoals in Rotterdam sterk aanwezig binnen de projectorganisatie, maar ook daarbuiten. De uitvoerders zijn sterk afhankelijk van elkaar kennis en bevoegdheden. De actoren zoals het college van b en w en de stadsdelen en de andere handhavingsteams in de gemeente zijn sterk afhankelijk van het project voor het verbeteren van de leefbaarheid in de aangewezen wijken. De projectorganisatie heeft hen daarentegen weer nodig voor steun en middelen.

De pluriformiteit in deskundigheid is evenals in Rotterdam binnen de projectorganisatie aanwezig. De verschillende leden van de projectorganisatie hebben allemaal hun eigen deskundigheid. De belangen en machten binnen de projectorganisatie zijn minder divers dan in Rotterdam. Omdat de medewerkers echt binnen één organisatie zijn ondergebracht is er meer sprake van synergie en één identiteit. Dit geldt ook voor de diensten die betrokken zijn. De dynamiek van voortdurende in- en uittreding is minder aanwezig in Den Haag dan in Rotterdam. Sinds de start van het project zijn er geen organisaties extra toegetreden tot de projectorganisatie. Wel zijn er buiten de projectorganisatie in het netwerk actoren toegetreden of zijn zelfs nog steeds aan het toetreden, zoals de belastingdienst en woningbouwcorporaties.

Voor- en nadelen van samenwerking en het netwerk

In beide steden vindt een toename van slagvaardigheid plaats door de samenwerking in het netwerk. Dit geldt zowel voor de samenwerking binnen de eerste laag als voor de samenwerking tussen de eerste laag met de andere lagen. Er zijn geen signalen naar voren gekomen dat er een verlies aan snelheid van handelen plaats heeft gevonden, eerder juist een toename aan snelheid van handelen.

In beide steden is er door de samenwerking in de netwerken, en vooral door de zogenoemde ketensamenwerking, sprake van het activeren van voorheen passieve actoren. Door de ketenaanpak wordt er een vorm van samenwerking afgedwongen die minder vrijblijvend is dan de traditionele samenwerking. De verbeteringen zijn ook door de ketenaanpak niet afhankelijk van de zwakste schakel in de actoren.

Een ander voordeel dat genoemd wordt is het creëren van één identiteit. Dit zou ervoor zorgen dat alle neuzen dezelfde kant op staan. In Rotterdam is hier aanvankelijk geen sprake van geweest, vooral tussen de verschillende diensten, maar is later toch ontstaan. In Den Haag is dit het geval. Door het samenbrengen van de verschillende actoren in één organisatie is één identiteit van begin af aan ontstaan. Een nadeel zou kunnen zijn dat actoren autonomie verliezen. In Rotterdam hebben alle actoren juist veel autonomie behouden door de deelgemeentelijke structuur. De deelgemeentelijke actoren hebben hun macht behouden en hebben nog steeds veel invloed.

Er zouden ook voor- en nadelen kunnen ontstaan met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het totaal. Het zou kunnen gebeuren dat organisaties de verantwoordelijkheid naar elkaar toeschuiven. In Rotterdam blijkt dit ook het geval te zijn geweest. Zo verklaarden meerdere respondenten dat voornamelijk diensten proberen werkzaamheden en financiële verantwoordelijkheden op elkaar te schuiven. In Den Haag is hier minder sprake van, dit komt omdat de projectorganisatie haar eigen financiën heeft en de eindverantwoording heeft. Ook wordt de organisatie gesteund door het college van b en w.

Samenwerking zou kunnen leiden tot efficiency verbeteringen. In beide steden is dit het geval geweest. In Rotterdam is door de gezamenlijke aanpak vooral de uitvoering efficiënter verlopen. Bezoeken hoefden niet meer meerdere malen te worden afgelegd en er werd minder langs elkaar heen gewerkt. Wel werd, ook tijdens de observatie, geconstateerd dat er nog steeds tussen diensten en zelfs binnen diensten langs elkaar heen werd gewerkt. Zo werd een pand bezocht dat twee weken daarvoor al door dS+V was bezocht. In Den Haag is de efficiency ook vergroot door samen in één pand te gaan werken. Hierdoor gingen de communicatie- en coördinatiekosten omlaag. In Rotterdam is dit minder het geval, omdat alle teams nog steeds deelgemeentelijk zijn georganiseerd en dus nog relatief veel kosten met zich meedragen.

In Rotterdam is er een proces gaande waarbij Bureau Frontlijn een vorm van individueel pionieren praktiseert. Het bureau voert verschillende pioniersprojecten uit zoals moeder-kind-project. Hierdoor zouden volgens de theorie verlies aan leren – men leert niet van elkaar en kennis gaat verloren – plaatsvinden. In de praktijk vindt dit echter niet plaats, omdat nadat het project uit de pioniersfase is gehaald, het verspreid wordt naar de andere netwerkpartners. De interventieteams zijn juist opgezet om als actoren binnen het netwerk van elkaar te leren. In Den Haag vindt er ook individueel pionieren plaats: de participatie van de projectorganisatie in Den Haag OpMaat. Er zijn geen organisaties die zelf het voortouw nemen en daardoor de ontwikkeling van andere actoren belemmeren. De ontwikkeling van andere actoren leidt ons weer naar het ontwikkelen van innovatieve concepten.

7.5 Innovatie

Kenmerken innovatie

Ten eerste moet bepaald worden of er überhaupt sprake is van een innovatie. Eerder werd beschreven dat een innovatie een noodzakelijk nieuw idee is dat succesvol werkt en radicale veranderingen in gang brengt. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan kan men spreken van een innoverend concept.

In Rotterdam was, naar mening van vele betrokkenen toentertijd (en de huidige gevraagde respondenten), een noodzaak om in sommige delen van Rotterdam met een nieuwe aanpak te komen. Hierdoor ontstond het interventieteam in 2001. Ook was het een compleet nieuw idee om verschillende ambtenaren van verschillende diensten en met uiteenlopende bevoegdheden gezamenlijk een pand binnen te laten gaan. De successen die de eerste interventieteams hadden zijn ook in feite door iedereen bevestigd. De reden dat het concept zo werd uitgebreid komt natuurlijk door de successen. Ook werd er een radicale verandering in gang gezet doordat er een breuk was met het oude beleid waarbij de meeste gemeentelijke diensten niet achter het bureau vandaan kwamen en al helemaal niet zo dwingend bij de burger achter de voordeur kwamen.

In Den Haag is het concept van verschillende overheidsdiensten die gezamenlijk achter de voordeur kijken in 2005 geïntroduceerd en is dus niet heel innoverend, het bestond al een tijdje in Rotterdam. In de gemeente zelf was het echter wel een innovatie. Wat echter veel innovatiever is geweest, is het samenbrengen van die diensten in één pand en organisatie. Voor een goede samenwerking van de diensten was deze ontwikkeling zeker noodzakelijk in het project. Na een looptijd van vier jaar van het project stellen eigenlijk alle betrokkenen dat het een succesvolle formule is gebleken. Ook is er sprake van een radicale verandering in de werkwijze van uitvoerders in Den Haag: gezamenlijk met verschillende diensten in één pand zitten.

Kortom, er zijn in de twee steden eigenlijk twee verschillende innovaties ontstaan. In Rotterdam is het interventieteam een innovatief idee geweest. In Den Haag is het handhavingsteam een innovatie geweest in combinatie met het samenbrengen van het frontoffice en de backoffice, bestaande uit personen van verschillende diensten, in één organisatie.

Diffusie

In Rotterdam is het innovatieve idee van interventieteams zeker onderhevig geweest aan diffusie. Allereerst heeft het idee zich verspreid binnen de gemeente Rotterdam. Het idee van interventieteams is indertijd verspreid door Bureau Frontlijn en ging van deelgemeente naar deelgemeente. Er was sprake van een informele, horizontale en ongecontroleerde verspreiding van het idee. Bureau Frontlijn nam het initiatief, maar niemand wist waar het project exact naartoe zou leiden. Het was in feite een ongeleid projectiel. Ook zijn de teams inmiddels geaccepteerd tot de standaardnorm en zijn ze eigenlijk niet meer weg te denken. Het is van een idee van de werkvloer opgeschaald naar een vast onderdeel van de gemeente en wordt (deels) aangestuurd van de bovenkant van de organisatie. Een actieve diffusiestrategie is terug te zien bij het protocol voor de huisbezoekende ambtenaren. Het eerste protocol werd gemaakt door SoZaWe. Het resultaat daarvan werd vervolgens overgenomen door de interventieteams en de rest van de stad. Het ontstaan en verspreiden

hiervan is niet zonder slag of stoot gebeurd (zie bijvoorbeeld de problemen met de Ombudsman Rotterdam) maar is uiteindelijk toch als succesvol te kenmerken, wat is gebeurd door een actief beleid van de gemeente. Het protocol en de checklist worden door veel andere organisaties en gemeenten overgenomen. Dit mede door de problemen die het heeft gehad met de ombudsman waardoor het een document is geworden dat zijn kwaliteit heeft bewezen. Er wordt actief kennis hierover gedeeld met anderen. Andere gemeenten die willen leren van de Rotterdamse aanpak worden geholpen.

In Den Haag wordt er niet een heel bewuste actieve diffusiestrategie gehanteerd. Dit komt deels doordat de informatieverstrekking naar externen niet goed verloopt. Dit is geen bewuste strategie, de projectorganisatie is wel initiatieven aan het ontplooien om dit te verbeteren (zoals een eigen website). De codificatie van de kennis verloopt dus niet goed. Aan de andere kant heeft Den Haag een enigszins gesloten organisatie omtrent de handhavingsteams. Er wordt niet al teveel bekendheid aan gegeven en van een actieve houding naar buiten toe is al helemaal geen sprake.

Adoptie

In Rotterdam is het idee van de interventieteams ontstaan voor de problematiek op de Strevelsweg. Deze aanpak is langzaam verspreid en overgenomen door andere deelgemeenten. Dit gebeurde door Barend Rombout die de aanpak implementeerde in de deelgemeenten. Hierbij was aanvankelijk sprake van exacte kopie maar dit groeide later uit tot emulatie. Deelgemeenten pasten hun eigen behoeften op de interventieteams toe.

In Den Haag is het idee van het project 'Inhaalslag Handhaving' ontstaan van binnenuit de gemeente. Het college kreeg signalen dat het in sommige delen niet goed ging en aan de hand daarvan is het project opgestart. In feite is het project 'Inhaalslag Handhaving' eigenlijk de werkwijze die men in de beginjaren in Rotterdam hanteerde waarbij men ook een inhaalslag pleegde om slechte wijken te verbeteren. Het idee op zichzelf is dus niet ontstaan vanuit een kopie. Er kan wel gesteld worden dat er sprake was van inspiratie van de Rotterdamse interventieteams. Het concept in Rotterdam kreeg al veel publiciteit en het idee van multidisciplinaire teams werd omarmd door velen.

Vervolgens is de checklist en het protocol in Den Haag wel overgenomen van Rotterdam. Hierbij is sprake geweest van emulatie. De gemeente Den Haag heeft de Rotterdamse producten in zijn geheel bekeken en overgenomen behalve de zaken die niet van toepassingen bleken op de Haagse situatie (zoals zorgaspecten in de checklist). Het hulpverlening en meervoudig kijken komt steeds meer aan de orde bij de handhavingsteams. Hiervoor wordt ook gekeken naar de Rotterdamse teams. Men laat zich inlichten en kijkt goed naar de werkwijze in Rotterdam. Hierbij is er ook sprake van emulatie: men gebruikt alleen de onderdelen die men geschikt acht voor het Haagse. Een aanbeveling die gegeven wordt is het werken, indien nodig, met intermediaire organisaties zoals kenniscentra of commerciële organisaties. Voor met name de checklist en het protocol kan een kenniscentrum een goed middel zijn om deze te verspreiden. Ook kan een kenniscentrum de praktische kanten van de huisbezoeken versterken.

Overwegingen op adoptie

Functioneel gezien heeft de innovatie de gemeenten veel opgeleverd, zoals financieel gewin en vooral invloed op de straat en op de burger. Functionele overwegingen die gehanteerd zijn bij de invoeringen van de teams in zowel Rotterdam als Den Haag zijn financieel gewin. Het leverde een flinke besparing op. De stopgezette, onterechte uitkeringen en de preventieve werking voor potentiële fraudeurs was groot.

Politiek-bestuurlijk was er sprake van een tijd waarin deze innovatie geaccepteerd werd door de maatschappij. Er is eerder al beschreven in welke politieke context men opereerde ten tijde van de invoering van de interventieteams in Rotterdam. In Den Haag was er ook een signaal dat binnenkwam over de noodzaak van een inhaalslag op handhavingsgebied. In het theoretisch kader wordt gesproken over landelijke en lokale maatschappelijk druk die ontstaat en een 'sense of urgency' creëert waardoor adoptie sneller verloopt. Die druk en 'sense of urgency' heeft in beide steden een grote rol gespeeld in de adoptie. Een aanbeveling die gedaan wordt is het ontwikkelen van een 'innovatiemakelaar' en zorgen dat deze goed verankerd is, zowel professioneel als politiek-bestuurlijk. In Rotterdam is dit Barend Rombout geweest. Deze persoon was in feite de makelaar van interventieteams en genoot veel steun binnen de gemeente. In Den Haag is dit mogelijk een goed idee om het concept en het project te laten continueren.

Institutioneel gezien werd er van de gemeenten verwacht dat ze zouden innoveren. Achter het bureau blijven zitten was er niet meer bij. Institutionele overwegingen zijn er in mindere mate geweest. Er is een vorm van isomorfie geweest waarbij gemeenten op elkaar gaan lijken, ook qua aanpak en huisbezoeken. Signalen dat dit in grote mate het geval is geweest hebben het onderzoek echter niet bereikt. Wel zou men de wet- en regelgeving kunnen gebruiken om de druk op te voeren tot invoering van de innovatie. Als er wet- en regelgeving gekoppeld is aan de teams kan de noodzaak tot adoptie groter worden. Dit is een aanbeveling in het theoretisch kader wat toepasbaar kan zijn in deze casussen.

7.6 Beoordeling van prestaties

Inleiding

Enerzijds is het inmiddels bekend dat bij veel bezoeken van de interventieteams de grens wordt opgezocht van het toelaatbare. Anderzijds is gebleken dat de huisbezoeken ook daadwerkelijk resultaat opleveren wat betreft het opsporen van misstanden (van wat voor aard dan ook). Wat er vervolgens met de geconstateerde misstanden gebeurt, is minder bekend.

Het verschijnsel van de interventie- en handhavingsteams laat zich in Nederland op twee manieren bediscussiëren: ethisch en praktisch. De ethische discussie gaat over de vraag of de overheid überhaupt wel achter de voordeur van de burger mag komen. Het is immers de laatste en meest fundamentele 'overheidsvrij zone'³² die men heeft. De praktische discussie treedt wat minder op de publieke voorgrond, maar behandelt het praktische nut van de huisbezoeken. De vraag is wat het exact oplevert aan veiligheid, hulpverlening en

³²De Rotterdamse Ombudsman spreekt in deze term over 'het huis' in zijn rapport 'Baas in eigen huis: rapport van ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken'

fraudebestrijding en hoe de interventieteams zijn georganiseerd. Binnen de overheid speelt deze vraag wel.

De discussie die is ontstaan over het ingrijpen van de overheid achter de voordeur van de burger is ook zeer actueel. De kritiek van onder andere GroenLinks fractievoorzitter Halsema en D66-leider Pechtold op de projecten van de overheid zijn niet gering geweest. Daarop noemde PvdA leider Wouter Bos die kritiek 'ultraliberaal gezwets', zo stelt Bos: 'sommige mensen willen niets liever dan geholpen worden.' (Elsevier, 2008). De toon van het debat is scherp, wat kan wijzen op belangstelling van de maatschappij en grote belangen die spelen.

Werkt het?

Onderzoeken in Rotterdam en Den Haag

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd in Rotterdam is doelbereikingsonderzoek. Er wordt in Rotterdam alleen gekeken of het aanvankelijk gestelde beleidsdoel behaald is. In dit geval gaat dit over een aantal bezoeken dat is afgelegd en het aantal vervolgacties dat daarop volgt. De bredere beleidsdoelen zoals de leefbaarheid en veiligheid in de deelgemeente verbeteren wordt niet onderzocht³³. Ook de efficiëntie, een afweging van de kosten en baten, waarmee dat gebeurt wordt niet onderzocht.

Onderzoek dat in Den Haag wordt uitgevoerd is ook doelbereikingsonderzoek: de projectorganisatie produceert voortgangsberichten die aan de gemeenteraad zijn gericht. Daarnaast voert de projectorganisatie effectiviteitsonderzoek uit waarbij gekeken wordt wat de invloed van de teams op de buurten is. Er wordt een verband gelegd tussen het overheidsoptreden en veranderingen in maatschappij. Dit gebeurt in de vorm van de nulmeting die is uitgevoerd van sommige wijken in Den Haag (door Experian). Maar ook het marktonderzoek (door WBK) onderzoekt de gepercipieerde effecten van de bewoners. Efficiëntieonderzoek wordt ook in Den Haag niet uitgevoerd.

Problemen bij de onderzoeken

Er kunnen bij de onderzoeken naar de 'werkt het' vraag verschillende problemen ontstaan. Bij complex, langlopend beleid is causaal inzicht in het maatschappelijk probleem en de consequentie van de beleidsinterventie niet altijd even duidelijk. In beide steden is dit deels het geval omdat enerzijds het beleid nog niet langlopend is en daarom de effecten van de teams nog redelijk inzichtelijk is. Anderzijds is het beleid vrij complex en spelen er zeer veel variabelen mee in de leefbaarheid en veiligheid van de wijken. Met name het effectiviteits- en efficiëntieonderzoek heeft hier onder te lijden. Men heeft moeite om aan te tonen wat de effecten zijn van de teams op de maatschappij. Ook zijn de kosten ervan te hoog om te achterhalen. Dergelijke typen onderzoek zijn natuurlijk vrij kostbaar om uit te (laten) voeren, het is een afweging die gemaakt moet worden. In Den Haag is dit echter geen belemmering geweest om te starten met het effectiviteitsonderzoek. Tot slot zou de vervlechting tussen wetenschap en politiek leiden tot een verschuiving van beslissingen op basis van objectieve kennis naar subjectieve percepties van problemen en haalbare oplossingen. Dit is in beide steden nog niet het geval. Omdat de onderzoeken naar de teams nog niet zo uitgebreid zijn, worden beslissingen sowieso gemaakt op basis van subjectieve percepties.

³³ De veiligheid en leefbaarheid wordt wel onderzocht maar niet in directe relatie tot de interventieteams.

(On)beoogde doeleinden en effecten

Bij de evaluatie van beleid, de beantwoording van deze vraag, worden niet alleen de beoogde doeleinden gebruikt. Men kan ook doeleinden gebruiken die niet zijn opgenomen in de officiële beleidsdocumenten en doelstellingen. In Rotterdam is er geen bewijs gevonden dat doeleinden die niet zijn opgenomen in de doelstellingen van de interventieteams zijn gehanteerd. In Den Haag vindt dit bijvoorbeeld wel plaats bij de nulmeting van Experian. Hierbij worden indicatoren zoals de waarde van vastgoed, het aantal hypotheeklen en de koopkracht in de wijk gebruikt. Ook het marktonderzoek van WBK, waarbij de bekendheid en ervaringen van buurtbewoners wordt onderzocht, is geen beoogd doel. Toch vindt de projectorganisatie deze zaken van belang voor inzicht in de invloed op de wijk. Ook zou onderzoek kunnen gaan over de neveneffecten van beleid. In zowel Rotterdam als Den Haag wordt er geen expliciet onderzoek gedaan naar de neveneffecten van de teams. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld toegenomen wantrouwen tegenover ambtenaren of het aantal hoogopgeleide bewoners in een wijk.

Werkt het?

Er zijn twee deelvragen die antwoord kunnen geven op de vraag: 'werkt het?'. Is het beleid doeltreffend en is het beleid doelmatig? Doeltreffendheid van de teams gaat over het bereiken van de gestelde doelen. Doelmatigheid van de teams gaat over de verhouding van maatschappelijke kosten en baten. Beantwoording van de 'werkt het' vraag in deze scriptie gaat over de mate waarin de beleidsmakers of bestuurders kunnen stellen dat het beleid werkt. In Rotterdam is er een beperkte kennis over de doeltreffendheid. Men kijkt uitsluitend naar de zeer droge cijfers over de prestaties van de teams, er is geen doelmatigheidsonderzoek. In Den Haag is er een uitgebreider doeltreffendheidsonderzoek. Zo wordt gekeken naar de eenvoudige prestaties die teams hebben geboekt zoals het aantal bezoeken maar ook naar de effecten op de wijken. Er is geen onderzoek naar de doelmatigheid van de teams.

Past het?

Succes of falen van beleid valt samen met de mate waarin het beleid past in de visie van politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren. Dan wordt vooral gedoeld op de politiek strategische motieven van die actoren en niet de normatieve overtuigingen. Gedurende de opkomst van de eerste interventieteams in 2001 in Rotterdam was er nog een beleidsmonopolie van tegenstanders van hard en confronterend overheidsoptreden. De algemene tendens in de maatschappij was dat sociale problematiek opgelost wordt door middel van hulpverlening.

Aanvankelijk was er in de jaren negentig, voor de komst van de Rotterdamse interventieteams, een lange periode van stabiel beleid geweest. Na verloop van tijd kwamen echter signalen vanuit de samenleving dat het tot dan gevoerde beleid omtrent veiligheid en leefbaarheid niet toereikend was geweest. Er werd teveel hulp verleend en te weinig gehandhaafd. Veel kleine beleidsveranderingen vonden plaats: één daarvan was de komst van de interventieteams in Rotterdam. Een schijnbaar klein initiatief dat later voor veel rumoer zou zorgen.

Er kwamen, rond de eeuwwisseling, steeds meer geluiden uit de maatschappij dat alleen hulpverleners niet voldoende is. Symbool voor deze geluiden is de komst van Pim Fortuyn in het Nederlandse politieke landschap. Deze politieke stroming zorgde voor een plotselinge stroomversnelling, het punctuated equilibrium. De interventieteams werden snel uitgebreid en er was eigenlijk geen negatieve feedback hierover. De schijnbaar kleine verandering in het beleid van veiligheid en leefbaarheid kreeg meer en meer aandacht en kreeg ook positieve feedback en groeide uit tot een grote verandering in het Rotterdamse, maar ook nationale beleid. Andere gemeenten namen het concept over of lieten zich erdoor inspireren, zoals bijvoorbeeld de gemeente Den Haag. Het werd uiteindelijk een grote verandering in het beleid. De publieke opinie was dermate dat het middel (interventieteams) paste in de politieke en maatschappelijke stemming.

Desondanks was deze radicale verandering van vrij korte duur. Er kwamen tegengeluiden uit de maatschappij. De Ombudsman Rotterdam leverde felle kritiek op de werkwijze van de interventieteams. Deze stroming kan weer gezien worden als negatieve feedback op het monopolie wat er toen heerste. Het beleid werd weer teruggedraaid naar een ietwat meer gematigd beleid.

Anno 2009 is de discussie omtrent de interventieteams en manier van het aanpakken van de veiligheid en leefbaarheid minder op de voorgrond getreden. Nog steeds is er wel discussie, echter het lijkt erop dat deze steeds minder fel gevoerd wordt. Er is nu weer een stabiele periode aan het ontstaan. Handhaving en hulpverlening kan gecombineerd worden, zelfs in Den Haag, een stad die daar in het verleden niet aan wilde, begint nu handhaving en hulpverlening te combineren. De toekomst zal moeten uitwijzen of er nu sprake is van een stabiele periode of dat het punctuated equilibrium nog bezig is.

Uiteindelijk kan gesteld worden dat de interventieteams in Rotterdam een kleine verandering in het Rotterdamse beleid waren. Later groeide dit uit tot een groter fenomeen die het punctuated equilibrium inluide. De introductie van de teams in Den Haag symboliseren de bredere acceptatie van de teams in het landelijke beleid.

Mag het?

De rechtstaat als levend organisme

Bij het huisbezoek van de overheid en particuliere bedrijven, die ongevraagd en onaangekondigd bij de burger op bezoek gaat, komen ook vragen opzetten. Niet zozeer over de sociale rechtvaardigheid maar tegen overheidswillekeur. Alle respondenten en ook berichten in de media geven aan dat de huisbezoeken 'an sich' niet onrechtvaardig zijn. De kern van de vraag of de huisbezoeken mogen is de vraag of het overheidswillekeur in de hand werkt. De overheid gaat immers alleen bij bepaalde wijken de voordeuren af. De Ombudsman Rotterdam geeft aan dat het alleen om bezoeken gaat bij mensen die aan de onderkant van de maatschappij leven. Het Rotterdamse college van b en w pareerde dat indertijd door te stellen dat de criteria zoals het GBA voor een objectieve basis zorgen.

De reden dat de grenzen van overheidshandelen veranderen ligt in een ideale situatie in democratische besluitvorming met als doelstelling bijvoorbeeld efficiencywinst. In Rotterdam is hier echter slechts deels sprake van geweest. Zo zijn de interventieteams niet vanuit democratische besluitvorming ontstaan maar, zoals al eerder te lezen was, vanuit een

ongecontroleerde en horizontale beweging van binnen de gemeente. In Den Haag is het team wel vanuit democratische besluitvorming ontstaan. Het college van b en w heeft de gemeenteraad gevraagd om goedkeuring van de projectorganisatie en deze is dan ook door de gemeenteraad ingesteld.

Criteria voor de rechtstaat

De algemeenheid van de regels is het eerste criterium dat gesteld is. Zijn de regels die de teams in Rotterdam en Den Haag uitvoeren algemeen, zijn ze geldig voor iedereen? Dit is volgens sommige critici niet het geval. De selectiecriteria zouden zo ingesteld zijn dat het alleen bepaalde bevolkingsgroepen treft in bepaalde buurten. Deze kritiek wordt weer gepareerd met de stelling dat diezelfde criteria juist zorgen voor algemeenheid.

De openbaarmaking en bekendheid van de regels is een volgend criterium. Deze kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: de regels zijn de regels die de teams uitvoeren of de regels zijn de teams zelf. In het eerste geval kan men stellen dat de openbaarmaking en bekendheid aanwezig is. Van een burger mag verwacht worden dat zij op de hoogte is van de regels die de staat stelt aan haar zoals die omtrent uitkeringen, belastingen of wietteelt. In het geval waarbij de teams zelf op openbaarmaking en bekendmaking worden getoetst is het lastiger. Voornamelijk in de beginjaren was er veel onbekendheid omtrent de interventieteams. Tegenwoordig is dit wel vergroot, desondanks zijn er nog veel burgers die niet weten wat de teams doen en wat de gevolgen van een bezoek kunnen zijn. In het protocol in beide steden is tegenwoordig ook opgenomen dat zij dat bekend moeten maken. In Den Haag is er weinig bekendheid met de teams. Zo blijkt uit het uitgevoerde marktonderzoek dat slechts zestig procent van de bewoners in de betreffende wijken bekend is met de teams. Een argument dat de Ombudsman Rotterdam ook hanteert is dat de bekendheid van de werkzaamheden van de teams gering is. Dit zou door de gebrekkige registratie van de werkzaamheden van de teams zijn. Men heeft geen zicht op wat de teams doen.

De helderheid en duidelijkheid van regels voor degenen die ze moeten gehoorzamen is een ander criterium dat gehanteerd wordt. De helderheid en duidelijkheid voor de burger is reeds besproken. De helderheid en duidelijkheid voor de uitvoerders is daarentegen nog een lastig punt. Met name in de beginjaren in Rotterdam waren de regels, en duidelijkheid van die regels waaraan de uitvoerders zich moesten houden, niet erg aanwezig. Gaandeweg is deze duidelijkheid steeds meer ontwikkeld en beginnen de uitvoerders zich ook steeds meer gelijkvormig te gedragen wat kan duiden op helderheid en duidelijkheid van regels. In Den Haag is de helderheid en duidelijkheid van de regels vanaf het begin van het project aanwezig geweest. Dit ook omdat men de ervaringen die opgedaan waren in Rotterdam hadden meegenomen.

De innerlijke consistentie van regels en de afwezigheid van contradicties is erg lastig om te toetsen, aangezien het enigszins voor normatieve opvattingen vatbaar is. Desondanks kan wel gesteld worden dat het beleid landelijk gezien geen innerlijke inconsistenties telt. Alleen al als de steden Rotterdam en Den Haag worden vergeleken zijn er contradicties. Zo stelt Rotterdam dat het combineren van handhaving en hulpverlening vereist is voor een goede werking van de teams. In Den Haag stelt men dat het scheiden vereist is voor een ethisch beleid. Er is dus sprake van contradicties tussen verschillende gemeenten.

De vereiste stabiliteit van regels is landelijk gezien niet aanwezig. De regels waaraan de burger moet gehoorzamen (waar de teams op controleren) zijn wel stabiel geweest de afgelopen jaren. Er zijn echter wel snelle en frequente wijzigingen geweest in de bevoegdheden van huisbezoekende teams. Zo is te zien in de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Hierbij werden de huisbezoeken omtrent de controle van de WWB aan de orde gesteld. Ook verandert het beleid van de overheid op dit gebied regelmatig. De teams bestaan pas sinds 2001 en hebben al vele wijzigingen meegemaakt zoals veranderende bevoegdheden en samenstellingen.

Tot slot is er volgens de critici van de teams geen zicht op het laatste criterium: congruentie tussen de regels en het gedrag van officiële functionarissen. Men weet niet of datgene wat op papier staat aan regels ook wordt nageleefd door de uitvoerders. De Ombudsman Rotterdam doet verschillende aanbevelingen om dit zicht te vergroten. Eén daarvan is die van de 'blind guest'. De huisbezoekende teams gaan dan op bezoek bij een huis dat bewoond wordt door een controleur. Zonder dat zij het door hebben wordt hun gedrag gecontroleerd. Op dit moment is er echter nog onduidelijkheid over de congruentie tussen regels en feitelijk gedrag.

Mag het?

De 'mag het' vraag gaat uiteindelijk vooral om de kenbaarheid van regels en om de uitvoerbaarheid van regels. Gezien het bovenstaande kunnen we stellen dat de kenbaarheid van de regels (niet zozeer de teams zelf) onder de burgers goed geregeld is door de staat. De uitvoerders weten op de regels die zij controleren goed wat wel en niet mag. De uitvoerbaarheid van die regels is in de loop der tijd verbeterd. Daar waar de uitvoerders eerst tegen onduidelijkheden liepen omdat het project in Rotterdam echt een experiment was, is het langzaam opgeschaald naar een stabiel functioneren. Aanvankelijk zijn deze beide kernelementen dus verbeterd. In Den Haag is dit vanaf het begin beter gegaan met name omdat het project veel later begonnen is.

Hoort het?

Onbekend maakt niet altijd onbemind

Bij het ontstaan van de interventieteams in Rotterdam in 2001 was het concept van de teams vrij onbekend in de maatschappij. Het was een ongecontroleerde en horizontale verspreiding van een idee dat op de werkvloer was ontstaan. Weinig mensen, zowel burgers als ambtenaren van de gemeenten wisten van het bestaan af. Nadat werkwijze en de consequentie van een bezoek van de teams meer bekendheid kreeg ontstond er controversie. Dit resulteerde uiteindelijk tot een hoogtepunt in 2007 met het verschijnen van het rapport van de Ombudsman Rotterdam. Uiteindelijk is deze kritiek en controversie zodanig bijgedraaid dat de rust wat meer is teruggekeerd. Zowel de gemeente Rotterdam als de Ombudsman Rotterdam zijn wat gematigder in hun uitlatingen en uiteindelijk wordt er nu door de teams een protocol gehanteerd dat naar redelijke tevredenheid is van allen. In Den Haag is er binnen de gemeente nooit echt onbekendheid geweest met het project. Het is immers gestart in de gemeenteraad. Uiteindelijk wilde de gemeenteraad zelfs dat de teams meer bevoegdheden kregen en handhaving en hulpverlening combineerde, dit is echter door het college van b en w afgeraden en uiteindelijk niet door gegaan. De bekendheid van het

team onder de burgers is daarentegen wel lager. Dit komt ook mede omdat er in Den Haag nooit een controverse is ontstaan.

Hoort het?

De aanvaardbaarheid van dat beleid mondt uit in de beantwoording van de vraag waar de rol van overheid begint en eindigt. Deze aanvaardbaarheid bestaat uit de procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid.

De procedurele aanvaardbaarheid in Rotterdam is in de beginjaren een heikel punt geweest. Het beleid werd niet geaccepteerd omdat het gevoel onder de critici was dat het niet had voldaan aan de eisen van democratische besluitvorming, behoorlijk bestuur en openbare verantwoording. De teams speelden zich enigszins af in het duister: men wist niet wat er gebeurde en wie er verantwoordelijk was voor wat. De Ombudsman Rotterdam geeft dit aan door te stellen dat het heel lang duurde voor hij er überhaupt achter kwam dat de klachten die binnenkwamen over het toen nog onbekende interventieteam gingen. Inmiddels is deze aanvaardbaarheid juist ook door de aanwezigheid van de Ombudsman ontstaan. Doordat deze partij zich mengde in het beleid en de uitvoering is het idee ontstaan dat beleid aanvaardbaar is op procedureel niveau. In Den Haag is het beleid altijd procedureel aanvaard. Het is van begin af aan weliswaar bij de burger onbekend geweest, maar het is wel ontstaan volgens de democratische besluitvorming en behoorlijk bestuur.

Voor de inhoudelijke aanvaardbaarheid moeten we ook teruggaan naar de beginperiode van de teams. Zoals eerder te lezen was zijn deze ontstaan in een periode van politieke onrust, waarbij de burger van de overheid eiste dat zij actie ondernam tegen misstanden in de stadswijken. Met name in Rotterdam, maar ook in Den Haag, was dit het geval. De inhoudelijke aanvaardbaarheid was groot onder zowel de ambtenaren, bestuurders als burgers. Echter, tijdens de controverse in 2007 ontstond er wat minder inhoudelijke aanvaardbaarheid. Er ontstonden meer en meer signalen van met name politici die het niet eens waren met de huisbezoeken. Inmiddels lijkt het erop dat evenals de procedurele aanvaardbaarheid, de inhoudelijke aanvaardbaarheid min of meer is gestabiliseerd. Deze ontwikkeling geldt in zijn algemeenheid en dus voor beide steden.

Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

8.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Onderzoeksvraag

'Hoe wordt er vorm en inhoud gegeven aan de deelgemeentelijke interventieteams in Rotterdam en de handhavingsteams van project 'Inhaalslag Handhaving' in Den Haag en welke veranderingen zijn mogelijk en/of wenselijk?'

De bovenstaande onderzoeksvraag wordt beantwoord middels de onderstaande deelvragen. Beantwoording van deze deelvragen zal uiteindelijk leiden tot een compleet en uitgebreid antwoord op de onderzoeksvraag.

Deelvragen

Wat zijn de werkzaamheden van de teams?

De Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams hebben een signaleringsfunctie voor de gemeente. De teamleden signaleren ongewenste situaties bij burgers thuis en lossen dit gedeeltelijk zelf op of melden deze situaties bij diensten of organisaties die de misstand kunnen oplossen. De teams bestaan uit de volgende medewerkers:

- Een projectleider;
- Een medewerker van dS+V (dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting);
- Eventueel een assistent projectleider;
- Eventueel een politieagent (op afroep);
- Eventueel andere medewerkers van andere diensten of organisaties indien een specifieke situatie daarom vraagt.

Binnen het interventieteam is de projectleider de spin in het web. Hij (in de praktijk zijn het alleen mannen) is eerst verantwoordelijk voor alles wat zich afspeelt gedurende het bezoek. De acties vinden zowel overdag als 's avonds plaats. Het doel van de deelgemeentelijke interventieteams is tweeledig: handhaven en hulpverlenen. In de praktijk echter blijkt zowel uit verklaringen van respondenten als uit de gedane observaties in het kader van dit onderzoek dat het merendeel van de bezoeken afgelegd wordt met het oog op handhaving. Meldingen kunnen in feite op allerlei manieren binnen komen, echter grof genomen zijn er drie typen meldingen: door burgers, door ambtenaren en door het gemeentelijke datasysteem. De gemeente Rotterdam maakt gebruik van zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. De Rotterdamse teams baseren zich op de GBA-wetgeving. Om te zorgen dat een interventieteam bij een bezoek alle mogelijke aspecten behandelt en bekijkt, wordt gebruik gemaakt van de werkwijze 'meervoudig kijken'. Alle leden van een interventieteam dienen zich streng te houden aan het protocol en de checklisten die zijn geschreven. De taken van de Rotterdamse deelgemeentelijke interventieteams zijn:

- 'Opsporen en aanpakken van illegale kamerverhuur;
- Controleren en beëindigen van overlast vanuit (drugs)penden;
- Bewoners zonodig leiden naar werk of doorverwijzen naar de hulpverlening;
- Inschakelen van een zogeheten zorgnetwerk;
- Aanpakken van fraude met de algemene bijstandswet.' (Gemeente Rotterdam, 2005a)

De Haagse Handhavingteams hebben een signaleringsfunctie voor de gemeente Den Haag. De teamleden signaleren ongewenste situaties bij burgers thuis en lossen dit gedeeltelijk zelf op of melden deze situaties bij diensten of organisaties die de misstand kunnen oplossen. De teams bestaan uit medewerkers van de diensten:

- Een projectleider (als spin in het web van de interventieteams);
- Stadsbeheer (voor de controle van horeca en milieubedrijven);
- Sociale Dienst (controle van uitkeringen en dergelijke);
- DSO (controle van de woningbouw);
- Burgerzaken (controle van de GBA);
- de Brandweer (controle op onveilige woonsituaties);
- de Politie (ondersteunt en begeleidt teamleden).

De panden worden zowel overdag als s'-avonds bezocht, niet in uniform en er zijn zowel aangekondigde als onaangekondigde bezoeken. In Den Haag worden er alleen handhavende werkzaamheden verricht door de teams. Het project is aanvankelijk ingericht om achterstanden in te halen. Nu is de insteek van het project om de achterstandswijken in orde te brengen. Het project maakt gebruik van een 'sprinkhanentactiek' waarbij de gemeente ervoor heeft gekozen om steeds een wijk aan te wijzen die wordt behandeld. Zo hopt het team van wijk naar wijk. Zodra een wijk is aangepakt wordt de volgende wijk gekozen die wordt aangepakt. De selectie van die wijken vindt plaats op de criteria: goedkope woningvoorraad, aanwezigheid hotspots, gestapelde woningvoorraad, het klachtenpatroon over onrechtmatig wonen, de concentratie van overtredingen en de mutatiegraad. Vooraf wordt een zogenoemde 'digitale schouw' van een wijk gedaan waarbij er adresgericht gewerkt wordt en worden alle gegevens van de gemeentelijke diensten langs elkaar gelegd. Er wordt door de handhavingteams 'wijkgericht' gewerkt. Er wordt niets door het team gedaan in wijken waar ze niet opereren. Als een wijk is afgerond vindt daarna wel beheer plaats. De taken van de Haagse handhavingteams van project 'Inhaalslag Handhaving' zijn:

- 'De opsporing en aanpak van onrechtmatig wonen (overbewoning en illegale bewoning, inclusief illegale kamerverhuur);
- De controle van personalia van bewoners van deze panden, afgezet tegen de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie en het zonodig verrichten van nader onderzoek en het opleggen van administratieve sancties;
- De aanpak van ernstige onderhoudsgebreken van panden³⁴;
- De controle en handhaving van milieubedrijven;
- De controle en handhaving van horecagelegenheden;
- De controle van winkeltijden op grond van de Winkeltijdenverordening;
- Het onderzoek naar en optreden tegen misbruik c.q. oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen.'

Hoe is het management en de aansturing van de teams vormgegeven?

In beide steden is momenteel sprake van 'procedurele' organisatievormen. Het management heeft heel goed door wat er op de werkvloer speelt en heeft een goed zicht op de praktische zaken die uit de handen van de uitvoerders komen. Wat dat vervolgens doet met de wijk is minder bekend. In Rotterdam zijn er alleen droge cijfers over het aantal bezoeken en aanschrijvingen en dergelijke. In Den Haag is op dit moment ook nog weinig zicht op de effecten die de teams hebben op de wijken. Ook hiervoor geldt dus dat de outcome

³⁴ niet zijnde de "rotte kiezen" zoals vastgelegd in het collegebesluit d.d. 15 februari 2005, in de wijken Regentessekwartier en Valkenboskwartier-Noord

onvoldoende bekend is bij de manager om te spreken van inzichtelijkheid in de outcome. Er worden nog geen duidelijke causale verbanden gelegd tussen het optreden van het team en het verbeteren van de wijk. Vanuit het management in beide steden is er de angst dat uitvoerders over de schreef gaan en de organisatie in de problemen komt. Dit is te zien aan de uitgebreide checklisten en protocollen die er in beide steden zijn. Vanuit de uitvoerder is er ook een duidelijke afkeer ten opzichte van deze protocollen en checklisten. De afkeer richt zich niet zozeer tegen het management of de aanwezigheid van de protocollen en checklisten op zich. Echter het verplicht strikt naleven van hiervan wekt aversie op.

In beide casussen is sprake van zowel frontlijnsturing als beleidssturing. Er wordt aan de meeste essentiële kenmerken van frontlijnsturing voldaan. Er zijn echter ook enkele organisatorische aspecten die in beide steden volgens beleidssturing zijn ingericht. Dominant in beide steden is uiteindelijk het kenmerk van sturing, daarnaast komt er ook sturing op personen in voor. De sturing op regels zorgt in beide steden voor rugdekking van de uitvoerders. Doordat zij zich kunnen beroepen op de regels die opgesteld zijn, krijgen zij rugdekking. Ook zorgen de regels voor een mate van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De sturing op personen zorgt in beide steden voor prompte actie en reactie. In Den Haag echter zijn er door deze vorm van sturing ook problemen met de toewijding en scherpste van het personeel. Doordat de organisatie steeds tijdelijk van aard is heeft het personeel een verminderde toewijding.

Hoe is de samenwerking met de verschillende actoren vormgegeven?

In Rotterdam zijn de volgende actoren van belang voor de deelgemeentelijke interventieteams:

- Projectleider
- Politie
- dS+V
- SoZaWe
- Woningcorporaties
- Eneco
- Stadsmarinier
- Deelgemeentebestuur
- College van b en w
- Lokaal ZorgNetwerk (LZN) en Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)
- Belastingdienst
- Stuurgroep Veilig en werkgroepen
- Directie Veiligheid
- Bureau Frontlijn

Het netwerk in Rotterdam bestaat uit vier lagen of groepen met actoren. De actoren interacteren binnen, maar ook buiten hun groep met elkaar. De eerste laag is de verzameling van projectleiders van elke deelgemeente. Zij hebben contact met elkaar en met alle andere actoren in het netwerk. De tweede laag bestaat uit alle deelnemende diensten en instanties die opdrachten uitvoeren voor en/of in het interventieteam. Deze organisaties hebben met name wederzijds contact met de projectleiders maar ook met elkaar. Het contact met de projectleiders gebeurt in de alledaagse gebeurtenissen, maar ook in formele overlegstructuren zoals de keten Handhaving en de werkgroepen. De derde laag bestaat uit organisaties die wat meer op afstand staan maar desondanks intensief betrokken zijn bij de

interventieteams. Dit zijn organisaties die ofwel op het deelgemeentelijke niveau zitten en samenwerken met het interventieteam, danwel op centraal niveau het team op hoofdlijnen aansturen. De vierde laag bestaat uit actoren die op grote afstand van de interventieteams staan. Enerzijds zij die op beleidsmatig, meer strategisch niveau met de teams te maken hebben zoals het college van b en w en de directie Veiligheid. Anderzijds zij die incidenteel of eenzijdig contact met de interventieteams hebben, puur op uitvoerend niveau.

In Rotterdam is er sprake van het zogenoemde 'ketenwerken'. Dit houdt een minder vrijblijvende vorm van netwerken in. Men heeft verantwoordingen naar elkaar en kan die ook bij elkaar komen halen. Het is gebleken dat er verschillende diensten met verschillende belangen zijn, zoals de scheiding tussen de zogenoemde 'harde' en 'zachte' diensten. De verschillende projectleiders van de interventieteams hebben daarentegen een gezamenlijk belang: de interventieteams zo goed mogelijk laten functioneren. Eveneens gelden er formele en informele regels binnen het netwerk. De formele regels zijn de protocollen en checklisten die voor alle interventieteammedewerkers gelden, maar ook de officiële overlegorganen zoals het projectleideroverleg of het pandenoverleg. Informele regels, normen en assumpties gelden ook binnen het netwerk. Dit zijn bijvoorbeeld de informele communicatie maar ook de afspraken die gemaakt zijn op basis van persoonlijke contacten. Ook beschikt elke actor over een vorm van actie- of interactiemogelijkheden, er zijn geen actoren in het netwerk die zelf geen manieren hebben om actie te ondernemen.

In Den Haag zijn de volgende actoren van belang voor het project 'Inhaalslag Handhaving'.

- De projectleider/Projectorganisatie
- DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling)
- Team Onrechtmatig Wonen (DSO)
- Team Intensief Beheer Wonen
- Burgerzaken
- Sociale Dienst
- Stadsbeheer
- De Brandweer
- De Politie
- College van B en W
- Stadsdelen
- Hypotheekverstrekkers
- Eneco
- IBG
- UWV, SVB, Woningbouwcorporaties, belastingdienst
- Meld- en steunpunt woonoverlast
- Intermediair ContactPunt (ICP)

Het netwerk in Den Haag bestaat uit vijf lagen of groepen met actoren. De actoren interacteren met elkaar, binnen hun eigen groep, maar ook met actoren buiten hun groep. De eerste laag is die van de projectorganisatie, en dan met name de projectleider die de externe contacten doet, maar ook de interne aansturing van het project. In de eerste laag horen ook de backoffice en frontoffice managers die de interne contacten van de projectorganisatie organiseren. De eerste laag heeft contact met alle andere actoren in het netwerk. De tweede laag bestaat uit alle deelnemende medewerkers in de back- en frontoffice. Dit zijn dus de uitvoerende ambtenaren in de projectorganisatie. Zij hebben vooral contact met de eerste laag om aangestuurd te worden. Tevens hebben zij veel

contact met elkaar over inhoudelijke zaken. De derde laag bestaat weer uit de deelnemende diensten die participeren in het project. Deze diensten hebben veel contact met de ambtenaren die voorheen in hun organisatie functioneerden maar nu in de projectorganisatie zitten. Daarnaast heeft de derde laag contact met actoren uit de vierde en vijfde laag zoals de stadsdelen en het college van b en w. Dit gebeurt op de strategische overlegmomenten. De vierde laag bestaat uit de organisaties die contact met de projectorganisatie hebben voor de opvolging van werkzaamheden van de organisatie. Hierbij moet men denken aan bijvoorbeeld strafrechtelijke stappen van het Openbaar Ministerie of kennisuitwisseling over de studiefinanciering van een bewoner door de IBG. De vijfde laag bestaat uit de organisaties die op afstand sturen of die incidenteel of eenzijdig contact met het projectteam hebben. Dit zijn de hulpverlenende organisaties die op onregelmatige basis signalen krijgen van de projectorganisatie. Ook de stadsdelen en het college van b en w die meer op afstand van de teams staan en contact hebben met de eerste laag over strategische onderwerpen.

In Den Haag is er eveneens sprake van ketensamenwerking. Er zijn minder verschillende belangen en machten dan in Rotterdam. Dit komt omdat de stadsdelen niet politiek zijn georganiseerd en daardoor geen of een minder eigen belang hebben ten opzichte van de stad als geheel. Ook zijn er minder problemen tussen verschillende diensten waargenomen. De respondenten verklaarden dat er momenteel omtrent het project geen moeilijkheden zijn tussen diensten. Bij het opstarten zijn er wel problemen geweest tussen diensten, maar die hebben nooit geleid tot grote problemen voor het project. Er gelden net zoals in Rotterdam formele regels in de vorm van het protocol en checklist. Informele regels gelden met name binnen de projectorganisatie. Er heerst volgens de betrokkenen een regel van zorgvuldigheid. Ook is er door het in één organisatie onderbrengen van de backoffice en de frontoffice veel informeel contact tussen de medewerkers van de projectorganisatie.

Hoe heeft het innovatieve concept zich verspreid binnen de gemeenten zelf en tussen verschillende gemeenten?

Er zijn in de twee steden eigenlijk twee verschillende innovaties ontstaan. In Rotterdam is het interventieteam een innovatief idee geweest. In Den Haag is het handhavingsteam een innovatie geweest in combinatie met het samenbrengen van het frontoffice en de backoffice in één organisatie.

In Rotterdam is het innovatieve idee van interventieteams onderhevig geweest aan diffusie. Allereerst heeft het idee zich verspreid binnen de gemeente Rotterdam. Het idee van interventieteams is verspreid door Bureau Frontlijn indertijd en ging van deelgemeente naar deelgemeente. Het protocol en de checklist worden door veel andere organisaties en gemeenten overgenomen. Dit mede door de problemen die het heeft gehad met de ombudsman, waardoor het een document is geworden dat zijn kwaliteit heeft bewezen. In Den Haag wordt er niet een heel bewuste actieve diffusiestrategie gehanteerd.

In Rotterdam is het idee van de interventieteams ontstaan voor de problematiek op de Strevelsweg. Deze succesformule werd uitgebreid naar andere plekken in de stad. Hierbij was aanvankelijk sprake van exacte kopie maar dit groeide later uit tot emulatie. Deelgemeenten pasten hun eigen behoeften op de interventieteams toe. In Den Haag is het

idee van het project ‘Inhaalslag Handhaving’ ontstaan vanbinnen de gemeente. Het idee op zichzelf is niet ontstaan vanuit een kopie. Er kan wel gesteld worden dat er sprake was van inspiratie van de Rotterdamse interventieteams. Het concept in Rotterdam kreeg al veel publiciteit en het idee van multidisciplinaire teams werd omarmd door velen. Vervolgens is de checklist en het protocol in Den Haag wel overgenomen van Rotterdam. Hierbij is sprake geweest van emulatie. Ook het hulpverleners en ‘meervoudig kijken’ komt steeds meer aan de orde bij de Haagse Handhavingsteams. Hiervoor wordt ook gekeken naar de Rotterdamse teams. Men laat zich inlichten en kijkt goed naar de werkwijze in Rotterdam. Hierbij is er ook sprake van emulatie.

Functioneel gezien leverde de innovatie de gemeenten veel op zoals financieel gewin en vooral invloed op de straat en op de burger. Politiek-bestuurlijk was er sprake van een tijd waarin deze innovatie geaccepteerd werd door de maatschappij. Institutioneel gezien werd er van de gemeenten ook verwacht dat ze zouden innoveren. Achter het bureau blijven zitten was er niet meer bij.

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de beide gemeenten?

Beantwoording van deze deelvraag betracht alle verschillen en overeenkomsten van beide gemeenten te zoeken. Uiteindelijk is dit onderzoek immers een vergelijkende casestudy, een vergelijking van de twee steden is daarmee een vereiste. In feite komen alle onderdelen die in het onderzoek zijn behandeld kort naar voren. Hierbij wordt dezelfde volgorde aangehouden als in de rest van het onderzoek.

Onderwerp	Rotterdam	Den Haag
Hoofddoel	Verbeteren leefbaarheid en veiligheid in de betreffende deelgemeente	Verbeteren leefbaarheid en veiligheid in het tijdelijke werkgebied
Werkwijze	-Handhaven -Hulpverleners	Handhaven
Nadruk	Handhaving	Handhaving
Werkgebied	Vaste organisatie per deelgemeente	Vaste organisatie verandert van werkgebied als deze is ingehaald, het ingehaalde gebied gaat in beheer
Opvolging	Wordt door partnerdiensten gedaan die niet in de organisatie zitten	Wordt door de eigen projectorganisatie gedaan
Organisatie teams	Deelgemeentelijk	Gemeentelijk (centraal)
Organisatietype teams	Procedurele organisatie	Procedurele organisatie
Sturing	Frontlijn- en beleidssturing	Frontlijn- en beleidssturing
Sturingsmechanismen	Voornamelijk op regels maar ook enigszins op personen	Voornamelijk op regels maar ook enigszins op personen

Onderwerp	Rotterdam	Den Haag
Voordelen samenwerking	-Toename slagvaardigheid -Activeren van voorheen passieve actoren -Eén identiteit -Efficiency verbeteringen	-Toename slagvaardigheid -Activeren van voorheen passieve actoren -Eén identiteit -Efficiency verbeteringen
Nadelen samenwerking	-Individueel pionieren -Afschuiven verantwoordelijkheden	Niet geconstateerd
Innovatief concept	Het interventieteam	Het handhavingsteam en het samenvoegen van het Back- en frontoffice
Adoptie	Exacte kopie, later emulatie van deelgemeenten onderling	Inspiratie van Rotterdamse interventieteams Emulatie van Rotterdamse protocol en checklist
Adoptie overwegingen	-Financieel gewin -Controle op de wijk -Politiek-bestuurlijke veranderingen in de maatschappij -Verwachting dat overheid op straat ging kijken	-Financieel gewin -Controle op de wijk -Politiek-bestuurlijke veranderingen in de maatschappij -Verwachting dat overheid op straat ging kijken
Werkt het?	Doelbereikingsonderzoek	-Doelbereikingsonderzoek -Effectiviteitsonderzoek
Past het?	Interventieteams waren een kleine verandering in het Rotterdamse beleid. Later groeide dit uit tot een groter fenomeen die het punctuated equilibrium startte.	De introductie van de teams in Den Haag symboliseren de bredere acceptatie van de teams in het landelijke beleid.
Mag het?	Aanvankelijk weinig kenbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels en inmiddels verbeterd	Kenbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels vanaf begin goed
Hoort het?	-Aanvankelijk procedureel onaanvaardbaar, later procedureel aanvaardbaar -Aanvankelijk inhoudelijk aanvaardbaar, later onaanvaardbaar, nu stabiel aanvaardbaar	-Altijd procedureel aanvaardbaar geweest -Aanvankelijk inhoudelijk aanvaardbaar, later onaanvaardbaar, nu stabiel aanvaardbaar

(figuur 16: verschillen en overeenkomsten teams in Rotterdam en Den Haag)

Welke aanbevelingen zijn wenselijk om de teams te verbeteren?

De aanbevelingen zijn in de volgende paragraaf verder uitgewerkt. Dit omdat de aanbevelingen een dermate belangrijk (eind)onderdeel van het onderzoek vormen dat deze een eigen paragraaf nodig heeft.

8.2 Aanbevelingen

Gegevens

Beide steden hebben een gegevens uitwisselingsstelsel (GVRS in Rotterdam en GVHT in Den Haag) dat min of meer buitenwerking is gesteld. Er is bij de uitvoerders grote frustratie hierover in beide steden. Op dit moment wordt er in beide steden gewerkt aan een nieuw stelsel. Een uitgelezen mogelijkheid om samen te werken en kennis en krachten te bundelen. *Zoek elkaar op.*

Resultaatmeting

Wat betreft resultaatmeting kan Rotterdam nog wat leren van Den Haag. De resultaatmeting in Rotterdam laat behoorlijk wat te wensen over. De initiatieven in Den Haag waarbij er, naast de reguliere voortgangsberichten, een marktonderzoek en een effectmeting op de wijken wordt verricht is vooruitstrevend en geeft blijk van een pioniersgeest en lef. Rotterdamse ambtenaren en professionals doen er goed aan eens te kijken naar de resultaatmeting bij het Haagse project. *Resultaten zijn het beste antwoord op critici.*

Outcome

In beide steden is (nog) geen zicht op de outcome van de uitvoerders. De invloed die zij hebben op de wijken en de samenleving is daarentegen volgens vele respondenten groot. Uiteraard is het moeilijk voor managers en bestuurders om zicht te houden op de veranderingen op de wijk en een causale relatie te leggen met de prestaties van de teams. Desondanks zou het een toegevoegde waarde zijn om de outcome te meten. *Zicht op de outcome versterkt het management.*

Financiën en budget

Zorg voor een duidelijke financiering. In Rotterdam is het geheel per deelgemeente onoverzichtelijk geregeld en groeien er ongelijkheden tussen deelgemeenten. In Den Haag is het steeds op projectbasis geregeld en ontstaat er veel onzekerheid over het voortbestaan van het project (met aanverwante problemen zoals vertrekkend personeel en een verminderde lange termijn visie). *Creëer een duidelijke financiële structuur: dat bent u verplicht tegenover uw werknemers én de burger.*

Juridisch

Zorg voor een duidelijk en sluitend juridisch werk. Er is nog teveel onduidelijkheid over de mogelijkheden en beperkingen van de overheid achter de voordeur. Enerzijds is dit onvermijdelijk omdat het beleid dat gemaakt en uitgevoerd wordt grensverleggend is. Aan de andere kant is het verrassend om te zien dat na zoveel jaren (sinds 2001) nog steeds juridische onduidelijkheden zijn omtrent aspecten van de huisbezoeken van multidisciplinaire teams. Duidelijke wetten en regelgeving gekoppeld aan de teams kan zorgen voor een verbeterde adoptie. Korteland e.a. (2006) geven tevens als aanbeveling³⁵ dat wet- en regelgeving gebruikt kan worden om de druk op te voeren tot invoering van de innovatie. Als er wet- en regelgeving gekoppeld is aan de innovatie kan de noodzaak tot adoptie groter worden bij de gemeenten. *Regel de juridische randvoorwaarden.*

³⁵ Zie theoretisch kader paragraaf 'Innovatie'

Projectorganisatie in Den Haag

In Den Haag is project 'Inhaalslag Handhaving' een succesvol project. Alle respondenten zijn het daarover eens. Beloon dit succes ook met een structurele vorm. Er is op dit moment nog teveel onzekerheid onder de werknemers over hun baan zekerheid. Ook houdt de projectvorm een lange termijn visie tegen doordat men simpelweg niet verder kan kijken dan de projectduur. *Zorg voor duidelijkheid omtrent de toekomst van het project.*

Deelgemeentelijke organisatie in Rotterdam

De organisatie in Rotterdam is te onduidelijk en te onoverzichtelijk. De redenering dat het deelgemeentelijk organiseren van interventieteams leidt tot maatwerk is geen drogreden. Echter die kennis en maatwerk kan best deelgemeentelijk blijven, maar de organisatie van middelen en mensen kan beter stedelijk georganiseerd worden. Dit leidt tot meer overzichtelijkheid en gelijkheid tussen deelgemeenten. *Centraliseer alle interventieteams maar houd de kennis en uitvalsbasis deelgemeentelijk.*

Sturing op regels

In beide steden vindt sturing op regels plaats. Dit kan zorgen voor rugdekking van de uitvoerders maar ook het te strikt uitvoeren van de regels. Dit laatste is in geen van beide gemeenten geconstateerd. Desondanks was er wel veel onvrede onder de uitvoerders over de toename aan regels. Deze onvrede kan uiteindelijk leiden tot weerstand. *Waak daarom voor een overdosis aan regels.*

Sturing op personen

In beide steden vindt sturing op personen plaats. Dit kan leiden tot een actieve houding van werknemers maar ook minder toewijding en inzet. Zorg voor een goede training van de medewerkers die bij de burgers thuis komen. Enerzijds leidt dit tot minder klachten van burgers als er medewerkers met een hogere trainingsgraad langs komen. Aan de andere kant is (continue) training nodig als verwacht wordt dat de medewerker 'meervoudig kijkt'. Als van deze persoon verwacht wordt dat hij/zij op meerdere manieren naar een burger kan kijken moet hem/haar wel geleerd worden hoe dat te doen. Ook is bijscholing een absolute vereiste. In beide steden is de behoefte, onder zowel uitvoerders als beleidsmakers, aan meer training geconstateerd. *Uitvoerders in deze tak van dienst moeten altijd goed opgeleide mensen zijn die staan voor hun taak en zelfstandig kunnen opereren.*

Samenwerking

Het is in beide steden gebleken dat de samenwerking tussen de verschillende actoren, en dan met name de verschillende diensten, veel voordelen oplevert. Zowel in de uitvoerende segmenten als de meer beleidsmatige en strategische aspecten van de organisaties is er synergie en één identiteit ontstaan. De samenwerking tussen de schijnbaar totaal verschillende actoren is een absolute meerwaarde. *Houd de succesvolle samenwerking vast.*

Communicatie

Beide gemeenten laten wat steken liggen op communicatiegebied. Deze steken zijn echter wel totaal tegenovergesteld. Rotterdam is erg proactief in haar communicatie en laat graag zien wat voor (hard) werk ze doet. De nadruk kan soms meer gelegd worden op het goede werk. Het lijkt erop dat de gemeente dit inmiddels ook al doet. De gemeente Den Haag heeft in feite een soort mantel over haar project gelegd. Weinig mensen zijn zich bewust van de

werkzaamheden in Den Haag. Het is aan de ene kant een gemiste kans om te laten zien wat voor werk de gemeente allemaal doet. Aan de andere kant is het onverstandig om over dit onderwerp geheimzinnig te doen, dit kan in de publiciteit slecht uitpakken voor de gemeente. *Communiceer uw organisatie werkzaamheden naar de burger, professional en politici.*

Protocol en checklist

Er is veel commotie geweest omtrent het protocol en de checklist in Rotterdam. De strijd tussen de Ombudsman Rotterdam en het college van b en w heeft er uiteindelijk wel voor gezorgd dat er een protocol en checklist is ontstaan waar betrokken partijen zich in kunnen vinden. In Den Haag is een vergelijkbaar protocol en checklist ingevoerd. Het is gebleken dat deze documenten zorgen voor duidelijkheid en de uitvoerders rugdekking van haar leidinggevendenden geeft met betrekking tot de bevoegdheden en werkzaamheden. Het codificeren en verspreiden van de documenten kan het bestaan ervan garanderen. Ook heeft het succes in Rotterdam geleid tot aanzien in de andere steden. *De adoptie van het protocol en checklist wordt versterkt indien er sprake is van een 'niet te negeren voorbeeldwerking'.* (naar voorbeeld van een aanbeveling van Korteland, Bekkers en Simons, 2006)

Controle van de ambtenaren

In veel bedrijfstakken worden personeelsleden gecontroleerd op hun gedrag en werkzaamheden. Dit ter controle van de kwaliteit van het geleverde werk, maar ook ter preventie van een lage kwaliteit: de wetenschap dat controle plaats kan vinden leidt tot verscherpte werkhouding. De Ombudsman Rotterdam heeft hier een aantal suggesties voor gedaan. Eén suggestie, die door de gemeente Rotterdam vooralsnog wordt afgehouden, is die van een 'blind guest'. Hierbij gaan de ambtenaren op huisbezoek bij een controleur 'undercover'. Dit controlemiddel lijkt uitermate geschikt voor dit type werkzaamheden. *Vertrouwen is goed, controle is beter.*

Innovatiemakelaar

Het ontwikkelen van een 'innovatiemakelaar' en zorgen dat deze goed verankerd is, zowel professioneel als politiek-bestuurlijk, is een aanbeveling die in zowel het theoretisch kader als in de casus Rotterdam is gedaan. In Rotterdam heeft dit zeer succesvol gewerkt. In Den Haag is dit mogelijk ook een goed idee om het concept en het project 'Inhaalslag Handhaving' te laten continueren. *Introduceer een innovatiemakelaar voor een goede voortgang en continuering van het project.*

Kenniscentrum

Eén van de aanbevelingen die gegeven wordt met betrekking tot innovatie is het werken met intermediaire organisaties zoals kenniscentra of commerciële organisaties. Ook voor de multidisciplinaire huisbezoekings teams lijkt het een goede aanbeveling. Er kan veel van elkaar geleerd worden op verschillende terreinen zoals de uitvoering maar ook juridische randvoorwaarden. Betrokken actoren in de gemeenten Rotterdam en Den Haag geven in ieder geval aan dat hier tot op zekere hoogte behoefte aan is. *Organiseer de kennisuitwisseling.*

Toekomst

Een innovatie wordt op enig moment geïncorporeerd in de organisatie en wordt gezien als de normale gang van zaken. Deze trend is voor de teams in zowel Rotterdam als Den Haag waargenomen. Echter, de status quo zal op den duur ook weer geïnnoveerd worden en leiden tot veranderingen in het beleid. Daarom is het verstandig na te denken over de toekomst. De richting die de teams op gaan en hoe zij in de toekomst ingezet gaan worden. *Denk na over de toekomst en vormgeving van de teams, blijf innoveren en bereid de gemeente voor op nieuwe innovaties en een nieuwe toekomst voor de teams.*

Literatuurlijst

- AD/ Haagsche Courant. (2008, juni 19). Traditie van feesten en rellen. *AD/Haagsche Courant*.
- Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research* (10th edition ed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2002). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berting, J. (1990). *De technologische factor. Een sociaal-wetenschappelijke analyse*. De Lier: Academisch Boeken Centrum (RISBO).
- BN/ de Stem. (2002, september 27). Rotterdam kiest voor veiligheid keiharde aanpak. *BN/ de Stem*.
- Bressers, J. T. (2003). Evaluatie van beleid. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid Een inleiding in de beleidswetenschappen*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- CBS. (2007, September 19). *Statline Databank*. Opgeroepen op Juli 14, 2008, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71491NED&D1=0-70&D2=4153&HD=080714-1545&HDR=G1&STB=T>
- Centrale Raad van Beroep. (2007). *Persbericht 11 april 2007*. Utrecht: Centrale Raad van Beroep.
- de Vries, F. (2001, Mei 29). Vreemde straat, die Strevelsweg. *Volkskrant*, p. 1.
- Deelgemeente Kralingen. (2008). *Projectplan 2008 interventieteams Kralingen-Crooswijk*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen.
- Dolowitz, D. P., & March, D. (2000). Policy Transfer: a framework for comparative analysis. In M. Minogue, C. Polidano, & D. Hulme, *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edwards Elgar.
- Elsevier. (2008, November 10). Bos: Pechtold en Halsema 'ultraliberale zwetsers'. *Elsevier*.
- Experian Nederland. (2008). *Voorstel nulmeting en vervolgmeting ten behoeve van Dienst Stedelijke Ontwikkeling Project Inhaalslag Handhaving*. Den Haag: Experian Nederland.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. New Haven: Yale University Press.
- Gemeente Den Haag. (2006). *Evaluatie Ondersteuningsloket*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2007a). *Brief van Wethouder Norder aan de voorzitter van de Commissie Stedelijke Ontwikkeling betreffende Afrondende notitie Inhaalslag Handhaving in Regentesse-/Valkenboskwartier en Rustenburg/Oostbroek*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2007b). *Integraal veiligheidsplan 2006-2010 Een veilig Den Haag (2): een opdracht aan alle Hagenaars*. Den Haag: Bestuursdienst.

- Gemeente Den Haag. (2008). *Halfjaarlijkse Rapportage Hotspots*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2009). *Brief van Wethouder Norder aan de voorzitter van de Commissie Stedelijke Ontwikkeling betreffende Afrondende notitie Voortgangsbericht Inhaalslag Handhaving*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag website. (2009). *Meldpunt onrechtmatig wonen*. Opgeroepen op Maart 27, 2009, van Onrechtmatig wonen melden: <http://www.denhaag.nl/smartsite.html?ID=22663>
- Gemeente Rotterdam. (2005a, augustus 30). *Informatie over interventieteam Feijenoord*. Opgeroepen op december 2, 2008, van Expertisecentrum Veilig: <http://www.expertisecentrumveilig.nl/Media/Deelgemeenten/Feijenoord/1.015%20Inzet%20Interventieteam.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (2005b, december). *Vijfjarenactieprogramma 2006-2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2006a). *Collegeprogramma 2006-2010 De stad van aanpak Voor een Rotterdams resultaat*. Rotterdam: Bestuursdienst.
- Gemeente Rotterdam. (2006b). *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak: De interventiemethodiek en de bestandenaanpak*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007a). *Notulen raadsvergadering Notulen van de raadsvergadering van 20 december 2007 (avondzitting)*. Rotterdam: Griffier Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007b, juni 21). Persbericht. *Ketenconferentie in teken van samenwerking en dienstverlening*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007c). *Protocol huisbezoeken stedelijke en deelgemeentelijke interventieteams Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2008a). *Brief van college van B en W aan de gemeenteraad betreffende stand van zaken toezeggingen interventieteams 15 juli*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2008b). *Brief van college van B en W aan de gemeenteraad betreffende stand van zaken toezeggingen interventieteams 5 december 2008*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2008c). *Personeelsadvertentie Projectleider Bureau Frontlijn*. Opgeroepen op September 23, 2008, van vacaturenummer 08.643: <http://www.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?channel=182&goto=2215321&fase=2>
- Gemeente Rotterdam. (2009). *Jaarrapport Interventieteams 2008*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam Bestuursdienst. (2003, Oktober 7). *Hoe werkt het gemeentebestuur?* Opgeroepen op Maart 2, 2009, van Website Gemeente Rotterdam: <http://rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=267325&MainMenu=267127&goto=259758&channel=182&substyle=251100>

- Gemeente Rotterdam Directie Veiligheid. (2009). *Informatie over Stadsmarinier*. Opgeroepen op februari 13, 2009, van Website van Gemeente Rotterdam Directie Veiligheid: <http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageld=341>
- Gemeente Rotterdam dS+V. (2007). *Beantwoording van de schriftelijke vragen van de heren D. Hoogland, M.G.J. van Muijen en E.P. van Heemst over de werking van de "Rotterdamwet" en pandjesaanpak in relatie tot de problematiek Dordtselaan*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2005). *De Rotterdamse GBA- en Interventieteams belicht Een onderzoek naar de gevolgen van de acties van de GBA- en Interventieteams voor bewoners*. Rotterdam: Dienst SoZaWe Sociaal-wetenschappelijke Afdeling.
- Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Tilburg: Universiteit van Tilburg / Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Hartman, C., & Tops, P. (2006). *In het vooronder van de publieke zaak Een werkboek frontlijnsturing*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hemerijck. (2003). Vier beleidsvragen. In V. Bekkers, & A. Ringeling, *Vragen over beleid Perspectieven op waardering* (pp. 33-48). Utrecht: Lemma.
- Het Financiële Dagblad. (2002, september 27). Rotterdam wordt veilig, nu de daden nog. *Ton Olde Monnikhof*.
- Hodwood, B. W., & Gun, L. (1984). *Policy Analysis for the real world*. Oxford: Oxford Press.
- Kabinet Balkenende I. (3 juli 2002). *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*. Den Haag: Nederlandse Staat.
- Kickert, W. J. (2002). *Verhalen van verandering Sociale reconstructie van reorganisaties op de Ministeries van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: Elsevier.
- Koppenjan, J. F., de Bruin, J., & Kickert, W. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Koppenjan, J., & Klein, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Korteland, E. H., Bekkers, V. J., & Simons, M. E. (2006). *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector Onderzoek in opdracht van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation: New York.
- Ministerie van VROM. (2008). *Congreskrant CCV en VROM Woonfraude?/Aanpakken!* Den Haag: Ministerie van VROM.

- Ombudsman Rotterdam. (2007). *Baas in eigen huis "Tja, wij komen eigenlijk voor alles..." rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken*. Rotterdam: Ombudsman Rotterdam.
- Praktijkcongres Woonfraude. (2007). *Notulen Praktijkcongres Woonfraude 24 april 2007*. Amsterdam: Schoon Productions / Wars van Poeha.
- Pröpper, I. M. (2000). Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 9 (3), 106-116.
- Robson, C. (2002). *Real World Research A resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers* (2nd edition ed.). Oxford, United Kingdom: Blackwell Publishers.
- Rotterdams Dagblad. (2001, Februari 7). Aanpak verloederde Strevelsweg werpt eerste vruchten af. *Rotterdams Dagblad*, p. 7.
- SCP. (1999, 2000, 2001, 2002). *Armoedemonitor*. Den Haag: SCP publicaties.
- SCP. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP publicaties.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond* (1ste editie ed.). Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- van den Heuvel, J. H. (2005). *Beleidsinstrumentatie Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- VNG. (15 april 2004). *Ledenbrief 'bestrijding uitkeringsfraude via interventeteam'*. Den Haag.
- Voorn, M. (2007). 'Je merkt dat de buurt vooruitgaat' Samenwerkingsverband inspectiediensten laat geen adres ongemoeid. *PM (special modernisering inspectie)*, 8-9.
- WBK Marktonderzoek. (2008). *Project: Inhaalslag Handhaving in Valkenbos/Regentessekwartier en Laakkwartier/Spoorwijk*. Den Haag: WBK Marktonderzoek.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- WRR. (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: SDU.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research : design and methods* (3de editie ed.). Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

In alfabetische volgorde en per casus.

Rotterdam

- Barend Rombout – Directeur Bureau Frontlijn
- Eelco Bruinsma – Beleidsadviseur SoZaWe
- Hans Goedhart – Algemeen directeur dS+V
- Marco Pastors – Wethouder Fysieke Infrastructuur 2002-2005
- Respondent A – Projectleider interventieteam A
- Respondent B – Projectleider interventieteam B
- Respondent C – Projectleider interventieteam C
- Rini Ruefli – Ketenmanager keten Handhaving
- Simon Matthijssen – Ombudsman Rotterdam (plv.)
- Steven Bron – Coördinator Meldpunt Veilig Delfshaven
(voormalig junior projectleider interventieteam Delfshaven)

Den Haag

- Dorothee Meijer – Projectleider 'Inhaalslag Handhaving'
 - Femke van Gerven – Bestuursadviseur Wethouder Norder (Bouwen en Wonen)
 - Hans Bal – Manager frontoffice 'Inhaalslag Handhaving'
 - Jaap Mesdag – Manager backoffice 'Inhaalslag Handhaving'
 - Niek van der Drift – Manager Krachtwijkenteam Schilderswijk
 - Ruud Hekking – Afdelingsmanager Afdeling Projecten DSO
-

Bijlage 2 Vragenlijst interviews

Introductie onderzoeker

- Studie
- Doel onderzoek
 - Handhavingteams op straat
 - Sturing van de teams
 - Beleidsnetwerk van handhavingteams
 - Innovatie
 - Beoordeling van de beleid
- Anonimiteit is mogelijk (indien gewenst)
- Gesprek wordt opgenomen (indien geen bezwaar)
- Zowel over verleden als heden

Introductie geïnterviewde

- Naam:
- Functie:
- Voorgaande (relevante) functies:
- Wat is uw betrokkenheid bij handhavingteams?

Beschrijving team

- Hoe zijn de teams **ontstaan**?
- Wat weet u (nog) van de **werkwijze** van de teams?
- Welke **instrumenten** worden toegepast door het team zelf?
- Welke **instrumenten** worden door het team aan andere organisaties uitbesteed?
- Welke instanties **financieren** de teams?
- Hoe was en is het **budget** van de teams geregeld?
- Zijn er voorwaarden gesteld door actoren in ruil voor **budget**?
- Welke **wettelijke bevoegdheden** hebben de teams?
- Welke **wetgeving** toepassing op de handelingen die de teams verrichten heeft u veel mee te maken (gehad)?

Intern

Type organisatie

- Is de **output** bekend bij **leidinggevende** van het team?
- Is de **output** bekend bij het **bestuur**?
- Is de **outcome** bekend bij **leidinggevende** van het team?
- Is de **output** bekend bij het **bestuur**?
- Hoe staat uw **organisatie** binnen de gemeente Rotterdam, hoe is de **verantwoordingsstructuur**?

Frontlijn- en beleidssturing

- Is er sprake van bottom up of top down sturing?
- Wordt er gekeken naar essenties van wat er gebeurt op de publieke werkvloer of naar standaarden hoe het zou moet c.q. hoe je de situaties kunt beheersen?
- Wordt er primair op effectieve interventies gericht of op politieke doelstellingen, consistentie van beleid, democratische verantwoording?
- Wordt de menskracht besteedt aan een diep inzicht in de situatie verwerven of aan het voorbereiden van mensen en middelen?

- Is de organisatie ontstaan vanuit een spontane strategie of rationeel-analytische strategie?
- Ligt het teamaccent op collectieve ambitie en commitment van daartoe geselecteerde mensen of bij een multidisciplinaire samenstelling?
- Is het dominante gedrag regulering, prestatieafspraken of richting en ruimte geven?
- Ligt de kracht van de sturing met name in nauwgezetheid en voorspelbaarheid, resultaatgerichtheid of betrokkenheid en liefde voor het vak?
- Is een valkuil waar men tegen aan loopt dat regels het doel worden, perverse effecten of oncontroleerbare autonomie?
- Ligt de toewijding bij intelligente regeltoepassing, gedreven presteren of situationele ambachtelijkheid?
- Is de beleidsvrijheid zo bepaald dat het hoe en wat vastliggen, het wat vastligt maar het hoe vrij is of zijn de hoe en wat vrij open voor discussie?
- Is het dominerende beeld van de uitvoerders dat zij regel- en beleidstoepassers, prestatiegedrevenen of eigenstandige professionals zijn?
- Het zorgt voor rugdekking of legitimiteit, rechtsgelijkheid? (positieve effecten)
- Het zorgt voor overruling van slim handelen, 'regels zijn regels' of wordt het een 'stiptheids-actie', er wordt gehandeld zonder oog voor werkelijke doel van de regels. (negatieve effecten)
- Is er sprake van 'realistische' resultaatgerichtheid of veel transparantie en meetbaarheid? (positieve effecten)
- Is er sprake van geen aansluiting en niet realistische doelen of worden er onnodige producten/prestaties geleverd? (negatief)
- Vind er prompte actie en reactie plaats of is er sprake van inzet van vakmanschap? (positief)
- Wordt scherpste en toewijding weggeorganiseerd of wordt de situatie oncontroleerbaar en men onaanspreekbaar

Netwerk

Omschrijving

- Kunt u een omschrijving geven van de **actoren** waarmee u (of uw organisatie) te maken had?
- Hoe was de relatie met de deelnemende **diensten**?
- Hoe was de relatie met de deelnemende **deelgemeenten**?
- Hoe was de relatie met de **uitvoerders**?
- Zijn er verschillende **belangen, wensen en doelen** van die actoren?
- Is er sprake van **interdependentie/wederzijdse afhankelijkheid**, omdat de actoren de medewerking van elkaar nodig hebben?
- Gelden er **formele regels** (zoals wettelijke voorschriften, bestemmingsplannen) die de acties van en de interacties tussen de actoren bepalen?
- Gelden er **informele regels, normen en assumpties** die de acties van en de interacties tussen de actoren bepalen?
- Beschikt iedere actor over een vorm van **actie- en interactiemogelijkheden**?
- Heeft elke actie en interactie **verwachte uitkomsten** en/of **kosten/baten**?
- Is er sprake van **pluriformiteit** in **deskundigheden, belangen en macht**?
- Is er sprake van **dynamiek** door voortdurende in- en uittreding van actoren en een wisseling van instrumentarium?

Mogelijke voor- en nadelen

- Is er sprake van toename aan slagvaardigheid of verlies aan snelheid van handelen?
- Is er sprake van leren van elkaar of 'verlies aan leren via 'individueel pionieren'?
- Is er sprake van activering van voorheen passieve actoren of houden de zwakste actoren juist de verbeteringen tegen?
- Is er sprake van een actief beleid door de gemeenschappelijke aanpak of is er juist verlies aan systeemintegratie?
- Is er een gezamenlijke identiteit of is er meer sprake van verlies van autonomie?
- Is er sprake van een gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid of schuiven actoren juist hun verantwoordelijkheden op elkaar af?
- Zorgen eventuele conflicten voor hindering en belemmering of is het juist de motor voor verbeteringen?
- Zorgt de samenwerking voor het vermijden van dubbelwerk / tegenwerking of vergroot het juist communicatie-, coördinatie- en transactiekosten?

Extern

Diffusie

- Is er naar uw mening **überhaupt** sprake van een **innovatie**?
- Zijn er **communicatiekanalen** die een aanbodorganisatie (gemeente met teams) verbinden met potentiële adopters?
- Is er een **sociaal systeem** waarin de diffusie plaatsvindt?
- In welke **tijd** heeft de een innovatie nodig (gehad) om zich te verspreiden?
- Heeft de aanbodorganisatie (onbewust) gebruik gemaakt van een **diffusiestrategie**?
- Heeft uw organisatie '**ondernemerschap**' getoond om de innovatie op te nemen/verspreiden?
- Wat zou u vinden van het idee van een **kennisplatform** voor de teams?

Adoptie

- Is er sprake van kopiëren van het oorspronkelijk idee van teams? (**exact kopie**)
- Is er sprake van **emulatie** (aanpassingen aan wens van adopter) in uw teams?
- Is er sprake van **hybridisatie** (elementen van verschillende innovaties worden samengevoegd tot nieuwe innovatie) in uw teams?
- Is er sprake van **inspiratie** (innovatie dient slechts als inspiratiebron voor nieuwe innovatie) in uw teams?
- Zijn **functionele** overwegingen, **politiek-bestuurlijke** overwegingen, **institutionele** overwegingen en/of de **organisatiekenmerken** van (potentiële) **innovatieadopters** van **invloed** geweest **op de adoptie** van teams in uw gemeente?

Vier beleidsvragen

Werkt het?

- Is er sprake van **resultaatmeting**?
- Hoe meet u **doelmatigheid**?
- Hoe meet u **doeltreffendheid**?
- Hoe meet u **efficiency**?
- Wat zou daar eventueel **verbeterd** kunnen worden?

Past het?

- Past een team in de **bestuurlijke cultuur/structuur**?
- Hoe heeft het beleid zich de afgelopen jaren **ontwikkeld**?
- Heeft de stad dit type **overheidsoptreden** nodig?
- Er is een **plotselinge verandering** geweest in het beleid volgens u?
- Hoe is de **algemene houding** ten opzichte van het beleid volgens u?

Mag het?

- Heeft u het idee dat de **rechtsstaat** en de huidige wetgeving met de ontwikkelingen in de **samenleving doorevoluteert**?
- Wat is uw visie op de aanwezigheid van de volgende elementen die de grondslag zouden kunnen vormen van elk rechtssysteem in het geval van de teams?
 - **Algemeenheid**?
 - **Openbaarmaking en bekendheid**?
 - **Prospectieve werking**?
 - **Helderheid en duidelijkheid** van regels voor uitvoerders?
 - **Innerlijke consistentie**?
 - **Gehoorzaambaar** voor burgers?
 - **Stabiliteit** (geen frequente wisselingen)?
 - **Congruentie** tussen **regels** en **gedrag** van de uitvoerders?
- Is de huidige wet- en regelgeving **bekend**?
- Is de huidige wet- en regelgeving **uitvoerbaar**?
- Heeft u het gevoel dat burgers worden **overreden** door de overheid?

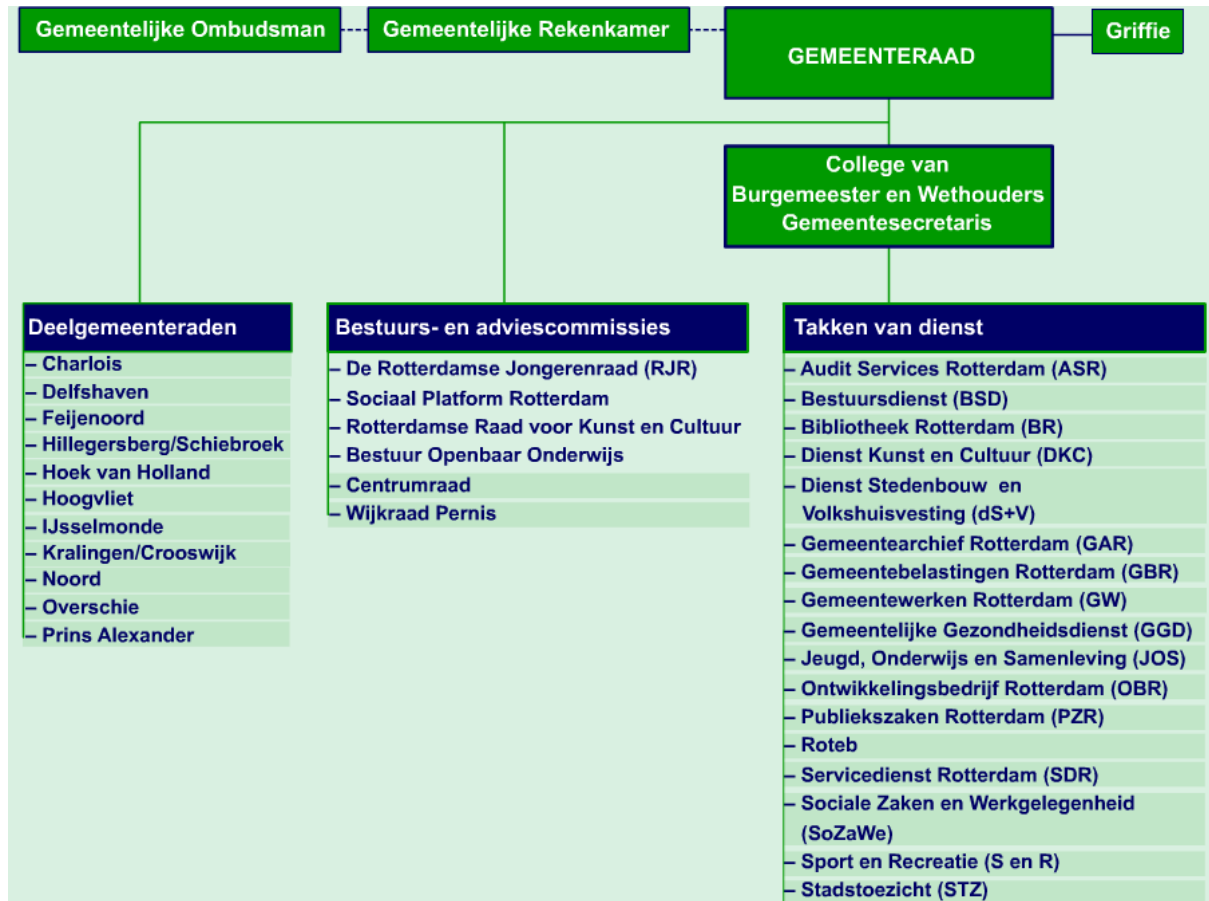
Hoort het?

- In welke mate was/is er sprake van **weerstand** vanuit de **maatschappij**?
- Heeft u het idee dat de opgelegde normen (teams) **algemeen geaccepteerd** zijn, ook door de personen in de maatschappij die het niet eens zijn met de inhoud van die besluiten?
- Heeft u het idee dat **aanvaarding** van de teams samenhangt met de **sociale groep** waartoe iemand behoort?

Aanbevelingen

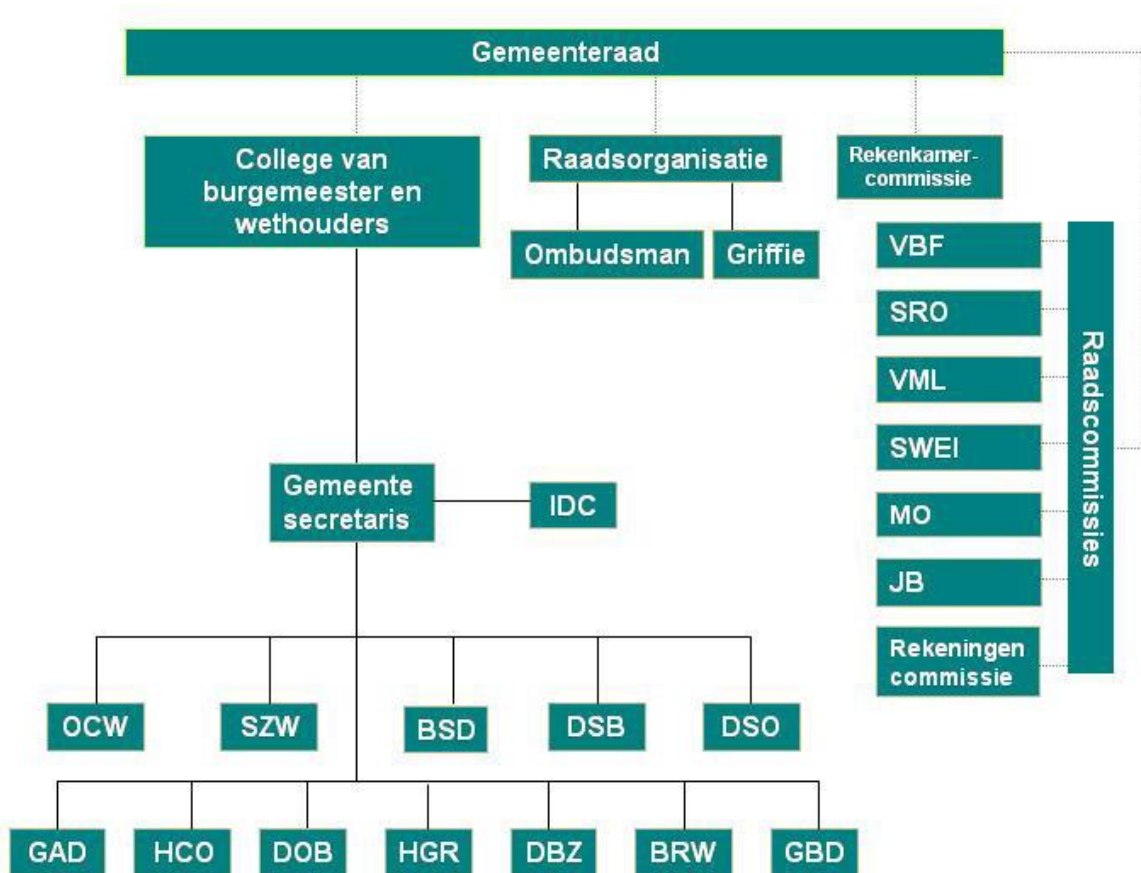
Stel, u bent voor één dag de baas van alle teams, welke drie zaken zou u veranderen en welke drie zaken zou u behouden?

Bijlage 3 Organogram Gemeente Rotterdam

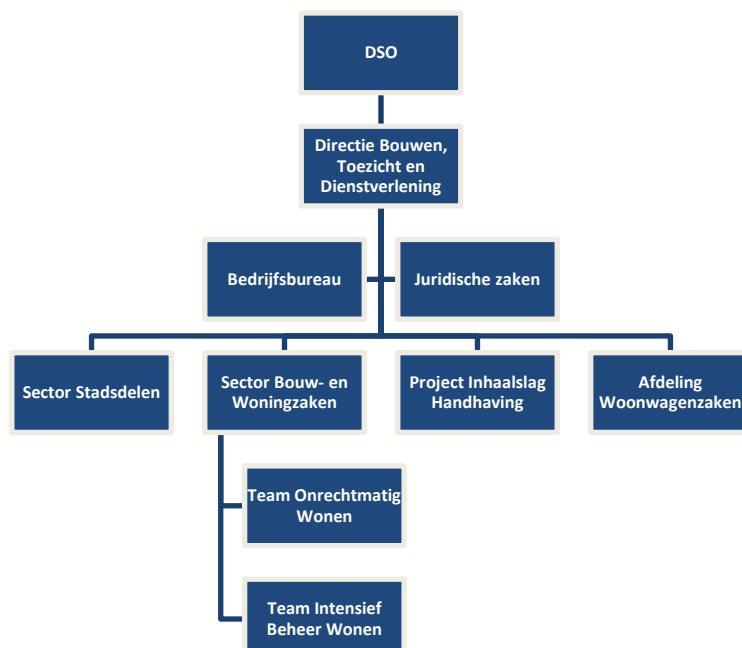


(<http://www.rotterdam.nl/smartsite2123610.dws>, laatst bezocht op 2 december 2008)

Bijlage 4 Organogram Gemeente Den Haag



(<http://www.denhaag.nl/Docs/bsd/stadskrant/organogram-gemeente-organisatie-2008.pdf>,
 laatst bezocht op 2 december 2008)



Bijlage 5 Woord van dank

Hierbij dank ik alle personen of instanties die op wat voor wijze dan ook hebben bijgedragen aan het tot stand komen van mijn scriptie. Zonder de medewerking van deze personen was het resultaat bij lange na niet hetzelfde geweest. In het bijzonder zijn dit:

- Alle medewerkers van StadNetwerk
- Alle respondenten
- Arie van Sluis
- De handhavingteamleden in Den Haag
- De interventieteamleden in Rotterdam
- Dig Ista
- Dorothée Meijer
- Hans Bal
- Kees Stob
- Magda Oord
- Nicole Deussen
- Peter Marks
- R. Venke van Geerik
- Steven Bron
- Wio Schaap

Ik heb getracht alle personen in mijn omgeving te bedanken. Indien ik iemand vergeten ben bied ik hierbij mijn oprechte excuses aan.