

# Sturing en regie in de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid

Onderzoek naar de rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en  
deelgemeente Charlois op het gebied van openbare orde en veiligheid

Rianne de Graaf  
297059

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde – Master Beleid en Politiek

Augustus 2009

Eerste lezer:  
dr. P.K. Marks

Tweede lezer:  
dr. A.R. Edwards



## Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn scriptie ter afronding van de masteropleiding 'Beleid en Politiek' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het is soms een moeilijk proces geweest; het op een goede manier bij elkaar brengen van theorie en praktijk bleek nog niet zo eenvoudig. Af en toe was er sprake van een klein momentje van wanhoop, maar toch kijk ik met veel plezier terug op de afgelopen maanden. Behalve dat ik veel geleerd heb over de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid, een onderwerp dat me echt gegrepen heeft, heb ik ook veel over mijn eigen sterktes en zwaktes geleerd.

Ik wil hier ook van de mogelijkheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken zonder wiens hulp en aanmoediging deze scriptie nooit deze scriptie geworden zou zijn.

Allereerst wil ik mijn ouders en zusje bedanken voor de mogelijkheden die zij mij de afgelopen jaren geboden hebben en omdat zij mij altijd gemotiveerd hebben om het hoogst haalbare uit mijn opleiding te halen. Ik wil Gijs bedanken voor zijn aanmoediging en geduld als ik weer eens een drukke periode had. In tijden waarin ik het overzicht even verloor zette hij me weer met beide benen op de grond. Ook wil ik Evelien bedanken voor de geweldige tijd die we de afgelopen vier jaar hebben gehad, haar gezelligheid en steun, en de goede samenwerking tijdens alle opdrachten die we samen hebben gemaakt.

Ik wil iedereen op de afdeling Wijk en Veilig van deelgemeente Charlois bedanken voor de leerzame en gezellige periode. In het bijzonder Klaas Notenboom, voor de begeleiding die hij tijdens mijn stageperiode gegeven heeft. Hij heeft de mogelijkheid geboden om de praktijk echt te ervaren, een praktijk die nog interessanter bleek dan vooraf gedacht.

Ook wil ik Arthur Edwards bedanken voor zijn suggesties en zijn rol als tweede lezer bij deze scriptie. En *last but not least* ben ik veel dank verschuldigd aan Peter Marks voor zijn omvangrijke begeleiding en de vele goede gesprekken tijdens dit proces. Hij zorgde ook voor de figuurlijke 'schop onder m'n kont' die ik af en toe nodig had en voor de nodige bijsturing. Zonder zijn hulp was ik nooit zo snel afgestudeerd als nu het geval is. Bedankt hiervoor!

Het afronden van deze scriptie vormt (voorlopig) ook het einde van mijn periode als student aan de Erasmus Universiteit. Het was een geweldige en leerzame tijd. Leren zal ook altijd centraal blijven staan in mijn leven. Op 1 september begin ik als rijkstrainee bij het ministerie van Financiën, een nieuwe uitdaging!

Rianne de Graaf  
Sliedrecht, 10 augustus 2009

# Inhoudsopgave

## HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE

Problemen rond het Rotterdamse organisatiemodel

1.1	Inleiding	8
1.2	Probleemanalyse	8
1.3	Probleemstelling	10
1.4	Relevantie	11
1.5	Leeswijzer	12

## HOOFDSTUK 2: DE CONTEXT VAN HET ONDERZOEKSONDERWERP

Bestuurslagen en lokaal veiligheidsbeleid

2.1	Inleiding	13
2.2	Deelgemeenten, gemeenten en hogere overheden	13
2.3	Veiligheidsbeleid in Rotterdam en Charlois	15

## HOOFDSTUK 3: THEORETISCH KADER

Sturing en regie binnen een netwerk

3.1	Inleiding	22
3.2	Wat is sturing?	22
3.3	Netwerktheorie	24
3.4	New Public Management	26
3.4.1	Frontlijnsturing	27
3.5	Street-Level Bureaucracy	29
3.6	Regie	31
3.7	Analysemodel	34
3.8	Operationalisering	37

## HOOFDSTUK 4: METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Onderzoekstype, -methode en -technieken

4.1	Inleiding	40
4.2	Type onderzoek	40
4.3	Onderzoeksmethoden, -instrumenten en casusafbakening	40
4.4	Validiteit en betrouwbaarheid	42

## **HOOFDSTUK 5: GEMEENTE ROTTERDAM EN DEELGEMEENTE CHARLOIS**

### De formele en empirische rolverdeling

5.1	Inleiding	44
5.2	Formele bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde	44
5.2.1	Gemeente Rotterdam	44
5.2.2	Deelgemeente Charlois	46
5.3	Formele bevoegdheden en taken op het gebied van veiligheid	47
5.3.1	Gemeente Rotterdam	47
5.3.2	Deelgemeente Charlois	48
5.4	De empirische rolverdeling	49
5.4.1	Openbare orde	49
5.4.2	Veiligheid	50
5.5	De ervaren rolverdeling op gebied van veiligheid	50
5.6	Onduidelijkheden en spanningen als uitkomst van de rolverdeling	53
5.7	De uitvoering van werkzaamheden beïnvloed?	55

## **HOOFDSTUK 6: ANALYSE**

### Theorie en praktijk komen samen

6.1	Inleiding	58
6.2	Netwerk rond openbare orde en veiligheid	58
6.3	New Public Management-elementen	61
6.4	Street-Level Bureaucracy	66
6.5	Uitvoering van de regiefunctie	68
6.6	Samenhang en conclusies	72
6.7	Best practices en knelpunten	73

## **HOOFDSTUK 7: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### De onderzoeksvraag beantwoord

7.1	Inleiding	76
7.2	Conclusies	76
7.3	Aanbevelingen	78

## **GERAADPLEEGDE BRONNEN** 81

## **BIJLAGEN** 85

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 2: Organogram van de gemeente Rotterdam

Bijlage 3: Organogram van de ambtelijke organisatie van deelgemeente Charlois

Bijlage 4: Gedelegeerde bevoegdheden naar de deelgemeente

## Lijst van figuren

- Figuur 2.1: Invloedsmiddelen in de verhouding tussen overheden
- Figuur 2.2: Gemeente Rotterdam opgedeeld naar deelgemeenten
- Figuur 2.3: Veiligheidsindex voor Rotterdam, Charlois en de Charloise wijken
- Figuur 2.4: Gebied van deelgemeente Charlois
- Figuur 2.5: Vogelaarwijken, herstructureringsgebieden en Pact op Zuid-wijken in Charlois
- Figuur 3.1: Klassieke visie en netwerkvisie op sturing
- Figuur 3.2: Verschillen tussen game management en netwerk structuring
- Figuur 3.3: De sturingsmechanismen regels, prestaties en personen
- Figuur 3.4: Vier typen van regie
- Figuur 3.5: Regieactiviteiten per regiecomponent
- Figuur 3.6: Theoretische elementen die in het analysemodel gebruikt worden
- Figuur 3.7: Analysemodel
- Figuur 3.8: Geoperationaliseerde theoretische elementen
- Figuur 6.1: Relaties tussen partijen in het netwerk rond de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid
- Figuur 6.2: Aanwezige partijen in de frontlijn in Charlois
- Figuur 6.3: Deelgemeente Charlois getypeerd als uitvoeringsgerichte regisseur



## Hoofdstuk 1

## Introductie

### Problemen rond het Rotterdamse organisatiemodel

#### 1.1 Inleiding

'Veiligheid' is een thema dat sinds een aantal jaren weer hoog op de politieke agenda staat in Nederland. Voorbeelden van incidenten die een diepe weerslag op de (Nederlandse) samenleving hebben gehad zijn de vuurwerkramp in Enschede (2000), de aanslagen in New York (2001) en een aantal jaren later in Madrid en Londen (2004 en 2005), de moord op Pim Fortuyn (2002) en de Schipholbrand (2005). Op het moment dat zulke gebeurtenissen plaatsvinden blijkt hoe kwetsbaar een samenleving is en hoe belangrijk veiligheid is.

Niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau is veiligheid van het grootste belang. Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft veiligheid tot één van de topprioriteiten van de stad gemaakt. Criminaliteit en overlast moeten zichtbaar worden teruggedrongen. Bewoners, ondernemers en bezoekers moeten zich weer veilig gaan voelen. Om deze doelen te bereiken werkt de gemeente Rotterdam sinds 2001 met het zogenoemde 'Vijfjarenactieprogramma Veilig'. Binnen de Rotterdamse benadering ligt het zwaartepunt op de aanpak van de meest overlastgevendende en criminele personen en de meest onveilige wijken binnen de stad. Binnen veiligheidsaanpak wordt gebruik gemaakt van een combinatie van zowel een gebiedsgerichte als een persoonsgerichte benadering (Programmabureau Veilig, 2005).

In de gebiedsgerichte benadering is ook een rol weggelegd voor de elf Rotterdamse deelgemeenten (en de Wijkraad voor Pernis en de Centrumraad). Zo voeren de deelgemeenten bijvoorbeeld de regie in wijken op basis van de wijkveiligheidsactieprogramma's. Hierin wordt met verschillende partijen gewerkt aan de verbetering van wijkveiligheid.

Het verbeteren van de veiligheid is een belangrijk speerpunt voor Rotterdam, maar de stad kent ook geheel andersoortige problemen. Het gemeentebestuur onderkent dit: "Rotterdam is een stad met uitdagingen en kansen. Dat is altijd zo geweest, maar juist in deze tijd, nu een krediet- en milieucrisis volop woeden, het aantal mensen dat aan de kant staat nog groter dreigt te worden, de sociale samenhang in de stad meer dan ooit vraagt om een robuust wederopbouwprogramma om de samenleving bij elkaar te houden, wordt het uiterste van de stedelijke overheid gevraagd" (College Burgemeester en Wethouders, 27 januari 2009).

De Rotterdamse bestuurders, zowel op gemeentelijk als deelgemeentelijk niveau, erkennen dat het huidige bestuurlijke en ambtelijke organisatiemodel nog onvoldoende benut wordt om de resultaten te leveren waar de stedelijke problematiek om vraagt. In de volgende paragraaf zullen de problemen van en door het organisatiemodel uitgebreider besproken worden.

#### 1.2 Probleemanalyse

Artikel 125, lid 1, van de Grondwet luidt: "Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad". De gemeenteraad treedt op namens de bevolking en is hiermee de 'baas' van de gemeente. Een eerste belangrijke rol van de raad is dus het vertegenwoordigen van het volk. Verder controleert de raad het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) en stelt zij de kaders van het beleid vast. Het College van B&W is het dagelijks bestuur van de gemeente, het bepaalt hoe dit beleid verder wordt uitgevoerd. De deelgemeenten kennen een zelfde structuur. Als volksvertegenwoordiging treedt hier de deelgemeenteraad op. Verder kent de deelgemeente een dagelijks bestuur, vergelijkbaar met



het college van B&W. De ambtelijke organisatie van de gemeente Rotterdam is ingericht volgens een concern-dienstenmodel. Een concernstaf ondersteunt de gemeentesecretaris. Onder deze ambtelijk leider vallen de diensten, waar er in Rotterdam negentien van zijn. Sommige van deze diensten zijn met name op beleid gericht, zoals de Bestuursdienst, terwijl anderen meer op uitvoering gericht zijn, bijvoorbeeld de Roteb (website gemeente Rotterdam, 2009).

Anno 2009 constateren het College van B&W en de deelgemeentebesturen dat de interactie tussen College, besturen en diensten nog onvoldoende is om de problematiek, waaronder de veiligheidproblematiek, die Rotterdam kent aan te pakken. Capaciteit wordt onvoldoende benut, waardoor kansen onbenut blijven om resultaat in wijken te leveren. Ondanks dat het functioneren van deelgemeenten in het verleden een onderwerp van discussie was erkent het College van B&W dat een oplossing ook nadrukkelijk bij het stedelijk bestuur en bij de diensten dient te liggen (College Burgemeester en Wethouders, 2009).

In de nota 'We kunnen zoveel beter!' (2009) geeft het College van B&W aan dat er drie 'groepen' van problemen omtrent het Rotterdamse organisatiemodel onderscheiden kunnen worden:

#### 1. Het huidige bestuursmodel is relatief traag en omvangrijk

Op alle bestuursniveaus zijn er te veel politici. Hierdoor worden discussies over beleid en dergelijke vaak twee keer gevoerd. Er bestaat veel interne bureaucratie en een frontlijnmedewerker heeft twee ambtelijke en twee politieke bazen. Hierdoor duurt het lang voordat een goed idee werkelijk geïmplementeerd kan worden. Op stedelijk niveau zijn portefeuilles 'versnipperd' over een burgemeester en acht wethouders. Hierdoor ontstaat vertraging in de uitvoering van beleid, zijn slagkracht en slagvaardigheid gering en zijn kosten relatief hoog.

#### 2. Er is sprake van een onduidelijke rolverdeling

De rolverdeling tussen gemeente en deelgemeenten is onduidelijk. Het College richt zich verhoudingsgewijs nog teveel op het werk in wijken, terwijl zij zich meer met stedelijke beleidskaders bezig zouden moeten houden. Hier tegenover staan de bestuurders van de deelgemeenten, die zich teveel bezig houden met het maken van eigen beleidskaders. Zij zouden stedelijke beleidskaders als uitgangspunt moeten beschouwen en zich richten op werk en uitvoering in de wijken. Ook wordt er tussen gemeente- en deelgemeentebestuurders steeds gediscussieerd over wie welke bevoegdheden heeft, wat een verlamdend effect heeft op de gang van zaken. Ten slotte stellen diensten zich nog onvoldoende op als opdrachtnemer, en deelgemeenten als opdrachtgever.

#### 3. Problemen met bemensing

De omloopsnelheid van politici is relatief hoog. Politieke partijen hebben moeite voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de deelraden. Dit leidt tot problemen met het op kwaliteit en op sterkte houden van de deelraden.

Het Rotterdamse bestuur ziet doorgaan in de huidige vorm niet als een optie. Toch ziet het bestuur een allesomvattende stelselwijziging waarbij het deelgemeentenstelsel veranderd ook niet als mogelijkheid: "Voor het goed besturen van een stad met de omvang, samenstelling en problematiek van Rotterdam is een complementair bestuur met een sterk frontlijnbestuur een absolute noodzaak" (College Burgemeester en Wethouders, 2009:5). Deelgemeenten hebben ondertussen een sterke positie binnen de Rotterdamse organisatie verworven. Historisch gezien is Rotterdam een verzameling van dorpen en kernen waar de bewoners zich (in meer of mindere

mate) mee identificeren. Hierdoor is de huidige indeling herkenbaar maar ook geaccepteerd. Het College van B&W en de deelgemeentebesturen denken beide dat een stelselwijziging te veel geld, tijd en andere middelen zal kosten, welke de komende jaren juist hard nodig zijn in de wijken. Zij zien het aanpassen en verbeteren van het huidige model als de juiste mogelijkheid.

Deze scriptie richt zich op de tweede ‘probleemgroep’ van het organisatiemodel, namelijk de onduidelijke rolverdeling tussen gemeente en deelgemeenten. ‘Rolverdeling’ wordt opgevat als de bevoegdheden- en takenverdeling tussen de twee bestuurslagen. Er zal onderzocht worden of er op het gebied van *openbare orde en veiligheid* inderdaad sprake is van een onduidelijke rolverdeling. Uit eerste oriënterende gesprekken blijkt dat het een bijzonder veld is, aangezien het een van de weinige velden is waar geen bevoegdheden officieel gemandateerd zijn aan de laagste bestuurslaag, de deelgemeente. Desondanks blijkt uit een eerste oriëntatie op de praktijk dat de deelgemeentevoorzitter ondanks het gebrek aan bevoegdheden deze toch wel uitoefent. Dit scheidt onduidelijkheden in de relatie tussen beide bestuurslagen en voor andere betrokken partijen en vormt daarmee een interessant onderzoeksonderwerp. De casus die onderzocht zal worden is de rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois. Deze specifieke deelgemeente vormt een interessante casus gezien haar veiligheidssituatie: een groot aantal van de Charloise wijken is aangewezen als ‘Vogelaarwijk’, oftewel probleemwijk, waarbinnen veiligheid ook een belangrijk aspect vormt. Begin februari 2009 werd door RTL Nieuws een lijst gepubliceerd waarop de top-20 van probleemwijken vermeld staat. De Charloise wijk Pendrecht blijkt in deze lijst op nummer twee te staan (website Algemeen Dagblad, 2009). Ook uit de ‘eigen’ Rotterdamse Veiligheidsindex blijkt dat veel Charloise wijken op het gebied van veiligheid nog slecht scoren. Dit alles zorgt ervoor dat het openbare orde en veiligheidsveld en in bijzonder dit veld in de deelgemeente Charlois een interessante casus vormt voor onderzoek.

### **1.3 Probleemstelling**

In dit onderzoek staat de rolverdeling tussen verschillende partijen op het gebied van openbare orde en veiligheid centraal, waarbij de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois een belangrijke rol spelen. Daarnaast speelt een aantal andere partijen een rol, zoals de stadsmariniers en de gemeentelijke diensten. Er zal worden gekeken naar de formele bevoegdheden- en takenverdeling op dit beleidsgebied en hoe deze verdeling in de praktijk vormgegeven wordt. Daarnaast staan de onduidelijkheden en eventuele spanningen centraal die door deze rolverdeling in de praktijk ontstaan tussen de verschillende partijen. Er zal worden onderzocht hoe deze onduidelijkheden (en spanningen) hun uitwerking hebben op de uitvoering van werkzaamheden in het kader van openbare orde en veiligheid.

Op basis van het voorgaande kan de volgende onderzoeksdoelstelling worden geformuleerd:

- Het beschrijven van de formele en empirische rolverdeling (bevoegdheden en taken) tussen de gemeente, deelgemeente en andere partijen op het gebied van openbare orde en veiligheid;
- Bepalen in hoeverre er onduidelijkheden (en eventuele spanningen) ontstaan tussen de partijen door het verschil tussen de papieren en de empirische rolverdeling en hoe deze onduidelijkheden hun uitwerking hebben op de uitvoering van werkzaamheden rond openbare orde en veiligheid;
- Uitleggen waarom bepaalde knelpunten of best practices zich voordoen in de gevonden uitvoeringspraktijk.

Op basis van de hierboven geformuleerde doelstelling richt het onderzoek zich op de volgende onderzoeksvraag:

*Hoe heeft de (onduidelijke) rolverdeling van bevoegdheden en taken rond openbare orde en veiligheid tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois zijn weerslag op de uitvoering?*

Aangezien de hierboven geformuleerde onderzoeksvraag te omvangrijk is om in een keer te beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Wanneer deze vragen onderzocht zijn kan antwoord gegeven worden op de centrale vraag.

Gezien de hoofdvraag moet eerst gekeken worden naar de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente op het gebied van openbare orde en veiligheid. Allereerst is het van belang om inzichtelijk te maken hoe de formele bevoegdheden- en takenverdeling geregeld is. Ook moet beschreven worden hoe deze rolverdeling in de praktijk zijn weerslag kent.

*1. Hoe ziet de rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois er formeel en in de praktijk uit op het gebied van openbare orde en veiligheid?*

Daarna moet onderzocht worden of er onduidelijkheden en eventuele spanningen ontstaan binnen de praktijksituatie. Tussen welke partijen (bijvoorbeeld gemeente, deelgemeente of diensten) ontstaan op welke gebieden onduidelijkheden en waarom?

*2. Ontstaan er onduidelijkheden (en spanningen) door de bevoegdheden- en takenverdeling tussen de verschillende partijen?*

Vervolgens moet onderzocht worden wat de gevolgen van deze onduidelijkheden zijn op de uitvoering van werkzaamheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

*3. Welke uitwerking hebben de gevonden onduidelijkheden op de uitvoering van werkzaamheden op het gebied van openbare orde en veiligheid?*

Tot slot zal gekeken worden welke lessen getrokken kunnen op basis van de bij deelvraag 2 en 3 gevonden informatie.

*4. Welke best practices en knelpunten zijn af te leiden uit de gevonden uitvoeringspraktijk?*

#### **1.4 Relevantie**

De afgelopen jaren is een aantal trends te onderscheiden op het gebied van nationale en internationale veiligheid. Burgers willen meer dan voorheen dat een 'rechtvaardige wereld' wordt gegarandeerd. Vertrouwen en rechtvaardigheid worden belangrijk gevonden en de inbreuk op een 'veilige' toestand moet bestraft worden. Veiligheid staat hierdoor al jaren op de maatschappelijke- en beleidsagenda. Ook hebben burgers sinds ongeveer acht jaar met een verhoogde dreiging van terrorisme te maken. Door onveiligheidsgevoelens is er een grote behoefte aan maatregelen. Media-aandacht voor crises en onveiligheid is toegenomen. Mediatisering leidt tot politisering van onveiligheid, waar al snel de vraag wordt gesteld of het systeem wel naar behoren functioneert. Een laatste trend die genoemd dient te worden is de privatisering van veiligheid: veiligheid wordt in toenemende mate een particulier initiatief (Muller et al., 2008:37-41).

Uit deze trends op het gebied van veiligheid blijkt de relevantie van het onderwerp. Ondanks dat het onderzoek betrekking heeft op veiligheidsbeleid is het vraagstuk organisatorisch van aard; sturing neemt een belangrijke plaats in. Wetenschappelijk gezien is dit onderzoek relevant omdat het een (beperkte) bijdrage levert aan empirische inzichten met betrekking tot sturingsvraagstukken. Op het gebied van veiligheid is al veel onderzoek gedaan, maar het veiligheidsveld is continu in beweging. Daarom blijft aanvullend onderzoek en de vernieuwing van kennis belangrijk.

Behalve wetenschappelijk relevant is dit onderzoek ook maatschappelijk relevant. Het onderzoek draagt bij aan de kwaliteit van het veiligheidsproces en daarmee indirect aan de veiligheidssituatie in Charlois en de rest van Rotterdam. Het onderzoek is waardevol omdat het duidelijkheid zal verschaffen ten aanzien van de (onduidelijke) huidige situatie. Verschillende partijen zijn bezig om de kwaliteit van veiligheid op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Als onduidelijke verhoudingen tussen partijen en onduidelijke situaties tot gevolg hebben dat effectiviteit en slagvaardigheid verloren gaan kan dit de kwaliteit van veiligheid belemmeren. Door met dit onderzoek hier een positieve bijdrage aan te leveren is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

### **1.5 Leeswijzer**

De scriptie begint met dit inleidende hoofdstuk waarin het onderwerp, de probleemanalyse, de gestelde doel- en vraagstelling en de relevantie van het onderzoek werden beschreven. In hoofdstuk twee wordt informatie gegeven over twee belangrijke onderwerpen. Allereerst wordt gekeken naar verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland. Ook staat het Rotterdamse veiligheidsbeleid centraal. Dit hoofdstuk vormt dus een context van het onderzoeksonderwerp.

In hoofdstuk drie staat het theoretisch kader centraal. Hier wordt ingegaan op de centrale elementen die de theoretische focus van dit onderzoek vormen. Theorieën die achtereenvolgens en daarna in samenhang besproken worden zijn netwerktheorie, New Public Management, street-level bureaucracy en regie. In het vierde hoofdstuk worden de methoden en technieken beschreven waarmee dit onderzoek wordt uitgevoerd. Ook is hier aandacht voor de betrouwbaarheid en validiteit van metingen en resultaten.

Na hoofdstuk vier start het empirische gedeelte van het onderzoek. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de formele posities die de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois hebben op het gebied van openbare orde en op het gebied van veiligheid. Hierna wordt deze rolverdeling beschreven zoals hij in de praktijk wordt ervaren. Hoofdstuk vijf wordt afgesloten met een beschrijving van onduidelijkheden en spanningen die voortvloeien uit deze rolverdeling en de manier waarop dit de uitvoering van werkzaamheden in de wijk beïnvloedt.

In hoofdstuk zes wordt een analyse uitgevoerd op basis van de eerder beschreven theoretische elementen. Dit leidt tot uitspraken over de rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois. In hoofdstuk zeven, tot slot, staan conclusies en aanbevelingen centraal. De centrale onderzoeksvraag en deelvragen zullen worden beantwoord. Tevens zal, daar waar relevant, getracht worden aanbevelingen te doen.

## Hoofdstuk 2      De context van het onderzoeksonderwerp

### Bestuurslagen en lokaal veiligheidsbeleid

#### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven over twee onderwerpen. Allereerst wordt aandacht besteed aan de verschillende bestuurslagen die Nederland kent en hoe deze lagen zich tot elkaar verhouden. Hier wordt voornamelijk ingegaan op de relatie tussen centrale overheid en (deel)gemeenten, maar ook andere bestuurslagen zoals waterschappen, provincies en Europa komen kort aan bod. Juist omdat deze scriptie zich richt op de rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois is het belangrijk om een beeld te krijgen hoe de verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland liggen.

Vervolgens wordt er informatie gegeven over de gemeente Rotterdam, deelgemeente Charlois en het veiligheidsbeleid zoals dat gevoerd wordt in beide gebieden. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op de rolverdeling op het gebied van openbare orde en veiligheid is het belangrijk om een beeld te krijgen van het veiligheidsbeleid zoals dat in Rotterdam en Charlois gevoerd wordt. Eerst wordt kort stilgestaan bij de begrippen ‘openbare orde’ en ‘veiligheid’ en de rol van de overheid hierin. Vervolgens wordt ingegaan op de gebieden Rotterdam en Charlois en hoe de gebieden bestuurd worden. Daartussen worden kort enkele belangrijke spelers binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid geïntroduceerd. Er wordt gekeken naar hun rollen en onderlinge verhoudingen. Tot slot wordt ook aandacht geschonken aan de belangrijkste beleidsprogramma’s, zowel op gemeentelijk als op deelgemeentelijk niveau. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze beschrijving niet volledig is, maar meer een impressie geeft van gemeentelijke en deelgemeentelijke speerpunten en activiteiten.

#### 2.2 Deelgemeenten, gemeenten en hogere overheden

##### *Lokaal bestuur*

Bij het begrip ‘lokaal bestuur’ wordt vaak enkel gedacht aan gemeenten en deelgemeenten. Maar het lokaal bestuur vormt meer dan alleen deze overheden, ook waterschappen vormen onderdeel van het lokaal bestuur, ondanks dat zij zich alleen op de waterhuishouding in een bepaald gebied richten. “Daarmee is wel een verschil gegeven: het gemeentebestuur valt als een ‘general purpose government’ te karakteriseren, het waterschap heeft een ‘special purpose’” (Korsten en Tops, 1998:14). Het gemeentebestuur in Nederland kent een aantal karakteristieken. Ten eerste heeft een gemeentebestuur de jurisdictie over een specifiek grondgebied. Vanuit publiekrechtelijke bevoegdheden kan het bestuur bijvoorbeeld beleid voeren en handelingen in dit gebied verrichten. Ten tweede is het gemeentebestuur onderdeel van een bestuurlijk stelsel, waarin ook hogere overheden (rijksoverheid, provinciebesturen en sinds 1992 in toenemende mate de Europese Unie) en in een klein aantal gemeenten ook lagere overheden (deelgemeenten of stadsdelen) voorkomen. Zoals al eerder benoemd is het gemeentebestuur een algemeen bestuur. Ook is er sprake van integraal bestuur: bij een afweging moeten in beginsel alle relevante belangen meegenomen worden. Een laatste kenmerk dat hier genoemd wordt is dat het takenpakket van het gemeentebestuur in principe onbepert is, wat betekent dat er sprake is van een open huishouding. Wel kan er beleidsmatige begrenzing plaatsvinden door regels van hogere overheden (Korsten en Tops, 1998:15).

### *De gedecentraliseerde eenheidsstaat*

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarmee ons land zich onderscheidt van bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. 'Eenheidsstaat' betekent dat in Nederland de staat als geheel valt onder één centrale overheid. Hierdoor kan de centrale overheid ook bevoegdheden van lagere overheden veranderen. Ook mogen lagere overheden geen regels opstellen die in strijd zijn met regels van hogere overheden. Naast centralisatie is er ook sprake van decentralisatie: een deel van het beleid en de bevoegdheden wordt door lagere overheden uitgevoerd (Woerdman, 2004:84-85).

### *Verhoudingen tussen overheden*

Ontwikkelingen op het gebied van organieke wetgeving (wetgeving die de verhoudingen in het binnenlands bestuur regelt) hebben de Thorbeckiaanse hoofdstructuur niet aangetast (Korsten en Tops, 1998:123). De relatie tussen de verschillende overheden kunnen aan de hand van een aantal begrippen verhelderd worden. In artikel 124 van de Grondwet staat het begrip 'autonomie' omschreven: "Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huidhouding aan hun besturen overgelaten". Door autonomie kunnen gemeenten bepaalde zaken zelfstandig regelen en hiermee inspelen op plaatselijke omstandigheden. "Medebewind is de verplichting van lagere organen om mee te werken aan de besluiten van hogere organen" (Woerdman, 2004:85). Medebewind voorkomt in bepaalde situaties dat burgers in verschillende gemeenten verschillend behandeld worden.

Er bestaat een ontwikkeling dat hogere overheden op basis van medebewind steeds meer bevoegdheden naar zich toe trekken. Ook moet gemeentelijke autonomie onderscheiden worden van gemeentelijke zelfstandigheid. Door verwevenheid van allerlei lokale, nationale en (in toenemende mate) internationale aspecten van vraagstukken waar gemeenten door getroffen worden betekent het niet meer dat een autonome gemeente ook een zelfstandige gemeente is. Een zelfstandige gemeente kan de eigen doelen en middelen verbinden met die van andere bestuurlijke organen en partijen (Korsten en Tops, 1998:126). Het gaat er dus niet om dat gemeenten hun eigen takenpakket zoveel mogelijk afschermen, maar of zij in staat zijn de middelen te activeren die nodig zijn voor het aanpakken van vraagstukken waarmee ze geconfronteerd worden. In de verhouding tussen nationale en lokale overheden spelen de volgende (invloeds)middelen een rol:

<b>Invloedsmiddel</b>	<b>Nationaal</b>	<b>Lokaal</b>
Staatsrechtelijke positie (bevoegdheden en taken)	Eenheidsstaat Hiërarchie van wetgeving Toezicht	Autonomie, medebewind Decentralisatie Delegatie
Beleidsmatige positie (sturing en controle)	Beleidsplanning Financiën	Beleidsuitvoering Beleidsinhoud
Kennis en informatie	Overzicht Bureaucratische deskundigheid	Inzicht Lokale aanwezigheid
Politieke steun	Belangengroepen Nationale partijen	Pressiegroepen Burgerorganisaties
Legitimiteit	Verkiezingen Vertegenwoordigt het geheel ten opzichte van delen	Verkiezingen Vertegenwoordigt eigensoortig deel binnen het geheel

**Figuur 2.1:** Invloedsmiddelen in de verhouding tussen overheden

Bron: Korsten en Tops, 1998:126.

### *Bevoegdheden en taken*

Autonomie van gemeenten wordt in de Grondwet beschreven en geregeld. De regeling en het bestuur van de eigen 'huishouding' wordt aan de gemeenten overgelaten. Maar een objectief aanvaard criterium van wat tot deze huishouding wordt gerekend bestaat niet. Hierdoor kan de huishouding van gemeenten alleen negatief worden afgebakend als alles wat niet door een hogere overheid aan zich getrokken is. Als gekeken wordt naar de verdeling van formele bevoegdheden en taken lijkt de Nederlandse structuur op een sterk hiërarchische bestuursorganisatie. "Het grootste deel van formele bevoegdheidsstructuren, vervat in medebewindswetgeving, bestaat uit bevoegdheden van 'hogere' ten opzichte van 'lagere' niveaus" (Korsten en Tops, 1998:127). Deze bevoegdheden hebben regelmatig een dwingend karakter.

Toch zegt dit hiërarchische beeld weinig over de gevolgen van bepaalde bevoegdheden in concrete gevallen of op verschillende beleidsterreinen. Gemeenten blijken vaak toch in meer of mindere mate invloed te hebben, ondanks dat de bevoegdheden missen. Ook worden lokale spelers regelmatig betrokken bij het ontwerpen van nationale regelgeving. "In veel gevallen komt nationale regelgeving neer op de codificatie of positivering van gewoonten en praktijken die lokaal zijn ontstaan" (Korsten en Tops, 1998:127).

### *Het overdragen van bevoegdheden*

Bij de overdracht van (wettelijke) bevoegdheden en taken tussen de bestuursorganen zijn de begrippen attributie, delegatie en mandaat van belang. Bij attributie wordt een nog niet bestaande bevoegdheid in het leven geroepen en toebedeeld. Bij delegatie wordt een al bestaande bevoegdheid overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Bij een mandaat worden geen bevoegdheden overgedragen, maar wordt een bevoegdheid uitgeoefend in naam van de persoon of orgaan die de bevoegdheid juridisch bezit (Severijnen, 2003:8).

## **2.3 Veiligheidsbeleid in Rotterdam en Charlois**

### *Openbare orde en veiligheid*

Openbare orde en veiligheid vormen belangrijke voorwaarden voor het goed kunnen functioneren van een samenleving. Openbare orde kan gedefinieerd worden als een "ter plaatse heersende ordening van het maatschappelijke leven die objectief (voor het publiek) kenbaar is" (Muller et al., 2008:29). Volgens deze definitie is openbare orde dus plaatsgebonden. 'Veiligheid' is een veelomvattend begrip. Het bieden van orde en veiligheid vormt één van de oudste taken van de overheid. Gezien het belang van fysieke veiligheid voor een samenleving heeft de overheid het geweldsmonopolie, die fungeert als een soort voorwaarde voor min of meer het beschaafd samenwonen en –werken van mensen. Naast de overheid hebben ook bedrijven, organisaties en burgers een verantwoordelijkheid ten aanzien van hun eigen veiligheid. De overheid heeft hierbij een tweeledige taak. Enerzijds moet zij beschermen tegen andere burgers en dreiging van buitenaf. Anderzijds moet zij ook waken voor een te grote macht van de staat zelf. Recht op veiligheid is niet grondwettelijk vastgelegd, maar ligt wel besloten in bijvoorbeeld het recht op leven en het recht op ongestoord genot van eigendom (Adviescommissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer, 2009:3). "Veiligheid is vooral een lastig concept omdat het heeft te maken met het ontbreken van iets negatiefs (namelijk onveiligheid) en niet met de aanwezigheid van iets positiefs" (Muller et al., 2008:32). Een gangbaar onderscheid dat gemaakt wordt is dat tussen fysieke en sociale veiligheid. De fysieke vormen van onveiligheid uit zich in vormen van onveiligheid die samenhangen met bijvoorbeeld infrastructuur, productie en gebouwde



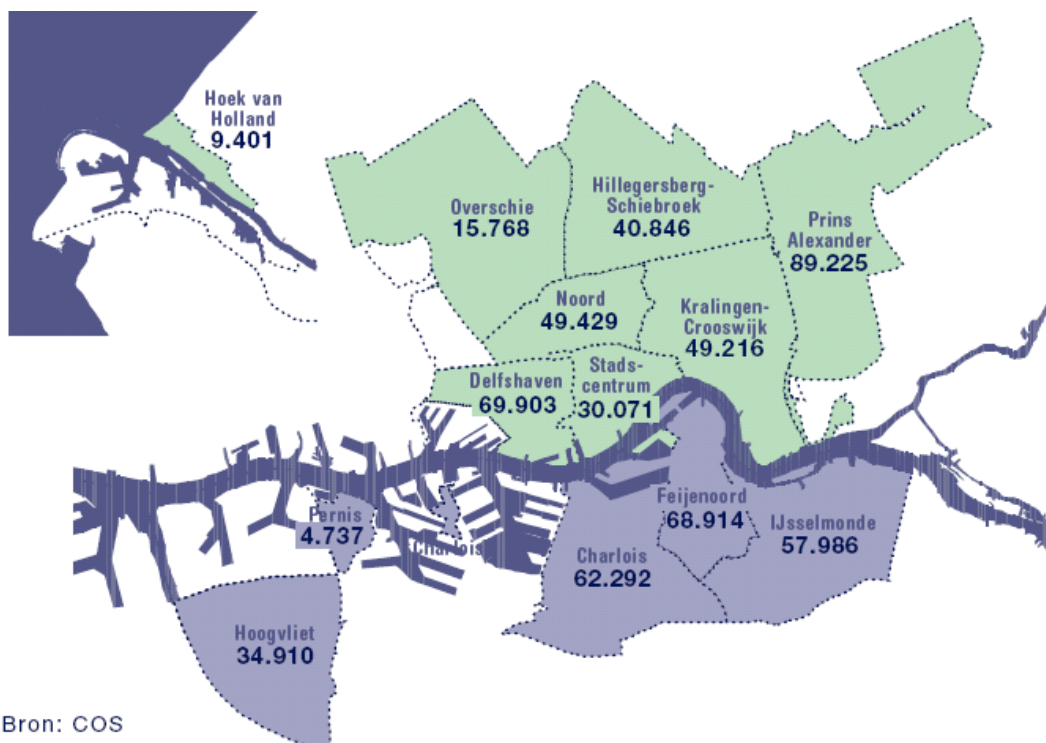
omgeving. Onveiligheid wordt hoogstens indirect veroorzaakt door menselijk handelen. Voorbeelden zijn brand, ontploffingen, instortingen van gebouwen, of de dreiging dat zulk soort dingen gebeuren. Tot sociale onveiligheid behoren alle vormen van strafbaar crimineel gedrag. Dit varieert van lichte overtredingen tot zeer zware overtredingen, zoals moord. Behalve alle vormen van strafbaar crimineel gedrag behoren ook de (vaak niet strafbare) verstoringen van de openbare orde tot sociale onveiligheid (Korsten en Tops, 1998:393).

#### *Gemeente Rotterdam*

Op 5 januari 2009 werd Ahmed Aboutaleb beëdigd als burgemeester van Rotterdam. Samen met acht wethouders vormt hij het college van B&W. Het college wordt gecontroleerd door de gemeenteraad, dat in Rotterdam bestaat uit vijfenveertig leden. Het ambtelijk apparaat bestaat uit de verschillende diensten, zoals de Bestuursdienst, dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, de Roteb en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (website gemeente Rotterdam, 2009). Of de directeuren van alle diensten hun werk goed doen wordt gecontroleerd door het stadsbestuur. Politiek verantwoordelijk voor de gemeentelijke organisatie is de wethouder die 'Organisatie' in portefeuille heeft, in dit geval de wethouder voor 'Buitenruimte, Sport en Concernorganisatie'. Het bureau van de gemeentesecretaris zit bij de Bestuursdienst. Bijlage 2 toont het organogram van de gemeente.

Het aanzicht van Rotterdam, met name het centrum, zijn in belangrijke mate bepaald door verwoestingen tijdens de Tweede Wereldoorlog (Bestuursdienst Rotterdam, 2007). De huidige oppervlakte van de stad bedraagt 304,22 km<sup>2</sup>. Op dit gebied staan 288.349 woningen en leven 584.058 mensen (Telling op 1 januari 2007; Gemeente Rotterdam, COS, 2008:12). De gemeente is opgedeeld in elf deelgemeenten, namelijk Delfshaven, Charlois, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie, Prins Alexander en IJsselmonde. Daarnaast zijn er ook nog twee raden, namelijk de Centrumraad en de Wijkraad voor Pernis (website Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten, 2009).





**Figuur 2.2:** Gemeente Rotterdam opgedeeld naar deelgemeenten

Bron: Gemeente Rotterdam, COS, 2009

### *De organisatie van het Rotterdamse veiligheidsbeleid*

In 2002 wint Leefbaar Rotterdam de gemeenteraadsverkiezingen. In de stad heerst op straat dan al langer onvrede over de veiligheidssituatie. De boodschap van Leefbaar sluit hier goed op aan. “In het collegeprogramma van september 2002 is de inbreng van Leefbaar Rotterdam duidelijk zichtbaar. Het college benoemt de aanpak van de veiligheidsproblematiek in de stad tot haar voornaamste prioriteit” (Tops en Van Ostaijen, 2007:22). Het college staat op dat moment onder leiding van burgemeester Opstelten, een belangrijke aanjager achter de aanpak van de veiligheidsproblematiek in Rotterdam. Hiermee wordt voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid gelijk een belangrijke partij genoemd, namelijk het college van B&W. Met name de rol van de burgemeester is hierin belangrijk, aangezien hij verantwoordelijk is voor de ordehandhaving binnen de gemeente. Wethouders spelen een bescheiden rol, maar wel een die geleidelijk steeds belangrijker wordt. Onderdelen van wethoudersportefeuilles kunnen raakvlakken hebben met openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, infrastructuur en verkeer (Korsten en Tops, 1998:395-397).

Een ander belangrijk orgaan is de Stuurgroep Veilig. Deze groep bestaat uit partijen op hoog bestuurlijk niveau, waaronder de burgemeester, de korpschef, de hoofdofficier van justitie, de directeur Veiligheid en wethouders van Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang en van Jeugd, Gezin en Onderwijs. “De Stuurgroep Veilig stuurt op realisatie van de targets, de samenhang binnen het programma, knelpunten in de uitvoering en condities voor een succesvolle aanpak” (Programmabureau Veilig, 2005:43). Op ambtelijk niveau voert de Directie Veiligheid de regie.

Het college richt zich op uitvoering boven beleid. De focus op uitvoering uit zich bijvoorbeeld in de aanstelling van stadsmariniers. Stadsmariniers werden aangesteld om in de 'slechtste' wijken (hotspots) orde op zaken te stellen. Ze moeten knelpunten in de uitvoering van het veiligheidsbeleid oplossen. De stadsmarinier opereert met een mandaat van de burgemeester en legt met name verantwoording af binnen de Stuurgroep Veilig (Tops en Van Ostaaijen, 2007:25).

#### *Conferentie in Kaatsheuvel en de Vijfjarenactieprogramma's*

Al ruim voordat Leefbaar Rotterdam aan de macht kwam werd onveiligheid in Rotterdam als belangrijk probleem ervaren. Ondanks alle inspanningen werd geconcludeerd dat het beoogde resultaat nog onvoldoende werd bereikt (website Nieuwsbank, 1 november 2001). Daarom werd in het voorjaar van 2001 in Kaatsheuvel een conferentie gehouden, waarbij door alle partners de conclusie werd getrokken dat een andere aanpak nodig was. In alle wijken dient een basisniveau van wijkveiligheid te zijn, maar in de meest onveilige wijken wordt dit niveau niet gehaald. De uitkomst van de conferentie resulteerde in het najaar van 2001 in het Vijfjarenprogramma 'Versterking veiligheid Rotterdam'. Veiligheid wordt weer een topprioriteit in Rotterdam.

In Kaatsheuvel worden verschillende afspraken gemaakt, zowel over inhoud als over het proces. Zo wordt afgesproken dat er in de komende drie jaar voor alle wijken een wijkveiligheidsaanpak moet komen. De deelgemeente krijgen hierover de verantwoordelijkheid: "De deelgemeenten voeren de regie bij het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsplannen" (Gemeente Rotterdam, 2001:35). De plannen worden daarna getoetst aan het stedelijk kader door de Stuurgroep Veilig. Een voorwaarde voor de toekenning van centraal stedelijke middelen is een vastgesteld en goedgekeurd wijkveiligheidsplan. De centrale stad, in de vorm van de Stuurgroep Veilig, blijft verantwoordelijk voor de aansturing van de stedelijke thema's drugs, geweld en jeugd en veiligheid (Gemeente Rotterdam, 2001:35). Sinds de conferentie in Kaatsheuvel wordt het Rotterdamse veiligheidsbeleid stedelijk vormgegeven in de Vijfjarenactieprogramma's. Na de eerste versie in 2001 wordt in 2006 de visie voor de periode van 2006-2010 gepresenteerd, waarin het college de veiligheidsaanpak met kracht wil voortzetten.

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. Eerstgenoemde richt zich op de aanpak van gebieden, waarbij de deelgemeenten een regierol vervullen. Binnen de gebiedsgerichte aanpak staat een aantal speerpunten centraal, bijvoorbeeld beheer en onderhoud, toezicht en interventie en veilig ondernemen. De persoonsgerichte aanpak richt zich op personen die voor een groot deel van de overlast en criminaliteit verantwoordelijk zijn. Drie doelgroepen hebben hierin prioriteit, namelijk geweldplegers; verslaafden, dak- en thuislozen en veelplegers; en overlastgevende en criminele jongeren (Programmabureau Veilig, 2005).

Met de Vijfjarenactieprogramma's Veilig scheidt Rotterdam stedelijke kaders voor hun veiligheidsbeleid. Binnen de gebiedgerichte aanpak is er veel aandacht voor wijkgericht werken. Dit komt met name tot uiting in de methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's, die onder regie van de deelgemeenten behoren te worden uitgevoerd. Veel stedelijke speerpunten komen overeen met die van de deelgemeente. Een belangrijk meetinstrument voor de stedelijke aanpak is de veiligheidsindex. In de onderstaande tabel staat voor de gemeente Rotterdam, de gehele deelgemeente Charlois en voor de afzonderlijke Charloise wijken de resultaten van de index weergegeven:

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	Situatie nu
<b>Rotterdam</b>	5,6	5,6	6,2	6,6	6,9	7,2	7,3	7,2	Veilig
<b>Charlois</b>	4,7	4,7	5,1	5,5	5,4	5,8	5,9	5,8	Bedreigd
- Tarwewijk	3,6	3,5	3,5	4,8	4,5	5,2	4,6	4,6	Probleem
- Zuidplein	2,9	2,7	3,7	4,9	4,9	4,4	4,7	5,1	Bedreigd
- Pendrecht	4,0	3,9	4,3	4,8	4,9	4,7	5,4	5,5	Bedreigd
- Oud-Charlois	5,0	5,4	5,0	5,1	4,6	5,7	6,3	5,8	Bedreigd
- Carnisse	5,0	4,4	5,6	5,9	5,8	5,8	5,7	6,2	Aandacht
- Zuidwijk	5,4	5,4	6,3	6,2	6,7	6,8	6,7	6,2	Aandacht
- Heijplaat	7,5	8,2	7,6	8,5	7,5	8,4	9,4	9,1	Veilig
- Wielewaal	8,0	7,9	8,2	9,4	8,5	9,2	10,0	9,9	Veilig

**Figuur 2.3:** Veiligheidsindex voor Rotterdam, Charlois en de Charloise wijken  
Bronnen: Gemeente Rotterdam, 2005:14; Gemeente Rotterdam, 2009:6-7.

### *Deelgemeente Charlois*

In de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog had het Rotterdamse gemeentebestuur zich ten doel gesteld burgers meer bij het bestuur van hun stad te betrekken. In mei 1947 werden hiertoe wijkraden opgericht. De wijkraden hadden tot taak om college en gemeenteraad te adviseren. Op 1 januari 1973 worden de eerste drie deelgemeenten officieel opgericht. Charlois is één van deze drie deelgemeenten (website VRD, 2009).

Organisatorisch gezien kan de deelgemeente Charlois worden opgedeeld in een politieke (of bestuurlijke) en een ambtelijke organisatie. Het Dagelijks Bestuur (DB) is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het besturen van de deelgemeente en kent in Charlois drie bestuurders. Dit orgaan kan vergeleken worden met een college van B&W. De deelraad vormt de volksvertegenwoordiging en worden rechtstreeks gekozen. De Charloise deelraad telt vijfentwintig leden. De ambtelijke organisatie wordt geleid door de deelgemeentesecretaris. Hij is eindverantwoordelijk voor de werkzaamheden op gebied van beleidsadvisering en –uitvoering. De ambtelijke organisatie kan verdeeld worden in twee sectoren, namelijk Wijkzaken en Middelen. Daarnaast stuurt de deelgemeentesecretaris een aantal afdelingen rechtstreeks aan (website deelgemeente Charlois, 2009). In bijlage 3 is het organogram van de ambtelijke organisatie opgenomen.

Charlois is een gebied met veel variatie, zowel in wijken als in bevolking. De deelgemeente beslaat een oppervlakte van circa 1000 hectare. Op dit grondgebied staan ruim 34.000 woningen. Het inwonertal telde op 1 januari 2007 precies 63.390 inwoners (Gemeente Rotterdam; COS, 2008). De deelgemeente dankt haar naam aan de vroegere gemeente Charlois. Tegenwoordig telt de deelgemeente acht wijken. Het gaat hier om vier vooroorlogse wijken: Oud-Charlois, Heijplaat, Carnisse en Tarwewijk en vier naoorlogse wijken: Zuidwijk, Zuidplein, Pendrecht en Wielewaal. Daarnaast heeft Charlois met 215 hectare het grootste park van Rotterdam: het Zuiderpark dat centraal in de deelgemeente ligt (website deelgemeente Charlois, 2009).



**Figuur 2.4:** Gebied van deelgemeente Charlois  
Bron: website Google Maps, 2009

#### *Charlois en haar wijk(veiligheids)beleid*

In het Bestuursprogramma 2006-2010 staan alle beleidsvoornemens, projecten en producten waaraan de deelgemeente de komende jaren wil gaan werken. De deelgemeente voert een integraal wijkbeleid, waar behalve veiligheid bijvoorbeeld ook fysiek en sociaal belangrijke pijlers zijn. Het beleid probeert aan te sluiten bij de leefwereld en behoeften van de bewoners (Deelgemeente Charlois, 2006:9).

Voor deelgemeente Charlois zijn enkele projecten of programma's van belang. Allereerst zijn een aantal wijken aangewezen als zogenaamde 'Vogelaarwijk'. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft ongeveer honderd wijken aangewezen waar achterstanden zijn en waar bewoners moeite hebben om hun situatie te verbeteren. In veertig van deze wijken zijn de problemen het grootst, deze wijken krijgen extra aandacht. De Charloise wijken Zuidwijk en Pendrecht behoren tot deze groep van veertig (website ministerie van VROM, 2009). Rotterdam kent ook negentien herstructureringsgebieden. In deze gebieden is sprake van een kwalitatief slechte woningvoorraad van oude wijken, die daarom aangepakt worden. Ook spelen hier vaak andere problemen op het gebied van onveiligheid, overlast en sociale ongelijkheid. Tot slot moet ook 'Pact op Zuid' genoemd worden. Pact op Zuid is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam, deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde en vier woningcorporaties. Doel van dit samenwerkingsverband is om door gezamenlijke inzet binnen tien jaar de fysieke, sociale en economische achterstanden in Rotterdam Zuid weg te werken (website Programmabureau Pact op Zuid, 2009). De onderstaande tabel laat zien welke Charloise wijken Vogelaarwijk zijn, een herstructureringsgebied zijn en/of een Pact op Zuid-wijk zijn:



	Oud-Charlois	Heijplaat	Carnisse	Tarwewijk
Vogelaarwijk	X		X	X
Herstructureringsgebied	X			X
Pact op Zuid	X	X	X	X
	Zuidwijk	Zuidplein	Pendrecht	Wielewaal
Vogelaarwijk	X	X	X	
Herstructureringsgebied	X		X	
Pact op Zuid	X	X	X	X

**Figuur 2.5:** Vogelaarwijken, herstructureringsgebieden en Pact op Zuid-wijken in Charlois  
Bron: Gemeente Rotterdam, COS, 2008:15.

Uit de tabel blijkt dat alle Charloise wijken Pact op Zuid-wijken zijn. Oud-Charlois, Tarwewijk, Zuidwijk en Pendrecht vallen in alle drie de categorieën.

Het Charloise veiligheidsbeleid heeft binnen de kaders van het gemeentelijke Vijfjarenprogramma een eigen gezicht ontwikkeld. Accenten liggen op onder andere toezicht en handhaving, verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte, de aanpak van probleemwijken, veilig ondernemen en de aanpak van drugsoverlast en veelplegers. Op basis van de aanpak zouden er, volgens de Rotterdamse veiligheidsindex, in 2010 geen probleemwijken meer mogen zijn (Deelgemeente Charlois, 2006:11).

Behalve de gemeente Rotterdam hebben ook de deelgemeenten verantwoordelijkheden bij de daadwerkelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid. Zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsactieprogramma's, de WVAP's. Daarnaast werken deelgemeenten sinds enige tijd met de iWAP: een integraal Wijkactieprogramma. De iWAP draait om alle zaken waar de deelgemeente zich mee bezig houdt, waaronder ook veiligheid (Deelgemeente Charlois, 2004). In het Vijfjarenactieprogramma Veilig is vastgelegd dat de deelgemeentelijk WVAP's de basis vormen voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Door sturing vanuit de stad wordt een stedelijk kader gevormd, maar daarin is ruimte gemaakt voor deelgemeenten om zich te kunnen richten op de specifieke problematiek die in hun gebied speelt. De WVAP's komen tot stand onder regie van de deelgemeente. Dit gebeurt in samenwerking met alle betrokken partijen, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (Deelgemeente Charlois, 2004:5). Op basis van allerlei soorten rapportages (bijvoorbeeld de veiligheidsindex die ieder half jaar de veiligheid en leefbaarheid van alle wijken in kaart brengt) wordt gestuurd op de uitvoering van afspraken. Ook kunnen dan aanvullende afspraken worden gemaakt. Hierdoor heeft het WVAP het karakter van een ontwikkeldocument.

#### *Toezichtmodellen*

In Rotterdam zijn een aantal 'hotspots' aangewezen; plekken en wijken waar de onveiligheidsproblematiek zeer ernstig is. Daarom zijn, als aanvulling op de WVAP's, in 2003 het Programmabureau Veilig en onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix gestart met het ontwikkelen van toezichtscenario's. Hierin werd afhankelijk van de veiligheidsproblematiek per wijk aangegeven waar toezicht en handhaving op gericht dienen te zijn. Sinds 2003 kan het onderdeel 'toezicht en handhaving' binnen de WVAP's vormgegeven worden aan de hand van een Toezichtmodel. Het moet gezien worden als een tijdelijke maatregel ter intensivering van toezicht en handhaving in de hotspot (Prins, 2007:16). In deelgemeente Charlois kent de hotspot 'Zuidplein' een (officieel) Toezichtmodel. Deelgemeenten hebben de regierol binnen het model (Prins, 2007:37).

## Hoofdstuk 3      Theoretisch kader

### Sturing en regie binnen een netwerk

#### 3.1 Inleiding

Om tot een wetenschappelijk gefundeerde en objectieve uitspraak te komen over de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente op het gebied van openbare orde en veiligheid is een theoretische focus zeer belangrijk. Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens het begrip ‘sturing’, netwerktheorie, New Public Management, street-level bureaucracy en regie afzonderlijk besproken. Vervolgens wordt er een brug geslagen tussen theorie en praktijk: centrale elementen uit de genoemde theorieën die in hoofdstuk zes gebruikt zullen worden bij de analyse worden individueel en in samenhang besproken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zullen de gekozen elementen worden geoperationaliseerd.

#### 3.2 Wat is sturing?

Sturing is een belangrijk begrip in discussies over veiligheid en onveiligheid. Een belangrijke vraag is wat sturing precies inhoudt. Huberts en Van den Heuvel (2004:488) definiëren “sturen als doelgericht beïnvloeden. Sturing houdt in dat een actor iets onderneemt om in de lijn van de eigen of de organisationele doelen en belangen bij één of meer andere actoren veranderingen te bewerkstelligen”. Bij sturing kunnen verschillende elementen onderscheiden worden. Allereerst is er sprake van een sturingssubject, de persoon of organisatie die stuurt. Ook kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe sturing. Ten tweede is er sprake van een sturingsobject, diegene of datgene wat beïnvloed wordt. Vaak is er sprake van een netwerk van actoren die sturen. Een ander element is het doel van de sturing, oftewel welke effecten beoogd worden. Hoofdvormen in het doel van sturing die kunnen worden onderscheiden zijn strategisch (gericht op hoofdlijnen van beleid), organisatorisch (gericht op organisatie, personeel en financiën) of operationeel (gericht op de inzet van mensen en middelen). Een volgend element zijn de sturingsmiddelen waarmee het doel bewerkstelligd moet worden. Er worden verschillende sturingsmiddelen of –instrumenten onderscheiden, namelijk bevoegdheden (positie), deskundigheid en informatie, persoonlijkheid en persoonlijke vaardigheden, omvang (geld, medewerkers en burgers) en contacten en relaties. Naast de verschillende sturingsmiddelen kunnen ook vier sturingsstijlen onderscheiden worden. Hiërarchische sturing is gebaseerd op voorschriften en regels, aangevuld met onder andere toezicht en sancties. Individualistische sturing is gericht op (financiële) prikkels en stimulansen. Bij egalitaire sturing staan afstemming, consensusvorming, participatie van onderaf en vertrouwen centraal. Fatalistische sturing tot slot legt de nadruk op onvoorspelbaarheid, waardoor doelgericht handelen weinig zinvol zou zijn. Er zou eerder achteraf gestuurd worden. Tot slot kunnen ook sturingseffecten onderscheiden worden, oftewel de daadwerkelijke gevolgen van de sturing. In het verleden werd vanuit een klassieke benadering van sturing zonder meer uitgegaan dat het juiste effect bereikt werd. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat het in werkelijkheid niet zo makkelijk ligt, zeker in organisaties waar uitvoeringsmedewerkers een bepaalde mate van vrijheid hebben. De procesbenadering (of netwerkbenadering) gaat daarom uit van een beleidsnetwerk (Huberts en Van den Heuvel, 2004).

#### *De klassieke benadering en de procesbenadering*

In de klassieke benadering van sturing gaat men ervan uit dat er maar één beleidsactor is die streeft naar bepaalde beleidsdoelen met bepaalde instrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde. Het beleidsproces wordt door van bovenaf gekozen doelen gestuurd en de overheid is hier de

centraal sturende actor. In deze top-downbenadering wordt door middel van beleidsvoorbereiding het verdere verloop bepaald. Er wordt vanuit gegaan dat vooraf al duidelijk bekend is welke middelen zullen worden ingezet, hoeveel van alles nodig is en dat iedereen ook weet wat zijn taak is. In dit model staat instrumenteel handelen centraal, want als de juiste instrumenten gekozen worden zullen processen ook op de juiste manier beïnvloed worden. Het klassieke model gaat er dus ook vanuit dat maatschappelijke processen min of meer volledig te sturen zijn (Huberts en Van den Heuvel, 2004).

In de procesbenadering (of netwerkbenadering) van sturing wordt niet uitgegaan van één beleidsactor, maar eerder van een beleidsnetwerk. Bij problemen zijn tegenwoordig steeds meer actoren betrokken, in de vorm van allerlei maatschappelijke organisaties, burgers, uitvoerende instanties en belangengroepen. Hierdoor is de overheid niet meer de enige sturende actor. Maar de andere partijen hebben vaak andere belangen of doelen, waardoor afstemming nodig is, zowel over doelen als over middelen en instrumenten. Als het gaat om sturing is er meer nodig dan simpelweg instrumenten inzetten. Naast sturen moet er ook bijgestuurd worden. In de procesbenadering van sturing staat strategisch handelen voorop. Beleid is het resultaat van interactie, niet van een ‘systematisch stappenplan’, zoals in de klassieke benadering. Belangrijk is te realiseren dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van een (gezamenlijk) doel. Hierdoor is beleid met name het resultaat van ingezette strategieën van de betrokken actoren (Huberts en Van den Heuvel, 2004:491-492).

De volgende tabel geeft de klassieke benadering en de proces- of netwerkbenadering nogmaals schematisch weer:

	<b>‘Klassieke’ visie</b>	<b>Netwerkvisie</b>
Visie op het beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsprocessen lopen langs min of meer geordende stappen</li> <li>- processen worden gekenmerkt door duidelijke autoriteitsverhoudingen</li> <li>- problemen als basis voor beleidsprocessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen (wederzijds afhankelijke) actoren</li> <li>- autoriteit verdeeld over verschillende actoren</li> <li>- problemen en oplossingen worden (mede) ontwikkeld tijdens het spel</li> </ul>
Rol van de manager	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘system controller’</li> <li>- top down</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mediator/procesmanager</li> <li>- vormen en veranderen van condities voor succesvolle interactie tussen actoren</li> </ul>
Activiteiten van de manager	<ul style="list-style-type: none"> <li>- planning</li> <li>- organiseren</li> <li>- leiding geven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zoeken van overeenstemming tussen actoren</li> <li>- creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren</li> </ul>

**Figuur 3.1:** Klassieke visie en netwerkvisie op sturing

Bron: Klijn, 1996:75.

Uit deze paragraaf is gebleken dat sturen een activiteit is die je niet als één persoon of organisatie uitvoert. Rond een bepaald beleidsonderwerp zijn verschillende partijen betrokken als sturingssubject en –object waarbij allerlei afhankelijkheden tussen partijen ontstaan. In de volgende paragraaf, waarin dieper in wordt gegaan op netwerktheorie, zullen deze relaties theoretisch verder worden besproken.

### 3.3 Netwerktheorie

Bij de voorbereiding en uitvoering van beleid worden steeds meer partijen betrokken. Dit komt bijvoorbeeld omdat in de jaren negentig bestuurders tot (meer) interactief bestuur neigen, en beleid in coproductie met verschillende partijen wordt vormgegeven. “Coproductie is een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren” (Tops en Wetering, 1998:520). Naast de vorming van beleid zijn er bij de uitvoering van beleid ook steeds meer partijen betrokken, waardoor er beleidsnetwerken ontstaan.

#### *Definitie van het begrip ‘netwerk’*

Netwerken worden door Klijn (1996:51) gedefinieerd als “min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen”. Met ‘spelen’ worden continuerende, opeenvolgende series van acties tussen verschillende actoren bedoeld, welke worden gestuurd door formele en informele regels. Spelen ontstaan rond zaken of besluiten waar actoren een belang bij hebben (Klijn, Koppenjan en Termeer, 1994:5). Netwerken worden gekenmerkt door actoren en regels.

Een beleidsnetwerk wordt allereerst gekenmerkt door de actoren die onderdeel uitmaken van het netwerk en hun onderlinge relaties. In een netwerk kan naast de (gemeentelijke of deelgemeentelijke) overheid een aantal andere partijen onderscheiden worden. In de eerste plaats kan er bijvoorbeeld sprake zijn van ‘professionals’ vanuit verschillende instellingen. Voorbeelden zijn personen bij de politie, het openbaar ministerie of externe adviseurs. Naast professionals zijn ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties vaak partij, het ‘geïstitutionaliseerde middenveld’. Voorbeelden hiervan zijn winkeliersverenigingen en vakbonden. Een laatste belangrijke groep zijn burgers en organisaties. Individuele burgers en bedrijven stappen voor zichzelf in een netwerk. Er is meer sprake van een ‘actiegroep’ dan van een institutie (Tops en Wetering, 1998). Een belangrijk kenmerk van de relaties tussen al deze partijen is afhankelijkheid. Zij zijn wederzijds afhankelijk: zonder samenwerking met de anderen komt het beleidsproces niet tot een goed einde. Door de reeksen van ‘spelen’ welke plaats vinden in het netwerk ontstaat een zekere balans in middelen, zoals macht, kennis en geld (Klijn et al., 1994:6).

Een netwerk wordt ook gekenmerkt door de heersende regels. Regels zijn generaliseerbare procedures die in spelen gebruikt worden. Al deze procedures geven richting aan een netwerk en de afzonderlijke spelen hierin, maar bepalen niet. De regels reguleren het gedrag van de actoren in het netwerk, bijvoorbeeld wat acceptabel is en wat niet, en welke actor aan welk spel mag deelnemen. Ook zijn de regels niet statisch; ze veranderen voortdurend, ook tijdens een spel (Klijn et al., 1994:6-7).

#### *Sturing in netwerken*

Binnen de netwerkbenadering kunnen twee vormen van sturing onderscheiden worden. Deze twee vormen, *game management* en *network structuring*, verschillen enerzijds maar hangen anderzijds ook sterk met elkaar samen.

*Game management* gaat over “the influencing of interaction processes between actors, which involves anticipating the limitations and opportunities which occur within the network” (Klijn et al., 1994:9). De karakteristieken van het netwerk worden hierbij als gegeven beschouwd. Het doel is dat de huidige actoren, middelen en percepties in het netwerk geïntegreerd moeten



worden. Door strategisch in te spelen op obstakels en kansen in het netwerk probeert men om condities voor gezamenlijke actie of het creëren van gemeenschappelijke producten te bevorderen. Activiteiten op het gebied van actoren, middelen, regels en percepties kunnen onderscheiden worden. Voor *game management* zijn de volgende activiteiten van belang:

- Selectieve activering: actoren kunnen in het netwerk opgenomen of uitgesloten worden. Daarom moeten mogelijke relaties tussen actoren geactiveerd of geblokkeerd worden.
- Mobilisatie van middelen: er is sprake van een bepaalde verdeling van middelen in het netwerk. Het is belangrijk om het belang van middelen in te schatten. Bepaalde bronnen zullen gemobiliseerd moeten worden.
- Bestaande regels: op bestaande regels moet strategisch geanticipeerd worden.
- Percepties van actoren: er is vaak sprake van verschil in percepties tussen actoren. Om een bepaald doel te bereiken zullen deze percepties geharmoniseerd moeten worden.

Sturing komt hiermee tot uiting in het vormen van coalities met actoren, het maken van afspraken en het coördineren van het proces.

*Network structuring* is “aimed at changing the network with the purpose to improve the conditions under which interaction processes come about” (Klijn et al., 1994:14). De karakteristieken van het netwerk worden hier niet als gegeven beschouwd; *network structuring* draait juist om activiteiten die gericht zijn op het brengen van permanente verandering in het netwerk. Voor *network structuring* zijn de volgende activiteiten van belang:

- Actoren: veranderingen aanbrengen in de relaties tussen de actoren.
- Distributie van middelen: er kunnen veranderingen aangebracht worden in de verdeling van middelen tussen actoren, waardoor ook relaties tussen actoren kunnen veranderen.
- Interactieregels: het veranderen van de interactieregels tussen actoren.
- Percepties: *network structuring* kan de bestaande normen, waarden en percepties veranderen van de actoren uit het netwerk, bijvoorbeeld door middel van een internaliseringproces.

In tegenstelling tot *game management* wordt bij deze vorm van netwerksturing echt geprobeerd om veranderingen in het netwerk aan te brengen. De samenstelling van actoren, de relaties tussen deze actoren en de kenmerken van het netwerk worden hierdoor beïnvloed.

De hierboven genoemde activiteiten worden in de volgende tabel weergegeven:

	<b>Actoren</b>	<b>Middelen</b>	<b>Regels</b>	<b>Percepties</b>
Game management	Selectieve activering	Middelen mobiliseren	Anticiperen op regels	Harmoniseren van percepties
Network structuring	Relaties tussen actoren veranderen	De distributie van middelen veranderen	Het veranderen van regels	Veranderen van normen, waarden en percepties

**Figuur 3.2:** Verschillen tussen *game management* en *network structuring*

Bron: Klijn et al., 1994:10.

#### *Traditionele bureaucratie versus Netwerkteorie*

Netwerkteorie kan gezien worden als een reactie op de ‘traditionele bureaucratie’ van bijvoorbeeld Weber. Karakteristieken van deze ‘traditionele bureaucratie’ zijn onder andere dat er een gedefinieerde hiërarchie tussen functies bestaat, dat specialisatie en expertise dienen als basis voor het handelen en dat management gevoerd wordt op basis van een set regels (Pollitt en Bouckaert, 2004). De traditionele bureaucratie kan gezien worden als een soort ‘gesloten

systeem' terwijl er bij een netwerk juist sprake is van een 'open systeem'. "Op organisatorisch niveau moeten bedrijven en instellingen zich steeds meer openstellen voor hun omgeving om overeind te blijven in de concurrentie of de maatschappelijke dienstverlening. Interne structuren van organisaties worden opgebroken en aangevuld met externe structuren voor communicatie" (Van Dijk, 2001:2). Door een combinatie te gebruiken van interne en externe netwerken kunnen organisaties zich beter aanpassen aan een snel veranderende en complexe omgeving. Er wordt gebruik gemaakt van een combinatie van centralisatie en decentralisatie, waardoor ze flexibeler kunnen opereren en complexiteit en risico op een andere manier kunnen reduceren dan de traditionele bureaucratie.

### **3.4 New Public Management**

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat bij beleidsvorming en –uitvoering steeds meer partijen betrokken zijn, waardoor netwerken ontstaan. Tussen actoren ontstaan op verschillende gebieden afhankelijkheden. Juist omdat er steeds meer partijen betrokken zijn worden elementen als verantwoordelijkheid, resultaten, het maken van goede afspraken en duidelijkheid over onderlinge verhoudingen belangrijker. Inzichten uit New Public Managementtheorie kunnen aan deze vraagstukken bijdragen.

#### *Traditionele bureaucratie versus NPM*

NPM wordt net als Netwerktheorie vaak tegenover de 'traditionele bureaucratie' van onder andere Weber geplaatst. Tegen deze bureaucratie en publieke instanties ontstond een toenemende aversie. In de Verenigde Staten werd dit bijvoorbeeld veroorzaakt door het spoils systeem. Daarnaast was door de oliecrisis de economie in een recessie beland, waardoor overheidstekorten opliepen. Bezuinigingen waren nodig; er moest meer gedaan worden met minder geld. Dit vroeg om een efficiencyverbetering. Door onder andere deze oorzaken kwam na verloop van tijd een alternatief model voor de traditionele bureaucratie op: NPM. Een (gematigde) variant van dit model, waarin onder andere resultaatgericht werken centraal staat, werd voor het eerst goed uitwerkt door Osborne en Gaebler in hun boek 'Reinventing Government' (1992). Hierin bekritisieren zij de traditionele bureaucratie, die volgens hen niet meer past bij de ontwikkelingen van de post-industriële samenleving: "Hierarchical, centralised bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly changing, information-rich, knowledge-intensive society and economy of the 1990s" (Osborne en Gaebler, 1992:12). De overheidsbureaucratie zou resultaatgericht moeten werken en zou minder vast moeten houden aan regels en procedures. Eén van hun stellingen is dat ambtenaren teveel 'roeien' en te weinig 'sturen'. Er wordt te weinig richting gegeven; leiderschap ontbreekt (het 'sturen'). Daarnaast zou de overheid relaties aan moeten gaan met partners die beter zijn toegerust voor de dienstverlening (het 'roeien'). De overheid zou zich meer moeten gaan richten op haar regiefunctie.

#### *Definitie van NPM*

Behn (2001:26) definieert New Public Management als "the entire collection of tactics and strategies that seek to enhance the performance of the public sector – to improve the ability of government agencies and their nonprofit and for-profit collaborators to produce results". Als managers aan de top van de organisatie het gedrag van hun werknemers teveel controleren kunnen zij, die het dichtst bij het verstrekken van diensten staan, niet snel genoeg reageren. Daarom is NPM voor een gedecentraliseerde administratie, voor delegatie van discretie, voor het contracteren voor goederen en diensten, en voor het gebruik van marktmechanismen zoals concurrentie en klantgerichtheid om prestaties te verbeteren. Het meten van resultaten neemt de plaats in van strikte controle door middel van regels.

Hood (1991:4-5) gebruikt zeven hoofdpunten om NPM te beschrijven:

1. Een verschuiving naar disaggregatie van eenheden in de publieke sector. Grote eenheden moeten opgebroken naar kleinere, zodat *korte lijnen* mogelijk zijn.
2. Meer *contractgebaseerde concurrentie*, waarbij ook interne markten worden gecreëerd. Concurrentie wordt gebruikt als een weg naar lagere kosten en betere standaarden.
3. Meer gebruik maken van managementstijlen uit de *private sector*, zoals klantgericht werken.
4. Meer discipline en *spaarzaamheid* in het gebruik van middelen, waardoor bijvoorbeeld kosten verminderd kunnen worden.
5. Meer nadruk op zichtbaar, actief professioneel management in de publieke sector. Managers moeten de *vrijheid* krijgen om te managen, aangezien zij ook *verantwoordelijkheid* moeten afleggen.
6. Meer gebruik maken van expliciet geformuleerde meetbare standaarden en het *meten van resultaten*.
7. Een grotere nadruk op *outputcontrole en outcomes*, minder op input. Middelen worden verdeeld naar het behaalde resultaat.

#### *Outputs en outcomes*

Een van de genoemde hoofdpunten is resultaatgericht werken. Hiervoor is het van belang dat resultaten meetbaar zijn. De begrippen 'outputs' en 'outcomes' zijn hierbij belangrijk. Met 'outputs' worden prestaties of resultaten bedoeld, bijvoorbeeld de activiteiten van uitvoerende overheidsdiensten. Met 'outcomes' worden de gevolgen van die prestaties bedoeld, bijvoorbeeld de effecten die activiteiten van uitvoerende overheidsdiensten teweeg hebben gebracht. Dit kunnen ook onbedoelde gevolgen zijn (Pollitt en Bouckaert, 2004:113-118). Voor de NPM-hervormingen werd vaak gestuurd op basis van input, oftewel de middelen. Na de hervormingen werden outputsturing en outcomesturing steeds belangrijker. Als het gestuurd wordt op output bepaalt het bestuur van een organisatie wat en hoeveel er 'geproduceerd' moet worden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van prestatieafspraken of contracten (Bordewijk en Klaassen, 2001:4).

#### **3.4.1 Frontlijnsturing**

Frontlijnsturing is een bepaalde vorm van sturing en beleidsuitvoering welke deels aansluit op NPM. Begrippen uit NPM als klantgerichtheid een bepaalde mate van vrijheid die werknemers vanuit de 'top' moeten krijgen kunnen terug gezien worden in frontlijnsturing. Deze paragraaf gaat dieper in op deze vorm van sturen.

#### *Het uitvoeren van beleid*

Uitvoering wordt binnen de overheid steeds belangrijker gevonden. "Meer dan voorheen schenken steden en departementen aandacht aan vraagstukken die met beleidsuitvoering en organiserend vermogen samenhangen" (Hartman en Tops, 2005:14). Verschillende partijen rapporteren dat er tekortkomingen in de kwaliteit van beleidsuitvoering bestaan. De Algemene Rekenkamer (2003) schrijft in een rapport dat ministeries gebrekkige informatie hebben in welke mate ze het beleid afdekken met de uitvoering. De wel aanwezige informatie geeft vaak aan dat er aan de kwaliteit van de uitvoering vaak wat schort.

De aandacht voor de kwaliteit van uitvoeringsprocessen neemt toe. Op het eerste gezicht lijkt het niet moeilijk om meer aandacht te schenken aan uitvoering. Beleid valt onder te verdelen in fasen (de beleidscyclus): beleid begint met agendavorming, vervolgens beleidsvoorbereiding, daarna beleidsbepaling, hierna beleidsuitvoering en tot slot beleidsevaluatie (Woerdman,

2004:52). Meer aandacht voor uitvoeringsprocessen zou in dit model te realiseren zijn door meer middelen te verschuiven naar de uitvoeringsfase. In de praktijk blijkt toch dat het moeilijk is om de kwaliteit van uitvoeringsprocessen te verbeteren. Uitvoering is minder mechanisch dan dat dit model doet denken; uitvoering is een kwestie van voortdurend inspelen op concrete situaties. Beleid wordt pas echt gevormd in de praktijk. Daarbij gaat het bij uitvoering vaak om het gedrag van mensen, maar mensen zijn reflexief: ze reageren op het beleid (Hartman en Tops, 2005).

### *Het begrip 'frontlijn'*

Uitvoeringsprocessen hebben een geheel eigen dynamiek: er moet steeds ingespeeld worden op de voorliggende situaties. "Dat geldt in sterke mate voor de situaties die we hier omschrijven als de 'frontlijn' van de grote stad: daar waar de complexe en veelkoppige problematiek van de moderne stad aan de oppervlakte komt en een bijna voortdurende strijd geleverd wordt om de kwaliteit van het stedelijke leven" (Hartman en Tops, 2005:13).

Frontlijnorganisaties (of onderdelen hiervan) staan in direct contact met het publiek. Hun acties zijn vaak *niet* routinematig van aard en brengen een zekere spanning met zich mee. Een frontlijnteam is een organisatorisch verband die door middel van concrete acties probeert in te staan voor de operationele kwaliteit van stadsbestuur. 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 en Tops, 2005:20).

### *Beleids- en frontlijnsturing*

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen beleidssturing en frontlijnsturing. Beleidssturing gaat uit van een 'ontwerplogica'. De basis ligt in politieke en beleidsmatige doelstellingen en de daarbij behorende instrumenten. Sturing, controle en verantwoordingen zijn hierbij kernwoorden. Uitvoeringsprocessen worden vanuit het beleid bekeken: uitvoering is slechts één van de fasen van de beleidscyclus en wordt gezien als een hiërarchisch ondergeschikte fase aan beleidsvoorbereiding.

Frontlijnsturing gaat uit van een 'actiologica', gericht op effectieve interventies. Allereerst wordt er uitgegaan van het feitelijke werk op de publieke werkvloer. Er wordt gedacht, gehandeld en gestuurd vanuit het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur. Vervolgens staat de operationele kwaliteit van het bestuur centraal. Concrete acties moeten worden uitgevoerd op momenten dat het er ook daadwerkelijk toe doet. Uitvoering is in zulk soort gevallen een proces van directie coproductie tussen de desbetreffende burgers en de frontlijnmedewerkers.

Met beleids- en frontlijnsturing zijn twee mogelijke benaderingen ten aanzien van uitvoeringsprocessen onderscheiden. Het is niet zo dat er op voorhand één 'beter' is; beide hebben hun eigen kwaliteiten en beide zijn nodig. "Frontlijnsturing is nodig om het vermogen tot precieze actie en situationele intelligentie te ontwikkelen. Beleidssturing is onmisbaar om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken" (Hartman en Tops, 2005:21-22). Beide benaderingen zijn dus complementair, maar toch niet makkelijk te verenigen. Tussen de gebieden van beleidssturing (democratische sturing en verantwoording) en frontlijnsturing (concrete actie) bevinden zich allerlei standaardprocedures en belangen die een gemakkelijk samengaan hinderen. Er is zowel sprake van een botsing tussen principes als een botsing tussen 'soort' mensen.

### *Sturen in de frontlijn*

Belangrijk is de vraag hoe frontlijnactiviteiten gestuurd kunnen worden. Hartman en Tops (2005:68) onderscheiden drie sturingsmechanismen: regels, prestaties en personen. Via 'regels' wordt geprobeerd uitvoering te sturen door middel van een omschrijving van gewenst gedrag. Dit past bij een klassieke benadering van beleidsuitvoering. "In theorie weten de uitvoerende ambtenaren precies waar zij zich aan te houden hebben; in praktijk is er altijd wel enige ruimte voor initiatief en interpretatie" (Hartman en Tops, 2005:70). Precieze regeltoepassing blijkt in praktijk erg lastig. Bij het centraal stellen van 'prestaties' worden afspraken gemaakt over de gewenste resultaten. Deze manier van denken kwam in de jaren tachtig op onder invloed van New Public Management. Kenmerkend is dat er wel afspraken worden gemaakt over wat (hoeveelheid, kwaliteit) geleverd moet worden, maar over de manier waarop dit dient te gebeuren veel minder. Hierdoor hebben uitvoerders relatief gezien een grote mate van vrijheid. Toch blijkt de manier waarop iets uitgevoerd wordt ook vaak politiek relevant. Een ander probleem is dat niet alle prestaties meetbaar zijn. Bij het centraal stellen van 'personen' wordt uitgegaan van de inzet en kwaliteit van betrokken personen. Zij vormen de weg waarlangs de kwaliteit van uitvoering verbeterd kan worden. "Die personen zijn geen toepassers van regels of uitvoerders van prestaties, maar eigenstandige dragers van professionaliteit" (Hartman en Tops, 2005:73). Toch blijkt het vaak moeilijk in een bureaucratie zulke functies te ontwikkelen, aangezien een bureaucratie nu eenmaal gebaseerd is op hiërarchie. De belangrijkste verschillen tussen de drie sturingsmechanismen worden hieronder samengevat:

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

**Figuur 3.3:** De sturingsmechanismen regels, prestaties en personen

Bron: Hartman en Tops, 2005:75.

### **3.5 Street-Level Bureaucracy**

#### *Implementatietheorie*

In paragraaf 3.4.1 werd verwezen naar de 'beleidscyclus'. Na agendavorming, beleidsvoorbereiding en –bepaling kan het beleid geïmplementeerd worden. Vaak wordt het beleid tijdens deze implementatieperiode nog aangepast en verder uitgewerkt. De theorie van Michael Lipsky over 'street-level bureaucrats' heeft een belangrijke invloed gehad op de

bestudering van beleidsimplementatie en de vorming van theorie hierover. Hij wordt ook wel gezien als de grondlegger van het 'bottom-up' perspectief (Hill en Hupe, 2002:6-7, 51).

### *Begripsdefinitie*

Veel mensen komen in hun leven maar weinig met 'de overheid' in aanraking. Als dit al gebeurt is het vaak niet met parlementsleden of met leden van het kabinet. Zij komen eerder in contact met de leraren van hun kinderen of met de politieman op de hoek. In zijn boek 'Street-Level Bureaucracy' beschrijft Lipsky (1980) de rol die deze 'street-level bureaucrats' spelen. Hij beschrijft street-level bureaucrats als "public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work" (1980:3). Instanties voor publieke diensten die gezien hun arbeidskracht veel street-level bureaucrats in dienst hebben heten 'street-level bureaucracies'. Dit zijn bijvoorbeeld scholen, de politie en instanties van sociale zekerheid. De structuur van street-level bureaucracies confronteert burgers met handelingsdilemma's: als zij bijvoorbeeld een verblijfplaats hebben gekozen zitten ze ook automatisch vast aan bepaalde publieke diensten. Ze zullen dan de politie, rechtbank en scholen in hun gemeenschap moeten aanvaarden. Ondanks dat er geen sprake is van een symmetrische relatie, zijn de partijen wel in bepaalde mate afhankelijk van elkaar (Hill en Hupe, 2002:161).

### *De rol van street-level bureaucrats*

Beleid wordt over het algemeen geformuleerd in de top van een organisatie. Hier ligt dan ook de beslissingsbevoegdheid. Lipsky vindt daarentegen dat beleid eigenlijk gevormd wordt in de dagelijkse routines van de street-level bureaucrats: "I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out" (Lipsky, 1980:xii). Zij maken beleid op twee gerelateerde manieren. Ze hebben een grote discretionaire ruimte bij het nemen van beslissingen over burgers die van hun diensten gebruik maken. Daarnaast zorgen alle individuele acties voor het collectieve gedrag dat van de instantie uitgaat.

In tegenstelling tot werknemers in de meeste organisaties die op laag niveau werken hebben street-level bureaucrats een grote mate van discretionaire ruimte bij de bepaling van de aard, hoeveelheid en kwaliteit van hulp en sancties die hun organisaties geven. Zo kunnen agenten zelf bepalen wie ze oppakken en wiens gedrag ze 'niet zien'. Dit betekent niet dat street-level bureaucrats geen regels en richtlijnen vanuit de top kennen, of dat hun beroepsgroep geen normen en waarden kent. Wel kennen zij een bepaalde mate van vrijheid in de uitvoering van hun werk; zij zijn professionals op hun gebied. Bepaalde karakteristieken van het werk van street-level bureaucrats maakt het moeilijk, dan wel onmogelijk, om de discretionaire ruimte te reduceren. Een eerste reden hiervoor is dat zij in situaties werken die te gecompliceerd zijn om te reduceren naar een bepaald format. Zo kunnen leraren wel gedetailleerd te horen krijgen wat ze kinderen moeten leren, maar die kinderen zijn uniek en hebben verschillende leerbehoeften. Bij vorming van beleid aan de top wordt vaak geen rekening gehouden met de complexe omstandigheden waarin zij werken (Hill en Hupe, 2002:161-162). Ook moeten street-level bureaucrats in hun werk rekening kunnen houden met de menselijke 'dimensie' van situaties. Zo kunnen rechters binnen een bepaalde strafmaat variëren naar de omstandigheden van de overtreding. Vaak is het moeilijk om een juiste balans te vinden tussen compassie en flexibiliteit enerzijds en onpartijdigheid en regeltoepassing anderzijds. Dit maakt de taak van street-level bureaucrats complex en een bepaalde mate van discretionaire ruimte blijft nodig (Lipsky, 1980; vertaald RdG).



Behalve discretionaire ruimte hebben street-level bureaucrats ook een relatieve autonomie (zelfstandigheid) ten opzichte van hun meerderen in de organisatie. Vaak zullen zij proberen de doelen van de organisatie na te leven, maar als zij andere ideeën of belangen hebben kan er een mate van niet-naleven ontstaan. Zij kunnen andere werkprioriteiten hebben dan hun managers, of hun werk op een andere manier willen inrichten. "Street-level bureaucrats have a role interest in securing the requirements of completing the job. Managers, on the other hand, are properly result-oriented" (Lipsky, 1980:19).

#### *Werkcondities*

Het werk van street-level bureaucrats kent naast een hoge mate van discretionaire ruimte en regelmatig contact met burgers ook de volgende omstandigheden:

- Middelen (onder andere tijd, informatie, geld) zijn chronisch onvoldoende voor de taken die ze geacht worden uit te voeren;
- De vraag naar diensten is vaak hoger dan aan het aanbod ervan;
- Doelen van organisaties waarin zij werken zijn vaak ambigu, vaag of tegenstrijdig;
- Het is vaak moeilijk dan wel onmogelijk om resultaten echt te meten;
- Er is vaak sprake van 'onvrijwillige' klanten.

(Lipsky, 1980:27-28; vertaald RdG).

Deze omstandigheden leiden tot dilemma's in de uitvoering van het werk. Volgens Lipsky leiden de dilemma's ertoe dat street-level bureaucrats zich een zeker autonomie aanmeten en eigen routines en regels ontwerpen om hun complexe werkomstandigheden zo veel mogelijk beheersbaar te maken en onzekerheid over de te nemen beslissing terug te brengen. Zelf vinden ze vaak dat ze hun werk het best mogelijk doen onder de moeilijke omstandigheden. Lipsky behandelt volgens Hill en Hupe (2002:52) hiermee een van de paradoxen van street-level werk. De werknemers zien zichzelf als gevangen in het bureaucratistische systeem. Maar in werkelijkheid hebben ze best veel discretionaire vrijheid en autonomie.

#### *Street-level bureaucrats versus frontlijnmedewerkers*

Tussen de theorieën over street-level bureaucrats en sturing in de frontlijn kunnen enkele belangrijke overeenkomsten en verschillen onderscheiden worden. Een belangrijke overeenkomst is dat in beide gevallen medewerkers direct contact hebben met burgers. Zij werken allen op 'de publieke werkvloer'. Een tweede belangrijke overeenkomst is dat in beide gevallen medewerkers een relatief grote mate van discretionaire ruimte hebben en autonomie bij de uitvoering van hun werk. Een volgende overeenkomst is dat er bij beide groepen vaak sprake is van spanning in de werkzaamheden. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat beide groepen vaak te maken hebben met 'onvrijwillige klanten'. Toch zijn er ook belangrijke verschillen te ontdekken. Zo is het werk van street-level bureaucrats, afhankelijk van de situatie, over het algemeen routinematiger van aard dan dat van frontlijnmedewerkers. Op basis van de driedeling die in de vorige paragraaf werd gemaakt (regels, prestaties, personen) kan gezegd worden dat er bij street-level bureaucrats voornamelijk sturing plaatsvindt door regels. Bij frontlijnmedewerkers zal de nadruk liggen op sturing door middel van personen, al is een mix van de drie sturingsvormen aanwezig.

### **3.6 Regie**

Op verschillende beleidsterreinen zetten overheden zich gezamenlijk in en is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheden. Hierin bestaat een belangrijke relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Eerstgenoemde bepaalt vaak de beleidskaders voor laatstgenoemde. Hier kan een relatie worden gelegd met New Public Managementtheorie, waarin 'outputsturing' belangrijk

is. Daarnaast vraagt de rijksoverheid van gemeenten en maatschappelijke organisaties om samen te komen tot integraal beleid op lokaal niveau. De gemeente vervult hierbij vaak een regierol; een aan de toneelwereld ontleend begrip welke binnen het openbaar bestuur een gangbare metafoor is geworden. De afgelopen jaren wordt de conclusie steeds vaker getrokken dat gemeenten zich binnen het lokale publieke domein anders dienen te gedragen. Enerzijds is het publieke domein verkleind: steeds vaker krijgen gemeenten met andere partijen te maken. Anderzijds is de verantwoordelijkheid van lokaal bestuur ook toegenomen: op steeds meer beleidsterreinen liggen verantwoordelijkheden voor gemeenten. Hierdoor zijn zij minder dan vroeger in staat de samenleving rechtstreeks te sturen en zijn zij meer afhankelijkheden met andere partijen in de samenleving (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999).

### *Definitie*

Het begrip 'regie' kan volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (1999:30) zowel in brede zin als in de smalle zin van het woord gebruikt worden. "Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid". Hierbij liggen bevoegdheden en taken op een bepaald terrein duidelijk in handen van de lokale overheid. Er is hierbij sprake van materiële sturing waarbij zij draagvlak probeert te creëren in de samenleving voor de eigen beleidsvisie. "Bij het enge regiebegrip is het nodig onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid" (1999:30). Het is namelijk zo dat ook op terreinen waar de lokale overheid geen formele bevoegdheden heeft zij vaak toch gezien wordt als de 'algemeen verantwoordelijke' voor het lokale belang. (Deel)gemeentelijke regie vindt dan plaats op terreinen waar zij geen formele bevoegdheden hebben. Zij moeten dan proberen partijen in de samenleving tot oplossingen voor maatschappelijke problemen te brengen.

Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004) concluderen in een onderzoek naar de gemeentelijke regiefunctie dat het begrip 'regie' tal van definities kent, maar dat een algemene noemer en beschrijving ontbreekt. Naar hun idee is de algemene noemer van regie dat het hierbij gaat om een bijzondere vorm van *sturing*, waarmee zij doelgerichte invloedsuitoefening bedoelen. 'Regie' wordt als volgt gedefinieerd: "Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat" (Pröpper et al., 2004:13).

### *Typen regie*

Pröpper et al. (2004) onderscheiden een aantal typen regie. Hiervoor onderscheiden zij twee invalshoeken:

- Doorzettingsmacht: hieronder verstaan zij het vermogen van een actor om voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdige medewerking van andere partijen af te dwingen;
- Eigen beleidskader: hier wordt de vraag gesteld of de actor een eigen beleidskader volgt of dat van een ander.

In de definitie van doorzettingsmacht staat 'invloed' centraal. "Macht is de mogelijkheid het gedrag van anderen te veranderen. Invloed is het gebruiken van die mogelijkheid" (Woerdman, 2004:232). In 'doorzettingsmacht' bestaan verschillende gradaties. Als er sprake is van grote doorzettingsmacht kan een actor alle betrokken partijen zijn wil opleggen. Als een actor partijen alleen op basis van concessies of ruil zover krijgt iets te doen wat ze zelf niet zouden doen is er sprake van beperkte doorzettingsmacht. Ook kan doorzettingsmacht geheel afwezig zijn. Toch betekent dit niet dat een actor geen invloedsbasis heeft. Ook op basis van visie of argumenten kunnen partijen meegekregen worden.



Door de invalshoeken ‘wel/geen doorzettingsmacht’ en ‘wel/geen eigen beleidskader volgen’ te combineren kunnen vier typen van regie voor (deel)gemeenten onderscheiden worden:

		Eigen ‘script’ of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

**Figuur 3.4:** Vier typen van regie

Bron: Pröpper et al., 2004:15.

Bij variant I, de *beheersingsgerichte* regisseur, put de regisseur kracht uit zowel doorzettingsmacht als uit de mogelijkheid een eigen beleidskader te kunnen schrijven. Op basis van diverse machtsbronnen kan hij andere partijen dwingen naar zijn eigen ‘script’ te spelen. In deze variant is voor de regisseur sprake van maximale beleidsvrijheid en de mogelijkheid om het kader naar de lokale situatie aan te passen, waardoor maatwerk mogelijk is.

De *uitvoeringsgerichte* regisseur, oftewel variant II, ontleent een sterke positie aan zijn doorzettingsmacht, maar heeft geen mogelijkheid om een eigen beleidskader te schrijven. De regisseur voert in dit geval andermans kader uit, bijvoorbeeld van de rijksoverheid of provincie (verticale verhouding) of is regisseur van een samenwerkingsverband.

Bij de derde variant is er sprake van een *visionaire* regisseur. Deze regisseur heeft in tegenstelling tot de vorige variant wel een grote beleidsvrijheid om aan een eigen beleidskader te werken en dit kader aan de lokale situatie aan te passen. Wel missen hier de doorzettingsmacht in de vorm van benodigde machtsmiddelen om het eigen beleidskader af te dwingen bij de andere partijen. Het beleidskader vormt in dit geval een bron om partijen wel tot medewerking aan te zetten.

De laatste variant, de *faciliterende* regisseur, mist zowel doorzettingsmacht als het kunnen volgen van een eigen beleidskader. De regisseur ondersteunt in dit geval het ontwikkelen en uitvoeren van het kader van anderen.

#### *Regiecomponenten*

Pröpper et al. (2004:17) onderscheiden vier regiecomponenten; componenten waaraan de feitelijk invulling van de regierol afgemeten kan worden, ongeacht het type regisseur. Deze componenten zijn:

1. “Overzicht over de gehele situatie;
2. Verantwoording afleggen over het geheel;
3. Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
4. Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel”.

Als men kijkt naar deze componenten staat het voeren van regie tegenover partieel sturen. Hierbij is er sprake van slechts een beperkt beeld van de situatie, wordt er alleen

verantwoording afgelegd over het eigen aandeel, wordt er alleen gestuurd voor eigen doelen of belangen en wordt er georganiseerd voor draagvlak van eigen plannen en doelen.

Pröpper et al. onderscheiden bij de regiecomponenten een aantal bijbehorende regieactiviteiten die bijdragen aan een geslaagde uitvoering van de regierol. Deze activiteiten worden in onderstaand schema weer gegeven:

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over situatie	- Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	- verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen - het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel - het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doel of belangen van betrokken actoren - beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen - toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	- actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel - actoren aan elkaar koppelen - toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren

**Figuur 3.5:** Regieactiviteiten per regiecomponent

Bron: Pröpper et al., 2004:8.

### 3.7 Analysemodel

In de vorige paragrafen zijn verschillende theorieën beschreven. In deze paragraaf staan elementen uit deze theorieën centraal die verbonden dienen te worden met de bestuurlijke praktijk om de rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois, onduidelijkheden en eventuele spanningen die hierbij mogelijk ontstaan en de uitwerking hiervan te kunnen beoordelen. In de hier onderstaande tabel wordt weergegeven welke elementen uit de beschreven theorieën centraal staan in dit onderzoek. Op deze elementen en de samenhang tussen hen wordt in deze paragraaf dieper ingegaan.

Theorie	Centrale elementen
Netwerktheorie	- Actoren in het netwerk - Verhoudingen tussen deze actoren
New Public Management	- Outputsturing - Frontlijnsturing
Street-Level Bureaucracy	- Discretionaire ruimte - Autonomie
Regie	- Regietypen - Regiecomponenten - Aanvaarding van de regierol door de partijen

**Figuur 3.6:** Theoretische elementen die in het analysemodel gebruikt worden

Om een goede analyse van de in de tabel weergegeven elementen uit te kunnen voeren, zoals in hoofdstuk zes zal gebeuren, is het belangrijk om de verschillende elementen in samenhang te zien.

Allereerst kunnen relaties tussen NPM en regie aangewezen worden. Een element dat centraal staat vanuit NPM is outputsturing. Vanuit een bepaalde partij wordt er *gestuurd op outputs*, oftewel prestaties of resultaten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de vorm van regels of kaders rondom beleid (zowel bij het ontwerpen van het beleid als bij de uitvoering ervan), of aan vooraf gelabelde gelden die voor een bepaald doel gebruikt dienen te worden. Het is belangrijk om te analyseren hoe outputsturing wordt gebruikt, omdat outputsturing ervoor kan zorgen dat de gestuurde partij beperkt wordt in zijn doen en laten. Dit is van invloed op de manier waarop een regisserende partij zijn eigen 'script' of beleidskader in kan vullen of volgen, en is hierdoor ook van invloed op het *regietype*. Indien er in grote mate op outputs gestuurd wordt is het moeilijker een eigen beleidskader te volgen en vice versa. Er worden vier regietypen onderscheiden op basis van twee variabelen, namelijk het hier genoemde 'het kunnen volgen van een eigen beleidskader' en 'doorzettingsmacht'. Beide zeggen iets over de rolverdeling tussen partijen en de gevolgen van deze rolverdeling en zijn hiermee belangrijk voor dit onderzoek.

Outputsturing is mogelijk ook van invloed op de *discretionaire ruimte* en *autonomie* die ambtenaren hebben. De street-level bureaucrats, oftewel de uitvoeringsmedewerkers, implementeren beleid dat uit de top van een organisatie komt en voeren dit verder uit. Onder invloed van werkcondities hebben zij een bepaalde mate van discretionaire ruimte (handelingsvrijheid) in de uitvoering en autonomie (zelfstandigheid) ten opzichte van hun meerderen. Door deze theorie te gebruiken in dit onderzoek kan gekeken worden naar de mate van beslissingsruimte en zelfstandigheid die medewerkers hebben en hoe dit eventueel de werkzaamheden beïnvloedt. Indien er gestuurd wordt op outputs, in de vorm van regels en het stellen van kaders, zullen uitvoerende ambtenaren naar waarschijnlijkheid minder handelingsvrijheid en zelfstandigheid hebben in de uitvoering van hun werk. Toch blijkt uit de theorie rond 'street-level bureaucrats' dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn.

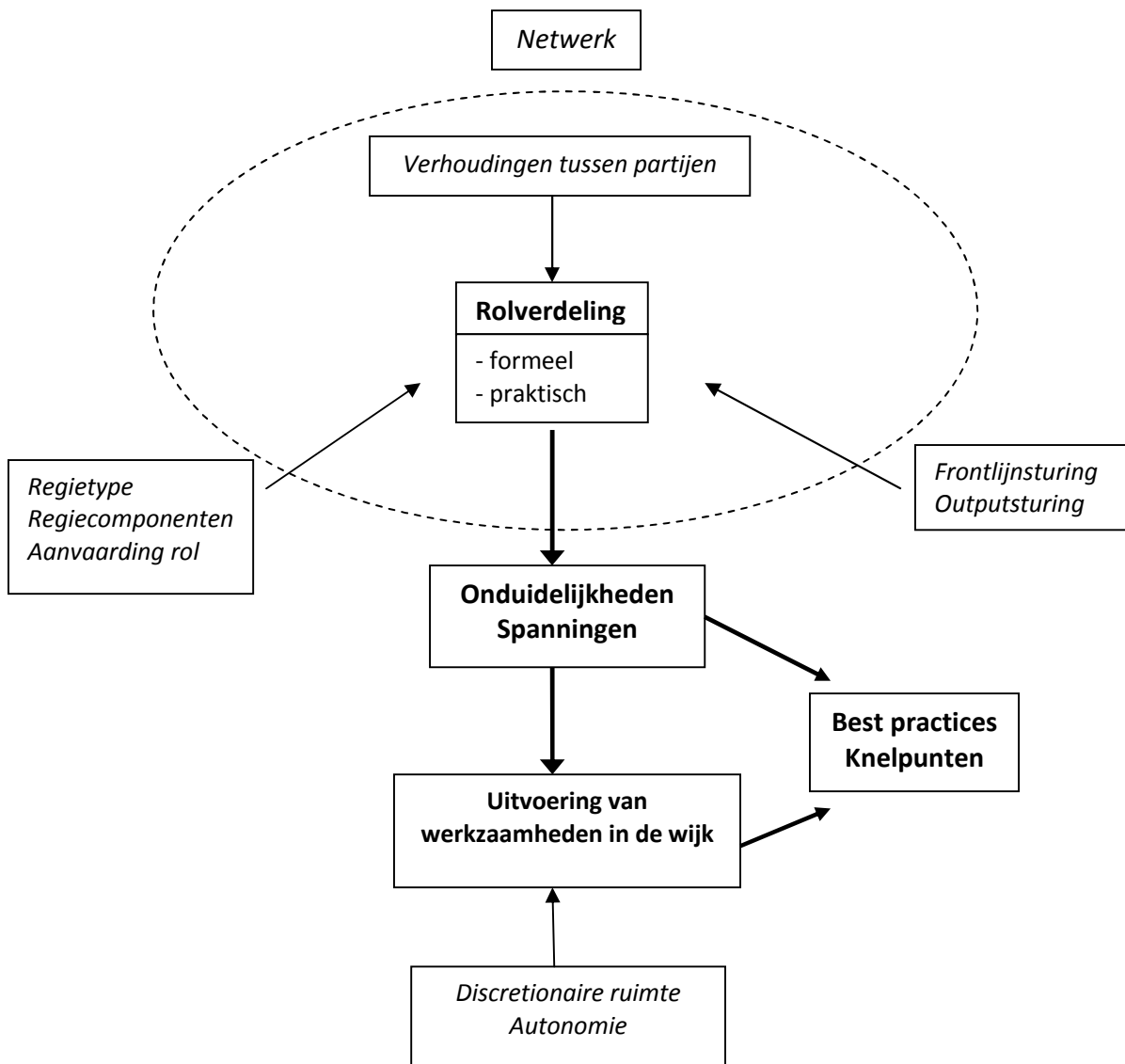
Bij een analyse van de bevoegdheden- en takenverdeling en de effecten hiervan is het ook belangrijk om te kijken welke *actoren* zich in het *netwerk* rond openbare orde- en veiligheidsbeleid bevinden en hoe de *verhoudingen* tussen hen zijn. Zoals in de netwerktheorie hierboven is beschreven ontstaan er tussen de partijen in het netwerk relaties en verhoudingen omdat zij in meer of mindere mate afhankelijk zijn van elkaar, bijvoorbeeld door verschil in kennis, bevoegdheden en overige middelen. Eén van die partijen zal, vanuit de geldende (formele) verhoudingen die tussen hen gelden, een regierol bekleden. Ook kan het zo zijn dat bijvoorbeeld door onduidelijkheid meerdere partijen een regierol bekleden. Het is belangrijk om te onderzoeken of de overige partijen uit het netwerk deze *regierol aanvaarden*. Een aantal zaken kunnen de aanvaarding van deze regierol ondermijnen. Een voorbeeld hiervan is een verschil in verhouding, zoals het hebben van meer bevoegdheden, financiën of andere middelen, of samenwerken met een hogere bestuurslaag.

In relatie tot een aanvaarding van de regierol is het ook belangrijk om te onderzoeken of er actief gestuurd wordt in de frontlijn in de wijk. Frontlijnsturing is gericht op effectieve interventies waarbij de relatie tussen burger en bestuur en het werk op de publieke werkvloer centraal staat. Indien één partij *stuurt in de frontlijn* en een andere partij in hetzelfde gebied een regiefunctie heeft kunnen zij in elkaars 'vaarwater' zitten. Het zou kunnen leiden tot een

ondermijning van een aanvaarding van de regierol, omdat er twee partijen zijn die als mogelijke 'leider' aangewezen kunnen worden. Ook kan er door een samenkomst van frontlijnsturing en een regiefunctie vragen ontstaan over een van de *regiecomponenten*, namelijk 'verantwoording afleggen over het geheel'. Indien twee partijen een leidende rol hebben, wie is dan verantwoordelijk en waarvoor? En aan wie wordt in dit geval verantwoording afgelegd? In de analyse zal alleen de component 'verantwoording afleggen over het geheel' gebruikt worden. De andere drie componenten zijn minder relevant of zitten al besloten in een ander centraal element. Een voorbeeld hiervan is de component 'het uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel', welke ook tot uiting komt in het kunnen volgen van een eigen beleidskader onder regietypen. Ook kan frontlijnsturing van invloed zijn op de doorzettingsmacht van een regisseur en daarmee ook op het *type regisseur*. Indien er twee 'leiders' in een gebied aanwezig zijn kan het voor een regisseur moeilijker zijn voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdige medewerking van andere partijen af te dwingen. Hierdoor kan de gradatie van doorzettingsmacht verminderen naar bijvoorbeeld beperkte of geen doorzettingsmacht.

Al eerder werd geschreven over de samenhang tussen outputsturing (NPM) en elementen uit street-level bureaucracy. Er bestaat ook samenhang tussen *frontlijnsturing* en street-level bureaucracy. In beide gevallen hebben de medewerkers direct contact met burgers die meestal 'onvrijwillige' klanten zijn. Ook is er in beide gevallen sprake van een relatief grote mate van handelingsvrijheid (*discretionaire ruimte*) bij de uitvoering van hun werk en *autonomie* ten opzichte van hun meerderen. De mate van discretionaire ruimte en autonomie die uitvoerende ambtenaren hebben kan ook van invloed zijn op de *aanvaarding van de regierol* van een partij. De mate van handelingsvrijheid en zelfstandigheid kunnen het tempo en de mate waarmee gemaakte afspraken met de regisseur nagekomen worden beïnvloeden. Als er sprake is van een grote handelingsvrijheid en zelfstandigheid kunnen de uitvoerende ambtenaren meer hun eigen pad volgen in plaats van dat van de regisseur.

Nu de samenhang tussen de theoretische elementen onderling is beschreven moeten deze elementen nog weergegeven worden in relatie tot de probleemstelling. In onderstaand figuur 3.7 wordt grafisch weergegeven hoe elementen zich verhouden tot de verschillende onderdelen uit de probleemstelling. De dikgedrukte woorden geven de elementen uit de probleemstelling weer, de cursieve woorden zijn theoretische elementen. Het begin van de figuur vormt de ovaal: deze geeft het netwerk aan waarbinnen partijen van elkaar afhankelijk zijn. De stippellijn geeft aan dat in- en uittreding binnen het netwerk mogelijk is. Eén van de elementen die de rolverdeling (formeel en praktisch) binnen het netwerk beïnvloedt zijn de verhoudingen tussen actoren in het netwerk. Ook verschillende elementen rond regie en New Public Management beïnvloeden de rolverdeling. Door de ontstane rolverdeling kunnen onduidelijkheden en spanningen ontstaan tussen de partijen. Deze kunnen mogelijk doorwerken in de uitvoering van werkzaamheden in de wijk. Ook de mate van discretionaire ruimte en autonomie van street-level bureaucraten kunnen van invloed zijn op de daadwerkelijke uitvoering. Op basis van de gevonden uitvoeringspraktijk kunnen best practices en knelpunten worden afgeleid.



**Figuur 3.7:** Analysemodel

### 3.8 Operationalisering

In dit hoofdstuk is een aantal concepten gepresenteerd die samen de theoretische focus van dit onderzoek vormen. Om deze concepten in de empirie waar te kunnen nemen zullen zij uiteengehaald moeten worden in meetbare aspecten, oftewel zij moeten geoperationaliseerd worden. “Operationalization is the development of specific research procedures (operations) that will result in empirical observations representing those concepts in the real world” (Babbie, 2004:132). Door te operationaliseren wordt bepaald wat de waarneembare gevolgen of uitwerkingen van de centrale concepten zijn.

In de hier onderstaande tabellen wordt per theoretische invalshoek (netwerktheorie, NPM, street-level bureaucracy en regie) aangegeven welke elementen uit de theorie gebruikt worden en hoe onderdelen hiervan gekarakteriseerd kunnen worden. Daaraan worden indicatoren gekoppeld, die het aanknopingspunt vormen voor het uitvoeren van het onderzoek. Deze indicatoren zijn ook van belang bij observatie en het houden van interviews. In hoofdstuk zes zal

aan de hand van de theoretische elementen en de operationalisatie hiervan een analyse van de praktijk uitgevoerd worden.

<b>Netwerktheorie</b>		
<b>Theoretisch element</b>	<b>Onderdelen</b>	<b>Belangrijkste indicatoren</b>
Actoren in het netwerk	Betrokken actoren binnen de uitvoering van het openbare orde en veiligheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen opgenomen in wet- en regelgeving, interne nota's en rapporten</li> <li>- Aanwezigheid bij werkoverleg</li> <li>- Aanwezigheid bij veiligheids-overleg</li> </ul>
Verhoudingen tussen deze actoren	Bevoegdheden- en takenverdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet- en regelgeving, interne nota's en rapporten</li> <li>- Beoordeling van geïnterviewden</li> <li>- Inzicht op basis van observatie</li> </ul>

<b>New Public Management</b>		
<b>Theoretisch element</b>	<b>Onderdelen</b>	<b>Belangrijkste indicatoren</b>
Outputsturing	Prestatieafspraken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opgenomen in nota's en rapporten</li> </ul>
Frontlijnsturing	Betrokken actoren in de frontlijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwezigheid bij werkoverleg</li> <li>- Aanwezigheid bij veiligheidsoverleg</li> <li>- Op basis van interviews met stadsmariniers nagaan</li> </ul>
	Verhouding tussen beleids- en frontlijnsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleidsmatige doelstellingen</li> <li>- Visie op uitvoering</li> <li>- Relatie tussen frontlijnmedewerker en burgers</li> <li>- Op basis van interviews met stadsmariniers nagaan</li> </ul>
	Sturingsmechanismen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Door middel van interviews nagaan of de nadruk ligt op regels, prestaties of personen</li> </ul>

<b>Street-level bureaucracy</b>		
<b>Theoretisch element</b>	<b>Onderdelen</b>	<b>Belangrijkste indicatoren</b>
Discretionaire ruimte	Gemaakte afspraken over bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet- en regelgeving, interne nota's en rapporten</li> <li>- Vraag tijdens interview/gesprek</li> <li>- Inzicht op basis van observatie</li> </ul>
Autonomie	Naleving van de doelen van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoordeling op basis van interviews</li> <li>- Inzicht op basis van observatie</li> </ul>
	Middelen (waaronder bevoegdheden) om taken uit te voeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet- en regelgeving, interne nota's en rapporten</li> <li>- Beoordeling op basis van interviews</li> <li>- Inzicht op basis van observatie</li> </ul>

<b>Regie</b>		
<b>Theoretisch element</b>	<b>Onderdelen</b>	<b>Belangrijkste indicatoren</b>
Regietypen	Doorzettingsmacht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invloed meten op basis van formele bevoegdheden (formelepositiemethode)</li> <li>- Invloed meten door te kijken naar het (effect van het) gedrag van actoren (besluitvormingsmethode)</li> </ul>
	Eigen beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleidsnota's</li> <li>- Beoordeling op basis van interviews</li> <li>- Inzicht op basis van observatie</li> </ul>
Regiecomponenten	Verantwoording afleggen over het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarverslagen, interne nota's</li> <li>- Op basis van observatie en interviews nagaan of de deelgemeente verantwoordelijkheid neemt voor resultaten en activiteiten onder haar regie</li> </ul>
Aanvaarding van regierol door de partijen	Mate waarin partijen de deelgemeente als regisseur aanvaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afspraken over de regierol van de deelgemeente in beleidsnota's en rapporten.</li> <li>- Door middel van interviews en observatie nagaan in welke mate afspraken met de regisseur nagekomen worden.</li> </ul>

**Figuur 3.8:** Geoperationaliseerde theoretische elementen



## **Hoofdstuk 4      Methodologische verantwoording**

### **Onderzoekstype, -methode en -technieken**

#### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staat de methodologische verantwoording van dit onderzoek centraal, oftewel verantwoording over de in het onderzoek gebruikte methoden en technieken. In paragraaf 4.2 wordt eerst ingegaan op de wetenschapsvisie waar in dit onderzoek vanuit wordt gegaan. In paragraaf 4.3 staan de in dit onderzoek gebruikte methoden en technieken centraal. Ook wordt in deze paragraaf de casus afgebakend. Tot slot draait het in paragraaf 4.4 om de kwaliteit van 'metingen' en bevindingen.

#### **4.2 Type onderzoek**

In de sociale wetenschappen wordt vaak onderscheid gemaakt tussen een positivistische, empirisch-analytische wetenschapsvisie en een hermeneutisch-interpretatieve visie. Bij eerstgenoemde is verklaren het centrale doel. Het verklaringsmodel is causaal-nomologisch. Volgens aanhangers van deze visie trachten de sociale wetenschappen wetenschappelijke wetmatigheden te formuleren. Bij laatstgenoemde is het verklaringsmodel hermeneutisch-interpretatief. "Verklaren is volgens dit model 'verstehen', dat wil zeggen hermeneutisch-interpretatief verklaren (verstaan of begrijpen)" (Smeyers en Levering, 2001:55). Door middel van interpretatie wordt geprobeerd een betekenis te onthullen. Wel moet nog opgemerkt worden dat beide benaderingen streven naar wetenschappelijke kennis; ze zoeken de grootst mogelijke mate van zekerheid, objectiviteit en controleerbaarheid.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een empirisch-analytische benadering. Er wordt zoveel mogelijk uitgegaan van feiten die bekend zijn over het onderzoeksonderwerp. Dit onderzoek gaat verder dan alleen beschrijven, het geeft ook verklaringen en daar waar mogelijk worden aanbevelingen gedaan. Wel zullen er ook gesprekken plaatsvinden met vertegenwoordigers van betrokken partijen, waardoor een zekere mate van interpretatie niet uit te sluiten valt.

Dit onderzoek vindt op een meso-niveau plaats. Het micro-niveau, waarbij het gaat om individuen of een enkele organisatie wordt namelijk overschreden. Bij een macro-niveau gaat het om meerdere (internationale) relaties tussen allerlei organisaties in de samenleving of zelfs tussen hele samenlevingen. Dit onderzoek vindt dus op een meso-niveau plaats, omdat het gaat om relaties tussen onder andere gemeente, deelgemeente en diensten.

#### **4.3 Onderzoeksmethode, -instrumenten en casusafbakening**

##### *Onderzoeksmethode*

In dit onderzoek wordt als methode gebruik gemaakt van een enkelvoudige case study. Het gaat hier dus om kwalitatief onderzoek. "Case study is a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence" (Robson, 2002:178). De 'casus' kan hierbij in principe van alles zijn; bijvoorbeeld een persoon, een groep, een beslissing of een institutie. Wel hebben (enkelvoudige) case studies gemeen dat er gekeken wordt naar een specifieke casus, waarbij de context een grote rol speelt.

### *Casusafbakening*

In dit onderzoek gaat het om een *enkelvoudige case study*; één specifieke casus staat dus centraal. Casus voor dit onderzoek vormt de rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois op het gebied van openbare orde en veiligheid. In paragraaf 1.2 werd al kort uitgelegd waarom juist deelgemeente Charlois een interessante casus vormt. In de eerste plaats is sprake van een pragmatische keuze. Door het lopen van een afstudeerstage bij deze deelgemeente heeft de keuze voor Charlois als casus voordelen op het gebied van informatietoegang en -verzameling. Behalve de keuze voor deze deelgemeente wordt de casus verder afgebakend door alleen te kijken naar het veld van openbare orde en veiligheid. Juist op dit gebied vormt Charlois een interessante casus, gezien de vroegere en huidige veiligheidssituatie in de verschillende wijken. Een aantal van de Charloise wijken is aangewezen door de landelijke politiek aangewezen als ‘probleemwijken’. Ook op gemeentelijk niveau, op basis van de Rotterdamse Veiligheidsindex, kan gezegd worden dat een aantal wijken op het gebied van veiligheid nog niet voldoende resultaat behaald hebben. In hoofdstuk twee is uitgebreider ingegaan op de veiligheidssituatie in Charlois.

### *Onderzoeksinstrumenten*

Nadat er gekozen is voor een onderzoeksmethode moeten ook één of meerdere onderzoeksinstrumenten geselecteerd worden. Met onderzoeksinstrumenten worden de verschillende manieren bedoeld waarop data verzameld kan worden, bijvoorbeeld via interviews of enquêtes (Robson, 2002:223). Allereerst is een keuze gemaakt voor de toepassing van *documentanalyse*. Voor een documentanalyse kunnen allerlei soorten documenten gebruikt worden. Het voordeel van deze techniek is dat de bron niet-reactief is en dus gedrag niet beïnvloedt. Voor dit onderzoek zullen verschillende documenten verzameld en gebruikt worden. Gedacht kan worden aan wet- en regelgeving, om bijvoorbeeld wettelijke bevoegdheden te achterhalen. Andere documenten die gebruikt kunnen worden zijn boeken en (kranten)artikelen, (interne) nota’s, verslagen en rapporten, websites en notulen van overleggen en vergaderingen. Al deze bronnen kunnen een beeld geven van met name het formele onderdeel van dit onderzoek. Voor het praktijkgedeelte zullen andere technieken worden toegepast, al kunnen bijvoorbeeld notulen hier ook een beeld van geven.

Naast documentanalyse zal ook gebruikt gemaakt worden van *observatie*. Een belangrijk voordeel van observatie is dat het een directe techniek is. Door bijvoorbeeld aanwezig te zijn bij verschillende reguliere overleggen, zoals een werkoverleg of veiligheidsoverleg, en allerlei ad-hoc overleggen kan over het onderzoeksonderwerp informatie verzameld worden. Door te observeren kan ontdekt worden welke actoren bij bepaalde activiteiten betrokken zijn en wat hun rol hierin is. Door te observeren kan op een zo objectief mogelijke manier informatie uit eerste hand verkregen worden. De rol van de onderzoeker kan per bijgewoond overleg verschillen. Over het algemeen wordt uitgegaan van de ‘observator-als-participant’ (Robson, 2002:319). Dit houdt in dat de observator niet deelneemt aan de activiteit, maar dat participanten wel weten dat de observator bezig is met een onderzoek. Het kan zijn dat tijdens een (klein) overleg de observator toch betrokken wordt in het overleg. Dan is er sprake van de ‘participant-als-observator’ (Robson, 2002:317). Hierbij is ook vooraf bekend dat de observator bezig is met onderzoek, maar behalve het observeren van activiteiten kan bijvoorbeeld ook aan deelnemers van de activiteit gevraagd worden om uitleg te geven over wat er gebeurt. Op die manier participeert de observator zelf ook in meer of mindere mate mee.

Tot slot zullen ook *interviews* gehouden worden. Dit onderdeel vormt een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek. Door gesprekken te houden met sleutelpersonen binnen het

veiligheidsbeleid kunnen ook dieperliggende zaken als achterliggende doelen en verschil in percepties achterhaald worden. Er zullen voornamelijk 'face-to-face' interviews gehouden worden, maar indien nodig kunnen via telefoon of e-mail nog aanvullende vragen gesteld worden. Er zal gebruikt gemaakt worden van semi-gestructureerde interviews, wat inhoudt dat er wel een vragenlijst wordt geformuleerd, maar dat de volgorde van vragen kan wijzigen en dat tijdens het gesprek vragen veranderd of aangevuld kunnen worden (Robson, 2002:270). Hierdoor kan op bepaalde zaken dieper worden ingegaan. Een lijst van participanten kunt u vinden in bijlage 1 .

#### **4.4 Validiteit en betrouwbaarheid**

In deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan de kwaliteit van de 'metingen' en bevindingen van dit onderzoek. Als het gaat om kwaliteit van onderzoek spelen de concepten 'betrouwbaarheid' en 'validiteit' een belangrijke rol.

Betrouwbaarheid betekent dat de gebruikte onderzoeksmethoden en –instrumenten van die kwaliteit zijn dat dezelfde data gevonden zou worden wanneer het fenomeen nogmaals geobserveerd zou worden. Oftewel: worden iedere keer dezelfde resultaten behaald? Hierbij gaat het dus om de consistentie waarmee iets gemeten wordt (Babbie, 2004:141). De term validiteit beschrijft in het algemeen de mate waarin hetgeen wat gemeten of geobserveerd wordt ook daadwerkelijk de bedoeling was om te meten of observeren (Babbie, 2004:143). Er kunnen verschillende soorten van validiteit onderscheiden worden. Een eerste vorm is '*construct validity*'. Hierbij is de vraag van toepassing of je aan het meten bent wat je denkt dat je aan het meten bent in relatie tot het betrokken concept. Een volgende vorm is interne validiteit. Hierbij gaat het om de mate waarin wordt aangetoond dat er een causale relatie bestaat tussen een variabele en een gevolg. De laatste vorm van validiteit die hier besproken wordt is externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd. Dit houdt in dat kenmerken van de onderzoeksuitkomsten ook toegepast kunnen worden op andere populaties of casussen (Robson, 2002:102-107). Uit de uitleg die hier gegeven wordt voor de termen betrouwbaarheid en validiteit blijkt dat er ook problemen met de meting en daardoor de kwaliteit van het onderzoek kunnen ontstaan. Op een aantal manieren wordt hierop geprobeerd in te spelen.

Ten eerste zal gebruik gemaakt worden van data met een zo hoog mogelijk betrouwbaarheidsgehalte, zoals wetenschappelijke literatuur en wet- en regelgeving. Bij bepaalde data zal de betrouwbaarheid minder makkelijk te garanderen zijn, maar door meerdere bronnen te gebruiken wordt geprobeerd om op dit probleem in te spelen. Ten tweede zal geprobeerd worden om missende data aan te vullen, door bijvoorbeeld aanvullende interviews te plannen met dezelfde of juist andere sleutelpersonen. Ten derde zal, indien de geïnterviewde personen hier prijs op stellen, 'member checking' worden toegepast. Dit houdt in dat het gespreksverslag dat gemaakt is naar aanleiding van het interview aan hen voorgelegd kan worden ter controle. Hierdoor zijn correcties in een eerder stadium van het onderzoek nog mogelijk. Tot slot zullen twee vormen van triangulatie toegepast worden. Triangulatie houdt kortgezegd in dat er meerdere bronnen bij het onderzoek worden gebruikt (Robson, 2002:174). De eerste vorm van triangulatie die wordt toegepast is theoretische triangulatie: het gebruik van meerdere theorieën of perspectieven. Hierdoor wordt het onderwerp uit verschillende hoeken benaderd. De tweede vorm die wordt toegepast is datatriangulatie, wat betekend dat er meer dan één methode van dataverzameling gebruikt wordt. Bij dit onderzoek zijn dat documentanalyse, observatie en interviews.

Op deze manieren worden zowel de mate van betrouwbaarheid als validiteit vergroot. Eén vorm van validiteit, namelijk externe validiteit oftewel generaliseerbaarheid, kent in dit onderzoek problemen. Het is namelijk maar de vraag of kenmerken van de onderzoeksuitkomsten ook op andere casussen, in dit geval deelgemeenten, toegepast kunnen worden. Ondanks dat er voor het veiligheidsbeleid stedelijke kaders gesteld worden verschilt de veiligheidssituatie per deelgemeente. Niet alleen de veiligheidssituatie, maar ook de aandachtspunten (bijvoorbeeld drug, hangjongeren, of kleine criminaliteit) kunnen per deelgemeente erg verschillen. Hierdoor zullen misschien andere partijen in het netwerk zitten, of kunnen partijen een andere rol gekregen hebben.

## Hoofdstuk 5      Gemeente Rotterdam en Deelgemeente Charlois

### De formele en empirische rolverdeling

#### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois centraal. In paragraaf 5.2 wordt de formele rolverdeling op het gebied van openbare orde besproken, paragraaf 5.3 doet dit voor veiligheid. In de volgende paragraaf staat de empirische rolverdeling centraal en paragraaf 5.5 beschrijft hoe de rolverdeling op gebied van veiligheid ervaren wordt. Hierna wordt in paragraaf 5.6 ingegaan op onduidelijkheden en eventuele spanningen die voortkomen uit de rolverdeling. In paragraaf 5.7, de laatste van dit hoofdstuk, wordt de uitwerking van onduidelijkheden en spanningen op de uitvoering van werkzaamheden besproken.

#### 5.2 Formele bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde

Deze paragraaf gaat in op de formele bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde. Openbare ordebevoegdheden kunnen onderverdeeld worden in bevoegdheden voor lokaal en nationaal bestuur. Gezien het niveau waar dit onderzoek zich op richt zullen enkel bevoegdheden beschreven worden die van toepassing zijn op de gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois, oftewel lokaal niveau.

##### 5.2.1 Gemeente Rotterdam

###### *Burgemeestersbevoegdheden*

In artikel 172 van de Gemeentewet wordt bepaald dat de burgemeester belast is met de handhaving van openbare orde. Het artikel stelt duidelijk vast dat de burgemeester een exclusieve taak heeft en dat hij de eenhoofdige leiding heeft (Muller et al., 2008:80). Het eerste lid geeft een *taakopdracht* met betrekking tot openbare orde aan de burgemeester. In het tweede lid volgt dan de feitelijke *bevoegdheid* om een einde te maken aan normovertredingen of deze te voorkomen. Hierbij kan de burgemeester gebruik maken van politie-inzet, wat nogmaals bevestigd wordt in artikel 12 van de Politiewet. Het derde lid wordt tegenwoordig ook gebruikt voor verblijfs- of gebiedsontzettingen.

###### *Wet openbare manifestaties*

Burgemeestersbevoegdheden op basis van artikel 172 Gemeentewet kunnen niet worden gebruikt met betrekking tot openbare manifestaties. Hierbij is de Wet Openbare Manifestaties (WOM) van toepassing. Deze wet reguleert de uitoefening van de vrijheid op godsdienst en levensovertuiging en het recht op vergadering en betoging. De burgemeester heeft op basis van artikel 5 lid 1 de *bevoegdheid* om voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven. Een voorbeeld van toepassing van de wet is het verbieden van een huldiging van een voetbalclub, als er ernstige vrees voor rellen bestaat.

###### *Noodbevelen en noodverordeningen*

In geval van een noodsituatie kan de burgemeester *noodbevoegdheden* toepassen die hij voor de handhaving van openbare orde of voor de beperking van gevaar nodig acht. Een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) richt zich tot personen of organisaties. Als een noodmaatregel nodig is tegen een onbepaald aantal personen is een verordening nodig (artikel 176 Gemeentewet).

### *Toezicht op openbare gemakkelijkheden en inrichtingen*

De bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde wordt in artikel 174 van de Gemeentewet toegespitst op een aantal plaatsen: openbare samenkomsten en gemakkelijkheden en openbare inrichtingen. Openbare gemakkelijkheden zijn bijvoorbeeld festivals en kermissen en bij openbare inrichtingen kan gedacht worden aan openbare gedeelten van een gemeentehuis, kerken en musea (Muller et al., 2008:91). Het eerste lid geeft de burgemeester een *taakopdracht* met betrekking tot het toezicht op bepaalde plaatsen, het tweede lid geeft de feitelijke *bevoegdheden* voor de uitvoering van het toezicht.

### *De sluiting van woningen*

De burgemeester heeft de bevoegdheid op basis van artikel 174a van de Gemeentewet een woning, privélokaal of een daarbij horend erf te sluiten (Muller et al., 2008:95).

### *Bestuurlijke ophouding*

Bestuurlijke ophouding wordt gereguleerd door artikel 154a en 176a van de Gemeentewet. De burgemeester heeft met bestuurlijke ophouding de bevoegdheid om een groep personen “maximaal twaalf uur door de politie op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden, dat wil zeggen de vrijheid tijdelijk te ontnemen” (Muller et al., 2008:96).

### *Algemene Plaatselijke Verordening*

In de Algemene Plaatselijke Verordening staan bepalingen die het openbaar belang aangaan. In het kader van openbare orde is een aantal onderwerpen die in de Rotterdamse APV voorkomen van belang.

- Alcohol en softdrugs

Het is verboden om op of aan de weg alcohol te gebruiken indien dit samen gaat met het verstoren van de openbare orde (artikel 2.4.5 APV Rotterdam). Ten aanzien van het gebruik van drugs wordt in de APV meerdere malen verwezen naar de Opiumwet. “Op grond van artikel 13b Opiumwet is de burgemeester bevoegd drugsinstellingen te sluiten met bestuursdwang” (Muller et al., 2008:136).

- Gebiedsontzeggingen

De burgemeester kan een gebiedsontzegging instellen op basis van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Artikel 2.10.2 van de APV geeft hier verder invulling aan.

- Samenscholing

Artikel 2.1.1. van de APV bepaalt dat het verboden is zich te begeven op wegen die door het bevoegd gezag “in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet”.

- Voetbal

Op basis van artikel 2.12.2 is de burgemeester bevoegd een omgevingsverbod in te stellen in de omgeving van de drie stadions van betaaldvoetbalorganisaties als dit in het belang is van de openbare orde of de bescherming van het woon- en leefklimaat.

- Veiligheidsrisicogebieden en preventief fouilleren

De burgemeester kan “bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij horende erven, aanwijzen als

veiligheidsrisicogebied” (Gemeentewet, artikel 151b). Voordat een dergelijk gebied aangewezen kan worden moet de officier van justitie geraadpleegd worden. De officier van justitie kan in een veiligheidsrisicogebied bevoegdheden toepassen op basis van verschillende artikelen uit de Wet wapens en munitie. Hierdoor kan hij politie de opdracht geven om verdacht of niet-verdachte personen op wapens te fouilleren en bagage en vervoersmiddelen op wapens te doorzoeken, oftewel ‘preventief fouilleren’ (Muller et al., 2008:144).

- **Cameratoezicht**

Op basis van artikel 151c van de Gemeentewet kan een gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid geven tot plaatsing van vaste camera’s indien dit voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. De Rotterdamse gemeenteraad heeft middels artikel 2.9a.1 van de APV de burgemeester deze bevoegdheid inderdaad gegeven.

### **5.2.2 Deelgemeente Charlois**

In deze paragraaf zullen de bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde beschreven worden voor de deelgemeente Charlois.

#### *Bestuursverhoudingen en de deelgemeenteverordening*

Op basis van artikel 87 lid 1 van de Gemeentewet kunnen de raad, het college en de burgemeester samen één of meer deelgemeenten instellen. Lid 2 van datzelfde artikel stelt dat de raad, het college en de burgemeester samen middels een verordening een deelgemeentebestuur kunnen instellen. Aan dit bestuur wordt een aanzienlijk deel van de belangen van deze deelgemeente opgedragen. Lid 3 van artikel 87 regelt in algemene zin de verhouding tussen partijen, omdat hierin wordt bepaald dat bijvoorbeeld de bevoegdheden van het college uitsluitend worden overgedragen aan het dagelijks bestuur.

Op basis van artikel 87 lid 2 van de Gemeentewet hebben de Rotterdamse gemeenteraad, het college en de burgemeester de deelgemeenteverordening opgesteld (laatste versie in 2002). Ten aanzien van de specifieke bevoegdheden die de deelgemeente heeft is artikel 44 van de deelgemeenteverordening belangrijk, waarin wordt aangegeven dat de bevoegdheden genoemd in bijlage I van de deelgemeenteverordening worden overgedragen aan de deelraad, het dagelijks bestuur of de voorzitter. De bevoegdheden die in de bijlage van de verordening staan worden toebedeeld op basis van delegatie, wat ook inhoudt dat de besluiten die zij neemt dan worden uitgeoefend op naam van de deelgemeente (Severijnen, 2003:41).

#### *Bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde*

Op het gebied van openbare orde krijgt de deelgemeente een zeer beperkt aantal bevoegdheden en taken gedelegeerd. Zo zijn bijvoorbeeld bevoegdheden en taken die voortvloeien uit de Drank- en Horecawet op enkele uitzonderingen na geheel gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Een groot aantal van de artikelen uit de APV wordt in de bevoegdhedenbijlage (uit de paragraaf openbare orde en veiligheid) van de deelgemeenteverordening overgedragen aan het dagelijks bestuur. Deze artikelen hebben vooral te maken met de onderwerpen veiligheid, natuur, milieu, het uiterlijk aanzien van de gemeente of andere onderwerpen. Er zijn praktisch geen artikelen aan te wijzen die een raakvlak hebben met openbare orde; APV-artikelen over openbare orde worden niet gedelegeerd en blijven in handen van de burgemeester. Dit beeld wordt bevestigd door een overzicht van formele bevoegdheden die deelgemeenten hebben (Simons, 2007:38-39). Bevoegdheden en taken die overgedragen worden liggen op het gebied van verkeer, beheer van de openbare ruimte, woningverbetering, welzijn, onderwijs en recreatie, kunstzaken en enkele algemene



zaken. Onder deze algemene zaken worden ook delen van de Drank- en Horecawet genoemd, maar ook hier wordt openbare orde verder niet benoemd. Uit dit alles blijkt dat het dagelijks bestuur of de voorzitter van de deelgemeente geen bevoegdheden en taken hebben bij de uitvoer van en openbare ordebeleid. Dit kan verklaard worden door het feit dat bevoegdheden en taakopdrachten op het gebied van openbare orde zich niet lenen voor mandaat of delegatie aan de deelgemeente, omdat de Gemeentewet de burgemeester hierbij een duidelijke taakopdracht gegeven heeft.

Tot slot is het hier ook nog belangrijk te vermelden dat een groot aantal van de gedelegeerde artikelen uit de APV niet zozeer een bevoegdheid of een taak bevat, maar een verbod op iets. Door deze artikelen te delegeren biedt het een rechtsbasis indien de deelgemeente hierop wil gaan handhaven (Tom Revet, 22 april 2009). Een overzicht van alle artikelen op het gebied van openbare orde én veiligheid die gedelegeerd worden uit de deelgemeenteverordening kunnen gevonden worden in bijlage 4 (Deelgemeenteverordening Rotterdam, 2002:5-7).

### **5.3 Formele bevoegdheden en taken op het gebied van veiligheid**

In de voorgaande paragrafen zijn de formele bevoegdheden en taken op het gebied van openbare orde beschreven. Deze paragraaf staat in het teken van 'veiligheid'.

De Rotterdamse overheid, zowel gemeente als deelgemeenten, willen de veiligheid en leefbaarheid van de stad vergroten. Dit doen zij onder het motto 'schoon, heel en veilig'. Dit motto is verschillende keren terug te vinden in het Vijfjarenactieprogramma 2006-2010. Daarnaast is 'schoon en heel' ook een element van de Veiligheidsindex, waarmee wordt aangegeven dat leefbaarheid van een wijk ook van belangrijke invloed is op veiligheid, naast elementen als 'geweld' of 'vandalisme' (Gemeente Rotterdam, 2009:4). Veiligheid is dus een veelomvattend begrip, wat ook zal blijken uit de formele bevoegdheden en taken op verschillende gebieden waarmee veiligheid verbonden is.

#### **5.3.1 Gemeente Rotterdam**

##### *Gemeentewet*

Bevoegdheden en taken ten aanzien van openbare orde zijn door de wet uitgebreid beschreven. Voor veiligheid geldt dit in veel mindere mate. Wel is uit de Gemeentewet, net als ten aanzien van openbare orde, artikel 174 belangrijk. Lid 1 van dit artikel geeft de burgemeester de *taakopdracht* toezicht te houden op openbare samenkomsten, gemakkelikheden en publieke gebouwen. Lid 2 geeft hem de *bevoegdheid* om, met het oog op de bescherming van *veiligheid* en gezondheid, bevelen te geven die nodig zijn voor de uitoefening van dit toezicht.

##### *Algemene Plaatselijke Verordening*

Om een situatieschets te kunnen geven van de gemeente Rotterdam is het ook belangrijk om naast wetgeving ook de Rotterdamse APV te raadplegen. In meerdere artikelen staat 'veiligheid' centraal.

- **Samenscholing**

In paragraaf 5.2.1 werd al eerder naar dit onderwerp verwezen. Artikel 2.1.1 lid 3 bepaalt: "Het is verboden zich te begeven of te bevinden op wegen of weggedeelten, die door of vanwege het bevoegd gezag in het belang van de openbare *veiligheid* of ter voorkoming van wanordelikheden zijn afgezet". Door dit verbod kan hierop gehandhaafd worden. In wezen richt dit artikel zich zowel op de openbare orde als op de veiligheid.

- Evenementen

De burgemeester is op basis van artikel 2.2.2 APV bevoegd om evenementenvergunningen te verlenen. Dit artikel is in geval van kleinschalige evenementen gemandateerd aan de deelgemeente (Bea Visser-Koerts, 11 mei 2009). De burgemeester kan een op basis van lid 2 een vergunning weigeren in het belang van de openbare orde; het voorkomen of beperken van overlast; de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen; of de zedelijkheid en gezondheid. Ook dit artikel richt zich zowel op openbare orde als veiligheid.

- Gebiedsontzeggingen

De burgemeester kan in het belang van onder andere openbare orde of de veiligheid van personen en goederen een verbod opleggen aan personen om zich op een in het verbod aangewezen plaats te bevinden (artikel 2.10.1 APV).

- Voetbal

Indien het woon- en leefklimaat beschermt moet worden is de burgemeester bevoegd (op basis van artikel 2.12.2 APV) om een omgevingsverbod in te stellen in de omgeving van de drie stadions van betaaltvoetbalorganisaties in Rotterdam. De bescherming van woon- en leefklimaat kan in brede zin worden opgevat als het 'schoon, heel en veilig' maken of houden van een wijk.

### 5.3.2 Deelgemeente Charlois

In paragraaf 5.2.2 werd voor de deelgemeente Charlois de bevoegdheden en taken beschreven op het gebied van openbare orde. Een deel van wat in deze paragraaf werd besproken, bijvoorbeeld over de verhoudingen tussen bestuurslagen en een algemene introductie op de deelgemeenteverordening geldt ook voor het onderwerp 'veiligheid', en wordt in deze paragraaf niet meer herhaald. De belangrijkste bevoegdheden en taken op het gebied van veiligheid staan beschreven in de deelgemeenteverordening.

#### *Deelgemeenteverordening*

Op het gebied van veiligheid krijgt de deelgemeente uit een aantal wetten en verordeningen bevoegdheden en taken gedelegeerd, waaronder de Wet op de kansspelen en de Afvalstoffenverordening Rotterdam 2008. Verder zijn van belang:

- Algemene Plaatselijke Verordening

De aan het dagelijks bestuur gedelegeerde artikelen uit de APV op het gebied van veiligheid (en schoon en heel) bevatten over het algemeen verboden. Een gedelegeerd artikel is bijvoorbeeld 2.1.17 APV, waarin staat dat het verboden is gevaarlijke of hinderlijke voorwerpen op de weg te plaatsen. Door dit artikel te delegeren aan het dagelijks bestuur kan de deelgemeente hierop handhaven. Veel gedelegeerde artikelen hebben betrekking op veiligheid in het kader van 'schoon, heel en veilig'. Het hier bijvoorbeeld om verboden ten aanzien van geluidshinder, de opslag van voertuigen en stoffen, het plaatsen van fietswrakken, het overlastgevend parkeren van voertuigen en gevaarlijk of hinderlijk zwemmen (APV Rotterdam). Zie voor een volledig overzicht van gedelegeerde artikelen uit de APV op het gebied van openbare orde en veiligheid bijlage 4.

- Kleinschalige evenementen

Op basis van een mandaatbesluit is artikel 2.2.2 van de APV (vergunningverlening voor evenementen) gemandateerd aan de deelgemeentesecretaris. Het gaat hierbij alleen om kleinschalige evenementen, de burgemeester blijft bevoegd ten aanzien van grootschalige

evenementen. Omdat het hier gaat om mandaat wordt het besluit wel namens de burgemeester genomen (Bea Visser-Koerts, 11 mei 2009).

#### **5.4 De empirische rolverdeling**

In de vorige paragraaf is op basis van wet- en regelgeving uitgebreid ingegaan op de formele rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois. Op basis van wet- en regelgeving heeft de deelgemeente maar weinig bevoegdheden en taken, zeker daar waar het gaat om openbare orde, maar ook artikelen rond veiligheid zijn meestal niet gedelegeerd.

Een belangrijke vraag waar dit onderzoek zich ook op richt is hoe deze rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente in de praktijk vorm heeft gekregen. Klopt de hierboven geschetste formele rolverdeling ook met de empirische, of blijkt de praktijk toch anders? Die vraag staat in deze paragraaf centraal. Ook hier zal afzonderlijk gekeken worden naar 'openbare orde' en 'veiligheid'.

##### **5.4.1 Openbare orde**

Eén van de geïnterviewden vertelt het volgende: "Op het gebied van openbare orde heeft de burgemeester formeel alle bevoegdheden, en dit is in de praktijk ook zo, voor honderd procent". Dit beeld wordt door gesprekken met andere participanten bevestigd. Zij geven aan dat dit komt omdat de bevoegdheden en de taakopdracht ten aanzien van openbare orde zo duidelijk zijn vastgelegd in de wet. De rol van de burgemeester is hier dus in belangrijke mate mee vastgelegd.

Eén van de geïnterviewden geeft aan dat het hem weinig uitmaakt welke formele bevoegdheden hij heeft, maar dat hij doet wat nodig is om zijn doel te bereiken. Hij vindt dat het belang van het gebied centraal moet staan, voor de formele bevoegdheden. Op basis van andere gesprekken en observaties moet dit beeld genuanceerd worden. Indien hij handelingen wil verrichten op het gebied van openbare orde moet er eerst een papieren verzoek gericht aan de burgemeester verstuurd worden. Dit is ook belangrijk, omdat de burgemeester eindverantwoordelijke is. Een van de participanten bevestigd dit beeld: "Hij wil graag snel actie ondernemen, maar dit kan niet altijd door wettelijke kaders. In dat opzicht houdt ook hij zich gewoon aan de regels en wetgeving".

De bevoegdheden en taken liggen formeel en in de praktijk bij de burgemeester, oftewel op het niveau van de centrale stad. Dit betekent niet dat de deelgemeente geen enkele invloed heeft op wat er zich op het terrein van openbare orde afspeelt. Om de week vindt op het deelgemeentekantoor het 'Veiligheidsoverleg' plaats, waarin gemeente, deelgemeente, politie en Stadstoezicht vertegenwoordigd zijn. Ook de twee stadsmariniers die aanwezig zijn in het Charloise gebied maken deel uit van het overleg. Indien er zaken in de deelgemeente spelen die de openbare orde aangaan worden die in dit overleg besproken. Doordat zowel gemeente als deelgemeente vertegenwoordigd is kunnen problemen snel aan elkaar doorgegeven worden (er is sprake van een 'kort lijntje') en kan hier door de gemeente op ingespeeld worden.

In de deelgemeente Charlois zijn in de afgelopen jaren verschillende projecten als eerste in Nederland gestart voordat hier nog wet- of regelgeving voor was. Een van de geïnterviewden zegt hierover: "Vele partijen vonden een aantal projecten, bijvoorbeeld preventief fouilleren, te ver gaan. Tegenwoordig bestaat er voor veel van deze onderwerpen wetgeving en zijn maatregelen landelijk ingevoerd. (...). De deelgemeente zet de praktijk als het ware om in papier, in nieuwe formats voor beleid of wetgeving". Deze 'pioniersrol' van de deelgemeente wordt ook door anderen bevestigd. In deze rol heeft (of neemt) de deelgemeente tijdelijk bevoegdheden

en taken, omdat deze op dat moment nog niet zijn vastgelegd in bijvoorbeeld de APV. Op het moment dat dit wel wordt vastgelegd in landelijke of lokale wetgeving, zoals in het geval van preventief fouilleren en cameratoezicht, verliest de deelgemeente haar bevoegdheden aan de burgemeester.

#### **5.4.2 Veiligheid**

De deelgemeente kent formeel gezien veel verantwoordelijkheden als het gaat om 'schoon en heel', maar vele artikelen uit de APV omtrent veiligheid zijn niet gedelegeerd en blijven dus bevoegdheden en taken van de centrale stad. Ook in het geval van 'veiligheid' is de vraag hoe empirische rolverdeling vormgegeven is.

##### *Conferentie in Kaatsheuvel en het eerste Vijfjarenprogramma*

In hoofdstuk twee werd al gesproken over de conferentie in Kaatsheuvel en de Vijfjarenprogramma's, waarin werd afgesproken dat deelgemeenten de regie voeren bij het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsplannen (Gemeente Rotterdam, 2001:35). Wijkveiligheid wordt dus na de conferentie in Kaatsheuvel een verantwoordelijkheid van de deelgemeente. Zij krijgen hiermee een belangrijke taak voor veiligheid in de wijk. In het Vijfjarenprogramma wordt vastgelegd dat de diensten zowel door de deelgemeenten (decentraal) als door het college van B&W (centraal) worden aangestuurd. "Om de afstemming tussen de centrale en decentrale aansturing te waarborgen en de deelgemeente in staat te stellen hun regierol met betrekking tot de uitvoering van de wijkveiligheidsplannen waar te maken, zijn de afspraken uit de vastgestelde en goedgekeurde wijkveiligheidsplannen kaderstellend voor de aansturing van de diensten door het College van B&W. (...). Het college van B&W zal scherp aansturen op de voortgang, maar niet de operationele sturing van de deelgemeenten overnemen" (Gemeente Rotterdam, 2001:35). Aan het opstellen van de wijkveiligheidsplannen wordt een aantal voorwaarden verbonden. Ten eerste moet de deelgemeente een goed beeld hebben van de problematiek. Een tweede eis is dat bewoners en ondernemers uit de wijk betrokken worden. Een derde voorwaarde is dat alle betrokken partijen systematisch informatie uitwisselen. Een laatste voorwaarde is dat er op basis van meetbare doelstellingen prestatieafspraken geformuleerd dienen te worden, die in de jaarplannen van de diensten worden opgenomen. "De prestatieafspraken uit de vastgestelde en goedgekeurde wijkveiligheidsplannen zijn kaderstellend voor de aansturing van de diensten door het college van B&W. Hiermee committeert het college zich aan de deelgemeentelijke regierol" (Gemeente Rotterdam, 2001:20).

Twee van de geïnterviewden noemen tijdens de gesprekken de conferentie in Kaatsheuvel en de rol die de deelgemeente destijds toebedeeld kreeg op het gebied van wijkveiligheid. Naar de gemaakte afspraak wordt door een van hen verwezen als een "gentlemans agreement". De in het eerste Vijfjarenprogramma gemaakte afspraken worden in nieuwe Vijfjarenprogramma verlengd: "De methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's onder regie van de deelgemeenten wordt onverkort gecontinueerd" (2005:21).

#### **5.5 De ervaren rolverdeling op gebied van veiligheid**

Op basis van hetgeen hierboven beschreven lijkt de formele en empirische rolverdeling van elkaar te verschillen als het gaat om veiligheid. Door de afspraak gemaakt in Kaatsheuvel hebben de deelgemeenten wel degelijk een belangrijke taak gekregen als het gaat om wijkveiligheid, niet alleen als het gaat om 'schoon en heel'. Toch moet dit beeld genuanceerd worden. Uit de interviews blijkt allereerst dat niet iedereen op de hoogte is van de regierol die de deelgemeente heeft als het gaat om veiligheid. Een aantal van de geïnterviewden denkt dat de regierol van de

deelgemeente alleen over 'schoon en heel' gaat en dat veiligheid nog steeds bij de burgemeester en de centrale stad hoort. Voor verschillende partijen is het onduidelijk welke rol gemeente Rotterdam en welke rol de deelgemeente op het gebied van veiligheid vervullen. Een van de geïnterviewden zegt het volgende: "De deelgemeentevoorzitter vindt over zichzelf dat hij bevoegdheden heeft met betrekking tot veiligheid. Omdat niemand hem hierbij echt op de vingers tikt pakt de voorzitter op die manier toch langzaam de regie op het gebied van veiligheid".

Andere geïnterviewden zijn wel op de hoogte van de regierol van de deelgemeente als het gaat om veiligheid, maar vinden dat deze rol niet altijd goed tot uiting komt. Redenen die hiervoor gegeven worden zijn dat de nadruk te veel ligt op 'schoon en heel' en minder op 'veiligheid' en dat de burgemeester in sterke mate het laatste woord houdt. Een andere belangrijke reden die wordt genoemd is dat de deelgemeente niet in staat wordt gesteld om haar regierol goed uit te voeren. "De deelgemeente zou aan veiligheid moeten doen, maar wordt hiertoe nog niet in staat gesteld. De stad trekt de regie naar zich toe". De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat Charlois geremd wordt door andere deelgemeenten, omdat die het veiligheidsbeleid minder goed 'op de rails' hebben en de stad daardoor bang is om het uit handen te geven.

De centrale stad heeft ook invloed door het inzetten van de stadsmariniers in het Charloise gebied. Een van de geïnterviewden zegt hierover: "De deelgemeente vervult inderdaad een regierol, maar de stadsmarinier heeft een regierol in zijn of haar eigen gebied en is voor dit gebied ook verantwoordelijk". In de interviews wordt aangegeven dat de functie stadsmarinier opgelegd is door de gemeente Rotterdam en dat dit in het begin weerstand opriep bij de deelgemeenten, aangezien zij eigenlijk de regierol in het betreffende gebied hebben. Door sommige participanten werd dit als een 'motie van wantrouwen' ten opzichte van de deelgemeente ervaren.

De geïnterviewden verschillen van mening of de deelgemeente de regierol naar zich toetrekt of dat andere partijen dit ook proberen te doen. Als het gaat om 'schoon en heel' geeft iedereen aan dat de deelgemeente de regie voert en dat de andere partijen dit niet proberen. Bij 'veiligheid' is dit niet altijd het geval. Tijdens een interview wordt aangegeven dat de stadsmarinier, OBR en enkele grote gemeentelijke diensten soms nog steeds moeite hebben met de regierol van de deelgemeente. Zij komen zelf van de centrale stad, een 'niveautje hoger' dan de deelgemeente. Wel vindt deze persoon dat het door het gebiedsgericht werken niet meer dan logisch is dat de regierol bij de deelgemeente ligt. Een ander geeft aan dat gemeentelijke diensten de 'getrapte' bevoegdheid van de deelgemeente soms alleen maar lastig vinden. Een andere participant geeft aan dat de regierol van de deelgemeente vaak schoorvoetend geaccepteerd wordt: "Men probeert een goede relatie te behouden, omdat er samengewerkt moet blijven worden".

Uit het Vijfjarenprogramma blijkt dat de deelgemeente de regie voert bij het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsplannen. De voorwaarden voor deze plannen waren dat de deelgemeente een goed beeld heeft van de problematiek, dat bewoners en ondernemers uit de wijk betrokken worden, dat alle betrokken partijen systematisch informatie uitwisselen en dat er op basis van meetbare doelstellingen prestatieafspraken geformuleerd worden. Uit veel gesprekken blijkt dat geïnterviewden vinden dat de deelgemeente weinig invloed kan uitoefenen op het gevoerde beleid; aan de kaders die de centrale stad stelt kan maar een beperkte eigen invulling worden gegeven en een bottom-up perspectief ontbreekt vaak. Een andere geïnterviewde geeft aan dat naar zijn idee het beleid behoorlijk wordt ingekaderd en opgelegd.

Het beleid wordt bedacht door het college, waarna een bepaald bedrag beschikbaar wordt gesteld voor veiligheid. De directie Veiligheid bepaalt vervolgens hoe het geld wordt verdeeld, zowel stadsbreed als onder de deelgemeenten. Het verkregen geld moet gebruikt worden om de collegedoelstellingen te realiseren. Dit laatste leidt in Charlois meestal niet tot problemen, omdat de deelgemeentevoorzitter het eens is met de collegedoelstellingen, die vrij repressief van aard zijn. Een andere participant geeft aan dat hij naar zijn idee weinig invloed kan uitoefenen omdat hij wel mee mag schrijven aan het jaarplan, maar niet de inhoud mag bedenken. De kaders worden door de centrale stad gesteld. Hij vertelt hierbij ook dat hij dit niet erg vindt, omdat de deelgemeente onderdeel is van geheel Rotterdam en hij zich daar naar te schikken heeft. Hij geeft aan dat hij wel veel meer vrijheid en speelruimte heeft als het gaat om de uitvoering van het beleid. Hierbij wordt opgemerkt dat het vaak om het proces gaat en dat niet altijd het resultaat centraal staat.

Uit de verschillende gehouden gesprekken en uit observatie blijkt dat er veel contact is met bewoners en ondernemers. Zo worden er regulier bewonersavonden georganiseerd en hebben medewerkers van de deelgemeente zeer veel direct contact met bewoners en ondernemers. Ook worden bewoners betrokken bij hun wijk door bijvoorbeeld mee te lopen tijdens het schouwen. Over het 'systematisch informatie uitwisselen' zijn de meeste geïnterviewden nog niet zo te spreken. Velen delen de mening dat er binnen de aansturinglijnen van stad en deelgemeente meer communicatie nodig is en dat er tussen alle partijen breder en zichtbaarder gecommuniceerd moet worden. De vierde voorwaarde, tot slot, hield in dat er prestatieafspraken gemaakt dienden te worden. Dit gebeurt in de praktijk ook. Zo werkt de Roteb met een standaard productnormering en krijgt van de deelgemeente middels de jaaropdracht de opdracht om een product te leveren. Ook politie en Stadstoezicht werken met prestatieafspraken.

#### *Taakverdeling binnen het Veiligheidsoverleg*

Tijdens het Veiligheidsoverleg worden problemen in de deelgemeente op het gebied van veiligheid besproken door vaste vertegenwoordigers van deelgemeente, gemeente, politie en Stadstoezicht. Tijdens het overleg wordt gebruik gemaakt van een actiepuntenlijst. Aan de hand van deze lijst worden te ondernemen acties besproken en gevolgd. In dit Veiligheidsoverleg vindt ook een taakverdeling plaats, omdat via de actielijst bepaalde punten aan een specifiek persoon worden toegekend die daar achteraan gaat. De personen die deelnemen aan het overleg zitten (vrij) hoog in de ambtelijke of bestuurlijke organisatie, waardoor de lijnen kort blijven en snelle actie mogelijk is.

#### *Samenvattend*

De formele rolverdeling op het gebied van veiligheid verschilt met de empirische rolverdeling. In de eerste plaats verschilt de rol van de deelgemeente aanzienlijk als gekeken wordt naar wijkveiligheid. Vanuit wet- en regelgeving zijn er nauwelijks bevoegdheden en taken voor de deelgemeente op dit gebied. Op basis van de afspraken gemaakt in Kaatsheuvel heeft de deelgemeente wel een belangrijke taak gekregen in de vorm van het opstellen van wijkplannen en de uitvoering hiervan. Wel is het belangrijk om op te merken dat dit niet gepaard is gegaan met een toename van de bevoegdheden. Als men kijkt naar de Rotterdamse APV blijven de meeste bevoegdheden voorbehouden aan de centrale stad en worden deze, 'schoon en heel' uitgezonderd, niet gedelegeerd. Omdat er geen sprake is van delegatie worden de bevoegdheden én verantwoordelijkheden uit die artikelen ook niet overgedragen. De deelgemeente heeft formeel dus weinig bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar op basis van gemaakte afspraken wel een belangrijke taak ten aanzien van wijkveiligheid.



Ook moet de afspraak met betrekking tot de regierol van de deelgemeente en de ruimte die de deelgemeente daarin krijgt genuanceerd worden. Ten eerste weet niet iedereen bij de deelgemeente zeker of ze die rol vervullen ten aanzien van wijkveiligheid. Sommigen zijn helemaal niet op de hoogte. Anderen zijn wel op de hoogte, maar vinden dat de deelgemeente niet in staat wordt gesteld om de rol goed te vervullen omdat de centrale stad het naar zich toe trekt. Ook de aanwezigheid van de stadsmarinier bemoeilijkt dit. Tot slot worden de wijkveiligheidsplannen en het uit te voeren beleid in belangrijke mate (mede-)bepaald door de centrale stad, zowel door het inkaderen van beleid als door het etiketteren van geldelijke middelen.

## **5.6 Onduidelijkheden en spanningen als uitkomst van de rolverdeling**

In de voorgaande paragrafen zijn de formele en empirische rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois op het gebied van openbare orde en veiligheid beschreven. Hieruit bleek dat de verschillende rolverdelingen niet geheel overeenkomen. Door gemaakte afspraken krijgt de deelgemeente een grote taak op het gebied van wijkveiligheid die niet beschreven wordt in wet- en regelgeving, zoals de APV en de deelgemeenteverordening. Ook lijkt het dat de centrale stad, ondanks gemaakte afspraken, deze taak toch weer probeert naar zich toe te trekken. Een volgende vraag die gesteld dient te worden is of door de beschreven rolverdelingen onduidelijkheden en eventuele spanningen ontstaan tussen de partijen.

### *Onduidelijkheid en spanning tussen centrale stad en deelgemeente*

Verschillende geïnterviewden erkennen dat er onduidelijkheden en (soms als gevolg daarvan) spanningen zijn tussen de centrale stad en de deelgemeente. Ook tijdens overleggen worden deze spanningen soms plotseling zichtbaar als één van beide bestuurslagen vindt dat de ander zich op hun 'gebied' begeeft. Wat dit 'gebied' precies is is voor de verschillende partijen niet altijd duidelijk. Tijdens interviews wordt niet alleen door partijen buiten gemeente en deelgemeente aangegeven dat de rolverdeling tussen de twee bestuurslagen voor hen niet duidelijk is; ook de bestuurslagen zelf weten niet precies welke taken in hun pakket zitten.

Als gevolg van onduidelijkheden wordt door enkele geïnterviewden allereerst gesproken over een 'algemene' spanning tussen de centrale stad en de deelgemeente. Zij geven aan dat er een soort constante spanning is tussen stad en deelgemeente, omdat de deelgemeente vaak te laat betrokken wordt of helemaal genegeerd wordt en omdat de centrale stad te weinig weet over de speerpunten per gebied. Eén participant geeft aan dat er altijd spanningen zijn tussen de twee bestuurslagen, maar dat deze spanningen afnemen omdat er bij de deelgemeente al zeer lang dezelfde bestuurders werkzaam zijn.

Behalve een algemene spanning tussen stad en deelgemeente wordt deze spanning ook herkend op het gebied van openbare orde en veiligheid. Een van de geïnterviewden geeft als voorbeeld een casus waarbij in het Charloise gebied een illegale kroeg actief was. De deelgemeentevoorzitter had graag over gegaan tot een snelle sluiting, maar de centrale stad koos ervoor voor het langzame formele proces op basis van het vergunningstelsel te volgen. In dit geval ontstond er een spanning tussen de twee bestuurslagen omdat de deelgemeente niet de bevoegdheden had om tot snelle sluiting over te gaan en daardoor werd overstemd door de centrale stad. Ook anderen geven aan dat er spanningen zijn tussen de centrale stad en de deelgemeente door hun onderlinge rolverdeling. Een voorbeeld betreft het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet zijn voor verslaafden en andere hulpbehoevenden. De



gemeente bepaalde dat er een x-aantal van deze plaatsen beschikbaar moest komen en dat iedere deelgemeente een minimaal aantal (naar een bepaalde verdeelsleutel) op zich moest nemen. Charlois vond op een bepaald moment dat er genoeg waren in hun gebied, maar een wethouder bepaalde dat er toch een bij kwam: het Medisch Sociaal Zorgcentrum. Ook in dit geval werd de deelgemeente 'overruled'.

#### *Onduidelijkheid en spanning tussen de deelgemeente en de stadsmarinier*

Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat er een spanning bestaat tussen de deelgemeente en de functie van de stadsmarinier. Een van hen zegt hierover: "De stadsmarinier wordt niet aangestuurd door de deelgemeentevoorzitter, wat spanning oplevert". Er bestaat een overlap in functies, omdat zowel de deelgemeente als de stadsmarinier verantwoordelijkheden hebben voor veiligheid in de wijk. Andere partijen geven aan dit als onduidelijk te ervaren. Aangegeven wordt dat de deelgemeente op zo'n moment ook bevoegdheden mist die de stadsmarinier wel heeft, omdat deze persoon een mandaat heeft van het gemeentebestuur. Twee geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is dat er bij de deelgemeente niet één persoon verantwoordelijk is voor veiligheid. Het leidt tot onduidelijkheid en een traag proces, omdat er verschillende belangen zijn en een methodiek en financiën missen. Ook zou er binnen de deelgemeente te weinig kennis zijn over veiligheid, bijvoorbeeld over de APV en stedelijke kaders. Mede door het verschil in belangen en het trage proces zou de samenwerking tussen de deelgemeente en stadsmarinier soms ook moeizaam verloopt, maar in heel veel gevallen gaat het ook goed. De spanningen met de deelgemeente gelden voor zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

#### *Onduidelijkheid en spanning tussen de stadsmarinier en de gebiedsmanager*

Tussen de functies van stadsmarinier (centrale stad) en gebiedsmanager (deelgemeente) bestaat een gedeeltelijke overlap. De functie van stadsmarinier richt zich geheel op veiligheid in een aangewezen gebied. Dit zijn alleen de 'hotspots' en dus niet de hele deelgemeente. De gebiedsmanager richt zich ook op veiligheid, maar daarnaast ook op andere pijlers als sociaal, fysiek en economie. Ook wordt door een van de geïnterviewden aangegeven dat de stadsmarinier meer is van de snelle acties op korte termijn, terwijl de gebiedsmanagers ook meer een lange termijnvisie hanteren.

Door de gedeeltelijke overlap in functies zou het niet ondenkbaar zijn dat er een spanning bestaat tussen deze twee functies. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat naar zijn idee geen spanningen bestaan tussen de stadsmariniers en de gebiedsmanagers. Verschillende andere geïnterviewden geven aan dat er door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden wel degelijk een spanning tussen de functies bestaat. "Je kunt geen twee kapiteins op één schip hebben". Tussen de twee functies bestaat een verschil in middelen die zij tot hun beschikking hebben. Een participant vindt dat de gebiedsmanager hetzelfde soort mandaat nodig heeft als de stadsmarinier, maar dat de centrale stad de 'span of control' niet kwijt wil. Aangegeven wordt dat er op dit moment echt een strijd bestaat tussen de functies. Ook wordt door deze persoon aangegeven dat de stadsmarinier zijn dossier liever niet afstaat en dat samenwerking soms bemoeilijkt wordt. Ook lijkt de mate van spanning tussen de functies ook samen te hangen met de bekendheid van de gebiedsmanager met het 'veiligheidswereldje'. De ene gebiedsmanager legt meer de nadruk op veiligheid dan de andere. Indien hier minder de nadruk op wordt gelegd loopt het contact met de stadsmarinier ook iets stroever.

Ondanks de erkende onduidelijkheid en spanningen wordt het belang van samenwerking tussen de functies benadrukt. "De functies moeten verstandig met elkaar om gaan, zij streven immers

dezelfde doelen na". De vraag is of het probleem tussen deze functies niet langzaam weg zal vallen. Verschillende participanten geven aan dat de functie van stadsmarinier langzaam overbodig wordt en dat de impact over is. Een van hen vindt dat vooral de financiële middelen die de stadsmariniers meebrengen op dit moment nog nodig in de wijk om extra opdrachten te kunnen geven. Ook wordt benadrukt dat de stadsmarinier geen prioriteit meer is door het aantreden van het nieuwe college (PvdA in plaats van Leefbaar Rotterdam) en de nieuwe burgemeester. Er is sprake van een verschuiving van veiligheid naar sociaal; veiligheid komt op een tweede plaats. De gebiedsmanager wordt gezien als een opvolger van de stadsmarinier. Veiligheid is een thema dat moet blijven leven in de wijk, maar veel participanten hebben het idee dat de gebiedsmanager dit ook zou kunnen. Wel zou de gebiedsmanager dan meer bevoegdheden en financiën nodig hebben.

Het is opvallend dat een aantal participanten de aanwezigheid van de stadsmarinier in de (nabije) toekomst als overbodig beschouwt. Het college van Rotterdam heeft eind januari 2009 verzocht een evaluatie uit te voeren naar het functioneren en de effectiviteit van de stadsmariniers. Na onderzoek (Tops, Hoogenboom, Van Spijker, Van der Torre, 2009) blijkt dat er onder de geïnterviewden nog steeds een vrij sterke unanimiteit bestaat over de onmisbaarheid van de stadsmariniers op dat moment. Het beeld zoals hierboven geschetst dat de stadsmariniers aan het einde van hun levenscyclus gekomen zijn werd door het onderzoek van Tops et al. niet bevestigd. Het rapport pleit wel voor verandering in het functioneren, maar niet voor afschaffing van de functie stadsmarinier (2009:61).

#### *Spanning tussen de deelgemeente en de politie*

Twee van de geïnterviewden geven aan dat er door de rolverdeling tussen stad en deelgemeente spanningen zijn tussen de deelgemeente en de politie. Er wordt een voorbeeld gegeven waarbij de deelgemeentevoorzitter 's nachts graag meer politie op straat wil hebben. Dit leidde tot een discussie tussen politie en deelgemeente, aangezien er maar een beperkt aantal uren te verdelen zijn, en 's nachts gemaakte uren voor meer tellen dan uren die overdag gemaakt worden. Het punt in dit geval is dat de deelgemeente geen bevoegdheden heeft om eenzijdig de politie-inzet te bepalen.

### **5.7 De uitvoering van werkzaamheden beïnvloed?**

In de vorige paragraaf werden verschillende onduidelijkheden en spanningen beschreven die voortkomen uit de rolverdeling tussen stad en deelgemeente. Er bleken verschillende spanningsvelden te heersen, bijvoorbeeld in het algemeen tussen stad en deelgemeente, maar ook op specifieke functies als die van stadsmarinier en gebiedsmanager. Nu de verschillende onduidelijkheden en spanningen zijn vastgesteld is de laatste belangrijke vraag of deze de uitvoering van werkzaamheden in de Charloise wijken beïnvloeden. In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen werkzaamheden die beïnvloed worden door onduidelijkheid over de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente en werkzaamheden die worden beïnvloed door spanningen als gevolg van de rolverdeling.

#### *Uitvoering beïnvloed door onduidelijkheid*

Een klein aantal van de geïnterviewden geeft aan dat zij geen ervaringen hebben dat door een onduidelijke rolverdeling de uitvoering van werkzaamheden wordt beïnvloed. Intensief contact tussen partijen, gemaakte afspraken en het uitgangspunt dat men er niet vanuit gaat dat de ander een probleem oppakt doet deze groep concluderen dat werkzaamheden niet worden beïnvloed door een onduidelijke rolverdeling.

De meerderheid van de geïnterviewden geeft wel aan dat de uitvoering van werkzaamheden beïnvloed wordt door een onduidelijke rolverdeling tussen centrale stad en deelgemeente. Zo lijken er regelmatig dingen dubbel gedaan te worden, bijvoorbeeld als een stadsmarinier en een deelgemeenteambtenaar met dezelfde casus aan de slag gaan. Een ander voorbeeld zijn de interventieteams die zowel op gemeentelijk als op deelgemeentelijk niveau afzonderlijk opereren, waardoor zij elkaar weleens voor de voeten lopen. Ook worden dingen weleens dubbel gedaan omdat de centrale stad binnen de deelgemeente aan verschillende personen iets doorgeeft, waardoor er binnen de deelgemeente zelf een casus dubbel wordt opgepakt. Een van de participanten meent dat zaken dubbel worden opgepakt omdat steeds meer partijen zich met het onderwerp veiligheid zijn gaan bezighouden. Wel lijken dubbele werkzaamheden vaak al in een vroeg stadium ontdekt worden, met name bij de 'grotere zaken'.

Behalve dat casussen dubbel op worden gepakt zorgt onduidelijkheid in de rolverdeling er soms ook weleens voor dat werkzaamheden blijven liggen of dat men niet weet dat een bepaalde casus tot hun werk behoort. Toch lijkt deze situatie niet vaak voor te komen. Een voorbeeld dat wordt gegeven gaat over het gebied rond busstation Zuidplein wat opgeknapt gaat worden. Op het moment dat de eerste kosten al gemaakt waren (voor bijvoorbeeld de architecten) was onderling nog niet duidelijk wie verantwoordelijk was voor onder andere de financiën. Een bron van onduidelijk lijkt te zijn dat in de huidige samenstelling van de deelgemeente Charlois niet één persoon verantwoordelijk is voor het veiligheidsdossier, maar dat dit integraal geregeld wordt, wat tot een traag proces kan leiden. Een aantal participanten geeft aan dat de rolverdeling tussen stad en deelgemeente niet altijd duidelijk is, maar dat echte problemen vaak voorkomen kunnen worden omdat het veiligheidsdossier op persoonsniveau is afgedicht. Tussen bepaalde personen in de verschillende organisaties is zeer intensief contact, zodat zaken meestal soepel blijven lopen. Als een nieuw persoon op één van die functies komt worden fouten gemaakt omdat die persoon nog niet ingewerkt is.

#### *Uitvoering beïnvloed door spanningen*

Ongeveer de helft van de geïnterviewden geeft aan dat de uitvoering van werkzaamheden in de wijk niet beïnvloed worden door spanningen als gevolg van de rolverdeling tussen stad en deelgemeente. Eén persoon geeft aan dat als dat wel het geval zou zijn hij vindt dat hij dan zijn werk niet goed doet. De Stuurgroep Veilig is in dergelijke situaties aanwezig om impasses te doorbreken.

De andere helft van de geïnterviewden geeft aan dat spanningen als gevolg van de rolverdeling er wel voor zorgen dat de uitvoering van werkzaamheden in de wijk beïnvloed wordt. Een van de participanten vindt dat het uit te voeren beleid soms haaks staat op de visie van de deelgemeente. "Er is een spanning tussen wat de stad wil en wat het gebied nodig heeft". Door verschil in visie wordt de samenwerking in de uitvoering bemoeilijkt, waardoor sprake is van een negatieve beïnvloeding. Spanningen door de rolverdeling kunnen zowel leiden tot positieve als negatieve beïnvloeding van de uitvoering. Een positief voorbeeld is het eerder genoemde Medisch Sociaal Zorgcentrum (MSZ). Door de rolverdeling tussen stad en deelgemeente ontstond spanning toen het MSZ gerealiseerd moest worden in de deelgemeente. Voor de realisatie van het MSZ was er een gebruikersbus, die openlijk veel junks naar die plek trok. Het was een doorn in het oog van zowel bewoners, deelgemeente en stad. Het weghalen van de bus heeft gediend als ruilmiddel waar de realisatie van het MSZ tegenover stond. Uiteindelijk werd de uitkomst als positief beschouwd door alle partijen. Een negatief voorbeeld dat wordt genoemd zijn de participatiegelden, een fonds dat is gecreëerd om burgerinitiatief verder te ontwikkelen. Aangegeven wordt dat het goed is dat het geld er is, omdat hierdoor dingen

gerealiseerd kunnen worden die anders niet hadden gekund. Het is negatief in de zin dat er geen capaciteit of mankracht beschikbaar wordt gesteld en dat er geen handleiding of begeleiding is. De gemeente gooit eigenlijk alleen een zak geld op tafel bij de deelgemeente. “De gemeente verzint heel veel, bijvoorbeeld de participatiegelden, het Jongerenjaar en Mensen maken de Stad, maar ze geven geen geld mee voor formatie. Hierdoor blijft ander werk van de deelgemeenteambtenaren liggen, wat dus negatief uitpakt op de uitvoering van hun werkzaamheden in de wijk”. Ook uit observatie tijdens het werkoverleg van de deelgemeenteambtenaren belast met het participatiefonds blijkt dat hier inderdaad problemen mee zijn. Door gebrek aan tijd en sturing hebben zij minder tijd voor hun reguliere werk in de wijk. Ook zijn de voorwaarden verbonden aan het participatiefonds niet altijd even duidelijk, waardoor aanvragen van burgers afgewezen worden. Zij geven aan dat dit niet bevorderlijk is voor hun contact met burgers in de wijk.

## Hoofdstuk 6      **Analyse**

### Theorie en praktijk komen samen

#### **6.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois. Zowel de formele als de empirische rolverdeling is hierbij beschreven. In dit hoofdstuk vindt de kwalitatieve analyse plaats van de empirie aan de hand van de in hoofdstuk drie gepresenteerde theoretische elementen. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op het netwerk rond openbare orde en veiligheid. Paragraaf 6.3 behandelt de elementen uit New Public Management en paragraaf 6.4 gaat in op elementen uit street-level bureaucracy. Daarna volgt een bespreking van de uitvoering van de (deel)gemeentelijke regie. De analyse leidt tot uitspraken over de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente, waarna tot slot een aantal 'best practices' en knelpunten kunnen worden afgeleid.

#### **6.2 Netwerk rond openbare orde en veiligheid**

In deze paragraaf worden eigenschappen onderzocht van het netwerk rond openbare orde en veiligheid. De theoretische elementen die in hoofdstuk drie hierbij onderscheiden werden zijn 'actoren in het netwerk' en 'verhoudingen tussen deze actoren'.

##### *Actoren in het netwerk*

Het netwerk in de uitvoering van het openbare orde en veiligheidsbeleid kent verschillende actoren. Op het gebied van openbare orde is de deelgemeente niet of nauwelijks betrokken; deze taak ligt bij de gemeente. Hier is de burgemeester een belangrijke speler, in de Gemeentewet en APV worden zijn taken en bevoegdheden op het gebied van openbare orde nauwkeurig omschreven. Behalve de burgemeester zijn ook ambtenaren van de Directie Veiligheid betrokken bij de uitvoering van het openbare orde-beleid en zijn bij toezicht en handhaving politie onmisbaar.

In het netwerk rond de uitvoering van wijkveiligheid zitten verschillende actoren. Ook hier zijn ambtenaren van de gemeente Rotterdam betrokken, zoals de accounthouder Charlois van de Directie Veiligheid. Binnen de deelgemeente Charlois zitten verschillende actoren in het netwerk. Als eerste kan de deelgemeentevoorzitter aangewezen worden, die veiligheid in zijn portefeuille heeft. Ook het hoofd van de afdeling 'Wijk en Veilig' is intensief bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid betrokken. Verder kent de deelgemeente drie gebiedsmanagers, van wie veiligheid (naast andere pijlers zoals fysiek, economie en sociaal) deel uit maakt van hun werk. Het hangt van hun gebied en de veiligheidssituatie daarin af in hoeverre veiligheid prioriteit heeft tussen de andere pijlers. Tot slot maakt binnen de deelgemeente de uitvoering van het veiligheidsbeleid ook deel uit van het werk van de wijkcoördinatoren, waarvan Charlois er zeven heeft. Ook voor hen geldt dat het aandeel wat veiligheid van hun werk uitmaakt mede afhankelijk is van de veiligheidssituatie in hun wijk. De beheercoördinatoren hebben in principe geen veiligheidstaken, maar indien nodig pakken zij dit in samenwerking met hun wijkcoördinator wel op. Ook zijn de scheidingslijnen weleens moeilijk aan te geven, omdat veiligheid soms nauw samenhangt met het beheer van de buitenruimte, oftewel 'schoon en heel'. Buiten de gemeente Rotterdam (centrale stad) en de deelgemeente Charlois zijn op dit niveau nog enkele actoren aan te wijzen die zich bezig houden met de uitvoering van het veiligheidsbeleid of hierbij betrokken zijn. Allereerst zijn gemeentelijke diensten aan te wijzen, zoals Stadstoezicht. De Roteb is met name actief op het gebied van 'schoon en heel'. Ook de woningcorporaties zijn betrokken. Verder is de politie een belangrijke partner. De

buurtconciërges, die in het gebied actief zijn vanuit de stichting OMIJ, hebben een signalerende functie en geven informatie met betrekking tot veiligheid door aan gemeentelijke diensten, ondanks dat dit niet tot hun takenpakket behoort. Tot slot dienen de stadsmariniers nog genoemd te worden, die direct onder het college van de gemeente Rotterdam vallen. In het Charloise gebied zijn twee stadsmariniers actief binnen de gebieden Pendrecht, Tarwewijk, Oud-Charlois, Zuidplein en specifiek op de Dordtse Laan.

Het belangrijkste overleg op het gebied van de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid in Charlois is het Veiligheidsoverleg dat om de week op het deelgemeentekantoor gehouden wordt. Hierbij zijn de accounthouder Charlois van de gemeente Rotterdam, de deelgemeentevoorzitter, het hoofd van de afdeling Wijk en Veilig, de twee stadsmariniers en vertegenwoordigers van politie en Stadstoezicht aanwezig. Indien er zeer specifieke vraagstukken aan de orde zijn schuiven er partijen aan. Tijdens het overleg blijkt dat alle partijen goed geïnformeerd en zeer betrokken zijn bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Doordat alle betrokkenen relatief hoog in de bestuurlijke of ambtelijke organisatie zitten kunnen beslissingen snel genomen worden.

#### *Verhoudingen tussen deze actoren*

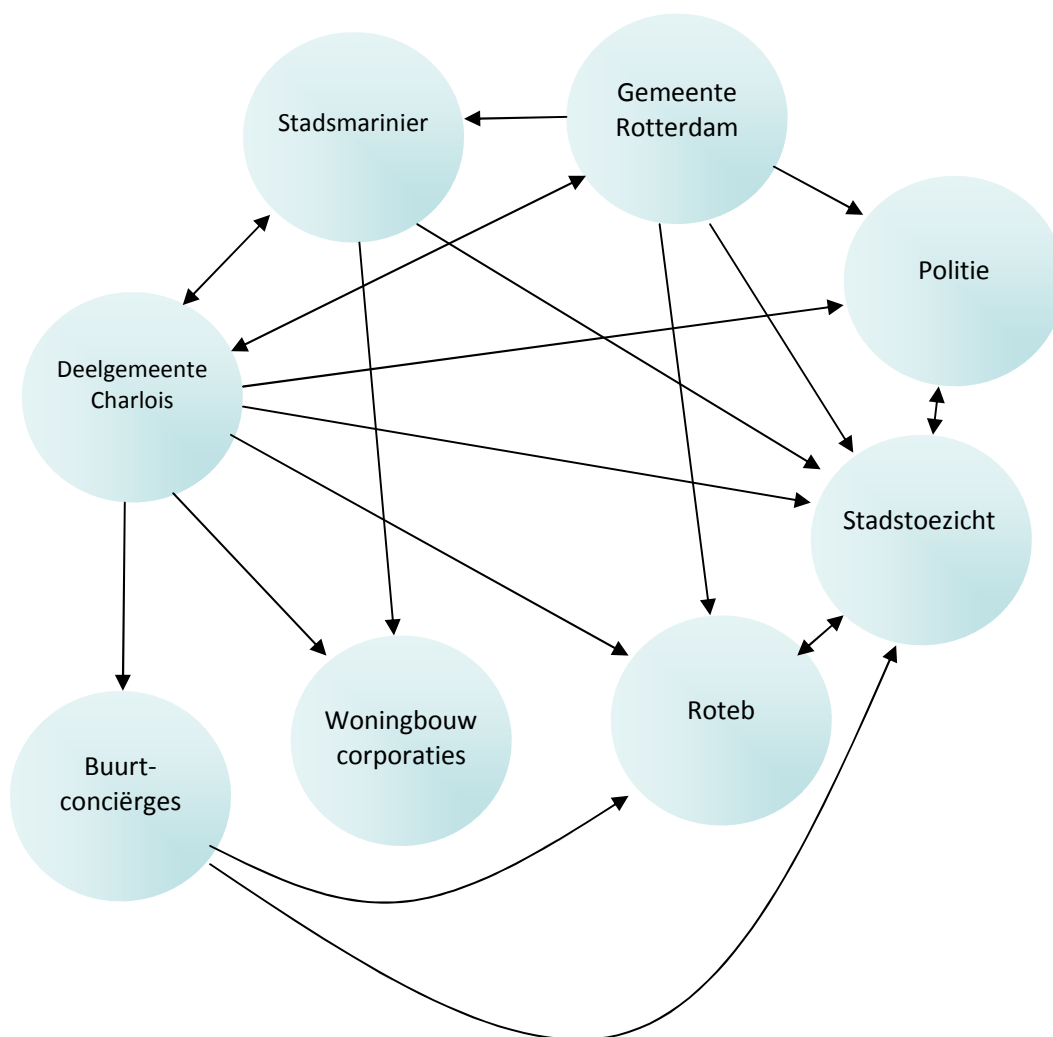
Tussen de actoren in het netwerk bestaan bepaalde verhoudingen en relaties. Uit observatie en de gehouden interviews en overige gesprekken blijkt dat de partijen in het netwerk in meer of mindere mate afhankelijk zijn van elkaar. Gevonden voorbeelden van afhankelijkheden liggen op het gebied van financiën, informatie, daadkracht, overige middelen en om een algeheel effect te bereiken op de veiligheidssituatie in Charlois. De afhankelijkheden zorgen voor een gezamenlijke uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Niet alle partners zijn in een even grote mate afhankelijk van elkaar. Zo kunnen beide stadsmariniers relatief onafhankelijk opereren binnen het netwerk. Zij hebben een mandaat van het college en daarnaast beschikken ze ook over overige middelen, zoals financiën en personele ondersteuning. Toch blijven ook de stadsmariniers onderdeel uitmaken van dit netwerk, omdat zij voor bijvoorbeeld informatie soms afhankelijk van andere partijen of dat van andere partijen medewerking nodig is, zoals van deelgemeente, woningbouwcorporaties of politie. In de verhouding tussen deelgemeente en gemeentelijke diensten is sprake van de rollen opdrachtgever respectievelijk opdrachtnemer. Wel blijkt in de praktijk dat een vertegenwoordiger van gemeentelijke diensten ook betrokken is bij het opstellen van de opdracht en dat zij eventuele verbeterpunten aandragen. De rollen zijn dus niet geheel strikt gescheiden. Ook de gemeente Rotterdam kan fungeren als opdrachtgever voor diensten als Stadstoezicht en Roteb. Stadstoezicht ondersteunt de politie in haar werk en is in haar eigen werk soms afhankelijk van de politie bij bijvoorbeeld een arrestatie. Tot voor kort mochten zij namelijk alleen toezicht houden en waarschuwen. Ook worden zij dagelijks door middel van een briefing geïnformeerd door de politie. De buurtconciërges maken melding van problemen die zij in hun rondes door de wijk tegen komen. Afhankelijk van het soort melding komt deze terecht bij Stadstoezicht of Roteb. Ook wordt op informele wijze problemen die zij gesignaleerd hebben aan deze partijen doorgegeven.

Als het gaat om de verhouding tussen gemeente en deelgemeente liggen op het gebied van openbare orde praktisch alle bevoegdheden en taken bij de burgemeester. Op het gebied van veiligheid ligt dit iets gecompliceerder. De deelgemeente is verantwoordelijk voor wijkveiligheid, de centrale stad is verantwoordelijk voor de thema's drugs, geweld en jeugd en veiligheid. De meeste bevoegdheden op het gebied van veiligheid liggen bij de centrale stad, meestal bij de burgemeester.

Alle partijen zijn afhankelijk van de politie voor haar personele inzet. Bestuurlijk zijn regionale korpsen ondergebracht in politieregio's, die worden bestuurd door een regionaal college van burgemeesters van de gemeenten uit die regio's en de hoofdofficier van justitie. Voorzitter van het college is de korpsbeheerder. Dit is meestal de burgemeester van de grootste gemeente uit de regio, zoals in dit geval Rotterdam, en is hiermee verantwoordelijk voor het politiekorps. Het regionaal college stelt de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en het beleidsplan vast. De burgemeester van Rotterdam heeft dus, in samenspraak met burgemeesters van omliggende gemeenten, een belangrijke taak en bevoegdheden als het gaat om de inzet van politie en de doelen waar de inzet voor gebruikt wordt. Deelgemeenten zouden hier in principe niet bij betrokken worden, de Politiewet onderscheidt ook geen twee bestuurslagen. Om dit probleem het hoofd te bieden is er in het regionaal college een vertegenwoordiger van de deelgemeenten actief. Dit is Dick Lockhorst, de voorzitter van deelgemeente Charlois. In het geval van Charlois bestaat er dus wel een 'directe lijn' tussen politie en deelgemeente.

Nu de verschillende relaties en verhoudingen tussen de partijen in het netwerk rond de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid geanalyseerd zijn kunnen deze relaties grafisch worden weergegeven:



**Figuur 6.1:** Relaties tussen partijen in het netwerk rond de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid



Bovenstaand figuur geeft de verschillende relaties en verhoudingen tussen de partijen weer. Deze relaties en verhoudingen worden bepaald door verschillende soorten afhankelijkheden, zoals op het gebied van informatie, budget of bevoegdheden. Een enkele pijl geeft aan dat een relatie voornamelijk eenzijdig gericht is, zoals die tussen deelgemeente en buurtconciërges. Dubbele pijlen geven aan dat in de relatie of verhouding tussen die partijen veel minder sprake is van 'eenrichtingsverkeer'. Een voorbeeld vormt de relatie tussen politie en Stadstoezicht. De politie verzorgt elke dag een briefing voor Stadstoezicht en voert bijvoorbeeld arrestaties uit als mensen van Stadstoezicht iemand aanhouden. Stadstoezicht ondersteunt de politie door het houden van toezicht en controles. In dit geval ondersteunen de partijen elkaar en hebben elkaar nodig bij de uitvoering van hun werk.

#### *Deelconclusies*

Op het gebied van openbare orde bestaat het netwerk uit de burgemeester, ondersteund door gemeentelijke ambtenaren, en de politie. De deelgemeente heeft zowel formeel als in de praktijk geen bevoegdheden en taken. Zij heeft hooguit een signalerende functie, door problemen op het gebied van openbare orde door te geven naar gemeentelijk niveau en te vragen om actie.

Zoals uit de grafische weergave van het netwerk rond wijkveiligheid blijkt kent dit gebied veel meer betrokken actoren en onderlinge verhoudingen. Vooral deelgemeente Charlois, de stadsmariniers in het gebied, politie en Stadstoezicht spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid in het gebied. Als het gaat om de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid is de structuur die binnen de deelgemeente gehanteerd wordt niet optimaal. Zowel het hoofd van de afdeling Wijk en Veilig, de drie gebiedscoördinatoren, de zeven wijkcoördinatoren en soms de beheercoördinatoren houden zich allemaal met veiligheid bezig. Intern wordt afgesproken wie wat oppakt, maar doordat de deelgemeente meerdere belangen en doelen kent mist er een duidelijke focus en methodiek. Hierdoor is het voor de andere partijen binnen het netwerk soms moeilijk te bepalen wie hun aanspreekpunt is, hoe taken verdeeld zijn of bij wie ze bijvoorbeeld aan moeten kloppen met een nieuw project. Het Veiligheidsoverleg is een goed middel om op basis van korte lijnen en op persoonsniveau afspraken te maken. Wel worden die gemaakte afspraken niet altijd helemaal goed uitgezet in de rest van de organisaties en het netwerk.

### **6.3 New Public Management-elementen**

In deze paragraaf wordt naar de praktijk gekeken vanuit twee elementen uit NPM-theorie. Het gaat hierbij om de elementen 'outputsturing' en 'frontlijnsturing'. Hiermee wordt de empirische uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid op het gebied van deze twee sturingsvormen onderzocht.

#### *Outputsturing*

Een partij die betrokken is bij wijkveiligheid en waar gebruik wordt gemaakt van prestatieafspraken is de politie. In de eerste plaats zijn er in de 'Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007) afspraken tussen kabinet en de korpsbeheerders gemaakt. Het doel van het kabinet is dat criminaliteit met vijftieng procent wordt teruggedrongen in 2010 ten opzichte van 2002. Prioriteiten liggen op gebied van geweld, veilige wijken en jeugdcriminaliteit en risicojeugd. Na deze afspraken met het kabinet maken de verschillende korpsen een uitwerking en doorvertaling van de in de convenanten opgenomen afspraken. Hierdoor worden de te leveren prestaties per korps gekoppeld aan de specifieke regionale problematiek. De gemeente

Rotterdam valt in de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Zij maakten voor de periode 2003-2006 prestatieafspraken met het eerder genoemde regionaal college. De hoogste prioriteit werd gegeven aan geweld, jeugdcriminaliteit, (drugs)overlast en veelplegers. Inspanningen moesten leiden tot een criminaliteitsreductie van twintig procent (Nieuwsbank, 18 oktober 2002). In de afgelopen jaren zijn afspraken vastgelegd in het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond en in het Vijfjarenactieprogramma. In het Vijfjarenprogramma wordt in een aparte bijlage de targets beschreven voor het OM en de politie en wordt aan de resultaatafspraken tot 2010 in detail uitwerking gegeven. In het Korpsjaarverslag wordt vervolgens doel en realisatie in een bepaald jaar vergeleken, bijvoorbeeld het aantal overtredingen drugs en overlast, het aantal Halt-verwijzingen of het aantal opgenomen aangiften.

Deelgemeente Charlois stuurt ook outputs door prestatieafspraken te maken met verschillende gemeentelijke diensten. Als het gaat om de veiligheid en de leefbaarheid in de wijk springen met name Stadstoezicht en de Roteb in het oog. Van iedere wijk wordt een analyse gemaakt en op basis van deze analyse worden de behoeften van de wijken bepaald. De vraag vanuit de wijk wordt vertaald naar de jaaropdracht, waarin wordt vastgelegd wat de diensten leveren en tegen welke 'kwaliteit'. Zo blijkt uit een interview met een vertegenwoordiger van de Roteb dat in Charlois als standaard 'productnormering 4' wordt gesteld.

De gemeente Rotterdam maakt ook gebruik van outputs om verschillende partijen te sturen. Dit doen zij in de eerste plaats bij de deelgemeente Charlois. Een van de middelen die gebruikt wordt is de veiligheidsindex. In het Vijfjarenactieprogramma 2006-2010 is de volgende target vastgelegd: "In 2010 zijn er geen onveilige en probleemwijken meer in Rotterdam" (Programmabureau Veilig, 2005:74). Hierdoor moet de deelgemeente ervoor zorgen dat haar wijken aan een minimale veiligheidssituatie voldoen. Binnen deelgemeente Charlois zijn verder afspraken gemaakt met de deelraad om een bepaald veiligheidsniveau, afgemeten aan de veiligheidsindex, te halen. Behalve het gebruik van de veiligheidsindex stuurt de gemeente de deelgemeente ook door stedelijke kaders te stellen waarbinnen gewerkt moet worden. Door het bepalen van bepaalde speerpunten, maar bijvoorbeeld ook door het etiketteren van bepaalde fondsen stuurt de gemeente op resultaten en prestaties omdat de uitvoering zich moet richten op die speerpunten en de fondsen gebruikt moeten worden voor het onderwerp wat door de gemeente benoemd is. De gemeente Rotterdam stuurt behalve de deelgemeente ook haar stadsmariniers op basis van outputs. In eerste instantie lijken de stadsmariniers over zeer veel vrijheid te beschikken: geen vast takenpakket, directe toegang tot het college, mandaat namens het college en een eigen budget (Programmabureau Veilig, 2005:44). Ondanks dat er geen vaste taken bestaan stuurt de gemeente toch op outputs, aangezien het werk van de stadsmariniers moet bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke speerpunten. De Stuurgroep Veilig besluit over de inzet van stadsmariniers en zij worden gestuurd op outputs omdat zij binnen de stedelijke kaders moeten werken. Outputsturing zorgt er ook hier voor dat ondanks stadsmariniers vele 'vrijheden' kennen zij toch beperkt worden in hun doen en laten.

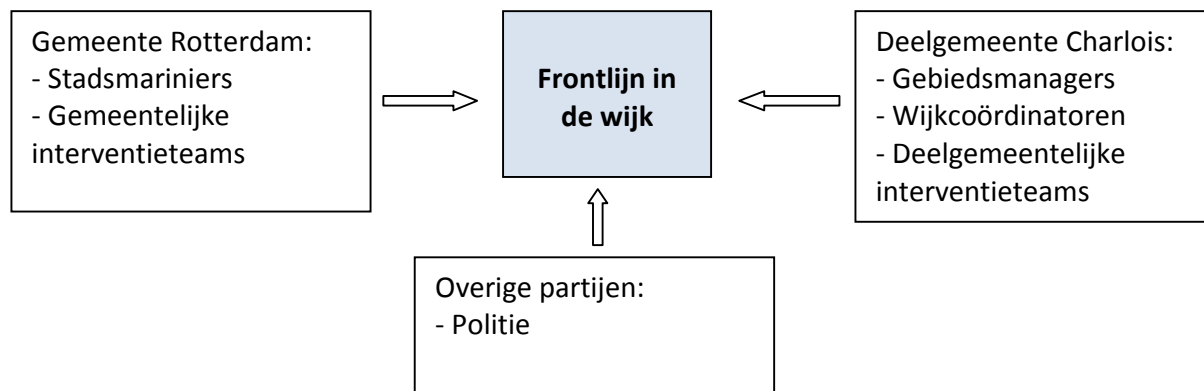
### *Frontlijnsturing*

In de 'frontlijn' van een grote stad als Rotterdam komen complexe en veelsoortige problemen aan de oppervlakte en beïnvloeden de kwaliteit van het leven in de stad. Dit geldt zeker ook op het gebied van veiligheid, waar problemen zijn als het gaat om bijvoorbeeld drugs, (zware) geweldsvormen en allerlei soorten overlast. Niet in ieder gebied van de stad is er sprake van evenveel of gelijksoortige problemen.

Een eerste belangrijke vraag die onderzocht moet worden is welke personen of (delen van) organisaties zich in de frontlijn bevinden als het gaat om wijkveiligheid. De eerste belangrijke personen die hierbij aangewezen dienen te worden zijn de stadsmariniers, waarvan er twee aanwezig zijn in Charlois. De stadsmariniers staan in direct contact met burgers en organisaties in het gebied wat onder hun verantwoordelijkheid valt. Dit gebeurt tijdens allerlei overleggen maar bijvoorbeeld ook gewoon op straat door mensen aan te spreken op hun gedrag. Ook zijn zij soms aanwezig bij interventies, die uitgevoerd worden door interventieteams. Ook deze teams werken in de frontlijn; zij pakken wantoestanden achter de deur aan maar daarnaast is ook sprake van sociale hulpverlening. Het werk van de stadsmariniers is verre van routinematig. Beide stadsmariniers die in Charlois gebieden onder hun hoede hebben geven tijdens interviews aan dat hun functie geen vaste taakomschrijving kent en dat dit ook niet praktisch zou zijn. Binnen een gebied moet er op bepaalde zaken gefocust worden. Ze vinden belangrijk om te kijken wat de behoefte is in een gebied, oftewel 'vraaggestuurd' werken. Door zonder vaste taakomschrijving te werken kunnen problemen die plotseling opkomen ook snel aangepakt worden. Het werk van de stadsmariniers brengt een zekere spanning met zich mee, juist omdat zij zich bezig houden met de bestrijding van onveiligheid.

Vanuit de deelgemeente Charlois is er ook een aantal personen dat zich bevindt in de frontlijn van het deelgemeentegebied als het gaat om wijkveiligheid. Zo werken de drie gebiedsmanagers die uitgaan van de deelgemeente in de frontlijn. Veiligheid vormt één van de onderdelen van hun werk. Ook de gebiedsmanagers staan in direct contact met organisaties en burgers die onder hun gebied vallen, bijvoorbeeld tijdens allerlei overleggen en projecten. Tijdens een interview met een van de gebiedsmanagers blijkt dat hun werk ook niet routinematig van aard is. Ze werken wel binnen bepaalde kaders, maar niet met een vast takenpakket. Ook problemen die niet direct binnen de functie vallen worden opgepakt. Hij ziet dit ook als de kracht van de functie: allerlei dingen oppakken, snelle actie, mensen bij elkaar brengen. Behalve de gebiedsmanagers werken ook de wijkcoördinatoren in de frontlijn. Ook bij hun vormt veiligheid één van de onderdelen van hun werk. De beheercoördinatoren werken ook in de frontlijn, maar vooral op het gebied van de buitenruimte en niet zozeer op het gebied van wijkveiligheid. Binnen de deelgemeente hebben de wijkcoördinatoren het meeste direct contact met burgers en organisaties. Ze vertegenwoordigen de deelgemeente in allerlei overleggen met partners en organisaties, maar zijn ook zeer veel in de wijk aanwezig tijdens bijvoorbeeld een bewonersavond. Daarnaast worden ze veelvuldig gebeld door individuele bewoners en maken met die bewoners ook afspraken op locatie om de problemen te bekijken en op te lossen. Ze hebben wel te maken met een algemene functieomschrijving, maar door de specifieke behoeften uit hun wijk zijn de taken gevarieerd. Ze pakken allerlei verschillende projecten op. Behalve gemeentelijke interventieteams bestaan er in Charlois ook deelgemeentelijke interventieteams die ook in de frontlijn werken.

Een belangrijke partij in de frontlijn die tot slot ook genoemd dient te worden is de politie. Zij staan veelvuldig in direct contact met de burger, bijvoorbeeld op straat maar ook op het bureau of bij mensen thuis. Een deel van het politiewerk is wel routinematig van aard, zoals bij het uitschrijven van bekeuringen. Maar veel politiewerk valt ook buiten routine, zoals incidenten die onverwachts plaatsvinden en waar snel bij gehandeld dient te worden. Ook brengt het werk spanning mee, omdat de politie vaak te maken heeft met personen die niet mee willen werken.



**Figuur 6.2:** Aanwezige partijen in de frontlijn in Charlois

Nu onderzocht is welke partijen betrokken zijn in de frontlijn moet gekeken worden hoe in de praktijk de verhouding ligt tussen beleids- en frontlijnsturing. Sinds het aantreden van Leefbaar Rotterdam bestaat er als het gaat om veiligheid een voorkeur voor uitvoering boven beleid. Voorbeelden die dit onderschrijven zijn de inzet van stadsmariniers en interventieteams. Op basis van observatie tijdens het veiligheidsoverleg op de deelgemeente kan ook gesteld worden dat de deelgemeentevoorzitter en de overige aanwezige partijen zeer sterk gericht zijn op snelle actie en uitvoering. Verschillende uitvoeringsstrategieën worden naast elkaar gebruikt. In de eerste plaats worden regels strak toegepast en worden normen gehandhaafd, wat aansluit op de boodschap van ‘het einde van gedogen’. Onderdeel hiervan vormen onder andere strikte controle, de versterking van toezicht (door bijvoorbeeld camera’s) en passende straffen. Een andere uitvoeringsstrategie is de ontwikkeling van een methodische aanpak, waarbij bepaalde initiatieven die goed werkten systematisch worden uitgewerkt. Verder is er ook de strategie van prestatiesturing, bijvoorbeeld bij politie en gemeente. Een vierde uitvoeringsstrategie richt zich op het ontwikkelen van netwerken tussen verschillende organisaties die betrokken zijn bij uitvoeringsactiviteiten, die als (potentieel) voordeel hebben dat ze maatwerk kunnen leveren. Een laatste strategie richt zich op personen die in staat zijn om effectieve uitvoeringsprocessen te organiseren en hiervoor de ruimte krijgen. Een voorbeeld hiervan zijn de stadsmariniers en de gebiedsmanagers.

Ondanks dat uitvoering de voorkeur krijgt boven beleid betekent het niet dat hier geen aandacht meer aan besteed wordt. Vanuit het college van B&W worden op het gebied van veiligheid nog steeds scherpe politieke en beleidsmatige doelstellingen gesteld, resulterend in een visie op een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. De speerpunten van het beleid en de aanpak worden in de Vijfjarenactieprogramma’s duidelijk verwoord. Dit geldt naast de gemeente ook voor de deelgemeente Charlois waar speerpunten en doelstellingen op gebied van wijkveiligheid nogmaals specifiek verwoord wordt in de wijkveiligheidsactieprogramma’s.

Beleidssturing en frontlijnsturing worden dus naast elkaar toegepast. Door beleidssturing worden scherpe doelstellingen gesteld en worden alle activiteiten op het gebied van veiligheid in een breder kader geplaatst, door frontlijnsturing wordt precieze en concrete actie beter mogelijk gemaakt. Toch lijkt de balans tussen beleids- en frontlijnsturing in Rotterdam in het voordeel te zijn van frontlijnsturing.

De partijen die zich in de frontlijn bevinden maken gebruik van verschillende sturingsmechanismen. Door politieambtenaren wordt met name gebruik gemaakt van *regels*. Zij houden toezicht in de wijk, voeren controles uit en handhaven de gestelde normen. De kracht

hiervan is dat er sprake is van voorspelbaarheid. Dit is ook belangrijk, omdat hierdoor voor dezelfde 'gevallen' dezelfde regels gelden. Het 'wat' en 'hoe' liggen hier dus in belangrijke mate vast. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van *prestaties*, omdat er ook bij de politiekorpsen prestatieafspraken worden gemaakt. Ook de interventieteams (zowel gemeentelijke als deelgemeentelijk) maken met name gebruik van *regels*. Een interventieteam controleert tijdens bezoeken de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie, controleert de veiligheid van de woning, informeert naar gezondheid van bewoners en gaat na of er sprake is van overlast. Ook hier ligt de nadruk dus op reguleren, controleren en handhaven. De door de gemeente Rotterdam ingezette stadsmariniers kunnen als sturingsmechanisme '*personen*' worden aangewezen. Tijdens een van de interviews geeft een stadsmarinier aan dat het de bedoeling van de gemeente is om in de slechtste wijken de beste ambtenaren 'aan het front' in te zetten. Beide stadsmariniers omschrijven tijdens de interviews hun functie als 'verbindingsofficier', 'projectmanager' of als 'change agent'; zij moeten mensen in beweging brengen en met elkaar verbinden. Het is de bedoeling dat ze een tijdelijke impuls aan een wijk geven. De stadsmariniers krijgen hiervoor vanuit het gemeentebestuur veel ruimte in de zin van het gegeven mandaat, een eigen begroting en personele middelen. De nadruk ligt op het geven van richting en ruimte. Ze kennen veel vrijheid: 'wat' en 'hoe' zijn inzet van gesprek. Ook de vanuit de deelgemeente werkende gebiedsmanagers kunnen als sturingsmechanisme '*personen*' worden aangewezen. Ook zij proberen om verschillende partijen bij elkaar te brengen en richting te geven binnen de uitvoering. Hun 'wat' (de mate van beleidsvrijheid) ligt iets meer vast dan die van de stadsmariniers, maar ook zij hebben geen vast functieomschrijving. Ook hier zijn 'wat' en 'hoe' (de manier waarop aan die vrijheid invulling wordt gegeven) inzet van gesprek. De wijkcoördinatoren zijn iets minder makkelijk 'in te delen'. Enerzijds brengen zij mensen bij elkaar, geven zij richting en hebben zij een redelijke vrijheid hoe zij invulling willen geven aan de uitvoering in de wijk. Anderzijds maken ze ook afspraken over resultaten (ze geven, in samenspraak met andere partijen binnen de deelgemeente, opdrachten aan gemeentelijke diensten) en ligt voor hen het 'wat' meer vast dan voor de stadsmariniers of gebiedsmanagers; zij hebben meer te maken met scherpe beleidskaders. Hun werk vertoont dus zowel overeenkomsten met het sturingsmechanisme *prestaties* als met *personen*.

### *Deelconclusies*

Doordat veel verschillende partijen sturen of zelf gestuurd worden op outputs is de praktijk van wijkveiligheidsbeleid erg op uitvoering gericht. De gemeente Rotterdam stuurt deelgemeente Charlois op meerdere manieren, namelijk door het niveau dat op de veiligheidsindex behaald moet worden, door scherpe beleidskaders te stellen en door een doeluitkering Veilig ter beschikking te stellen waarbij fondsen gelabeld zijn en moeten bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Hierdoor zorgt outputsturing ervoor dat de deelgemeente in grote mate beperkt wordt in haar doen en laten. Het leidt tot druk bij de deelgemeente om een bepaald niveau van veiligheid in haar wijken te realiseren, maar ook tot spanningen tussen gemeente en deelgemeente omdat het beleid van de gemeente regelmatig niet overeen komt met de visie van de deelgemeente over de manieren waarop wijkveiligheid gerealiseerd moet worden. Door de vormen van outputsturing die de gemeente toepast is de deelgemeente, ondanks hun contrasterende visie, gedwongen hierin mee te gaan, omdat zij anders het jaar erna geen of minder geld krijgen in de vorm van de doeluitkering Veilig. De gemeente heeft dus met vormen van outputsturing 'een stok achter de deur'.

Verschillende personen van gemeente, deelgemeente en politie werken in de frontlijn in de wijk. De aanwezigheid van zowel een gemeentelijk als een deelgemeentelijk interventieteam zorgt ervoor dat zij elkaar in de uitvoering soms voor de voeten lopen. Op sommige plaatsen in de

Charloise frontlijn (Pendrecht, Tarwewijk, Oud-Charlois, Zuidplein en de Dordtse Laan) sturen zowel de stadsmariniers als de gebiedsmanagers en wijkcoördinatoren. Dit leidt tot spanningen tussen gemeente (de stadsmarinier als sturingsinstrument) en deelgemeente omdat de stadsmarinier zich op het gebied van de deelgemeente begeeft en met het mandaat van het college veel invloed heeft. Ook zorgt het voor onduidelijkheid voor overige partijen. De partijen die in de frontlijn actief zijn gebruiken verschillende sturingsmechanismen (regels, prestaties, personen) waardoor in totaliteit een mix ontstaat en burgers op verschillende manieren benaderd worden.

#### **6.4 Street-Level Bureaucracy**

In deze paragraaf zal de praktijk onderzocht worden vanuit twee elementen uit theorie rond street-level bureaucracy-theorie. Het gaat om de elementen 'discretionaire ruimte' en 'autonomie'. Voordat de praktische invulling van deze elementen besproken wordt zal eerst kort aandacht zijn voor de street-level bureaucrats in de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid.

Binnen de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid zijn verschillende street-level bureaucrats actief of hierbij betrokken. Ten eerste zijn dit bijvoorbeeld politieambtenaren. Zij staan op straat maar ook op het bureau in direct contact met de burgers. Agenten zijn, afhankelijk van het soort werk dat ze doen en de routine die hier mee samen gaat, street-level bureaucrats (bijvoorbeeld als het gaat om het uitschrijven van boetes voor fout parkeren) of frontlijnmedewerkers (bijvoorbeeld als een agent betrokken is bij de inval in een pand). Ten tweede zijn ook de ambtenaren van Stadstoezicht street-level bureaucrats. Ook zij hebben direct contact met burgers, bijvoorbeeld op straat, tijdens evenementen of in fietsenstallingen. Een volgende groep die genoemd kan worden zijn de buurtconciërges die in Charlois actief zijn. Zij vormen een belangrijk aanspreekpunt voor burgers omdat zij dagelijks een aantal ronden door de wijken maken. Zij vormen een aanspreekpunt met name als het gaat om de buitenruimte, maar ook onveilige situaties worden aan hen gemeld. Tot slot kunnen ook ambtenaren van de deelgemeente zelf als street-level bureaucrats aangemerkt worden.

##### *Discretionaire ruimte*

Om te kijken hoe deze ambtenaren sturing beïnvloeden moet allereerst onderzocht worden in welke mate zij over discretionaire ruimte beschikken en gebruiken.

De handelingsvrijheid van politieambtenaren en medewerkers van Stadstoezicht is op papier duidelijk vastgelegd. Zo zijn bevoegdheden en taken van agenten duidelijk vastgelegd in de Politiewet. Stadswachten hebben sinds kort aanvullende bevoegdheden gekregen. Vroeger mochten alleen de milieucontroleurs bekeuringen uitdelen en de overige medewerkers mochten alleen aanspreken en waarschuwen. In 2007 en 2008 zijn er proeven gehouden in Charlois waarbij stadswachten nieuwe bevoegdheden kregen. Gefaseerd worden deze nieuwe bevoegdheden, waaronder bekeuringen uitdelen, legitimatie vragen, aanhouden en eventueel handboeien gebruiken, in de rest van Rotterdam ingevoerd. In de praktijk geldt echter dat agenten en stadswachten in de dagelijkse uitvoering van hun werk een substantiële mate van vrijheid hebben. Zo kunnen zij zelf beslissen (indien een strafbaar feit wordt gepleegd) of ze die persoon wel of niet een bekeuring geven. Wel is het zo dat bij medewerkers van Stadstoezicht wordt bijgehouden hoeveel bonnen zij uitschrijven, oftewel de 'productie per persoon' wordt geteld. De discretionaire ruimte blijft, maar de druk wordt hierdoor wel vergroot. Voor veel andere situaties gelden richtlijnen. Politieambtenaren en medewerkers van Stadstoezicht moeten in hun dagelijks werk rekening houden de menselijke dimensie van hun werk, oftewel "werk volgens het beleid maar met gezond verstand".



De buurtconciërges hebben een vaste taakomschrijving en geen bevoegdheden. Toch hebben ook zij een bepaalde mate van vrijheid in de uitvoering van hun werk, bijvoorbeeld door een overtreding in de buitenruimte (zoals het verkeerd aanbieden van vuil) wel of niet te melden. Daarnaast voeren zij ook taken uit die niet binnen hun functie vallen. Zo signaleren ze problemen in de wijk op het gebied van onveiligheid en geven dit door aan (afhankelijk van de melding) politie, Stadstoezicht, Roteb of deelgemeente. Ook krijgen zij van buurtbewoners informatie op dit gebied. De medewerkers van de deelgemeente hebben een functieomschrijving met een algemeen takenpakket, maar hier bestaat wel variatie in. Tijdens interviews geven zij aan dat ze in de uitvoering van het beleid een grote mate van vrijheid ervaren. Ze hebben een bepaald doel dat bereikt dient te worden, maar hoe ze dit doel bereiken kunnen zij vaak zelf invullen.

### *Autonomie*

Politieagenten en medewerkers van Stadstoezicht beschikken over een relatief grote mate van autonomie ten opzichte van hun meerderen. Uit de interviews blijkt dat zij in hun werk redelijk vrij worden gelaten door hun meerderen. Zo geldt voor Stadstoezicht dat medewerkers wel worden ingedeeld naar een wijk, maar als blijkt dat hier niet veel te doen is zijn zij vrij om van wijk te veranderen. Wel blijft sterke sturing nodig om de medewerkers hun werk uit te laten voeren, maar zij leven de doelen van de organisatie wel na. De buurtconciërges zijn in dienst van de OMIJ, Ontwikkelings Maatschappij IJsselmonde. Zij worden ingehuurd door de deelgemeente, in het geval van Charlois door het hoofd van de afdeling Wijk & Veilig. Op basis van interviews en observatie kan gesteld worden dat er sprake is van een relatief kleine mate van autonomie. De buurtconciërges hebben op een dag bepaalde taken die afgerond moeten worden, zoals een aantal rondes door de betreffende wijk en het doen van meldingen in het MSB-systeem. Zij leven de doelen van de organisatie (de deelgemeente als opdrachtgever) na en zijn erg betrokken bij hun werk. De wijkcoördinatoren en beheercoördinatoren hebben een relatief grote autonomie ten opzichte van hun afdelingshoofd. Zij werken zelfstandig aan de opzet en uitvoer van projecten die in hun wijk plaatsvinden. Wel is het zo dat plannen waarmee grotere bedragen gemoeid zijn gecontroleerd en goedgekeurd moeten worden door hun meerdere. In die zin wordt hun autonomie (en hun handelingsvrijheid) wel beperkt. Uit interviews en observatie blijkt dat zij soms andere ideeën hebben dan hun meerdere over de uitvoering van beleid of een bepaald project, maar dat de doelen eigenlijk altijd gelijk zijn. Het is meer 'de weg er naar toe' waarover zij soms van mening verschillen. Soms blijkt dit pas achteraf, als een project al in gang is gezet, maar vaak vindt voor de uitvoering al een discussie plaats.

### *Deelconclusies*

Bepaalde politieambtenaren, medewerkers van Stadstoezicht, buurtconciërges en bepaalde ambtenaren van de deelgemeente zijn street-level bureaucrats rond de uitvoer van wijkveiligheidsbeleid in Charlois. Ondanks dat de handelingsvrijheid van deze mensen vaak duidelijk is vastgelegd blijkt dat zij zeker nog over deze vrijheid beschikken. Wel is het zo dat voor politie, Stadstoezicht en de buurtconciërges geldt dat per persoon bijgehouden wordt of kan worden hoeveel bonnen worden geschreven of hoeveel meldingen worden gedaan. De vrijheid blijft in belangrijke mate behouden, maar de druk wordt hierdoor wel vergroot. Doordat er zo scherp gemonitord wordt op prestaties beïnvloedt de discretionaire ruimte de uitvoering in de wijk niet veel. Over het algemeen gezien hebben de partijen een relatief grote mate van autonomie ten opzichte van hun meerderen, maar uit het onderzoek blijkt ook dat dit weinig invloed heeft op sturing en uitvoering in de wijk. De doelen van de organisatie worden over het algemeen nageleefd en de street-level bureaucrats kunnen omschreven worden als personen die zeer betrokken zijn bij hun werk.



## 6.5 Uitvoering van de regiefunctie

In deze paragraaf wordt de empirische uitvoering van de regiefunctie van de deelgemeente Charlois onderzocht.

### *Regietypen*

De eerste vraag die voor analyse belangrijk is is in hoeverre de deelgemeente beschikt over doorzettingsmacht. De invloed kan gemeten worden op basis van formele bevoegdheden (formele positiemethode, Woerdman, 2004:239) door te kijken welke actor de meeste en meest vergaande formele bevoegdheden heeft. Op het gebied van openbare orde heeft de deelgemeente praktisch geen formele bevoegdheden. Op het gebied van veiligheid heeft de deelgemeente enkele bevoegdheden, maar de gemeente (en met name de functie van burgemeester) heeft hier op basis van Gemeentewet en APV de meeste en de meest vergaande bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van samenscholing, grootschalige evenementen en gebiedsontzeggingen. Gemeten op basis van de formele positiemethode heeft de deelgemeente dus beperkte of minimale doorzettingsmacht. Invloed kan ook gemeten worden op basis van de besluitvormingsmethode. Hierbij wordt gekeken naar het gedrag van actoren, zoals participatie, maar ook naar het effect van hun gedrag, bijvoorbeeld hun invloed op de uitkomst van een besluit (Woerdman, 2004:240). Tijdens het Veiligheidsoverleg wordt het overleg geleid door een vertegenwoordiger van de deelgemeente. Hij stuurt het overleg waar nodig en indien een actiepunten wordt geplaatst wijst hij dit ook aan iemand toe (al gebeurt dit wel in goed overleg). Ook kan de deelgemeente opdrachten geven aan de gemeentelijke diensten. De deelgemeente lijkt dus op basis van deze methode wel over doorzettingsmacht te beschikken, maar ook deze wordt enigszins beperkt. Zo kunnen de aanwezige stadsmariniers in hun gebied op mandaat van het college ook medewerking 'afdwingen' van andere partijen. Hun visie drukt een belangrijke stempel op besluiten die genomen worden. Een van de stadsmariniers geeft tijdens een interview ook aan zichzelf als regisseur in het gebied te zien. Verder gebeurt het soms dat de centrale stad een besluit van de deelgemeente overstemt. In zulke gevallen hebben zij dus veel invloed op de uitkomst van een besluit.

Op basis van beide methoden om invloed te meten kan geconcludeerd worden dat gezien de gradaties in doorzettingsmacht de deelgemeente geen 'grote' doorzettingsmacht heeft. Als daar namelijk sprake van zou zijn zou de deelgemeente *alle* betrokken partijen zijn wil op moeten kunnen leggen en dat is niet het geval. Daarom is er eerder sprake van 'beperkte' doorzettingsmacht, omdat de deelgemeente een beperkt aantal partijen de wil op kan leggen maar meestal probeert invloed uit te oefenen op basis van concessies, ruil, visie of argumenten.

De tweede vraag die bij deze analyse aan de orde is, betreft de mogelijkheid om een eigen beleidskader te hanteren. Op basis van verschillende soorten documenten en interviews met betrokkenen kan gesteld worden dat de deelgemeente geen eigen beleidskader kan hanteren. "Het deelgemeentebestuur richt zich op integraal, programmatisch werken in de wijken en niet op beleidsportefeuilles. (...) Het stedelijk bestuur stelt het beleid vast" (College van B&W, 2009:9-10). Indien het deelgemeentebestuur niet kan of wil handelen, of handelt in strijd met stedelijke kaders kan de centrale stad interveniëren. Ook uit de verschillende interviews blijkt dat er stedelijke kaders worden opgelegd die maar weinig ruimte laten voor een eigen invulling. Wel blijkt uit de interviews dat nadat deze beleidskaders eenmaal gesteld zijn er wel relatief meer ruimte is om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid.

Nu zowel bepaald is in hoeverre de deelgemeente Charlois over doorzettingmacht beschikt en in welke mate zij een eigen beleidskader kan volgen kan ook bepaald worden wat voor type regisseur de deelgemeente representeert. De deelgemeente beschikt over beperkte doorzettingmacht en kan geen eigen beleidskader volgen. In dit geval zal de deelgemeente getypeerd worden als een *uitvoeringsgerichte* regisseur, omdat de deelgemeente wel een bepaalde mate van invloed heeft. Juist omdat de deelgemeente de stedelijke kader die de gemeente Rotterdam vaststelt mede uitvoert past de beschrijving van uitvoeringsgerichte regisseur hier ook het beste.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	<b>(II)</b> <b>Uitvoeringsgerichte</b> <b>regisseur</b>
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

**Figuur 6.3:** Deelgemeente Charlois getypeerd als uitvoeringsgerichte regisseur

#### *Regiecomponenten*

Eén van de regieactiviteiten is het verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder de regisseur vallen. Een manier waarop de deelgemeente verantwoording aflegt is via het Burgerjaarverslag. Hiermee legt de voorzitter verantwoording af aan de leden van de deelraad. Het verslag bevat informatie over de kwaliteit van deelgemeentelijke dienstverlening, burgerparticipatie en bijvoorbeeld aantallen klachten. Er is hier sprake van een algemene verantwoording, niet specifiek gericht op veiligheid. Wel worden enkele projecten of activiteiten op het gebied van veiligheid benoemd, zoals het schouwen in de wijk en het project Watch Out (Deelgemeente Charlois, 2008:9). Het Burgerjaarverslag gaat niet specifiek in op wijkveiligheid en geldt ook alleen als verantwoording voor de deelgemeente, niet voor de andere partners. Verder wordt door de deelgemeente verantwoording afgelegd aan de gemeente over de besteding van de doeluitkering Veilig, het fonds dat door het college beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van het deelgemeentelijk veiligheidsbeleid. Om het jaar erna weer in aanmerking te komen voor dit fonds dient (op papier) verantwoord te worden waaraan het geld is besteed en waarvoor zij het nieuwe geld willen gaan gebruiken, als het ware een activiteitenplan. De directie Veiligheid van de gemeente moet de verantwoording en het nieuwe plan goedkeuren. Behalve de doeluitkering krijgt Charlois ook algemene middelen van het centrale bestuur waarover geen verantwoording afgelegd hoeft te worden. Er lijkt geen document te zijn waarin de deelgemeente verantwoording aflegt over het handelen van alle actoren die onder zijn regie vallen of voor de behaalde resultaten op het gebied van wijkveiligheid.

Een andere regieactiviteit is het tonen van 'commitment' of betrokkenheid bij het geheel. Uit observaties en gehouden interviews blijkt dat de deelgemeente wel betrokkenheid toont ten aanzien van het geheel als het gaat om wijkveiligheid. Tijdens het Veiligheidsoverleg blijkt dat zowel de deelgemeentevoorzitter als het hoofd van de afdeling Wijk en Veilig zeer betrokken zijn bij de veiligheidssituatie in Charlois en ook goed geïnformeerd zijn. Zij willen ook graag op de hoogte gehouden worden door de andere partners. Ook gebiedsmanagers en wijkcoördinatoren zijn betrokken bij wijkveiligheid. Zij staan meer in direct contact met burgers, een belangrijke

bron van informatie als het gaan om de signalering van onveilige situaties. Wel richten zij zich ook op andere pijlers dan veiligheid, waardoor aandacht verdeeld moet worden. Er worden ook veel plannen gemaakt die zich richten op de buitenruimte en op sociale onderwerpen zoals welzijn. Hierdoor mist soms een duidelijke focus op veiligheid.

#### *Aanvaarding van de regierol door de partijen*

Tot slot zal de uitvoering van de regiefunctie verder worden geanalyseerd aan de hand van de vraag of partijen de regierol van de deelgemeente aanvaardden. In het Vijfjarenprogramma 2001-2005 wordt de regierol van de deelgemeente rond wijkveiligheid duidelijk vastgesteld: "De deelgemeenten voeren de regie bij het opstellen en uitvoeren van wijkveiligheidsplannen" (Gemeente Rotterdam, 2001:35). In het Vijfjarenprogramma 2005-2010 wordt deze rol herbevestigd.

Op basis van observaties en de gehouden interviews kan gesteld worden dat de regierol van de deelgemeente niet altijd door alle partijen aanvaard wordt. Als het gaat om 'schoon en heel' vormt dit meestal geen probleem; de regierol van de deelgemeente op dit punt wordt door de andere partijen erkend. Als het gaat om 'veiligheid' ligt dit moeilijker. Geïnterviewden werkzaam bij de deelgemeente geven aan dat de meeste partijen de regierol van de deelgemeente aanvaardden, met uitzondering van de stadsmariniers en enkele grote gemeentelijke diensten. Eén van de geïnterviewden denk dat dit komt omdat zij van de centrale stad komen, een hogere bestuurslaag dan de deelgemeente. Ook zou het centrale bestuur de regierol soms ondermijnen door uitspraken te doen op gebieden waarvoor de deelgemeente verantwoordelijk is. Geïnterviewden werkzaam buiten de deelgemeente verschillen van mening over de vraag of de regierol door andere partijen aanvaard wordt. Enkelen geven aan dat dit inderdaad het geval is, anderen vinden van niet. Eén geeft aan de 'getrapte' bevoegdheden van de deelgemeente soms alleen maar lastig te vinden. Een van de stadsmariniers geeft aan te vinden dat de deelgemeente een duidelijke focus, onafhankelijkheid en kwaliteit mist. Met een duidelijke focus wordt een focus op veiligheidsbeleid bedoeld, omdat de deelgemeente naast veiligheid ook met veel andere zaken van doen heeft. Met de kwaliteit wordt de kwaliteit van het ambtelijke systeem bedoeld. De stadsmarinier geeft aan dat binnen de deelgemeente niet één persoon verantwoordelijk is voor veiligheid, maar dat dit integraal door meerdere personen geregeld wordt, en dat dit tot een traag proces leidt. De stadsmariniers worden door een aantal partijen eerder als regisseur gezien. Op basis van observaties tijdens het Veiligheidsoverleg en andere ad-hoc overleggen blijkt dat een stadsmarinier soms de regierol van de deelgemeente overneemt. Dit gebeurt met name waar het gaat om specifieke casussen die in hun gebied plaatsvinden. Ook geeft een van de stadsmariniers tijdens het interview aan zichzelf als regisseur te zien in het gebied. In Charlois zijn er ook gebieden waar geen stadsmarinier actief is en waar deze 'overname' van de regierol niet ervaren wordt.

Op basis van onderzoek naar dit element kan geconcludeerd worden dat de regierol van de deelgemeente op het gebied van wijkveiligheid wel duidelijk is vastgelegd, maar dat deze functie niet door alle partijen aanvaard wordt.

#### *Deelconclusies*

Over de uitvoering van de regierol door de deelgemeente binnen wijkveiligheid kunnen verschillende conclusies worden getrokken. Als gekeken wordt naar de doorzettingsmacht van de deelgemeente kan geconcludeerd worden dat de deelgemeente wel een belangrijke taak heeft gekregen voor de zorg rond wijkveiligheid, maar dat bevoegdheden om deze taak ook daadwerkelijk goed uit te kunnen voeren ontbreken. Door het gebrek aan bevoegdheden

ontbreekt het de deelgemeente aan voldoende doorzettingsmacht. Dit leidt tot spanningen tussen de twee bestuurslagen, omdat de deelgemeente voor veel zaken (samenscholingsverbod, gebiedsontzeggingen en dergelijke) afhankelijk is van de gemeente. Wat het uitvoeren van de regiefunctie ook bemoeilijkt is dat de deelgemeente geen eigen beleidskader kan volgen, maar dat de gemeente binnen scherpe kaders het beleid opstelt. De deelgemeente moet hier bijna wel in meegaan, omdat zij anders bijvoorbeeld de doeluitkering Veilig misloopt. Ook als het gaat om wijkveiligheid blijft de centrale stad de regie naar zich toe trekken, omdat ze bang lijkt te zijn dit uit handen te geven. Dit zorgt voor spanningen tussen de bestuurslagen. De uitvoering van de regiefunctie wordt verder bemoeilijkt door de aanwezigheid van stadsmariniers in delen van Charlois. De stadsmariniers zien zichzelf ook als regisseur en enkele partijen buiten de deelgemeente zien hen ook als regisseur en als aanjager van de uitvoering rond veiligheid binnen het gebied. Hierdoor is een dubbelrol ontstaan: zowel deelgemeente als stadsmariniers zitten op de regisseursstoel. Het feit dat er binnen de hotspot Zuidplein een Toezichtmodel werkzaam is waar de deelgemeente de officiële regisseur is maar ook een stadsmarinier actief is zorgt voor extra verwarring.

De dubbelrol heeft verschillende consequenties. Allereerst is het voor andere partijen in het netwerk onduidelijk wie nu precies verantwoordelijk is. Er is geen sprake van één aanspreekpunt. Dit wordt ook in de hand gewerkt omdat er binnen de deelgemeente meerdere mensen zich met veiligheid bezig houden (afdelingshoofd, gebiedsmanagers, wijkcoördinatoren), waardoor ook hier niet één aanspreekpunt is. Deze onduidelijkheden werken door in de uitvoering, bijvoorbeeld doordat een casus zowel door de deelgemeente als door de stadsmarinier wordt opgepakt. Daarnaast stellen verschillende partijen buiten de deelgemeente dat deze een duidelijke focus op veiligheid mist, dat zij veel met sociale plannen werken. Een gevolg hiervan is dat andere partijen soms buiten de deelgemeente om direct met een andere partij in gesprek gaan om bijvoorbeeld een project te starten. Meestal is 'die andere partij' een stadsmarinier, die zo de regierol op gebied van veiligheid gedeeltelijk over neemt. Conclusie blijft dat volledige en eenduidige regie ontbreekt. Het gebrek aan een duidelijke regierol zou in potentie een negatieve uitwerking op de uitvoer van werkzaamheden kunnen hebben (hier zijn ook wel enkele voorbeelden van), maar door de 'korte lijnen' die tussen de verschillende partijen bestaan en de persoonlijke afdichting van dossiers is deze negatieve uitwerking in de praktijk niet erg aanwezig.

De deelgemeente is wel betrokken bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Toch lijkt het soms moeilijk om de aandacht te verdelen tussen alle pijlers waar zij verantwoordelijk voor zijn, met name 'fysiek' (zorg voor de buitenruimte) en 'sociaal' nemen een belangrijke plaats in. De deelgemeente legt geen verantwoording af over alle door de betrokken partijen uitgevoerde activiteiten op het gebied van wijkveiligheid. De veiligheidsindex neemt deze functie wel enigszins over, maar wordt niet door de deelgemeente opgesteld. De dubbelrol van deelgemeente en stadsmariniers veroorzaakt wel vragen over wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Uit het Vijfjarenprogramma kan geconcludeerd worden dat de deelgemeente verantwoordelijk is voor wijkveiligheid, maar de stadsmariniers zijn binnen hun gebied ook verantwoordelijk voor de veiligheid.

De regierol die de deelgemeente heeft op het gebied van 'schoon en heel' wordt door alle partijen aanvaard. Voor 'veiligheid' geldt dit niet. Sommige partijen, zoals stadsmariniers en enkele gemeentelijke diensten lijken de regierol van de deelgemeente niet te aanvaarden, bijvoorbeeld omdat zij deze zelf naar zich toe trekken. Anderen aanvaardden de regierol van de

deelgemeente wel, maar vinden wel dat verbetering gewenst is. Zij kijken vaak toch wat een stadsmarinier doet of wat zij ergens van vinden.

## **6.6 Samenhang en conclusies**

Binnen het veiligheidsveld wordt veel met methoden van outputsturing gewerkt, bijvoorbeeld door het gebruik van convenanten en jaaropdrachten, waardoor de praktijk van wijkveiligheidsbeleid erg op uitvoering is gericht. Uit analyse blijkt dat de gemeente Rotterdam de deelgemeente Charlois op verschillende manieren stuurt op outputs, waaronder scherpe beleidskaders. Gevolg hiervan is dat de deelgemeente, als officiële regisseur op het gebied van wijkveiligheid, geen eigen beleidskader kan volgen en hiermee in de uitvoering van haar regierol door de gemeente beperkt wordt. Ook zorgt het voor spanningen tussen de bestuurslagen, omdat de deelgemeente regelmatig een andere visie heeft dat het gemeentelijke beleid voorschrijft.

Doordat outputsturing wordt toegepast binnen verschillende organisaties waar street-level bureaucrats werken (politie, Stadstoezicht) lijkt hun discretionaire ruimte en autonomie relatief kleiner te worden. Bijgehouden wordt hoeveel uren er inzet wordt gepleegd, hoeveel bonnen worden geschreven en hoeveel meldingen worden gedaan. Hun vrijheid wordt niet zozeer beperkt, maar er wordt wel een bepaalde mate van druk op hen gelegd en hun prestaties kunnen gecontroleerd worden. Ondanks de relatieve mate van vrijheid die zij houden lijkt dit weinig van invloed te zijn op uitvoering en sturing in de wijk, omdat de organisatiedoelen (over het algemeen) nageleefd worden en de street-level bureaucrats betrokken zijn bij hun werk.

Het netwerk rond openbare orde bestaat uit de burgemeester (ondersteund door ambtenaren) en de politie. Doordat in de gemeentewet duidelijk is vastgelegd dat de burgemeester de taakopdracht en bevoegdheden rond openbare orde heeft bestaat er geen onduidelijkheid over de onderlinge rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente. Zowel formeel als in de praktijk heeft de burgemeester alle bevoegdheden. Er is sprake van een duidelijke, eenzijdige regierol en alle partijen lijken deze regierol te aanvaarden.

Het netwerk rond 'veiligheid' is minder duidelijk als dat rond openbare orde. Allereerst zijn er veel meer partijen betrokken bij de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid, waaronder gemeente, stadsmariniers, deelgemeente, politie, Stadstoezicht, Roteb (leefbaarheid in de wijk), woningbouwcorporaties en buurtconciërges. Het netwerk is dus groter, maar binnen het netwerk ontbreekt het soms aan een systematische informatie-uitwisseling. Formeel liggen bevoegdheden en taken rond veiligheid nog steeds voornamelijk bij de centrale stad. In de praktijk heeft de deelgemeente echter de regierol en de verantwoordelijkheid voor wijkveiligheid. Er bestaat dus een verschil tussen de formele, wettelijke rol en die op papier (gemaakte afspraken). Ondanks de verkregen taak heeft de deelgemeente niet de bevoegdheden gekregen om voldoende doorzettingsmacht te kunnen tonen. Dit leidt tot spanningen tussen de twee bestuurslagen, omdat de deelgemeente vaak van de gemeente afhankelijk is.

In de frontlijn van de wijk wordt door personen van verschillende organisaties gewerkt, namelijk door medewerkers van gemeente, deelgemeente en politie. Een belangrijk sturingsinstrument in de frontlijn wat de gemeente hanteert is de inzet van stadsmariniers. Uit de analyse blijkt dat de aanwezigheid van deze stadsmariniers de uitvoering van de regierol van de deelgemeente in delen van Charlois bemoeilijkt. Door het mandaat dat de stadsmariniers hebben wordt de doorzettingsmacht van de deelgemeente beperkt. De stadsmariniers worden door zichzelf en

enkele andere partijen ook gezien als regisseur, waardoor binnen het netwerk rond veiligheid een dubbelrol is ontstaan. Dat er binnen de deelgemeente meerdere aanspreekpunten zijn als het om veiligheid gaat helpt hier niet aan mee. Door de dubbelrol is het voor partijen in het netwerk onduidelijk wie nu precies verantwoordelijk is voor het gebied en wie hun aanspreekpunt is. Deze onduidelijkheid werkt soms door in de uitvoering, als bijvoorbeeld een probleem door deelgemeente en stadsmarinier wordt opgepakt. Doordat sommige partijen bij de deelgemeente een duidelijke focus op veiligheid missen gaan zijn buiten de officiële regisseur om direct met de stadsmarinier in gesprek. Binnen het netwerk rondom wijkveiligheid ontbreekt door de inzet van de stadsmarinier eenduidige en volledige regie. Het is een sturingsinstrument voor de centrale stad om de regie naar zich toe te blijven trekken, terwijl deze volgens het Vijfjarenprogramma bij de deelgemeente moet liggen. De onduidelijke rolverdeling zorgt voor spanningen tussen de bestuurslagen. Het gebrek aan een duidelijke rolverdeling tussen partijen zou een negatieve uitwerking kunnen hebben op de uitvoer van werkzaamheden in de wijk, maar ondanks enkele voorbeelden hiervan lijkt 'de schade' te worden beperkt omdat er tussen de partijen in het netwerk korte lijnen bestaan en er sprake is van persoonlijke afdichting van dossiers.

Doordat er sprake is van een dubbelrol rijst ook de vraag wie nu precies verantwoordelijk is voor wijkveiligheid, de deelgemeente of de stadsmarinier in hun gebied. De stadsmarinier legt direct verantwoording af aan het college, maar niet aan de deelgemeente ondanks dat zij de officiële regisseur is in het gebied. De deelgemeente legt verantwoording af aan haar deelraad, maar ook aan de gemeente als het gaat om de doeluitkering Veilig. Als officiële regisseur mist er bij de deelgemeente een verantwoordingsdocument waarbij verantwoording wordt afgelegd voor alle activiteiten die door alle betrokken partijen zijn uitgevoerd. De dubbelrol leidt ook tot een aantasting van de aanvaarding van de regierol die de deelgemeente officieel heeft. Sommige partijen aanvaarden deze rol niet, anderen wel maar vinden het toch ook wel belangrijk wat de stadsmariniers denken.

De mate van discretionaire ruimte en autonomie lijkt enigszins van invloed te zijn op de aanvaarding van de regierol. Doordat er sprake is van relatief veel vrijheid en zelfstandigheid is het bijvoorbeeld mogelijk om buiten de regisseur om afspraken te maken. De uitvoerende ambtenaren kunnen hierdoor meer hun eigen pad volgen. Toch zijn er ook veel voorbeelden waarbij de deelgemeente wel gewoon betrokken wordt, dus de invloed op de aanvaarding van de regierol lijkt beperkt.

## **6.7 Best practices en knelpunten**

In dit hoofdstuk is aan de hand van verschillende theoretische elementen een analyse uitgevoerd naar de praktische rolverdeling tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois op het gebied van openbare orde en veiligheid en de gevolgen die deze rolverdeling heeft. Op basis van inzichten uit de hierboven beschreven analyse worden in deze paragraaf 'best practices' en knelpunten benoemd die in de praktijk gevonden zijn.

### *Best practices*

Uit analyse van de casus blijkt dat 'best practices' zich vooral voordoen op het gebied van samenwerking, bewustzijn en betrokkenheid bij de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid. Ook de duidelijke rolverdeling op gebied van openbare orde vormt een belangrijke best practice, die hieronder als eerste beschreven zal worden.



- Duidelijke rolverdeling op het gebied van openbare orde

Het netwerk rond de uitvoering van openbare orde-beleid bestaat uit slechts twee partijen. De eerste is de burgemeester, ondersteund door gemeentelijke ambtenaren. De burgemeester heeft op basis van de Gemeentewet, aangevuld door de APV, een taakopdracht voor de zorg van openbare orde en allerlei bevoegdheden om deze taak uit te kunnen voeren. De burgemeester wordt in de uitvoering ondersteund door de politie, de tweede partij in het netwerk. Niet alleen formeel, maar ook in praktische zin blijft de taak voor openbare orde en de hiermee gepaarde bevoegdheden op het niveau van de centrale stad. De deelgemeente Charlois heeft praktisch geen bevoegdheden als het gaat om openbare orde. Zij heeft alleen een signalerende functie, door problemen rond openbare orde in haar eigen gebied door te geven naar gemeentelijk niveau. Doordat er zowel formeel als in de praktijk één partij die zowel taak als bevoegdheden heeft (de burgemeester) is er sprake van een duidelijke, eenzijdige regierol en daarmee een heldere rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente. Hierdoor is de kans dat er problemen ontstaan in de uitvoering ook veel kleiner.

- Samenwerking op basis van korte lijnen

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid er sprake is van samenwerking op basis van korte lijnen tussen de partijen uit het netwerk. Er is persoonlijk contact tussen mensen uit verschillende organisaties (deelgemeente, gemeente, stadsmarinier, politie, stadstoezicht) die binnen hun eigen organisatie de bevoegdheid hebben om bijvoorbeeld een project te starten of een extra opdracht te geven. Deze mensen komen om de week binnen het Veiligheidsoverleg bij elkaar, waardoor problemen bij elkaar onder de aandacht worden gebracht en informatie gedeeld, taken verdeeld worden en hierdoor sneller actie ondernomen kan worden. Het Veiligheidsoverleg is in dit geval een goed instrument voor samenwerking tussen de partijen. De persoonlijke afdichting van dossiers die hierdoor ontstaat voorkomt niet alle maar wel veel problemen in de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid.

- Het belang van de veiligheidsproblematiek wordt ingezien

Alle partijen binnen het netwerk zien het belang van veiligheid (of de onveiligheid) in Charlois in en tonen betrokkenheid bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het gegeven dat de deelgemeente naast veiligheid nog andere belangen en speerpunten kent doet niet af aan het feit dat zij het belang van veiligheid in haar gebied inziet. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de waarde die de deelgemeentevoorzitter (als portefeuillehouder Veiligheid) hecht aan het onderwerp. Alle partijen willen graag goed op de hoogte gehouden worden door de andere partners. Doordat iedereen betrokken is en partijen elkaar veel treffen heerst er een gemeenschappelijk bewustzijn van het belang van de problematiek en het belang van samenwerking.

#### *Knelpunten*

Na analyse van de casus blijkt dat zich ook enkele knelpunten voordoen in de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente op het gebied van veiligheid. Deze knelpunten hebben vooral te maken met informatie-uitwisseling en de deelgemeentelijke regierol.

- Informatie wordt niet systematisch uitgewisseld

In het netwerk rond de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid wordt informatie niet systematisch tussen partijen uitgewisseld. In algemene zin ontbreekt het in de aansturinglijnen van stad en deelgemeente vaak aan communicatie. Verder wordt er tussen alle partijen in het netwerk niet breed en zichtbaar genoeg gecommuniceerd. Binnen het Veiligheidsoverleg wordt wel informatie uitgewisseld, maar vaak gaat dit om enkele specifieke casussen en niet over de algehele veiligheidsproblematiek. Ook worden gemaakte afspraken tussen bepaalde partners



niet altijd goed uitgezet of doorgegeven binnen de eigen organisatie en binnen de rest van het netwerk.

- Onduidelijke regierol

Binnen de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid is sprake van een onduidelijke, versnipperde regierol. In Vijfjarenactieprogramma wordt de deelgemeente aangewezen als regisseur op het gebied van wijkveiligheid en is daarmee verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de WVAP's. In de uitvoeringspraktijk is de hier geformuleerde regierol niet zo duidelijk. De gemeente Rotterdam heeft als frontlijnsturingsinstrument de stadsmariniers ingezet. Door het mandaat dat de stadsmariniers hebben gekregen wordt de doorzettingsmacht van de deelgemeente beperkt en de uitoefening van de regierol van de deelgemeente bemoeilijkt. De stadsmariniers zien zichzelf als regisseur, maar andere partijen zien hun ook op die manier. Hierdoor is binnen het netwerk een dubbelrol ontstaan, waardoor sprake is van onduidelijke, versnipperde regie-uitoefening. Zowel deelgemeente als stadsmarinier zitten op de regisseursstoel in bepaalde gebieden. Door de inzet van de stadsmarinier blijft de gemeente de regierol naar zich toetrekken, wat zorgt voor spanningen tussen de bestuurslagen. Een gevolg van de dubbelrol is dat er voor overige partijen in het netwerk onduidelijkheid ontstaat wie fungeert als eerste aanspreekpunt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Wat zorgt voor meer onduidelijkheid is dat er binnen de deelgemeente (de officiële regisseur) veel verschillende mensen zich met veiligheid bezig houden, waardoor ook hier niet één aanspreekpunt is. Ook wordt door verschillende partijen gesteld dat de deelgemeente een duidelijke focus op veiligheid mist, samen met de onduidelijkheid heeft dit tot gevolg dat zij buiten de deelgemeente om met de stadsmarinier in gesprek gaan.

- Het afleggen van een algehele verantwoording mist

'Verantwoording afleggen over het geheel' vormt één van de regiecomponenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol afgemeten kan worden. De deelgemeente Charlois legt verantwoording af middels het Burgerjaarverslag, maar dit verslag gaat nauwelijks in op wijkveiligheid. Ook legt zij aan de gemeente Rotterdam verantwoording af over de manier waarop de doeluitkering Veilig is gebruikt. Wat de deelgemeente als regisseur op het gebied van wijkveiligheid niet doet is verantwoording afleggen over het handelen en over de resultaten van alle actoren die onder haar regie vallen.

- De uitvoering van de regierol wordt bemoeilijkt

Hierboven werd al als knelpunt beschreven dat door inzet van de stadsmariniers door de gemeente Rotterdam de uitvoering van de regierol door de deelgemeente werd bemoeilijkt. Een ander knelpunt vormen de verschillende manieren van outputsturing die de gemeente gebruikt om de deelgemeente te sturen. Door deze outputsturing kan de deelgemeente als regisseur geen eigen beleidskader volgen, waarmee de gemeente de uitvoering van de regierol bemoeilijkt. Een ander knelpunt waardoor de uitvoering van de regierol bemoeilijkt wordt is dat de deelgemeente praktisch geen bevoegdheden heeft om haar taak bij het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsplannen te kunnen vervullen. Hierdoor ontbreekt het de deelgemeente bij de uitvoering van haar regierol aan voldoende doorzettingsmacht.

## **Hoofdstuk 7            Conclusies en aanbevelingen**

### **De onderzoeksvraag beantwoord**

#### **7.1 Inleiding**

Dit laatste hoofdstuk met daarin conclusies en aanbevelingen vormt het slotstuk van dit onderzoek. Voor een goed overzicht zullen in de volgende paragraaf eerst kort de in hoofdstuk één geformuleerde deelvragen beantwoord worden. Op deze manier kan aan het eind van de paragraaf een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In de laatste paragraaf worden naar aanleiding van deze conclusies enkele aanbevelingen gedaan.

#### **7.2 Conclusies**

Eerder dit jaar werd door het Rotterdamse college van B&W en de deelgemeentebesturen geconstateerd dat de interactie tussen college, deelgemeenten en diensten nog onvoldoende is om de problematiek die Rotterdam kent aan te pakken. Eén van de drie onderscheiden probleemgroepen was dat er sprake is van een onduidelijke rolverdeling tussen gemeente en deelgemeenten, waarbij onduidelijk is en veel gediscussieerd wordt welke bestuurslaag welke bevoegdheden heeft en dat de twee lagen zich teveel met elkaars zaken bezig houden. In dit onderzoek is dit probleem getoetst aan de hand van de rolverdeling die bestaat tussen de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois op het gebied van openbare orde en veiligheid. Om de rolverdeling tussen de twee bestuurslagen te onderzoeken is gebruik gemaakt van elementen uit netwerktheorie, New Public Management, theorie rond street-level bureaucracy en inzichten uit regie.

Als het gaat om de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeente moet onderscheid gemaakt worden tussen openbare orde enerzijds en veiligheid anderzijds. Op basis van artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van openbare orde, waarbij hij gebruik kan maken van de inzet van politie. Burgemeester, ondersteund door gemeentelijke ambtenaren, en politie vormen samen het netwerk rond openbare orde. De burgemeester heeft zowel de taakopdracht als de bevoegdheden op dit gebied. Deze worden via andere wetsartikelen en andere regelgeving (zoals de APV) verder ingevuld, bijvoorbeeld als het gaat om noodbevelen, cameratoezicht en preventief fouilleren. De deelgemeente heeft praktisch geen bevoegdheden op het gebied van openbare orde. Deze rolverdeling geldt in de praktijk op dezelfde manier. De deelgemeente heeft hooguit een signalerende taak als het gaat om openbare orde en kan eventuele problemen doorgeven aan de gemeente. Ook heeft de deelgemeente een 'pioniersrol' bij het testen van nieuwe instrumenten, zoals preventief fouilleren. Als het gaat om openbare orde is dus zowel formeel als in de praktijk sprake van een duidelijke en eenzijdige uitvoering van de regierol.

Als het gaat om veiligheid is de rolverdeling minder duidelijk. Formeel gezien heeft de burgemeester ook hier op basis van de Gemeentewet en met name de APV de taak rond de zorg voor veiligheid en de bevoegdheden (bijvoorbeeld rond samenscholing, grootschalige evenementen en gebiedsontzeggingen) om de taak uit te kunnen voeren. Op het gebied van veiligheid heeft de deelgemeente ook enkele bevoegdheden gedelegeerd gekregen op basis van de deelgemeenteverordening. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kleinschalige evenementen en een aantal artikelen uit de APV. Toch gaat het ook hier om een bescheiden rol. De deelgemeente heeft veel verantwoordelijkheden als het gaat om 'schoon en heel', maar ook de meeste bevoegdheden omtrent veiligheid blijven bij de burgemeester en de centrale stad.

De praktische rolverdeling rond veiligheid bleek, in tegenstelling tot die rond openbare orde, wel te verschillen met de formele rolverdeling. Op basis van afspraken die zijn gemaakt op de conferentie in Kaatsheuvel en zijn vastgelegd in het eerste Vijfjarenactieprogramma blijkt dat de deelgemeente verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheidsplannen. Zij heeft dus een belangrijke taak en voert de regie als het gaat om wijkveiligheid. Ondanks de praktische taak van de deelgemeente heeft zij nog steeds weinig bevoegdheden. Formele en praktische rolverdeling verschillen dus van elkaar. De praktische rolverdeling wordt door partijen in het netwerk nog anders ervaren. Ondanks de regierol van de deelgemeente stuurt de gemeente sterk op outputs waardoor de deelgemeente beperkt wordt in de uitvoering van haar regierol. De deelgemeente heeft dus weinig eigen inbreng. Daarnaast gebruikt de gemeente de stadsmariniers als frontlijnsturingsinstrument in bepaalde delen van het Charloise gebied (Pendrecht, Tarwewijk, Oud-Charlois, Zuidplein en de Dordtse Laan). Door de inzet van de stadsmariniers is er binnen het gebied een dubbelrol ontstaan, waardoor duidelijke en eenzijdige regie-uitvoering ontbreekt.

Door de (onduidelijke) rolverdeling ontstaan er verschillende spanningen tussen de partijen. Allereerst kan geconcludeerd worden dat er een algemene spanning bestaat tussen de gemeente en de deelgemeente. Dit komt omdat de centrale stad gebruikt maakt van verschillende vormen van outputsturing. Er worden scherpe beleidskaders gesteld en fondsen krijgen vooraf vaak een etiket, waardoor ze alleen voor het door de gemeente gestelde doel gebruikt kunnen worden. De deelgemeente probeert om maatwerk te leveren in de wijk en in haar gebied snel actie te ondernemen, maar wordt door de gemeente gehinderd omdat zij nauwelijks een eigen beleidskader kan volgen. Hierdoor ontstaat spanning tussen de twee bestuurslagen. Binnen de uitvoering van het beleid bestaat iets meer discretionaire ruimte en zelfstandigheid. Behalve een algemene spanning bestaat er specifiek op het gebied van openbare orde en veiligheid ook spanning tussen gemeente en deelgemeente als gevolg van hun rolverdeling. Juist omdat er qua bevoegdheden een scheve relatie is kan de gemeente de deelgemeente 'overstemmen' of bevindt de deelgemeente zich in een afhankelijke positie, wat spanning oplevert. Ook bestaat er spanning tussen de deelgemeente en de stadsmariniers, omdat de deelgemeente de officiële regisseur is in het gebied, maar de stadsmariniers niet aangestuurd (mogen) worden door de deelgemeente. Door de stadsmarinier in te zetten als frontlijnsturingsinstrument houdt de gemeente de regie gedeeltelijk in handen. Om eenzelfde soort reden bestaat er ook spanning tussen de specifieke functies van gebiedsmanager en stadsmarinier, omdat er een gedeeltelijk overlap bestaat tussen hun functies. Sommige spanningen ontstaan dus als gevolg van een onduidelijke rolverdeling, andere spanningen ontstaan omdat de deelgemeente zich bijvoorbeeld in een 'ondergeschikte' positie bevindt.

De rolverdeling voor openbare orde is eenzijdig en duidelijk en hier zijn ook er geen spanningen gevonden die de werkzaamheden beïnvloeden. Op het gebied van veiligheid zijn wel enkele voorbeelden gevonden van werkzaamheden die beïnvloed werden door spanningen als gevolg van de rolverdeling. Er zijn zowel positieve als negatieve voorbeelden aan te wijzen. Toch lijken de werkzaamheden niet heel erg beïnvloed te worden door spanningen. Wat iets vaker gebeurd is dat werkzaamheden beïnvloed worden omdat de rolverdeling tussen partijen onduidelijk is, bijvoorbeeld doordat onduidelijk is wie als eerste aanspreekpunt fungeert waardoor problemen dubbel worden opgepakt of intern in de deelgemeente dubbel worden opgepakt. Toch lijkt ook dit mee te vallen en gebeurt het nauwelijks dat een casus niet wordt opgepakt door een onduidelijke rolverdeling. Dit kan verklaard worden door het feit dat er tussen de meeste partijen in het netwerk korte lijnen en intensief contact bestaat en omdat veiligheidsdossiers op

persoonsniveau worden afgedicht. Een negatieve uitwerking op de werkzaamheden in de wijk wordt dus vaak voorkomen of ondervangen door persoonlijke relaties.

Tot slot kunnen enkele 'best practices' en knelpunten afgeleid worden uit de gevonden uitvoeringspraktijk. Een belangrijke gevonden best practice is de duidelijke en eenzijdige rolverdeling die bestaat op gebied van openbare orde. Door de duidelijke regie-uitvoering is de kans op problemen door onduidelijkheid ook veel kleiner. Andere best practices vormen de samenwerking op basis van korte lijnen waardoor sneller actie ondernomen wordt en het gedeelde inzicht van het belang van de veiligheidsproblematiek in Charlois, waardoor het belang van samenwerking extra onderstreept wordt. Behalve goede praktijken zijn ook enkele knelpunten binnen de uitvoer van het veiligheidsbeleid aan te wijzen. Zo wordt informatie niet systematisch gedeeld binnen organisaties en tussen partijen in het netwerk. Een belangrijk knelpunt vormt de onduidelijke regie-uitvoering tussen deelgemeente en stadsmarinier. De dubbelrol zorgt voor onduidelijkheid omtrent wie verantwoordelijk is in het gebied. Een ander knelpunt is dat de deelgemeente als officiële regisseur op gebied van wijkveiligheid geen verantwoording aflegt over het handelen en over de resultaten van alle actoren die onder haar regie vallen. Het laatste gevonden knelpunt is dat de uitvoering van de deelgemeentelijke regierol ook bemoeilijkt wordt door de aanwezigheid van stadsmariniers, het gebruik van outputsturing en het verschil in bevoegdheden waardoor de doorzettingsmacht wordt aangetast.

Tot slot dient in deze paragraaf nog de centrale onderzoeksvraag beantwoord te worden, die als volgt luidde:

*Hoe heeft de (onduidelijke) rolverdeling van bevoegdheden en taken rond openbare orde en veiligheid tussen gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois zijn weerslag op de uitvoering?*

Op basis van het onderzoek is allereerst gebleken dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen het gebied 'openbare orde' en het gebied 'veiligheid', ondanks dat de scheidslijn soms moeilijk aan te geven is. Als het gaat om openbare orde is er sprake van een eenzijdige en duidelijke rolverdeling waarbij er geen negatieve invloed is op de uitvoering. Als het gaat om veiligheid is er sprake van een versnipperde regie-uitvoering tussen deelgemeente en stadsmariniers. Ook is er sprake van onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en deelgemeente. De praktische invulling van de rolverdeling leidt tot spanningen tussen de partijen in het netwerk. Deze spanningen hebben een enkele keer tot gevolg dat de uitvoering van wijkveiligheidsbeleid negatief beïnvloed wordt, maar er zijn ook positieve voorbeelden. Onduidelijkheden over de rolverdeling beïnvloeden de uitvoering van werkzaamheden soms op een negatieve manier, maar toch lijken de problemen in de praktijk mee te vallen aangezien er sprake is van intensief contact en korte lijnen binnen het netwerk en de afdichting van veiligheidsdossiers op persoonsniveau.

### **7.3 Aanbevelingen**

Ondanks dat problemen met uitvoering op het gebied van wijkveiligheid als gevolg van de rolverdeling mee lijken te vallen blijven er knelpunten binnen de casus waardoor verbetering mogelijk is. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid.

- Wissel systematisch informatie uit

Binnen het netwerk rond de uitvoer van wijkveiligheidsbeleid mist het op dit moment in de aansturinglijnen vaak aan een heldere communicatie binnen en tussen partijen. Informatie en kennis zijn sturingsmiddelen waardoor partijen van elkaar afhankelijk worden. Om meer duidelijkheid te creëren zou het helpen om tussen partners in het netwerk en intern binnen organisaties op een systematischere manier informatie over de veiligheidsproblematiek uit te wisselen. Als er bijvoorbeeld binnen het Veiligheidsoverleg iets wordt besproken of een afspraak wordt gemaakt die ook anderen binnen de verschillende organisaties aangaat moet de informatie op een systematische manier bij alle betrokkenen eindigen.

- Definieer de grenzen van wijkveiligheid duidelijker

Op dit moment is de deelgemeente verantwoordelijk voor wijkveiligheid en de gemeente voor thema's als drugs, geweld en jeugd en veiligheid. De vraag is waar wijkveiligheid precies ophoudt en de stedelijke thema's beginnen. Om duidelijkheid te creëren omtrent de deelgemeentelijke regierol en om duidelijkheid te scheppen rond de taken van de twee bestuurslagen is het aan te bevelen om de grenzen van het begrip 'wijkveiligheid' duidelijker te definiëren. Op deze manier wordt het voor gemeente en deelgemeente zelf duidelijk wat hun taken zijn, maar wordt dit ook voor de andere partijen opnieuw duidelijk gesteld. Nadat de discussie is gevoerd heeft het de voorkeur om de rolverdeling en eventuele nieuw gemaakte afspraken vast te leggen in een akkoord of in de deelgemeenteverordening.

- Geef de deelgemeente de kans zich als regisseur op te stellen

Binnen het werk van de deelgemeente als regisseur op gebied van wijkveiligheid zijn verbeteringen mogelijk, maar de deelgemeente moet wel in staat worden gesteld om zich ook daadwerkelijk als regisseur te kunnen gedragen. Op dit moment wordt zij op verschillende manieren door de gemeente beperkt, waardoor ook verschillende aanbevelingen kunnen worden gedaan. De gemeente zou de deelgemeente enkele extra bevoegdheden kunnen geven om haar taak ten aanzien van wijkveiligheid uit te voeren. Hierdoor komt er meer een balans tussen gemeente en deelgemeente. Indien dit niet haalbaar is zouden aanvragen voor bijvoorbeeld een samenscholingsverbod sneller in behandeling genomen kunnen worden, waardoor in de wijk ook sneller actie ondernomen kan worden. Een tweede aanbeveling richt zich op outputsturing. Op dit moment wordt de deelgemeente beperkt in haar regierol door alle kaders die gesteld worden. Om haar regierol beter uit te kunnen voeren zou de gemeente deze kader iets 'vrijer' kunnen laten. Stedelijke kaders blijven belangrijk, omdat het voor de stad als geheel van belang is om met dezelfde speerpunten en doelstellingen te werken. Maar door de kaders enigszins los te laten kan de deelgemeente meer lokaal maatwerk leveren, niet alleen per wijk maar indien nodig zelfs in een bepaalde straat. De laatste manier waarop de deelgemeente in haar regie-uitvoering beperkt wordt is de aanwezigheid van stadsmariniers in het gebied. Tussen gemeente en deelgemeente zouden afspraken gemaakt kunnen worden wie binnen het gebied waar een stadsmarinier opereert eerste aanspreekpunt en eerste verantwoordelijke wordt. Op deze manier wordt een eerste stap gezet om de ontstane dubbelrol te verminderen.

- Eén aanspreekpunt voor veiligheid binnen de deelgemeente

Op dit moment bestaat er bij verschillende partijen in het netwerk onduidelijkheid wie binnen de deelgemeente op het gebied van wijkveiligheid waarvoor precies verantwoordelijk is. Teveel verschillende functies houden zich met veiligheid bezig, intern worden taken verdeeld. Om meer duidelijkheid te scheppen naar de andere partijen toe is het aan te bevelen om intern in de deelgemeente te zorgen voor één aanspreekpunt rond veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van een 'coördinator veiligheidsbeleid'. Deze persoon is het eerste aanspreekpunt voor partijen

buiten de deelgemeente, waardoor hij een goed overzicht heeft van de problematiek. Hij kan bepalen bij welke functie (afdelingshoofd, gebiedsmanager, wijkcoördinator) een probleem behandeld moet worden en kan partijen bij elkaar brengen. Door één duidelijk aanspreekpunt aan te stellen komt de regierol van de deelgemeente ook duidelijker naar voren.

- Leg als deelgemeente verantwoording af over het geheel

Om te komen tot een meer eenduidige regierol is het voor de deelgemeente van belang dat zij haar regieactiviteiten meer en beter uit gaat voeren. Voor het duidelijk stellen van de regierol is het daarom aan te bevelen dat de deelgemeente als regisseur op het gebied van wijkveiligheid verantwoording gaat afleggen over het handelen en over de resultaten van alle actoren die onder haar regie vallen. Het beste is om dit niet vrijblijvend in te vullen, maar echt een jaarlijks terugkerend moment aan te wijzen waarbij een rapport met resultaten wordt gepresenteerd.

## Geraadpleegde bronnen

### Boeken

Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

Behn, R.D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Hartman, C. en Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing; Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Rotterdam: Veenman.

Hill, M. en Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications Ltd.

Huberts, L.W.J.C. en Van den Heuvel, J.H.H. (2004). *Sturing van veiligheid*. In: Muller, E.R. *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Hoofdstuk 19. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. en Termeer, C.J.A.M. (1994). *Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*. Rotterdam.

Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Uitgeverij Ebruon BV.

Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J.Th. en Kalkhoven, V.C. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boon Juridische uitgevers.

Osborne, D. en Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Adison Wesley.

Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

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

Severijnen, J.W. (2003). *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Dossier mandaat, delegatie en attributie*. Deventer: Kluwer.

Smeyers, P. en Levering, B. (2001). *Grondslagen van de wetenschappelijke pedagogiek: modern en postmodern*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.



Tops, P.W. en Wetering, R. (1998). *Gemeentelijk beleid en 'coproductie'*. In: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. Lokaal bestuur in Nederland; Inleiding in de gemeentekunde. Hoofdstuk 35. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Woerdman, E. (2004). *Politiek en Politicologie*. Groningen: Wolters Noordhoff bv.

### **Artikelen, nota's en rapporten**

Adviescommissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer. (2009). *Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Bestuursdienst Rotterdam. (2007). *Historie*. Rotterdam.

Bordewijk, P. en Klaassen, H. (2001). *Afrekenen met de productbegroting*. B&G.

College Burgemeester en Wethouders. (2009). *We kunnen zoveel beter! Inzet van het college voor discussie over het verbeteren van het Rotterdamse bestuursmodel*. Rotterdam.

Deelgemeente Charlois. (2004). *Wijkveiligheidsactieprogramma Zuidwijk*. Rotterdam.

Deelgemeente Charlois. (2006). *Bestuursprogramma 2006-2010*. Rotterdam.

Deelgemeente Charlois. (2008). *Burgerjaarsverslag 2007*. Rotterdam.

Dijk, J.A.G.M. van. (2001). *Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap aan de Universiteit Twente.

Gemeente Rotterdam. (2001). *Versterking veiligheid Rotterdam; Vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2005). *Veiligheidsindex 2005; Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009). *Veiligheidsindex 2009. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS). (2008). *Charlois in beeld 2007*. Rotterdam.

Hood, C.C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* In: Public Administration, volume 69, issue 1, pag. 3-19. Blackwell Publishing Ltd.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2007). *Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011*. Den Haag.

Prins, R.S. (2007). *Het Toezichtmodel; Onderzoek naar een instrument ter verbetering van de veiligheidssituatie in de hotspots van Rotterdam*. Rotterdam.

Programmabureau Veilig. (2005). *Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010*. Rotterdam.

Pröpper, I., Litjens, B. en Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1999). *Op het toneel en achter de coulissen; De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag.

Simons, R.A.C.J. (2007). *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop; Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse Deelgemeentebestel*. Rotterdam.

Tops, P.W. en Van Ostaaijen, J.J.C. (2007). *De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam*. In: Justitiele Verkenningen, reeks 2007/02, pag. 21-30. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Tops, P.W., Hoogenboom, B., Van Spijker, W. en Van der Torre, E. (2009). *Van urgentie naar noodzaak; Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn/Tilburg.

## **Digitale bronnen**

Algemeen Dagblad. *Acht Rotterdamse buurten op probleemlijst*.  
[[http://www.ad.nl/binnenland/2983615/Acht\\_Rotterdamse\\_buurten\\_op\\_probleemlijst.html](http://www.ad.nl/binnenland/2983615/Acht_Rotterdamse_buurten_op_probleemlijst.html)].  
Geraadpleegd op 8 februari 2009.

Deelgemeente Charlois. *Charlois en zijn wijken*.  
[<http://www.charlois.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=427557&MainMenu=427557&got o=2132311&channel=2787&substyle=350019>]. Geraadpleegd op 8 april 2009.

Deelgemeente Charlois. *Dagelijks bestuur deelgemeente Charlois*.  
[<http://www.charlois.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=429737&MainMenu=429737&got o=425400&channel=2787&substyle=350019>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

Deelgemeente Charlois. *Ambtelijke organisatie deelgemeente Charlois*.  
[<http://www.charlois.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=429750&MainMenu=429750&got o=354400&channel=2787&substyle=350019>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

Gemeente Rotterdam. *Gemeentelijke instellingen*.  
[<http://www.rotterdam.nl/smartsite269041.dws?Menu=267325&MainMenu=269027>].  
Geraadpleegd op 9 april 2009.

Gemeente Rotterdam. *Organogram concern*.  
[<http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/afbeeldingen/Bestuursdienst/Images%202009/Organigram%20concern%202009%20groot.jpg>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

Gemeente Rotterdam. Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS). *Feitenkaarten*. [<http://www.cos.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=2141152&Menu=2141152&MainMenu=2141152>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

Google Maps. *Gebied van deelgemeente Charlois*. [<http://www.google.nl/maps>]. Geraadpleegd op 2 augustus 2009.

Ministerie van Justitie. *Wet BIBOB*. [<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/>]. Geraadpleegd op 21 april 2009.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Wijkenaanpak*. [<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31553>]. Geraadpleegd op 31 juli 2009.

Nieuwsbank. *Vijfjarenprogramma 'Versterking veiligheid Rotterdam'*. [<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/11/01/T007.htm>]. Geraadpleegd op 16 juni 2009.

Nieuwsbank. *Persbericht politie Rotterdam-Rijnmond over verschijnen nationaal veiligheidsplan*. [<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2002/10/18/P053.htm>]. Geraadpleegd op 5 juli 2009.

Programmabureau Pact op Zuid. *Programma*. [<http://www.pactopzuid.info/index.php?pageID=16>]. Geraadpleegd op 31 juli 2009.

Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten. *Deelgemeenten in Rotterdam: een historische terugblik*. [<http://www.rotterdamsedeelgemeenten.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pagelid=172>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten. *Deelgemeenten*. [<http://www.rotterdamsedeelgemeenten.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pagelid=3>]. Geraadpleegd op 9 april 2009.

## **Wet- en regelgeving**

Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam. (2008).

Deelgemeenteverordening Rotterdam. (2002).

Gemeentewet. (1992).

## **Mondelinge bronnen**

Dhr. Tom Revet. Jurist bij de deelgemeente Charlois. Uitleg over de bevoegdhedenbijlage van de deelgemeenteverordening. 22 april 2009.

Mevr. Bea Visser-Koerts. Beleidsmedewerker Vergunningen bij de deelgemeente Charlois. Uitleg over bevoegdheden van verschillende partijen rond evenementenvergunningverlening. 11 mei 2009.

## **Bijlagen**

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 2: Organogram van de gemeente Rotterdam

Bijlage 3: Organogram van de ambtelijke organisatie van deelgemeente Charlois

Bijlage 4: Gedelegeerde bevoegdheden naar de deelgemeente

## **Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden**

Hieronder volgt een overzicht van personen die hun medewerking door middel van een interview hebben verleend aan het onderzoek. De hier genoemde functies zijn de functies zoals personen die ten tijde van het interview vervulden.

De heer L. Boer

*Politie Rotterdam-Rijnmond, hoofdagent*

Mevrouw N. Djorai

*Deelgemeente Charlois, beheercoördinator voor Oud-Charlois*

Mevrouw M. van Doorn

*Gemeente Rotterdam, stadsmarinier voor de gebieden Centrum, Centraal Station, Zuidplein en de Dordtse Laan*

De heer A. Goedendorp

*Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten, beleidsmedewerker Algemeen Bestuurlijke Zaken en Veiligheid*

De heer J. van der Hor

*Deelgemeente Charlois, wijkcoördinator voor Zuidwijk en Heijplaat*

De heer L. Huijgens

*Stichting OMIJ, buurtconciërge in Pendrecht en Heijplaat*

De heer M. Janmaat

*Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid, accounthouder Charlois, Pernis en Prins Alexander*

De heer D. Lockhorst

*Deelgemeente Charlois, deelgemeentevoorzitter*

De heer J. Mast

*Gemeente Rotterdam, Roteb, deelgemeente coördinator Charlois*

Mevrouw L. Mekes

*Stichting OMIJ, buurtconciërge in Pendrecht*

De heer P. van Namen

*Deelgemeente Charlois, gebiedsmanager voor de wijken Carnisse, Tarwewijk en het Zuidplein*

De heer K. Notenboom

*Deelgemeente Charlois, afdelingshoofd Wijk en Veilig*

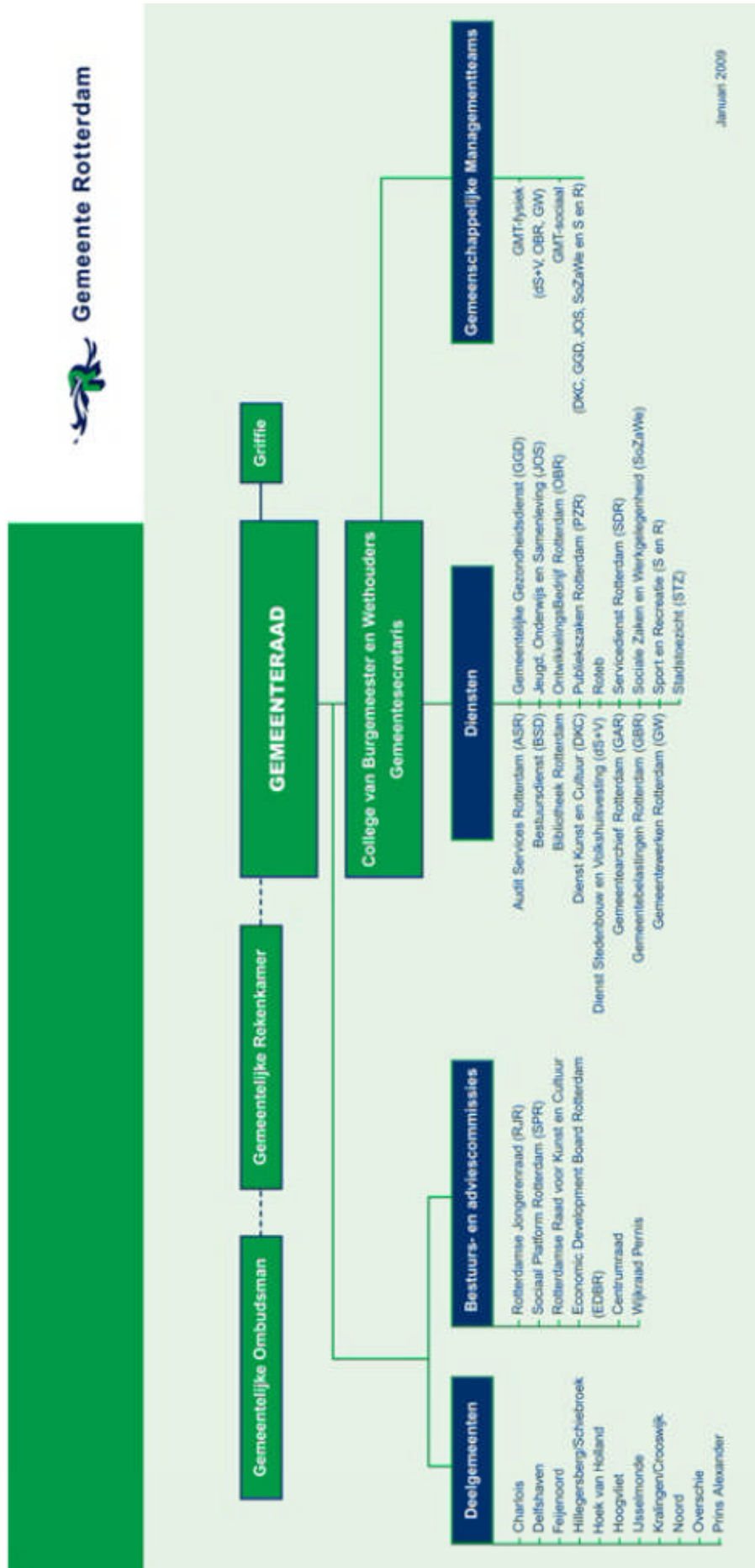
De heer M. van der Pols

*Gemeente Rotterdam, stadsmarinier voor de wijken Pendrecht, Tarwewijk en Oud-Charlois*

De heer R. Snijders

*Gemeente Rotterdam, Stadstoezicht, Gebiedscoördinator Zuid; Deelgemeente Charlois*

Bijlage 2: Organogram van de gemeente Rotterdam



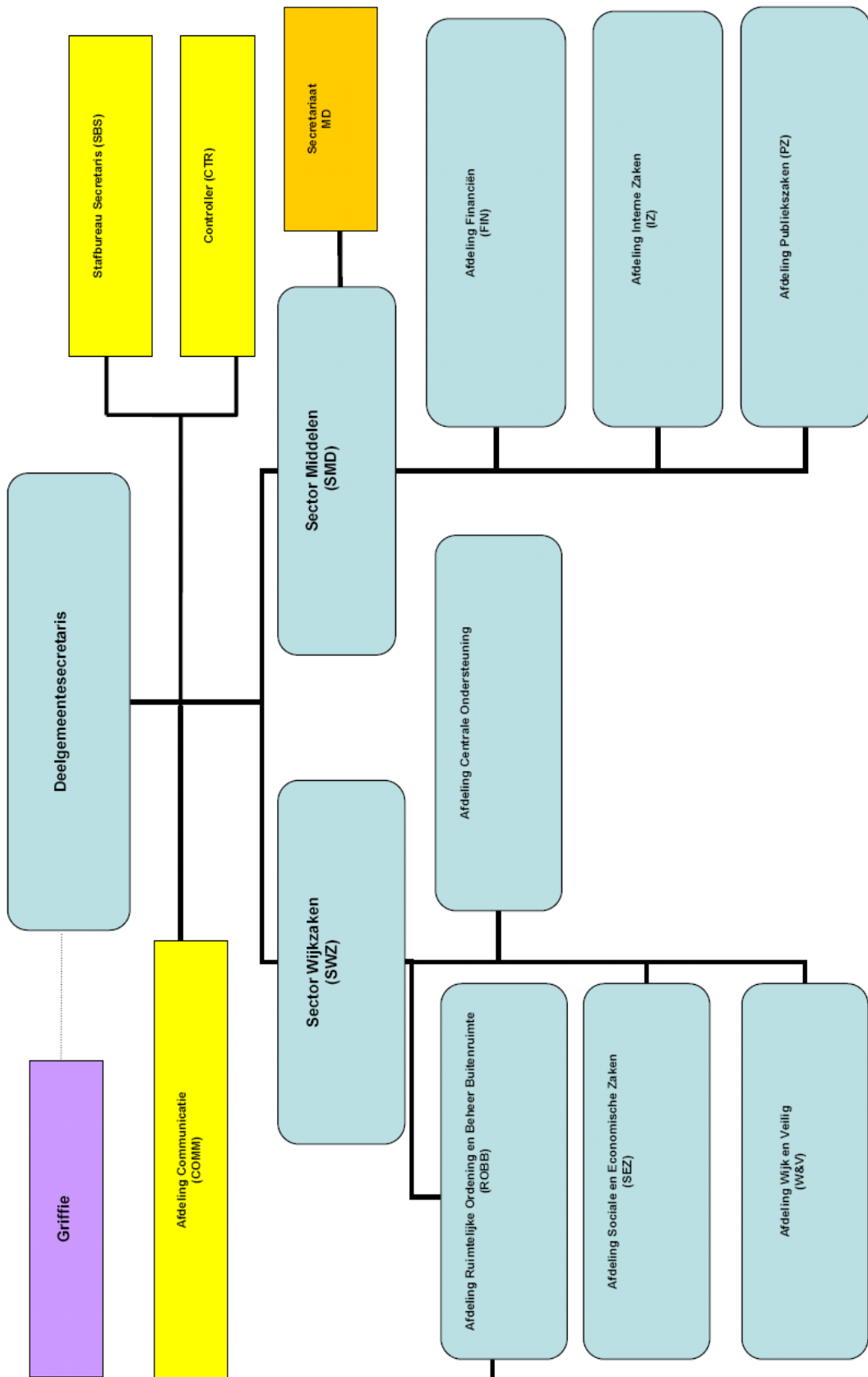
Januari 2009

Bron: website gemeente Rotterdam, 2009.



### Bijlage 3: Organogram van de ambtelijke organisatie van deelgemeente Charlois

Organisatieschema deelgemeente Charlois per 1 juli 2005



Bron: website deelgemeente Charlois, 2009.

#### **Bijlage 4: Gedelegeerde bevoegdheden naar de deelgemeente**

De deelgemeenteverordening bevat een bevoegdhedenbijlage waarin omschreven staat welke artikelen uit verschillende wetten en verordeningen gedelegeerd worden naar de deelgemeenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de gedelegeerde artikelen op het gebied van openbare orde en veiligheid (Deelgemeenteverordening Rotterdam, 2002:5-7).

##### 001.01

Drank- en Horecawet

(bevoegd orgaan: dagelijks bestuur)

*met uitzondering van:*

artikel 4, derde lid

artikel 20, vijfde lid

artikel 23

artikel 26, tweede lid

artikel 32, eerste lid

artikel 35

##### 001.02

Wet op de kansspelen

(bevoegd orgaan: dagelijks bestuur)

artikel 3

artikel 5

artikel 6

##### 001.03

Wet op de dierenbescherming

(bevoegd orgaan: dagelijks bestuur)

artikel 2

##### 001.04

Algemene Plaatselijke verordening Rotterdam 2008

(bevoegd orgaan: dagelijks bestuur)

artikel 2.1.9 (met uitzondering van de genoemde bevoegdheden van de burgemeester)

artikel 2.1.9a

artikel 2.1.11

artikel 2.1.12

artikel 2.1.13

artikel 2.1.14

artikel 2.1.15

artikel 2.1.16

artikel 2.1.17

artikel 2.1.18

artikel 2.1.19

artikel 2.1.21

artikel 2.1.23

artikel 2.4.2

artikel 2.4.3

artikel 2.4.9

artikel 2.4.10

artikel 2.4.10a

artikel 2.4.10b

artikel 2.4.11  
artikel 2.7.3

artikel 4.1.5  
artikel 4.3.5  
artikel 4.3.6  
artikel 4.3.8  
artikel 4.4.1  
artikel 4.4.2  
artikel 4.4.3  
artikel 4.4.4  
artikel 4.4.5  
artikel 4.4.6  
artikel 4.4.7  
artikel 4.4.8  
artikel 4.4.9  
artikel 4.4.11  
artikel 4.4.12  
artikel 4.4.13  
artikel 4.4.14  
artikel 4.5.1  
artikel 4.5.2

artikel 4.5.3  
artikel 4.6.1  
artikel 5.1.1  
artikel 5.1.2  
artikel 5.1.3  
artikel 5.1.4  
artikel 5.1.5  
artikel 5.1.6  
artikel 5.1.7  
artikel 5.1.8  
artikel 5.1.10  
artikel 5.1.11  
artikel 5.1.12  
artikel 5.1.13  
artikel 5.2.1  
artikel 5.2.2  
artikel 5.2.4  
artikel 5.2.5  
artikel 5.2.7

artikel 5.2.7a  
artikel 5.2.8  
artikel 5.2.12  
artikel 5.3.1  
artikel 5.3.1a  
artikel 5.3.1b  
artikel 5.3.2  
artikel 5.3.3  
artikel 5.3.4  
artikel 5.3.5  
artikel 5.3.6  
artikel 5.3.7  
artikel 5.4.1  
artikel 5.7.2  
artikel 5.7.3  
artikel 5.7.4  
artikel 5.7.5  
artikel 5.7.6

#### 001.05

Afvalstoffenverordening Rotterdam 2008

artikel 11  
artikel 29  
artikel 30  
artikel 31  
artikel 32  
artikel 33