



Doorwerking door werking

Een onderzoek naar doorwerking van wijkveiligheidsactieprogramma's in het Rotterdamse veiligheidsbeleid

Scriptie ter afsluiting van de opleiding Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Dorian Klaassens Bergsma
November 2009

Eerste lezer: dr. A van Sluis
Tweede lezer: dr. P.K. Marks

Voorwoord

Aan het lijstje woorden en beelden waarmee Rotterdam in één adem genoemd wordt – het bombardement in de Tweede Wereldoorlog, de wederopbouw die daarop volgde, de haven en voetbalclub Feyenoord – is de afgelopen jaren een woord toegevoegd: Veiligheid.

Voordat ik in 2003 vanuit Zwolle naar Rotterdam verhuisde om te gaan studeren had ik mij nooit zorgen hoeven maken over veiligheid en leefbaarheid. Zwolle had natuurlijk ook zijn problemen, zoals hangjongeren. Maar dat viel allemaal wel mee, vond ik – ik was er immers zelf een van geweest. Vanuit Zwolle volgde ik met argwaan en onbegrip de opkomst van Pim Fortuyn en de Leefbaren. Ik verbaasde mij over de harde toon die het politieke debat destijds kenmerkte en over het onvermogen van gevestigde politici om die ontwikkeling te keren.

In november 2003 ging ik met mijn vriendin Linda samenwonen in de Tarwewijk op Rotterdam Zuid. De realiteit van het leven in een achterstandswijk werd ineens pijnlijk duidelijk. Gaandeweg kreeg ik steeds meer begrip voor de standpunten van Leefbaar Rotterdam en Pim Fortuyn en de manier waarop zij die verkondigden. Ook merkte ik echter dat de beeldvorming over 'mijn wijk' een eigen leven ging leiden. Zonder de problemen te bagatelliseren verdedigde ik tegenover vrienden en familie dat het geen getto was, zoals de meeste buitenstaanders dachten.

Als student bestuurskunde had ik aan de Tarwewijk een bodemloze put aan onderzoekobjecten en onderwerpen voor verslagen en opdrachten. Ambitieuze als ik was, dacht ik dat ik kon bijdragen aan de positieve ontwikkeling van de wijk, waaraan zo hard werd gewerkt. Tegelijkertijd groeide echter het besef dat sommige problemen wellicht onoplosbaar zijn. Een meeloopstage bij het interventieteam van de deelgemeente Feijenoord bevestigde beide gedachten: Ja, sommige problemen zijn onoplosbaar groot, maar dat betekent niet dat wij lijdzaam toe moeten zien hoe de situatie verslechtert. Buitengewone problemen vragen om buitengewone maatregelen. Toen ontstond mijn bewondering en interesse voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid.

Diezelfde paradox lag ten grondslag aan onze verhuizing twee jaar later. Wij konden de problemen van de wijk niet aan en de wijk verbeterde niet, zoals ons door de gemeente en deelgemeente werd voorgehouden. De verbittering sloeg toe: Wat konden wij als ambitieuze studenten nu betekenen voor de wijk, als honderden opgeleide, ervaren en ambitieuze ambtenaren het verschil al niet konden maken?

De interesse voor het veiligheidsbeleid bleef, maar ontwikkelde zich in een wetenschappelijke richting. Een afstudeerstage bij de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, het epicentrum van het veiligheidsbeleid, was voor mij de perfecte afsluiting van de opleiding.

Bij het behalen van deze universitaire graad past een moment van reflectie en een woord van dank aan allen die mij in de gelegenheid hebben gesteld om dit te bereiken. Hiervoor neem ik uitgebreid de ruimte aan het eind van deze scriptie.

Inhoudsopgave

1. Ter inleiding	4
2. Rotterdams veiligheidsbeleid	9
2.1 Voorgeschiedenis.....	9
2.2 Het eerste vijfjarenactieprogramma: Versterking Veiligheid Rotterdam.....	10
2.3 Het tweede vijfjarenactieprogramma: Samen werken aan veiligheid	13
2.4 De nieuwe methodiek	15
3. Visie op maatschappij, beleid en sturing	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Een veranderende samenleving	17
3.3 Burger en bestuur	20
3.4 Wat is beleid?	21
3.5 Sturing	24
3.6 Beleidsverandering.....	28
4. Ingrediënten voor doorwerking: netwerk, sturing en regie	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Netwerk.....	30
4.3 Sturing	32
4.4 Regie	33
4.5 Doorwerking.....	35
4.6 Koppelingsmodel.....	38
5. Het onderzoek.....	39
5.1 Onderzoeksdesign	39
5.2 Casusselectie.....	40
5.3 Onderzoekstechnieken.....	44
5.4 'Trustworthiness'	45
6. Wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk.....	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Casusbeschrijvingen	49
6.2.1 <i>Stabiel veilig: Hoek van Holland</i>	49
6.2.2 <i>Versterkt: Spangen</i>	54
6.2.3 <i>Verzwakt: Oud Crooswijk</i>	59
6.2.5 <i>Jojo: Lombardijen</i>	72
7. Wijkveiligheidsactieprogramma's geanalyseerd.....	76
7.1 Hoek van Holland.....	76
7.2 Spangen	78
7.3 Oud Crooswijk.....	79
7.4 Tarwewijk.....	81
7.5 Lombardijen	85
7.6 Wijkveiligheidsactieprogramma's vergeleken	89
8. De waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's	93
8.1 Inleiding	93
8.2 Beantwoording van deelvragen	93
8.3 Beantwoording van de hoofdvraag	95
8.4 Tot slot.....	96
Dankwoord.....	98
Literatuur	99
Bijlagen	105

1. Ter inleiding

1.1 Inleiding

“Veiligheid is de absolute topprioriteit in Rotterdam”, opent het tweede vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam (Programmabureau Veilig, 2006a: 5). Het Rotterdamse gemeentebestuur zette aan het begin van de eeuw de aanval in op de veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de stad. Een nieuwe werkwijze, een nieuwe aanpak en een nieuwe cultuur moesten daaraan bijdragen. Slagvaardigheid en daadkracht wilde het gemeentebestuur uitstralen.

De vijfjarenactieprogramma's vormen de stedelijke leidraad voor de aanpak van veiligheidsproblematiek in de Rotterdamse wijken. Het gemeentebestuur zou het imago van Rotterdam als werkstad weer nieuw leven inblazen, met burgemeester Ivo Opstelten als boegbeeld. “Aanpakken” werd het devies, waaronder een reeks van onconventionele maatregelen werd getroffen en instrumenten werd ingezet. “Rotterdam durft!” werd het motto en de titel van de imagocampagne die de gemeente lanceerde (www.rotterdamdurft.nl).

Bij de focus op veiligheid is het bestuur steeds uitgegaan van de problemen en opgaven van specifieke wijken. Al sinds 2001 is gebiedsgericht werken de kern van het veiligheidsbeleid (Programmabureau Veilig, 2001: 28). “De problemen in de stad doen zich niet in een standaard verschijningsvorm voor: de opgaven verschillen van wijk tot wijk zowel naar aard en intensiteit. Dat betekent dat elke wijk om z'n eigen aanpak en inzet vraagt” (gemeente Rotterdam, 2008a: 1). Met de 63 wijken die Rotterdam telt, is een bepaalde mate van decentralisatie onontkoombaar. De deelgemeenten kregen daarom de regie over het wijkveiligheidsbeleid.

Deze gebiedsgerichte werkwijze is recentelijk uitgebreid naar het gehele concern Rotterdam, nadat een aantal pilots (proefprojecten) succesvol is verlopen. Met concern wordt het gehele ambtenarenapparaat, het geheel van gemeentelijke diensten, en de deelgemeenten aangeduid. “We gaan gebiedsgericht werken invoeren in de gehele stad en integraal, over alle pijlers van beleid” (gemeente Rotterdam, 2006b: 29). Volgens de Veiligheidsindex, de graadmeter voor wijkveiligheid die de gemeente ontwikkelde, is de stad inderdaad veiliger geworden (gemeente Rotterdam, 2008b).

De komst van een nieuwe burgemeester, Aboutaleb, lijkt een zekere accentverschuiving teweeg te brengen. De Partij van de Arbeid is weer de grootste partij in de gemeenteraad, en de stad heeft nu ook een burgemeester van PvdA-huize. De buitengewone aandacht voor veiligheid als beleidspijler lijkt af te nemen en de pijler Veiligheid lijkt langzaam weer neer te dalen tussen de andere pijlers Sociaal, Fysiek en Economie. Een artikel in het AD/Rotterdams Dagblad, waarin de burgemeester werd geciteerd, leidde tot beroering. Over veiligheid als beleidsthema zei hij: “We hebben het er wel héél veel over. Er is extreem veel aandacht voor het veiligheidsbeleid” (AD, 23 maart 2009). De raadsfractie van zijn partij agendeerde de volgende dag nog haar vragen naar aanleiding van het artikel voor de actualiteitenraad (Van Heemst, 24 maart 2009). In het algemeen lijken de burgers hem een kans te willen geven om te bewijzen dat hij de leefbaarheid in de stad net zo hoog in het vaandel draagt als de vorige burgemeester, aan wie de stad zo gehecht was geraakt. Volgens NRC Handelsblad “wikt scepsis langzaam voor positivisme” (NRC, 4 april 2009).

Integraal beleid voeren, dat is de volgende uitdaging die Rotterdam aangaat. Niet alleen het gemeentebestuur staat voor die uitdaging. Binnen het stedelijke beleid voerden de deelgemeenten de regie over veiligheidsgebied in hun gebied. Zij staan nu voor de taak om op wijkniveau integraal beleid tot stand te brengen (gemeente Rotterdam, december 2008). Dat betekent dat alle, met prachtige afkortingen aangeduide, beleids- en uitvoeringsprogramma's als wijkveiligheidsactieprogramma's (WVAP's), wijkactieprogramma's sociaal (WAPS-en) en eventuele andere wijkactieprogramma's (WAP's) moeten worden gebundeld tot één integraal wijkactieprogramma (iWAP). Het doel van dat laatste programma is dus om de beleidspijlers te verbinden.

Tot nu toe lijkt de burgemeester niet te veel te willen afwijken van het bestaande beleid: “Laat er vooral geen onduidelijkheid over bestaan dat veiligheid topprioriteit is en blijft” schreef de burgemeester onlangs in een brief aan de gemeenteraad (Aboutaleb, 24 maart 2009), als reactie op eerder genoemd krantenartikel.

Dat er na negen jaar burgemeesterschap van Opstelten iets zal veranderen, ligt voor de hand. Hoe en wat dat zal zijn, zal de tijd uitwijzen. Het zou wel eens het einde kunnen zijn van 9 jaar karakteristiek en onconventioneel Rotterdams veiligheidsbeleid. Of wellicht een nieuw hoofdstuk. Het is hoe dan ook een mooi moment om de balans op te maken, met oog voor de toekomst.

1.2 Probleemanalyse

Zoals uit de inleiding blijkt, staan de 63 wijken centraal in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Elke wijk kent een wijkveiligheidsactieprogramma, aan de hand waarvan de specifieke problematiek van de wijk met extra inzet gericht wordt aangepakt. Algemeen wordt aangenomen dat de veiligheidsaanpak van de gemeente effectief is geweest, voornamelijk omdat de scores op de Veiligheidsindex in grote delen van de stad gestegen zijn.

Op de directie Veiligheid, opdrachtgever voor dit onderzoek, vragen betrokkenen zich af welke waarde de wijkveiligheidsactieprogramma's nu precies hebben gehad. Gemeentelijke documenten presenteren de aanpak als de beste of zelfs als de enige goede, zoals het invoeringsplan gebiedsgericht werken: “Gebiedsgericht werken moet, omdat het de enige manier is om het werk goed te doen” (gemeente Rotterdam, 2008a: 4).

Er worden echter ook kritische kanttekeningen geplaatst. Sommige adviseurs van de directie Veiligheid zich af of de wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk echt gebruikt worden in de wijken, of dat het vooral gezien wordt als opgelegde verplichting. Het kan zijn dat er sprake is van een soort papieren werkelijkheid, omdat de uitvoering op straatniveau te ver af staat van de beleidsvorming op de Coolingsingel. Of bij het opstellen van de wijkveiligheidsactieprogramma's de problematiek van de wijken daadwerkelijk leidend is, is eveneens niet zeker. Er zijn, vooraf gezien, veel potentieel complicerende factoren. Zo is er een permanente discussie gaande over de positie van de deelgemeente in het politiek-bestuurlijke bestel, terwijl de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor het wijkveiligheidsbeleid op hun grondgebied. Daarnaast is de veiligheidsaanpak voor een belangrijk deel afhankelijk van de politie. Een wijkteam van de politie staat echter niet onder aansturing van de deelgemeente, maar onder aansturing van de korpsleiding. Dat maakt directe aansturing onmogelijk en samenwerking noodzakelijk. Het succes van de samenwerking is van invloed op het beleid en de uitvoering daarvan.

Aangezien de deelgemeenten de regie voeren over het wijkveiligheidsbeleid, iedere deelgemeente die regierol anders inricht en er 62 verschillende wijkveiligheidsactieprogramma's zijn, ontbreekt het de directie Veiligheid aan een systematisch geanalyseerd overzicht van hoe de aanpak in de praktijk tot stand gekomen en uitgevoerd is, of nog steeds wordt. De accounthouders hebben de nodige ervaring met de aanpak, maar kunnen en hoeven niet alle vergaderingen en bijeenkomsten bij te wonen. Een onderliggende vraag, die niet expliciet gesteld is, maar wel aan de orde lijkt te zijn, is: Het staat op papier wel goed beschreven, maar werkt het in de praktijk ook zoals het bedoeld is?

1.3 Probleemstelling

Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan de kennis over het functioneren van de gebiedsgerichte wijkveiligheidsaanpak. Het gaat hierbij niet om het evalueren van de effectiviteit specifieke maatregelen die in verschillende programma's zijn opgenomen, maar om een procesevaluatie, waarin totstandkoming en uitvoering van wijkveiligheidsactieprogramma's op deelgemeente- en wijkniveau centraal zal staan.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht bieden in de mate waarin de stedelijk vastgestelde methodiek wordt gehanteerd in de veiligheidsaanpak in de wijken. Om dat te bereiken zal worden nagegaan welke rol wijkveiligheidsactieprogramma's spelen in de aanpak binnen verschillende wijken en welke processen daarin bestaan.

Om de eerder genoemde doelstelling(en) te behalen, moet de vraagstelling beantwoord worden. De vraagstelling bestaat uit de centrale onderzoeksvraag en een aantal deelvragen.

Centrale onderzoeksvraag

Wijkveiligheidsactieprogramma's zijn instrumenten binnen het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De bedoeling van een instrument, is dat het helpt om moeilijke problemen op te lossen. Het moet dus iets toevoegen aan de bredere aanpak van het probleem. De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is de waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's binnen het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid?

Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, is deze opgesplitst in een aantal meer specifieke deelvragen. Op basis van de antwoorden op de deelvragen zal uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord kunnen worden.

De eerste deelvraag heeft tot doel om het netwerk van actoren in kaart te brengen, welke posities de actoren ten opzichte van elkaar bekleden en welke sturingsrelaties en –mogelijkheden er bestaan in het netwerk. Daarbij zal ook de relatie tussen de gemeente (directie Veiligheid) en de deelgemeenten aan bod komen.

- Welke actoren zijn betrokken bij het wijkveiligheidsbeleid en hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Belangrijk is op welke wijze het werk wordt gedaan; welke overlegvormen er zijn, op basis waarvan prioriteiten worden gesteld en plannen worden gemaakt, welke instrumenten de deelgemeenten tot hun beschikking hebben en hoe de betrokken in de verschillende wijken partijen met elkaar omgaan.

- Hoe komen de wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk tot stand?

Wat is het formele doel van wijkveiligheidsactieprogramma's? Worden ze ook zo gebruikt als ze bedoeld zijn? Worden ze überhaupt gebruikt? Bepalen ze de inzet van actoren? Het gaat er in deze derde deelvraag om te achterhalen of er een verschil is tussen de aanpak 'op papier' en de aanpak 'op straat' in de verschillende wijken. Een ander belangrijk element in deze deelvraag is het samenspel tussen het wijkveiligheidsactieprogramma en andere instrumenten die in de wijk worden ingezet.

- (Hoe) worden wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk gebruikt in de verschillende wijken?

Voor het slagen van een aanpak is het belangrijk dat de vastgelegde maatregelen en plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De vierde deelvraag is dan ook een vraag naar toezicht op het proces en mogelijkheden tot handhaving van gemaakt afspraken.

- (Hoe) wordt er door de deelgemeenten toegezien op de uitvoering van de maatregelen en plannen in de wijkveiligheidsactieprogramma's?

Met de antwoorden op de vier bovenstaande deelvragen is inzicht geboden in de overeenkomsten en verschillen tussen de wijken met betrekking tot het gebruik van de wijkveiligheidsactieprogramma's. Het is dan dus bekend hoe de wijkveiligheidsactieprogramma's tot stand gekomen zijn, hoe ze gebruikt worden, of de afspraken worden nageleefd en of daarop toegezien wordt. De som van deze deelvragen leidt tot een antwoord op de hoofdvraag, dat geformuleerd zal worden in termen van doorwerking. Dat begrip wordt in het theoretisch gedeelte van deze scriptie uitgewerkt.

1.4 Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van bovenstaande vragen is een aantal analyses op wijkniveau uitgevoerd. Dat betekent dat er op een vijftal casussen gefocust is. Binnen deze casussen is allereerst het netwerk van actoren in kaart worden gebracht, met bijbehorende onderlinge afhankelijkheidsrelaties.

Op basis van diepteonderzoek in één deelgemeente kunnen geen legitieme uitspraken gedaan worden over alle deelgemeenten. Gezien de beschikbare tijd en grote aantal wijken in Rotterdam is het evenmin mogelijk om alle wijken aan een analyse te onderwerpen. Dat betekent dat er een tussenweg gezocht moet worden tussen diepgang enerzijds en representativiteit anderzijds.

De selectie van wijken heeft plaatsgevonden op basis van scores op de Veiligheidsindex en de ontwikkeling daarvan in de tijd. Bij de typering van de scores zijn twee beoordelingstermen van de Veiligheidsindex overgenomen, namelijk veilig en onveilig. Bij de selectie zijn drie elementen van belang: de score op het startmoment ($t=0$), de score op dit moment ($t=1$) en trend die is waar te nemen. Het verschil tussen de twee scores leidt tot een vierdeling. Daarbinnen kan het zijn dat de scores van een wijk geen eenduidige trend vertonen. Er kunnen dus vijf categorieën worden onderscheiden, waarin wijken kunnen worden ingedeeld. Uit elk van de categorieën is een wijk gekozen. Daarbij is ook rekening gehouden met spreiding over deelgemeenten.

Een vergelijking van de aanpak in die gebieden, die naar verwachting zou verschillen naar aard en omvang van problematiek, geeft een goed beeld van het gebruik de werking van de verschillende wijkveiligheidsactieprogramma's. Bij de analyse van elke geselecteerde wijk is het netwerk van actoren in kaart gebracht. Dit netwerk bestaat in alle gevallen potentieel uit alle gemeentelijke diensten. Dat zijn er 12 in totaal. Daarnaast zijn bewoners, bedrijven, politie en justitie ook altijd partners in de veiligheidsaanpak. Met het oog op beschikbare tijd was het niet haalbaar om in alle casussen alle actoren te interviewen. Daarom zijn er sleutelfiguren geïdentificeerd, met wie gesprekken gevoerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan zogenaamde accountmanagers van de betreffende diensten, deelgemeentelijke veiligheidscoördinatoren en gebiedsmanagers. De respons van deze sleutelfiguren is de belangrijkste gegevensbron van dit onderzoek. Daarnaast worden gegevens worden vergaard uit observatie van dagelijkse werkprocessen en overlegmomenten en bestaand materiaal, zoals eerder verricht onderzoek, statistische gegevens of beleidsnota's.

1.5 Relevantie

Dit onderzoek is zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant. Voor het Rotterdamse stadsbestuur is veiligheid de topprioriteit. De wijze waarop het beleid wordt ontwikkeld en gevoerd is kenmerkend geworden voor Rotterdam. Daarbij wordt geopereerd in netwerken van zeer verschillende actoren. Dat maakt dat er verschillende sturingsrelaties tussen de actoren, binnen de netwerken bestaan. Sturingsvraagstukken zijn centrale vraagstukken in de bestuurskunde. Het veiligheidsbeleid en de organisatie van de gemeente Rotterdam zijn daarnaast volop in ontwikkeling. De methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's wordt momenteel uitgebreid over de andere beleidspijlers. De wijkveiligheidsactieprogramma's worden, zoals reeds gemeld, vervangen door integrale wijkactieprogramma's. Gebiedsgericht werken is de nieuwe organisatiedoelstelling van het concern Rotterdam.

Het einde van de looptijd van een aanpak is een goed moment om onderzoek te doen naar de bijdrage die de aanpak heeft geleverd. Door juist op dit moment onderzoek te doen naar de veiligheidsaanpak met wijkveiligheidsactieprogramma's, kan worden vastgesteld in welke mate het gevoerde beleid is doorgewerkt. Ook biedt het de mogelijkheid om te leren van ervaringen uit het verleden ten behoeve van de toekomst met integrale wijkactieprogramma's. De beginperiode van nieuw of aangepast beleid biedt tevens inzicht in draagvlak, inzet en percepties van betrokken actoren.

De maatschappelijke relevantie uit zich vanzelfsprekend in het feit dat wijkveiligheidsbeleid is gericht op het verbeteren van de leefomgeving en –omstandigheden van burgers. Het is ook maatschappelijk relevant, omdat de werkwijze van zowel de wijkveiligheidsactieprogramma's als de integrale wijkactieprogramma's erop gericht is om burgers te betrekken bij het verbeteren van hun wijk.

1.6 Leeswijzer

Deze scriptie kent de volgende opbouw. Het tweede inleidende hoofdstuk geeft een historische beschrijving van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. U treft daarin een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen ruim tien jaar en een beschrijving van recente gebeurtenissen.

Vervolgens begint het theoretisch deel van de scriptie, bestaande uit drie hoofdstukken. In het eerste theoretische hoofdstuk wordt op basis van de literatuur een algemene visie op de grote concepten maatschappij, beleid en sturing gepresenteerd. Het tweede theoretische hoofdstuk schetst vervolgens het theoretisch kader van dit onderzoek. Daarin wordt de algemene visie uit hoofdstuk 3 nader uitgewerkt, gespecificeerd en toegespitst op dit onderzoek en de Rotterdamse context. Hoofdstuk 5, het derde en laatste theoretische hoofdstuk, is een beschrijving en verantwoording van onderzoeksmethoden en –technieken. U treft er een beschrijving van de opzet en aanpak van het onderzoek, en de verantwoording voor gemaakte keuzes.

Dan volgt het empirisch deel. Dit deel bestaat uit twee hoofdstukken en vormt het zwaartepunt van deze scriptie. Hoofdstuk 6 geeft een beschrijving van de casussen aan de hand van de respons van betrokkenen. De resultaten worden per casus gepresenteerd. In hoofdstuk 7 worden deze resultaten geanalyseerd vanuit het theoretisch kader van hoofdstuk 4.

Op basis van deze analyse kunnen in hoofdstuk 8 de onderzoeksvragen worden beantwoord en conclusies worden getrokken.

2. Rotterdams veiligheidsbeleid

2.1 Voorgeschiedenis

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat het Rotterdamse veiligheidsbeleid bijzonder is. Veiligheid neemt als beleidsthema een bijzondere plaats in binnen gemeentebestuur en –politiek in Rotterdam, maar ook in de publieke opinie van Rotterdamse burgers. Daarnaast is het beleid bestuurskundig interessant, omdat er allerlei beleidsinnovaties en -ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, waaronder de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten.

In dit hoofdstuk wordt eerst de voorgeschiedenis van het gemeentelijk veiligheidsbeleid in Rotterdam beschreven. Daarna zal verder ingegaan worden op het karakteristieke Rotterdamse veiligheidsbeleid, belangrijke keerpunten en beleidsinstrumenten. De beschrijving is opgebouwd aan de hand van de belangrijkste beleidsprogramma's.

2.1.1 Gemeentelijk veiligheidsbeleid

De oorsprong van het gemeentelijk veiligheidsbeleid zoals we dat vandaag de dag kennen, kan gezocht worden in 1980. Gemeenten werden tegelijkertijd geconfronteerd met stijgende uitgaven aan herstel van vandalisme enerzijds en anderzijds met bezuinigingen op rijksbijdragen voor beheer en onderhoud van de buitenruimte. De oplossing werd toen gezocht in preventief vandalismebeleid om de kosten terug te dringen (De Haan, 1997). In dat kader werd in Rotterdam het eerste bureau HALT opgericht. In 1985 werd het preventieve vandalismebeleid uitgebreid met preventie van andere veelvoorkomende vormen van kleine criminaliteit. Bestuurlijke preventie vormde de eerste aanzet voor een integrale aanpak van criminaliteit en onveiligheid (De Haan, 1997: 11-12). De problemen werden voor het eerst expliciet behandeld als uitvloeisel aan achterliggende maatschappelijke problemen. Om de criminaliteit terug te dringen, moest aan die achterliggende problemen worden gewerkt. De gemeenten waren daarvoor de aangewezen bestuurslaag. Zware criminaliteit en georganiseerde misdaad bleven zaken voor politie en justitie.

Tot de jaren '80 was veiligheidsbeleid gericht op externe risico's, als in rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de periode daarna vond het denken over en ontwikkelen van veiligheidsbeleid hoofdzakelijk op departementaal niveau plaats (Binnenlandse Zaken, Justitie en later ook VROM). Vanaf het begin van jaren '90 ontstond op gemeentelijk niveau toenemende aandacht voor de noodzaak van meer samenhang in het lokale veiligheidsbeleid, dat vooral bestond uit verschillende projecten. Zo ook in Rotterdam.

2.1.2 Geïntegreerd veiligheidsbeleid in Rotterdam

In Rotterdam werd, na debatten over de noodzaak van samenhang binnen het beleid in de gemeenteraad, gekozen voor geïntegreerd gemeentelijk veiligheidsbeleid (Marks & Van Sluis, 2007). In 1993 presenteerde de gemeente een plan, waarin dertien probleemvelden werden onderscheiden. In de collegeperiode 1994-1998 werd het zwaartepunt voor het aanpakken van die probleemvelden op decentraal niveau gelegd. De deelgemeenten werden verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de veiligheidssituatie in hun wijken en voor het opstellen van wijkveiligheidsplannen. Het opstellen van de plannen en prioriteiten gebeurde in het zogenaamde Wijkoverleg Beheer, dat werd gevormd door een deelgemeentelijke veiligheidsambtenaar en vertegenwoordigers van politie en het openbaar ministerie. Zij werden vastgesteld in de deelgemeentelijke sublokale driehoeken. Op centraal niveau toetste het Programmabureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, dat in 1994 werd ingesteld, de plannen marginaal op uitvoerbaarheid (De Haan, 1997: 87; Tops, 2007: 44).

Het veiligheidsbeleid ontwikkelde zich geleidelijk van bestuurlijke preventie in de jaren '80 naar buurtgerichte preventie in de jaren '90 (De Haan, 1997). Ondanks de toenemende aandacht voor veiligheid en de ontwikkeling van veiligheidsbeleid was van een kentering nog geen sprake. Die kwam aan het begin van het nieuwe millennium, nadat toenemende spanningen in de stad een voedingsbodemp voor verandering hadden gevormd.

In het collegeprogramma 1998-2002 kreeg veiligheid de status van programma (Tops, 2007: 45). Er wordt een Stuurgroep Veilig ingesteld, die wordt voorgezeten door de burgemeester. In 1999 volgt Ivo Opstelten Bram Peper op als burgemeester van de stad.

Voor de uitvoering van het programma wordt de Projectgroep Veilig ingesteld, onder leiding van een programmamanager Veilig. Voor het eerst is er een wethouder met het beleidsterrein veiligheid in de portefeuille.

In de tweede helft van de jaren '90 ondervonden bewoners van de stad, ondanks het programma Veiligheid en bijbehorende inspanningen, in toenemende mate overlast van drugsdealers en –gebruikers. De sluiting van Perron Nul in 1994, een parkeerterrein naast het centraal station waar methadon aan verslaafden werd verstrekt, heeft daaraan bijgedragen. De gebruiksplaats trok tot de sluiting zwaar verslaafden van ver buiten de stad. Bij de sluiting van het terrein, spreidden de verslaafden zich uit over stad en kwam vooral in oude stadswijken als Spangen en de Tarwewijk terecht. Dat leidde in de zomer van 1999 tot grote bewonersprotesten en de bezetting van het stadhuis op 20 oktober van dat jaar (Tops, 2007: 41-42). In maart 2001 boden 60 samenwerkende bewonersorganisaties uit evenveel wijken burgemeester Opstelten een petitie aan, waarin de noodklok werd geluid over de onveiligheid in de Rotterdamse wijken. In de petitie stond ook dat er een beroep kon worden gedaan op de buurtbewoners om een actieve rol te gaan vervullen in het veiligheidsbeleid, maar dat bestuurders allereerst verantwoordelijk waren voor het “opzetten en in stand houden van een adequaat veiligheidsapparaat” (Tops, 2007:43).

2.2 Het eerste vijfjarenactieprogramma: Versterking Veiligheid Rotterdam

Enkele dagen na het aanbieden van de petitie vond in Kaatsheuvel een gemeentelijke conferentie over veiligheid plaats. De gedeelde *sense of urgency* die tijdens de conferentie ontstond en leidde tot een nieuwe gemeenschappelijke aanpak van onveiligheid markeert het omslagpunt in het Rotterdamse veiligheidsbeleid (Tops, 2007; Marks & Van Sluis, 2007). Het deelnemersveld was breed: er waren raadsleden, wethouders, de top van de politie en het Openbaar Ministerie, directeurs van gemeentelijke diensten en deelgemeentevoorzitters.

Naar aanleiding van de conferentie verscheen in oktober 2001 het eerste vijfjarenactieprogramma veiligheid met de titel *Versterking Veiligheid Rotterdam* (Gemeente Rotterdam, 2001). Dit programma zou de basis vormen voor het karakteristieke Rotterdamse veiligheidsbeleid en legde de focus voor het eerst expliciet in de wijken. Ook werd het sturingsinstrument van prestatie-afspraken tussen deelgemeenten en gemeentelijke diensten voor het eerst als centraal element aangenomen in de veiligheidsaanpak (gemeente Rotterdam, 2001: 6). Als uitwerking van het programma werden de belangrijkste en bekendste beleidsinstrumenten en methodieken in het leven geroepen: *hotspots*¹, de Veiligheidsindex en natuurlijk de wijkveiligheidsactieprogramma's².

In de zomer van 2002 moesten voor de 15 meest onveilige wijken in de stad veiligheidsprogramma's in uitvoering zijn genomen. Op basis van wijkanalyses gingen projectgroepen bestaande uit deelgemeenteambtenaren aan de slag met het opstellen van de programma's. Dat proces werd intensief begeleid door het Projectbureau Veilig (de voormalige projectgroep) en adviesbureau Andersson Elffers Felix (gemeente Rotterdam, 2001: 17). Sinds de conferentie in Kaatsheuvel vervulden beide een trekkersrol. Ook werden er cursussen georganiseerd voor deelgemeentelijke veiligheidscoördinatoren. Het opstellen van de veiligheidsprogramma's voor de overige wijken gebeurde gefaseerd. De Rotterdamse “wijkveiligheidsaanpak nieuwe stijl” moest eind 2003 volledig gereed zijn (gemeente Rotterdam, 2001: 6).

2.2.1 Collegeperiode 2002-2006: Het nieuwe elan van Rotterdam

In de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 speelde de onvrede van burgers over de veiligheidssituatie in de stad een hoofdrol. Een nieuwe politieke partij, Leefbaar Rotterdam, deed voor het eerst mee en boekte met 17 zetels een ongekende verkiezingsoverwinning. De partij werd in 2001 opgericht door Ronald Sørensen en al snel werd Pim Fortuyn als lijsttrekker gepresenteerd. Die laatste had ook ambities in de landelijke politiek – aanvankelijk met Leefbaar Nederland, maar al snel met zijn eigen Lijst Pim Fortuyn. Leefbaar Rotterdam bleek precies te verwoorden wat een groot deel van de Rotterdammers vond. Veiligheid was het speerpunt van de campagne en werd in verband gebracht met immigratie en integratie (het gebrek daaraan). Daarnaast werd gehamerd op verbetering van de kwaliteit van de beleidsuitvoering. Leefbaar Rotterdam koos in de persoon van lijsttrekker Fortuyn de aanval tegen de Partij van de Arbeid, die de stad sinds de Tweede Wereldoorlog had geregeerd (Tops, 2007: 55-57).

¹ Aanvankelijk pluswijken genoemd.

² Aanvankelijk wijkveiligheidsplannen genoemd. (gemeente Rotterdam, 2001)

Hoewel de zittende coalitie nog een nipte meerderheid behield en de PvdA nog 11 zetels behield, kon niet voorbijgegaan worden aan de enorme overwinning van Leefbaar Rotterdam (Marks & Van Sluis, 2007: 13). Als grootste partij in de raad mocht de partij ook het voortouw nemen in de coalitievorming. De onderhandelingen verlopen moeizaam, omdat de twee grootste partijen in de raad iedere vorm van samenwerking met elkaar uitsloten. Onder begeleiding van professor Van Schendelen van de Erasmus Universiteit, die als informateur werd aangesteld, werd uiteindelijk een coalitie gesloten tussen Leefbaar Rotterdam, het CDA en de VVD. In het collegeprogramma met de titel *Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen* werd veiligheid de eerste prioriteit (gemeente Rotterdam, 2002). Het grootste gedeelte van het programma bestond ook uit maatregelen ter verbetering van de veiligheid. De paragraaf Veiligheid telde twaalf pagina's, die voor de andere prioriteiten Huisvesting, Onderwijs en Jeugd, Economische Ontwikkeling en Inburgering ieder slechts vier. Een hoofdstuk werd tevens gewijd aan de organisatie van de uitvoering: "Effectief en efficiënt besturen en uitvoeren" (gemeente Rotterdam, 2002: 36). Wat verder opvalt aan het programma is dat het erg resultaatgericht is: per collegeprioriteit worden doelstellingen geformuleerd en voorzien van een beoogd resultaat. Het volledige programma is opgesteld langs twee sporen: een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte maatregelen en doelstellingen.

Het vijfjarenactieprogramma veiligheid vormde de leidraad voor de komende collegeperiode. De drie speerpunten uit het actieprogramma (drugsoverlast, geweld en jeugdproblematiek) werden overgenomen. De brede veiligheidsaanpak zou gezamenlijke inzet van en samenwerking vergen tussen gemeentelijke diensten, politie, justitie, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. De overeengekomen inzet van de actoren werd vastgelegd in prestatiecontracten (Rekenkamer Rotterdam, 2005: 20). Illustratief voor de versterkte samenwerking tussen de gemeente, politie en openbaar ministerie is dat voor het eerst de prioriteiten van de politie en het openbaar ministerie in het collegeprogramma werden bijgevoegd als bijlage bij de paragraaf Veiligheid. Die prioriteiten waren eveneens georganiseerd rond de drie eerdergenoemde speerpunten (gemeente Rotterdam, 2002: 17-19).

Het collegeprogramma herbevestigde de aanpak van *hotspots* en maakte de Veiligheidsindex expliciet het instrument om te beoordelen of de doelen werden behaald. Naast de introductie van de stadsmariniers in de meest onveilige wijken, de persoonsgerichte aanpak voor veelplegers, de sluiting van de tippelzone aan de Keileweg en andere ingrijpende maatregelen, moesten volgens het programma in alle wijken de wijkveiligheidsactieprogramma's eind 2003 in uitvoering zijn (gemeente Rotterdam, 2002: 11).

Aanscherping: Rotterdam zet door

In de zomer van 2003 publiceerde het Rotterdamse Centrum voor Onderzoek en Statistiek een rapport over de te verwachten bevolkingsontwikkeling van de stad. Kern van het rapport was dat de komende jaren het aantal autochtone Rotterdammers verder zou afnemen en dat het aantal bewoners uit de "overige arme landen" en de Antillen sterk zou groeien. De zogenaamde aandachtsgroep, bestaande uit Surinamers, Antillianen, Kaapverdianen, Turken, Marokkanen en allochtonen uit overige arme landen, zou groeien van een derde deel naar de helft van de totale bevolking. Aangezien voor deze aandachtsgroep achterstandsbeleid moet worden gevoerd, zou dat grote druk zetten op de samenleving, de wijken, de voorzieningen en het bestuur van de stad (gemeente Rotterdam, 2003a).

Naar aanleiding van de prognose ontstond grote politieke discussie. Het college zag zich genoodzaakt om zijn programma van een jaar eerder aan te scherpen en kwam datzelfde jaar nog met het actieprogramma *Rotterdam zet door* (gemeente Rotterdam, 2003b). Baanbrekend en controversieel was destijds de erkenning van het college dat "de kleur [van overlastgevers] niet het probleem is, maar dat het probleem wel een kleur heeft" (idem: 19). Dat leidde onder andere tot een gerichte aanpak van Antillianen. Het actieprogramma bestond verder uit maatregelen op het gebied van vestigingsbeleid, zoals het beheersen van de instroom van kansarmen in de stad en het spreiden van kansarme bevolkingsgroepen over de stad en de regio. Een volledig hoofdstuk van het programma bestond daarnaast uit een tiental punten onder de kop "acties en agenda voor het Rijk" (gemeente Rotterdam, 2003b: 26-31). Het eerste en belangrijkste actiepunt dat het college van de Rijksoverheid eiste, was de erkenning dat de problemen in sommige Rotterdamse wijken buitenmaats waren en dat daarvoor herprioritering en budgetverruiming moesten plaatsvinden. Daarbij werd om speciale wetgeving gevraagd en mogelijkheden om uitzonderingen te maken naar plaats, tijd en omstandigheden. Die oproep – en de sterke lobby die ermee gepaard ging, bleken succesvol. Enkele maanden later reageerde het kabinet bij monde van toenmalige ministers De Graaf (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie) in een 18 pagina's tellende brief puntsgewijs op de agenda die in het actieprogramma was opgenomen.

Belangrijk was dat het kabinet erkende “dat de problematiek in een aantal wijken van Rotterdam ‘buitenmaats’ is” en het college steunde in haar initiatief om “met een brede en samenhangende aanpak het tij te keren” (ministerie van Binnenlandse Zaken, 23 april 2004: 1). In de brief kwam het kabinet met een “Verzamelings- en Uitzonderingswet” waarmee in de meest problematische wijken extra maatregelen konden worden genomen (idem: 3-4). Volgens die wet mocht de gemeente bijvoorbeeld inkomenseisen stellen aan mensen die zich in een probleemwijk wilden vestigen en werden de mogelijkheden verruimd om malafide huiseigenaren aan te pakken en overbewoning tegen te gaan. In Rotterdam werd het de Rotterdamwet genoemd, hoewel de wet ook voor andere grote steden gold (de Volkskrant, 24 april 2004). De wet en het proces eromheen hadden vooral symbolische betekenis, in de zin dat het verwantschap tussen het kabinet en het stadsbestuur uitdrukte (Tops, 2007: 155).

2.2.2 Het Programmabureau Veilig

In de loop van 2003 hadden er betekenisvolle wijzigingen plaatsgevonden in de organisatie van het veiligheidsbeleid. Het Projectbureau Veilig werd omgedoopt tot het Programmabureau Veilig en verhuisde naar het toenmalige Stadskantoor aan de Rodezand. Het wilde zich onttrekken aan de bureaucratische manier van werken van de Bestuursdienst. Het viel direct onder de Stuurgroep Veilig en werd aangestuurd door de wethouder Veiligheid, maar in de praktijk bleek de burgemeester een grote sturende rol te hebben. Het Programmabureau ging functioneren als een soort matrixorganisatie, die buiten de hiërarchische structuur van de Bestuursdienst werd geplaatst. Dat moest ervoor zorgen dat het kon opereren als ambtelijke spil in het veiligheidsbeleid door ontwikkelingen aan te jagen, druk te veroorzaken en deelgemeenten en gemeentelijke diensten te conformeren aan en te ondersteunen bij de gekozen aanpak (Tops, 2007: 121-122).

Spanning rond wijkveiligheidsactieprogramma's

Rondom de wijkveiligheidsactieprogramma's waren in die periode spanningen ontstaan. De vaststelling van de programma's, die eind 2003 in uitvoering moesten zijn, dreigde grote vertraging op te lopen. Het Programmabureau Veilig stelde eind 2002 accounthouders aan. Ieder accounthouder zou zich bezig gaan houden met het veiligheidsbeleid in een of meerdere deelgemeenten. Zij moesten deelgemeenten enerzijds ondersteunen bij de vorming van de programma's en anderzijds moesten controleren of aan de voorwaarden werd voldaan. Door die dubbelrol ontstonden spanningen. De deelgemeenten voelden zich opgejaagd door de accounthouders, die er tevens als aanjagers voor moesten zorgen dat de programma's snel ingevoerd zouden kunnen worden. Daarbij werd aansluiting bij stedelijk ontworpen formats geëist (Tops, 2007: 72).

Het mocht niet baten. Eind 2003 waren twaalf wijkveiligheidsactieprogramma's nog niet gereed. Meer dan de helft van de programma's voldeed niet aan de eisen van het Programmabureau Veilig op het gebied van meetbaarheid van doelstellingen en duidelijkheid van prestatieafspraken (Tops, 2007: 74). De wijkveiligheidsactieprogramma's werden inzet en van een hernieuwde discussie over het deelgemeentebestel en stonden symbool voor de machtsstrijd die gaande was tussen het stadsbestuur en de deelgemeentebesturen. Die laatste hadden bezwaar tegen de uitgebreide dwingende formats en voorschriften voor prestatieafspraken van het Programmabureau. Bij de deelgemeenten wilde men wijkspecifiek maatwerk leveren en het wijkveiligheidsactieprogramma integreren in wijkplannen die al in ontwikkeling of in uitvoering waren. Het Programmabureau was echter van mening dat de kwaliteit van de aangeleverde programma's onder de maat was en dat de programma's geen sturingsmogelijkheden boden. Het werd in die opvatting gesteund door de Stuurgroep Veilig (Tops, 2007: 94-95).

2.2.3 Vasthouden en Versterken

Mede door deze spanningen koos het Programmabureau Veilig in opdracht van de Stuurgroep in 2004 voor een andere benadering, die Vasthouden en Versterken werd genoemd (gemeente Rotterdam, 2005a). De druk voor de deelgemeenten om met uniforme formats te werken, verminderde en er werd meer ruimte gegeven voor maatwerk. De deelgemeentebesturen stemden dan ook in met de werkwijze (Tops, 2007: 95). Het belangrijkste doel was om de veiligheid in de onveilige en probleemwijken te verbeteren. Voor die wijken stelde het Programmabureau een zogenaamde wijkfocus op. Daarmee werd de deelgemeenten een handreiking geboden voor het directer richten van maatregelen uit de wijkveiligheidsactieprogramma's op de belangrijkste problemen in de betreffende wijken.

In de wijkfocus werden de prioriteiten uit het wijkveiligheidsactieprogramma afgezet tegen de elementen die in de Veiligheidsindex 2004 als het meest onveilig werden betiteld. Vervolgens werd geanalyseerd of de geformuleerde maatregelen en prestatieafspraken gericht waren op het bestrijden van die meest onveilige elementen. Ten slotte werden op basis van een meerjarige trendvergelijking elementen geïdentificeerd die met voorrang zouden moeten worden aangepakt. Op deze wijze werd inzichtelijk gemaakt op welke problemen in het wijkveiligheidsactieprogramma gericht zou moeten worden. In een aantal werkbijeenkomsten met accounthouders en deelgemeentelijke veiligheidscoördinatoren werd de analyse nagelopen. Als vervolg daarop werden de wijkveiligheidsactieprogramma's door de deelgemeenten aangescherpt en bijgesteld.

In een afsluitende conferentie werd het project geëvalueerd en werden de laatste spanningen weggenomen. Gezamenlijk kwamen de aanwezige veiligheidscoördinatoren, accounthouders en andere aanwezigen tot overeenstemming over gesignaleerde knelpunten in de aanpak op het gebied van sturing, regie en organisatie. Er bestond een gebrek aan ambtelijke capaciteit en aan tijd om de samenwerkingsprocessen voldoende te managen. Wat was afgesproken in de wijkveiligheidsactieprogramma's was daarnaast niet altijd terug te vinden in de jaarplannen van de gemeentelijke diensten. De voortgangsrapportages over de aanpak hadden geen vaste plek in het proces en werden op onhandige momenten aangeboden. Deelgemeente en diensten klaagden tevens over een teveel aan rapportages, waardoor men tijd en capaciteit tekort kwam voor een volledige en goede uitvoering van afspraken. Bovendien waren prestatieafspraken niet altijd duidelijk en specifiek geformuleerd, waardoor problemen ontstonden bij het rapporteren over resultaten (gemeente Rotterdam, 2005a: 11).

Er werd ook een aantal belangrijke afspraken gemaakt. Ten eerste zouden deelgemeenten de analytische methodiek van Vasthouden en Versterken jaarlijks gebruiken voor het opstellen of herijken van de wijkveiligheidsactieprogramma's. Daarbij zou in het vervolg meer gefocust worden op significante verschillen tussen wijken en het stedelijk gemiddelde. Over de omstreden rol van het Programmabureau Veilig werden de betrokkenen het ook eens: het Programmabureau levert de cijfers en analyses, de accounthouders ondersteunen de deelgemeenten in de processen van beleidsvorming en –uitvoering. Ten tweede zou herijking van de programma's ingepast worden in de planning en controlcycli van de deelgemeenten. Het Programmabureau Veilig zou ernaar streven om de Veiligheidsindex eerder te publiceren om aansluiting te vinden bij de cycli en zou de wijkanalyses tegelijk met de index publiceren. Tot slot zou het Programmabureau zijn toon matigen. In plaats van eindconclusies te verbinden aan de analyses, zouden in het vervolg adviezen worden gegeven en aanbevelingen worden gedaan (gemeente Rotterdam, 2005a: 15). De accounthouders zouden minder optreden als controleurs en meer als adviseurs.

2.3 Het tweede vijfjarenactieprogramma: Samen werken aan veiligheid

Eind 2005, vlak voor de verkiezingen, was het tweede vijfjarenactieprogramma gereed. Het programma borduurde voort op het vorige. De kern van het programma werd nog steeds gevormd door de combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgebonden aanpak. De wijkveiligheidsaanpak werd min of meer onveranderd voortgezet. De aanscherpingen van Vasthouden en Versterken gingen gelden voor alle wijken. Dat betekende meer nadruk op analyse van cijfers als de basis van de wijkveiligheidsactieprogramma's en het versterken van de deelgemeentelijke regie (gemeente Rotterdam, 2006b: 21-22). In het nieuwe programma werden in tegenstelling tot het vorige ook externe veiligheidsrisico's en de beperking daarvan behandeld. Taken als crisisbeheersing waren taken van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, maar werden voor het eerst meegenomen in het vijfjarenactieprogramma van het Programmabureau Veilig. Daarnaast werd een zogenaamd informatieschakelpunt ingesteld voor de bestrijding van radicalisering (gemeente Rotterdam, 2006b: 39).

2.3.1 Collegeperiode 2006-2010: De stad van aanpakken

Na de verkiezingen in 2006 trad een college van Partij van de Arbeid, CDA, GroenLinks en VVD aan. Het collegeprogramma bracht weinig nieuws, zeker in vergelijking met programma van het voorgaande college. Er werden weer ambitieuze college-targets gesteld. De belangrijkste target was dat er aan het eind van de collegeperiode geen onveilige wijken of probleemwijken meer in Rotterdam zouden zijn. Daarnaast werd als doel gesteld dat elke wijk in 2010 ten minste even hoog zou scoren op de Veiligheidsindex als in 2006.

Ook werd het beoogde kwaliteitsniveau van schoon en heel verhoogd van 3 naar 4 op een schaal van 1 tot en met 5 (gemeente Rotterdam, 2006b: 14).

De beoordeling van de kwaliteit van de buitenruimte door burgers, en daarmee het werk van de uitvoerende diensten Roteb en Gemeentewerken, werd voortgezet. Tijdens zogenaamde schouwen gaan burgers dan met medewerkers van de diensten en de deelgemeente de straat op om met scoreformulieren de kwaliteit te beoordelen. Dit wordt de productnormering genoemd (Tops, 2007: 166).

Een belangrijke ontwikkeling in het collegeprogramma was de uitbreiding van de gebiedsgerichte werkwijze. Tijdens de collegeperiode moest het gebiedsgericht werken uitgebreid worden over het gehele concern Rotterdam en binnen alle vier beleidspijlers worden ingevoerd. De werkwijze werd voor een belangrijk deel gebaseerd op de ervaringen die waren opgedaan met de wijkveiligheidsactieprogramma's (gemeente Rotterdam, 2006b: 29). In het programma werd gesproken van de successen van de aanpak die het vorige college had ingezet. Die aanpak zou het nieuwe college voortzetten en op onderdelen versterken en uitbreiden. De pijler Veilig was gebouwd op het tweede vijfjarenactieprogramma, dat het jaar ervoor al was vastgesteld. De veiligheidsaanpak, die de voorgaande jaren had gezorgd voor verbetering van de veiligheidssituatie in de stad, werd uitgebreid naar de pijler Sociaal, waarin meedoen en binding de kernwoorden waren. Het sociaal beleid vertoonde grote overeenkomsten met het veiligheidsbeleid: Voor de aansturing van het sociaal programma werd de Stuurgroep Sociaal in het leven geroepen, naar het model van de Stuurgroep Veilig, en binnen deelgemeenten werden wijkactieprogramma's sociaal opgesteld, "geënt op de methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's" (gemeente Rotterdam, 2006b: 9). Die methodiek werd ook in het wijkveiligheidsbeleid voortgezet. De aandacht werd vooral gericht op de enige overgebleven onveilige wijk (Oude Westen) en de negen probleemwijken (gemeente Rotterdam, 2006c) De ambitie werd uitgesproken om een verbinding te leggen tussen veiligheidsbeleid en sociaal beleid. Over het geheel genomen verschoof de nadruk op veiligheid van de afgelopen collegeperiode naar het sociale beleidsveld.

2.3.2 De directie Veiligheid

In de tussentijd werden het Programmabureau Veilig en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid medio 2006 samengevoegd tot de directie Veiligheid. De directie werd organisatorisch weer ondergebracht binnen de Bestuursdienst. Voor het organogram verwijs ik u naar bijlage 1. Veiligheid behield als beleidsterrein een aparte status, organisatorisch gescheiden van de drie andere beleidsterreinen sociaal, fysiek en economie. Deze zijn als afdelingen ondergebracht bij de directie Beleid. Behalve de organisatorische scheiding, bestaat er ook nog altijd een fysieke scheiding tussen beide directies. De directie Veiligheid is gevestigd aan de Coolsingel 6, een gebouw naast het stadhuis, waar de overige beleidsafdelingen gehuisvest zijn.

De directie Veiligheid functioneert tot op de dag van vandaag als de spil van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Wijkveiligheid is met de organisatorische wijziging ook onderdeel geworden van het klassieke, externe veiligheidsbeleid. De accounthouders zijn blijven bestaan en vormen tegenwoordig het cluster Gebieden binnen de afdeling Gebieden, Crisis en Orde. De twee andere clusters houden zich bezig met het signaleren en bestrijden van radicalisering, openbare orde, cameratoezicht, evenementen en crisisbeheersing. Naast deze afdeling kent de directie drie andere afdelingen. De afdeling Personen houdt zich bezig met de persoongerichte aanpak van onder andere drugsoverlast en met geweldsvraagstukken. De afdeling Kennis en Handhaving houdt zich onder andere bezig met het verzamelen en ontsluiten van informatie over veiligheidsvraagstukken, het opstellen van de Veiligheidsindex, handhaving in brede zin en maatschappelijke integriteit (bijvoorbeeld mensenhandel en loverboys). Er is ook een afdeling Bestuurlijke Zaken, Support en Communicatie, die zich onder andere bezighoudt met woordvoering in de media, communicatie over de veiligheidsaanpak, bestuursondersteuning, en planning en control. De ambtenaren van de directie adviseren de burgemeester en de wethouders over veiligheidsbeleid en zorgen voor de beantwoording van raadvragen op dat beleidsterrein. Daarnaast ontwikkelen zij beleidsinstrumenten voor de veiligheidsaanpak (website directie Veiligheid, (n.d.)).

2.4 De nieuwe methodiek

De ervaringen die in het project Vasthouden en Versterken waren opgedaan en de afspraken die tijdens de evaluatie waren gemaakt, leidden tot een nieuwe werkwijze. Deelgemeenten kregen meer ruimte voor de invulling van hun wijkveiligheidsactieprogramma's, waardoor hun positie in het politieke bestel werd versterkt.

Hoewel de regie over het wijkveiligheidsbeleid de taak was van de deelgemeenten, moest de beleidslijn van het vijfjarenactieprogramma gewaarborgd worden. De directie Veiligheid legde de werkwijze vast in zogenaamde cahiers: boekjes waarin de methodiek werd beschreven en een stappenplan werd aangereikt. In het eerste uit een reeks van twaalf cahiers wordt de methodiek voor het opstellen en uitvoeren van wijkveiligheidsactieprogramma's behandeld (gemeente Rotterdam, 2006). Daarin wordt door middel van een format voorgeschreven welke werkwijze gehanteerd moet worden en uit welke elementen het programma moet bestaan. Ook de organisatie van de besluitvorming over het programma wordt daarin vastgesteld. De belangrijkste elementen en werkwijzen van de methodiek worden hieronder uitgelicht.

Analyse

Een wijkveiligheidsactieprogramma moet gebaseerd worden op een analyse van objectieve en subjectieve veiligheidscijfers over de wijk. Daaruit moeten de aard en omvang van de problematiek duidelijk worden. Dat wordt vervolgens gerelateerd aan de kenmerken van de wijk (zoals demografische gegevens, woningvoorraad, openbare ruimte en migratiecijfers) om de oorzaak van het probleem te analyseren.

Dan volgt een analyse van de aanpak die op dat moment wordt gevoerd. Dat gebeurt aan de hand van de drie hoofdlijnen van het vijfjarenactieprogramma (toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en investeringen). Er wordt nagegaan in welke mate de huidige aanpak aansluit bij de stedelijke thema's drugs en overlast, jeugd en veiligheid en geweld en – belangrijker nog – of de aanpak aansluit bij de problemen die uit de analyse voortkomen. Daarbij wordt in kaart gebracht welke betrokkenen er zijn, wat de beoogde resultaten zijn, binnen welke termijn de gestelde doelen moeten worden bereikt, of er prestatieafspraken over de inzet van betrokkenen en welke knelpunten zich in de aanpak voordoen. De gesignaleerde knelpunten in de aanpak vormen het aangrijpingspunt voor het doorvoeren van verbeteringen in het nieuwe vormprogramma. Het nieuwe wijkveiligheidsactieprogramma bevat alleen extra maatregelen, die naast de reguliere inzet nodig zijn om de knelpunten op te lossen.

Prestatieafspraken

Op basis van de analyse worden prioriteiten gesteld, die worden uitgewerkt in maatregelen. De maatregelen vormen de kern van het wijkveiligheidsactieprogramma. Aan de maatregelen worden meetbare doelen verbonden, zowel op output-, als op outcomeniveau. De output wordt vastgelegd in prestatieafspraken. Eventueel wordt ook de input daarin vastgesteld. De outcome wordt gemeten met behulp van de Veiligheidsindex. Het kan dan gaan om het indexcijfer, maar ook om vermindering van meldingen of aangiften, slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens van bewoners. Bij iedere maatregel wordt beschreven wie betrokken zijn bij de uitvoering ervan, welke rolverdeling er wordt toegepast en wie als trekker optreedt (het voortouw neemt).

De extra afspraken in het wijkveiligheidsactieprogramma worden opgenomen in de jaarplannen van de gemeentelijke diensten. De prestatieafspraken tussen de deelgemeente, de politie en het Openbaar Ministerie worden respectievelijk vastgelegd in de districtsjaarplannen en teamplannen. Bij afspraken met welzijnsinstellingen kan de deelgemeente sturen via subsidievoorwaarden. Bij woningcorporaties zullen de afspraken gebaseerd moeten worden op een door beide partijen onderkend gezamenlijk belang bij verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk.

Samenwerking

Samenwerking tussen partijen loopt als rode draad door de methodiek. In de analysefase worden cijfers en analyses besproken met betrokken partijen. Ook bij de uitvoering van de maatregelen en het behalen van de vastgestelde targets (doelstellingen) staat samenwerking centraal. Om de samenwerking te bevorderen, wordt door iedere betrokken organisatie een accountmanager voor een bepaald gebied aangewezen. Die is het aanspreekpunt voor alle andere betrokkenen en is verantwoordelijk voor de afstemming binnen de eigen organisatie.

Op basis van de cijfers en analyses wordt door de deelgemeente een eerste aanzet gegeven voor prioriteiten en maatregelen.

Deze dient als discussiestuk voor overleg met de accountmanagers en wordt ook aan wijkbewoners voorgelegd. Op basis van de uitkomsten van het overleg met accountmanagers worden door de deelgemeente in concept prestatieafspraken opgesteld. Deze worden vervolgens weer voorgelegd aan accountmanagers, die eventueel aanpassingen kunnen aandragen. De overeengekomen afspraken worden voor akkoord aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente en de directies van de diensten aangeboden. Eventuele geschillen over prestatieafspraken worden ook op dat niveau behandeld. Daarmee is het wijkveiligheidsactieprogramma definitief. Deze versie wordt ter kennisname aan bewoners voorgelegd. Wat dan rest is de officiële vaststelling van het programma. Hieronder wordt de verdere besluitvorming toegelicht.

Besluitvorming

Het definitieve programma wordt als eerste in het deelgemeentelijk Bestuurlijk Justitieel Overleg behandeld. Dat overleg kan worden gezien als een sublokaal driehoeksoverleg tussen de districtschef van de politie, de deelgemeentevoorzitter (eventueel bijgestaan door de veiligheidscoördinator) en de officier van justitie. In het overleg wordt de inzet van de partijen afgestemd. Dat wil zeggen dat de afspraken in het wijkveiligheidsactieprogramma tussen de deelgemeente, de politie en het Openbaar Ministerie worden vastgelegd in het districtsjaarplan en het teamplan. Na akkoord van het Bestuurlijk Justitieel Overleg wordt het programma vastgesteld door het dagelijks bestuur van de deelgemeente. De deelgemeente kan ervoor kiezen om het programma ook door de deelraad te laten vaststellen, maar dat is geen vereiste. De stedelijke Stuurgroep Veilig toetst het programma ten slotte aan de aansluiting bij het vijfjarenactieprogramma, de betrokkenheid van wijkbewoners en maatschappelijke organisaties bij het programma en de instemming van het bestuurlijk justitieel overleg.

3. Visie op maatschappij, beleid en sturing

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden belangrijke termen gedefinieerd en worden theoretische perspectieven aangereikt, die het begrijpen en bestuderen van deze diffuse en complexe verschijnselen mogelijk en gemakkelijker maken.

Dit hoofdstuk is dan ook bedoeld om de lezer een algemene theoretische visie en plaatsbepaling aan te reiken, alvorens in te gaan op het specifieke onderwerp van dit onderzoek. Na deze algemene theoretische visie volgt in hoofdstuk 4 het theoretisch kader van het onderzoek. Daarin worden de theorieën die specifiek op het onderzoeksonderwerp van toepassing zijn, uitgewerkt.

3.2 Een veranderende samenleving

De samenleving verandert voortdurend. Er zijn ontelbaar veel factoren die daaraan bijdragen, waaronder culturele, technische, technologische, demografische, economische, medische, politieke, sociale, ecologische, enzovoort, enzovoort. De laatste eeuw is de samenleving, onder grote invloed van technische en technologische ontwikkelingen, in hoog tempo veranderd. Een veranderende samenleving heeft grote gevolgen voor de functie, rol en positie van de overheid in die samenleving.

Verandering brengt nieuwe problemen met zich mee, maar ook nieuwe perspectieven en nieuwe oplossingen. Over de normatieve implicaties en empirische consequenties die dat heeft gehad, nog zal hebben of zou moeten hebben, zijn talloze boeken geschreven. Wat hier interessant is, is hoe de overheid probeert mee te veranderen om aan de behoeften, wensen en eisen van de burger te kunnen voldoen en nieuwe problemen probeert op te lossen.

3.2.1 Netwerksamenleving

Castells (1996) betoogt dat de huidige samenleving een netwerksamenleving is. Overal ter wereld zijn mensen met elkaar verbonden. Die netwerksamenleving is veroorzaakt door een aantal parallelle en onafhankelijke ontwikkelingen, die samenkwamen en elkaar versterkten (Castells, 1996: 29). Zo werden tussen 1975 en 1995 bijvoorbeeld microchips, audiovisuele media, personal computers en het internet ontwikkeld. Dat heeft grote gevolgen gehad voor de samenleving als geheel en voor de economie, productie, organisaties en arbeidsverhoudingen. Ook op het belang van tijd en plaats of afstand zijn de ontwikkelingen van grote invloed geweest. Er zijn twee ruimten ontstaan, de *space of flows* en de *space of places*. Daarnaast is tijd onbelangrijk geworden. Opeenvolging in tijd is verdrongen door *timeless time*. Met *space of flows* bedoelt Castells de ruimtelijke organisatie van simultaan plaatsvindende sociale praktijken die werken door middel van stromen (zoals communicatie- en kapitaalstromen), met steden als knooppunten. Verschillende locaties zijn (elektronisch) gelinkt in een interactief netwerk dat mensen en activiteiten verbindt in verschillende geografische contexten. De *space of flows* is niet tastbaar, en daardoor vrij abstract.

Naast de *space of flows* is er ook een *space of places*. Deze organiseert ervaringen en activiteiten rond de grenzen van plaatselijkheid en is daardoor concreter dan de *space of flows*. De *space of places* is de belangrijkste plaats waar het dagelijks leven zich voltrekt en waar mensen dingen ervaren. Een *place* is waar cultuur, geschiedenis, tradities en rituelen worden doorgegeven en zich concentreren. Beide *spaces* concurreren met elkaar. In de netwerksamenleving is de overheersing van de *space of flows* een fundamentele vorm van sociale dominantie. De *space of flows* structureert de *space of places*, waardoor een nieuwe vorm van sociale en territoriale uitsluiting plaatsvindt. Niet alles of iedereen is verbonden in de *space of flows*. Steden, de knooppunten van de netwerksamenleving, moeten competitief blijven in de mondiale netwerksamenleving, maar kunnen niet alles en iedereen verbinden (Castells, 1996).

Concreet betekent het bovenstaande dat er een wereldwijd netwerk van informatiestromen ontstaat. Productie- en arbeidsprocessen vinden simultaan of parallel plaats, waarbij ze niet aan tijd of plaats gebonden zijn. Territoriale grenzen doen er niet meer toe. Dat heeft grote gevolgen voor bestuur en beleid, aangezien die traditioneel wel georganiseerd zijn rond landsgrenzen. Besturen verliezen daarmee hun hiërarchische bovengeschiedenheid in hun gebied en worden slechts gelijkwaardige actoren in het wereldwijde netwerk.

3.2.2 *Risicosamenleving*

Sociale productie van welvaart in de huidige samenleving gaat gepaard met sociale productie van risico's. Met risico's wordt in dit verband bedoeld de systematische wijze waarop omgegaan wordt met gevaren en onzekerheden veroorzaakt door moderniteit. Dit zijn geen persoonlijke risico's meer zoals in de traditionele (pre-moderne) samenleving, of collectieve risico's zoals in de vroegmoderne samenleving. De risico's van vroeger waren veelal te wijten aan een gebrek aan hygiëne, waar die van vandaag vooral te wijten zijn aan industriële overproductie. In de risicosamenleving zijn de risico's supranationaal of zelfs mondiaal, niet gebonden aan tijd, plaats of sociale klasse. Bovendien zijn deze risico's niet te voorspellen, nauwelijks te beïnvloeden, vaak onzichtbaar. De risico's zijn niet daarom niet te compenseren of te verzekeren. In de huidige samenleving is niet langer de verdeling van welvaart en productie, maar de verspreiding van risico's is het ordenende principe van de huidige samenleving. De huidige samenleving kan daarom getypeerd worden als een risicosamenleving (Beck, 1992: 22 e.v.).

De auteur neemt industriële risico's als startpunt in zijn betoog. Daarbij valt te denken aan iets als de gevolgen van CO₂-uitstoot door industriële productie. Deze blijven niet beperkt tot de locatie waar de productie plaatsvindt. Hoewel industriële risico's zeker nog actueel zijn, kent de huidige samenleving een nieuw soort risico: wereldwijd terrorisme. Terrorisme is op zichzelf niet nieuw. Groeperingen binnen Europese landen proberen al tientallen jaren doormiddel van geweld een eigen grondgebied te verkrijgen met een autonoom en soeverein bestuur. Zij treden op namens een gemeenschap met gedeelde geschiedenis, cultuur, religie en taal. Deze wijken af van andere gemeenschappen in dezelfde staat, waaruit vaak een verlangen naar afscheiding ontstaat. Het moderne fundamentalistisch terrorisme heeft een kenmerkend verschil met het bovengenoemde terrorisme: het is niet langer gericht op het verkrijgen van grondgebied. Het is daarom niet gebonden aan landsgrenzen, maar zelfs een mondiaal risico.

Hier komen netwerksamenleving en risicosamenleving bij elkaar. Er is nog altijd sprake van groeperingen met terroristische motieven, waarvan de leden historie, taal, religie en culturele waarden delen. Het grote verschil is dat zij alle onderling verbonden zijn in een mondiaal netwerk. De organisatie ervan verschilt telkens, er lijkt geen vaste hiërarchische structuur te bestaan. Groeperingen overal ter wereld kunnen zich bij het netwerk aansluiten en zich er weer van losmaken, maar ook individuen kunnen dat. Via communicatiestromen onderhouden zij contact zonder fysiek georganiseerd te zijn. Dat maakt de risico's onzichtbaar en moeilijk grijpbaar. Aanslagen kunnen overal ter wereld plaatsvinden en zijn moeilijk te voorspellen of te beheersen. Omdat steden in de netwerksamenleving als knooppunten fungeren, heeft dat grote gevolgen voor de stedelijke samenleving. In de relatieve anonimiteit die in steden bestaat, kunnen individuen onopgemerkt terroristische contacten onderhouden en activiteiten ontplooiën. De beheersing van die risico's vraagt een nieuwe wijze van besturen, zowel voor de staat als voor de stad.

3.2.3 *Versplinterde samenleving*

De samenleving is de afgelopen decennia versplinterd. Grote ideologische, morele en culturele kaders hebben aan dominantie verloren en zijn in afnemende mate verbindend en dwingend. De zogenaamde grote verhalen, meta-vertellingen, of ideologieën van het modernisme worden door het postmodernisme verworpen, zonder dat het zelf een nieuw groot verhaal wordt (Frissen, 1996). Daarvoor in de plaats zijn talloze kleine verhalen gekomen. De breuk met het verleden is zo groot dat men spreekt van de postmoderne samenleving, de historische opvolger van de moderne samenleving. Mensen hebben in deze versplinterde samenleving de vrijheid om uit deze kleine verhalen te kiezen, en zelfs aan verschillende verhalen elementen te ontleen om hun eigen leven te leiden en in te richten. Dit eclecticisme komt overeen met de postmodernistische stroming in de kunsten, waar gebruikt wordt gemaakt van allerlei technieken en elementen uit andere stromingen en stijlen.

In de verzuilde Nederlandse samenleving was godsdienst sterk verbonden aan een bepaalde moraal en vanzelfsprekend gezag. Dat voedde de sociale cohesie binnen straten, buurten en wijken van steden en dorpen. De ontzuiling en secularisering van de samenleving in de jaren 1960 en '70 maakte daaraan voor velen een einde. Individualisme en zelfontplooiing zijn kernwaarden van Westerse samenlevingen geworden. Beide vragen om een grote mate van vrijheid.

3.2.4 De veiligheidsutopie

Geen van de bovengenoemde theorieën lijkt een omvattende beschrijving of analyse van de huidige samenleving te geven. Dat is ook niet mogelijk, aangezien iedere auteur schrijft vanuit zijn eigen paradigma, interesse en specialisme. In het kader van dit onderzoek zijn zij afzonderlijk ook niet voldoende bruikbaar. In de voorgaande paragrafen is dan ook verbinding gezocht tussen de theorieën. De zoektocht naar een bruikbare theorie, die de elementen van de bovengenoemde omvat en daaraan iets toevoegt, leidde naar een publicatie van criminoloog Boutellier (2002) met de titel *De veiligheidsutopie*. Hoewel hij zich ervan bewust is dat begrip utopie niet in een hoog wetenschappelijk aanzien staat, acht hij het toch nuttig om het begrip te gebruiken. Hij wil hiermee verwijzen naar het impliciete verlangen achter veel van onze handelingen en beweringen. Een verlangen waarvan wij weten dat het niet te bevredigen is (Boutellier, 2002: 9-10).

Boutellier spreekt van een risicocultuur, die is ingebed in de postmoderne samenleving. Het samengaan van deze twee noties levert een grote spanning op, die de basis vormt van de veiligheidsutopie. In een risicosamenleving heerst voortdurend angst voor mogelijk gevaar. Daaruit ontstaat een sterk verlangen naar veiligheid, naar bescherming tegen risico's en gevaren. Dit verlangen staat recht tegenover de eis van het postmodernisme: totale vrijheid en vitaliteit (Boutellier, 2002: 30-42). Zoals Boutellier het zelf formuleert: de burger heeft een utopisch verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming (2002: 3).

Het verlangen naar veiligheid heeft in de huidige samenleving een fundamenteel andere vorm aangenomen dan het eerder had. Zoals reeds geschetst bestaat veiligheidsverlangen tegen de achtergrond van de risicosamenleving. Het gaat dan om grote, onzichtbare, wereldwijde risico's. Het veiligheidsverlangen wordt echter ook ingegeven de alledaagse beleving van zichtbare onveiligheid in de vorm van geweld. In de geschiedenis van de rechtsstaat is men voortdurend bezig geweest de burger te beschermen *tegen* de overheid, en zo is hij dan ook ontworpen. In de veiligheidsutopie verlangt de burger juist bescherming *van* de overheid tegen zijn medeburgers (Boutellier, 2002: 37). "De ingrediënten voor de veiligheidsutopie zijn de reële bedreigingen binnen het kader van de risicomaatschappij, het onbehagen dat voortvloeit uit de morele fragmentarisering en een natiestaat die aan de garantie van veiligheid een belangrijk deel van zijn legitimiteit ontleent" (Boutellier, 2002: 159).

Bescherming tegen criminaliteit, met name tegen geweld, is het nieuwe verlangen van de burger in een veiligheidsutopie. Daartoe bestaan volgens Boutellier ook gegronde redenen: "De ernstige geweldsdelicten (...) doen zich voor in binnen een grote mate van zichtbare gewelddadigheid, die op haar beurt een deel vormt van een bijna vijf keer zo hoog criminaliteitsniveau, dat wordt bereikt binnen een onbekend veelvoud daarvan aan overlast, straatschennis en onfatsoen" (2002: 79). Daarbij constateert hij dat het geweld een beschavingsvraagstuk is, en geen psychiatrisch probleem. Dit soort geweld vloeit voort uit de postmoderne vitaliteit en expressieve ongeremdheid van de veiligheidsutopie. Als voorbeeld hiervan noemt hij het brute uitgaansgeweld, dat plaatsvindt in een uitbundige en carnavaleske sfeer (2002: 2).

De veiligheidsutopie heeft vanzelfsprekend consequenties voor politiek en bestuur. Bestuurskracht wordt tegenwoordig vaak afgemeten aan de aanpak van veiligheidsproblematiek (Boutellier, 2002: 145). Dat geldt zowel voor de nationale overheid, als voor lokale overheden. De gemeente (of deelgemeente) is immers de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. De roep van die burger om een veilige vrijheidsbeleving creëert een zware taak voor lokale overheden. Vanuit zijn criminologische beroepsperspectief is volgens Boutellier "een breed preventief beleid daarbij aangewezen, waarbij het sociale beleid nadrukkelijker aan het veiligheidsvraagstuk wordt gekoppeld" (2002: 155-156). Om dat te illustreren noemt hij enkele voorbeelden van projecten en nieuwe samenwerkingsvormen tussen politie, justitie, jeugdzorg en andere organisaties uit het veld van het sociaal beleid. Daarover kan evengoed vanuit een ander perspectief gezegd worden dat het sociaal beleid en het jeugdbeleid een meer repressief karakter hebben ontwikkeld.

3.3 Burger en bestuur

Het kan worden verondersteld dat de rol van de burger in een veranderende samenleving ook verandert. Dat de burger iets te zeggen moet hebben in het besturen van ons land en de besluitvorming die daarbij hoort, ligt verankerd in de staatinrichting. Democratie is een belangrijk onderdeel van onze – westerse – maatschappij. Het heeft invloed op onze cultuur en identiteit en vormt mede onze tradities. Bovenal is democratie natuurlijk een bestuursvorm.

Binnen de democratische bestuursvorm bestaan verschillende modellen, namelijk de representatieve democratie, participatieve democratie en directe democratie (Edwards & Schaap, 2006). In de representatieve democratie wordt de burger vertegenwoordigd door verkozen politici. In een participatieve democratie worden burgers ook vertegenwoordigd door politici, maar zijn zij actief betrokken bij het formuleren en uitvoeren van beleid. In een directe democratie neemt de burger zelf politieke beslissingen, zonder vertegenwoordigd te worden. De meest duidelijke uitwerking van directe democratie is een referendum. Ook een burgerinitiatief behoort tot de mogelijkheden in een directe democratie.

De burger kan in een democratie een viertal verschillende rollen aannemen (Edwards & Schaap, 2006: 11-12). Ten eerste kan hij de rol van kiezer vervullen. Hij is dan degene die mede kan beslissen over de vertegenwoordiging van het volk in het politieke besluitvormingsproces. Deze rol is verbonden aan de representatieve democratie.

De burger is als onderdaan, de tweede rol, slechts een passieve ontvanger van de beslissingen die door het politieke bestuur worden genomen. De onderdaan verschilt slechts van de kiezer in het feit dat hij niet gaat stemmen.

De burger kan ook de rol van klant aannemen. De burger wordt dan gezien als iemand die primair diensten aanneemt. Deze kan hij passief aanvaarden, maar hij kan ook actief betrokken zijn de vormgeving van dienstverlening, zich beklagt over problemen en knelpunten en eventueel adviseert over het verbeteren van de dienstverlening.

In de rol van coproducent is de burger, in tegenstelling tot de eerste twee rollen, actief betrokken bij het definiëren van problemen en denkt hij mee over doelen en oplossingen, adviseert hij bij beslissingen en werkt hij mee in de uitvoering van het beleid. Deze burger past dan ook in de participatieve benadering van democratie.

Het belang van het onderkennen van deze vormen van democratie en rollen van burgers is dat zij de uitgangspunten vormen voor strategieën voor het bevorderen van burgerparticipatie. Het bevorderen van burgerparticipatie of actief burgerschap is een overheidsdoelstelling. In de hedendaagse samenleving, zoals die hiervoor is behandeld, is een kloof ontstaan tussen burger en bestuur. Processen als secularisatie en individualisering. Burgers konden in de verzorgingsstaat rekenen op een sterke overheid, die grote problemen oploste en een zeker bestaansminimum garandeerde (Bovens et al., 2001: 36-42). De afbouw van de verzorgingsstaat vanaf 1982 betekende een grotere nadruk op eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid. Burgers waren eraan gewend dat de overheid hun problemen oploste, maar de overheid kon aan die verwachting niet meer voldoen. Bovendien waren de resultaten van overheidsbeleid al enige tijd slecht. Ontevredenheid, onbegrip en het gevoel niet serieus te worden genomen waren het gevolg. Om de kloof te dichten worden pogingen ondernomen om de burger op (sub-) lokaal niveau meer te betrekken bij het beleid. Het wederzijds contact tussen burger en bestuur stelt enerzijds het bestuur in staat om beleid te formuleren dat beter aansluit op de behoeften van burgers. Anderzijds kan onbegrip over overheidshandelen bij burgers worden voorkomen, omdat zij beter geïnformeerd zijn en betrokken zijn bij het beleidsproces. Dit wordt gezien als de klassieke werkwijze, waarbij burgers deelnemen aan initiatieven van de overheid. Inspraak is daarbij een belangrijk element.

Een ander belangrijk onderdeel van burgerparticipatie is het bevorderen van sociale cohesie. Door burgers samen te laten werken aan het verbeteren van hun straat of wijk leren zij elkaar kennen en verbinden zij zich aan een gemeenschappelijk doel. Daardoor voelen burgers zich prettiger en veiliger in hun woonomgeving en zijn zij eerder geneigd zelf problemen aan te pakken in plaats van een oplossing te eisen van de overheid. De kern van deze vorm van participatie is dat de acties door burgers zelf worden geïnitieerd. Het is dan aan de overheid om deze gemeenschappelijke acties te stimuleren en rugdekking te geven, zonder zich er te veel mee te bemoeien (Tops & Van Ostaaijen, 2005). Dit soort gemeenschappelijke acties worden vitale coalities genoemd.

3.4 Wat is beleid?

Het woord beleid in de voorgaande paragrafen al veelvuldig genoemd. Het is zinvol om de betekenis van het woord verder uit te diepen en te omschrijven. Een alomvattende definitie van beleid is niet te geven. Beleid verandert voortdurend als gevolg van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen. Daarmee verandert ook de benadering van beleid. Het is belangrijk om te kunnen onderscheiden welke benadering van beleid een persoon of organisatie hanteert, omdat het veel zegt over (impliciete) vooronderstellingen, redeneringen en verbanden die aan een bepaald beleid ten grondslag liggen.

Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal (2001: 84-95) onderscheiden in hun basisboek voor de bestuurskunde twee algemene contrasterende visies op beleid: de analytische en de politieke visie. Andere auteurs maken een ander onderscheid tussen benaderingen. Zo hanteert De Kool (2007: 23-41) een driedeling tussen een rationele, een politieke en een culturele benadering. Bekkers (2007: 53-60) onderscheidt vier benaderingen, namelijk de rationele, de politieke, de institutionele en de culturele. Elke benadering kent onderscheidende kenmerken en veronderstellingen.

In het vervolg van dit theoretische hoofdstuk zal de dichotomie van Bovens et al. (2001) als structurend element worden gebruikt. Natuurlijk doet een simpele twee-, drie- of vierdeling geen recht aan de vele uiteenlopende visies op beleid die er in de bestuurskundige literatuur te onderscheiden zijn. De benaderingen sluiten elkaar bovendien niet uit, maar vullen elkaar aan. Door een dichotomie te hanteren, kunnen verschillen duidelijk tegen elkaar worden afgezet. Hieronder worden de centrale veronderstellingen van de twee visies beschreven.

3.4.1 De analytische visie

De analytische visie kan gezien worden als een klassieke rationele benadering. Maakbaarheid van de samenleving en beheersing van maatschappelijke processen zijn hierin een belangrijk uitgangspunt. Beleid wordt in deze benadering gezien "als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen" (Bekkers, 2007: 55). Een beleidsmaker gaat doelgericht te werk: om een probleem op te lossen, formuleert hij doelen, verzamelt alternatieven, weegt deze af en selecteert het alternatief dat een het doel het beste zal bereiken. Vooraf worden alle mogelijke alternatieven afgewogen op basis van de (te verwachten) consequenties en wordt de optimale oplossing gekozen (Bovens et al., 2001: 85-86). Kennis en informatie spelen dus een cruciale rol. Meer en betere kennis en informatie levert volgens deze benadering beter beleid op, omdat er dan beter beredeneerde keuzes kunnen worden gemaakt. Het monitoren en evalueren van beleid hebben dan ook een belangrijke functie, aangezien daarmee kennis wordt opgedaan waarmee het huidige beleid kan worden aangepast en toekomstig beleid kan worden ontworpen. Daarbij staan effectiviteit en efficiëntie centraal. Het zogenaamd SMART³ formuleren van doelen moet daaraan bijdragen.

Het is hierboven al even genoemd: het ontwerpen van beleid. Daaruit spreekt een soort mechanische relatie tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Beleid wordt ontworpen, als achter een tekentafel en vervolgens in de praktijk uitgevoerd. De metafoor van de gereedschapskist wordt in dit verband vaak gebruikt: de uitvoerders van beleid krijgen door de ontwerpers gekozen instrumenten aangereikt, die zij toepassen in de praktijk. Een lineair proces dus, waarin er sprake is van een hiërarchische bovengeschiedtheid van beleidsvoorbereiding (ontwerp) ten opzichte van beleidsuitvoering en van de overheid ten opzichte van de samenleving. Dat stelt de overheid in staat om *top-down* te sturen. Over het beleidsproces en sturing wordt in volgende paragrafen nader ingegaan. Deze analytische of rationele benadering van beleid komt voort uit de noodzaak om overheidsoptreden op een wetenschappelijke manier in te richten om zo effectiviteit en efficiëntie te vergroten. Dit denken kwam in de jaren '50 van de vorige eeuw op en beleefde in de jaren '60 en '70 zijn hoogtepunt (Bovens et al., 2001: 85). De analytische visie op beleid komt overeen met wat Bekkers (2007) en De Kool (2007) de rationele benadering noemen.

³ SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (Korsten, 2004: 2)
Doorwerking door werking

3.4.2 De politieke visie

Ondanks de dominantie van het rationele denken over beleid, was er kritiek op deze benadering (zie hiervoor De Kool, 2007: 30). Rationaliteit zou zijn beperkingen hebben. De menselijke informatieverwerkingscapaciteit zou simpelweg onvoldoende zijn om alle mogelijke alternatieven af te wegen en alle consequenties te overzien. Er kan dus is het beste geval slechts sprake zijn van *bounded rationality*, oftewel begrensde rationaliteit (Simon, 1973). Dat betekent dat het onmogelijk is om optimale keuzes te maken. Simon (1973: 295) spreekt van de *satisficing alternative*: niet de optimale oplossing wordt gekozen, maar die het meest bevredigend is. Hiermee legde hij, onder anderen, de basis voor een politieke visie op beleid.

Centraal in de politieke visie staat dat beleid de uitkomst is van permanente strijd tussen belanghebbende partijen (Bekkers, 2007: 56; De Kool, 2007:30). Alle belanghebbenden oefenen macht en invloed uit om hun eigen waarden te realiseren, belangen te behartigen en machtspositie te versterken of te verwerven. Belangentegenstellingen leveren strijd op, die zich afspeelt tussen bestuurslagen, tussen organisaties binnen dezelfde bestuurslaag en zelfs binnen organisaties (tussen afdelingen bijvoorbeeld). Van hiërarchische bovengeschiedtheid is nauwelijks sprake vanwege de relatieve schaarste aan bronnen en middelen die de betrokkenen nodig hebben, zoals bijvoorbeeld geld, menskracht en informatie (De Kool, 2007: 30). Relatieve schaarste is dan ook een bron van strijd. Dat maakt echter ook dat de belanghebbenden van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van hun doelen. Er wordt gestreefd naar steun en draagvlak om beleid te realiseren. Dat levert behalve strijd ook strategisch gedrag op, gericht op de reacties van de andere betrokkenen.

Van een lineair en mechanisch proces is geen sprake. Beleidsprocessen zijn veeleer chaotisch, grillig en onvoorspelbaar. Kortom, beleid is zowel het object als het resultaat van interacties tussen actoren, die ook voortgang en verloop van het beïnvloedt (Bovens, 2001: 85).

In de culturele benadering die onderscheiden kan worden (Bekkers, 2007: 58; De Kool, 2007: 36), staat eveneens interactie tussen actoren centraal. In interactie met elkaar verlenen de actoren op basis van taal, rituelen en symbolen betekenis aan hun perceptie van beleidsproblemen en aan de wijze waarop zij deze problemen wensen op te lossen. Volgens de institutionele benadering (Bekkers, 2007: 59-60) is beleid vooral een zingevingsproces. Ook in deze benadering staat de interactie tussen actoren, op basis van hun belangen en waarden, centraal. Het proces wordt echter begrensd en vormgegeven door historisch gegroeide normen-, waarden- en regelstelsels, waarin de positie en afhankelijkheidsrelaties tussen actoren in conventies procedures zijn gestold. Anders dan bij de culturele benadering zijn betekenisverlening en zingeving begrensd door institutionele raamwerken.

In de praktijk komen deze benaderingen echter niet in strikte verschijningsvormen voor, maar zijn vaak verschillende elementen uit verschillende benaderingen terug te vinden. Een definitie van beleid die hieraan recht doet, is die van Bovens et al. (2001: 82): "De voornemens, keuzes, en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (...)".

3.4.3 Het beleidsproces

Het gericht beïnvloeden van maatschappelijke processen gebeurt niet van de ene dag op de andere. Beleid ontstaat niet spontaan. Beleid kan veeleer worden gezien als een proces. Een van de eersten die dit proces inzichtelijk heeft proberen te maken, is Laswell (1956). In dat vroege werk onderscheidde hij zeven categorieën:

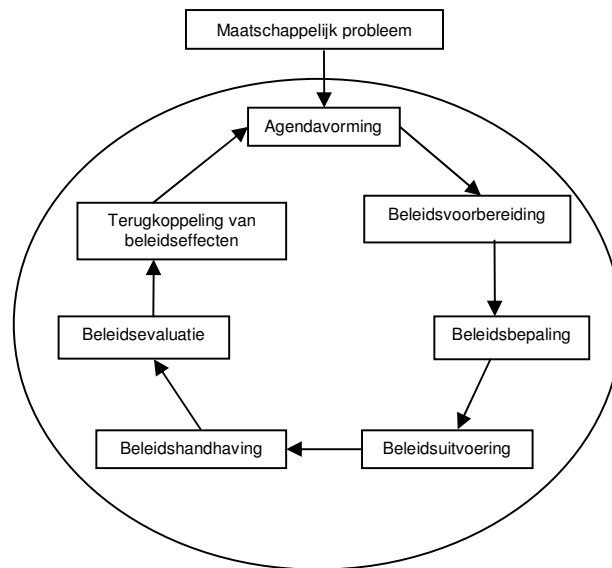
- *Intelligence*: de belangrijkste kenmerken van een beleidsprobleem;
- *Promotion*, wie of wat bepaalt de prioriteit van het probleem;
- *Prescription*, mogelijke of voorgestelde oplossingsrichtingen met formulering van doelen, regels en omstandigheden waarin die regels gelden;
- *Invocation*, het afwegen en inpassen van mogelijke oplossingen in heersende normen en waarden, waardoor het beleid wordt;
- *Application*, wat we nu uitvoering of implementatie noemen;
- *Termination*, de beëindiging van het beleid;
- *Appraisal*, het evalueren van de effectiviteit van het beleid.

(vertaald uit Laswell, 1956: 3-20)

De analytische visie: Het fasenmodel

Deze benadering van het beleidsproces heeft de basis gevormd voor het fasenmodel, dat in de beleidswetenschap lang als standaard heeft gediend (Hupe, 2007: 20-26) en door vele auteurs is uitgewerkt en aangevuld. Die uitwerkingen en aanvullingen hebben geleid tot een breed gedragen model van het beleidsproces: de beleidscyclus. In grote lijnen kent dit model dezelfde fasen als het model van Laswell. De belangrijkste aanvulling is het expliciet verbinden van de eerste en de laatste fase geweest, waardoor het een cyclisch model wordt. Verder geeft de cirkel in onderstaand figuur aan dat een maatschappelijk probleem van buiten het politiek-bestuurlijke systeem binnenkomt.

Figuur 1: De beleidscyclus (naar Bekkers, 2007: 61)



Niet alleen wordt het beleid geëvalueerd, maar de effecten van het beleid worden teruggekoppeld en komen zo weer in de fase van agendavorming. Vervolgens wordt het beleid aangepast en doorloopt het de cyclus opnieuw. In principe kan dit eeuwig doorgaan. Als bij de evaluatiefase echter blijkt dat het beleid niet meer nodig is, of dat er bijvoorbeeld een verkeerde causale relatie aan ten grondslag ligt, kan het beleid worden beëindigd. Het model is een duidelijke uitwerking van een rationele benadering van beleid. De fasen zijn afgebakend en gescheiden. Als ene fase afgelopen is, volgt een nieuwe fase.

Scheiding beleid en uitvoering

Het fasenmodel en de beleidscyclus stellen de verschillende fasen in het beleidsproces voor als gescheiden en opeenvolgend. In de praktijk blijkt echter dat het proces veel minder geordend is en dat van volgtijdelijkheid in de meeste gevallen geen of nauwelijks sprake is. Met name de scheiding tussen beleid en uitvoering is belangrijk. Deze scheiding impliceert dat beleid precies zo wordt uitgevoerd als beleidsambtenaren het heeft bedacht en verwoord. Ook impliceert het een hiërarchische ordening, waarbij uitvoerders van beleid opdrachten van hoger af bijna machinaal uitvoeren. De werkelijkheid blijkt veel weerbarstiger. Beleid krijgt tijdens de uitvoering nog vorm en invulling in specifieke situaties. De erkenning van deze werkelijkheid heeft een aantal wezenlijke gevolgen voor de fasen in het beleidsproces en voor de manier waarop er sturing kan worden gegeven aan beleidsprocessen.

De politieke visie: Het beleidsnetwerk

De laatste decennia is gebleken dat beleid vooral in netwerken van actoren wordt gevormd en uitgevoerd. De overheid is teruggetreden, zoals ook in paragraaf 2.5 wordt beschreven. Regulering werd op bepaalde terreinen overgelaten aan de markt, op andere terreinen aan zelfregulering van de zogenaamde *civil society*, of burgermaatschappij als geheel van maatschappelijke organisaties, verenigingen en andere instituties buiten de overheid en privé-sferen. De overheid was daardoor niet langer in staat om eenzijdig, hiërarchisch, *top-down* te sturen, en werd slechts één van de actoren in een netwerk van andere actoren.

Dit heeft grote gevolgen voor sturing. Klassieke vormen van sturing zullen hun uitwerking missen, omdat deze gebaseerd zijn op hiërarchische verhoudingen. Om als overheid in een netwerk te kunnen sturen, moet gebruik gemaakt worden van moderne vormen van sturing, of moeten nieuwe vormen van sturing worden ontwikkeld.

Beleidsnetwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties en interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die vorm krijgen rond beleidsproblemen of beleidsprogramma's (vrij vertaald uit Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997:6). Op basis van een uitgebreide beschouwing en vergelijking van literatuur over netwerken formuleert Klijn (in., 1997: 31) drie centrale kenmerken van een netwerk:

- Netwerken ontstaan en bestaan vanwege interdependenties tussen actoren;
- Netwerken bestaan uit verscheidene actoren met eigen doelen;
- Netwerken bestaan uit min of meer voortdurende relaties tussen actoren.

De onderlinge afhankelijkheden, interdependenties, vormen hiervan de kern. Dat maakt een groep actoren tot een netwerk. De actoren hebben allen eigen doelen, maar zijn voor de realisatie daarvan van elkaar afhankelijk. Uit interdependenties vloeien interacties voort. In interacties tussen de actoren worden informatie, doelen en middelen uitgewisseld, met beleid als resultaat. Geen van de organisaties alleen is hierbij in staat om besluiten te nemen voor de andere organisaties, of als centrale actor de koers van het netwerk te dicteren. Iedere actor zal echter proberen het resultaat zoveel mogelijk te laten aansluiten op de eigen wensen door het proces te sturen (Kickert et al., 1997: 32). Dit vraagt een wezenlijk andere vorm van sturing dan in een hiërarchisch georganiseerde omgeving. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het beleidsnetwerk.

3.5 Sturing

In het denken over sturing en de ontwikkeling van sturingsinstrumenten heeft zich een ontwikkeling voorgedaan. Een ontwikkeling van een hiërarchisch top-down sturende overheid, naar een overheid als actor in een breder speelveld van actoren en afhankelijkheden. De mogelijkheden om te sturen en de instrumenten waarmee gestuurd kan worden, veranderen ook.

Wat is nu sturing en hoe vindt dat zijn uitwerking in verschillende situaties en perspectieven? De definitie van beleid die in dit onderzoek wordt gehanteerd (zie paragraaf 3.4) stelt dat beleid gericht is op de sturing van maatschappelijke ontwikkelingen. Sturing zelf kan gedefinieerd worden als een gerichte vorm van beïnvloeding in een bepaalde context (Bekkers, 2007: 92). Hoe die sturing plaatsvindt en hoe die beïnvloeding wordt bewerkstelligd, kan erg verschillen. Er kunnen twee algemene sturingsconcepties worden onderscheiden: klassieke en moderne sturing. Een sturingsconceptie is het geheel van visie op beleid en samenleving, veronderstellingen en ideeën over sturing.

De tweedeling tussen klassiek en modern is terug te voeren op de tweedeling tussen de analytische en de politieke visie op beleid.

Klassieke sturing

In de klassieke, top-down benadering van sturing wordt de uitvoering van beleid gestuurd door politiek en beleidsvorming. Er wordt ook wel gesproken van monocentrische sturing (Bekkers, 2007:102), omdat de overheid wordt gezien als de enige sturende actor en hiërarchisch bovengeschied is aan de samenleving. Deze rationele benadering gaat uit van een machinaal werkende overheid, waarin de bovengenoemde fasen van beleid elkaar als vanzelfsprekend opvolgen. De omgeving, de maatschappelijke context, is maakbaar en sturing is gericht op gedetailleerde beheersing van processen. Daarbij is het belang van kennis en informatie groot (Bekkers, 2007: 99). Hoe meer informatie er is, hoe beter er gestuurd kan worden.

Moderne sturing

In de loop van de tijd hebben zich nieuwe vormen van sturing ontwikkeld. In de publieke sector en de maatschappij hadden zich ontwikkelingen voorgedaan die ertoe leidden dat de klassieke vormen van sturing niet meer voldeden. In de volgende paragrafen wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in het management in de publieke sector en het bestaan van beleidsnetwerken. De overheid is tegenwoordig niet meer de machtige, hiërarchisch bovengeschiede actor, die centraal top-down kan sturen. De overheid is nu eerder een van de actoren die ertoe doet tussen andere actoren. Daarom wordt er gesproken van een verschuiving van monocentrische sturing naar polycentrische sturing. Top-down sturen is niet meer effectief, wat er zijn meerdere sturende centra. Sturingsmogelijkheden moeten gezocht worden in zaken als overleg, onderhandeling en overtuiging.

Vanuit een sturingsconceptie worden in samenhang instrumenten ingezet om te kunnen sturen. Bekkers (2007) spreekt dan van een sturingsmodaliteit. De moderne sturingsmodaliteiten zijn grotendeels afkomstig uit het New Public Management.

3.5.1 *New Public Management*

In de jaren '80 en '90 heeft een aantal belangrijke veranderingen plaatsgevonden in het denken over en organiseren van sturing in de publieke sector. Het inmiddels volledig ingeburgerde begrip management werd in de publieke sector geïntroduceerd. Over de redenen voor de ingrijpende veranderingen en de verklaring voor de enorme schaal waarop de veranderingen werden doorgevoerd, verschillen de meningen en analyses in de literatuur. Sommige auteurs spreken van een dusdanige verandering dat er sprake is van een paradigmaverschuiving (onder andere Osborne & Gaebler, 1992; Hughes, 2003), anderen zouden niet zo ver willen gaan om van een paradigmaverschuiving te spreken (Hood, 1995; Gruening, 2001). Deze, op zich interessante discussie, doet er voor dit onderzoek echter weinig toe. Wat er des te meer toe doet, is dat alle auteurs het erover eens zijn dat er in veel, vooral westerse landen, hervormingen hebben plaatsgevonden in de publieke sector (Hughes, 2003: 257).

De specifieke redenen of oorzaken voor de hervormingen zijn niet eenduidig te noemen. Deze zullen van land tot land verschillen en afhangen van de wetenschappelijke oriëntatie van de onderzoeker of observator. Bovendien zijn de uitvoering en gevolgen van de hervormingen overal verschillend. Pollit & Bouckaert (2004) identificeren op basis van internationaal vergelijkend onderzoek een aantal (mogelijke) verklaringen en redenen voor managementhervormingen. In de periode waarin de hervormingen zich voltrokken, werd de overheid geconfronteerd met een grote economische crisis. Er moest bezuinigd worden. De input werd kleiner, terwijl de output hetzelfde moest blijven of zelfs moest verbeteren. De oplossing voor dit probleem werd gevonden in het vergroten van de efficiëntie. Daartoe werden bedrijfsmatige management- en sturingstechnieken geïntroduceerd. In dat kader zijn ook tal van uitvoerende overheidsdiensten geprivatiseerd of verzelfstandigd. Ook het verbeteren van de kwaliteit van publieke dienstverlening was een belangrijk doel. Ook kunnen de hervormingen ook instrumentele doelen dienen, zoals het vergroten van legitimiteit en afrekenbaarheid van de overheid en mogelijk het versterken van de controle van de politiek over de ambtenarij (Pollit & Bouckaert, 2004: 5-8). Naast deze veel voorkomende doelen bestaat er een aanzienlijk aantal gemeenschappelijke elementen in de hervormingen (Hughes, 2003). Door die gemeenschappelijke elementen, kunnen de ontwikkelingen worden gevat onder de noemer van het New Public Management. Hood (1995) identificeert op basis van de literatuur zeven centrale kenmerken van New Public Management, als dimensies van verandering.

Ten eerste is er sprake van een proces van opsplitsing (*disaggregation*) van het overheidsapparaat naar taak en functie, of naar het product of de dienst die er geleverd wordt. Dit vergroot de transparantie en zorgt ervoor dat de verschillende onderdelen van de overheid (*units*) afzonderlijk beoordeeld of afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Bovendien kunnen de verschillende units zo directer met elkaar samenwerken. Opsplitsing biedt ook beter inzicht in de financiën van de units en kunnen deze specifiek aangestuurd kunnen worden. Dit in tegenstelling tot het idee van een uniforme en gedeeltelijk anonieme overheid, die centraal hiërarchisch aangestuurd wordt.

Ten tweede wordt er meer concurrentie en competitie geïntroduceerd, zowel tussen publieke organisaties onderling, als tussen publieke en private organisaties. Het monopolie van de overheid wordt deels doorbroken: het is niet langer vanzelfsprekend dat publieke organisaties voor onbepaalde tijd een bepaalde rol krijgen toebedeeld, maar worden contracten voor bepaalde tijd gesloten. Concurrentie zou leiden tot hogere kwaliteit tegen lagere kosten.

Ten derde wordt er in de publieke sector steeds meer gebruik gemaakt van managementprincipes uit de private sector. De publieke sector staat meer open voor *best practices* uit de private sector, en stelt zich minder op als modelwerkgever, wiens voorbeeld de private sector zou moeten volgen. Dit betekent meer flexibiliteit dan in het hiërarchische model.

Ten vierde wordt er meer discipline, spaarzaamheid en zuinigheid betracht bij uitgaven, gericht op kostenbesparing. Dat uit zich bijvoorbeeld in het verder zoeken naar goedkopere alternatieven, in plaats van werken volgens vaste, ingesleten patronen.

Ook betekent het dat het aanbod van producten en diensten van de overheid beter zal worden afgestemd op de vraag er naar, om overbodige uitgaven te voorkomen.

Ten vijfde de invoering van overheidsmanagers, die herkenbaar en zichtbaar leiding geven aan een ambtelijke afdeling of organisatie, waar eerder leiding gegeven werd door relatief anonieme bureaucraten hoger in de hiërarchie. Zo is duidelijker wie verantwoordelijk voor welke zaken, en vergroot het dus de transparantie en afrekenbaarheid. Niet alleen inhoudelijke kennis en ervaring, maar ook leidinggevende capaciteiten zijn in toenemende belangrijk voor overheidsmanagers.

Ten zesde wordt er gestreefd naar meer meetbare en controleerbare prestatie-indicatoren voor publieke organisaties en kwaliteitsstandaarden voor de producten en diensten die zij leveren. Dit vereist een heldere formulering van doelen en targets. Ook dit vergroot de transparantie en afrekenbaarheid. Hiermee wordt afgestapt van het grote vertrouwen op expertise en professionaliteit van het ambtelijk apparaat en de standaardprocedures volgens welke het werkt.

Ten slotte wordt er, in samenhang met het vorige, in toenemende mate gebruik gemaakt van outputparameters en prestatie-indicatoren voor beoordeling en sturing van publieke organisaties. Deze worden in toenemende mate onderwerp van sturing, waar eerder vooral op input of proces werd gestuurd. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van budget en verantwoording of besteding. (Hood, 1995: 95-98).

Sturing op prestaties genereert het risico op een keur aan perverse effecten. *Gamesmanship* is er een van. Gamesmanship is het verbeteren van prestaties volgens de geldende regels, zonder effectief bij te dragen aan het bereiken van het gestelde doel of de strategie te realiseren. Een illustratieve anekdote in dit kader is die van de Russische spijkerfabriek in de Sovjet-tijd, die een enorm aantal kleine spijkertjes produceerde toen er werd gestuurd op aantallen, en één grote zware spijker produceerde toen er werd gestuurd op gewicht (Hoeksema, 2005: 170). Aan de vraag naar spijkers werd volledig voorbijgegaan.

3.5.2 Frontlijnsturing

Het ontstaan van nieuwe vormen van sturing wordt, naast bovengenoemde redenen, ook ingegeven door de constatering dat beleid in de praktijk vaak niet de effecten voortbrengt die bij de ontwikkeling als doel werden gesteld. Dat kan liggen aan onverwachte problemen of fouten bij de implementatie van beleid. Ook kan het zijn dat het beleidsontwerp van lage kwaliteit was en er ontwerpfouten in zitten. Het kan echter ook zo zijn dat zowel het beleidsontwerp, als de implementatie goed zijn geweest, maar toch de verwachte effecten niet worden gerealiseerd. Waar zit dan het probleem? En belangrijker nog: hoe kan dat opgelost worden?

Uitvoering kent een eigen dynamiek en logica. Elke situatie waarin beleid wordt uitgevoerd, is uniek en complex. Het doorvertalen van een plan dat opgesteld is met een beleidslogica, naar een concrete plaats en doelgroep, kan onvoorziene effecten voortbrengen of zelfs de geformuleerde doelstelling missen. Hartman en Tops (2005) spreken daarom van beleidsuitvoering in de frontlijn. Om te komen tot beleid dat daadwerkelijk een bijdrage levert aan het bereiken van doelen moet beleid niet alleen uitvoeringsgericht ontworpen zijn, maar er moet vanuit de uitvoeringspraktijk gedacht, geredeneerd, gehandeld, georganiseerd en gestuurd worden. Er moet, in de woorden van Hartman en Tops, uitgegaan worden van "het werk zelf, op de publieke werkvloer van de grote stad" (2005: 21). Daarbij is ook beleidssturing nodig om de acties in de frontlijn in een breder kader te plaatsen en democratische verantwoording mogelijk te maken (Hartman & Tops, 2005: 23).

Beide vormen van sturing zijn dus complementair. Frontlijnsturing berust op een actielogica, gericht op concrete interventies in een bepaalde situatie. Beleidssturing berust op een ontwerplogica, waarbij vanuit abstracte, algemene uitgangspunten, via politieke besluitvorming tot een concretisering en uitvoering van beleid wordt gekomen. Beide logica's botsen, maar kunnen elkaar door zorgvuldige afstemming aanvullen (Hartman & Tops: 2005: 21-22).

Sturingsinstrumenten

Met ontwikkeling van nieuwe sturingsconcepties en –modaliteiten is behoefte ontstaan aan nieuwe sturingsinstrumenten. Contractmanagement is een sturingsmodaliteit, waarin prestatiecontracten en –indicatoren centrale instrumenten zijn. Met de contracten worden voorwaarden en kaders gesteld. Enerzijds worden daarmee bevoegdheden en taken toebedeeld, waarvoor een bepaald budget wordt vrijgemaakt. Anderzijds wordt vastgelegd dat verantwoording wordt afgelegd over de geleverde prestaties.

Prestaties en activiteiten worden zo gekoppeld aan financiële middelen. Om die prestaties inzichtelijk te maken, wordt vaak gebruik gemaakt van kengetallen. Kengetallen zijn absolute of verhoudingsgetallen die zijn uitgedrukt in bepaalde eenheden en die de situatie binnen een beleidsterrein of een ontwikkeling daarbinnen in beeld brengen (Bekkers, 2007: 107).

Een instrument dat de laatste jaren sterk in opkomst is, is de monitor. Monitoring is “het systematisch en periodiek volgen en presenteren van relevant geachte beleidsontwikkelingen” (De Kool, 2007: 11). In een monitor wordt informatie over kengetallen verzameld. Er zijn vier hoofdfuncties van monitoring te onderscheiden, namelijk signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren. Verreweg de meeste monitors hebben een signalerende functie en zijn dus ontwikkeld om te weten te komen wat er gebeurt in de beleidsomgeving. Sturen en verantwoorden gaat een stap verder. Het impliceert het beheersen van het beleidsproces. De leerfunctie van monitors betreft het opdoen van inzichten in beleidsontwikkelingen. De communicerende functie, die het minst voorkomt, gaat om het stimuleren van discussie over het beleid (De Kool, 2007: 19).

Op het eerste gezicht lijkt monitoring een overwegend rationele of analytische bezigheid. Door beleidsrelevante informatie te verzamelen kan de overheid immers onzekerheid over beleidsproblemen verminderen en alternatieven beter afwegen. Die informatie kan dan ook gebruikt worden om het beleidsproces op monocentrische wijze te beïnvloeden en te beheersen. Op basis van de verzamelde informatie kan beoordeeld worden of er bijgestuurd of gecorrigeerd moet worden in het beleidsveld, of de doelen aangepast moeten worden, of dat er aanleiding is om voordonderstellingen en aannames te herzien. Die conclusie kan in de vorm van een rapport aan de betreffende dienst of instelling worden doorgegeven. Binnen de rationele benadering is een monitor een bron van feitelijke informatie om de doelconformiteit van beleid te optimaliseren (De Kool, 2007: 25-29).

Monitoring kan echter vanuit een politieke benadering worden gezien. In tegenstelling tot de rationele benadering is er meer dan een signalerende actor. Het bezit van informatie en beheersen van informatiestromen is in de strijd om beleid een belangrijke machtbron, omdat het de afhankelijkheid van een organisatie ten opzichte van andere vermindert. Met een monitor kunnen waargenomen signalen betwist worden en kan heronderhandeling plaatsvinden om de eigen positie te handhaven of te versterken ten opzichte van andere actoren. Met een goede informatiepositie wordt macht verkregen om andere actoren te sturen. Ook vergroot het de transparantie ten aanzien van het handelen van actoren, die daarop kunnen worden afgerekend. De communicerende functie van een monitor in de politieke benadering is het inzetten van vergaarde informatie om andere actoren te overtuigen van de na te streven doelen en de voorgestelde aanpak. Daarmee kunnen coalities worden gesloten of ruilverhoudingen worden aangegaan. Een monitor is, kortom, een machtsbron voor de behartiging van belangen van de betrokken actoren (De Kool, 2007: 31-36). Monitoring heeft in deze benadering dus vooral een strategische betekenis.

De Kool (2007: 38-41) onderscheidt ook een culturele benadering, waarbinnen de essentie van monitoring moet worden gezien als een gegroeide praktijk, waarin door middel van een gemeenschappelijke taal en beeldvorming richting en betekenis wordt gegeven aan het handelen van actoren.

3.6 Beleidsverandering

In de klassieke rationele of analytische visie op beleid wordt geredeneerd vanuit doelen en doelstellingen. Om die doelen te bereiken, wordt een bepaalde hoeveelheid middelen op een bepaalde wijze ingezet. Als de doelen niet worden bereikt, moet het beleid veranderen. Of dat het geval is, moet blijken uit de evaluatiefase van het beleidsproces (zie paragraaf 2.4.1). Er worden gegevens verzameld om te beoordelen of het beleid effectief is geweest.

De effecten van het beleid worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers, die dan op basis van informatie beoordelen of het beleid moet worden voortgezet, veranderd of beëindigd.

Op deze ideaaltypische beleidsevaluatie is kritiek ontstaan en zijn aanvullingen geformuleerd. De dagelijkse beleidspraktijk is weerbarstiger gebleken. Doelbereiking blijkt niet de enige factor te zijn die bij beleidsverandering van belang is. Ook blijkt het moeilijk om een causale relatie tussen beleid en daarop volgende verschijnselen te bewijzen. Hieronder worden twee belangrijke theorieën over beleidsverandering behandeld.

Incrementalisme

Beleidsverandering is vaak niet zo rigoureuus als klassieke opvatting doet vermoeden. Beëindiging of volledige vervanging van beleid komt zelden voor. Beleidsverandering komt meestal slechts stukje bij beetje tot stand. Lindblom (1959) noemt dit incrementalisme. Bestaand beleid wordt slechts op onderdelen gewijzigd, en de wijzigingen bouwen voort op het bestaande beleid. Beslissers zijn daarbij slechts ten dele rationeel. Zij nemen bevredigende beslissingen, en niet die op basis van alle kennis en informatie de beste zijn. Het is voor een mens ook niet mogelijk om alle informatie te verzamelen en alle alternatieven af te wegen. Daarnaast is besluitvorming in de publieke sector enorm complex, omdat er vele – vaak tegenstrijdige – waarden en belangen in het geding zijn. Er moet zorgvuldig en redelijk omgegaan worden met besluitvorming om rust en orde in de samenleving te bewaren. Hierdoor is er stabiliteit en continuïteit van beleid, en kan het rekenen op maatschappelijk draagvlak.

Punctuated equilibrium

Er zijn echter ook gevallen die de lijn van het incrementalisme niet volgen, maar waar beleidsverandering abrupt plaatsvindt. Baumgartner en Jones (1993) schrijven de lange periode van stabiliteit toe aan het bestaan van wat zij beleidsmonopolies noemen. De toegang tot het beleidsproces wordt afgeschermd door een institutionele structuur met bijbehorende regels en gebruiken, die tevens pogingen tot toegang ontmoedigt. Aan deze institutie is een *powerful supporting idea* verbonden; een paradigma of idee over beleid dat vaak verwant is aan een politieke kernwaarde als vooruitgang of vrijheid. Dit paradigma roept in het beste geval alleen steun of onverschilligheid op bij degenen die niet aan het monopolie deelnemen, zodat het monopolie kan voortbestaan. Degenen die wel deel uitmaken van het monopolie zijn erbij gebaat het te beschermen en te laten voortbestaan om hun eigen positie te behouden. (Baumgartner & Jones, 1993: 6-8).

Naast het beleidsmonopolie bestaan echter vaak ook andere beleidsgemeenschappen rond hetzelfde thema, met andere ideeën over en paradigma's op beleid. Binnen een beleidsmonopolie heerst rust, waar andere beleidsgemeenschappen met concurrerende ideeën en paradigma's daarbuiten strijden om en wachten op de mogelijkheid het monopolie over te nemen. Iedere beleidsgemeenschap streeft in principe naar het vormen van een beleidsmonopolie. Daarin slagen zij echter pas onder bepaalde voorwaarden. Eén daarvan is een *focussing event*, zoals een ramp, waaruit blijkt dat heersende paradigma niet overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid.

Daarnaast is de intensiteit van belangen een belangrijke factor voor beleidsverandering. Politieke leiders die zich eerder afzijdig hielden, vangen signalen op van ontevreden burgers en aggregeren die tot een nieuw paradigma, of vinden daarin steun voor hun reeds bestaande paradigma. Media spelen in beide gevallen een belangrijke rol, omdat zij het verschil tussen het heersende paradigma en de werkelijkheid duidelijk maken aan het publiek en de publieke opinie weten te mobiliseren. Door deze externe druk op het beleidsmonopolie kan een crisis ontstaan. Als de druk te groot wordt, kan vanuit het institutionele raamwerk van het monopolie niet adequaat worden gereageerd om de kritiek te ontkrachten (Baumgartner & Jones, 1993: 8, 103 e.v.). Dit biedt gelegenheid aan de andere beleidsgemeenschappen om hun paradigma's op de publieke agenda te zetten en via de politieke en beleidsagenda het beleidsmonopolie over te nemen. Dit is wat Baumgartner en Jones een *punctuated equilibrium* noemen, oftewel een doorbroken evenwicht.

Tot slot

In dit hoofdstuk is aan de hand van twee algemene benaderingen van beleid een theoretische beschouwing gegeven, die dient als plaatsbepaling. In onderstaand schema worden de belangrijkste kenmerken van beide benaderingen kort samengevat.

Tabel 1: Benaderingen

	Analytische visie	Politieke visie
Beleid	Plan, schema	Uitkomst van strijd
- Beleidsproces	Lineair, cyclus	Chaotisch, netwerk
- Focus van actoren	Doelen	Belangen
- Functie van informatie	Bron van feiten	Bron van macht
Sturing	Monocentrisch	polycentrisch
Monitoring	Informatiebron voor optimaliseren van doelconformiteit	Machtsbron voor behartiging van belangen
Beleidsverandering	Effecten, afweging doel en resultaat	Strijd, coalities, gelegenheid

De centrale theoretische concepten van het netwerk, sturing, regie en doorwerking worden in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt en geoperationaliseerd.

4. Ingrediënten voor doorwerking: netwerk, sturing en regie

4.1 Inleiding

De hoofdvraag in dit onderzoek is welke extra waarde wijkveiligheidsactieprogramma's hebben opgeleverd. Om die vraag te beantwoorden, wordt in dit onderzoek de praktijk van het veiligheidsbeleid vanuit een theoretisch kader bestudeerd. Dat wordt gevormd door een combinatie van elementen uit verschillende theorieën. In de volgende paragrafen worden de theorieën nader uitgewerkt en zal de samenhang tussen de theoretische elementen worden geduid in een model (paragraaf 3.5), waarmee het theoretisch raamwerk van het onderzoek gestalte krijgt. In hoofdstuk 4 kan dan worden behandeld welke onderzoeksmethoden en –technieken worden gebruikt om de indicatoren te meten.

Het onderzoek richt zich op een netwerkomgeving, waarbinnen zich beleidsprocessen en samenwerkingsprocessen afspelen tussen actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Iedere actor zal in principe een positie binnen het netwerk proberen te verwerven, die hem in staat stelt om de processen te sturen in de richting die voor hem het meest gunstig is bij behalen van de eigen doelen. Dat vereist bepaalde vormen van sturing en sturingsinstrumenten. De deelgemeenten zijn aangewezen als regisseur van het veiligheidsbeleid in hun wijken. Regie is een vorm van sturing die ervoor moet zorgen dat de processen in goede banen worden geleid en dat de actoren in samenwerking bijdragen aan het oplossen van beleidsproblemen.

De veronderstelling is dat het in samenhang gebruiken van deze elementen ontkoppeling voorkomt en daarmee doorwerking bevordert. Op basis van het gebruik van de verschillende elementen en de samenhang daartussen kunnen uitspraken worden gedaan over doorwerking. Indien er sprake is van doorwerking, zal geduid worden in welke vorm doorwerking optreedt. Indien er geen sprake is van doorwerking, zullen de knelpunten worden geïventariseerd en geanalyseerd. Daarbij zal een vergelijking gemaakt worden tussen de casussen.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze theorieën nader uitgewerkt, te beginnen bij de netwerktheorie, gevolgd door het concept sturing en vervolgens de doorwerking van beleid en ontkoppeling.

4.2 Netwerk

In hoofdstuk drie van deze scriptie is de volgende definitie van een netwerk gegeven: Beleidsnetwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties en interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die vorm krijgen rond beleidsproblemen of beleidsprogramma's (vrij vertaald uit Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997:6). Een beleidsnetwerk heeft dus betrekking op relaties tussen onderling afhankelijke actoren, die zich bezighouden met beleid.

Actoren

Voor een goed begrip van de samenwerkingsprocessen in de Rotterdamse wijken is het van belang inzicht te verkrijgen in de samenstelling en werking van de netwerken. Aangezien hiërarchische verhoudingen in een netwerk niet leidend zijn, is van belang om het netwerk in kaart te brengen. Een actor kan er immers niet vanuit gaan dat wat hij zegt door anderen ook zal worden gedaan. Om zijn doelen te bereiken, zal hij samenwerking en afstemming moeten zoeken met andere actoren. Om daarin inzicht te verkrijgen, wordt een tweetal vragen beantwoord:

- Welke actoren zijn actief betrokken bij het probleem?
- Welke actoren bezitten de kennis en informatie die kan bijdragen aan een oplossing?

(Koppenjan & Klijn, 2004: 138)

Doelen en belangen van actoren zijn voor een deel bepalend voor hun inzet en hun bereidheid om samen te werken. Als bijvoorbeeld de meeropbrengsten van de samenwerking de actoren duidelijk voor ogen staat, zullen zij bereid zijn samen te werken en zich flexibel op te stellen. De actoren zijn in die zin afhankelijk van elkaars bereidheid tot samenwerken. Om een inschatting te maken van de doelen die de actoren nastreven en de belangen die zij hebben, moeten de volgende vragen beantwoord worden:

- Wat wil de actor bereiken met betrekking tot de gegeven probleemsituatie?
- Waarom streven zij die doelen na?
- Welke kosten en baten zijn voor de actor verbonden aan de probleemsituatie of de voorgestelde oplossingsrichting?

(Koppenjan & Klijn, 2004: 141-142)

Interdependentie

Afhankelijkheid of interdependentie tussen actoren wordt niet alleen bepaald door inzet en bereidheid. Centrale indicator voor interdependentie is het bezit van bronnen en middelen. Bronnen en middelen kunnen onderverdeeld worden in vijf categorieën (Koppenjan & Klijn, 2004: 144-145).

Financiële middelen

Deze zijn vaak onmisbaar voor het ontwikkelen van initiatieven om complexe problemen het hoofd te bieden. Zowel voor het uitvoeren van oplossingen, als voor de bijkomende organisatorische kosten die daarmee verbonden zijn, is geld nodig. Degene die ze bezit of verdeelt, ontleent daaraan een positie in het netwerk.

Productiemiddelen

Deze moeten ingezet worden om geformuleerde oplossingen daadwerkelijk uit te voeren. Deze zijn vaak specialistisch van aard. Enerzijds zijn de bedenkers van een oplossing afhankelijk van de productiemiddelen van een andere actor om hun plan tot uitvoer te brengen, anderzijds zijn de bezitters van productiemiddelen afhankelijk van een opdracht van andere actoren om hun aan hun productiemiddelen te kunnen verdienen.

Bevoegdheden

Deze betreffen de formele en juridische mogelijkheden om besluiten te nemen. Als de actoren met beslissingsbevoegdheid zich niet coöperatief opstellen, kan een aanpak niet worden uitgevoerd. Hier is ook het begrip rugdekking van belang. Als een actor in het netwerk rugdekking heeft van een invloedrijke beslissingsbevoegde actor van buiten het netwerk, versterkt dat zijn positie.

Kennis en ervaring

Dit is erg belangrijk bij het achterhalen van de oorzaken van problemen en het bedenken van oplossingen. De actoren die veel kennis en ervaring bezitten, maken andere actoren van zich afhankelijk bij het oplossen van het probleem. Kennis in de vorm van informatie kan vrij gemakkelijk worden overgedragen naar andere actoren. Voorwaarde is dan dat de bezittende actor de informatie kan en wil delen. Het overdragen van ervaring is minder gemakkelijk, daarom moeten de andere actoren ervoor zorgen dat de actor die ervaring bezit actief deelneemt in het netwerk.

Legitimiteit

Hoewel het een veel vager begrip is dan de bovenstaande, is ook legitimiteit een belangrijk middel. Als het besluit om een bepaalde aanpak te volgen genomen is, moet het legitimiteit genieten om succesvol te zijn. De macht om legitimiteit te beïnvloeden, maakt andere actoren van de betreffende actor afhankelijk. Zo kan bijvoorbeeld de gemeenteraad haar expliciete steun verlenen aan een bepaalde aanpak, waardoor de aanpak extra gewicht krijgt. Een actor die steun van de gemeenteraad kan organiseren, heeft daarmee een sterke positie in het netwerk.

Door te identificeren wie de belanghebbenden zijn en wat hun doelen en belangen zijn, verkrijgen actoren inzicht in het netwerk en kunnen zij een strategie ontwikkelen. Dit is zeker voor de regisseur van het netwerk belangrijk, omdat hij de actoren tot samenwerking moet bewegen en mogelijke conflictsituaties en impasses moet kunnen doorbreken (Koppenjan & Klijn, 2004: 135).

Ook de waardering van het netwerk door de actoren van invloed op de samenwerking.

Als de verhoudingen verstoord zijn, bijvoorbeeld omdat de actoren ontevreden zijn over hoe zij bejegend worden of zich niet serieus genomen voelen, zullen zij zich minder flexibel opstellen en minder bereid zijn om samen te werken.

4.3 Sturing

In hoofdstuk 3.5 is in vrij algemene zin ingegaan op het begrip sturing. Daarbij kwam een grove tweedeling in klassieke en moderne vormen van sturing aan bod. In deze paragraaf wordt het begrip verder uitgewerkt en worden ook uit andere beschreven theorieën sturingsinstrumenten en –modaliteiten gebruikt.

New Public Management

Uit Hood's (1995: 95-98) lijst van centrale kenmerken van New Public Management is op te maken dat disaggregatie van het overheidsapparaat een belangrijk element is van managementhervormingen in de publieke sector. Dit zou de transparantie en afrekenbaarheid vergroten, onderlinge samenwerking bevorderen en mogelijkheden bieden voor sturing op financiën. Er is dus sprake van functionele decentralisatie en verzelfstandiging.

Om de transparantie te vergroten en het presteren van overheidsorganisaties beter te kunnen beoordelen, wordt gebruik gemaakt van meetbare en controleerbare prestatie-indicatoren. Dit vereist een heldere formulering van doelen en targets. Daarbij wordt gestuurd op output, op prestaties, die in een contract worden vastgelegd. Zo wordt de ene publieke organisatie de opdrachtgever van de andere. Voor de geleverde producten of diensten wordt betaald. Om kosten te besparen wordt er wordt er meer discipline, spaarzaamheid en zuinigheid betracht gericht op kostenbesparing. Dat uit zich bijvoorbeeld in het verder zoeken naar goedkopere alternatieven, in plaats van werken volgens vaste, ingesleten patronen. Ook betekent het dat het aanbod van producten en diensten van de overheid beter zal worden afgestemd op de vraag er naar, om overbodige uitgaven te voorkomen.

Vanwege de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie kan de opdrachtgevende partij tevens eisen stellen aan de te leveren dienst, zodat er maatwerk kan worden geleverd. In dat geval wordt er sprake van vraagsturing. In deze vormen van sturing is het belang van kennis en informatie groot.

Frontlijnsturing

In het verlengde van de principes van New Public Management is een nieuwe vorm van sturing ontstaan. Deze hangt samen met de hernieuwde focus op uitvoering van beleid. Zoals in paragraaf 3.4.2 en verder al aan de orde is gekomen, kan een scheiding tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering problemen opleveren. Het verbinden van beide fasen en de bijbehorende ontwerplogica en actielogica kan ervoor dat zij elkaar aanvullen, in plaats van elkaar tegen te werken. Dat vereist afstemming, die gerealiseerd kan worden met organisatorische ingrepen.

De theoretische elementen uit het New Public Management en frontlijnsturing, die voor dit specifieke onderzoek van belang zijn, zullen in de het onderstaande van meetbare indicatoren worden voorzien. De focus ligt daarbij op de sturingsinstrumenten die binnen een netwerk gebruikt kunnen worden.

Bij outputsturing is prestatie of output het onderwerp van sturing. Daartoe worden targets gebruikt. Deze targets kunnen als prestatieafspraken worden verwerkt in prestatiecontracten. De voortgang van het behalen van die targets wordt bijgehouden met monitors.

Wanneer een overheid gebruik maakt van vraagsturing moet informatie verzameld worden ten behoeve van beleid. Die informatie wordt vervolgens als basis gebruikt voor het formuleren van beleid. Omdat het beleid voortkomt uit een analyse van informatie, oftewel de vraag, is het van belang om de wijze van informatieverzameling en de informatiebronnen achterhalen. Er zal worden geanalyseerd of en in welke mate er in wijkveiligheidsactieprogramma's gebruik wordt gemaakt van informatie en data.

Frontlijnsturing betekent dat de beleidsvorming wordt gestuurd door ervaringen en inzichten die worden opgedaan uit de beleidsuitvoering. Er zal worden nagegaan welke actoren betrokken zijn bij het vormen van wijkveiligheidsactieprogramma's, welke positie zij bekleden binnen hun taakorganisatie en hoe de samenwerking met andere actoren is georganiseerd. Belangrijk is daarbij ook in hoeverre de betrokken actoren erin slagen om hun taakorganisatie te conformeren aan de aanpak die op wijkniveau samen met de andere actoren is overeengekomen.

4.4 Regie

Regie is een nieuwe vorm van sturing, die toegespitst is op het sturen in een netwerk. Bij samenwerking in een beleidsnetwerk heeft iedere actor rol. Vaak is er voor lokale overheden in een netwerk een regierol weggelegd. Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004) hebben hiernaar onderzoek gedaan, waarbij uitgegaan wordt van subsidiariteit in de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten. De rijksoverheid stelt de kaders voor het beleid en vraagt tevens van de gemeenten om op lokaal niveau in samenwerking met lokale partners, binnen de kaders samenhangend beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Pröpper et al., 2004: 2). Dit kan worden doorvertaald naar de relatie tussen gemeente en deelgemeenten. In beide gevallen bepaalt een hogere bestuurslaag de kaders en wordt van de lagere bestuurslaag gevraagd om daarbinnen in samenwerking met lokale partners en uitvoerende diensten samenhangend beleid te ontwikkelen binnen gestelde kaders. Ook daarbij wordt ervan uitgegaan van het idee dat problemen op een zo laag mogelijk niveau moeten worden opgepakt en opgelost.

Pröpper et al. definiëren regie als volgt: "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).

Om de uiteenlopende regietaken en invullingen daarvan te ordenen, te kunnen analyseren en daarover aanbevelingen te kunnen doen, onderscheiden Pröpper en de zijnen een aantal regiecomponenten, bijbehorende regieactiviteiten en een viertal typering van regie.

Regiecomponenten

Pröpper en de zijnen (2004: 17-20) onderscheiden vier algemene regiecomponenten. Het voldoen aan deze componenten betekent een goede invulling van de regierol. Iedere component bestaat uit een aantal concrete activiteiten die een regisseur moet uitvoeren om succesvol te zijn. Daarbij geven de auteurs ook beoordelingscriteria of indicatoren op basis waarvan bepaald kan worden wanneer een regisseur succesvol is. De belangrijkste elementen daarvan voor dit onderzoek worden hieronder nader uitgewerkt.

De regisseur moet ten eerste overzicht hebben over de situatie. Daarvoor moet hij inzicht hebben in de verschillende beleidsinspanningen die in de wijk worden geleverd, de actoren die daarbij betrokken zijn, relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen en de ontwikkeling hierin. Het gaat dan zowel om kennis van het netwerk zelf (de betrokken actoren, hun doelen, belangen en middelen), als om actoren en beleidsinspanningen die buiten het netwerk in het betreffende gebied worden geleverd.

De regisseur is verder verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording over het geheel van de gezamenlijke aanpak en inspanningen. De regisseur moet bereid en in staat zijn tot het bieden van Verantwoording, rekenschap, uitleg en toelichting voor het handelen en de resultaten van de aan actoren die onder zijn regie vallen. Daarmee toont hij betrokkenheid bij de aanpak.

Het tonen van betrokkenheid is belangrijk voor het organiseren van samenwerking met oog op het geheel. Daarvoor moet de regisseur erin slagen actoren te mobiliseren, te enthousiasmeren en te inspireren bij te dragen aan de gezamenlijke aanpak. Binnen de samenwerking moeten actoren onderling aan elkaar gekoppeld worden op deelgebieden van de aanpak. Verder moet de regisseur toezicht houden op inzet en inbreng van actoren en op resultaten van samenwerking en bevindingen daarover terugkoppelen aan actoren. Dit alles moet ertoe leiden dan de actoren duurzaam blijven samenwerken.

Ten slotte is de regisseur verantwoordelijk voor het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen. Dat betekent dat hij een gemeenschappelijke koers uitzet. Die bevat ten minste doelen, randvoorwaarden, in te zetten en beschikbare middelen en een tijdschema. De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten. In ieder geval moet hij visievorming binnen het netwerk stimuleren. Dat stimuleert weer de betrokkenheid. Tot slot moet hij ook toezicht houden op voortgang van proces binnen de gemeenschappelijke beleidslijnen en waar nodig bijsturen (op basis van Pröpper et al., 2004: 8, 17-19).

Regietypen

Pröpper et al. (2004: 14-16) formuleren vier regietypen: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur. Dat gebeurt aan de hand van twee elementen: doorzettingsmacht en een eigen beleidskader. Doorzettingsmacht betreft de mate waarin een actor de mogelijkheid heeft om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Het eigen beleidskader betreft de mate waarin de regisseur in staat is zijn aanpak op te zetten en daarmee – in filmtermen – een eigen script te schrijven.

Wanneer beide elementen tegen elkaar worden afgezet, ontstaat het onderstaande onderscheid tussen regietypen, zoals hieronder af te lezen is uit figuur 2.

Figuur 2: Regietypen (Pröpper et al., 2004: 15)

		Eigen script of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

De regisseur met de sterkste positie is de beheersingsgerichte regisseur. Hij heeft zowel doorzettingsmacht, als een eigen beleidskader. Dat maakt hem invloedrijk in relatie tot anderen en biedt hem grote vrijheid en flexibiliteit in de uitvoering van beleid. Daarmee wordt hij bijvoorbeeld in staat gesteld om lokaal maatwerk te ontwikkelen en te leveren.

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft ook doorzettingsmacht, maar niet de mogelijkheden en de vrijheid van een eigen beleidskader. Hij moet zich bewegen binnen het beleidskader dat door anderen is gesteld. Hij houdt zich dan ook bezig met de uitvoering van een van bovenaf, top-down, vastgesteld script. In dit onderzoek zullen het voornamelijk gemeentelijke beleidskaders zijn, waaraan deelgemeenten zich moeten houden. Het is echter ook denkbaar dat een regisseur zich moet houden aan kaders van bijvoorbeeld de rijksoverheid.

De visionaire regisseur heeft juist grote vrijheid voor het stellen van eigen kaders, maar niet de doorzettingsmacht om eenzijdig medewerking van andere actoren af te dwingen in de uitvoering ervan. Hij heeft daarvoor niet de hiërarchische positie of benodigde bronnen, zoals bijvoorbeeld budget. Voor de uitvoering van zijn eigen script is hij echter wel afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Het visionaire script moet actoren ertoe bewegen hun medewerking te verlenen. Als dat niet lukt, zal hij een deel van zijn beleidsvrijheid moeten opofferen ten gunste van andere actoren of bereid moeten zijn tot het sluiten van compromissen.

De faciliterende regisseur heeft, tot slot, geen eigen beleidskader en evenmin doorzettingsmacht. Hij heeft dus geen eigen script uit te voeren, maar ondersteunt bij de ontwikkeling en uitvoering van dat van anderen. Hij voert dan ook de regie namens anderen en kan daarbij optreden als woordvoerder, organisator of coördinator (Pröpper et al., 2004: 15-16)

Bepaalde situaties vragen bepaalde typen regie. Wanneer samenwerking georganiseerd moet worden tussen (een groot aantal) specialistische actoren die alleen hun eigen doelen wensen na te streven of tussen actoren die elkaar wantrouwen, is doorzettingsmacht belangrijk. De regisseur moet in dergelijke situaties wel over een beleidskader beschikken dat goed genoeg is om de problemen op te lossen of over voldoende kennis en ervaring beschikken om een dergelijk kader te ontwikkelen. Wanneer sprake is van zeer complexe problematiek, die specifiek is voor een lokale situatie, is het belangrijk dat regisseur de vrijheid heeft om een beleidskader te ontwikkelen dat aansluit bij die problematiek, oftewel maatwerk te leveren.

Positie van regisseur

Naast de vraag of de regisseur voldoet de activiteiten die bij de regiecomponenten horen en hoe hij kan worden getypeerd op basis van doorzettingsmacht en beleidskader, is het ook van belang om na te gaan wat de positie van regisseur is het netwerk. In theorie kan een regisseur aan alle voorwaarden voor succesvolle regie voldoen en de taken perfect uitvoeren, maar toch niet succesvol blijken. Als de regisseur niet als zodanig wordt geaccepteerd door de partners, kan dat de samenwerking frustreren, processen vertragen of ertoe leiden dat afspraken niet worden nagekomen. Dit is, met andere woorden, een vraag naar de legitimiteit van de regisseur. Die kan worden afgeleid uit de perceptie die actoren hebben van de regisseur in termen van afkeuring, acceptatie of waardering. Afhankelijk van die perceptie kan er concurrentie om de regierol ontstaan vanuit andere actoren in het netwerk.

4.5 Doorwerking

Uit de voorgaande paragrafen is al gebleken dat het ontwerpen en uitvoeren van beleid en alles wat daarbij komt kijken niet zo eenvoudig zijn als bijvoorbeeld een fasenmodel of beleidscyclus doen vermoeden. Hoe kunnen ambtenaren in een complexe samenleving, in een netwerk van belanghebbenden dan toch beleid ontwikkelen en uitvoeren dat leidt tot de gewenste veranderingen? Hoe maken we beleid dat werkt? Hoe kunnen we beleid wijzigen zodat het beter werkt?

Om hierop een antwoord te geven, roep ik eerst de eerder genoemde definitie van beleid in herinnering: "De voornemens, keuzes, en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling" (Bovens et al., 2001). Belangrijk in deze paragraaf is laatste deel; de sturing van een maatschappelijke ontwikkeling. Er moet, met andere woorden, een verandering optreden ten opzichte van de huidige situatie.

Om maatschappelijke verandering te bewerkstelligen, moet het beleid doorwerken. Doorwerking betreft de veranderingen die optreden als gevolg van beleid. Deze definitie is ontleend aan Bekkers, Fenger, Homburg & Putters (2004), die deze definitie hanteren voor de doorwerking van strategische beleidsadvies. Aangezien de processen en omstandigheden voor doorwerking van beleid en doorwerking van beleidsadvies vergelijkbaar zijn, zullen de theoretische modellen en concepten uit het onderzoek van Bekkers en de zijnen ook in dit onderzoek worden gebruikt en op punten worden aangepast.

Modellen van doorwerking

De auteurs behandelen een zestal modellen van doorwerking.

Het eerste is het *push-model*. Dat berust op een rationele benadering van beleid, waarin beleidsvorming en -uitvoering als gescheiden werelden worden gezien. De ontwerpers van beleid worden verondersteld over de kennis en kunde te beschikken om goed beleid te maken. Het beleid wordt door de beleidsontwikkelaars bij wijze van spreken geduwd (*push*). De uitvoerders van het beleid zijn in dit model zijn de ontvangers, en worden verondersteld het beleid simpelweg uit te gaan voeren. Doorwerking is in dit model een lineair proces, al is de mate van doorwerking wel afhankelijk van de kenmerken van het beleid. De inhoud en het onderwerp blijken volgens Bekkers et al. (2004: 15) van belang. Inhoud betreft de kenmerken complexiteit, validiteit, betrouwbaarheid, toepasbaarheid en radicaliteit. Bij het onderwerp kan onderscheid gemaakt worden tussen algemeen en concreet, kwalitatief en kwantitatief en naar disciplines. Hoe voorspelbaarder de processen en hoe groter de zekerheid over problematiek, oplossing(s)richting) en gevolgen, hoe groter de doorwerking zal zijn (Bekkers et al., 2004:15).

Het tweede model is het *demand pull model*, dat ook berust op een rationele benadering van beleid en een lineaire relatie veronderstelt tussen beleidsontwerp en uitvoering ervan. In dit model is het opdrachtgeverschap echter omgekeerd: de uitvoerders van beleid worden geconfronteerd met problemen, knelpunten of nieuwe ontwikkelingen en vragen om nieuw beleid of alternatieven (Bekkers et al., 2004: 15). Organisatiebelangen kunnen hierbij ook een rol spelen. Organisatiestructuur, formele regels en informele normen zijn bepalende factoren voor doorwerking Bekkers et al., 2004:16).

Het *verspreidingsmodel* koppelt doorwerking aan verspreiding van en communicatie over het nieuwe beleid. Nadat nieuw of aangepast beleid is aangenomen en ingevoerd, moet het via de juiste kanalen gepubliceerd worden en onder de juiste personen verspreid. Nazorg is hierbij zeer belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van symposia, studiedagen of workshops (Bekkers et al., 2004: 16-17). Belangrijke factoren daarbij zijn vormgeving, timing, inhoud en wijze van verspreiding. Nazorg is hierbij zeer belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van symposia, studiedagen of workshops (Bekkers et al., 2004: 16-17).

Het *interactiemodel* stelt gevarieerde en ongereguleerde interacties centraal voor de doorwerking van beleid. Daarmee neemt het afstand van de lineaire relatie die in de voorgaande modellen werd verondersteld. Dit model berust dan ook op een politieke benadering van beleid. Hoe langduriger en intensiever de interacties tussen beleidsontwerpers en –uitvoerders is, hoe groter de kans op doorwerking van het beleid. Daarmee omvat het grote delen van de voornoemde modellen. De nadruk ligt echter op interactie (Bekkers et al., 2004: 17). Hoe langduriger en intensiever de interacties tussen beleidsontwerpers en –uitvoerders is, hoe groter de kans op doorwerking van het beleid.

Daarbij staan de kenmerken van het beleid, de organisatorische behoeften en belangen van de uitvoerder, de wijze van verspreiding en interactie tussen ontwerpers en uitvoerders van beleid in verschillende stadia van de ontwikkeling centraal (Bekkers et al., 2004: 17).

In het *enlightenmentmodel* heeft beleidsontwikkeling een agenderende functie. De kennis die voor en tijdens de beleidsontwikkeling wordt opgedaan, vormt een voedingsbodem voor discussie en geleidelijke verandering in de wijze waarop belanghebbenden naar maatschappelijke problemen kijken. Door die paradigmaverschuiving komt het onderwerp op de politieke, maatschappelijke of beleidsagenda te staan (Bekkers et al., 2004:18). Dit gebeurt vaak aan de hand van zogenaamde *sensitizing concepts* (Bekkers et al., 2004:18). Anders dan *definitive concepts*, verwijzen *sensitizing concepts* niet via een eenduidige definitie naar specifieke eigenschappen en kenmerken van een groep objecten. Bij *sensitizing concepts* ontbreekt een dergelijke definitie en specificatie. Zoals de bedenker van de term uitlegt, geven *definitive concepts* prescripties voor wat men moet zien, terwijl *sensitizing concepts* slechts een suggestie doen in welke richting men moet kijken (Blumer, 1954: 7).

In het *politiek-argumentatieve model* heeft kennis eveneens een agenderende functie – en wel als input voor politiek debat. Een beleidsplan fungeert dan als aanjager van discussie en stimuleert belanghebbenden om te reageren (Bekkers, et al., 2004: 18). Timing is in dit model cruciaal voor doorwerking, aangezien er gebruik gemaakt moet worden van zogenaamde *windows of opportunity*, momenten waarop de omstandigheden gunstig zijn en een gelegenheid ontstaat om iets te agenderen of steun te vinden voor een voorstel.

Vormen van doorwerking

De elementen uit deze modellen bieden de basis voor een onderscheid in vormen van doorwerking. Hier worden vier vormen onderscheiden: Instrumentele, conceptuele, agenderende en politiek-strategische doorwerking (Bekkers, et al., 2004: 24-27).

Instrumentele doorwerking

De eerste vorm van doorwerking is de meest directe. Beleid leidt hier tot een directe verandering van gedrag en werkwijze van individuen of organisaties (in lijn met het beleid). Deze verandering is in lijn met de voorschriften en bedoelingen van het beleid. Doorwerking in deze vorm vindt plaats op operationeel niveau en uit zich in verandering in het werkproces van betrokkenen en organisatorische aanpassingen of reorganisaties.

Conceptuele doorwerking

Dit is een minder directe vorm van doorwerking, waarbij beleid vooral een verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties teweegbrengt. Van conceptuele doorwerking is sprake als het beleid berust op een alternatief perspectief op de oorzaken van het beleidsprobleem, de omvang ervan, de gewenste aanpak, of de institutionele structuur van het beleidsveld en daarmee een paradigmaverschuiving of –wisseling teweegbrengt. Conceptuele doorwerking heeft het kenmerk dat er een relatief lange periode overheen gaat voor de veranderingen in de praktijk zichtbaar worden.

Agenderende doorwerking

Bij deze vorm van doorwerking heeft een beleidsvoorstel vooral een agenderende functie. Naar aanleiding van het voorstel of voornemen bereikt een beleidsthema de maatschappelijke of politieke agenda en wordt het onderwerp van publiek of politiek debat. Dat gaat vaak gepaard met toenemende aandacht van media.

Politiek-strategische doorwerking

De laatste vorm van doorwerking is politiek-strategische doorwerking. Een beleidsvoorstel wordt dan gebruikt om de machtspositie van een bepaalde actor of bepaalde actoren te versterken. De bedoeling daarvan is om op die manier politieke doelen beter te bereiken. Beleid kan verschillende strategieën bedienen. Zo kan het een legitimerende functie hebben voor bestaand beleid, wanneer het voorstel de bestaande beleidsdoelen onderstreept of het bestaande beleid verder uitwerkt of uitbreidt. Een beleidsvoorstel kan ook juist een grote verandering bepleiten. Vaak zijn er actoren die zich daarbij aansluiten om hun eigen positie te versterken of een machtspositie te verwerven (zie in dit verband ook de *punctuated equilibrium*-theorie uit paragraaf 3.6.2).

Het beleidsvoorstel kan ook symbolisch zijn, in die zin dat het lijkt alsof er over het probleem is nagedacht en om de indruk te wekken dat het wordt aangepakt, terwijl het beleid niet wordt uitgevoerd of inhoudelijk niet voldoende ontwikkeld is. Het voorstel kan er in dat geval ook toe dienen om een moeilijk dossier of thema tijdelijk van de agenda te halen. Dit wordt ook wel *window dressing* genoemd.

Ontkoppeling

Achter de vraag naar doorwerking steekt een verschijnsel dat ontkoppeling wordt genoemd (Manshanden & Van der Veen, 2006). Ontkoppeling doet zich voor als de directie of het management van een organisatie beleidsveranderingen doorvoert, terwijl er in de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer weinig of niets verandert. Dit verschijnsel komt bij publieke uitvoeringsorganisaties regelmatig voor als het management van de organisatie moet voldoen aan snel veranderende eisen van de omgeving.

Ontkoppeling biedt in dergelijke gevallen de mogelijkheid voor het management om voor de omgeving de indruk te wekken dat er alles aan wordt gedaan om aan de veranderende eisen te voldoen en tegelijkertijd de uitvoerende ambtenaren op de werkvloer te beschermen tegen diezelfde veranderende eisen, zodat het gedaan blijft worden. Het is voor het management namelijk belangrijk om legitimiteit voor de organisatie te verwerven door in te haken op trends en dominante opvattingen in het beleidsveld en de veranderende vraag van burgers en andere overheidsorganisaties. Hoe complexer de organisatie en de omgeving en hoe specialistischer het uitvoeringsproces, hoe meer zelfstandigheid de uitvoering geniet. Naarmate de uitvoerende taken van de organisatie in grotere zelfstandigheid kunnen worden uitgevoerd, wordt de directe invloed van beleidswijzigingen vanuit het management kleiner.

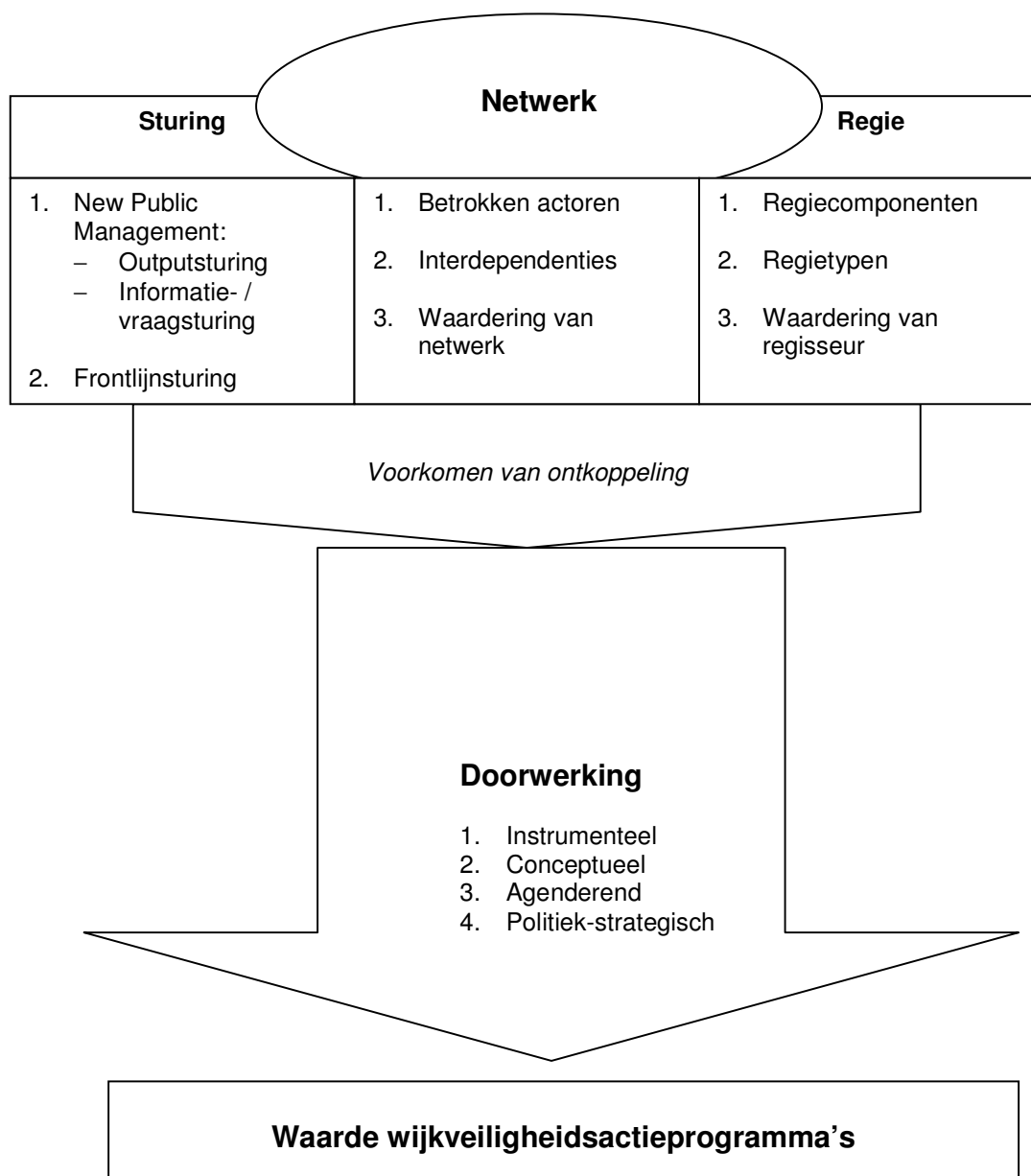
Ontkoppeling belemmert op deze wijze doorwerking van beleidswijzigingen. Volgens Van der Veen (Sprank, december 2007: 10) is een combinatie van sturen op cijfers en sturen op mensen nodig om ontkoppeling te voorkomen. De belangrijkste voorwaarde is dat er wisselwerking tussen beide sturingsmechanismen moet kunnen ontstaan. Manshanden en Van der Veen (2006: 3-5) formuleren op basis van dat inzicht vier mechanismen die bij doorwerking centraal staan: de werking van financiële prikkels, de uitwerking van beleidsdoelen in organisatiedoelen, het afleggen van verantwoording en het geven van handelingsruimte aan professionals. Als deze mechanismen goed werken, bevordert dat de doorwerking. De vier mechanismen gelden specifiek voor beleidswijzigingen waarin sturing verschuift van input naar output.

4.6 Koppelingsmodel

De samenhang tussen theorieën uit de vorige paragrafen is aan het begin van dit hoofdstuk reeds toegelicht. De methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's berust op verschillende theoretische elementen. Het programma wordt gevormd in een netwerkomgeving. Binnen die netwerkomgeving wordt op bepaalde wijzen gestuurd. Het netwerk heeft een regisseur, die andere taken en heeft dan de overige actoren en over andere sturingsinstrumenten beschikt.

Wanneer deze elementen naar behoren en in samenhang met elkaar functioneren, wordt ontkoppeling voorkomen. Dat bevordert de doorwerking van beleid. De mate waarin het beleid doorwerking kent, bepaalt de waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's.

In onderstaand koppelingsmodel wordt de samenhang tussen de elementen nog eens schematisch weergegeven.



5. Het onderzoek

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken van onderzoek beschreven, toegelicht en onderbouwd. Het betreft een empirisch vergelijkend casusonderzoek.

De uitvoering van dit onderzoek heeft plaatsgevonden tijdens een afstudeerstage bij de directie Veiligheid.

5.1 Onderzoeksdesign

Voor dit onderzoek is een overwegend flexibel onderzoeksdesign gekozen (Robson, 2002:163-198). De naam zegt het al: de mogelijkheid wordt opengelaten om het design gedurende het onderzoek aan te passen. Sterker nog, het onderzoeksdesign krijgt pas zijn definitieve vorm tijdens het verzamelen van onderzoeksgegevens. Zoals beleid ook in de implementatiefase nog vorm krijgt, zo evolueert ook het design van dit onderzoek tijdens de uitvoering.

Een flexibel design wordt gewoonlijk gebruikt voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich op het doen van algemene uitspraken op basis van specifieke waarnemingen, een inductieve werkwijze. Deze specifieke waarnemingen hebben de bedoeling om met name kwalitatieve data te vergaren, zoals gesprekken of tekstuele informatie, dus non-numerieke, of niet cijfermatige informatie. Hiermee wordt inzicht geboden in processen, interacties, percepties, vooronderstellingen et cetera, en wordt getracht patronen en thema's te ontdekken.

Dat is een deel van het doel van dit onderzoek. Er wordt gevraagd naar hoe een instrument vorm krijgt en hoe het in de praktijk gebruikt wordt. De vraag is dan enerzijds hoe het formeel (op papier) bedoeld, beredeneerd en voorgeschreven is, en anderzijds hoe de betrokken actoren er in de praktijk mee om gaat. Daarbij gaat het om het achterhalen van percepties, probleemdefinities en oplossingsmogelijkheden van actoren, om hun verhalen. Deze spelen een belangrijke rol in de evaluatie van het instrument, namelijk op proces- of *throughput*-niveau.

Er wordt in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van kwantitatieve data. Binnen een flexibel design is het goed mogelijk om ook gebruik te maken van kwalitatieve data, hoewel dat andersom veel moeilijker is (Robson, 2002: 87). Kwantitatieve data zijn in dit geval cijfers over inzet van personeel door diensten en over wijkveiligheid, zoals gebruikt in de Veiligheidsindex. Deze bieden andere inzichten in de waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's in het wijkveiligheidsbeleid, namelijk op outputniveau, en deze kunnen worden gebruikt als indicatie op *outcome*-niveau.

Voor een gedegen en specifieke evaluatie op *outcome*-niveau zou een *fixed* design zich het best lenen. Om de relatie tussen ontwikkelingen in de wijkveiligheid en de maatregelen in een wijkveiligheidsactieprogramma aan te tonen, zou vooraf een helder model moeten worden opgesteld, aan de hand waarvan de analyse kan worden gedaan. Alleen met een goed model kunnen gegronde uitspraken gedaan worden en deze gelden dan alleen voor de relatie tussen een specifieke maatregel en een effect in een specifieke situatie. Vanwege de gewenste breedte van dit onderzoek is het niet haalbaar om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

Case study

De te hanteren onderzoeksstrategie is die van de *case study*. Een *case*, of casus, is een geval; dat kan bijvoorbeeld een situatie, persoon, groep of organisatie zijn. In het Nederlands wordt het ook wel een gevalstudie genoemd. Robsons definitie is: "A 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). Het betreft dus een onderzoeksstrategie, waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende onderzoekstechnieken om uit verschillende bronnen informatie te verzamelen. Het centrale kenmerk van een *case study* is de focus op die ene specifieke casus. Daarbij is ook de context zeer belangrijk, want een casus bevindt zich altijd in een sociale en fysieke omgeving die van invloed kan zijn het verloop en de uitkomsten van een proces.

Omdat een enkele *case study* slechts iets zegt over één specifieke casus, is er voor gekozen om meerdere casussen te onderzoeken, een *multiple case study*. Door het bestuderen van een aantal vergelijkbare casussen kan beter inzicht worden verkregen van de werking van het wijkveiligheidsactieprogramma als beleidsinstrument in het algemeen. Door dat vergelijkende element kan ook gesproken worden van vergelijkend casusonderzoek. Het gaat hier overigens niet om statistische generalisatie, maar om analytische generalisatie (Robson, 2002: 183). Dat betekent voor dit onderzoek dat er – met het oog op haalbaarheid – een tussenweg gezocht is tussen specificiteit (diepgang) enerzijds en algemeenheid (breedte) anderzijds.

Bij de analyse van elke geselecteerde wijk zal het netwerk van actoren in kaart worden gebracht. Dit netwerk bestaat in alle gevallen ten minste uit een groot deel van gemeentelijke diensten. Daarnaast zijn bewoners, bedrijven, politie en justitie ook altijd partners in het wijkveiligheidsactieprogramma. Er zijn alleen al 12 gemeentelijke diensten. Met het oog op beschikbare tijd is het niet haalbaar om in alle casussen alle actoren te interviewen. Daarom zullen er sleutelfiguren moeten worden geïdentificeerd en vervolgens worden geïnterviewd. De identificatie vindt plaats op basis van een aantal criteria en op advies van de accounthouder veiligheid van het betreffende gebied.

5.2 Casusselectie

De selectie van wijken vindt plaats op basis van scores op de Veiligheidsindex en de ontwikkeling daarvan, ondanks dat er getwijfeld kan worden aan de waarde van die scores. De index komt tot stand op basis van drie soorten gegevens: cijfers uit registratiesystemen van politie, brandweer en diensten, uitkomsten van bewonersenquêtes en contextvariabelen. De subjectieve gegevens uit bewonersenquêtes wegen voor $\frac{2}{3}$ mee, de objectieve gegevens voor $\frac{1}{3}$. Uit deze data worden per wijk z-scores berekend voor directe veiligheidselementen (zoals aangiften en meldingen) en omgevingskenmerken (zoals bevolkingssamenstelling en wijk economie). De z-scores per element worden vervolgens gewogen op basis van een analyse van de correlatie tussen delictsoort en impact op veiligheidsbeleving. De verschillende elementen en contextvariabelen worden samengevoegd tot één z-score per wijk. Deze worden geschaald tot indexscore (gemeente Rotterdam, 2008c). De uiteindelijke score op de Veiligheidsindex is dus een aggregatie van verschillende soorten gegevens, die in verschillende stappen steeds statistisch gescoord, gewogen en geschaald worden. Over de betekenis van de uiteindelijke scores lopen de meningen daarom uiteen. De Rotterdamse Rekenkamer heeft in het verleden methodologische bezwaren geuit tegen totstandkoming en gebruik van de Veiligheidsindex. Onder andere het in één cijfer uitdrukken van objectieve gegevens, subjectieve gegevens en het opnemen van omgevingskenmerken in de score, en het op een absolute wijze gebruiken van een indicatief instrument (Rekenkamer Rotterdam, 2005: 88-108).

Toch is de Veiligheidsindex als instrument bruikbaar. Het meten van veiligheid is immers een zeer complexe aangelegenheid, waarvoor in principe geen waterdichte methode bestaat. De gemeente Rotterdam probeert met de index recht te doen aan de veelheid aan factoren en indicatoren die met veiligheid te maken heeft. Daarmee heeft zij een beoordelings- en signaleringsinstrument in handen, waar dat normaal gesproken ontbreekt. Omdat de methodiek jaarlijks hetzelfde is, bestaat er een redelijk stabiele basis voor vergelijking. Zoals de Rekenkamer Rotterdam (2005: 102) constateerde, is er onder politici, bestuurders, ambtenaren en belanghebbenden in verschillende gremia sprake van acceptatie van de indexcijfers, definities en aanverwante termen.

Om de voorgenoemde redenen, en omdat de Veiligheidsindex een centrale rol inneemt in het Rotterdamse veiligheidsbeleid, geschiedt de casusselectie voor dit onderzoek aan de hand van de index.

De Veiligheidsindex hanteert beoordelingstermen om wijken te typeren. Elke beoordelingsterm correspondeert met een *range* aan scores tussen 1 en 10. De Veiligheidsindex hanteert de volgende verdeling:

Tabel 2: Typering van scores (gemeente Rotterdam, 2008b: 7)

Categorie	Bandbreedte index
Onveilige wijk	< 3,9
Probleemwijk	van 3,9 tot 5,0
Bedreigde wijk	van 5,0 tot 6,0
Aandachtswijk	van 6,0 tot 7,1
(Redelijk) veilige wijk	≥ 7,1

Voor de selectie van casussen zal de beoordeling vereenvoudigd worden. In plaats van vijf beoordelingscategorieën zullen er hier slechts twee gebruikt worden: veilig en onveilig. Deze simplificatie is acceptabel, omdat het niet gaat om een analyse- of beoordelingskader, maar slechts om een selectiekader. In het te hanteren selectiekader behoren wijken met een score van 1 tot en met 5,4 tot de categorie onveilig, en wijken met een score van 5,5 tot en met 10 tot de categorie veilig.

Tabel 3: Eigen typering van scores

Categorie	Bandbreedte selectiekader
Onveilige wijk	minder dan 5,5
Veilige wijk	van 5,5 tot en met 10

Bij de selectie zijn twee elementen van belang: de score op het startmoment ($t=0$) en de score op dit moment ($t=1$). Het verschil tussen de twee scores leidt tot een vierdeling. Er kunnen vier categorieën worden onderscheiden, waarin wijken kunnen worden ingedeeld. Een vijfde categorie is toegevoegd, omdat er ook wijken zijn met jaarlijks stijgende en dalende scores. Schematisch ziet het er als volgt uit:

Figuur 3: Selectieschema

Startscore ($t_0=2005$) \diagdown Huidige score ($t_1=2008$)	Veilig	Onveilig
	Veilig	(I) Stabiel veilige wijk
Onveilig	(II) Versterkte wijk	(IV) Stabiel onveilige wijk

(V)
Jojo-wijk

Als tijdstip t_0 is genomen het jaar 2005, op basis van de Veiligheidsindex 2006. Als tijdstip t_1 is genomen het jaar 2008. Dit zijn de meest recente cijfers, namelijk die uit de Veiligheidsindex van april 2009. De onderzoeksperiode beslaat daarmee een periode van 4 jaar. Uitgangspunt voor de selectie van de wijken is het verschil in score tussen t_0 en t_1 . Scores in tussenliggende jaren worden echter meegenomen in de indeling, waardoor een mogelijke vijfde categorie ontstaat.

Er is om een aantal redenen gekozen voor een langere periode. Ten eerste hecht de opdrachtgever waarde aan ontwikkelingen en trends in de veiligheid van een wijk. Een simpele vergelijking van scores in twee opeenvolgende jaren doet daar niet altijd recht aan. Van een trend is pas sprake als een ontwikkeling zich meerdere jaren achtereen voordoet. Ook kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een wijk enkele jaren lang stijgende scores laat zien, maar dat de meest recente score ineens veel lager is. Er is dan eerder sprake van een trendbreuk dan van een neergaande trend. Voor de analyse is het van belang dat verschil te onderkennen, omdat het tot verschillende verklaringen kan leiden.

Ten tweede is de ervaring van de opdrachtgever dat maatregelen in een wijkveiligheidsactieprogramma lang niet altijd uitwerking hebben op de eerstvolgende Veiligheidsindex, maar over een langere periode doorwerken.

Een nadeel van een langere onderzoeksperiode is dat niet alle ontwikkelingen specifiek kunnen worden geanalyseerd. De analyse zal zich daarom beperken tot de meest opvallende zaken. Een tweede nadeel is dat mogelijk niet alle informatie en documenten van het begin van de onderzoeksperiode nog beschikbaar zijn.

De stabiel veilige wijk is een wijk waarin het bestaande hoge veiligheidsniveau volgens de index de laatste jaren gehandhaafd is. Dat betekent dat de score op t_1 niet meer dan 0,5 punt lager is dan op t_0 .

De versterkte wijk is een wijk die op het startpunt onveilig was, maar zich heeft ontwikkeld tot een veilige wijk. De startscore is dus minder dan 5,5 en de huidige score is hoger of gelijk aan 5,5.

Voor de verzwakte wijk geldt het omgekeerde: de wijk was veilig, maar is in de loop van de tijd onveiliger geworden. Ook wijken met sterk dalende scores zullen in deze categorie ingedeeld worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijken die op t0 een 8 scoorden, en op t1 een 5,7. Hoewel er volgens het selectieschema geen sprake van een onveilige wijk, zal een dergelijke wijk door de extreme negatieve ontwikkeling als verzwakte wijk worden aangemerkt.

De stabiel onveilige wijk is de meest problematische, aangezien de wijk door de tijd heen onveilig is gebleven (ondanks de geleverde inspanningen van allerlei mensen en organisaties). Er is sprake van dit type wijk als de scores op de Veiligheidsindex in de onderzoeksperiode niet hoger zijn geweest dan 5,4.

De jojo-wijk is een wijk waarvan de scores jaarlijks sterk wisselen. Van dit type wijk is sprake als er op tenminste twee opeenvolgende tijdstippen na t0 een positieve of negatieve ontwikkeling is, gevolgd door een omgekeerde ontwikkeling. Met andere woorden: het ene jaar een stijging ten opzichte van t0, het volgende jaar een daling ten opzichte van het voorafgaande jaar, of andersom. De scores gaan dus op en neer, als een jojo.

Uit elke categorie zal in eerste instantie één wijk worden geselecteerd. Daarbij zal gekeken worden naar eventuele trends binnen de categorie. Het kan zo zijn dat een wijk veilig was op t=0, daarna is afgegleden tot onveilige wijk, en enkele jaren later op t1 weer hetzelfde veiligheidsniveau had bereikt als op t0. Er is dan geen sprake van een stabiel veilige wijk, maar eerder van een jojo-wijk. Met name bij de wijken in de cellen I en III is de trend interessant. Zijn er uitschieters in de indexcijfers, of is er sprake van een stabiele, doorgaande ontwikkeling?

Koppeling van casussen

Door de samenwerking en interacties te beschrijven tussen de actoren binnen een casus vanuit bestaand materiaal en interviews met sleutelfiguren in de bestuurlijke praktijk, wordt een beeld van de samenwerking gecreëerd. Door dit vanuit wetenschappelijke theorieën en eerder verricht onderzoek te analyseren, kunnen kwaliteiten en knelpunten in de samenwerking worden geïdentificeerd. Met name de knelpunten kunnen vanuit de theorie tevens worden verklaard. Een vergelijking van de aanpak in die gebieden, die naar verwachting zal verschillen naar aard en omvang van problematiek, zal een goed beeld geven van de werking van de wijkveiligheidsactieprogramma's.

Selectie van wijken

Op de vorige pagina is het selectieschema gepresenteerd, waarmee de wijken onderverdeeld kunnen worden in vijf categorieën. Aan de hand van de scores op de Veiligheidsindex zijn alle 62 wijken gecategoriseerd. Het ingevulde schema vindt u in bijlage 2. Op basis van deze onderverdeling is de onderstaande uiteindelijk selectie van casussen gedaan. Bij de selectie uit het schema is rekening gehouden met spreiding over deelgemeenten. De accounthouder van de verschillende deelgemeenten hebben advies geleverd over de meest interessante wijken binnen vijf onderscheiden categorieën. In figuur 4 op de volgende pagina is het selectieschema ingevuld.

Figuur 4: Ingevuld selectieschema

Huidige score (t=1) Startscore (t=0)	Veilig	Onveilig
Veilig	<p>(I) Stabiel veilige wijk Hoek van Holland</p>	<p>(III) Verzwakte wijk Oud Crooswijk</p>
Onveilig	<p>(II) Versterkte wijk Spangen</p>	<p>(IV) Stabiel onveilige wijk Tarwewijk</p>

I: Stabiel veilige wijk

Deze wijk is geselecteerd omdat hij binnen de onderzoeksperiode elk jaar een 10 heeft gescoord op de Veiligheidsindex.

II: Versterkte wijk

Spangen is een wijk die een grote stijging heeft gekend op de Veiligheidsindex. Van een 4,6 over 2005 steeg de score naar 7,0 in 2006 en 2007, en heeft een huidige score van 6,3 in 2008. De wijk heeft zich daarmee ontwikkeld van een onveilige wijk tot een veilige wijk.

III: Verzwakte wijk

Oud Crooswijk maakte een vergelijkbare ontwikkeling door. Scoorde de wijk in 2005 nog net een 5,5, in de daaropvolgende jaren steeg de score naar 7,0, om het afgelopen jaar weer te dalen naar 5,4. De wijk kan op basis van de scores van 2005 en 2008 niet tot de verzwakte wijken worden gerekend, maar de trendbreuk tussen 2007 en 2008 geeft voldoende reden om dat toch te doen.

IV: Stabiel onveilige wijk

Ondanks de geleverde inspanningen is het nog niet gelukt om van de Tarwewijk een veilige wijk te maken. De wijk heeft binnen de onderzoeksperiode nooit een score van 5,5 of hoger behaald. Daardoor is het de op één na slechtst scorende wijk in Rotterdam.

V: Jojo-wijk

In Lombardijen en het Oude Noorden zijn de scores vier jaar achtereenvolgens afwisselend gestegen en gedaald. De scores van Lombardijen zijn vrij hoog: het laagste cijfer was een 6,3 in 2005, in 2006 gevolgd door de hoogste score van 7,9.

5.3 Onderzoekstechnieken

De keuze voor een bepaald onderzoeksdesign beperkt ook de keuze van onderzoeksmethoden en –technieken. Een kwalitatief onderzoek vraagt om kwalitatieve methoden en technieken. Waar meerdere partijen samenwerken, bestaat ook geen objectieve werkelijkheid of waarheid. Daarom wordt gestreefd naar het construeren van een intersubjectieve werkelijkheid. Dat is in een dergelijke context het best haalbare en ook het meest nuttige.

De onderzoeksgegevens worden ten eerste vergaard uit bestaand materiaal (eerder verricht onderzoek, beleidsnota's), ten tweede uit observatie en ten derde uit gesprekken en (semi-gestructureerde) interviews met sleutelfiguren in de praktijk.

Documentenanalyse

De analyse van bestaande documenten vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek. De wijkveiligheidsactieprogramma's zelf vormen de basis voor dit onderzoek. Ook eerder uitgevoerde onderzoeken en tussentijdse evaluaties zijn belangrijk. De beleidsnota's en –notities, visiedocumenten en startdocumenten zijn eveneens van groot belang. Daarnaast is er al veel onderzoek gedaan naar het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Er is een aanzienlijk aantal artikelen over gepubliceerd en er zijn boeken over geschreven. De aanwezigheid van een universiteit in de stad draagt hieraan bij. Deze *body of knowledge* kan relevante informatie bevatten voor dit onderzoek. Verder is het Rotterdamse beleid een geliefd onderwerp voor afstudeerscripties, niet alleen van Rotterdamse (bestuurkunde)studenten, maar ook voor studenten uit andere steden (en disciplines). Resultaten uit eerder verricht onderzoek kunnen bij de behandeling en analyse van casussen betrokken worden, zonder hetzelfde opnieuw te hoeven onderzoeken.

Observatie

Zoals eerder aangegeven, valt de onderzoeksperiode samen met een stageperiode bij de directie Veiligheid. Aan de stage zijn, behalve het uitvoeren van dit onderzoek, geen inhoudelijke taken verbonden binnen het te onderzoeken proces of met betrekking tot de uitkomsten daarvan. Wel voert de onderzoeker gesprekken met adviseurs van de directie Veiligheid, en woont hij (als stagiair) bijeenkomsten, overleggen en presentaties bij, ook weer zonder inhoudelijk bij te dragen. Er kan dus gesproken worden van een participierend observant. De betrokkenen zijn op de hoogte van zijn aanwezigheid en de reden daarvan – en stemmen daarmee in of staan dat toe – maar hij wordt niet in het proces betrokken. Zo wordt voorkomen dat de onderzoeker zelf onderdeel wordt van het onderzoeksobject en zijn positie als analytisch buitenstaander in het gedrang komt.

Interviews

Semi-gestructureerde interviews maken het mogelijk om verschillende personen over dezelfde onderwerpen te bevragen, en bieden tegelijkertijd de mogelijkheid voor de geïnterviewde om zaken ter sprake te brengen die de onderzoeker niet vooraf bedacht heeft. Dit kan nieuwe variabelen, factoren en actoren opleveren, die van belang zijn voor het onderzoek. Door deze ruimte te bieden, kan ook inzicht worden verkregen in eventuele informele interacties en processen. Ook kan met deze onderzoeksmethode inzicht worden verkregen in de percepties van actoren en hun manier van redeneren. Op basis van de percepties van actoren kan bijvoorbeeld worden verklaard waarom het beleid onbedoelde gevolgen heeft gehad, of de bedoelde gevolgen niet zijn opgetreden. Ook kan het procesverloop worden verklaard uit bijvoorbeeld onderhandelingen tussen actoren en bijstelling van doelen als resultaat van interactie. Zonder interviews kunnen deze zaken slechts uit formele regels en cijfers verklaard worden. Het gebruikmaken van semi-gestructureerde interviews biedt dus een bredere verklaringsbasis.

Ook met de accounthouders van de directie Veiligheid zullen gesprekken worden gevoerd, en in overleg met hen zullen de eerste contactpersonen worden benaderd. Er zal gebruik worden gemaakt van de bij aanwezige kennis en ervaring van de accounthouders van de directie Veiligheid bij het identificeren van sleutelfiguren en het nader selecteren van casussen. Ook zal in interviews gevraagd worden naar hun meningen over en ervaringen met wijkveiligheidsactieprogramma's en de eventuele ontwikkeling van de aanpak in de betreffende wijk.

Netwerkanalyse

De omgeving van de overheid in een probleemsituatie kan gekarakteriseerd worden als een netwerk. Om het netwerk in kaart te brengen, zal een netwerkanalyse worden uitgevoerd. Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden drie analysemethoden, die in de meest uitgebreide vorm van netwerkanalyse opeenvolgend zouden moeten worden gebruikt. Om te beginnen moeten de bij een probleemsituatie betrokken actoren in kaart worden gebracht doormiddel van een actorenanalyse. Vervolgens zou een spelanalyse uitgevoerd moeten worden om de spelregels en de besluitvormingsarena's te onderscheiden, met als doel om impasses in het proces te analyseren. Ten slotte zou dan een netwerkanalyse uitgevoerd moeten worden om de relaties tussen de actoren vast te stellen (Koppenjan & Klijn, 2004: 133-15).

De analyse in dit onderzoek zal zich beperken tot de actorenanalyse en de netwerkanalyse – in het vervolg simpelweg netwerkanalyse te noemen. De analyse zal niet zo gestructureerd plaatsvinden als de auteurs voorstellen. Het gaat er primair om de betrokken actoren en de interactiepatronen tussen actoren in kaart te brengen. Daartoe zal een soort *quick scan* gehanteerd worden. Daarbij wordt het netwerk niet intensief bestudeerd, maar wordt er een overzicht van gevormd.

Om tot dat overzicht te komen, zal gebruik gemaakt worden van de bovenstaande drie onderzoekstechnieken. Met interviews en documentenanalyse zal inzicht worden verkregen in belangen en doelen van de actoren. Daarbij maakt de onderzoeker de hand van een redenering een inschatting van de welke belangen de actoren hebben en welke doelen zij nastreven. Observatie zal gebruikt worden om vanuit de praktijk te bestuderen hoe actoren met elkaar omgaan. Dit wordt de *quick and dirty method* genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004: 142).

5.4 'Trustworthiness'

Met de Engelse term *trustworthiness* wordt de mate waarin een onderzoek en de bijbehorende onderzoeksresultaten te vertrouwen zijn aangeduid (letterlijk: vertrouwenswaardigheid). Dit heeft betrekking op de aard en bron van data, de wijzen van dataverzameling en de positie en vaardigheden van de onderzoeker. De *trustworthiness* van kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek is niet onomstreden (Robson, 2002: 168-169). Zo wordt er bijvoorbeeld geen of minder gebruik gemaakt van kwantitatieve informatie en zijn onderzochte situaties niet onder identieke omstandigheden na te bootsen om de replicatietoets uit te voeren. Toch kunnen er wel maatregelen worden getroffen en voorwaarden worden geschapen om de *trustworthiness* te vergroten.

De gangbare Nederlandse vertaling van het woord *trustworthiness* is betrouwbaarheid. In de context van wetenschappelijk onderzoek kan echter onderscheid gemaakt worden tussen betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van onderzoeksinformatie en –data is natuurlijk erg belangrijk. Betrouwbaarheid begint bij het beoordelen van een informatiebron. Er kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de informatie vergaard uit bestaande beleidsdocumenten en aanverwante notities en dergelijke betrouwbaar en accuraat is. Doelen, middelen en handelen van overheidsorganisaties, zoals de gemeente Rotterdam en haar deelgemeenten, zijn formeel vastgelegd in schriftelijke documenten, en vaak vastgesteld door de (deel)gemeenteraad. Voor de concerndiensten geldt dat wellicht in mindere mate, maar de afspraken over taak en functie en de invulling en uitvoering daarvan, zijn alle vastgelegd in schriftelijke documenten. Naast de veronderstelde betrouwbaarheid is de benodigde informatie overigens voor de onderzoeker ook beschikbaar en toegankelijk.

Betrouwbaarheid van informatie verkregen uit interviews is minder gemakkelijk te beoordelen. Het is uiteindelijk subjectieve informatie. Nu is dat geen bezwaar, aangezien het onderzoek er juist op gericht is om de individuele percepties, oordelen en meningen van actoren te achterhalen. Van ambtenaren mag verwacht worden dat zij de waarheid spreken.

Ten slotte heeft de onderzoeker enige kennis van het te onderzoeken proces door tijdens zijn stage in de praktijk mee te lopen en overleggen bij te wonen. Hij zal daarom niet zonder meer alles als waarheid aannemen.

Validiteit

Validiteit heeft vooral betrekking op de accuratesse van de meting of dataverzameling. De vraag is of er gemeten wordt wat er gemeten moet worden. Bij het houden van interviews bestaat de mogelijkheid van strategisch gedrag. Een respondent kan bijvoorbeeld bewust relevante informatie achterhouden, om te voorkomen dat de onderzoeker daarover met anderen praat. Ook kan het zo zijn dat de respondent zijn respons aanpast aan wat hij denkt dat andere respondenten hebben gezegd of zullen zeggen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

De onderzoeker moet hierop tijdens het afnemen van de interviews bedacht zijn en analytisch scherp genoeg zijn om dit soort gedrag te signaleren. Mede om die reden zullen de gesprekken (digitaal) in audio worden opgenomen. Zo kan de onderzoeker zich volledig richten op het interview en de respondent, zonder tegelijkertijd mee te hoeven schrijven. Daarnaast kan het geluidsbestand naderhand nog worden geraadpleegd, zodat informatie die op het moment zelf over het hoofd gezien is toch nog kan worden gebruikt. Belangrijk daarbij is dat de context van een uitspraak (voorbehoud, nuance, toon) behouden blijft. Ook biedt het de mogelijkheid om eerder afgenomen interviews gericht terug te luisteren als in een later interview mogelijk interessante uitspraken worden gedaan, en zo te achterhalen wat een vorige respondent daarover gezegd heeft. In het algemeen vergroot het opnemen van gesprekken compleetheid en accuratesse van de informatie.

Triangulatie is een meer algemene manier om validiteit te vergroten. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van (1) datatriangulatie: het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden en –technieken; (2) theoretische triangulatie: het gebruiken van meerdere theoretische benaderingen en perspectieven.

Generaliseerbaarheid

De conclusies uit een *case study* zijn alleen bewezen in de betreffende casus, onder de gegeven omstandigheden. Interne generaliseerbaarheid betreft de mate waarin de conclusies uit de onderzochte casus algemeen gelden binnen de onderzochte setting (Robson, 2002: 176). Het kan zijn dat conclusies worden getrokken op basis van een interview met een respondent die zijn dag niet had, en daardoor andere antwoorden gaf dan hij normaal gesproken zou doen. Die conclusie is dan wel geldig in de situatie waarin de betreffende persoon chagrijnig is, maar niet in een andere situatie.

Externe generaliseerbaarheid betreft de mate waarin de bevindingen uit de *case study* gelden voor situaties buiten de onderzochte setting. De vraag is dan of conclusies uit de analyse van de ene casus ook gelden voor een andere casus. Dit is voor dit onderzoek ook een belangrijke vraag. Om mogelijke problemen met generaliseerbaarheid te verkleinen, is gekozen voor het analyseren van meerdere casussen. Een vergelijking van de bevindingen in iedere casus zal uitwijzen of er grote overeenkomsten of verschillen bestaan. Indien er grote verschillen bestaan, kunnen de conclusies over de wijkveiligheidsactieprogramma's in de betreffende wijken niet zomaar worden gebruikt als focuspunten in andere wijken. Indien er grote overeenkomsten bestaan zal ervan uit worden gegaan dat de externe generaliseerbaarheid aanzienlijk is.

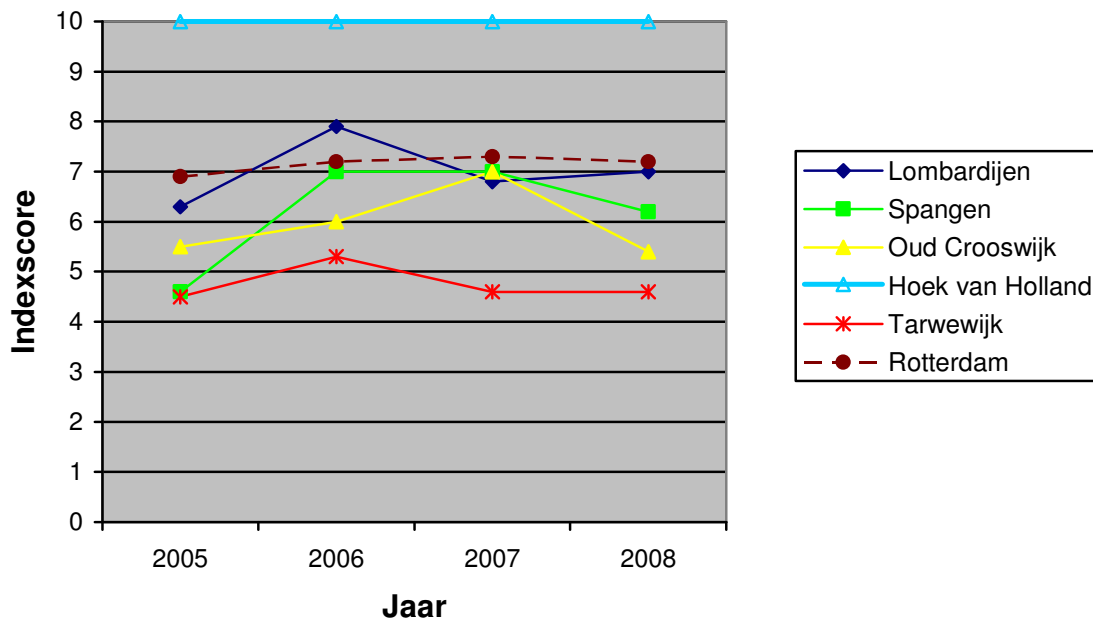
6. Wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de empirische onderzoeksgegevens over de casussen gepresenteerd. Dat zijn bevindingen uit gesprekken die gevoerd zijn met tal van betrokkenen en feitelijke gegevens uit schriftelijke bronnen, zoals eerder uitgevoerde onderzoeken, wijkveiligheidsactieprogramma's van de wijken en andere beleidsdocumenten. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen vanuit het theoretisch kader worden bekeken.

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van de indexscores van de te behandelen wijken tussen 2005 en 2008 afgezet tegen het stedelijk gemiddelde.

Figuur 5: Ontwikkeling wijkcores en stedelijk gemiddelde (gemeente Rotterdam, 2009a)

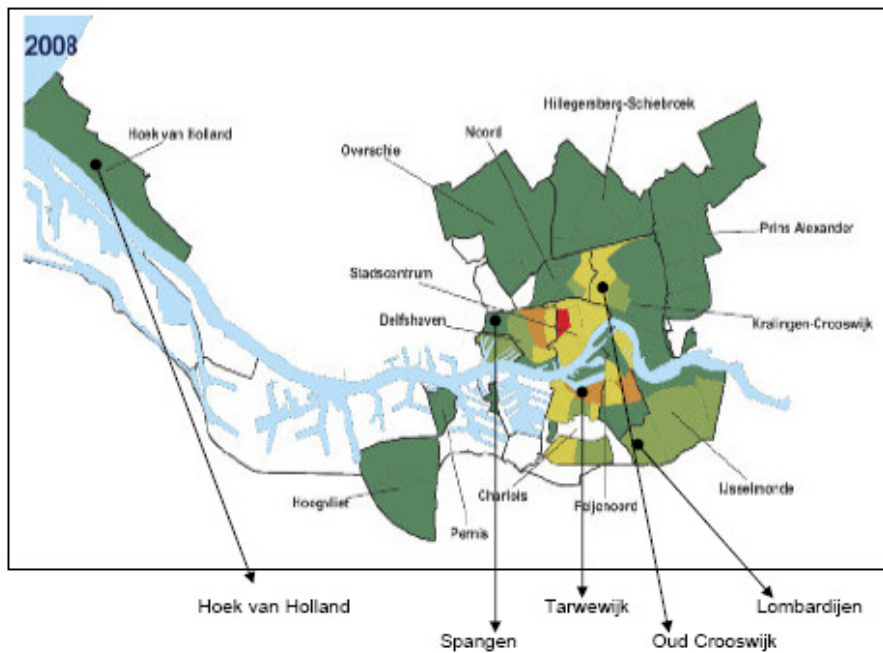


In dit hoofdstuk wordt een nadere beschrijving gegeven van de geselecteerde casussen. Iedere wijk wordt in een aparte paragraaf beschreven. De beschrijving begint steeds bij de algemene kenmerken van de wijk. Daarbij komen kort de volgende kenmerken aan bod: geografische ligging, geschiedenis, bevolkingssamenstelling en woningbestand. Met dit algemene deel wordt beoogd een indruk te geven van de wijk, de mensen die er wonen en de huizen die er staan. Daarnaast kan met de gebruikte cijfers het beeld dat de respondenten schetsen van de wijk en de problematiek worden onderbouwd (of weerlegd). Vervolgens wordt er nader ingegaan op de veiligheidssituatie in de wijken op basis van de Veiligheidsindex.

Daarna zal een beschrijving worden gegeven van het netwerk van actoren dat in de wijk actief is. Potentieel bestaan in alle wijken dezelfde netwerken van actoren. Aangezien de methodiek gericht is op het leveren van maatwerk in verschillende wijken, kunnen in verschillende wijken verschillende actoren worden betrokken in het wijkveiligheidsactieprogramma. De beschrijving van het netwerk is gebaseerd op gesprekken met de accounthouders Veiligheid van de verschillende deelgemeenten. Zij hebben vanuit hun ervaringen aangegeven welke actoren in de betreffende wijk een centrale rol spelen in de veiligheidsaanpak. Deze actoren zijn vervolgens benaderd voor interviews, waarin ook aan hen de vraag is gesteld welke actoren volgens hen een belangrijke rol in de veiligheidsaanpak vervullen. Daarnaast worden ook andere actoren beschreven, die in het programma genoemd als partner bij maatregelen of als deelnemer aan gezamenlijke overlegvormen. Daarna komen achtereenvolgens de onderwerpen sturing, regie en doorwerking aan de orde.

In onderstaand figuur vindt u een plattegrond van Rotterdam en haar deelgemeenten. De vijf wijken die centraal staan in dit onderzoek zijn in het figuur met pijlen uitgelicht. Iedere wijk heeft een kleur die correspondeert met zijn score op de Veiligheidsindex. Veilige wijken zijn groen gekleurd en enige onveilige wijk is rood gekleurd.

Figuur 6: Geografische ligging van de wijken



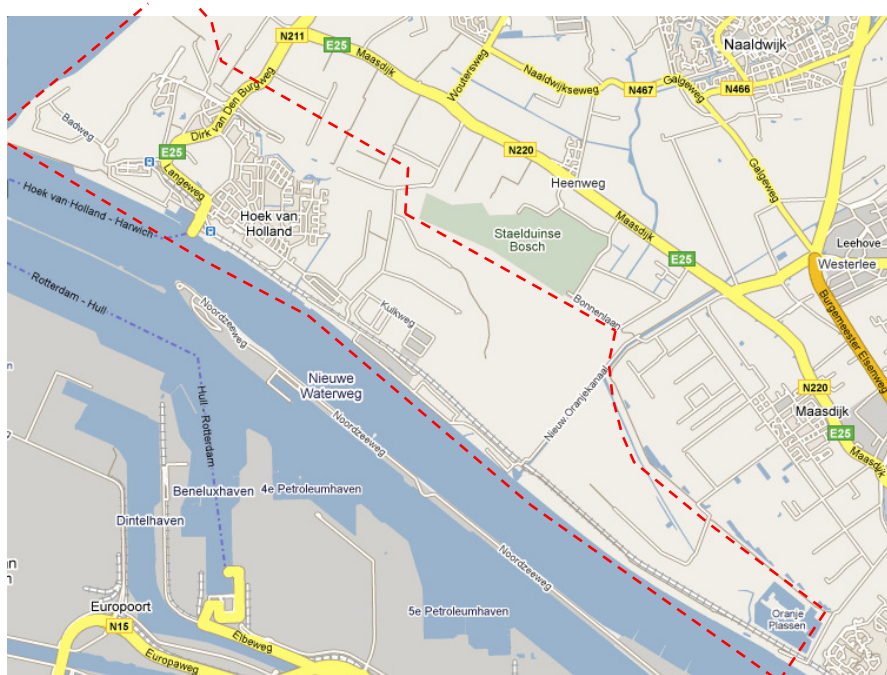
6.2 Casusbeschrijvingen

De kern van dit hoofdstuk is de presentatie van de respons uit de interviews. Hier komen de respondenten aan het woord. Hun respons betreft de ervaringen van de respondenten met veiligheidsaanpak in de specifieke wijken. De thema's die in de interviews zijn gehanteerd komen overeen met de deelvragen en vormen de structuur voor presentatie van bevindingen in dit hoofdstuk. De behandelde thema's zijn respectievelijk totstandkoming van en input voor de programma's, de samenwerking met partners, het gebruik van het programma in de praktijk, monitoring, bijsturing en evaluatie. Voor zover dat in een casus van toepassing is, wordt ook kort de rol van de stadsmarinier belicht. Voor een overzicht van de respondenten verwijs ik u naar bijlage 3.

In bijlage 4 zijn alle statistische gegevens te vinden, op basis waarvan in de volgende paragrafen algemene beschrijvingen van de wijken worden gegeven.

6.2.1 Stabiel veilig: Hoek van Holland

Figuur 7: Grenzen van de wijk (Google Maps & gemeente Rotterdam, (n.d.))



Algemeen

Hoek van Holland is een deelgemeente op een afstand van ruim dertig kilometer ten westen van de stad Rotterdam. Op de Veiligheidsindex wordt de gehele deelgemeente beschouwd als één wijk. Hoek van Holland wordt begrensd door de Nieuwe Waterweg in het zuiden en de Noordzee in het westen. Aan de zuidoostkant is de gemeentegrens tussen Rotterdam en Maassluis vanzelfsprekend ook de grens van Hoek van Holland. In het noorden geldt hetzelfde voor de gemeentegrens tussen de gemeenten Rotterdam en Westland, langs de zuidrand van het Staelduinse Bosch.

Hoek van Holland is geen typische Rotterdamse wijk vanwege de ligging buiten de stad en het dorpse karakter van de deelgemeente. Tot de 13^e eeuw was het gebied een onbewoonbaar onderdeel van een grote rivierdelta. In de 13^e eeuw werd de Maasdijk aangelegd en werd het een natuurgebied, behorende bij de gemeente 's-Gravenzande. Het dorp is pas ontstaan na 1866, toen de Nieuwe Waterweg werd gegraven en een weg vanuit 's-Gravenzande werd aangelegd. De arbeiders die daaraan werkten stichtten het dorp. De gemeente 's-Gravenzande had echter geen geld om het gebied van riolering en waterleidingen te voorzien. De gemeente Rotterdam kocht het gebied om de haven uit te breiden. Die ontwikkeling heeft uiteindelijk alleen op de zuidelijke oever van de Nieuwe Waterweg plaatsgevonden. Het oude dorp is in de tweede Wereldoorlog gesloopt ten behoeve van Duitse verdedigingswerken en werd in de jaren '60 op de huidige locatie opnieuw gebouwd (website deelgemeente Hoek van Holland, 2006). Sindsdien is "de Hoek", zoals het in de volksmond wordt genoemd, een plaats waar vooral Rotterdammers naartoe gaan voor een dagje strand of vakantie.

Bij het strand zijn een camping en een groot recreatieoord te vinden, waar in het vakantie seizoen veel bezoekers neerstrijken. Veel van hen verblijven er langere tijd, waardoor de bevolking van het gebied in het hoogseizoen sterk toeneemt. Jaarlijks krijgt het gebied miljoenen bezoekers te verwerken. Vanuit de haven van Hoek van Holland vaart daarnaast dagelijks een veerboot naar Harwich in Engeland, die zowel goederen als personen vervoert (website StenaLine, (n.d.)).

Op basis van de gebiedskenmerken kan de deelgemeente opgesplitst worden in drie verschillende gebieden: Dorp, Duin en strand en Rijnpoort. Dorp betreft de dorpskern van Hoek van Holland en heeft vooral een woonfunctie. Ongeveer 80% van de Hoekenezen woont er. Duin en strand wordt jaarlijks bezocht door vele badgasten en vakantiegangers en heeft dan ook voornamelijk een recreatieve en toeristische functie. Rijnpoort is het havengebied met de omliggende bedrijventerreinen, dat hoofdzakelijk een economische functie heeft. In dit gebied wonen slechts 69 mensen.

De gehele deelgemeente telde in 2008 slechts 9.401 inwoners (gemeente Rotterdam, 1 april 2009). Daarmee is het de deelgemeente met de minste inwoners, maar het met het grootste grondgebied, zo vertelde de deelgemeentevoorzitter in een interview. Ruim een derde van de bevolking is ouder dan 55 jaar en er zijn relatief weinig jongeren en jongvolwassenen, blijkt uit onderstaande tabel. Opvallend is verder dat 89% van de inwoners autochtoon is.

Hoek van Holland telt veel koopwoningen. Bijna 60% van de woningvoorraad is een koopwoning. Van de huurwoningen is het overgrote deel in handen van Woningbouwvereniging Hoek van Holland. Twee jaar geleden is begonnen met het bouwen van veel nieuwe woningen, vertelde de deelgemeentevoorzitter. Daarvan is een deel sociale woningbouw, wat past in het spreidingsbeleid van de gemeente Rotterdam. Er worden ook duurdere appartementen gebouwd voor de verkoop. De grote stijging van de leegstand in 2008 is waarschijnlijk toe te schrijven aan pas opgeleverde en nog niet bewoonde woningen.

Hoek van Holland wordt in de Veiligheidsindex tot nu toe als één wijk gezien. Vanaf 2010 zal de eerder genoemde driedeling in buurten worden gehanteerd, waardoor meer maatwerk kan worden geleverd. Sinds 2005 scoort de deelgemeente steeds maximaal op de Veiligheidsindex, oftewel een 10.

Netwerk

Zoals iedere deelgemeente moet ook Hoek van Holland een wijkveiligheidsactieprogramma opstellen volgens de vastgestelde methodiek. In principe behoren dan ook alle gemeentelijke diensten tot het netwerk. Op basis van een gesprek met de accounthouder Veiligheid zijn de deelgemeentevoorzitter, de veiligheidscoördinator, een afdelingshoofd, de diensten Sport en Recreatie en Stadtoezicht en de lokale vrijwillige brandweer als sleutelactoren geïdentificeerd.

De deelgemeente Hoek van Holland is vanwege het kleine aantal inwoners een kleine organisatie. Het is daarom vooral ingericht als uitvoeringsorganisatie, die zelf nauwelijks beleid ontwikkelt. Daarvoor is de deelgemeente afhankelijk van de directie Veiligheid en de directie Beleid. De accounthouder Veiligheid speelt vooral een bestuursondersteunende en –adviserende rol. Het huidige bestuur van de deelgemeente is daarnaast sterk actiegericht, zo bleek uit het gesprek met de deelgemeentevoorzitter zelf. Twee ambtelijke respondenten onderschreven dit ongevraagd.

De commandant van de vrijwillige brandweereenheid Hoek van Holland maakt deel uit van het lokale driehoeksoverleg met de districtschef van de politie Waterweg-Noord en de deelgemeentevoorzitter, dat tweemaandelijks plaatsvindt. Ook maakt hij deel uit van de deelgemeentelijke Stuurgroep Veilig, waarin ook de accounthouder veiligheid zitting heeft. Binnen het wijkveiligheidsactieprogramma is de brandweer zijdelings betrokken bij het onderdeel schoon en heel.

Het wijkteam van de politie in Hoek van Holland bestaat uit twee agenten. De rol van de politie binnen het wijkveiligheidsactieprogramma is beperkt. De respondenten wijten dat aan de zeer beperkte capaciteit waarover het wijkteam beschikt. Buiten het wijkveiligheidsactieprogramma worden regelmatig discussies over extra politie-inzet tijdens evenementen en de drukke zomerperiode. Die worden voornamelijk op korps- en districtsleidingsniveau gevoerd.

De dienst Sport en Recreatie beheert de camping en het recreatieoord in Hoek van Holland. Via sportstimulering en met een ambulante jongerenwerker zet de dienst op proactieve wijze in op de bestrijding van jongerenoverlast in en om het recreatieoord. Tot 2008 voerde de dienst ook de taken van de Strandwacht uit onder verantwoordelijkheid van de deelgemeente. Dat is in 2008 overgedragen aan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die sindsdien ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt (deelgemeente Hoek van Holland, 2008: 11, 16-17).

Stadstoezicht maakt ook deel uit van de lokale Stuurgroep. De dienst is in vier clusters georganiseerd: Noord, Zuid, Oost en West. De respondent is gebiedscoördinator (accountmanager) van het cluster West. Zoals eerder beschreven heeft de dienst ingrijpende organisatorische veranderingen ondergaan en beschikt hij over een groot aantal recentelijk opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren. Tot 2009 hielden medewerkers van de dienst toezicht op de parkeerplaatsen bij het strand. De deelgemeente heeft dat sindsdien in eigen beheer.

De GGD is een omvangrijke, specialistische en vrij centralistische gemeentelijke dienst. De dienst beschikt over veel specialistische kennis, natuurlijk hoofdzakelijk op medisch gebied. De dienst is nauwelijks gebiedsgericht georganiseerd. De dienst heeft twee accountmanagers, die daarnaast binnen de organisatie een meer specialistische taak vervullen. De respondent vervult naast zijn functie als beleidscoördinator ook de functie van accountmanager van zes deelgemeenten. De GGD levert zijn reguliere bijdrage op het gebied van voorlichting en (alcohol-) verslavingszorg, maar levert geen bijdrage aan het wijkveiligheidsactieprogramma. In 2007 heeft de dienst wel onderzoek gedaan naar druggebruik onder jongeren en alcoholmisbruik in de Hoekse horeca.

Door de geografische ligging en de geringe veiligheidsproblematiek lijkt Hoek van Holland enerzijds geïsoleerd te zijn van het uitgebreidere stedelijke netwerk. De accountmanagers van gemeentelijke diensten als Stadstoezicht zijn naast Hoek van Holland ook verantwoordelijk voor andere gebieden, waar de veiligheidsproblematiek groter is. De andere gebieden vergen meer inzet, waardoor Hoek van Holland niet de hoogste prioriteit geniet.

Anderzijds vormen de accountmanagers juist de koppeling met het stedelijke netwerk, omdat de zij ook in andere gebieden actief zijn. De kennis en ervaring die zij in andere wijken hebben opgedaan, nemen zij mee naar Hoek van Holland. De geïnterviewde accountmanagers gaven in dat kader aan dat de samenwerking Hoek van Holland sterk verschilt van die in andere wijken. Er wordt volgens hen minder actief samengewerkt en er zijn minder partijen betrokken. De geringe problematiek noemden zij als reden voor deze verschillen. Daardoor zou er veel minder noodzaak zijn ook samen te werken en creatieve oplossingen te bedenken. Een van de respondenten zei zelfs niet te begrijpen waarom zijn dienst in het gebied inzet moet leveren, aangezien er nauwelijks problemen bestaan. Daarnaast kunnen de actoren geen grote successen boeken op de Veiligheidsindex. Hoe hard er ook gewerkt wordt en welke problemen er ook opgelost worden, de score zal nooit hoger worden dan de huidige 10. Dat hoge cijfer betekent ook dat de deelgemeente slechts een kleine doeluitkering ontvangt van de directie Veiligheid om de veiligheidsproblemen op te lossen en dus weinig te besteden heeft aan een gezamenlijke veiligheidsaanpak.

Het netwerk blijkt uit de rondgang langs de actoren niet erg hecht te zijn. De gezamenlijke overlegmomenten over wijkveiligheid, waarbij alle actoren aanwezig zijn, zijn zeer schaars. Bij de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma in 2004 zijn alle actoren nadrukkelijk betrokken. Vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit was daarvoor de deelgemeente een interim-manager van het Bureau Rotterdam Interim-Management aangesteld. Hij heeft een stevige basis gelegd in het eerste programma, dat daarna telkens als basis heeft gediend voor de nieuwe programma's. In kern en opzet is ook het huidige programma gebaseerd op dat van 2004. Jaarlijks heeft een herijking van het voorgaande programma plaatsgevonden. In een consultatieronde hebben de actoren input geleverd, die vervolgens door de deelgemeente in het nieuwe programma werd verwerkt. Buiten de Stuurgroep en het driehoeksoverleg komen de actoren zelden of nooit gezamenlijk bijeen voor de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma. De eigen betrokkenheid en de betrokkenheid van andere actoren beschreven de respondenten als relatief klein. De contacten verlopen doorgaans bilateraal tussen de deelgemeente en overige actoren.

Bij de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma worden de Veiligheidsindex en de bijbehorende cijfers en analyses als uitgangspunt gebruikt. De index heeft als monitor weinig waarde, aangezien de wijk steeds opnieuw een 10 scoort. Dat cijfer is een perfecte score, maar dat betekent niet dat er geen problemen zijn in Hoek van Holland. Het indexcijfer op zich heeft dus weinig waarde. Wel wordt er gebruik gemaakt van de cijfers die daaraan ten grondslag liggen. Tijdens het proces worden die cijfers echter door de deelgemeente sterk gerelativeerd.

Bij ieder te behandelen onderwerp met betrekking tot Hoek van Holland speelt schaal namelijk een centrale rol. Een zorgwekkende relatieve toename van een veiligheidsprobleem kan vanwege de kleine schaal van de problemen en de deelgemeente als geheel veroorzaakt worden door een kleine absolute toename. De vraag is volgens betrokkenen steeds weer of op een dergelijk klein probleem beleid moet worden geschreven of een specifieke aanpak moet worden geformuleerd en gecoördineerd. De drie prioriteiten in het wijkveiligheidsactieprogramma 2008 zijn gebaseerd op veiligheidscijfers (deelgemeente Hoek van Holland, 2008). Vernieling en zaakbeschadiging zijn de eerste prioriteit. Daarvoor is een target vastgesteld van een reductie van 15%, die bereikt moet worden door abri's vandalismebestendig te maken. Daarnaast wordt ingezet op de bestrijding van jongerenoverlast, dat het op twee na grootste buurtprobleem vormt. Slechts 4% van de bevolking ervaart dat echter als probleem. Voor deze prioriteit is geen target vastgesteld, anders dan "reductie van de overlastbeleving" (deelgemeente Hoek van Holland, 2008: 7). De derde prioriteit is het vergroten van de buurttevredenheid van bewoners. Daarin is de afgelopen jaren een lichte daling gesignaleerd van 92% tevredenheid in 2005 naar 89% in 2006. De target is om het buurttevredenheidsniveau terug te brengen naar het niveau van 2005 door in te zetten op een schone leefomgeving met minder vernielingen. Per maatregel worden trekkers, participanten en uitvoerders benoemd.

De gemeentelijke diensten laten zich hoofdzakelijk sturen door de werkwijze zoals die in andere gebieden wordt gehanteerd. Daarbij wordt, zeker naar de mening van respondenten van de deelgemeente, onvoldoende rekening gehouden met de specifieke situatie in Hoek van Holland. Het betreft dan vooral de dorpsmentaliteit die onder bewoners heerst. Vergeleken met de andere gebieden in de stad waar de diensten werkzaam zijn, zijn de veiligheidsproblemen daarnaast gering in aard en omvang. Respondenten vertelden dat zij de problemen die zich nu voordoen in Hoek van Holland herkennen uit hun ervaringen in andere wijken. De oplossingen elders ontwikkeld zijn, worden nu in Hoek van Holland opnieuw aangedragen. De inzet van sommige diensten is mede daardoor door de deelgemeente en de bewoners als buitensporig ervaren.

Het deelgemeentebestuur onderhoudt goede en directe contacten met de burgers. De vraag van burgers is volgens betrokkenen vaak leidend voor de inzet die het bestuur van de deelgemeenteambtenaren vraagt. Volgens de laatstgenoemden is die invloed ook terug te vinden in de prestatiecontracten die met gemeentelijke diensten worden gesloten. Die contracten zijn het voornaamste sturingsinstrument voor de deelgemeente. Daarmee wordt geprobeerd om de diensten zodanig te sturen, dat zij voldoen aan de specifieke vraag van de deelgemeente. De rollen zijn daardoor omgedraaid. In het verleden bepaalden de grote gemeentelijke diensten aanbodgericht hun inzet in Hoek van Holland bepaalden en gingen daarmee voorbij aan de wensen van de deelgemeente en de vraag van bewoners. Nu vertelt de kleine deelgemeente als opdrachtgever de diensten wat zij moeten doen. Zoals hierboven gemeld, laten de diensten zich toch nog in eerste instantie sturen door hun algemene werkwijze en elders opgedane ervaring. Dat de deelgemeente de afgelopen bestuursperiode nadrukkelijk de opdrachtgeversrol ten opzichte van diensten op zich heeft genomen, heeft dan ook tot enkele conflicten geleid. De accountmanager van een van de diensten vertelde verrast te zijn door de mate waarin het deelgemeentebestuur zich laat leiden door de burgers.

Regie

Voor de regie over de vorming en (een gedeelte van) de uitvoering van het wijkveiligheidsactieprogramma 2004 huurde de deelgemeente een interim-manager in. De ambtelijke organisatie beschikte over onvoldoende capaciteit om een nieuwe aanpak op te zetten en de regie over de bijbehorende processen te voeren. Na het vertrek van de tijdelijke manager zijn die taken weer overgenomen door de ambtenaren binnen de organisatie.

Bij het uitdragen van de visie voor Hoek van Holland neemt het bestuur – met name de voorzitter – afstand van de uitgangspunten van het veiligheidsbeleid in de stad. Volgens de voorzitter zou het stedelijk beleid onveiligheid enerzijds in stand houden, en anderzijds bevorderen. De onveiligste gebieden krijgen

het grootste deel van het budget, waarmee onveiligheid wordt beloond. De veiligste gebieden krijgen het kleinste deel. Daardoor is het niet mogelijk om te investeren in zaken die achteruit dreigen te gaan. De voorzitter ziet zich in zijn redenering gesterkt door de achterblijvende veiligheidsscores in de meest problematische stadswijken, zoals de Tarwewijk en het Oude Westen. Bovendien zouden sommige Rotterdamse deelgemeenten zo sterk van elkaar verschillen, dat zij niet alle op dezelfde wijze beoordeeld kunnen worden (zoals dat met de Veiligheidsindex gebeurt) en meer ruimte voor maatwerk zou moeten bestaan. Dat zou in het bijzonder gelden voor Hoek van Holland.

Een deelgemeenteambtenaar gaf in een interview aan dat het wijkveiligheidsactieprogramma vooral fungeert als een richtinggevend document, dat ervoor zorgt dat de partners met elkaar in contact blijven en hun prioriteiten op elkaar afstemmen. In de praktijk is de afgelopen jaren gebleken dat de waan van de dag regeert. Daardoor zou er onvoldoende tijd en ambtelijke capaciteit zijn om alle maatregelen in het programma uit te voeren en de voortgang ten aanzien van de doelen te monitoren. Ook wordt er niet of nauwelijks bijgestuurd in die aanpak, tenzij het bestuur klachten of signalen van bewoners ontvangt. Dat is de oorzaak geweest van een van de eerdergenoemde conflicten. Niet het behalen van targets en bereiken van doelen waren inzet van dat conflict, maar wijze waarop het werk werd uitgevoerd. Het conflict escaleerde mede omdat het bestuur van de kleine deelgemeente van een veel grotere gemeentelijke dienst een andere werkwijze eiste. Ook het feit dat de dienst intussen wel voldeed aan de prestatieafspraken voedde het conflict. Het conflict mondde uit in beëindiging van het contract.

6.2.2 Versterkt: Spangen

Figuur 8: Grenzen van de wijk (Google Maps & gemeente Rotterdam, (n.d.))



Spangen ligt in de deelgemeente Delfshaven in Rotterdam West. De toegang tot de wijk wordt vanuit het centrum verschaft door de Mathenesserbrug over de Delfshavense Schie. De brug gaat over in de Mathenesserweg, die de zuidelijke grens van de wijk vormt. De Schie (of de Spangese Kade) vormt de grens aan de oostzijde van de wijk, aan de westzijde is dat de Spaansebocht.

De wijk Spangen ontleent zijn naam aan het kasteel van de familie Van der Spangen, dat vanaf omstreeks 1310 in de gelijknamige polder stond (website Gemeentearchief Rotterdam). Niet ver daarvan ontstond Delfshaven, dat als haven van de stad Delft fungeerde nadat in 1389 een vaart werd aangelegd van Delft naar de Maas. Rond de sluis, de haven en de scheepswerf ontwikkelde zich een havenstadje, dat in 1825 een zelfstandige gemeente werd. In 1886 werd Delfshaven door Rotterdam geannexeerd, zodat de stad Rotterdam kon uitbreiden naar de lege polders die bij Delfshaven hoorden (website deelgemeente Delfshaven, 2001). Zo ook in de Spangense (of Spaanse) Polder.

Aan het eind van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw verzezen in Rotterdam en andere grote steden arbeiderswijken met goedkope en kleine woningen, waar de woonomstandigheden vaak slecht waren. Stadsarchitect J.J.P. Oud wilde daarin verandering brengen door meer groenvoorzieningen in zijn ontwerpen op te nemen. Zijn ontwerp voor Spangen, met huizenblokken met gemeenschappelijke binnentuinen en een centraal plein, was vernieuwend en verwierf internationale faam. De wijk werd in 1920 opgeleverd (website gemeente Rotterdam, (n.d.)).

Tot in de jaren '60 was Spangen volgens verschillende respondenten een nette en prettige wijk om te wonen. In de navolgende periode werden de woningen kennelijk slecht onderhouden. Het resultaat was dat de wijk in jaren '80 was verpauperd. Huisjesmelkers kochten de slecht onderhouden panden, die vervolgens werd betrokken door het sociaal-economisch zwakste deel van de bevolking, waaronder veel arme immigranten en illegalen. In de jaren '90 was in Spangen een concentratie drugsgerelateerde overlast ontstaan. Vanuit verpauperde panden en op straat werd gedeald en gebruikt. De nabijheid van tippelzone op de Keileweg trok daarnaast overlastgevend personen aan. Van ver buiten de stad kwamen drugsrunners hun voorraad in Spangen halen. De bewonersprotesten uit de tweede helft van jaren '90, waarbij ingrijpen van de gemeente en de politie werd geëist, hebben een belangrijke impuls gegeven aan de Rotterdamse veiligheidsaanpak (zoals in eerder hoofdstuk 2 is beschreven).

Spangen heeft de afgelopen jaren een spectaculaire stijging op de Veiligheidsindex meegemaakt. Hoewel het buiten de onderzoeksperiode valt, is het opmerkelijk dat de wijk in 2001 nog een 2,5 scoorde en in 2004 een 4,5 (gemeente Rotterdam, 2005b). Binnen de onderzoeksperiode steeg de score van een 4,6 in 2005 naar een 6,4 in 2008. In de twee tussengelegen jaren scoorde de wijk zelfs opeenvolgend een 7,0 (gemeente Rotterdam, 2009).

De wijk Spangen telt iets meer inwoners dan de gehele deelgemeente Hoek van Holland. Er wonen erg veel jongeren in de wijk en erg weinig 65+'ers. Het overgrote deel van de bewoners is (niet westers) allochtoon: 78%. Het aantal uitkeringsontvangers is sinds 2005 nagenoeg gehalveerd.

In Spangen is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in woningbouw en renovatie en sloop van oude woningen. Daardoor is een verschuiving opgetreden in het woningbezit. Ten opzichte van 2005 zijn er in de wijk 10% meer koopwoningen en 10% minder huurwoningen en is de leegstand teruggebracht. Nog altijd is 79% van de woningen een huurwoning. Tweederde deel daarvan is corporatie- of gemeentebezit.

Heel Delfshaven – en Spangen dus ook – is in 2007 door toenmalig minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie aangewezen als zogenaamde krachtwijk (Vogelaar, 2007). Deze worden ook wel aangeduid als WWI-wijk en zijn in de volksmond Vogelaarwijken gaan heten. Voor de veertig krachtwijken in Nederland stelden het ministerie en de overkoepelende organisatie van woningcorporaties Aedes aanvullende subsidies ter beschikking voor maatregelen en projecten op het gebied van wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Voor Spangen is een budget van ruim € 20 miljoen aangevraagd (gemeente Rotterdam, 2007a: 32).

Netwerk

Onder voorzitterschap van de deelgemeente wordt in Spangen regelmatig het wijkoverleg Beheer gehouden, waarbij de stadsmarinier en vertegenwoordigers van de wijkpolitie, woningcorporaties, Stadstoezicht, Roteb en vervoersbedrijf RET aanwezig zijn. Dat is een operationeel overleg, waarbij ook over details wordt gesproken. Ook de accounthouder Veiligheid is daarbij aanwezig. Die laatste brengt vooral informatie en veiligheidscijfers in, waarover dan met de andere partners wordt gesproken. Op basis van de ervaringen van de aanwezigen worden cijfers geïnterpreteerd, prioriteiten gesteld en mogelijke oplossingen besproken. De accounthouder Veiligheid vervult daarbij de rol van adviseur. Daarnaast bestond de afgelopen jaren het tweewekelijkse handhavingsoverleg, onder voorzitterschap van de deelgemeentelijke veiligheidscoördinator. Hierin werd over de hoofdlijnen van de wijkveiligheidsaanpak gesproken. De betrokken partijen waren dezelfde als in het bovengenoemde wijkoverleg, al waren namens sommige organisaties andere vertegenwoordigers aanwezig. In dit overleg werden de handhavingstrategie en de inzet van menskracht en middelen bepaald. Het handhavingsoverleg was gesplitst in twee thema's: een persoonsgericht en een handavingsgericht overleg. Beide thema's kwamen dus eenmaal per vier weken aan de orde. In het overleg werden ook de afspraken nagelopen, voortgang en resultaten besproken en kon worden besloten om tussentijdse wijzigingen aan te brengen in het wijkveiligheidsactieprogramma.

Op het moment van schrijven is de deelgemeente in het kader van de integrale wijkactieprogramma's zoekend naar een nieuwe organisatorische indeling voor wijkoverleggen. Het handhavingsoverleg zal waarschijnlijk worden vervangen door een regieteam Veiligheid. Voor de andere beleidsterreinen zal naar verwachting ook een regieteam worden samengesteld.

In het kader van de aanpak van Krachtwijken zijn de woningcorporaties in de wijk de belangrijkste actoren. De eerder ingezette herstructurering van de wijk wordt met het budget van het ministerie voortgezet. Differentiatie in het woningaanbod is een van de belangrijkste punten. De woningcorporaties in de wijk en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting zijn daarin de belangrijkste actoren. Op het gebied van veiligheid zijn maatregelen geformuleerd voor het terugdringen van jeugdoverlast en het opwaarderen van de buitenruimte (deelgemeente Delfshaven, 2007a: 9). De doelstellingen op het gebied van veiligheid zijn ontleend aan het wijkveiligheidsactieprogramma.

In samenspraak met de accounthouder Veiligheid zijn de deelgemeente Delfshaven, de wijkpolitie Spangen, Stadstoezicht en Roteb als sleutelactoren geïdentificeerd. Met vertegenwoordigers van deze organisaties zijn vervolgens gesprekken gevoerd.

Een geïnterviewde deelgemeenteambtenaar noemt de relatie met de accounthouder overigens collegiaal. Hij voldoet ook aan de verwachtingen, namelijk dat hij kennis en expertise inbrengt en ondersteuning biedt waar dat nodig of wenselijk is.

Er bestaat een sterke relatie tussen de deelgemeente en de wijkpolitie. Wekelijks ontvangt een select groepje ambtenaren de sfeerrapportages van de politie. Die documenten en cijfers zijn niet openbaar en worden niet met de overige partners besproken. De trends en ontwikkelingen die uit de rapportages blijken, worden in de verschillende overleggen wel gebruikt.

Daarnaast werkt het wijkteam op operationeel vlak steeds nauwer samen met Stadstoezicht. Het wijkteam van de politie maakt in enkele gevallen gebruik van de extra menskracht die het vanuit Stadstoezicht aangeboden krijgt. Agenten en toezichthouders voeren gezamenlijk acties, zoals de zogenaamde blauwe verrassing (zie bijvoorbeeld gemeente Rotterdam, 2005a: 69). De toezichthouders wonen in zulke gevallen ook de briefings en debriefings van de politie bij.

Stadstoezicht houdt zich verder vooral bezig met het bestrijden van parkeeroverlast en het verkeerd aanbieden van (huis)vuil. Na een moeizaam begin zijn de uitvoerende diensten Stadstoezicht, Roteb en Gemeentewerken veel nauwer gaan samenwerken. Zowel op het niveau van accountmanagers, als onder uitvoerende ambtenaren werken de diensten goed samen. Roteb en Stadstoezicht werken in de uitvoering zelfs met samengestelde teams. In Delfshaven rijden wekelijks koppels van medewerkers van beide diensten in een veegwagen, waarmee verkeerd aangeboden vuilnis wordt opgehaald en gestort (Roteb) en de overtreeders worden opgespoord (Stadstoezicht).

Sturing

Het uitgangspunt van de wijkveiligheidsactieprogramma's van Spangen is een analyse van cijfers. In het programma van 2007 wordt allereerst een beschrijving gegeven van de wijk op basis van statistische demografische gegevens. De percentages worden afgezet tegen die van het voorgaande jaar om eventuele ontwikkelingen te schetsen. Vervolgens wordt de ambitie voor de wijk geformuleerd in termen van de beoogde score op de Veiligheidsindex. Tevens worden er specifieke speerpunten voor de wijk benoemd, die worden gekoppeld aan de speerpunten van het vijfjarenactieprogramma Veilig. Dan volgt een uitgebreide kwantitatieve analyse van veiligheidscijfers, die afkomstig zijn van de directie Veiligheid. De deelgemeentevoorzitter merkte in dat kader op dat de cijfers onvoldoende gedeeld worden met de deelgemeente. Uit het gesprek met de gebiedsmanager bleek echter dat vrijwel alle cijfers (op aanvraag) voor de ambtelijke organisatie beschikbaar zijn.

De ontwikkeling van de score op de Veiligheidsindex wordt grafisch weergegeven en vergeleken met de andere Delfshavense wijken en de deelgemeente als geheel. De analyse wordt vervolgd door tabellen, waarin voor acht elementen uit de Veiligheidsindex (zoals geweld en drugsoverlast) inzichtelijk wordt gemaakt hoe de laatste score zich verhoudt tot die van het voorgaande jaar en hoe de score van de wijk zich verhoudt tot het stedelijk gemiddelde. Een gunstige afwijking ten opzichte van het voorgaande jaar of van het stedelijk gemiddelde wordt gemarkeerd met een groene kleur. Een ongunstige afwijking wordt met rood gemarkeerd en met een gele kleur wordt aangegeven dat de score niet afwijkt van de score waarmee hij vergeleken wordt. In de onderstaand figuur vindt u daarvan een voorbeeld voor het element drugsoverlast.

Figuur 9: Vergelijking drugsoverlast in Spangen (Deelgemeente Delfshaven, 2007b: 5)

Spangen	Ontwikkeling 2005 t.o.v. 2004	Spangen t.o.v. stedelijke score	Opvallend in Spangen
Drugsoverlast (onveilig)	↔	↓	
Meldingen	↑	↑	Meldingen drugsoverlast toegenomen
Buurtproblemen	↓	↑	Buurtprobleem sterk afgenomen

In een volgende tabel in het wijkveiligheidsactieprogramma wordt weergegeven met welke aantallen en percentages de elementscores van de wijk afwijken van de gemiddelde stedelijke score. Zo werden in 2005 per 1000 bewoners 13 overlastmeldingen gedaan tegenover een stedelijk gemiddelde van 3. Op basis van de analyse zijn drie prioriteiten benoemd, die zijn uitgewerkt in tien maatregelen en bijbehorende prestatieafspraken. Bij iedere maatregel worden trekkers benoemd en bij iedere prestatieafpraak worden de verantwoordelijke partners benoemd.

Bij de partners van de deelgemeente en bij de deelgemeente zelf is behoefte ontstaan aan een meer beleidsmatig veiligheidsprogramma met langere looptijd (deelgemeente Delfshaven, 2008b). Daarom is een deelgemeentebreed basisprogramma voor veiligheid opgesteld voor de periode 2008 tot 2010, waarin een visie voor de gehele deelgemeente wordt gegeven en ambities voor de toekomst worden gesteld. Het vijfjarenactieprogramma Veilig heeft daarvoor als kader gediend. Vanuit het basisprogramma wordt voor iedere wijk een specifiek uitvoeringsprogramma opgesteld, dat toegespitst is op de situatie en ontwikkelingen in de betreffende wijk. Dat wordt jaarlijks herijkt aan de hand van de meest recente cijfers en analyses en wordt met ingang van het jaar 2009 in het integraal wijkactieprogramma opgenomen. Het wijkveiligheidsactieprogramma voor 2009 is ook op de hierboven beschreven wijze tot stand gekomen (deelgemeente Delfshaven, 2008b).

Sturing van uitvoerende diensten vindt voornamelijk plaats met behulp van prestatiecontracten. Voor Roteb bijvoorbeeld is het schoon-en-heelniveau van 4 in Spangen de enige doelstelling. Om dat te bereiken koopt de deelgemeente inzet in bij de dienst. Dat ligt vast in het contract tussen de dienst en de deelgemeente.

Dat geldt ook voor Stadstoezicht. De dienst wordt niet afgerekend op de productnormering, maar sluit wel jaarlijks een contract met de deelgemeente waarin het aantal in te huren manuren is vastgelegd en welke resultaten daarmee worden beoogd. Per wijk wordt een zeer specifieke bijlage toegevoegd. In sommige gevallen worden afspraken uit de contracten worden overgenomen in de wijkveiligheidsactieprogramma's. De contracten en de rapportages over voortgang worden opgesteld met de (hoofdstuk-) indeling die in het wijkveiligheidsactieprogramma gehanteerd wordt.

Betrokkenen van beide diensten merkten op zij vanaf 2006 in de relatie met de deelgemeente een meer adviserende rol zijn gaan vervullen. Voorheen gingen vertegenwoordigers van de diensten alleen met de deelgemeente in discussie als er gevraagd werd om inzet die niet haalbaar was. Tegenwoordig wordt er ook gediscussieerd over de vooronderstellingen achter de gevraagde inzet en de relatie die verondersteld wordt tussen de gevraagde inzet en de te bereiken doelen.

Regie

Zoals hierboven al is beschreven, organiseert de deelgemeente regelmatig overlegmomenten. De verantwoordelijk deelgemeenteambtenaar treedt daarin op als voorzitter. Ter voorbereiding wordt de accounthouder Veiligheid door de deelgemeenteambtenaar gevraagd om recente cijfers en analyses, die in de vergadering als input dienen. Daarop kunnen de aanwezigen dan reageren en aanvullingen doen. Uiteindelijk wordt op deze wijze een gemeenschappelijke visie bereikt, van waaruit specifieke maatregelen worden geformuleerd en taken worden verdeeld.

Tijdens de overlegmomenten ontstaan discussies, die vooral gebaseerd zijn op de ervaringen van de betrokkenen in de praktijk. In overleg wordt ook gezocht naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen, die door de deelgemeente verder worden uitgewerkt.

Op het gebied van monitoring heeft de deelgemeente naar eigen zeggen een grote slag gemaakt. Zij is nu beter in staat de rol van opdrachtgever te vervullen, omdat de wijkveiligheidsactieprogramma's en nu de integrale wijkactieprogramma's recentelijk ingebed zijn in de planning-en-controlcyclus. Op bestuurlijk niveau wordt de voortgang gemonitord in het bredere kader van de programmabegroting en bijbehorende kwartaalrapportages. Bij de subprogramma's die betrekking hebben op prioriteiten in wijkveiligheidsactieprogramma's (zoals Overlastbestrijding) wordt in de programmabegroting verwezen naar de wijkveiligheidsactieprogramma's (deelgemeente Delfshaven, 2008c: 19-20). Daarover moeten ambtenaren weer rapporteren aan het bestuur.

Ook accountmanagers van gemeentelijke diensten brengen kwartaalrapportages uit aan de deelgemeente over de gepleegde inzet en behaalde resultaten. Voor de invoering van het gebiedsgericht werken, werd de rapportage verstuurd aan de beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor de account van de betreffende dienst. Deze informeerde met het document de portefeuillehouder van het dagelijks bestuur. Tijdens de geleidelijke reorganisatie van een sectorale naar een gebiedsgerichte deelgemeente zijn daarbij in Delfshaven veranderingen opgetreden.

De wijkregisseurs wensten ook inzage in de rapportages en krijgen ze tegenwoordig ook toegestuurd, evenals de nieuwe gebiedsmanagers. Daardoor wordt de rapportage in toenemende mate ook ambtelijk besproken en kan ook in toenemende mate ambtelijk gestuurd, voordat het op bestuurlijk niveau wordt besproken.

Hoewel het deelgemeentebestuur tevreden is over de veranderingen in het proces en de inpassing van de programma's in de planning-en-controlcyclus, signaleert het ook knelpunten. De afgelopen jaren is volgens de voorzitter gebleken met dat sturen op cijfers goede resultaten kunnen worden geboekt, maar het zou zijn maximum hebben bereikt. De afgelopen jaren is de directie Veiligheid steeds meer gaan meten en hebben cijfers een steeds grotere rol gekregen in het beleid. Er bestaat een veelheid aan indicatoren. Als uit die indicatoren blijkt dat een element in een wijk achteruitgaat, krijgt de deelgemeente de opdracht van de directie Veiligheid om beter te sturen. Tegen die reactie heeft de voorzitter bezwaar, omdat er automatisch wordt aangenomen dat de deelgemeente heeft gefaald in haar regierol. Wanneer de deelgemeenteambtenaren zich meer concentreren op cijfers hebben zij minder tijd om in de wijk aan het werk te zijn en met partners samen te werken. De groei in het aantal indicatoren en cijfers creëert volgens hem een bureaucratie die te veel capaciteit kost.

Bovendien zijn de stedelijke methodieken uit 2006 niet altijd effectief meer. Als voorbeeld werd de groepsaanpak genoemd waarmee de deelgemeente moet werken. Deelgemeenteambtenaren die ermee werken signaleren dat er een nieuwe aanpak nodig is om vooruitgang te blijven boeken. De deelgemeentevoorzitter heeft dat aangekaart bij de directie Veiligheid en bij de Stuurgroep Veilig, maar kreeg te horen dat alle deelgemeenten moeten blijven werken volgens de stedelijke methodiek.

Betrokken van de deelgemeente gaven in de gesprekken te kennen dat de score op de laatste Veiligheidsindex tegenviel. Op basis van de objectieve cijfers zou de score ten minste gelijk gebleven moeten zijn ten opzichte van het voorgaande jaar. Dat de score is gedaald, wordt geweten aan het subjectieve deel van de index. Betrokkenen concluderen aan de hand daarvan dat er te weinig aan communicatie is gedaan. Dat vindt tevens uitwerking in de ontwerpbegroting voor 2010: "Dit betekent dat wij (...) onze successen in dit dossier blijkbaar onvoldoende naar bewoners hebben gecommuniceerd" (deelgemeente Delfshaven, 2009: 3). Daarom zullen de veiligheidspartners tweemaal per jaar gezamenlijk de wijken in gaan om met bewoners te praten over de successen en de faalfactoren van de veiligheidsaanpak.

Stadsmarinier

De relatie tussen stadsmarinier en deelgemeente wordt beschreven als lastig. De deelgemeentevoorzitter beklagde zich over de beeldvorming die een stadsmarinier met zich meebrengt. De geboekte successen in de veiligheidsaanpak worden snel op de conto van de stadsmarinier geschreven. Wanneer successen uitblijven of een verslechtering van de veiligheidssituatie wordt gesignaleerd, wordt dat geweten aan de onkunde van de deelgemeente.

De deelgemeentevoorzitter vindt ook dat de stadsmarinier onvoldoende rekening houdt met politieke en bestuurlijke verhoudingen en zijn mening en voorstellen doordrukt. In het verleden is het regelmatig zo geweest dat de stadsmarinier de voorzitter omzeilde en met zijn doorzettingmacht en rugdekking van de stuurgroep Veilig zijn eigen plan trok. Daardoor voelt het bestuur zich aangetast in zijn autonomie en mandaat. Het zou liever in goed overleg tot besluiten komen. Een deelgemeenteambtenaar bevestigde dat het tot lastige situaties heeft geleid, maar dat het wel uitdrukkelijk tot de taken van stadsmarinier behoort om traditionele structuren te doorbreken. De sterke verbetering van de wijk schrijft zij dan ook voor een groot deel toe aan de inzet van de stadsmarinier en het bijbehorende extra budget. Daarbij merkte zij op het de efficiëntie niet ten goede is gekomen dat er door de jaren meerdere stadsmariniers in Spangen zijn ingezet. Elke marinier moest opnieuw het wiel uitvinden en deed dat op zijn eigen manier. Meer in het algemeen werd de kanttekening geplaatst dat de inzet van stadsmariniers helaas alleen op korte termijn resultaat boekt, bijvoorbeeld door tijdelijk het inhuren van extra veegploegen. De effecten zijn niet structureel. Ook een stadsmarinier bereikt volgens de deelgemeentevoorzitter uiteindelijk het punt dat hij weinig extra resultaat kan boeken. Hij stuit dan op dezelfde grote en moeilijk oplosbare problemen als de deelgemeentebestuurders en -ambtenaren.

6.2.3 Verzwakt: Oud Crooswijk

Figuur 10: Grenzen van de wijk (Google Maps & gemeente Rotterdam, (n.d.))



Algemeen

Oud Crooswijk is een wijk in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk, ten noorden van de Maas. De wijk bevindt zich ten oosten van het stadscentrum en wordt in het westen begrensd door de Rotte in het westen, in het zuiden door de Boezemsingel en Crooswijkse singel, in het noorden door de Crooswijksestraat en de Crooswijkseweg en in het oosten door de Boezem.

Het gebied waar nu de wijken Oud en Nieuw Crooswijk liggen, wordt al eeuwen met de naam Crooswijk aangeduid. Vanaf 1337 wordt melding gemaakt van het Huis Crooswijk. Naar wordt aangenomen stond dit huis op de plaats van het zogenaamde Duifhuis, dat door de Romeinen als tolpoort zou zijn gesticht. De stad Rotterdam kocht de buitenplaats met bijbehorende grond in 1828. Op het terrein, toen nog een leeg poldergebied, werd de Algemene Begraafplaats Crooswijk aangelegd (in het huidige Nieuw Crooswijk), omdat kort daarvoor het begraven van overledenen in de stad was verboden (website Gemeentearchief Rotterdam). Vanaf het einde van de negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog kende Oud Crooswijk grote bedrijvigheid. Het bekendst zijn de brouwerij en kantoor van Heineken en het gemeentelijk abattoir, die aan duizenden mensen werk verschaften. Aan de overkant van de Crooswijkse singel bevonden zich ook de snoepfabriek van Jamin en de veemarkt. Die bedrijvigheid trok veel arbeiders uit heel Nederland. Om hen te huisvesten werden in Oud Crooswijk korte tijd veel goedkope huizen gebouwd (Tanis, 2006: 33-38). Nog altijd is 85% van de woningen in corporatiebezit. Slechts 7% van de woningen in de wijk is te koop.

Het aantal uitkeringsontvangers is hoog, namelijk bijna 10% van de bewoners. Van alle huishoudens in de wijk leeft 26% onder de armoedegrens (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006: 8).

De leeftijdsopbouw van de bevolking in Oud Crooswijk wijkt nauwelijks af van die van Rotterdam als geheel, zij het dat er iets meer jongeren wonen. In samenstelling naar afkomst verschilt de bevolking van de wijk wel sterk van het stedelijk gemiddelde: 51% van de wijkbewoners is niet-westerse allochtoon (ten opzichte van 36% stedelijk).

Netwerk

Met de accounthouder van de directie Veiligheid is een gesprek gevoerd over welke organisaties en personen in de wijk kunnen worden aangemerkt als sleutelactoren in het wijkveiligheidsactieprogramma. Dat bleek echter problematisch, aangezien de accounthouder recentelijk in dienst en weinig ervaring heeft met wijkveiligheidsactieprogramma's.

Oud Crooswijk is in 2007 door toenmalig minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie aangewezen als zogenaamde krachtwijk (Vogelaar, 2007). In de verdeling die minister hanteerde, behoort Oud Crooswijk tot de wijk Rotterdam Noord. Voor de wijken Rubroek, Oud en Nieuw Crooswijk werd onder de titel *Rotterdamers vooruit!* een aanvraag gedaan van een kleine € 30 miljoen (gemeente Rotterdam, 2007a: 32). In het tweede deel van die aanvraag worden de hoofdthema's nader uitgewerkt op basis van de reeds vastgestelde wijkvisie Oud Crooswijk-Rubroek (gemeente Rotterdam, 2007b: 40-44). Het aangevraagde budget moet worden gebruikt om de maatregelen in het wijkactieplan 2008-2009 uit te voeren (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2009). Het wijkactieplan is opgesteld in samenwerking met woningcorporaties. In de aanvraag wordt gesteld dat bij het formuleren van het wijkactieplan zo veel mogelijk geprobeerd wordt om aan te sluiten bij de bestaande wijkveiligheidsactieprogramma's (gemeente Rotterdam, 2007a: 21). Het doel van het plan op het gebied van veiligheid is het vasthouden en versterken van de huidige score op de Veiligheidsindex.

Het bleek tijdens het onderzoek niet eenvoudig om respondenten bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk te vinden, die zelf ervaring hebben met wijkveiligheidsactieprogramma's. De deelgemeente is al enige tijd bezig met het voorbereiden van integrale wijkactieprogramma's en heeft mede daarvoor nieuwe ambtenaren aangesteld. Ambtenaren die er wel ervaring mee hebben, zijn of elders werkzaam, of zij verwezen naar hun opvolgers. Vanwege werkdruk en tijdgebrek weigerde een enkeling ook medewerking te verlenen aan het onderzoek, een ander gaf als reden onderzoeksmoe te zijn. Uiteindelijk zijn de deelgemeentevoorzitter, een deelgemeentelijke procesmanager, woningcorporatie PWS, de politie en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) als sleutelactoren geïdentificeerd.

De deelgemeentevoorzitter en portefeuillehouder Veiligheid is bezig aan zijn derde ambtstermijn, dus kon hij een historisch meerjarenperspectief bieden. Hij heeft de ontwikkeling van het wijkveiligheidsbeleid immers als voorzitter meegemaakt. Aan het begin van zijn eerste periode bestond er een periodiek overleg tussen het hoofd wijkpolitie in Crooswijk, de deelgemeentevoorzitter en een deelgemeenteambtenaar. Daar werd vrijwel uitsluitend over politiecijfers gesproken. De voorzitter erkent dat zij toen onvoldoende weet hadden van wat er bij de bevolking leefde. Nog voor de conferentie in Kaatsheuvel in 2001 is in Kralingen-Crooswijk begonnen met een soort gebiedsgericht werken. Er werden voorbereidingen getroffen om integrale wijkplannen op te stellen, waaraan uitvoeringsprogramma's moesten worden verbonden. De Kaatsheuvel-conferentie frustreerde dat proces omdat veiligheid heel nadrukkelijk de hoogste prioriteit kreeg. De Fortuynrevolte bevestigde dat politiek en bestuur de laatste jaren het contact met de bevolking waren kwijtgeraakt. Er werd dan ook voortvarend gewerkt aan de wijkveiligheidsactieprogramma's. Het overleg met de politie werd verbreed en er kwamen meer partners aan tafel. De organisatie werd gedeeltelijk gebiedsgericht georganiseerd, waarvoor wijkregisseurs en gebiedsmanagers werden aangesteld. Iedere bestuurder is, naast zijn themaportefeuille, ook verantwoordelijk voor een bepaald gebied in de deelgemeente.

Woningcorporatie PWS is de enige corporatie in Oud Crooswijk en bezit dus het overgrote deel van de woningen in de wijk. Het is de belangrijkste partner van de deelgemeente in de krachtwijkenaanpak. Met het woonprogramma van de corporatie wordt de komende jaren het aanbod van koopwoningen in het midden- en duurdere segment uitgebreid (gemeente Rotterdam, 2007b: 40). Andere doelen van de corporatie zijn onderhoud van woningen binnenplaatsen, waarmee de corporatie zich uitsluitend op het fysieke beleidsterrein richt.

De procesmanager is verantwoordelijk voor het opstellen van wijkvisies en integrale wijkactieprogramma's en het samenbrengen van actoren. De respondent is nog niet zo lang werkzaam bij de deelgemeente en heeft zelf geen ervaring met de uitvoering van wijkveiligheidsactieprogramma's. Over het vormingsproces heeft de ambtenaar wel kennis, aangezien de processen voor wijkveiligheidsactieprogramma's zijn heroverwogen voor de integrale wijkactieprogramma's.

De GGD is in de afgelopen jaren zijdelings betrokken geweest bij het wijkveiligheidsactieprogramma. Voornaamste taak van de dienst was onderzoek doen naar alcoholverslaving en behandeling daarvan. In de wijk het Oude Noorden, die aan Oud Crooswijk grenst, is de GGD zeer nauw betrokken geweest bij een project uit het wijkveiligheidsactieprogramma. In dat project werkten de deelgemeente Noord, welzijnsorganisaties en de politie zeer nauw samen in de aanpak van jongerenoverlast. Het project geldt als een groot succes. Vanwege de vergelijkbare problematiek in Oud Crooswijk heeft de GGD zich ingespannen om het project ook in die wijk op te zetten.

De voorstellen daarvoor strandden echter op bestuurlijk niveau bij de deelgemeente. Daardoor is de relatie enigszins bekoeld. Buiten het wijkveiligheidsactieprogramma is de dienst verantwoordelijk voor de opvang van drugsverslaafden.

De deelgemeente hecht veel belang aan betrokkenheid van bewoners bij het wijkveiligheidsbeleid. Om bewonersbetrokkenheid te realiseren, zijn bewonersenquête's gehouden. Mede op basis daarvan is een concept-wijkvisie opgesteld, die vervolgens in bijeenkomsten aan bewoners is voorgelegd. Volgens de deelgemeente is de wijkvisie op basis van de respons van bewoners op punten bijgesteld en vervolgens aan het dagelijks bestuur voorgelegd voor besluitvorming. Verder is het streven van de deelgemeente vooral om bewoners te betrekken in de uitvoering van projecten. Een voorbeeld daarvan is het Preventieteam Crooswijk, een groep bewoners die op vrijwillige basis surveilleert in de wijk. Het team wordt ondersteund door de deelgemeente, de woningcorporatie en de politie.

In Oud Crooswijk lijkt samenwerking vooral te worden georganiseerd rond thema's en specifieke projecten. Zo wordt door deelgemeente, politie en jongerenwerk sterk ingezet op de aanpak van overlastgevende groepen jongeren (voornamelijk rond de Crooswijkseweg). Daarnaast bestaat een toezichtmodel in dat gebied, waarin de deelgemeente, politie en Stadstoezicht betrokken zijn. Ook bestaat er een interventieteam, bestaande uit deelgemeenteambtenaren, politieagenten van het wijkteam, een medewerker van energiebedrijf Eneco en medewerkers van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting.

Sturing

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert een afwijkende werkwijze ten aanzien van wijkveiligheidsactieprogramma's. Hierboven is al gezegd dat de deelgemeente voortvarend te werk is gegaan bij de vorming van het eerste wijkveiligheidsactieprogramma. Hoewel Oud Crooswijk niet behoorde tot de pilotwijken waar de eerste programma's zijn opgesteld, werd het eerste wijkveiligheidsactieprogramma volgens het nieuwe format in 2003 vastgesteld door het bestuur (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2003). Vervolgens zijn programma's voor andere wijken opgesteld. Het eerste programma voor Oud Crooswijk is een jaar later geactualiseerd.

Na 2004 is de deelgemeente een andere weg ingeslagen met betrekking tot de vorming van de programma's. De bestuurlijke wens bestond om vanuit een lange termijnvisie te werken aan de verbetering van de wijken, met name Rubroek en Oud en Nieuw Crooswijk. Daarvoor is in 2005 de eerste wijkvisie opgesteld voor Oud Crooswijk en Rubroek met een looptijd van 2006 tot 2015 (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006). Deze is in nauwe samenwerking met woningcorporatie PWS tot stand gekomen. De eerder opgestelde woonvisie van de corporatie heeft als basis gediend voor de wijkvisie. De partijen maakten een inventarisatie van de actuele toestand van de wijken en werden daarbij ondersteund door het gemeentelijke Centrum voor Onderzoek en Statistiek, dat in opdracht onderzoek deed naar de tevredenheid van huurders met de woningen en de buurt waar zij wonen. Er zijn verschillende interactieve bijeenkomsten gehouden met medewerkers van de deelgemeente, PWS en verschillende welzijnsorganisaties in de wijk.

Op basis van de bijeenkomsten is de inventarisatie aangescherpt en werd de wijkvisie geschreven. Het proces werd begeleid door een extern adviesbureau (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006: 5). Van de negen hoofdstukken is er een (het voorlaatste) gewijd aan veiligheid. De overige zijn voornamelijk toegespitst op woonmilieu, leefomgeving, ruimtelijke ordening en sociale samenhang. In het hoofdstuk veiligheid worden algemene lange termijn doelstellingen geformuleerd in termen van categorieën op de Veiligheidsindex. In 2015 moet Oud Crooswijk een veilige wijk zijn (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2006: 44). Daarnaast is een aantal projecten benoemd, die verder moeten worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

De wijkvisie dient als kaderstellend strategisch beleidsstuk. Vanuit de wijkvisie worden de algemene doelen jaarlijks geoperationaliseerd in uitvoeringsprogramma's of wijkactieprogramma's, waarin jaarlijks de recente ontwikkelingen in de wijk worden verwerkt. Deze bevatten een paragraaf veiligheid (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008a: 15-19).

Vooruitlopend op de ambities van de gemeente ten aanzien van het gebiedsgericht werken had het deelgemeentebestuur in 2006 al besloten om voor iedere wijk integrale wijkvisies en daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma's te ontwikkelen.

In 2006 werd het eerste uitvoeringsprogramma voor Oud Crooswijk opgesteld en voor een periode van twee jaar vastgesteld. In 2007 is dat programma herijkt en omgevormd tot het eerste integraal wijkactieprogramma. De acties die in het kader van de krachtwijkenaanpak worden uitgevoerd, worden in het programma van Oud Crooswijk en Rubroek opgenomen (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008b: 5).

Met behulp van de methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's zijn afspraken gemaakt over de te leveren prestaties door de verschillende actoren op het gebied van schoon, heel en veilig. Dit levert strijd op met veel gemeentelijke diensten, omdat zij volgens respondenten van de deelgemeente sterk aanbodgericht werken. Aan de hand van de Veiligheidsindex en bijbehorende wijkanalyses en kwartaalrapportages van gemeentelijke diensten vindt jaarlijks herijking van de afspraken plaats (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008a: 23). Het integraal wijkactieprogramma Oud Crooswijk-Rubroek is begin 2009 vastgesteld. In een uitklapbare bijlage op A3-formaat zijn de doelen van de deelprogramma's uitgewerkt in targets. De doelstellingen zijn expliciet gerelateerd aan de doelstellingen van het college van B & W.

De Veiligheidsindex wordt door de voorzitter gewaardeerd als instrument, juist omdat het bewonersoordeel zwaar weegt. De kerntaak van de deelgemeente is burgers nabij besturen. De objectieve cijfers zijn voor het deelgemeentebestuur minder van belang.

In het vormingsproces van het integraal wijkactieprogramma wordt het overleg tussen actoren gevoed door cijfers van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek, politiecijfers, de Veiligheidsindex en de Sociale Index. Vooral aan de cijfers van de Sociale Index wordt door de deelgemeente veel waarde gehecht. Met de partners wordt besproken of zij zich in de cijfers kunnen vinden, of deze hun ervaring weerspiegelen en of ze overeenkomen met de cijfers van hun eigen organisatie. Aan de hand daarvan worden in eerste instantie algemene prioriteiten geformuleerd, die vervolgens in vier themagroepen worden uitgewerkt in concrete maatregelen.

Betrokkenen zijn vrij negatief over het beleidsvormingsproces. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk zoekt volgens hen onvoldoende de samenwerking met diensten. Er wordt diensten met prestatie-indicatoren verteld wat ze moeten doen, maar de mogelijkheid om actief inbreng leveren in of adviseren over programma's is er nauwelijks. Als dat al gebeurt, dan is er van die inbreng weinig terug te zien in het eindresultaat. Dat vermindert de bereidheid om naar bijeenkomsten te komen en input te leveren. In het kader van de integrale wijkactieprogramma's heeft de respondent nog nooit met alle partners aan tafel gezeten. Ook de thematisch ingerichte overleggen zijn spaarzaam. Meestal vinden contacten met de deelgemeente bilateraal plaats en vaak is dat eenrichtingsverkeer vanuit de deelgemeente.

Het deelgemeentebestuur heeft naast een verdeling van portefeuilles ook een verdeling van wijken om meer betrokken te zijn bij de integrale wijkactieprogramma's. Zoals eerder opgemerkt, is iedere bestuurder verantwoordelijk voor een aantal wijken binnen de deelgemeente. Ook de deelraad wordt betrokken in het proces. Nadat in samenwerking op ambtelijk niveau prioriteiten zijn gesteld, worden deze aan de deelraad voorgelegd. Deze kan de prioriteiten amenderen en nieuwe prioriteiten voorstellen.

Regie

Op ambtelijk niveau zijn het de wijkregisseurs die vooral een signalerende functie hebben. Zij rapporteren eventuele knelpunten in de uitvoering van de aanpak aan de gebiedsmanagers. De procesmanager is verantwoordelijk voor het verkrijgen van input van de verschillende actoren en gezamenlijke bijeenkomsten te organiseren. Ambtenaren informeren de bestuurders over de voortgang van de aanpak. Ieder kwartaal rapporteert het bestuur aan de deelraad in een voortgangsrapportage (zie bijvoorbeeld deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008c). Daarover vindt desgewenst debat plaats.

Momenteel worden inspanningen geleverd om de herijking van de integrale wijkactieprogramma's in te passen in de planning-en-controlcyclus. De afgelopen jaren is het voorgekomen dat vastgestelde maatregelen niet uitgevoerd kunnen worden omdat er geen budget voor is of wordt verleend.

Het bij elkaar brengen en houden van actoren is in het verleden een knelpunt geweest in de deelgemeentelijke regie. Het aanstellen van een procesmanager moet dat verbeteren. In 2008 is een nieuw proces vormgegeven, dat bestaat uit een grote bijeenkomst voor alle actoren in de raadszaal en in vier thema's opgesplitste vervolgbijeenkomsten. Deze zijn volgens de deelgemeente goed bezocht. Het bijwonen van bijeenkomsten kost naar de mening van de actoren veel tijd en moeite.

Met hun input wordt uiteindelijk weinig gedaan, is de opvatting van de geïnterviewde actoren, aangezien zij hun inbreng nauwelijks herkennen in het vastgestelde programma.

De bijeenkomsten zelf verliepen volgens betrokkenen niet soepel. Alle respondenten wijten dat aan de verschillende uitwerking van het gebiedsgericht werken in de betrokken organisaties. De accountmanagers verwijten elkaar onderling dat zij onvoldoende op de hoogte zouden zijn van de specifieke situatie in de wijken en dat zij gemaakte afspraken niet kunnen nakomen. Ook de procesmanager van de deelgemeente ziet een knelpunt in de invulling van het accountmanagerschap bij gemeentelijke diensten. De ineffectiviteit van vergaderingen wordt vooral veroorzaakt door het feit dat accountmanagers te weinig specifieke kennis hebben over de te bespreken onderwerpen en dus in eerste instantie geen medewerking kunnen toezeggen. Daarom komen sommige vertegenwoordigers van diensten soms met een specialist naar vergaderingen.

De voorzitter vertelde in het gesprek hoe de deelgemeente Kralingen-Crooswijk tien jaar geleden begon met de ontwikkeling van integraal beleid. Doordat vanaf 2001 de focus sterk op veiligheid werd gelegd, was het deelgemeentebestuur genoodzaakt die ontwikkeling te staken en volgens stedelijke methodieken te gaan werken. De voorzitter vertelde dat de deelgemeente nu verder gaat waar zij voor 2001 gebleven was en daarom een voorsprong te hebben op de andere deelgemeenten bij de invoering van integrale wijkactieprogramma's. Desondanks is het volgens de procesmanager een ingrijpende wijziging, zeker voor de betrokkenen buiten de deelgemeente. Zij heeft de indruk dat de accountmanager van gemeentelijke diensten opgelucht zijn dat het gelukt is om het document op tijd af te krijgen, dat het nu "op de plank ligt" en iedereen weer "gewoon aan het werk is" (interview procesmanager, 25 juni 2009). De deelgemeente heeft er overigens wel vertrouwen in dat deze werkwijze en programma's na verloop van tijd verbetering zullen brengen, als alle betrokkenen meer ervaring hebben met de werkwijze. Om afspraken in het integraal wijkactieprogramma bindend te maken, pleit een deelgemeentelijke respondent ervoor om het programma ook door de directeurs van gemeentelijke diensten laten ondertekenen.

6.2.4 Stabiel onveilig: Tarwewijk

Figuur 11: Grenzen van de wijk (Google Maps & gemeente Rotterdam, (n.d.))



De Tarwewijk ligt in de deelgemeente Charlois, ten zuiden van de Maas. De wijk wordt omsloten door de verkeersaders Pleinweg aan de zuidkant (en de Wolphaertsbocht in de zuidwestelijke hoek), Dordtselaan aan de oostkant en de Maashaven aan de noordkant.

Algemeen

Het dorp Charlois, de huidige wijk Oud Charlois, ontstond omstreeks 1467, nadat Karel de Stoute in 1460 opdracht gaf het gebied in te polderen. De gemeente werd in 1895 door Rotterdam geannexeerd. Vanaf dat moment ontwikkelde het gebied zich snel door de aanleg van havens, zoals de Maashaven en de Dokhaven en de bedrijven die zich er vestigden (website deelgemeente Charlois, mei 2000). Tussen 1900 en 1930 werden rondom de oude dorpskern nieuwe wijken gebouwd om de vele arbeiders die uit heel Nederland in de havens kwamen werken te kunnen huisvesten. De Tarwewijk is een van die wijken. De wijk ontleent zijn naam aan de grote graansilo's die de wijk in die periode kenmerkten (website stichting Historisch Charlois, (n.d.)). Op 1 januari 1973 werd Charlois een deelgemeente van Rotterdam (website deelgemeente Charlois, juni 2000).

De Tarwewijk is een relatief jonge wijk. Alle leeftijdscategorieën tussen 0 tot en met 34 jaar zijn in de Tarwewijk groter dan het stedelijk gemiddelde. Met name de groep 20 tot en met 34-jarigen is aanmerkelijk groter (7%). In de Tarwewijk wonen relatief gemiddeld bijna 30% meer niet/westerse allochtonen als in Rotterdam als geheel.

Zoals uit bijlage 4 blijkt, is slechts ongeveer een derde deel van het woningbestand in handen van de gemeente of een woningcorporatie. Dat is significant minder dan het stedelijk gemiddelde van 50%. Evenals in de rest van de stad wordt ongeveer driekwart van de woningen verhuurd. Dat wijst erop dat de particuliere huursector in de Tarwewijk groot is. Dat brengt het risico van huisesmelkers met zich mee. Verder valt op dat 20% van de woningen in de wijk administratief leeg is, tegen een stedelijk gemiddelde van 9%. Ook het aantal verhuisbewegingen in de wijk is ongeveer twee keer zo groot als het stedelijk gemiddelde (deelgemeente Charlois, 2007b: 3).

Netwerk

In de Tarwewijk is een breed scala aan actoren actief op tal van beleidsterreinen. Alle met de bedoeling de leefomstandigheden in de wijk te verbeteren. Er bestaat dan ook een veelheid aan beleids-, actie- en uitvoeringsprogramma's op verschillende bestuurlijke niveaus, die op onderdelen onderling gekoppeld zijn. In de navolgende beschrijving wordt daarom ook aandacht besteed aan andere projecten samenwerkingsverbanden en netwerken.

De Tarwewijk behoorde in 2002 tot de pilotwijken waar bij wijze van proef voor het eerst een wijkveiligheidsactieprogramma werd opgesteld. In 2004 was de wijk onderdeel van het project Vasthouden en Versterken. Dat leidde tot een wijkfocus met aanbevelingen van het toenmalige Programmabureau Veilig, die eind 2004 werd aangeboden aan de deelgemeente Charlois. Kern van de aanbevelingen was om de prioriteiten van de deelgemeente, zoals opgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma, en de focus van de stadsmarinier beter te laten aansluiten op de analyse van de veiligheidsproblematiek (gemeente Rotterdam, 2005b). Beide hadden voornamelijk maatregelen geformuleerd op de elementen drugsoverlast en overlast, maar geen op de elementen geweld en inbraak. De aanbevelingen werden overgenomen en verwerkt in de veiligheidsparagraaf van het tweejarig uitvoeringsprogramma 2005-2006 (machiniekamer Tarwewijk, 2005). Daarnaast werden woningbouwcorporaties betrokken bij de aanpak van verloedering. In de zogenaamde machiniekamer Tarwewijk, een tweewekelijks overleg, vond afstemming plaats tussen de betrokkenen in de vier pijlers van het uitvoeringsprogramma.

Tegelijkertijd werd een grootschalige herstructurering van de wijk voorbereid. Daartoe werd in 2004 door het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, projectontwikkelaar AM en woningcorporatie Woonstad de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk opgericht (ministerie van VROM, 2008: 6). Deze zou fungeren als grondexploitatiemaatschappij, die in de herstructureringsgebied grond zou verwerven en bouwklaar zou maken en daarnaast renovatieprojecten aan bestaande woningen zou uitvoeren. In totaal zou ongeveer € 80 miljoen geïnvesteerd worden in de verbetering van de woningvoorraad in de wijk. De gemeenteraad verstrekke een subsidie van € 10 miljoen, waarmee de ontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk direct werd ondersteund. Daarnaast heeft de gemeente een bedrag van € 8,4 miljoen beschikbaar gesteld voor particuliere woningverbetering. Het ministerie van VROM investeerde nog eens € 4,6 miljoen vanuit het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (website KEI kenniscentrum, (n.d.)). Uit interviews met betrokkenen bleek dat het project vertraging heeft opgelopen vanwege het uitblijven blijven van toegezegde investeringen. De vrees bestaat dat de vertraging verder zal oplopen door de economische crisis die zich in 2008 aandiende.

Parallel aan de bovengenoemde projecten en investeringen in de wijk, werd de Tarwewijk in 2007 door toenmalig minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie aangewezen als zogenaamde krachtwijk (Vogelaar, 2007). In de verdeling die minister hanteerde, behoorde de Tarwewijk tot de wijk Oud-Zuid. In dat kader kon aanspraak gemaakt worden op gereserveerd budget van de minister voor een duurzame verbetering van de leefomgeving in de wijk.

In 2007 diende de gemeente Rotterdam voor al haar krachtwijken een aanvraag in bij de minister. Voor de Tarwewijk werd een aanvraag gedaan van bijna € 35 miljoen (gemeente Rotterdam, 2007a: 32). Daaraan werd een actieprogramma gekoppeld, waarin verschillende projecten werden benoemd die in de jaren 2008 en 2009 uitgevoerd zouden worden (deelgemeente Charlois, 2007a). Er is voor gekozen om de projecten in het kader van Wonen, Wijken en Integratie op te nemen in het Pact op Zuid. Dat samenwerkingsverband tussen de deelgemeenten IJsselmonde, Charlois en Feijenoord, woningbouwcorporaties Vestia, Woonbron, Com Wonen en Woonstad werd in 2006 gesloten. Het doel van het pact is een duurzame verbetering van leef- en ondernemersklimaat. Dat willen de partners bereiken met een tienjarig investeringsprogramma, waarin zij hebben vastgelegd dat er gedurende de looptijd minimaal een miljard euro zal worden geïnvesteerd (Spierings en Meeuwisse, 2008). Vanwege de overeenkomsten tussen de doelen van Pact op Zuid en de aanpak van krachtwijken, wordt in Rotterdam gesproken over het Pact op Zuid als "WWI-aanpak *avant la lettre*" (deelgemeente Charlois, 2007a: 3). Om die reden is in het actieprogramma 2008-2009 voor het ministerie gebruik gemaakt van de reeds bestaande structuur en projecten in het Pact op Zuid en zijn beide trajecten op deze wijze gekoppeld.

Er wordt dus vanuit verschillende projecten in verschillende netwerken gewerkt aan de verbetering van de veiligheidssituatie in de Tarwewijk. De deelgemeente Charlois heeft haar inzet en die van de lokale

partners vastgelegd in een actieprogramma voor een gebiedsgerichte aanpak in de Tarwewijk (deelgemeente Charlois, 2007b). Dat programma bestaat uit vijf deelprogramma's, waaronder een deelprogramma Veiligheid. Vanwege de grote inzet die vanuit de vele projecten en door vele organisaties in de deelgemeente Charlois in verschillende wijken wordt gepleegd, zijn twee stuurgroepen gevormd: de stuurgroep Charlois-Noord en de stuurgroep Charlois-Zuid.

De aanpak in de Tarwewijk wordt gecoördineerd door de stuurgroep Charlois-Noord, die daarin als opdrachtgever fungeert. Deze bestaat uit de portefeuillehouder Wijkzaken uit het deelgemeentebestuur, de directies van de vier woningcorporaties, een projectleider vanuit het Pact op Zuid en een stedelijk projectleider voor de sociale pijler in de aanpak (deelgemeente Charlois, 2007b: 18). De stuurgroep is verantwoordelijk voor de aansturing van de herstructureringsprogramma's in de wijken Carnisse, Oud-Charlois en de Tarwewijk. Bijbehorende taken zijn het bepalen van de doelstellingen en het beoordelen van resultaten.

Voor de Tarwewijk is er daarnaast een programmagroep, bestaande uit de algemeen programmamanager, de ontwikkelingsmanager van woningcorporatie de Nieuwe Unie, de directeur van de Wijkontwikkelingsmaatschappij, de wijkteamchef van de politie, parketsecretaris van het Openbaar Ministerie, een vertegenwoordiger van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de vijf deelprogrammaleiders. De programmagroep is verantwoordelijk voor het dagelijks management van het programma, het bewaken van doelstelling en voortgang, beoordeling van resultaten, invoeren van wijzigingen, kwaliteitscontrole, uitvoering van het programma en rapportage hierover aan de stuurgroep. De programmagroep komt eens per maand bijeen. De algemeen programmamanager is tevens deelprogrammaleider Sociaal en wijkcoördinator van de Tarwewijk bij de deelgemeente. Daarnaast vindt maandelijks overleg plaats tussen de algemeen programmamanager, de wijkcoördinator, de stadsmarinier en de stuurgroep. Het deelprogramma Veiligheid kent, evenals de andere deelprogramma's, een programmaleider. Hij is verantwoordelijk voor het deelprogramma, bestaande uit 25 maatregelen, waaraan voor het overgrote deel meetbare targets zijn verbonden (deelgemeente Charlois, 2007b: 33-34). Daarover rapporteert hij aan de stuurgroep. De deelprogrammaleider Veiligheid is tevens gebiedsmanager bij de deelgemeente.

Naast de bovengenoemde programma's is naar aanleiding van de Veiligheidsindex 2009 nog een aanvullend actieplan gepresenteerd. De Tarwewijk is een van de drie overgebleven probleemwijken in Rotterdam. De score van de wijk op de Veiligheidsindex is nog steeds onvoldoende en is ten opzichte van 2008 niet verbeterd. Dat tekent dat de target van het college van B & W dat er in 2010 geen onveilige of probleemwijken meer zijn niet wordt behaald. Daarom is bij de publicatie van de Veiligheidsindex 2009 meteen een aanvullend plan gepresenteerd, onder verantwoordelijkheid en met budget van de stadsmarinier. Het aanvullende actieplan wordt uitdrukkelijk door de stadsmarinier en de directie Veiligheid zelf in de Tarwewijk ingevoerd. Een ambtenaar van de directie lichtte toe dat het plan bij het verschijnen van de Veiligheidsindex gepresenteerd moest worden om de daadkracht van het stadsbestuur te laten zien en bijdragen aan de collegetarget. In het extra actieprogramma ligt de nadruk op repressie. Ook krijgt de wijk op uitdrukkelijk verzoek van de stadsmarinier beschikking over een extra interventieteam (gemeente Rotterdam, 2009b). Dit aanvullende actieplan bestaat naast het wijkveiligheidsactieprogramma en de andere programma's en trajecten.

In de Tarwewijk worden, buiten de bovengenoemde inzet, programma's en trajecten, ook pilot-projecten uitgevoerd. Zo zijn de meest recent opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren van Stadstoezicht met uitgebreidere bevoegdheden voor het eerst in de Tarwewijk en de rest van Charlois ingezet. Belangrijkste partners daarbij waren het Openbaar Ministerie en de politie. De pilot van november 2007 tot juli 2008 bleek succesvol. Het college van B & W heeft besloten om deze nieuwe stadswachten in de hele stad in te zetten⁴. Ook de Gemeentelijke Gezondheidsdienst voert in de wijk een pilot uit voor de aanpak van huiselijk geweld (deelgemeente Charlois, 2009a: 7)

Aangezien het in dit onderzoek gaat om wijkveiligheidsactieprogramma's, wordt daarop in het onderstaande gefocust. Er is met de accounthouder Veiligheid overlegd welke actoren in dat kader een sleutelpositie bekleden. Dat is ten eerste de deelgemeente Charlois, die de regie voert over de veiligheidsaanpak. Ten tweede is het wijkteam van de politie een belangrijke actor. Daarnaast zijn

⁴ Zie hiervoor gemeente Rotterdam, 21 oktober 2008; website Stadstoezicht (n.d.)
Doorwerking door werking

gemeentelijke diensten Gemeentewerken, Roteb en Stadstoezicht genoemd. Ook de stadsmarinier die in het hotspotgebied actief is, heeft een sleutelpositie in het netwerk. In het voorbereidingsproces voor het wijkveiligheidsactieprogramma 2009 zijn in januari en februari van dat jaar enkele bijeenkomsten gehouden door een soort kerngroep. Deze bestond uit drie ambtenaren van de deelgemeente Charlois, vertegenwoordigers van de diensten Jeugd Onderwijs en Samenleving, Gemeentewerken, en Stadstoezicht, de accounthouder Veiligheid, de stadsmarinier en drie vertegenwoordigers van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, waaronder de chef van het wijkteam Tarwewijk (deelgemeente Charlois, 2009a).

Het wijkteam van de politie is voor de veiligheidsaanpak in de Tarwewijk onmisbaar, vanwege de criminaliteit en drugsgerelateerde overlast waarmee de wijk te maken heeft. Meer dan bij andere actoren het geval is, zijn goede verhoudingen voor de politie belangrijk een belangrijke voorwaarde om te kunnen samenwerken, omdat er geen formele sturingsrelatie bestaat tussen de overige actoren en de politie. Door de actiegerichte organisatiecultuur die bij de politie heerst, is dat niet altijd gemakkelijk, aangezien bij gemeentelijke diensten en de deelgemeente meer een overleg- en planningscultuur heerst. Toch is de wijkteamchef ook onderdeel van de eerdergenoemde programmagroep.

In de Tarwewijk wordt het begrip veiligheid vaak in een adem genoemd met de begrippen schoon en heel. Daarbij zijn de gemeentelijke diensten Roteb, Gemeentewerken en Stadstoezicht de belangrijkste (uitvoerende) actoren. Roteb en Gemeentewerken hebben beide verschillende relaties met de deelgemeente. Respondenten van de twee diensten vertelden uitvoering over de formele opdrachtgever-opdrachtenemerrelatie die zij met de deelgemeente onderhouden. De inzet van de diensten wordt overeengekomen in jaarcontracten. De deelgemeentecoördinator van de Roteb onderhoudt daarbij zeer goede contacten met de deelgemeentelijke beleidsmedewerker Buitenruimte, die opdrachtgever is voor de accounts Roteb en Gemeentewerken.

De dienst Gemeentewerken heeft naast een uitvoerende taak (onderhoud en beheer) ook een adviserende taak ten aanzien van functionaliteit en uitvoerbaarheid. Deze relaties zijn dus sterk bilateraal. Ook met Stadstoezicht bestaat een dergelijke inkooprelatie. Daarnaast behoren de diensten tot de vele andere partners in de wijk, die betrokken worden bij het wijkveiligheidsactieprogramma. Respondenten van Roteb en Gemeentewerken zien dit als een apart en ondergeschikt traject, naast het traject van de jaarcontracten. Bovendien typeert een van hen de bijeenkomsten in het kader van het wijkveiligheidsactieprogramma als Poolse landdagen, dus met veel aanwezigen die lang spreken en zonder tot echte besluiten te komen.

Namens Stadstoezicht is een gebiedscoördinator nauw betrokken geweest bij de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma. In tegenstelling tot zijn collega's bij de bovengenoemde diensten, hecht hij wel waarde aan het vormingsproces en stelt hij dat het samenwerking, creativiteit en flexibiliteit bevordert. De dienst heeft de afgelopen jaren een sterke groei en ontwikkeling doorgemaakt. Er is een groot aantal medewerkers opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaar, de bevoegdheden zijn uitgebreid en de dienst is gereorganiseerd. In het kader van het wijkveiligheidsactieprogramma werkt Stadstoezicht goed samen met de stadsmarinier. Met hem vindt regelmatig overleg plaats. Het wordt als prettig ervaren dat de stadsmarinier zo goed op de hoogte is van de recente gebeurtenissen en ontwikkelingen in de wijk. Dat komt mede door zijn nauwe focus op veiligheid. Die focus ervaart de gebiedscoördinator zelf als prettig, maar hij kan zich goed voorstellen dat andere partners met een minder sterke focus op veiligheid dat niet prettig vinden.

De stadswachten begeven zich met de nieuwe bevoegdheden steeds meer op het terrein van de politie. Deze ontwikkeling wordt door de politie op hoger niveau argwanend gevolgd en volgens de respondenten door sommigen gezien als de ontwikkeling van een nieuw gemeentepolitiekorps. Het wijkteam Tarwewijk is echter positief over de ontwikkelingen. De samenwerking gaat steeds beter. De toezichthouders moeten zich duidelijk eerst bewijzen. Behalve Gemeentewerken en Roteb blijken alle actoren actief betrokken bij de aanpak.

Door de ontwikkeling die Stadstoezicht recentelijk heeft doorgemaakt, hebben het wijkteam van de politie en Stadstoezicht de afgelopen jaren intensief samengewerkt. De opleiding van de nieuwe toezichthouders werd bijvoorbeeld in samenwerking met de politieopleiding verzorgd. Door de inzet van Stadstoezicht af te stemmen met die van de politie, kunnen agenten zich meer bezighouden met ernstiger overtredingen en

delicten, omdat de toezichthouders de kleinere ergernissen en overtredingen voor hun rekening nemen. Zo wordt meer capaciteit in toezicht en handhaving gecreëerd.

De uitvoerende diensten werken met elkaar samen ten aanzien van de productnormering. Door te werken in samengestelde teams, zoals Roteb en Stadstoezicht dat doen, wordt efficiënter gewerkt en kan beter opvolging worden gegeven aan ongewenste situaties. Roteb verwijdert dan bijvoorbeeld verkeerd aangeboden huisvuil en tegelijkertijd schrijft Stadstoezicht een bekeuring uit voor het geconstateerde feit. De afstemming van werkzaamheden tussen Gemeentewerken en Roteb levert ook voordeel op in efficiëntie en effectiviteit. Als Gemeentewerken bijvoorbeeld bomen snoeit in een straat, wordt met Roteb afgestemd dat pas daarna de straat wordt geveegd. Dat stelt de diensten beter in staat om de het contractueel vastgelegde schoon en heelniveau, hun gemeenschappelijke doel, te behalen.

Sturing

Het wijkveiligheidsactieprogramma is gevormd op basis van input die is verkregen uit een serie ateliersessies. Die waren verdeeld in een traject voor bewoners en een traject voor professionals. Het traject voor professionals bestond, naast een integrale bijeenkomst, uit verschillende themabijeenkomsten. Het vormingsproces is een traject van enkele maanden geweest, waarin de partijen op een brainstorm-achtige manier met elkaar hebben nagedacht over oplossingen. In overleg en onderhandeling met elkaar zijn uiteindelijk prioriteiten gesteld en is de inzet bepaald. De basis voor de bijeenkomsten werd steeds gevormd door cijfers van de Veiligheidsindex en de Sociale Index en bijbehorende analyses.

Op het moment van het onderzoek was het wijkveiligheidsactieprogramma nog in ontwikkeling. In een werkdocument worden algemene uitgangspunten geformuleerd op basis van bijeenkomsten van de eerder genoemde kerngroep (deelgemeente Charlois, 2009a). Daarnaast bestaat een overzicht van maatregelen, dat door de betrokken actoren kan worden aangevuld.

De deelgemeente Charlois stuurt in het netwerk hoofdzakelijk door middel van prestatiecontracten met uitvoerende diensten. In de contracten zijn prestatie-indicatoren vastgelegd in de vorm van de productnormering. Binnen het wijkveiligheidsactieprogramma bestaan tussen de deelgemeente en de overige actoren en tussen de actoren onderling geen formele sturingsrelaties. Sturing moet in dat proces gezocht worden in discussie, beïnvloeding, overtuiging en onderhandeling. De uitvoerende diensten, met uitzondering van Stadstoezicht, laten zich niet sturen door de overige actoren, maar uitsluitend door hun formele opdrachtgever. De diensten Roteb en Gemeentewerken leveren vooral input vanuit de ervaringen van de voorgaande jaren met betrekking tot uitvoerbaarheid en kosten. Met name de Roteb werkt met strakke cyclische schema's voor de verschillende diensten die zij leveren, zoals het ophalen van huisvuil, machinaal vegen, et cetera. Indien nodig wordt dat op punten bijgesteld, maar dat blijkt vaak moeilijk. De schema's bieden weinig ruimte voor flexibiliteit. Als de partners in overleg besluiten dat de Roteb extra inzet moet plegen, wordt dat altijd in bilaterale gesprekken met de beleidsmedewerker Buitenruimte afgesproken. Actoren met wie geen prestatiecontracten worden gesloten, kunnen door de deelgemeente niet tot inzet verplicht worden. Voor de sturing van die actoren zijn de targets in het wijkveiligheidsactieprogramma het belangrijkste instrument.

De coalitie van meer repressieve actoren laat zich hoofdzakelijk sturen door cijfers. Drugsoverlast heeft de hoogste prioriteit in het wijkveiligheidsactieprogramma van de Tarwewijk. Dat is grotendeels op basis van Veiligheidsindex bepaald. De wijkteamchef liet aan de hand van cijfers en grafieken zien dat het element drugsoverlast in 2008 daalde van 3,8 naar 0,9. Via de stadsmarinier bestaat een goede verbinding met het Kenniscentrum van de directie Veiligheid, dat de jaarlijkse Veiligheidsindex verzorgt. Het Kenniscentrum verzamelt en beheert een grote hoeveelheid veiligheidscijfers en kan op aanvraag een analyse op het gewenste niveau opstellen. Behalve cijfers en analyses laten deze actoren zich ook sterk sturen door wat zij in de wijk signaleren. Dat geldt vooral voor de politie en de stadsmarinier. Die laatste onderhoudt ook contact met wijkbewoners en -organisaties, belegt wijkbijeenkomsten en organiseert waar nodig inzet van actoren om gesignaleerde problemen op te lossen. Stadstoezicht vervult daarbij vooral een ondersteunende en signalerende functie. De cijfers van de Veiligheidsindex worden gebruikt om gebieden te identificeren waar de nieuwe stadswachten worden ingezet. Sinds kort wonen de stadswachten alle briefings op het politiebureau bij. Eerder werden zij apart gebriefd, omdat er sprake was van vertrouwelijke informatie. Het vertrouwen is inmiddels gegroeid. In de Tarwewijk worden geen gezamenlijke handhavings- of controleacties uitgevoerd. In andere wijken, zoals in Spangen, gebeurt dat wel. De gebiedscoördinator verwacht dat dit in de toekomst in de Tarwewijk ook

zal gebeuren. Met het bijwonen van briefings wordt de inzet van Stadstoezicht behalve door cijfers ook sterk gestuurd door de wijkteamchef van de politie.

Regie

De deelgemeente heeft de regie over het veiligheidsbeleid in de Tarwewijk. De taak van het dagelijks bestuur is voornamelijk het vaststellen van het wijkveiligheidsactieprogramma. Het wordt met ambtelijke rapportages op de hoogte gehouden van de voortgang van de aanpak. Een deelgemeenteambtenaar vertelde vaak te moeten rapporteren aan het bestuur. Door de rapportageverplichting komen andere werkzaamheden in de wijk onder druk komen te staan. De wijkcoördinator houdt zelf een lijst van actiepunten en uitvoerende partijen bij en spreekt de partijen er naar eigen zeggen op aan als zij de afspraken niet nakomen. Omdat verschillende diensten verschillende aanspreekpunten hebben binnen de deelgemeente, is het volgens de wijkcoördinator echter moeilijk om het overzicht volledig te bewaren. De samenwerkingspartners op het sociale vlak werken voornamelijk samen met een beleidsmedewerker Sociaal, de partners op het fysieke vlak met de beleidsmedewerker Fysiek, enzovoort. Respondenten beklagden zich erover dat de andere actoren nooit door de deelgemeente worden aangesproken op het niet voldoen aan gemaakte afspraken. De stadsmarinier zou volgens alle respondenten van de deelgemeente de voortgang van het veiligheidsbeleid moeten monitoren, maar doet dat niet structureel.

De deelgemeentevoorzitter houdt zich voornamelijk bezig met het organiseren van steun voor nieuwe maatregelen. Dat doet hij binnen de gemeente, maar ook bij Tweede Kamerleden. De inmenging van het bestuur in de praktijk of in de uitvoering is klein, hoewel de voorzitter sommige actoren op basis van (informele) signalen wel aanspoort om actie te ondernemen.

De deelgemeente Charlois heeft ruime ervaring met veiligheidsproblematiek en veiligheidsbeleid. Volgens de voorzitter, die deze functie al 12 jaar vervult, is in Charlois halverwege de jaren '90 begonnen met een aanpak die heeft geleid tot de stadsbrede aanpak met wijkveiligheidsactieprogramma's. In de wijk zijn veel vernieuwende maatregelen en beleidsinstrumenten bedacht en uitgetoet, zoals het preventief fouilleren. In die zin kan gezegd worden dat de deelgemeente in staat is gebleken actoren te mobiliseren en te enthousiasmeren. De noodzaak van samenwerking wordt breed gedragen en door alle actoren onderstreept. Of dat een verdienste is van de deelgemeente als regisseur is moeilijk vast te stellen. De Tarwewijk kent veel en ernstige veiligheidsproblemen, die veel publieke, politieke en media-aandacht krijgen, zowel lokaal als landelijk.

Feit blijft wel dat het netwerk vrij hecht en stabiel is. Over het geheel genomen kan worden gezegd dat de deelgemeente erin slaagt visievorming te stimuleren en gemeenschappelijke beleidslijnen uit te zetten en namens het netwerk uit te dragen. Ondanks de focus van het stadsbestuur en directie Veiligheid op de korte termijn en op repressieve maatregelen, houdt de deelgemeente vol dat er ook langdurig en duurzaam geïnvesteerd moet worden op sociale, economische en fysieke beleidsterreinen. Het overgrote deel van de actoren onderschrijft dat. De respondenten stellen ook dat zij de deelgemeente als regisseur accepteren.

De deelgemeente heeft na het traject van Vasthouden en Versterken geprobeerd om daadkrachtig regie te voeren. Dat werd met name door de politie niet gewaardeerd en zette de verhoudingen op scherp, zo onderschreven ook andere betrokkenen. Sindsdien is veel meer overleg gevoerd tussen de actoren en is de sfeer sterk verbeterd. Het zijn echter dezelfde actoren die de deelgemeente nu een gebrek aan daadkracht en regie verwijten. De opvatting van de meeste respondenten is zelfs dat er van enige regie weinig te merken is. Een van hen roemt de deelgemeente wel om de pogingen die zij onderneemt de regie op zich te nemen, al zijn die vergeefs. Twee respondenten zijn van mening dat de gemeente de deelgemeente onvoldoende ruimte geeft om de regierol goed te vervullen en zich te vaak te snel bemoeit met deelgemeentelijke regietaken.

Er wordt te snel gezegd dat de deelgemeente het niet aankan, waarna de taak tijdelijk wordt overgenomen⁵. Zo krijgt de deelgemeente geen kans om zich te ontwikkelen of te bewijzen dat ze het wel kan en verliest zij ook aan geloofwaardigheid.

Door sommigen wordt het aanstellen van een stadsmarinier gezien als een voorbeeld daarvan. De positie van de stadsmarinier was een terugkerend aandachtspunt in het gesprek met een van de ambtenaren en

⁵ Overigens was het aanvullende actieprogramma op het moment van het interview nog niet gepresenteerd.

ook in dat met de voorzitter van de deelgemeente Charlois. Het ging vooral om zijn werkwijze en de verhouding tussen hem, de deelgemeente, het college en de directie Veiligheid. Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen van mening zijn dat de stadsmarinier zich begeeft op het werkgebied van een deelgemeentelijke veiligheidsambtenaar. Door zijn bevoegdheden, de relatie met het stadsbestuur en zijn doorzettingsmacht kan hij die functie echter effectiever uitoefenen dan een deelgemeenteambtenaar. Kanttekening daarbij is dat zijn focus naar de mening van de deelgemeentelijke respondenten te veel op de koker veiligheid ligt en daardoor moeilijk in te passen is in een integrale aanpak. De wijkcoördinator zou de stadsmarinier het liefst in dienst van de deelgemeente zien, als een BRIM'er⁶, die vaak wordt ingezet om structurele beleidsmatige veranderingen of veranderingen op uitvoeringsniveau in goede banen te leiden (website Servicedienst, n.d.). De deelgemeentevoorzitter deelt die mening. Zonder dat hem ernaar werd gevraagd, legde hij uit dat volgens hem de stadsmarinier verantwoordelijk zou moeten zijn voor het wijkveiligheidsactieprogramma en zou moeten worden worden voor de veiligheidsparagraaf in de integrale wijkactieprogramma's.

Over de waarde van het wijkveiligheidsactieprogramma zijn de meeste actoren sceptisch. Een geïnterviewde deelgemeenteambtenaar bevestigde de indruk van de actoren dat het de afgelopen jaren vaak zo geweest is dat het vorige wijkveiligheidsactieprogramma of onderdeel van een ander plan grotendeels werd overgenomen en in het format van het wijkveiligheidsactieprogramma werd gegoten. Aangezien het jaarlijks deels dezelfde inhoud heeft, is de werkwijze van de actoren volgens die ambtenaar niet zo zeer afhankelijk van het nieuwe programma. Het is de afgelopen jaren wel een handvat geweest, maar in het hotspotgebied Tarwewijk worden steeds aanvullende plannen en maatregelen ingezet, waardoor het wijkveiligheidsactieprogramma niet het centrale document is.

Deelgemeenteambtenaren spreken van een opeenstapeling van plannen. Beide programma's moeten nog op elkaar worden afgestemd. Zelfs als er geen aanvullende programma's voor de wijk van kracht zijn, zegt de wijkcoördinator te weinig tijd te hebben om tot goede en volledige beleidsuitvoering te komen, de maatregelen te laten doorwerken en te evalueren. Voordat iets bekend is over de resultaten van evaluatie in termen van output, outcome en effectiviteit, moeten de deelgemeenteambtenaren al ver gevorderd zijn met het formuleren en schrijven van de plannen voor het volgende jaar. Ook dit leidt ertoe dat vaak dezelfde maatregelen en plannen in achtereenvolgende periodes worden ingezet, aangezien de samenwerkende partijen het er eerder eens zijn geworden dat dit de juiste aanpak is. Andere respondenten zijn eveneens kritisch over de werkdruk dit steeds weer ontstaat, omdat het evalueren van het vorige programma zou moeten plaatsvinden tijdens het vormingsproces voor het volgende programma. Daardoor is er geen tijd voor een gedegen evaluatie en blijft die dus achterwege.

Voor de uitvoerende diensten Gemeentewerken en Roteb is het wijkveiligheidsactieprogramma niet leidend. De inzet van de diensten wordt bepaald door het beschikbare budget van de gemeente en de deelgemeente en de opdrachten die zij verstrekken. Die afspraken worden bilateraal gemaakt en vervolgens deels overgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma. Waar extra inzet nodig is, worden bilateraal korte en specifieke plannen opgesteld, die in notities aan het dagelijks bestuur worden voorgelegd. De dwingendheid van het format zou de betrokkenen belemmeren om maatwerk te leveren. Roteb en de deelgemeente hebben nu naar eigen zeggen een goede werkwijze en collegiale verhoudingen ontwikkeld en willen dat niet laten verstoren door formats of andere opgelegde werkwijzen. Het proces van het wijkveiligheidsactieprogramma is volgens de respondenten van zowel Roteb als Gemeentewerken te bureaucratisch: na het moeizame vormingsproces moet het programma moet door allerlei partijen worden goedgekeurd, en tegen de tijd dat het vastgesteld is, moet er weer een nieuw plan komen. Daardoor ontstaat volgens hen teveel werkdruk.

Hoewel Stadstoezicht actief betrokken is bij de wijkveiligheidsaanpak, noemde ook de respondent het wijkveiligheidsactieprogramma een "papieren tijger" (interview gebiedscoördinator, 2009). Voor de deadline, het moment waarop de deelgemeente het programma naar het gemeentebestuur moest sturen, was er grote drukte en heersten er zenuwen bij deelgemeentelijke partners. Op het laatste moment moest er nog veel gebeuren. Daarna heeft de respondent niets of nauwelijks iets meer van het wijkveiligheidsactieprogramma gehoord. Het vormt dus volgens hem zeker niet de leidraad voor inzet, werkwijze, doelen, et cetera.

⁶ Een tijdelijk project- of programmamanager zoals die vanuit de Servicedienst van de gemeente Rotterdam wordt aangeboden door het Bureau Rotterdam Interim Management (BRIM)

De wijkteamchef van de politie stelt wel waarde te hechten aan de aanpak die in het wijkveiligheidsactieprogramma is overeengekomen. Sinds dit jaar maakt het wijkteam van de politie geen eigen wijkwerkplan meer op basis van eigen cijfers. Dit plan bestond tot dit jaar naast het wijkveiligheidsactieprogramma en het wijkactieprogramma sociaal. Door het ontbreken van het eigen werkplan committeert het wijkteam zich aan de aanpak volgens het wijkveiligheidsactieprogramma. In de dagelijkse praktijk heeft het wijkteam van de politie vooral contact met de stadsmarinier. Met hem wordt veel afgestemd en verschillen de cijfers en prioriteiten van beide partijen niet erg van elkaar. De wijkteamchef is kritisch over de andere betrokkenen. Hij heeft de indruk dat de samenwerkende partijen bij het vormen van de wijkveiligheidsactieprogramma's een "verplicht dansje opvoeren" (interview wijkteamchef, 2009). Hij bedoelt daarmee dat zij voor de vorm aan voorschriften voldoen, maar daarna overgaan tot de orde van de dag en het met de voorschriften minder nauw nemen. Het wijkveiligheidsactieprogramma lijkt vooral door anderen niet geheel te worden gebruikt als leidraad voor inzet van mensen en middelen en uitvoering van taken. Het wijkteam spreekt zijn partners waar nodig wel informeel aan op dit soort zaken.

Er wordt volgens betrokkenen nooit gecontroleerd of de gemaakte afspraken worden nagekomen. Partners worden daardoor ook niet op aangesproken op die afspraken of het in gebreke blijven bij het nakomen ervan en wordt er ook niet bijgestuurd. Het niet halen van doelen in het wijkveiligheidsactieprogramma is tot nu toe nog geen reden geweest om iedereen bijeen te roepen en verbeterpunten te formuleren. Ook als er aanwijzingen zijn dat de targets niet gehaald zullen worden, wordt er niet bijgestuurd of aangepast.

Monitoring en van Gemeentewerken en Roteb gebeurt op basis van de gesloten prestatiecontracten met de deelgemeente. De deelgemeentelijke beleidsmedewerker Buitenruimte legt daarover verantwoording af aan en adviseert het bestuur op dat gebied. Doorgaans verloopt dat via de begrotingscyclus, in de bijbehorende voorjaars- en najaarsnota's. Hetzelfde geldt voor Stadstoezicht. Een belangrijk verschil is echter dat Stadstoezicht binnen het wijkveiligheidsactieprogramma wel actief is. De aanvullende inzet die de dienst daarin levert, wordt nauwelijks door de deelgemeente gemonitord. Tegelijkertijd wordt van de dienst wel in toenemende mate resultaten om gevraagd door de deelgemeente.

6.2.5 Jojo: Lombardijen

Figuur 12: Grenzen van de wijk (Google Maps & gemeente Rotterdam, (n.d.))



Lombardijen bevindt zich in de deelgemeente IJsselmonde, ten zuiden van de Maas aan de rand van de gemeente Rotterdam. De wijk ligt ten westen van de spoorlijn tussen Rotterdam en Dordrecht en wordt verder begrensd door de Maeterlickweg in het zuiden, de Vaanweg in het westen, de Smeetslandsedijk van het noordwesten tot het noorden en de Aristotelesstraat in het noordoosten. Met een inwonertal van 13.115 is Lombardijen de meest bevolkte van de vijf onderzochte wijken.

Algemeen

De huidige deelgemeente IJsselmonde is eeuwenlang een zelfstandige gemeente geweest. Er wordt vanaf omstreeks 1450 gesproken van een dorpsgemeenschap in de huidige wijk Oud-IJsselmonde. Pas in 1941 werd de gemeente bij Rotterdam ingelijfd. Na de Tweede Wereldoorlog wordt er op Rotterdam Zuid veel gebouwd. Met de bouw van Lombardijen wordt in 1960 begonnen, in een periode van explosieve groei van Rotterdam Zuid (website deelgemeente IJsselmonde, (n.d.)). Wijken die in dezelfde periode zijn gebouwd, zijn onder andere Pendrecht en Zuidwijk in de deelgemeente Charlois. Samen met de wijk Groot-IJsselmonde worden zij ook wel de Zuidelijke Tuinsteden genoemd.

De wijk is ontworpen in de vorm van een wiel met een park en winkelcentrum in het midden, met de bedoeling de sociale cohesie te versterken. Dat gemeenschapsleven hield in geen stand, omdat de jongere bevolking wegtrok weg en de wijk vergrijsde. De goedkope huurwoningen trokken veel nieuwkomers aan (ministerie van VROM, 2006: 27). De vele verhuisbewegingen zorgden voor zwakke sociale cohesie en leefbaarheidsproblemen.

Lombardijen is als een van de Zuidelijke Tuinsteden onderdeel van de 56-wijkenaanpak van het ministerie van VROM (ministerie van VROM, 2006).

In Lombardijen is ruim meer dan de helft van de woningen in het bezit van woningcorporaties of de gemeente. De leegstand in Lombardijen is sinds 2005 toegenomen, maar is nog altijd lager dan het stedelijk gemiddelde.

Sinds 2005 laat de wijk sterk wisselende scores zien op de Veiligheidsindex, maar is nooit onveilig geweest. De wijk steeg op de index aanvankelijk van 6 naar 7,9, maar daalde vervolgens weer naar 6,8 om in 2008 uit te komen op een 7,0.

Netwerk

De sleutelactoren in het wijkveiligheidsactieprogramma⁷ van Lombardijen zijn, net als bij de voorgaande wijken, geïdentificeerd in samenspraak met de accounthouder Veiligheid. Bij de deelgemeente IJsselmonde zijn dat de portefeuillehouder Veiligheid, de veiligheidscoördinator en de projectleider van de groepsaanpak. Actoren buiten de deelgemeentelijke organisatie zijn de stadsmarinier, de wijkteamchef van de politie, het jongerenwerk en de wijkconoom van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

De werkzaamheden van de wijkconoom van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam op het gebied van veiligheid vallen voor het overgrote deel onder de noemer van het Pact op Zuid en niet onder die van integrale of wijkveiligheidsactieprogramma's. De gemeentelijke dienst is een belangrijke partner in het Pact op Zuid. In dit tienjarig investeringsprogramma werken verschillende gemeentelijke diensten, de deelgemeenten IJsselmonde, Charlois en Feijenoord, woningbouwcorporaties Vestia, Woonbron, Com Wonen en Woonstad samen aan een duurzame verbetering van leef- en ondernemersklimaat. Het project Veilig Ondernemen, een belangrijk speerpunt in IJsselmonde, wordt voor een belangrijk deel gefinancierd uit het budget van het Pact op Zuid. De stedelijke Stuurgroep Veilig heeft een stadsmarinier aangesteld om het project in IJsselmonde voor te bereiden en op te starten, omdat de deelgemeente te maken had met een golf van overvallen. Tijdens dit onderzoek werd het inmiddels lopende project overgedragen aan de deelgemeente, die daarvoor een projectleider heeft aangetrokken.

Naast de deelgemeentelijke Stuurgroep Veilig bestaat in IJsselmonde het Strategisch Wijkoverleg. Daarin worden de opzet, de invulling en de voortgang van het wijkactieprogramma besproken. Het Ontwikkelingsbedrijf heeft geen zitting in het wijkoverleg. Het overleg wordt in principe voorgezeten door de gebiedsmanager. Momenteel heeft de deelgemeente echter vanwege organisatorische problemen geen gebiedsmanagers in dienst. Daarnaast zijn namens de deelgemeente nemen de vier wijkcoördinatoren en de veiligheidscoördinator aanwezig. Namens de politie nemen de chefs van de drie wijkteams deel aan het overleg. Het overleg bestaat verder uit accountmanagers van de gemeentelijke diensten Roteb, Gemeentewerken en Stadstoezicht, een manager van welzijnsorganisatie Perspect en vertegenwoordigers van vier woningcorporaties. Ten slotte woont ook de accounthouder Veiligheid de vergaderingen bij.

De rol van de deelgemeenteambtenaren in het netwerk is vooral een beleidsinhoudelijke. Na overleg met de andere actoren, bijvoorbeeld in het Strategisch Wijkoverleg, formuleren zij de aanpak in het wijkveiligheidsactieprogramma. De projectleider van de groepsaanpak houdt zich hoofdzakelijk bezig met overlastgevende groepen jongeren in de deelgemeente. De groepsaanpak is een samenwerkingsverband met de wijkpolitie, het jongerenwerk welzijnsorganisatie Perspect en de woningcorporaties. De samenwerking is in 2006 vastgelegd in een convenant (deelgemeente IJsselmonde, 2007). In Lombardijen is, net als in de drie overige IJsselmondse wijken, een werkgroep groepsaanpak ingesteld. De veiligheidscoördinator is verantwoordelijk voor de samenhang tussen de maatregelen in het deelgemeentelijk veiligheidsbeleid.

Binnen het dagelijks bestuur is de portefeuillehouder Veilig verantwoordelijk voor de bestuurlijke aansturing van de programma's in alle wijken. Die portefeuille is bij de deelgemeente IJsselmonde geen verantwoordelijkheid van de voorzitter van het dagelijks bestuur, maar is gekoppeld aan de portefeuille Jeugd.

Het wijkteam van de politie in Lombardijen is nauw betrokken geweest bij de wijkveiligheidsactieprogramma's. De chef van het team neemt, zoals gezegd, deel aan de gezamenlijke overlegmomenten en onderhoudt daarbuiten vooral contact met deelgemeenteambtenaren over de aanpak. In Lombardijen is de voornaamste bezigheid van de politie de bestrijding van overlast door jongeren. Behalve de bestrijding van overlast op straat worden in het kader van de groepsaanpak ook dossiers opgebouwd over overlastgevende en criminele groepen jongeren en hun individuele leden. Op basis van het eerder genoemde convenant wordt die informatie uitgewisseld met de betrokken deelgemeenteambtenaren.

⁷ In IJsselmonde werd tot 2008 doorgaans de term wijkactieprogramma gehanteerd.
Doorwerking door werking

In iedere wijk wordt jaarlijks een bijeenkomst georganiseerd, waarin het conceptprogramma door de portefeuillehouder aan bewoners wordt voorgelegd. Zij kunnen dan reageren op het concept en eventuele aanvullingen voorstellen. Verder hebben zij geen rol in de vorming en uitvoering van het wijkveiligheidsactieprogramma. Over het betrekken van bewoners heeft geen van de respondenten uit zichzelf gesproken.

Sturing

Volgens alle respondenten zijn de wijkveiligheidsactieprogramma's opgesteld aan de hand van cijfers uit de Veiligheidsindex en de bijbehorende analyses. Twee bevraagde ambtenaren maken tevens gebruik van cijfers van de politie. Andere actoren hebben geen beschikking over die cijfers. Uit de cijfers en statistieken werden door beleidsambtenaren de eerste prioriteiten geïdentificeerd, die vervolgens besproken werden met de overige actoren. Waar nodig werden naar aanleiding daarvan prioriteiten aangepast. Het programma werd verder uitgewerkt door de sector Beleid. In 2008 werd bijvoorbeeld de projectleider groepsaanpak gevraagd een paragraaf te schrijven over het jeugdbeleid nadat dat in overleg met de actoren in het netwerk als prioriteit was gesteld.

De eerste jaren (van 2004 tot 2007) werden ambtelijk voorbereide prioriteiten met alle actoren gezamenlijk besproken en werd hen gevraagd of zij zich vanuit hun ervaring in het dagelijks werk kunnen vinden in het beeld dat de cijfers schetsen. Vanwege organisatorische problemen is dit proces de laatste jaren onder druk komen te staan. De twee geïnterviewde ambtenaren hebben, naast hun reguliere werkzaamheden, de taak gekregen om wijkveiligheidsactieprogramma's op te stellen en het voorbereidingsproces te coördineren. In 2007 en 2008 is de actoren gevraagd schriftelijk input te leveren voor het wijkveiligheidsactieprogramma, waarna door de deelgemeente een programma werd opgesteld. Het vastgestelde eindproduct werd vervolgens onder de partners verspreid. Volgens de wijkteamchef van de politie in Lombardijen herkenden de actoren hun input daarin te weinig en voelden zij zich voor een voldongen feit geplaatst.

Met de invoering van integrale wijkactieprogramma's is dat proces nog verder onder druk komen te staan. Het gaat immers niet meer alleen om veiligheid, maar ook om andere beleidsterreinen en bovenal om de verbinding daartussen. In tegenstelling tot afgelopen twee jaar gaan actoren nu bilateraal in gesprek met de deelgemeenteambtenaren, waarbij gemaakte keuzes beargumenteerd kunnen worden. De input van de politie is, tot tevredenheid van de wijkteamchef, in het laatste programma grotendeels overgenomen.

De portefeuillehouder Veiligheid zit tweewekelijks bij de deelgemeentelijke Stuurgroep Veilig. Daar wordt de uitvoering en voortgang gemonitord. Betrokken ambtenaren en andere actoren houden daarover presentaties. Dit stelt het bestuur in staat om ambtelijk te sturen. Als zich in de aanpak een knelpunt voordoet, kan de stuurgroep optreden als breekijzer. De portefeuillehouder gaat dan bijvoorbeeld in gesprek met de directeur van een gemeentelijke dienst om de knelpunten op te lossen. Daarnaast ontvangt de portefeuillehouder ieder kwartaal een ambtelijke rapportage over de voortgang van het wijkveiligheidsactieprogramma en monitort daarmee de aanpak. In principe kan de portefeuillehouder bij het signaleren van knelpunten in de voortgang op ambtelijk managementniveau of op bestuurlijk niveau bijsturen.

De meeste respondenten vinden dat de portefeuillehouder zich te veel met details bemoeit, waar zij op hoofdlijnen zou moeten sturen. Dit frustrereert en vertraagt volgens hen verschillende processen. Ook de rapportageverplichting ten aanzien van de verschillende actieprogramma's wordt ervaren als een groeiende administratieve lastendruk. Dat geldt zowel voor de deelgemeenteambtenaren die aan hun bestuur moeten rapporteren, als voor het deelgemeentebestuur, dat de programma's aan de directie Veiligheid, de centrale Stuurgroep Veilig en het college van B & W moet voorleggen. In dat kader zeiden deelgemeentelijke respondenten dat vanuit IJsselmonde als eerste werd aangedrongen op integratie van de verschillende actieprogramma's.

De relatie met gemeentelijke diensten is vooral een inkooprelatie. Er worden prestatiecontracten opgesteld en daarop wordt gestuurd. Het deelgemeentebestuur pleit voor verdergaande marktwerking, omdat die relatie met de huidige instrumenten niet volledig kan worden vormgegeven. Op dit moment moet naar de mening van het bestuur te lang met diensten overlegd worden, voordat een maatregel kan worden uitgevoerd. Bovendien zouden de diensten traag zijn in de uitvoering. Met private partijen zouden projecten veel sneller opgestart en uitgevoerd kunnen worden. Dat zou ook kunnen betekenen dat een private partij wordt ingeschakeld, wanneer een gemeentelijke dienst niet aan de wensen van de deelgemeente heeft voldaan.

In de wijkveiligheidsactieprogramma's van 2007 en 2008 wordt gebruik gemaakt van targets (deelgemeente IJsselmonde, 2007; idem, 2008).

Regie

De uitvoering van de plannen wordt via het Strategisch Wijkoverleg gevolgd. Met ambtelijke rapportages monitort het bestuur de voortgang van de aanpak. De portefeuillehouder Veiligheid stuurt op basis daarvan het ambtelijk apparaat aan en kan dan opdracht geven bij te sturen. Via de deelgemeentelijke Stuurgroep Veilig wordt de portefeuillehouder tevens in staat gesteld om knelpunten op hoger (management- of directie-) niveau op te lossen.

In IJsselmonde heerst de opvatting dat het gemeentelijk beleid de afgelopen jaren een te nauwe focus op veiligheid had. Daarom werd de afgelopen jaren geprobeerd om verbindingen te leggen tussen de verschillende deelgemeentelijke programma's. Daarbij bekijken de ambtenaren een gesignaleerd probleem uit zoveel mogelijk invalshoeken om het probleem niet alleen te bestrijden, maar ook op te lossen. Om aan de eisen van het stadsbestuur te voldoen, moesten maatregelen voor het oplossen van een probleem opgesplitst worden naar beleidsterrein en vervolgens opgenomen worden in de verschillende programma's. Dat leidde grote administratieve druk voor de ambtelijke organisatie en een gebrek aan overzicht voor de politiek. De drie respondenten van de deelgemeente gaven aan om die reden de afgelopen jaren te hebben aangedrongen op wijziging van het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De invoering van integrale wijkactieprogramma's wordt dan ook omarmd, al bestaat er binnen de organisatie nog veel onduidelijkheid over de eisen waaraan de nieuwe programma's moeten voldoen en staat de regie vanwege het ontbreken van gebiedsmanagers onder druk.

7. Wijkveiligheidsactieprogramma's geanalyseerd

In dit voorlaatste hoofdstuk vindt dan eindelijk de analyse van de bevindingen plaats. De bevindingen uit het empirisch onderzoek uit hoofdstuk 5 worden nu vanuit het theoretisch kader van hoofdstuk 3 in samenhang met elkaar opnieuw bekeken. Op basis daarvan kan voor iedere wijk worden vastgesteld of er sprake is van doorwerking en, zo ja, welke vorm van doorwerking het betreft. In de laatste paragraaf worden de wijken onderling vergeleken.

7.1 Hoek van Holland

Netwerk

Van een hecht netwerk is in Hoek van Holland geen sprake. De actoren zijn niet actief betrokken bij de veiligheidsaanpak van de deelgemeente. De onderlinge contacten tussen de actoren zijn zeer beperkt en de gezamenlijke overleg- en afstemmingsmomenten zeer uitzonderlijk. De kosten die voor actoren verbonden zijn aan het bij elkaar komen, zijn in het geval van Hoek van Holland hoger dan in het geval van andere wijken. Met name de reistijd is aanzienlijk. De opbrengsten van gezamenlijk overleg en het opstellen van gemeenschappelijke doelen en maatregelen zijn voor de actoren relatief laag, vanwege de geringe problematiek in de deelgemeente. Er is relatief weinig inzet van diensten nodig, dus is er weinig te verdienen. Voor actoren met wie geen prestatiecontracten worden gesloten, zijn de opbrengsten eveneens relatief laag. De problemen zijn minder uitdagend dan in andere wijken en – daarmee samenhangend – is er weinig aandacht van publiek en media voor de successen die met een gezamenlijke aanpak worden geboekt⁸.

Sturing

Afstemming en sturing vindt hoofdzakelijk in bilaterale contacten tussen deelgemeente en andere actoren plaats. Deze contacten zijn leidend voor de inzet van de actoren. De deelgemeente heeft daarmee een centrale positie verworven in het netwerk. Die positie gebruikt met name het bestuur van de deelgemeente om de inzet van diensten te coördineren. Deze laten zich echter hoofdzakelijk sturen door de werkwijze zoals die in andere gebieden wordt gehanteerd. Daardoor stellen de diensten zich aanbodgericht op. Het deelgemeentebestuur is echter van mening dat de situatie in Hoek van Holland maatwerk vereist, omdat de situatie in het gebied wezenlijk verschilt van die in de rest van de stad. Het bestuur onderhoudt nauwe contacten met de burgers en laat zich sterk sturen door hun wensen en klachten.

Vanuit haar centrale positie probeert de deelgemeente de inzet van actoren in de gewenste richting te sturen. In het wijkveiligheidsactieprogramma worden daarom targets verbonden aan de geformuleerde prioriteiten. Voor twee van de drie prioriteiten is dat het geval. Hoe die behaald moeten worden, met welke specifieke inzet, blijft echter vaag. Over de doorlooptijd van de maatregelen blijft het programma ook vaag: bij een maatregel wordt het jaar 2008 genoemd als doorlooptijd, bij twee andere wordt gemeld dat de doorlooptijd nog niet te bepalen is en een vierde maatregel wordt permanent ingezet. Per maatregel worden trekkers, participanten en uitvoerders benoemd, maar de specifieke inzet die van de actoren wordt vereist, wordt niet duidelijk gedefinieerd. Er wordt dus wel gebruik gemaakt van targets, maar het wijkveiligheidsactieprogramma biedt onvoldoende mogelijkheden om te sturen. Bovendien kan aan het programma geen formele, hiërarchisch bovengeschikte positie worden ontleend.

Aan prestatiecontracten kan de deelgemeente wel een formele sturingspositie ontleen, namelijk die van opdrachtgever. Door het contractueel vastleggen van prestatie-indicatoren kan van gemeentelijke diensten specifieke output en inzet worden afgedwongen. Hoewel de contracten niet zijn ingezien, lijkt sturing op deze wijze wel te functioneren. Aanvankelijk was het voor de kleine deelgemeente moeilijk om op deze wijze inzet af te dwingen van de diensten, die vele malen groter zijn in omvang, expertise en budget. Desondanks is zij erin geslaagd om de rol van opdrachtgever op te eisen, al heeft dat tot een aantal conflicten geleid. Het is echter gebleken dat sturing op output alleen niet het door de deelgemeente gewenste maatwerk oplevert. Zij wenst niet alleen maatwerk in de inzet zelf en de te behalen resultaten, maar ook in de wijze waarop inzet wordt gepleegd. Daarvoor blijken dergelijke contracten niet geschikt.

⁸ Het gaat hier uitdrukkelijk om de aanpak ten aanzien van wijkveiligheid en niet om extra politie-inzet en beveiliging bij evenementen.

Sturing moet in dat geval gezocht worden in een goede verstandhouding, onderhandeling en overtuigingskracht. Dat kost echter meer tijd en moeite. Daarvoor blijkt de deelgemeente over onvoldoende ambtelijke capaciteit te beschikken.

Regie

Het voeren van regie over het netwerk en de processen die bij wijkveiligheidsactieprogramma's vergt eveneens aanzienlijke ambtelijke capaciteit. De deelgemeente zag zich in 2004 gedwongen om een interim-manager van buitenaf aan te trekken om die processen vorm te geven en te regisseren. Hij legde een sterke basis in het eerste programma volgens het nieuwe format. Nu de deelgemeente niet langer beschikt over een dergelijke manager, blijkt zij niet in staat om de processen te regisseren. Hoewel de deelgemeente duidelijk de rol van opdrachtgever vervult, is van regie nauwelijks sprake. Er worden weinig pogingen ondernomen om de actoren te mobiliseren, te motiveren of te enthousiasmeren voor een gezamenlijke aanpak. Zeker wanneer de actoren het belang van gezamenlijke inzet niet inzien, is dat een zware taak. Vanwege de sterke opdrachtgeversrol van de deelgemeente zijn bilaterale contacten leidend en worden actoren niet onderling aan elkaar gekoppeld op deelgebieden van de aanpak.

Daarentegen draagt het deelgemeentebestuur wel op daadkrachtige wijze haar beleidslijnen uit. Het is ook het bestuur dat verantwoording aflegt over de gezamenlijke aanpak en daarover extern communiceert. Dat past tevens in het bredere beeld van een deelgemeente die zich sterk probeert te profileren, al spitst dat zich vooral toe op het bevorderen van toerisme in de zomermaanden. Het is er tot op heden echter niet in geslaagd om de andere actoren volledig te committeren aan haar beleidslijnen en een gemeenschappelijke visie op wijkveiligheid in Hoek van Holland te creëren. Daarom is van gemeenschappelijke beleidslijnen nauwelijks sprake.

Doorwerking

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de doorwerking van de methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's in Hoek van Holland beperkt is.

Er is geen sprake van een hecht netwerk, waarin actoren regelmatig of veelvuldig contact hebben en samenwerken aan het definiëren van problemen, het formuleren van oplossingsrichtingen en gezamenlijk inzet plegen. Door het format van de wijkveiligheidsactieprogramma's worden de actoren wel gedwongen om na te denken over hun bijdrage aan de veiligheid in de wijk en wordt samenwerking met andere actoren gestimuleerd, waar dat anders zou ontbreken.

Sturing vindt bij diensten met name plaats op basis van vastgestelde werkwijzen en is dus meer aanbodgericht dan vraaggericht. De deelgemeente stuurt sterk op prestaties door middel van prestatiecontracten. Op dezelfde wijze probeert zij de manier van uitvoering te sturen, maar dat levert problemen op. Toch kan worden vastgesteld dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van aanbodgerichte sturing naar vraaggerichte sturing. Op basis van ontwikkelingen die waargenomen worden uit veiligheidscijfers, worden in het wijkveiligheidsactieprogramma targets gesteld. Hoe die precies gehaald moeten worden, binnen welke tijdspanne en welke inzet de verschillende actoren daarvoor moeten leveren, wordt echter niet geëxpliciteerd.

De deelgemeente is niet in staat om visievorming te stimuleren, duidelijke gemeenschappelijke beleidslijnen te formuleren en actoren te motiveren om zich daarvoor in te zetten. Prestatie is het enige waarop de deelgemeente kan sturen, omdat aan de contracten de formele positie van opdrachtgever wordt ontleend. Van regie is dus nauwelijks sprake. Het voeren van regie kost veel tijd en inspanning. Het vereist regelmatig contact met de actoren, kennis over hun doelen en voorkeuren, openheid en stabiliteit. Vanwege het kleine ambtenarenapparaat kan de regierol niet optimaal worden vervuld. Het is tevens denkbaar dat de deelgemeente moeite heeft om hoogopgeleid personeel te werven en aan zich te binden. Dat is hier echter niet onderzocht.

De eerder genoemde mankementen in de aanpak leiden ertoe dat de het wijkveiligheidsactieprogramma niet dient als leidraad voor de gezamenlijke veiligheidsaanpak. Sommige maatregelen worden niet uitgevoerd en er wordt buiten de prestatiecontracten nauwelijks gemonitord of bijgestuurd in de aanpak. Nadat het programma is vastgesteld, gaan de betrokkenen over tot de orde van de dag. Toch heeft het proces van beleidsvorming en herijking van het programma wel een focus aangebracht op veiligheid en het contact tussen actoren verbeterd. Daarbij is ook een verschuiving opgetreden van aanbodgerichte sturing naar vraaggerichte sturing. Daarom is hier sprake van conceptuele doorwerking, zij het in beperkte mate.

7.2 Spangen

Netwerk

Het netwerk rond het wijkveiligheidsactieprogramma in Spangen is vrij hecht. Samenwerking en afstemming vinden structureel plaats in verschillende bijeenkomsten, zowel op tactisch niveau als op operationeel niveau. Daarbij wordt creatief gedacht en stellen de betrokkenen zich over het geheel genomen opvallend open op voor suggesties van en samenwerking met anderen. Er is ook sprake van actieve betrokkenheid van actoren. De visievorming die tussen de actoren gaande is, lijkt voor een deel te danken aan het voorzitterschap van de deelgemeente in dergelijke bijeenkomsten.

Er bestaat een sterke relatie tussen de deelgemeente en de wijkpolitie. De politie deelt zijn cijfers allen met de betrokken deelgemeenteambtenaren.

Tussen de uitvoerende diensten bestaat zowel samenwerking op het operationele vlak, als op tactisch niveau. Stadstoezicht heeft binnen het cluster van uitvoerende diensten een centrale positie. Van toezichthouders wordt in toenemende mate verwacht dat zij een signalerende functie vervullen. Zij geven meldingen ofwel direct door aan andere diensten, ofwel de meldingen worden verzameld door een teamleider, die ze vervolgens met zijn collega's bij andere diensten doorneemt.

Sturing

De deelgemeente Delfshaven lijkt zich sterk te laten sturen door de directie Veiligheid en zijn cijfers en analyses. De accounthouder is ook op operationeel niveau actief bij bijeenkomsten. Hij vervult enerzijds de adviserende en ondersteunende rol binnen de deelgemeente en brengt signalen van de deelgemeente over binnen de directie Veiligheid.

Het uitgangspunt van de wijkveiligheidsactieprogramma's van Spangen is analyse van cijfers. De werkwijze die daarbij gehanteerd is, komt zeer sterk overeen met de methodiek van Vasthouden en Versterken. Ook wordt een trendanalyse gemaakt van elementscores en worden de elementscores van de wijk vergeleken met de stedelijke gemiddelden.

De targets die in het wijkveiligheidsactieprogramma 2007-2008 zijn geformuleerd, hebben hoofdzakelijk betrekking op output. Die in het wijkveiligheidsactieprogramma 2009, bevatten naast grotendeels heldere prestatieafspraken op outputniveau in termen van inzet ook heldere en meetbare targets op outcome-niveau.

Regie

Het wijkveiligheidsactieprogramma is recentelijk ingepast in planning-en-controlcyclus. Het maakt deel uit van het proces van begroting en verantwoording. Dat laatste vindt plaats in de kwartaalrapportages van diensten aan bestuur over prestatiecontracten. Het deelgemeentebestuur is daardoor beter in staat om te monitoren en heeft meer zicht op de ontwikkelingen. Het definitieve wijkveiligheidsactieprogramma wordt behandeld in een commissie van de deelgemeenteraad. Deze kan ook wijzigingen afdwingen.

Ook op ambtelijk niveau wordt regie gevoerd, met name over de uitvoering. Dat gebeurt in handhavingsoverleggen en regiegroepen. Indien nodig kan de aanpak in die bijeenkomsten ook worden bijgesteld. Afspraken in het wijkveiligheidsactieprogramma worden via jaarcontracten afgedwongen. Daardoor ontstaat vermenging van structurele en extra inzet.

Opvallend is dat men momenteel neigt naar het themagericht indelen van regieteams per wijk. Daarmee wordt het gebiedsgericht werken voortgezet en uitgebreid, maar lijkt geen verdere integratie van beleidsvelden te worden bewerkstelligd. De integraliteit van het beleid rust dan op de schouders van de gebiedsmanager, die aan alle regieteams deelneemt. Dit wijst er echter op dat er men tevreden is met de aanpak zoals die tot nu toe gevoerd is.

Doorwerking

Het netwerk in Spangen is vrij hecht en georganiseerd. De bijeenkomsten worden doorgaans goed bezocht en dragen bij aan visievorming en actieve inbreng van actoren. De actoren zijn doorgaans tevens bereid tot samenwerking.

De werkwijze die in Spangen gevolgd wordt bij het opstellen van wijkveiligheidsactieprogramma's komt sterk overeen met de methodiek die na Vasthouden en Versterken is vastgesteld. Cijfers en analyses vormen de basis voor het benoemen van prioriteiten en het formuleren van maatregelen. Daaraan worden heldere prestatieafspraken en targets verbonden. De targets voor 2009 hebben betrekking op zowel input, als op output en op outcome.

Het wijkveiligheidsactieprogramma heeft zijn waarde volgens betrokkenen als sturingsinstrument de afgelopen jaren bewezen. De bijbehorende werk- en denkwijze worden gezien als een verbetering ten opzichte van de tijd voor het gebruik van de programma's.

De gedragsverandering die is opgetreden in vormings- en uitvoeringsproces wijst op instrumentele doorwerking. Samenwerking is de norm geworden. Ook de aanstelling van wijkregisseur en gebiedsmanagers wijst op instrumentele doorwerking. De vermenging die plaatsvindt tussen structurele en extra inzet doet daar echter weer afbreuk aan.

Niet alleen de werkwijze en het gedrag van betrokkenen is veranderd, maar ook de wijze van redeneren is veranderd. Problemen op allerlei beleidsterreinen worden bekeken vanuit een veiligheidsperspectief en er wordt nagedacht over welke gevolgen maatregelen kunnen en moeten hebben op de algemene veiligheidssituatie in de wijk. Er wordt geredeneerd vanuit analyses van cijfers naar maatregelen en beoogde effecten. Dit leidt tot de vaststelling dat ook er ook conceptuele doorwerking is opgetreden.

7.3 Oud Crooswijk

Netwerk

Het netwerk in Oud Crooswijk is vrij uitgebreid. De lang gekoesterde ambitie om integraal beleid te voeren is daarvan de voornaamste oorzaak. Zeker de laatste twee jaar wordt geprobeerd om input te verzamelen van zo veel mogelijk actoren uit zo veel mogelijk beleidsvelden. Van een hecht netwerk is dan ook geen sprake. Er worden wel gezamenlijke bijeenkomsten georganiseerd, die ook goed bezocht worden. De kosten van het vaststellen van een moment waarop alle actoren aanwezig kunnen zijn, worden als hoog ervaren. Deze bijeenkomsten duren ook lang, vanwege het grote aantal aanwezigen. In de bijeenkomsten verzamelt de deelgemeente input en inzichten van de actoren, die zij vervolgens verwerkt in een integraal wijkactieprogramma.

Doordat de actoren hun inbreng nauwelijks herkennen in het vastgestelde programma, worden zij niet gemotiveerd om verder in het proces actief betrokken te blijven en toekomstige bijeenkomsten bij te wonen. De opbrengsten voor de actoren zijn dus laag. Bijkomend probleem is dat accountmanagers binnen de eigen organisatie vaak te weinig invloed hebben om de organisatie aan de gemaakte afspraken te conformeren. Zij zijn onderling ook niet allemaal vergelijkbaar qua expertise, kennis en verantwoordelijkheden. Bovendien bestaan er grote verschillen in de invulling van het accountmanagement. Sommige accountmanagers hebben vooral een strategische beleidsfunctie, anderen hebben overwegend uitvoerende taken. Dat heeft tot gevolg dat als alle actoren gezamenlijk aan een overleg deelnemen er vaak niet effectief vergaderd wordt en tot niet tot goede plannen kan worden gekomen.

Daarnaast speelt ook de gebiedsgerichte organisatie van de betrokkenen een rol. De meeste gemeentelijke diensten hanteren een gebiedsverdeling in de vier windstreken, maar de grenzen van de gebieden verschillen van dienst tot dienst. Samenwerking en overleg vinden plaats op deelgemeenteniveau met de focus op wijkniveau. De betrokkenen hebben daardoor niet allemaal voldoende kennis over situatie in de specifieke wijken.

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hecht veel waarde aan bewonersparticipatie. Volgens een onderzoek in opdracht van de Samenwerkende Bewonersorganisaties Rotterdam zijn de

bewonersorganisaties in Kralingen-Crooswijk echter de meest passieve in vergelijking met andere deelgemeenten. Bovendien zou de bewonersbetrokkenheid bij het wijkveiligheidsbeleid de laatste jaren sterk zijn afgenomen (Qaran, 2009: 57-58). De deelgemeente blijkt dus niet goed in staat om bewonersbetrokkenheid te creëren en te organiseren. Met de consultatierondes in de wijk, waarin een conceptprogramma aan bewoners wordt voorgelegd, worden ook niet veel bewoners bereikt. Bovendien vormen de bewonersorganisaties die op deze wijze bereikt worden geen afspiegeling van de totale wijkbevolking.

Sturing

Sturing binnen een groot netwerk vereist grote inspanning. Daarom is door de deelgemeente een procesmanager aangesteld. Vanuit de kaders die in de langlopende gebiedsvisie zijn neergelegd, wordt een kortlopend integraal wijkactieprogramma opgesteld. Binnen die kaders wordt de input van de actoren verwerkt. Op basis van recente cijfers van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek, politiecijfers, de Veiligheidsindex en de Sociale Index wordt het programma jaarlijks herijkt. De gebiedsvisie is geschreven vanuit een focus op huisvesting en ruimtelijke ordening. Het veiligheidsbeleid – de paragraaf veiligheid in het integraal wijkactieprogramma – wordt dus in feite gestuurd door de visie en de doelen op het gebied van huisvesting. De koppeling van het integraal wijkactieprogramma aan de aanpak van krachtwijken draagt daaraan bij.

De wijkveiligheidsactieprogramma's van de eerste jaren na 2002 werden wel sterk gebaseerd op veiligheidscijfers en analyses daarvan. Prestatiecontracten en targets zijn een erfenis uit die tijd. De doelstellingen in het meest recente integraal wijkactieprogramma zijn expliciet gerelateerd aan de doelstellingen van het college van B & W. Ook de doelstellingen van het dagelijks bestuur zijn daaraan gerelateerd. Daardoor ontstaat de indruk dat de prioriteiten worden gestuurd door de collegedoelstellingen en in mindere mate op basis van cijfers en analyses. Het deelgemeentebestuur heeft een vrij grote rol in de sturing binnen het integraal wijkactieprogramma. Opvallend is dat deelraad besluitvorming pleegt over het programma en invloed kan uitoefenen op de inhoud ervan. Volgens de stedelijk vastgestelde methodiek is vaststelling van het programma voorbehouden aan het dagelijks bestuur om de slagvaardigheid en actiegerichtheid te bevorderen. In Kralingen-Crooswijk lijkt het wijkactieprogramma dan ook onderdeel te zijn geworden van het reguliere bureaucratische beleidsproces. Het betrekken van de deelraad in de besluitvorming daarover heeft het proces in andere wijken vertraagd (deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 2008c: 4). Door de sterke politieke invloed op het integraal wijkactieprogramma vindt ook de regie voornamelijk op bestuurlijk niveau plaats. Met het inpassen van de herijking in de planning- en controlcyclus zal de regierol van het deelgemeentebestuur verder vormgegeven worden en zal het in staat gesteld worden de voortgang te monitoren en bij te sturen.

Regie

Hierboven is al een aantal knelpunten in de regie over het beleidsvormingsproces benoemd. Ondanks die knelpunten is de deelgemeente wel in staat om haar eigen beleidslijnen voort te zetten en uit te dragen. In het vorige hoofdstuk is gesteld dat de deelgemeente voor 2001 begonnen was met een integrale aanpak, zoals die nu bij de integrale wijkactieprogramma's vereist wordt. Door de daadkracht die het stadsbestuur aan de dag legde na de conferentie in Kaatsheuvel en de strakke sturing op wijkveiligheidsactieprogramma's die daaruit resulteerde, verliet de deelgemeente tijdelijk haar eigen beleidslijn. De wens om vanuit lange termijnvisies integraal beleid te voeren, bleef echter bestaan. Toen het gemeentebestuur dat in 2006 aantrad de ambitie uitsprak een integrale aanpak te ontwikkelen, zette de deelgemeente de eerder ingezette beleidslijn daadkrachtig voort en begon het vrijwel direct met visievorming voor de lange termijn. Daarvoor werd in eerste instantie samenwerking gezocht met de woningcorporatie in Oud Crooswijk, die al bezig was met soortgelijke visievorming.

Die beleidslijn van heeft er toe geleid dat wijkveiligheidsactieprogramma's nooit als centraal document in de wijkaanpak zijn beschouwd. De focus lag, zeker in het begin, op huisvesting. Veiligheid was geen dominant beleidsthema, maar een beleidsthema dat voortvloeide uit de huisvestingsproblematiek die de deelgemeente kende. Rondom specifieke veiligheidsproblemen werden wel projecten opgezet vanuit een stedelijke methodiek en sturing op prestatieafspraken werd geïntroduceerd. Deze waren echter altijd onderdeel van een breder geheel. Ook nu is integraal wijkactieprogramma nog niet leidend in de wijkaanpak. Het lijkt erop dat het opstellen van het document zelf een doel op zich is geworden. Verder is gebleken dat gemaakte afspraken na vaststelling van het programma niet konden worden uitgevoerd, hoewel accountmanagers van diensten wel akkoord hadden gegeven. Het integreren van prestatieafspraken in het programma blijkt daaruit onvoldoende plaats te vinden, aangezien de inzet van

de actoren op basis van het programma niet kan worden afgedwongen. Dat de accountmanagers niet in staat blijken om binnen de eigen organisatie te zorgen dat het vereiste maatwerk voor een wijk wordt geleverd, wijst op aanbodgerichtheid van gemeentelijke diensten. Die aanbodgerichtheid levert spanningen op in de relatie tussen de deelgemeente als opdrachtgever en de diensten als opdrachtnemers.

Doorwerking

Op basis van het bovenstaande kan al snel geconcludeerd worden dat er in Oud Crooswijk geen sprake is van doorwerking. Daar is echter belangrijke nuance in aan te brengen.

In de deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt in verschillende netwerken samengewerkt. De netwerken zijn actief op deelgebieden van de veiligheidsaanpak, vaak georganiseerd rond specifieke projecten. De deelgemeente heeft duidelijk de ambitie om integraal beleid te voeren en investeert sterk in samenwerkingsprocessen rondom integrale wijkactieprogramma's.

Er wordt gebruik gemaakt van doelstellingen op de lange termijn, die stapsgewijs in verschillende uitvoeringsprogramma's worden uitgewerkt in targets. De basis voor de doelstellingen wordt slechts deels gevormd door cijfers en analyses. Daaraan worden ook prestatie-indicatoren verbonden. De sturing op prestaties blijkt echter bij de uitvoering van het integraal wijkactieprogramma niet goed te werken. Dat brengt ook tekortkomingen in de deelgemeentelijke regie aan het licht. De regie over de aanpak in termen van monitoring, bijsturen en verantwoorden wordt vooral op bestuurlijk niveau gevoerd. De bijbehorende voortgangsrapportages en de goedkeuring die het bestuur steeds voor de plannen, maatregelen en prestatieafspraken van de raad moet krijgen, lijken het proces te bureaucratiseren en de ambtelijke capaciteit onder druk te zetten. De ambtelijke regie die over het proces werd gevoerd, bleek onvoldoende. Dat heeft geleid tot het aanstellen van een procesmanager, die als hoofdtaak heeft om de processen goed vorm te geven. Tot op heden bestaan er echter nog knelpunten in de organisatie van het proces van beleidsvorming en -uitvoering.

De integrale beleidslijn van de deelgemeente die voor 2001 is ingezet, heeft ertoe geleid dat wijkveiligheidsactieprogramma's nooit als centraal document in de wijkaanpak zijn beschouwd.

Het voert dus te ver om te concluderen dat de methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's geen doorwerking kent. Op belangrijke elementen is de methodiek wel degelijk doorgewerkt, zoals op het gebied van samenwerken in netwerken en sturing op prestaties. Ook wordt de beleidsvorming meer dan voorheen gestuurd door informatie en cijfers. Doorwerking heeft zich tevens gemanifesteerd in de reorganisatie van de deelgemeente naar een gebiedsgerichte organisatie.

De knelpunten en tekortkomingen die daarin bestaan, de focus op de lange termijn, het combineren van twee wijken (Oud Crooswijk en Rubroek) in een actieprogramma en het niet centraal stellen van wijkveiligheidsactieprogramma's in de wijkaanpak leidt echter tot de conclusie dat de doorwerking zeer beperkt is. In de periode tussen 2001 en 2004 is directe instrumentele doorwerking opgetreden. In de periode daarna is dat echter weggeëbd. Slechts enkele elementen van de methodiek kennen duurzame doorwerking. Die kunnen als beperkte conceptuele doorwerking worden gezien. Instrumentele doorwerking bestaat nog in de gebiedsgerichte organisatie van de deelgemeente.

7.4 Tarwewijk

Netwerk

Het bleek tijdens het onderzoek moeilijk om het wijkveiligheidsactieprogramma als zodanig te isoleren van al het overige, al zijn daartoe wel pogingen ondernomen. Het is echter zinvol om de aanpak in de Tarwewijk in zijn context te bestuderen.

In het netwerk van actoren in de Tarwewijk zijn verschillende clusters te onderscheiden. Ten eerste wordt in de zogenaamde ateliersessies in het vormingsproces onderscheid gemaakt in een traject voor professionals en een traject voor bewoners. De bewoners gelden daardoor andere spelregels. Ten tweede zijn binnen het netwerk van professionele actoren onderlinge coalities te onderscheiden. De actoren met een meer repressieve taak, zoals de politie, Stadstoezicht en de stadsmarinier, werken veel met elkaar samen. Zij steunen elkaar bij onderhandelingen over prioriteiten en het formuleren van oplossingen. Door samen te werken hebben zij een leidende positie verkregen binnen het wijkveiligheidsbeleid. Daardoor zijn zij beter in staat hun eigen belangen te behartigen. De tweede coalitie die kan worden onderscheiden, is die tussen uitvoerende diensten. Ook zij werken onderling goed samen

om hun doelen te bereiken. Die doelen zijn vastgelegd in de productnormering (het schoon-en-heelniveau), waarmee voor de uitvoerende diensten een gemeenschappelijk doel wordt gesteld.

De stadsmarinier blijkt een verbindende actor tussen de coalities. Hij weet hoe het concern Rotterdam werkt, welke hiërarchische structuren er bestaan en hij kent de organisatieculturen. Bovendien heeft hij het mandaat om buiten de hiërarchische structuren oplossingen te vinden en te organiseren. Meestal lopen contacten tussen bijvoorbeeld het wijkteam van de politie en de overige diensten via de stadsmarinier.

Daar komt nog bij dat het accountmanagerschap niet bij alle diensten is ingevoerd. Bij Stadstoezicht bestaat een dergelijke functie tegenwoordig onder de naam gebiedscoördinator. Bij Roteb en Gemeentewerken, die van oudsher gebiedsgericht georganiseerd zijn, is op organisatorisch gebied weinig veranderd. De bestaande functies van gebiedscoördinator en werfmanager zijn uitgebreid met extern gerichte taken, zoals het onderhouden van contacten met andere accountmanagers en het deelnemen aan gezamenlijke vergaderingen. Ook de deelgemeente Charlois is niet volledig gebiedsgericht georganiseerd. Voor elke actor is dus nog steeds sprake van meerdere contactpersonen met verschillende taken en bevoegdheden. Dat kan actiegerichtheid en efficiëntie in contacten en samenwerking belemmeren.

Sturing

In het project Vasthouden en Versterken zijn door het toenmalige Programmabureau Veilig knelpunten gesignaleerd in het wijkveiligheidsactieprogramma voor de Tarwewijk. Kern van de aanbevelingen was om de prioriteiten van de deelgemeente, zoals opgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma, en de focus van de stadsmarinier beter te laten aansluiten op de analyse van de veiligheidsproblematiek (gemeente Rotterdam, 2005b). Beide hadden voornamelijk maatregelen geformuleerd op de elementen drugoverlast en overlast, maar geen op de elementen geweld en inbraak. De aanbevelingen werden overgenomen en verwerkt in de veiligheidsparagraaf van het uitvoeringsprogramma 2005-2006 (machiniekamer Tarwewijk, 2005). In de buurt waar de meeste inbraken voorkwamen, werden woningen aan de hand van het politiekeurmerk Veilig Wonen beter beveiligd tegen inbraak. Voor het terugdringen van geweld in de wijk werd de Taskforce Huiselijk Geweld in het leven geroepen. Met een project op basisscholen in de wijk moest worden voorkomen dat kinderen zich schuldig zouden maken aan geweldsdelicten. Er werden echter geen verder repressieve maatregelen geformuleerd om het bestaande geweld (buitenshuis) terug te dringen.

De in totaal 16 geformuleerde maatregelen werden voorzien van grotendeels meetbare targets. Daarbij werden samenwerkingspartners en trekkers benoemd. Vanwege de aard van de gestelde prioriteiten en geformuleerde maatregelen waren, naast de deelgemeente, vooral de stadsmarinier en de politie belangrijke trekkers.

Op het moment dat het onderzoek in de Tarwewijk werd uitgevoerd (in de vroege zomer van 2009), was het wijkveiligheidsactieprogramma 2009 nog niet gereed. Het document waarin voor het onderzoek inzage is verschaft, was nog niet door alle actoren aangevuld. Het bestond op het moment van inzage uit 39 maatregelen. Deze bestaan naast de 25 maatregelen in het Actieprogramma Tarwewijk 2007-2010, hoewel er ook overlap in de maatregelen bestaat. De prioriteiten zijn deels gebaseerd op de analyse van grootste problemen behorend bij de Veiligheidsindex en deels op basis van de ervaringen en interpretaties van betrokken actoren. De maatregelen zijn expliciet gerelateerd aan de doelstellingen van college van B & W en het dagelijks bestuur van de deelgemeente. De gewenste output van driekwart van de maatregelen is helder en meetbaar gedefinieerd. De outcome van de maatregelen is dat echter nauwelijks – op een enkele uitzondering na. Bijna alle maatregelen worden voorzien van een outcome gedefinieerd in termen van zichtbare vermindering, meetbare afname, vergroting van bekendheid, verbetering van elementscores, stimuleren van betrokkenheid en meer van dergelijke vage bewoordingen (deelgemeente Charlois, 2009b)⁹.

Binnen het netwerk stuurt de deelgemeente Charlois hoofdzakelijk door middel van prestatiecontracten met uitvoerende diensten. Dat blijkt naar behoren te functioneren. Deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is echter sterk bilateraal en voor het staat grotendeels buiten het proces van het wijkveiligheidsactieprogramma. In de contracten met Roteb en Gemeentewerken zijn prestatie-indicatoren vastgelegd in de vorm van de productnormering. Stadstoezicht wordt in toenemende mate gestuurd op

⁹ Enig voorbehoud is hier geboden, aangezien het programma op het moment van onderzoek nog niet definitief was.
Doorwerking door werking

output. Tot 2008 werd slechts afgesproken hoeveel manuren inzet de dienst zou leveren. Door de uitbreiding van bevoegdheden van de toezichthouders wordt het mogelijk om afspraken te maken over het aantal uit te schrijven bekeuringen.

De uitvoerende diensten, met uitzondering van Stadstoezicht, laten zich niet sturen door de overige actoren, maar uitsluitend door hun formele opdrachtgever. De diensten Roteb en Gemeentewerken leveren vooral input vanuit de ervaringen van de voorgaande jaren met betrekking tot uitvoerbaarheid en kosten.

Ten aanzien van de aanpak van krachtwijken van met ministerie kan worden opgemerkt dat de verschillende thema's en doelstellingen van het Pact op Zuid grotendeels overeenkomen met de doelstellingen van het ministerie. Ook de wijze waarop het pact wordt uitgevoerd, namelijk in nauwe samenwerking tussen overheden en woningcorporaties, komt overeen met de aanpak van het ministerie. Beide projecten brengen grote investeringen met zich mee. Het is voor de wijk en de deelgemeente belangrijk om dat die investeringen ook echt worden gedaan. Het is denkbaar dat de deelgemeente daarom – bewust of onbewust – meer prioriteit verleent aan maatregelen in het kader van de twee bovengenoemde projecten dan aan kortlopende acties in het wijkveiligheidsactieprogramma, waarmee veel minder geld gemoeid is.

Regie

De waarde die actoren hechten aan het wijkveiligheidsactieprogramma is gering. Behalve de politie zien alle actoren, inclusief de deelgemeente het wijkveiligheidsactieprogramma als een verplichting. Niet uitgevoerde plannen van het voorgaande jaar en delen van andere programma's worden in het nieuwe plan opgenomen. De bijdrage van actoren komt daardoor in het uiteindelijke plan minder tot uitwerking.

Regie vindt op verschillende niveaus plaats. Op ambtelijk niveau houdt de wijkcoördinator de voortgang zelf bij. Dat wordt echter bemoeilijkt door de sectorale structuur van de deelgemeentelijke organisatie. Verschillende diensten hebben daarover contact met verschillende beleidsmedewerkers. Integraal regie voeren over het gehele uitvoeringsproces is daardoor moeilijk.

De beperkte waarde die de actoren aan het wijkveiligheidsactieprogramma hechten, leidt er tevens toe dat de aanpak in de dagelijkse praktijk nauwelijks wordt gemonitord. Monitoring en bijsturing vinden plaats in het kader van prestatiecontracten, dus aan de hand van kwartaalrapportages aan de verantwoordelijke beleidsmedewerkers en bestuurders.

Aanvullende plannen, zoals het actieprogramma naar aanleiding van de Veiligheidsindex (gemeente Rotterdam, 2009b), kunnen moeilijk worden ingepast in het bestaande actieprogramma of andere bestaande programma's. Omdat het wijkveiligheidsactieprogramma 2009 nog niet vastgesteld was, heeft het aanvullende actieplan van de directie Veiligheid en de stadsmarinier de overhand gekregen over het wijkveiligheidsactieprogramma. De sterke positie van de stadsmarinier in het netwerk en de steun die hij geniet van de Stuurgroep Veilig en de directie Veiligheid dragen daar ook in hoge mate aan bij.

De relatief sterke coalitie van actoren met een repressief perspectief, die in vergelijking met de deelgemeente aanzienlijke doorzettingsmacht heeft, lijkt de regie over die groep actoren te bemoeilijken. Onder aanvoering van de stadsmarinier en de politie bepalen zij voor een groot deel de prioriteiten en de aanpak. De doorzettingsmacht die de stadsmarinier heeft, in de vorm van politieke en ambtelijke steun van het stadsbestuur, en de beschikking over extra budget hebben ertoe geleid dat hij de regie over de uitvoering op zich heeft genomen. De deelgemeente heeft die doorzettingsmacht niet en is niet in staat om succesvol met de stadsmarinier te concurreren om de regierol. Zij lijkt zich er eerder bij te hebben neergelegd dat de stadsmarinier die rol vervult.

Om die regie toch weer in handen te krijgen, stellen de betrokkenen bij de deelgemeente voor om de stadsmarinier als BRIM'er in de deelgemeentelijke organisatie onder te brengen. Het belangrijkste verschil tussen een stadsmarinier en een BRIM'er is dat een stadsmarinier uitdrukkelijk buiten de bestaande hiërarchie moet opereren en rechtstreeks aan de stedelijke Stuurgroep Veilig rapporteert, waar een BRIM'er op detacheringsbasis binnen de structuur van de deelgemeente werkt. Hij zou zich dan meer moeten laten leiden door deelgemeentelijke doelen en zijn doorzettingsmacht gebruiken om de belangen van de deelgemeente te behartigen. Uit een gesprek hierover met de accounthouder Veiligheid blijkt dat de relatie tussen deelgemeenteambtenaren en de vorige stadsmarinier slecht was. De huidige stadsmarinier was op het moment van de interviews slechts twee maanden in dat gebied actief en de verwachting is dat de relatie met de vorige stadsmarinier de relatie met de huidige nog beïnvloedt.

Dit is voor de deelgemeente een lastige situatie. Formeel heeft zij de regie over het veiligheidsbeleid, maar de stadsmarinier neemt die rol over. Hij heeft grotere doorzettingsmacht en onderhoudt goede contacten met het stadsbestuur en de directie Veiligheid, waardoor vaak snel resultaat wordt geboekt. Daarbij begeeft hij zich vaak op het terrein van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelgemeente. Aan gezien hij die taken op zich neemt, hoeft de deelgemeente die taken niet meer uit te voeren. Hierin schuilt een mogelijk gevaar. De stadsmarinier is in principe tijdelijk toegewezen aan de wijk, en zal dus op een bepaald moment weer vertrekken. Dan zou de regisseur wegvallen, zonder dat die functie door de deelgemeente kan worden vervuld. Zij heeft zich immers enige jaren relatief afzijdig gehouden.

Op een wijze die vergelijkbaar is met de positie van de stadsmarinier in het netwerk, kunnen ook de belangen die andere actoren hebben bij het slagen van bijvoorbeeld het Pact op Zuid en de WWI-aanpak de deelgemeente als regisseur in de verdrukking brengen. De grote bedragen die actoren investeren in de wijk stellen hen in staat om invloed uit te oefenen. De deelname van hogere bestuursorganen zoals een ministerie kan ook afbreuk doen aan de regie van de deelgemeente. Het voorzitterschap van de Stuurgroep Pact op Zuid is in handen van een Rotterdamse wethouder, die eveneens meer invloed heeft dan een deelgemeentebestuurder. Behalve dat het door de veelheid aan actoren en projecten in de wijk moeilijk is om het overzicht te bewaren, zijn er echter geen concrete aanwijzingen gevonden dat beide projecten de deelgemeente in het uitvoeren van de regierol dwarsbomen.

Doorwerking

In het voorgaande is een aantal tekortkomingen en afwijkingen in de werkwijze omtrent wijkveiligheidsactieprogramma's beschreven. Desondanks kent de methodiek wel een zekere mate van doorwerking.

Hoewel er verschillende coalities bestaan binnen het netwerk van actoren, is geconstateerd dat het netwerk hecht is. Het netwerk is, zoals in de methodiek wordt voorgeschreven, opgesplitst in themagroepen. Actoren zijn in de bijeenkomsten van die themagroepen problemen in de wijk gezamenlijk vanuit hun eigen beroepsperspectieven als veiligheidsproblemen gaan benaderen. Met uitzondering van een tweetal actoren zet het netwerk zich actief in om gezamenlijke doelen te bereiken. Door de verplichting om een wijkveiligheidsactieprogramma op de vastgestelde wijze op te stellen, worden actoren verplicht om met elkaar na te denken over de veiligheidsaanpak in de wijk. Deze werkwijze is inmiddels normaal geworden.

Doelen en prioriteiten worden hoofdzakelijk op basis van cijfers en analyses gesteld. Daarmee wordt voldaan aan de aanbevelingen in de wijkfocus in het kader van Vasthouden en Versterken. Sturing op die doelen is echter beperkt. Dat lijkt ten eerste te komen door niet of slecht meetbare targets. Ten tweede richt de deelgemeente zich bij sturing van actoren hoofdzakelijk op prestatiecontracten met uitvoerende diensten. Door de sterke bilaterale relaties die de deelgemeente met uitvoerende diensten heeft ontwikkeld, speelt sturing door de deelgemeente zich voornamelijk af buiten het wijkveiligheidsactieprogramma af en daarmee wordt het programma niet gebruikt als sturingsinstrument om alle actoren aan een gezamenlijke aanpak en doelen te verbinden. De deelgemeente blijkt niet in staat om zonder formele instrumenten effectief te sturen.

Het voeren van regie over het gehele proces blijkt dan ook problematisch, aangezien regie vooral gezocht moet worden in tijdrovende informele processen als overtuiging en onderhandeling. De methodiek van het wijkveiligheidsactieprogramma en de verantwoordingsverplichtingen die daarbij horen, zetten de ambtelijke capaciteit echter onder druk. Door die werkdruk worden delen uit andere programma's opgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma en worden niet uitgevoerde maatregelen uit vorige wijkveiligheidsactieprogramma's hergebruikt. Het opstellen van het programma wordt zelfs gezien als verplichting en wordt het vormingsproces van ondergeschikt belang. Dit alles heeft tot gevolg dat het wijkveiligheidsactieprogramma als document niet centraal staat in de wijkveiligheidsaanpak en niet als leidraad wordt gebruikt voor de inzet van menskracht en middelen van de actoren.

Door het ontbreken van daadkrachtige regie door de deelgemeente is concurrentie om de regierol ontstaan. De stadsmarinier blijkt die rol op zich te hebben genomen en dat wordt door de meeste actoren geaccepteerd. De deelgemeente lijkt de concurrentiestrijd om de dagelijkse regie te hebben opgegeven. Toch blijkt de deelgemeente wel in staat om gemeenschappelijke beleidlijnen uit te zetten en namens het netwerk uit te dragen. De externe communicatie over het wijkveiligheidsbeleid verloopt grotendeels via de deelgemeente en niet via de stadsmarinier.

Op basis van gesprekken met betrokkenen blijkt de stadsmarinier doorwerking te hebben bevorderd, door met zijn invloed en macht kennis en informatie centraal te stellen in het proces en de gegevens tevens beschikbaar te maken voor de andere actoren. Hij is ook degene die de voortgang van de aanpak bijhoudt en actoren aanspreekt op het nakomen van gemaakte afspraken, waarmee hij de actoren aan het programma tracht te verbinden.

De stadsmarinier blijkt doorwerking echter deels ook tegen te houden. Omdat hij de regie op zich heeft genomen, heeft de oorspronkelijke regisseur – de deelgemeente Charlois besloten de regie aan hem over te dragen.

Het bovenstaande in overweging nemend, kan worden vastgesteld dat in deze casus bovenal sprake is van conceptuele doorwerking. Het heeft tijd nodig gehad, maar de actoren zijn problemen in de wijk gezamenlijk vanuit hun eigen beroepsperspectieven als veiligheidsproblemen gaan benaderen. De problemen worden geïdentificeerd op basis van cijfers en op basis daarvan worden ook prioriteiten gesteld. Probleemgerichtheid en informatiesturing zijn, met andere woorden, uitgangspunten geworden.

Het proces van beleidsvorming en –uitvoering is een samenwerkingsproces geworden tussen actoren die voorheen niet of nauwelijks met elkaar samenwerkten. In dat opzicht kan gesteld worden dat er ook sprake is van een zekere mate van instrumentele doorwerking. Het gedrag van de actoren is dan wel niet direct veranderd naar aanleiding van het nieuwe beleid, maar er is wel degelijk sprake van gedragsverandering in lijn met de methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's. Zeker na het project Vasthouden en versterken is directe instrumentele doorwerking opgetreden. Daarnaast is bij veel gemeentelijke diensten de functie van accountmanager ingevoerd om de gebiedsgerichtheid, probleemgerichtheid en samenwerking te verbeteren.

Aan de andere kant moet worden geconcludeerd dat de instrumentele doorwerking verder beperkt is. De methodiek niet volledig wordt gevolgd, aangezien oude plannen en maatregelen worden hergebruikt om maar te kunnen voldoen aan de verplichting. Bovendien wordt het wijkveiligheidsactieprogramma door verreweg de meeste actoren, inclusief de deelgemeente, niet gezien of gebruikt als centraal document in de wijk veiligheidsaanpak.

7.5 Lombardijen

Netwerk

In Lombardijen zijn veel organisaties actief op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Buiten het wijkveiligheidsactieprogramma is Lombardijen onderdeel van het Pact op Zuid, de 56-wijkanaanpak van het ministerie van VROM en is de afgelopen jaren sterk ingezet op het project Veilig Ondernemen. De eerste twee projecten hebben een lange looptijd. In het kader van het Pact op Zuid wordt in Lombardijen vooral geïnvesteerd in onderwijs (Stuurgroep Pact op Zuid, 2006). De 56-wijkanaanpak richt zich op huisvesting. Door de woningvoorraad te verbeteren, wordt geprobeerd om de sociale cohesie en de leefbaarheid in de wijk te vergroten (ministerie van VROM, 2006). Opvallend is dat Lombardijen in die aanpak wordt gerekend tot de wijk Zuidelijke Tuinsteden, waartoe ook Zuidwijk en Pendrecht behoren.

De laatste twee wijken zijn onder dezelfde naam aangezien als krachtwijk, maar Lombardijen niet. Veilig ondernemen raakt meer aan het veiligheidsbeleid, maar behoort niet tot het wijkveiligheidsactieprogramma. De stadsmarinier in IJsselmonde heeft dat project opgezet en getrokken om een einde te maken aan de overvalgolf die de deelgemeente IJsselmonde en ook het winkelcentrum in Lombardijen teisterde. Overigens is de wijkconoom van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam zowel bij het Pact op Zuid, als bij Veilig Ondernemen betrokken, maar geen actor in het wijkveiligheidsactieprogramma. Het project wordt, of is inmiddels overgedragen aan de deelgemeente. Wellicht zal die overdracht ertoe leiden dat de actoren binnen Veilig Ondernemen in de toekomst worden opgenomen in het netwerk ten aanzien van integrale wijkactieprogramma's.

Op dit moment bestaat het netwerk uit de deelgemeente, een woningcorporatie, een welzijnsorganisatie, de politie, Stadstoezicht en Roteb. De deelgemeente neemt een centrale positie in bij de vorming en uitvoering van het wijkveiligheidsactieprogramma. Het bestuur (de portefeuillehouder Veilig) is erg betrokken bij het programma. Vanwege het ontbreken van gebiedsmanagers en de druk die daardoor op het ambtenarenapparaat staat, lijkt zij zich meer inhoudelijk bezig te houden met het programma dan voorheen. Die druk zorgt er ook voor dat er buiten de reguliere Strategische Wijkoverleggen minder gezamenlijk overleg plaatsvindt tussen de actoren, aangezien het organiseren daarvan tijd en moeite kost. Afstemming vindt momenteel vooral bilateraal plaats tussen deelgemeente en overige actoren, hetgeen bijdraagt aan de centrale positie in het netwerk.

De deelgemeente bedeede zichzelf daarnaast in het programma van 2007 bij drie van de vijf maatregelen de rol van trekker toe (deelgemeente IJsselmonde, 2007a:43-45). In het programma van 2008 zijn dat er vijf van de negen (idem, 2007b: 4-5).

Het netwerk is door het ontbreken van gezamenlijke bijeenkomsten niet erg echt. Dat er geen gebiedsmanagers actief zijn, draagt daar sterk aan bij. De relatie tussen de deelgemeente en de wijkpolitie is daarentegen wel hecht, zo niet hechter dan voorheen. De wijkteamchef heeft voor het wijkveiligheidsactieprogramma in de huidige situatie contact met dezelfde ambtenaren als voor de groepsaanpak. Het hebben van een enkel en bekend aanspreekpunt binnen de deelgemeente wordt als prettig ervaren. Van alle actoren is de wijkpolitie het meest actief betrokken bij de aanpak.

Geen van de actoren heeft bezwaar tegen de aanwezigheid van de stadsmarinier. Bij de deelgemeente wordt hij zelfs gewaardeerd als collega en hij heeft op het deelgemeentekantoor een werkplek op een ambtelijke afdeling. Dat er geen bezwaren zijn ge-uit over zijn werkwijze komt waarschijnlijk door het afgebakende project dat hij onder zijn hoede had. Zijn positie als projectleider was onomstreden en het project stond los van het wijkveiligheidsactieprogramma. De bevroegde actoren hebben in hun dagelijks werk dan ook weinig met hem van doen gehad.

Sturing

In het voorbereidings- en vormingsproces van het wijkveiligheidsactieprogramma wordt vooral gestuurd op cijfers van de Veiligheidsindex en bijbehorende wijkanalyses.

De voorbereiding van het meest recente wijkveiligheidsactieprogramma is vooral een intern ambtelijk proces geweest. Door de toegenomen druk als gevolg van het ontbreken van gebiedsmanagers blijken deelgemeenteambtenaren de input van actoren eerder over te nemen in het conceptprogramma en doelgericht te werk te gaan om het programma op tijd klaar te hebben. Nadat de prioriteiten op basis van cijfers en analyses zijn gesteld, wordt de uitwerking van de maatregelen met name gestuurd door de kennis en ervaring van de overige actoren.

In de wijkveiligheidsactieprogramma's van 2007 en 2008 wordt gebruik gemaakt van targets (deelgemeente IJsselmonde, 2007a; idem, 2007b). De output van maatregelen is steeds helder gedefinieerd. De outcome daarvan wordt telkens geformuleerd in termen van handhaving of verbetering in de categorieën veilig, aandacht, bedreigd en probleem op de elementen van de Veiligheidsindex. In het wijkactieprogramma 2007 zijn voor Lombardijen vijf maatregelen geformuleerd. Vier daarvan worden geheel of gedeeltelijk bekostigd met het budget uit de doeluitkering Veilig. Van de negen maatregelen in het programma van 2008 worden er slechts drie uit de doeluitkering gefinancierd. De andere maatregelen worden gefinancierd uit reguliere budgetten en budgetten die gereserveerd zijn in jaarcontracten met gemeentelijke diensten.

De relatie met gemeentelijke diensten is vooral een inkooprelatie. Er worden prestatiecontracten opgesteld en daarop wordt gestuurd. In sommige gevallen worden prestatieafspraken uit de jaarplannen

overgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma. De inzet van gemeentelijke diensten blijkt vooral te worden afgedwongen via de contracten. Het deelgemeentebestuur zou deze werkwijze het liefst nog verder doorvoeren door met private partijen contracten te sluiten voor de uitvoering van maatregelen. Het werken met prestatiecontracten functioneert naar behoren, maar uitvoering zou onnodig vertraging oplopen. Door meer concurrentie te creëren, zou de uitvoering van maatregelen sneller worden en zou beter tegemoet worden gekomen aan de vraag van de deelgemeente op straffe van ontbinding van het contract.

Het wijkveiligheidsactieprogramma wordt in IJsselmonde slechts ter kennisname aan de deelgemeenteraad voorgelegd. Daarover vindt geen debat of besluitvorming in de raad plaats. De portefeuillehouder is wel nadrukkelijk betrokken bij de voortgang van het programma. Zij laat zich niet alleen informeren in kwartaalrapportages, maar gaat ook tussen de bedrijven door in gesprek met actoren. Daarbij stuurt zij niet alleen op hoofdlijnen, maar ook op details. Daardoor ontstaat irritatie bij accountmanagers van diensten.

Ook voorafgaand aan de vaststelling van het programma, dat na overleg met alle actoren in concept aan het bestuur wordt voorgelegd, blijkt het bestuur in het verleden aanvullende prioriteiten te hebben aangedragen en opdracht te hebben gegeven om nuanceringen aan te brengen. Daarover is onenigheid ontstaan bij de overige actoren. Niet-politieke actoren ervaren dan er nadruk wordt gelegd op problemen die politiek belangrijk zijn, terwijl de problematiek vanuit hun professionele perspectief geen nadruk vereist.

Regie

Dat de portefeuillehouder zich namens het deelgemeentebestuur veel bezighoudt met sturing, draagt bij de deelgemeentelijke regie. Op ambtelijk niveau blijkt het voeren van regie over de processen door organisatorische problemen en ontoereikende ambtelijke capaciteit problematisch. De ambtenaren die de rol van de gebiedsmanagers waarnemen, doen dat naast hun reguliere werkzaamheden. Ambtelijke regie over de uitvoering van het programma blijkt vanwege die werkdruk niet haalbaar. Toch slagen de ambtenaren er wel in de actoren bij elkaar te houden, of in ieder geval betrokken te houden bij de wijkveiligheidsaanpak.

De deelgemeente IJsselmonde heeft een sterk probleemgerichte benadering van veiligheid, die ten grondslag ligt aan de ambitie van integraal beleid voeren. Er wordt vanuit een probleem wordt gezocht naar oplossingen vanuit verschillende invalshoeken. Dat blijkt ook uit de wijkveiligheidsactieprogramma's van 2007 en 2008, waarin bijvoorbeeld expliciet wordt verwezen naar maatregelen in het wijkactieprogramma sociaal, die ingezet worden om hetzelfde probleem op te lossen. Vanuit deze beleidslijn is de afgelopen jaren aangedrongen op een wijziging van het veiligheidsbeleid. De deelgemeente draagt deze beleidslijn zowel politiek als ambtelijk uit. Bovendien accepteren de overige actoren de beleidslijn van de deelgemeente en is er zelfs sprake van een zekere gemeenschappelijke visievorming. Actoren blijken bereid om op initiatief van de deelgemeente inzet te leveren vanuit hun eigen specialisme en daarbij samen te werken met andere actoren om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Het is zeer aannemelijk dat daardoor het wijkveiligheidsactieprogramma centraal staat in de veiligheidsaanpak in Lombardijen, ondanks druk op de ambtelijke organisatie.

Monitoring van de veiligheidsaanpak in Lombardijen blijkt met name op bestuurlijk niveau plaats te vinden door de portefeuillehouder. De deelgemeentelijke Stuurgroep Veilig, waarin de portefeuillehouder zitting heeft, laat regelmatig accountmanagers van diensten presentaties geven over de voortgang van en knelpunten in de aanpak. Het is vaak de portefeuillehouder die zich vervolgens inzet om de knelpunten op te (laten) lossen.

Doorwerking

Al met al kan gesteld worden dat de doorwerking van de methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's aanzienlijk is.

Het netwerk van actoren is niet erg hecht, maar krijgt wel vorm in verschillende overlegstructuren, waaraan door de actoren waarde wordt gehecht. Prioriteiten worden gesteld op basis van cijfers en analyses daarvan. Er wordt gebruik gemaakt van heldere targets bij het formuleren van maatregelen, waaraan de actoren zich committeren. Er bestaat overeenstemming over de prioriteiten van het programma en actoren tussen wie er geen formele sturingsrelatie bestaat, blijken bereid om in samenwerking gemeenschappelijke doelen na te sterven. Toch moet inzet van gemeentelijke diensten worden afgedwongen via prestatieafspraken die de jaarplannen opgenomen zijn. Het feit dat de deelgemeente niet voldoende in staat blijkt om de inzet van gemeentelijke diensten op een andere wijze af te dwingen dan met prestatiecontracten, leidt ertoe dat in sommige gevallen prestatieafspraken uit jaarplannen worden overgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma, in plaats van andersom. Het programma bevat zo ook reguliere inzet en inzet gefinancierd uit andere bronnen dan de doeluitkering.

De regie wordt hoofdzakelijk op politiek-bestuurlijk niveau gevoerd. Hoewel dat in de dagelijkse praktijk soms leidt tot onenigheid, draagt het er wel toe bij dat de deelgemeente als regisseur communiceert over de gezamenlijke aanpak, extern verantwoording aflegt en de gezamenlijke beleidslijnen uitdraagt. De inmenging van het bestuur in de aanpak – in de persoon van de portefeuillehouder Veiligheid – lijkt ertoe bij te dragen dat de actoren betrokken blijven bij de gezamenlijke aanpak en het wijkveiligheidsactieprogramma beschouwen als centraal document in de veiligheidsaanpak.

De methodiek blijkt een vrij directe instrumentele doorwerking te hebben gekend. Het beleidsvormingsproces werd conform de centraal gestelde eisen gevoerd en de samenwerking is overlegstructuren verankerd. Organisatorische perikelen hebben echter tot gevolg gehad dat de regie op een andere wijze gevoerd wordt.

Door de jaren heeft vooral de deelgemeente een andere visie ontwikkeld op veiligheid. Die bredere visie komt overeen met de visie die nu ten grondslag ligt aan de invoering van integrale wijkactieprogramma's. Vanuit die bredere visie werd verbinding gezocht tussen deelgemeentelijke actieprogramma's op verschillende beleidsvelden. Dat heeft ertoe geleid dat integraal opgestelde maatregelen moesten worden opgesplitst en verspreid over verschillende programma's. Het resultaat is dat maatregelen in het wijkveiligheidsactieprogramma werden gefinancierd met andere budgetten dan alleen de doeluitkering Veilig. ook afspraken. De conceptuele doorwerking is dardoor gering.

Al met al kan worden gesteld dat er voornamelijk directe doorwerking is opgetreden in het veiligheidsbeleid voor Lombardijen.

Andersom kan overigens gezegd worden dat de integrale benadering van de deelgemeente IJsselmonde agenderende doorwerking heeft gehad in stedelijk verband. De integrale probleemgerichte benadering van veiligheidsproblematiek is de basis van wat nu integrale wijkactieprogramma's worden genoemd. Respondenten beweren dat hun voorstellen ertoe hebben bijgedragen dat het stadsbestuur tot die beleidswijziging heeft besloten. Of dat inderdaad het geval is geweest en in welke mate, is niet onderzocht.

7.6 Wijkveiligheidsactieprogramma's vergeleken

Netwerk

De kosten die voor actoren verbonden zijn aan het bij elkaar komen, worden in alle wijken door de meeste actoren als hoog ervaren. Het kost veel tijd om steeds met elkaar in overleg te treden. Die tijd kan dan niet benut worden om andere (uitvoerende) taken te verrichten.

Uit het bestuderen van dit beperkte aantal casussen blijkt dat actoren die actief zijn in wijken met langdurige en complexe problematiek meer bereid zijn tot samenwerking, het leveren van actieve inzet, creatief denken en het bijdragen aan de vorming van een gemeenschappelijke visie. Daarin lijkt een gedeeld gevoel van urgentie ten grondslag te liggen, dat wordt versterkt door de onderkenning dat de actoren afzonderlijk niet in staat zijn om de problemen het hoofd te bieden. De noodzaak van samenwerking wordt, met andere woorden, door alle actoren ingezien.

Actoren zien graag hun inbreng daadwerkelijk terug in de uiteindelijke programma's. Het kost hen tijd en moeite die als verspild wordt gezien wanneer zij zich niet herkennen in het eindproduct. Dat vraagt om een stevige regie van de deelgemeenten, maar die blijken niet in staat om die rol naar behoren uit te voeren. Het meest genoemde argument is dat de werkdruk voor de ambtenaren te hoog is.

De organisatie van beleidsvormingsproces verschilt in iedere deelgemeente. Het belangrijkste verschil is zijn het aantal actoren dat structureel betrokken wordt in het wijkveiligheidsactieprogramma. In Hoek van Holland zijn dat er slechts 4, in het meest recente programma voor de Tarwewijk zijn dat er 7. Hoeveel actoren er in Oud Crooswijk betrokken zijn, is niet precies bekend, maar vanwege de omvang van de groep vinden bijeenkomsten plaats in de raadsaal (die plaats biedt aan 19 deelraadsleden).

De omvang en samenstelling van het netwerk wordt hoofdzakelijk bepaald door de specifieke veiligheidsproblematiek die de wijk kent. Alleen in Oud Crooswijk worden vanuit de ambitie van integraliteit van beleid alle organisaties betrokken die op elk beleidsterrein in de wijk actief zijn.

Het betrekken van burgers lijkt in de meeste deelgemeenten te worden gezien als verplichting.

Sturing

Prestatiecontracten tussen deelgemeenten en diensten en bijbehorende jaarplannen blijken het meest gebruikte sturingsinstrument in de wijkveiligheidsaanpak. Dat komt vooral door het feit dat daaraan een formele sturingspositie wordt ontleend. Dat blijkt duidelijk uit de gang van zaken in Hoek van Holland, waar onenigheid over de werkwijze van een uitvoerende dienst leidde tot ontbinding van het gesloten contract door het deelgemeentebestuur. Dergelijke voorbeelden zijn in andere wijken niet gevonden. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk blijkt zelfs via prestatieafspraken niet in staat om volledige medewerking van diensten af te dwingen.

Dat het prestatiecontract in de meeste gevallen goed werkt als sturingsinstrument heeft tot gevolg dat in de meeste onderzochte casussen de laatste twee tot drie jaar vermenging heeft plaatsgevonden van structurele en extra inzet. In principe moet de extra inzet die in het kader van het wijkveiligheidsactieprogramma is overeengekomen, worden opgenomen in de jaarplannen. Bij een aantal deelgemeenten is echter geconstateerd dat de structurele inzet uit de jaarplannen wordt overgenomen in het wijkveiligheidsactieprogramma. In andere gevallen is geen duidelijkheid verkregen over hoe prestatieafspraken tot stand zijn gekomen, omdat beide processen met elkaar verweven zijn. Feit blijft wel dat er op succesvolle wijze met prestatiecontracten wordt gestuurd in wijkveiligheidsactieprogramma's.

De directie Veiligheid maakt met de methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's en integrale wijkactieprogramma's gebruik van zowel klassieke sturingsconcepten, als nieuwe. In de beginjaren van de wijkveiligheidsactieprogramma's hanteerde de directie een monocentrische sturingsstrategie. Met formats, voorschriften en verplichtingen voor de deelgemeenten werd geprobeerd de processen te beheersen. Die centralisatie is te verklaren. Het is een beproefde wijze van besturen in tijden van crisis. Die periode kan worden gezien als crisistijd, zowel maatschappelijk als politiek-bestuurlijk. Er was grote criminaliteit, burgers waren massaal ontevreden en hun vertrouwen in bestuur en politiek was laag.

Zoals de burgemeester in tijden van crisis en grootschalige ordeverstoringen de eenhoofdige leiding heeft, zo handelde het stadsbestuur met burgemeester Opstelten als boegbeeld met betrekking tot het

veiligheidsvraagstuk. Met de introductie van collegetargets en prestatiebesturing probeerde het bestuur de transparantie en afrekenbaarheid te vergroten om het vertrouwen van de burger te herwinnen.

Regie

Op basis van de analyse van de casussen kunnen uitspraken worden gedaan over het type regie dat deelgemeenten voeren. Doorzettingsmacht wordt ontleend aan prestatiecontracten. De monopolistische positie die veel gemeentelijke diensten hebben, doet daar echter afbreuk aan. De diensten beschikken daarnaast over veel kennis en middelen en zijn in omvang vele malen groter dan deelgemeentelijke organisaties. De doorzettingsmacht van deelgemeenten is in de praktijk dus beperkt.

Deelgemeenten beschikken niet over eigen beleidskader, maar zijn verantwoordelijk het uitvoeren van het gemeentelijke script. Dat is vastgelegd in het vijfjarenactieprogramma en in het collegeprogramma. Met de veiligheidsaanpak in hun wijken moeten deelgemeenten bijdragen aan het behalen van centraal gestelde doelen. Hoewel de deelgemeenten in hun wijken formeel vrijheid genieten om een eigen script te schrijven, is die vrijheid in de praktijk beperkt. De methodiek van wijkveiligheidsactieprogramma's schrijft voor op welke wijze prioriteiten moeten worden gesteld en stelt eisen aan maatregelen en prestatieafspraken. Deelgemeenten worden afgerekend op het resultaat dat met de Veiligheidsindex wordt gemeten. Als blijkt dat de resultaten (structureel) onvoldoende zijn of achterblijven bij die van andere deelgemeenten, grijpt de gemeente als centraal bestuur in. Het stelt dan bijvoorbeeld een stadsmarinier aan, of schrijft een nieuw actieprogramma dat niet onder regie van de deelgemeente wordt opgesteld en uitgevoerd.

Er kan dus worden vastgesteld dat de deelgemeenten functioneren als faciliterende regisseur. Zij voeren de regie strikt genomen namens de gemeente. Zij treden in de praktijk hoofdzakelijk op als coördinator in de wijkveiligheidsaanpak, organiseren samenwerking op sublokaal niveau en functioneren als woordvoerder van het netwerk in de relatie met de gemeente en bewoners.

De stadsmariniers die in sommige wijken actief zijn, functioneren als beheersingsgerichte regisseur. Zij hebben immers grote doorzettingsmacht vanwege hun hiërarchische positie (direct onder de Stuurgroep Veilig) en genieten grote vrijheid om een eigen koers te varen. Daarmee staan zij in termen van regietypen recht tegenover de deelgemeenten.

De omgeving waarin de deelgemeenten als regisseur moeten optreden, verschilt per gebied. Wat in alle gebieden gelijk is, is de samenwerking met diensten. De meeste diensten werken overwegend aanbodgericht. Het voldoen aan de vraag van deelgemeenten vereist sterke sturing en dus doorzettingsmacht. In veilige wijken is de problematiek niet complex en is een eigen beleidskader niet noodzakelijk. In die wijken kan worden volstaan met uitvoeringsgerichte regie. In onveilige wijken is sprake van hardnekkige, meervoudige en complexe problematiek, die van wijk tot wijk verschilt. In die wijken is een regisseur met een eigen beleidskader noodzakelijk. Een visionaire regisseur kan in die wijken uitkomst bieden, mits die beschikt over voldoende kennis, informatie en ervaring om een goed beleidskader te ontwikkelen. Ook moet de regisseur beschikken over voldoende ambtelijke capaciteit om te investeren in relaties met actoren en overzicht te bewaren over processen. Een beheersingsgerichte regisseur is ook een mogelijkheid, hoewel daarmee het risico bestaat dat er grote verschillen ontstaan tussen de verschillende gebieden in de stad en de centrale beleidslijnen worden verlaten. In het geval van de stadsmarinier als beheersingsgerichte regisseur wordt dat voorkomen door de Stuurgroep Veilig, die in zekere mate kaderstellend werkt.

Deelgemeenten blijken niet voldoende in staat om op daadkrachtige wijze regie te voeren over de wijkveiligheidsaanpak en de bijbehorende samenwerkingsprocessen. Inzet en committent worden afgedwongen met prestatiecontracten, omdat het niet kan worden bereikt met het mobiliseren, motiveren en stimuleren van actoren. De meeste respondenten van deelgemeenten gaven aan daarvoor onvoldoende tijd en ambtelijke capaciteit ter beschikking te hebben. Hierdoor krijgt de samenwerking een sterk bilateraal karakter. Samenwerking en flexibiliteit binnen het netwerk kunnen niet of nauwelijks worden afgedwongen met prestatieafspraken en blijken daardoor zelfs te worden beperkt.

De bilateraal tot stand gekomen prestatiecontracten dienen in de meeste gevallen als basis voor het wijkveiligheidsactieprogramma.

Burgers worden niet in alle wijken systematisch betrokken in het proces. Waar dat wel gebeurt, wordt hen een conceptprogramma voorgelegd, waarop zij kunnen reageren. Het programma is dan al in overleg met de overige actoren opgesteld.

Het inpassen van de programma's in de cyclus van planning en control is een complexe opgave gebleken. Vier van de vijf deelgemeenten hebben die inpassing pas dit jaar, bij de overgang naar integrale wijkactieprogramma's gerealiseerd.

Doorwerking

De wijkveiligheidsactieprogramma's blijken in de praktijk niet in alle wijken als leidraad voor de veiligheidsaanpak te worden gebruikt. Dat is grotendeels te verklaren uit de vaststelling dat deelgemeenten onvoldoende in staat zijn om doormiddel van regie medewerking van actoren af te dwingen. Omdat dat met prestatiecontracten wel het geval is, wordt samenwerking en sturing vormgegeven rond dat instrument. In de praktijk leidt dat ertoe dat er vermenging optreedt tussen structurele inzet en extra inzet. Structurele inzet die is overeengekomen in jaarplannen wordt dan overgenomen in wijkveiligheidsactieprogramma's om bij te dragen aan het bereiken van de gestelde doelen van de programma's. Volgens de methodiek zou vanuit een analyse van de veiligheidsproblematiek bepaald moeten worden welke extra inzet nodig is naast de structurele inzet om de wijkspecifieke problemen op te lossen. Om deze inzet af te dwingen, moeten de prestatieafspraken uit de wijkveiligheidsactieprogramma's overgenomen worden in de jaarplannen.

Wellicht is deze werkwijze te tijdrovend en kost het te veel capaciteit. Ondanks de inspanningen die na Vasthouden en Versterken zijn gedaan om het proces te vergemakkelijken, geven deelgemeenteambtenaren aan nog steeds teveel druk te voelen en te weinig tijd te hebben om de wijkveiligheidsactieprogramma's optimaal vorm te geven en de uitvoering optimaal te regisseren. Door die werk- en tijdsdruk wordt het opstellen van het wijkveiligheidsactieprogramma in sommige wijken ook gezien als een verplichting. Omdat de deelgemeente verplicht is om een programma aan te leveren bij de directie Veiligheid, kan het opstellen van het programma een doel op zich worden. Dat heeft er in enkele gevallen toe geleid dat het vormingsproces niet zorgvuldig is gevolgd. Omdat actoren niet voldoende in het proces zijn betrokken en hun eigen visies niet herkennen in het programma hechten zij er ook weinig waarde aan. Het is dan voor de deelgemeente ook niet mogelijk om de uitvoering goed te regisseren.

Ontkoppeling

Door het bovenstaande treedt ontkoppeling op bij de sturing van de deelgemeenten door de directie Veiligheid. De directie stuurt op de wijkveiligheidsactieprogramma's door budget toe te kennen op basis van de maatregelen die in het programma geformuleerd worden.

Ontkoppeling treedt ook op bij het sturen met prestatieafspraken. De deelgemeenten hebben niet de mogelijkheid om een andere aanbieder te kiezen voor het leveren van inzet als blijkt dat de geleverde inzet onvoldoende is of niet voldoet aan de vraag. Knelpunten moeten in goed overleg, door sterke onderhandeling of politieke druk worden weggenomen. Het ontbinden van een contract is een laatst redmiddel. Daartoe wordt niet snel besloten, omdat er geen of nauwelijks andere aanbieders gegadigde zijn voor de opdracht. Voor zover in dit onderzoek bekend is, zijn de gevolgen daarvan beperkt.

In alle wijkveiligheidsactieprogramma's worden de doelstellingen overkoepeld door de collegedoelstelling dat alle wijken in 2010 ten minste dezelfde score behouden op de Veiligheidsindex ten opzichte van 2006 en dat er in 2010 geen onveilige of probleemwijken meer zijn. In twee van de vijf wijkveiligheidsactieprogramma's zijn de doelstellingen tevens expliciet gerelateerd aan de doelstellingen van het dagelijks bestuur, die ook weer afgeleid zijn van collegedoelstellingen. Hierdoor wordt ontkoppeling voorkomen.

Modellen van doorwerking

De doorwerking van de ontwikkelingen in het Rotterdamse veiligheidsbeleid heeft zich in verschillende stadia aan de hand van verschillende modellen voorgedaan. De bewonersprotesten van eind jaren '90, de conferentie in Kaatsheuvel en de periode tot de volgende verkiezingen in 2002 hebben sterk doorgewerkt volgens het politiek-argumentatieve model. De uitkomsten van de conferentie en plannen die direct daarna werden opgesteld vormden input voor politiek debat, fungeerden als aanjager van politieke discussie en stimuleerden belanghebbenden om te reageren. Dat kreeg zijn beslag in de verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam in 2002.

In de eerste jaren na 2002 verliep doorwerking volgens het push-model. De ontwerpers van het veiligheidsbeleid, met het Programmabureau Veilig als centrum, stelden vanuit hun kennis en inzicht een nieuwe aanpak op. De deelgemeenten waren vooral ontvangers, die het beleid moesten uitvoeren. In het project Vasthouden en Versterken werd de aanpak op punten bijgesteld. Dat gebeurde in eerste instantie aan de hand van het push-model. Van de deelgemeenten werd namelijk betere kwaliteit van analyse, maatregelen en prestatieafspraken geëist.

In de evaluatie van het project gaven de ontwerpers van het beleid ook gehoor aan de knelpunten die door de deelgemeenten waren gesignaleerd in de aanpak. De interactie en samenwerking tussen deelgemeenten en het stadsbestuur werd intensiever door de nieuwe, meer adviserende en ondersteunende rol die de accounthouders gingen spelen namens de directie Veiligheid. De doorwerking van Vasthouden en Versterken is daarom te bezien als doorwerking volgens het interactiemodel.

Vormen van doorwerking

De doorwerking van wijkveiligheidsactieprogramma's doet in verschillende vormen voor. De belangrijkste vorm van doorwerking die bereikt is, conceptuele doorwerking. In alle onderzochte wijken heeft deze vorm van doorwerking zich voorgedaan. In drie van de vijf wijken is de conceptuele doorwerking zelfs groot, in de overige twee is die beperkter.

De kennis van de directie Veiligheid wordt in toenemende mate gedeeld met de deelgemeenten, ofwel via de accounthouders, ofwel via eventuele stadsmariniers. Bestuurders krijgen de veiligheidscijfers slechts een keer per jaar toegestuurd in de vorm van de Veiligheidsindex, maar ambtenaren worden gedurende het jaar, waar dat nodig of nuttig wordt geacht, voorzien van actuele en specifieke cijfers. Aanvullende of specifieke analyses zijn op aanvraag bij het Kenniscentrum via de accounthouder of stadsmarinier beschikbaar. Er wordt tevens gewerkt aan een informatiesysteem dat ook voor deelgemeenten toegankelijk en gebruiksvriendelijk wordt.

Het stellen van prioriteiten en formuleren van maatregelen gebeurt sinds Vasthouden en Versterken expliciet vanuit een analyse van cijfers en informatie. De kennis en ervaring die in het gehele netwerk zijn opgedaan, hebben geleid tot een paradigmaverschuiving. Waar veiligheidsproblematiek in de beginjaren vooral als een openbare ordeprobleem gezien werd, waar repressief tegen moest worden opgetreden, worden veiligheidsproblemen nu langzamerhand gezien als sociale problemen, zelfs door de uitvoerende diensten als Stadstoezicht en de Roteb. Verbetering van de leefomgeving in de zin van schoon en heel en op het gebied van huisvesting zijn belangrijke onderdelen geworden van het denken over en kijken naar veiligheidsproblemen.

Er is ook sprake van instrumentele doorwerking. Deze vorm van doorwerking heeft zich vier van de vijf bestudeerde wijken voorgedaan. In twee van die wijken heeft de methodiek van het wijkveiligheidsactieprogramma geleid tot gedragsverandering van betrokkenen. De methodiek heeft met zijn dwingende karakter in de beginjaren de aanzet gegeven tot een werkwijze van deelgemeenten en diensten waarin samenwerking en uitvoering centraal stonden. De programma's zijn meer dan eens van twijfelachtige kwaliteit geweest en er zijn conflicten ontstaan tussen de bestuurslagen. Met de jaren en de blijvende inspanningen zowel de accounthouders van de directie Veiligheid, als deelgemeenteambtenaren is de werkwijze echter gemeengoed geworden.

In vier deelgemeenten heeft dat zich ook vertaald in het (gedeeltelijk) gebiedsgericht organiseren van de ambtelijke organisatie – en in een enkel geval ook van het bestuur van de deelgemeente. Er hebben zich dus reorganisaties voorgedaan om de nieuwe werkwijze te vergemakkelijken. Daarbij valt ook te denken aan de invoering van het accountmanagerschap bij diensten en de zogenaamde kanteling naar een gebiedsgerichte organisatie bij deelgemeenten.

Kortom, de methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's heeft de processen en het gedrag van actoren veranderd, waardoor samenwerking en overleg de norm zijn geworden.

Tot slot kan op een hoger analyseniveau worden vastgesteld dat er politiek-strategische doorwerking is bereikt. De directie Veiligheid heeft met zijn veiligheidsaanpak en bijbehorende methodiek een stevige sturingspositie verworven. Nu de werkwijze wordt uitgebreid over de andere beleidspijlers, is de directie Veiligheid vaak trekker van en adviseur in processen en ontwikkelingen in andere beleidsvelden dan veiligheid in het kader van integrale wijkactieprogramma's. De methodiek van de wijkveiligheidsactieprogramma's is dus uitgebreid. De directie Veiligheid behoudt zijn positie en lijkt die zelfs te versterken door de jarenlange ervaring die hij heeft met gebiedsgericht werken en de grote kennis waarover hij beschikking heeft.

8. De waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's

8.1 Inleiding

De doelstelling van dit onderzoek was inzicht bieden in de mate waarin de stedelijk vastgestelde methodiek wordt gehanteerd in de veiligheidsaanpak in de wijken en welke waarde die methodiek heeft gehad. Om die doelstelling te behalen zijn een hoofdvraag en deelvragen geformuleerd. De antwoorden op die vragen vindt u in dit hoofdstuk. De centrale onderzoeksvraag was: Wat is de waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's binnen het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid?

Deze was opgedeeld in een viertal deelvragen. In het onderstaande zullen eerst de deelvragen worden beantwoord, om vervolgens antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

8.2 Beantwoording van deelvragen

Welke actoren zijn betrokken bij het wijkveiligheidsbeleid en hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Met deze vraag werd beoogd het netwerk van actoren in kaart te brengen en inzichtelijk te maken welke posities de actoren ten opzichte van elkaar bekleden. Bij de beantwoording van deze deelvraag zijn twee sporen gevolgd. Ten eerste is voorafgaand aan het veldonderzoek aan de accounthouders Veiligheid van de geselecteerde deelgemeenten gevraagd welke actoren zij vanuit hun ervaringen zouden aanwijzen als sleutelactoren. Met de meeste sleutelactoren is vervolgens een interview gehouden. Ten tweede is tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd wie voor hen de belangrijkste samenwerkingspartners zijn. Het bestuderen van wijkveiligheidsactieprogramma's leverde nog een klein aantal aanvullingen op.

Iedere accounthouder noemde grotendeels verschillende sleutelactoren. Voor een deel komt dat door de verschillende percepties die verschillende personen per definitie hebben en door de verschillen in de uitvoering van hun werk. Voor het overige deel geeft het echter verschillen in de problematiek en de benadering daarvan in verschillende wijken. Deelgemeenten selecteren partners immers op basis van expertise en middelen die kunnen worden aangewend om de veiligheidssituatie in de betreffende wijk te verbeteren.

In alle wijken bestaat het netwerk hoofdzakelijk uit gemeentelijke diensten. Het meest genoemd zijn Stadtoezicht en Roteb. Naast diensten werden verschillende ambtenaren en bestuurders van deelgemeenten voor elke wijk genoemd. Slechts in een enkel geval is een welzijnsorganisatie genoemd.

Voor alle wijken, behalve Hoek van Holland, is het wijkteam van de politie genoemd als belangrijke actor. Natuurlijk is de politie belangrijk voor het bewaren van de openbare orde, maar een wijkveiligheidsactieprogramma gaat verder dan openbare orde alleen. In de vier wijken waar de politie belangrijk wordt geacht, is de politie ook actief betrokken bij de vorming van het programma en het denken over oplossingen voor gesignaleerde problemen en staat zij open voor samenwerking met anderen. Geconcludeerd kan worden dat de politie vooral een belangrijke partner is in wijken waar sprake is van structurele drugsoverlast en jongerenoverlast. Repressief optreden, de hoofdtaak van de politie, blijkt niet toereikend om deze problemen op te lossen. Door samen te werken met andere actoren, kan de overlast beter bestreden worden en kunnen oorzaken worden weggenomen.

In deze wijken is Stadtoezicht ook een belangrijke partner. Met name is de twee van oudsher meest onveilige wijken Tarwewijk en Spangen. De dienst wordt daar vooral ingezet om de capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving te versterken ten aanzien van de kleinere overtredingen en ergernissen. In dit soort wijken geeft de politie prioriteit aan zwaardere vergrijpen.

Stadtoezicht wordt alle wijken, behalve Hoek van Holland, in toenemende mate ingezet op het gebied van schoon en heel. Daarbij werkt de dienst vaak nauw samen met vooral Roteb en ook met Gemeentewerken. De toezichthouders krijgen steeds meer een signalerende functie en moeten de waargenomen signalen doorgeven aan de verantwoordelijke personen en organisaties. Roteb en Gemeentewerken hebben specifiek afgebakende taken. De meerwaarde van samenwerking met andere actoren wordt klein geacht. Daarnaast werken deze diensten volgens complexe planningen en schema's. Samenwerking met andere actoren houdt vaak in dat daarin wijzigingen worden voorgesteld.

De complexiteit van de schema's laat weinig ruimte voor flexibiliteit. Toch blijkt enige flexibiliteit wel mogelijk. Bovendien hebben beide diensten een sterke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de deelgemeente. Deze relatie wordt vormgegeven door prestatieafspraken die in jaarplannen zijn vastgelegd. Simpel gesteld voeren zij uit wat de deelgemeente als opdrachtgever opdraagt en anders niet. Andere actoren zijn niet in de positie om de diensten opdrachten te geven. Daarvoor moeten zij de deelgemeente overtuigen om de opdracht te verstrekken.

De rol politici is in bijna elke wijk verschillend. In twee deelgemeenten is de portefeuillehouder Veiligheid van het dagelijks bestuur actief en op detailniveau betrokken bij de aanpak. In de drie andere wijken houdt het bestuur zich vooral bezig met de hoofdlijnen.

In drie van de vijf deelgemeenten wordt het wijkveiligheidsactieprogramma uitsluitend door het dagelijks bestuur vastgesteld. Het wordt dan ter kennisname aan de deelgemeenteraad gestuurd. Slechts in één deelgemeente pleegt de raad besluitvorming over het stuk. In de laatste wordt het programma aan een raadscommissie voorgelegd.

Hoe komen de wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk tot stand?

De tweede deelvraag was gericht op het vormingsproces van wijkveiligheidsactieprogramma's. Welke actoren in het proces betrokken zijn, is door de beantwoording van de eerste deelvraag bekend. Het is tevens van belang om te beschrijven hoe de actoren met elkaar omgaan, welke overlegvormen er bestaan en hoe het proces gestuurd wordt.

In alle wijken spelen veiligheidscijfers een rol in de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma. In de ene deelgemeente is de waarde die wordt toegekend aan cijfers en analyses bij het stellen van prioriteiten groter dan in de andere. In alle gevallen maken deelgemeenteambtenaren, meestal met ondersteuning van de directie Veiligheid, een eerste analyse van de cijfers. Die wordt dan gebruikt als basis voor gesprekken met het netwerk.

In drie van de vijf wijken worden de cijfers en analyses opgenomen in het programma en vormen zij expliciet de basis van de prioritering van onderwerpen. Aan de hand van de prioriteiten worden vervolgens maatregelen geformuleerd, waaraan vervolgens doelstellingen worden verbonden.

In één wijk worden de prioriteiten afgeleid van een meerjarig beleidsplan, waarin algemene doelen zijn gesteld. Cijfers worden daarin vervolgens wel betrokken om accenten aan te brengen voor de korte termijn.

(Hoe) worden wijkveiligheidsactieprogramma's in de praktijk gebruikt in de verschillende wijken?

Dat wijkveiligheidsactieprogramma's hebben bestaan, was voor de start van dit onderzoek bekend. Dat de documenten bestaan, zegt echter nog niet over het gebruik ervan in de praktijk.

Het gebruik van het wijkveiligheidsactieprogramma in de praktijk verschilt per wijk, of eigenlijk per deelgemeente. In twee wijken is de betekenis die eraan wordt toegekend gering. Voornaamste oorzaak daarvan in beide wijken is een gebrek aan ambtelijke capaciteit of, anders gezegd, hoge werk- en tijdsdruk. Dat is overigens een klacht die alle deelgemeenten hebben. Door de werk- en tijdsdruk die bestaat om aan de verplichting van het aanleveren van een programma te voldoen, wordt het vormingsproces ingekort. Dat betekent dat minder overleg binnen het netwerk plaatsvindt en dat het vooral een intern ambtelijk proces van de deelgemeente wordt. De actoren zien zich vervolgens geconfronteerd met een programma, waaraan zij niet hebben meegewerkt, of waarin hun bijdrage en visie nauwelijks te herkennen zijn. Daardoor neemt de betrokkenheid bij het programma en de aanpak af. In die gevallen wordt het aanleveren van het programma aan de directie Veiligheid een doel op zich, terwijl in de praktijk niet volgens het programma gewerkt wordt.

Een tweede oorzaak is gevonden in het gebruik van prestatiecontracten en jaarplannen. Uitvoerende diensten kunnen alleen opdrachten aannemen van de deelgemeente, dus is overleg met andere actoren volgens hen niet zinvol. De diensten stemmen hun inzet daarom bilateraal met de deelgemeente af. De inzet die de deelgemeente met diensten overeenkomt, staat echter voor het overgrote deel los van het wijkveiligheidsactieprogramma.

Alleen extra inzet wordt in het wijkveiligheidsactieprogramma geregeld. In de praktijk blijkt dat in het proces van opstellen van jaarplannen geen of weinig onderscheid wordt gemaakt tussen structurele inzet en extra inzet. Het blijkt vaak voor te komen dat in jaarplannen overeengekomen inzet wordt overgenomen in wijkveiligheidsactieprogramma's, in plaats van andersom. De ambtenaren die voor dat proces verantwoordelijk zijn, zijn in de twee wijken waar het hier om gaat niet betrokken bij de wijkveiligheidsactieprogramma's en weten er ook weinig van. De doelstellingen op het gebied van schoon en heel worden ook in een ander traject vastgesteld, namelijk in de productnormering. Wat voor de uitvoerende diensten dus leidend is voor hun inzet zijn de jaarplannen. Daarop worden zij afgerekend. In twee andere wijken staat het programma wel centraal in de wijkveiligheidsaanpak. Ook daar treedt echter vermenging van structurele en extra inzet op. In de laatste was de waarde die aan het programma werd gehecht zo gering, dat de deelgemeente enkele jaren geleden al begon met de ontwikkeling van andersoortige plannen.

(Hoe) wordt er door de deelgemeenten toegezien op de uitvoering van de maatregelen en plannen in de wijkveiligheidsactieprogramma's?

Plannen maken en maatregelen formuleren is slechts een deel van het beleidsproces. Het uitvoeren ervan is ook een deel. Er moet echter ook voor gezorgd worden dat wat uitgevoerd wordt ook in overeenstemming is met het oorspronkelijke plan en of het plan en de uitvoering inderdaad bijdragen aan het vooraf gestelde resultaat.

Dat gebeurt doorgaans op twee niveaus: bestuurlijk en ambtelijk. Op bestuurlijk niveau wordt de betreffende portefeuillehouder via kwartaalrapportages op de hoogte gehouden van de voortgang van de aanpak. Het inpassen van de programma's in de planning-en-controlcyclus draagt bij aan de sturingspositie van het dagelijks bestuur van de deelgemeenten. Dat blijkt echter een complexe opgave, die nog niet in alle deelgemeenten is voltooid.

Op ambtelijk niveau wordt de voortgang op verschillende wijzen bewaakt. Een afsprakenlijst nalopen als vast agendapunt tijdens de gezamenlijke vergadering is een wijze die functioneert. Voorwaarde is dan wel dat de vergadering regelmatig wordt gehouden, goed bezocht wordt en de deelgemeente als voorzitter optreedt. Wanneer dit niet gebeurt, blijken betrokkenen minder waarde te hechten aan de gezamenlijke aanpak en de gemeenschappelijke doelen. Het voeren van regie op operationeel niveau blijkt belangrijk om de actoren bij elkaar te houden en het wijkveiligheidsactieprogramma centraal te stellen. Dat blijkt een tijdrovende taak, waarvoor de ambtelijke capaciteit vaak ontoereikend blijkt. Daarnaast blijkt dat des te meer het bestuur echter betrokken is bij de monitoring van de voortgang van het wijkveiligheidsactieprogramma, des te hoger de rapportagedruk voor ambtenaren is en des te minder zij aan de operationele regievoering toekomen.

8.3 Beantwoording van de hoofdvraag

Wat is dan nu de waarde van wijkveiligheidsactieprogramma's binnen het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid?

Ten eerste heeft de verplichting om een wijkveiligheidsactieprogramma op te stellen ervoor gezorgd dat verschillende partijen die in de wijken actief zijn met elkaar in overleg zijn getreden. Er is overleg en afstemming ontstaan tussen partijen die voorheen niet of nauwelijks met elkaar communiceerden. De belangrijkste waarde die de wijkveiligheidsactieprogramma's op dit punt hebben gehad, is dat in het overleg tussen partijen de focus is gelegd op het thema veiligheid. Dat heeft de betrokkenen ertoe gedwongen om na te denken over de veiligheidssituatie in de wijken en welke bijdrage zij daaraan vanuit hun uiteenlopende specialismen (gezamenlijk) kunnen leveren. Samenwerking zoeken, plannen afstemmen en gezamenlijk nadenken over wijkveiligheid is inmiddels zelfs de norm geworden.

Ten tweede hebben de wijkveiligheidsactieprogramma's een omslag in het redeneren over beleid bewerkstelligd. In alle wijken spelen veiligheidscijfers een rol in de vorming van het wijkveiligheidsactieprogramma. Een analyse van die cijfers vormt in alle gevallen het vertrekpunt voor het stellen van prioriteiten en het formuleren van maatregelen.

Ten derde is binnen de focus op veiligheid en vanuit het toegenomen belang van analyses en cijfers een sterke focus op resultaat voortgekomen uit het werken met wijkveiligheidsactieprogramma's. Dat heeft bijgedragen aan een gedeeld gevoel van urgentie en stelde de actoren in staat om doelgericht te werken aan het oplossen van concrete problemen.

Ten vierde biedt het wijkveiligheidsactieprogramma de deelgemeenten en andere betrokkenen om zichtbaar en gericht te werken aan de verbetering van de leefomgeving in de wijken. Daardoor kan het vertrouwen in de overheid worden hersteld of vergroot. Het wantrouwen van burgers jegens de overheid lijkt te zijn afgenomen. Het betrekken van burgers in de aanpak wordt echter te veel gezien als verplichting. Vooral de deelgemeenten moeten ervoor waken dat er geen toezeggingen aan burgers worden gedaan, die niet worden nagekomen. Daardoor kan het wantrouwen weer toenemen.

Hoewel de wijkveiligheidsactieprogramma's waarde blijken te hebben gehad, doen zich ook knelpunten voor in de aanpak.

De wijkveiligheidsactieprogramma's blijken in de praktijk niet in alle wijken als leidraad voor de veiligheidsaanpak te worden gebruikt. Dat is grotendeels te verklaren uit de vaststelling dat deelgemeenten onvoldoende in staat zijn om doormiddel van regie medewerking van actoren af te dwingen. Omdat dat met prestatiecontracten wel het geval is, wordt samenwerking en sturing vormgegeven rond dat instrument. In de praktijk leidt dat ertoe dat er vermenging optreedt tussen structurele inzet en extra inzet. Structurele inzet die is overeengekomen in jaarplannen wordt dan overgenomen in wijkveiligheidsactieprogramma's om bij te dragen aan het bereiken van de gestelde doelen van de programma's. Daarmee vindt het opstellen van prestatieafspraken grotendeels buiten het proces van wijkveiligheidsactieprogramma's plaats en bestaat het risico dat zij niet volledig gebaseerd zijn op de analyse die ten grondslag ligt aan de programma's.

Door werk- en tijdsdruk wordt het opstellen van het wijkveiligheidsactieprogramma in sommige wijken ook gezien als een verplichting. Omdat de deelgemeente verplicht is om een programma aan te leveren bij de directie Veiligheid, kan het opstellen van het programma een doel op zich worden. Dat heeft er in enkele gevallen toe geleid dat het vormingsproces niet zorgvuldig is gevolgd. Omdat actoren niet voldoende in het proces zijn betrokken en hun eigen visies niet herkennen in het programma hechten zij er ook weinig waarde aan. Het is dan voor de deelgemeente ook niet mogelijk om de uitvoering goed te regisseren.

8.4 Tot slot

De vaststelling dat het wijkveiligheidsactieprogramma niet in alle wijken wordt gebruikt als leidraad voor de daadwerkelijke werkwijze van betrokkenen in de praktijk heeft consequenties voor sturing door de directie Veiligheid. Bij de toekenning van de doeluitkering baseert de directie zich immers op de maatregelen in het wijkveiligheidsactieprogramma. Bij verantwoording van de uitgaven achteraf kan dan blijken dat de doeluitkering is besteed aan andere zaken dan in het wijkveiligheidsactieprogramma is verwoord. Het geld is dan echter al uitgegeven. De directie kan er in een dergelijk geval toe besluiten de doeluitkering voor het volgende jaar niet toe te kennen, maar beschikt op dat moment niet over andere maatregelen. Het niet toekennen van de doeluitkering is een zware maatregel, die de veiligheid in de stad uiteindelijk niet ten goede komt. Daarom is, voor zover bekend, die maatregel tot op heden niet ingezet. De overgang naar integrale wijkactieprogramma's is een goed moment om de doeluitkering te heroverwegen. Uiteraard is dat een complexe opgave. Nader onderzoek naar de mogelijkheden is aan te bevelen. Daarbij moet een afweging gemaakt worden tussen ten minste twee zaken.

Ten eerste moet financiering vanuit de gemeente de beoogde integraliteit van het beleid in deelgemeenten bevorderen. Het vooraf bestemmen van budget voor afzonderlijke beleidspijlers kan de integraliteit juist beperken. Het is denkbaar dat er bij het formuleren van maatregelen dan wordt geredeneerd vanuit het beschikbare budget voor de verschillende pijlers en niet vanuit de noodzaak van maatregelen, ongeacht tot welk beleidsveld die behoren. Bij verantwoording achteraf moeten maatregelen van een aanpak dan ook weer worden opgesplitst naar beleidsveld, terwijl zij integraal zijn opgesteld. Ten tweede is het belangrijk dat deelgemeenten de focus op veiligheid behouden. De doeluitkering heeft de deelgemeenten gedwongen om maatregelen op het gebied van veiligheid te formuleren. Het opheffen van de doeluitkering zou ertoe kunnen leiden dat deelgemeenten die focus verliezen. Uit dit onderzoek is gebleken dat veel bestuurders en ambtenaren van deelgemeenten vinden dat het stadsbestuur een te nauwe focus op veiligheid eist.

Het is voorts aan te bevelen dat de directie Veiligheid de ontwikkelingen van verbreding van het netwerk en intensivering van de samenwerking in het kader van de integrale wijkactieprogramma's volgt en daarin een nieuwe positie verwerft. In plaats van streven naar mogelijkheden om monocentrisch te sturen en de huidige positie te verdedigen, zou de energie juist gericht moeten zijn op het verbinden van actoren. Vanwege de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met gebiedsgericht werken is al merkbaar dat de directie Veiligheid ook op andere beleidsvelden om advies wordt gevraagd ten aanzien van gebiedsgericht werken. Door open staan voor dergelijke vragen en ook buiten het veiligheidsbeleid te adviseren, behoudt de directie een sterke positie in het netwerk en kan tijdens het adviseringsproces het veiligheidsbeleid de aandacht worden gegeven die het verdient. Daarbij moet de aanjagersfunctie behouden blijven, maar moet voorkomen worden dat de integratie van beleidspijlers wordt afgeremd. De kwaliteit van het beleid wordt werkelijkheid in de uitvoering, waar in de frontlijn samenwerking en vraagsturing leiden tot het noodzakelijke maatwerk.

De kracht van de accounthouders bestaat uit het vermogen om die initiatieven aan te jagen, te ondersteunen en erbij te adviseren. Die kennis en kunde bezitten de accounthouders. Voorwaarde is wel dat de deelgemeenten ook meer een actielogica ontwikkelen en in staat zijn (of worden gesteld) om hun regierol goed uit te oefenen. Dat lijkt mogelijk door het aanstellen van hoogopgeleide en ervaren gebiedsmanagers. Accounthouders zouden daarbij aan de ene kant in intensieve interactie de gebiedsmanagers moeten adviseren vanuit het stadsbestuur en hen aan de andere kant moeten voorzien van rugdekking en steun bij het realiseren van een bepaalde aanpak. Voorwaarde daarvoor is weer dat de accounthouders binnen de directie Veiligheid voldoende in staat worden gesteld om veranderingen te bewerkstelligen. Hun kennis van en ervaring over de uitvoering van beleid in de deelgemeenten moet daarvoor gehoor vinden en serieus worden genomen binnen de ambtelijke organisatie. Zo worden accounthouders zowel adviseur namens het stadsbestuur, als adviseur namens de deelgemeenten. De brug of verbinding die daarmee gevormd kan worden tussen het stadsbestuur met haar ontwerplogica enerzijds en samenwerkende uitvoerende gemeentelijke diensten met hun actielogica anderzijds, zal in theorie leiden tot kwalitatief beter beleid.

Dankwoord

Bij het behalen van deze universitaire graad past een woord van dank aan allen die mij in de gelegenheid hebben gesteld om dit te bereiken.

Dat zijn ten eerste mijn ouders, die mij een veilige omgeving hebben geboden om in op te groeien en mij ondanks vele tegenslagen hebben opgevoed tot een algemeen ontwikkelde en breed geïnteresseerde jonge man. Mijn vader Peter Bergsma was een klankbord met wie ik kon praten over inzichten die ik tijdens studie opdeed, terwijl mijn moeder Marlaine Charest ervoor zorgde dat ik nooit iets tekort kwam.

Dank ook aan mijn tweede ouders, Ruud en Leni van Dijk, die mij hebben opgenomen in hun gezin en hebben gesteund in moeilijke tijden en mij op gezette tijden de sturing en stimulering verschaften die ik soms hard nodig heb.

In de omgeving van de opleiding wil ik graag alle docenten en hoogleraren danken, van wie ik zo veel heb geleerd. In het bijzonder dank ik Peter Marks en Arie van Sluis, die dit afstudeerproject mogelijk hebben gemaakt.

Dank ook aan het managementteam van de directie Veiligheid, die de stageplaatsen hebben gecreëerd. Ook aan de beleidsadviseurs van de afdeling Gebieden, Crisis en Orde voor hun collegialiteit, openheid en meedenken tijdens het onderzoek. Bedankt, Ralf Bormans, voor het begeleiden van mijn stage, de vrijheid die ik van je kreeg en de korte en krachtige sparringssessies tijdens de rookpauzes. Uiteraard ook dank aan de vele respondenten voor hun inbreng. Zonder hen had deze scriptie niet bestaan.

Als voorlaatste wil ik Arie van Sluis speciaal bedanken voor zijn begeleiding bij het opzetten en uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Hij bracht de focus terug, waar ik hem soms kwijt was en kapte een paar bomen, als ik daardoor het bos niet meer kon zien. Hij functioneerde ook als rem op de vele momenten dat ik weer doorsloeg in mijn ambitie om een perfecte scriptie af te leveren en het mezelf enorm moeilijk maakte door steeds meer in de scriptie te willen beschrijven en analyseren.

Last, but not least dank ik de liefde van mijn leven, mijn partner, steun en toeverlaat Linda van Dijk voor haar liefde, toewijding en loyaliteit. Zonder haar was ik nooit zo ver gekomen. Zonder haar ook was ik waarschijnlijk nog jaren bezig geweest om deze scriptie naar perfectie af te ronden.

Literatuur

- Aboutaleb, A. (24 maart 2009). *Brief aan de gemeenteraad: artikel in AD/RD inzake aandacht voor veiligheid*. Rotterdam: Burgemeester/directie Veiligheid
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londen: Sage Publications.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma
- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg & K. Putters (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenberg Publishers
- Blumer, H. (1954). *What is wrong with social theory?*
In: American Sociological Review, vol. 19, no. 1, pp. 3-10, American Sociological Association
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell
- de Volkskrant (24 april 2004). *Grote steden mogen inkomenseis stellen*.
Geraadpleegd op 1 september 2009, via <http://www.volkskrant.nl>
- Deelgemeente IJsselmonde (2007a). *Wijkactieprogramma's deelgemeente IJsselmonde 2007*. Rotterdam: deelgemeente IJsselmonde
- Deelgemeente IJsselmonde (2008b). *Vasthouden en Versterken Lombardijen: WVAP 2008*. (concept)
- Deelgemeente Charlois (2007a). *WWI-aanpak: Actieprogramma 2008-2009. Krachtwijk: Oud-Zuid / Charlois / Deelgemeente Charlois*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Deelgemeente Charlois (2007b). *Actieplan Tarwewijk 2007-2010: Actieplan voor een gebiedsgerichte aanpak*. Rotterdam: deelgemeente Charlois
- Deelgemeente Charlois (2009a). *Werkdocument: Het verschil in 2009 voor de Tarwewijk*. (ongepubliceerd manuscript)
- Deelgemeente Charlois (2009b). *Wijkveiligheidsactieprogramma Tarwewijk: de targets*. (ongepubliceerd manuscript)
- Deelgemeente Delfshaven (2007a). *WWI-aanpak: Actieprogramma 2008-2009 Delfshaven*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Deelgemeente Delfshaven (2007b). *Wijkveiligheidsactieprogramma Spangen 2007-2008*. Rotterdam: Deelgemeente Delfshaven
- Deelgemeente Delfshaven (2008a). *Integraal deelgemeentelijk en wijkspecifiek veiligheidactieprogramma 2008-2010. Scoren op resultaat voor veilig, schoon en heel*. Rotterdam: Deelgemeente Delfshaven
- Deelgemeente Delfshaven (2008b). *Focus WVAP Spangen 2009*. Rotterdam: Deelgemeente Delfshaven

Deelgemeente Delfshaven (2008c). *Programmabegroting 2008*. Rotterdam: Deelgemeente Delfshaven

Deelgemeente Delfshaven (2009). *Ontwerpbegroting 2010*. Rotterdam: Deelgemeente Delfshaven

Deelgemeente Hoek van Holland (2008). *Wijkveiligheidsactieprogramma 2008*. Hoek van Holland: Deelgemeente Hoek van Holland

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2003). *Wijkveiligheids-actieprogramma Oud Crooswijk*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2006). *Wijkvisie Oud Crooswijk en Rubroek*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk & Woningstichting PWS Rotterdam

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2008a). *Programmarekening 2008*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2008b). *Wijkactieprogramma's Kralingen-Crooswijk*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2008c). *1^e Voortgangsrapportage Januari-April 2008*. Rotterdam: Deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk (2009). *WWI: Actieprogramma 2008-2009. Nieuw Crooswijk, Oud Crooswijk en Rubroek* (geactualiseerde versie). Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Edwards, A.R. & L. Schaap (2006). *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat: Politiek, bestuur, technologie: Een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service

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

Gemeente Rotterdam (2002). *Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders

Gemeente Rotterdam (2003a). *Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek

Gemeente Rotterdam (2003b). *Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders

Gemeente Rotterdam (2005a). *Vasthouden en Versterken: de volgende stap*. Rotterdam: Programmabureau Veilig

Gemeente Rotterdam (2005b). *Vasthouden en Versterken. Handreiking voor het aanscherpen van de wijkveiligheids-actieprogramma's in de onveilige en probleemwijken van Rotterdam: Wijkfocus Tarwewijk*. Rotterdam: Programmabureau Veilig

Gemeente Rotterdam (2006a). *Samen werken aan veiligheid: Voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010* (herdruk). Rotterdam: Programmabureau Veilig

Gemeente Rotterdam (2006b). *De stad van aanpakken: Voor een Rotterdams resultaat. Collegeprogramma 2006-2010*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders

Gemeente Rotterdam (2006c). *Veiligheidsindex 2006. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam: Programmabureau Veilig

- Gemeente Rotterdam (2007a). *Rotterdamers vooruit! Rotterdamse krachtwijken deel 1*. Rotterdam: gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2007b). *Rotterdamers vooruit! Rotterdamse krachtwijken deel 2*. Rotterdam: gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2008a). *Notitie gebiedgericht werken: de uitvoering (08gr2344a)*. Rotterdam: Support-team Gebiedsgericht Werken
- Gemeente Rotterdam (2008b). *Veiligheidsindex 2008. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam: directie Veiligheid
- Gemeente Rotterdam (2008c). *Methodologische verantwoording Veiligheidsindex 2008*. Rotterdam: directie Veiligheid
- Gemeente Rotterdam (21 oktober 2008). *Van B en W een brief t.a.v. de keuze bestuurlijke strafbeschikking en uitrol Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen (08gr3329)*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeente Rotterdam (december 2008). *B en W berichten 2008 – 52: Collegevergadering van 16 december*. Rotterdam: College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeente Rotterdam (1 april 2009). *Feitenkaart Bevolkingsmonitor*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek
- Gemeente Rotterdam (2009a). *Veiligheidsindex 2009: Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam: directie Veiligheid
- Gemeente Rotterdam (2009b). *Actieprogramma's n.a.v. Veiligheidsindex 2009*. Rotterdam: directie Veiligheid
- Gruening, G. (2001). *Origin and theoretical basis of New Public Management*. In: *International Public Management Journal* 4, pp. 1–25, Elsevier
- Haan, W.J.M. de (1997). *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid: Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hartman, C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, STIP
- Heemst, P. van (24 maart 2009). *Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Actualiteit uitspraken burgemeester veiligheidsbeleid*. Rotterdam: gemeenteraadsfractie Partij van de Arbeid Rotterdam.
- Hoeksema, M.L. (2005). *Planning & control revisited. Methoden en concepten in de dagelijkse praktijk*. Deventer: Kluwer
- Hood, C.C. (1995). *The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a theme*. In: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109, Elsevier
- Hughes, O.E. (2003). *Public Management & Administration. An Introduction (third edition)*. Houdmills/New York: Palgrave Macmillian
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997). *Managing complex networks*. Londen: Sage

Kool, D. de (2007). *Monitoring in Beeld. Een studie naar doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties* [proefschrift]. Rotterdam: Erasmus Universiteit

Korsten, A.F.A. (2004). *Resultaatgericht begroten*.

Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleidsinstrumenten/Resultaatgericht%20begroten.pdf>, op 17 juli 2009

Laswell, H.D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland

Lindblom, C.E. (1959). *The science of "Muddling Through"*.

In: *Public Administration review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88. Oxford: Blackwell Publishing

Machinekamer Tarwewijk (2005). *Tarwewijk, daar heb ik een boodschap aan! Uitvoeringsprogramma Tarwewijk 2005-2006*. Rotterdam: Deelgemeente Charlois

Manshanden, J. & R.J. van der Veen (2006). *Innovatie via decentralisatie. Doorwerking van beleidveranderingen en het risico van ontkoppeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Marks, P. & A. van Sluis (2007). *Cities, Citizens and Safety I: Een vergelijkend onderzoek naar veiligheidsbeleid in Antwerpen en Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Ministerie van Binnenlandse Zaken (23 april 2004). *Reactie van het Kabinet op het Actieprogramma "Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans"* (brief). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006). *De 56-wijken aanpak. Een overzicht van alle 56-wijken*. Den Haag: Ministerie van VROM

Geraadpleegd via <http://www.vrom.nl> op 11 juli 2009

Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008). *De kracht van samenwerking. Samenwerkingsmodellen in de stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

NRC Handelsblad (4 april 2009). *Rotterdam went aan 'man van inhoud', en andersom*. *Katern 1*, p. 3-4

Osborne, D.E. & T.A. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley

Pollit, C. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis (second edition)*. Oxford: Oxford University Press

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

Qaran, W. (2009). *Bewonersbetrokkenheid bij wijkveiligheidsactieprogramma's*. Afstudeerscriptie Hogeschool InHolland (ongepubliceerd manuscript)

Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam

Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers (second edition)*. Oxford: Blackwell

Simon, H.A. (1973). *Models of Bounded Rationality. Volume 3: Empirically Grounded Reasoning*. Cambridge, MA: MIT Press

Spierings, F. en M. Meeuwisse (2008). *Pact op Zuid Reisgids 2008: De nulmeting*. Utrecht: Uitgeverij IJzer

Stuurgroep Pact op Zuid (2006). *Buit op Zuid*. Rotterdam: Pact op Zuid

Tanis, L. (2006). *Crooswijk, erf(T)goed! Een onderzoek naar belevenissen op basis van het DNA van Crooswijk*. Scriptie, NHTV internationale hogeschool Breda

Tops, P.W. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Antwerpen/Amsterdam: Atlas

Tops, P.W. & J.J.C. van Ostaaijen (2005). *Actief burgerschap en veiligheid in Rotterdam*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

Sprank (december 2007). *Gezocht: piloot met leiderschapkwaliteiten*. Vol. 1, no. 10, pp. 8-11. Utrecht: Divosa

Vogelaar, E. – de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2007). *Actieplan Krachtwijken: Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Websites

Algemeen Dagblad/Rotterdams Dagblad (23 maart 2009). 'Extreem aandacht voor veiligheid'. Geraadpleegd op 23 maart 2009 via <http://www.ad.nl/rotterdam>

Deelgemeente Charlois (25 mei 2000). *Geschiedenis van Charlois*. Geraadpleegd via <http://www.charlois.rotterdam.nl> op 10 juli 2009

Deelgemeente Charlois (29 juni 2000). *Ontstaan deelgemeente Charlois*. Geraadpleegd via <http://www.charlois.rotterdam.nl> op 10 juli 2009

Deelgemeente Hoek van Holland (2006). *Wonen in Hoek van Holland*. Geraadpleegd via <http://www.hoekvanholland.rotterdam.nl> op 8 juli 2009

Deelgemeente IJsselmonde (n.d.). *Tijdbalk Historie IJsselmonde*. Geraadpleegd via <http://www.ijsselmonde.rotterdam.nl> op 18 juli 2009

Directie Veiligheid (n.d.). *Wie zijn wij*. Geraadpleegd via <http://www.rotterdamveilig.nl>, op 3 maart 2009

Gemeente Rotterdam (n.d.) *Producten en diensten*. Servicedienst, Bureau Rotterdam Interim Management. Geraadpleegd via <http://www.servicedienst.rotterdam.nl>, op 29 april 2009

Gemeente Rotterdam (n.d.). *Meer bevoegdheden voor Stadswachten*. Stadstoezicht. Geraadpleegd via <http://www.stadstoezicht.rotterdam.nl>, op 6 mei 2009

Gemeente Rotterdam (16 juni 2009). *dS+V, Gemeentewerken en Ontwikkelingsbedrijf onder één vlag*. Gemeenschappelijk Managementteam Fysiek. Geraadpleegd op <http://sjaan.rotterdam.nl> [intranet], op 1 juli 2009.

Gemeente Rotterdam (2009). *Stadsgetallen*. Centrum voor Onderzoek en Statistiek. Geraadpleegd via <http://cos.rotterdam.nl>, op 7 juli 2009

Gemeente Rotterdam (2009). *Buurtinformatie Rotterdam Digitaal*. Centrum voor Onderzoek en Statistiek. Geraadpleegd via <http://rotterdam.buurtmonitor.nl>, op 7 juli 2009

Gemeente Rotterdam (n.d.). *Rotterdam in Kaart*. Geraadpleegd via <http://appl.ir.rotterdam.nl/mijnrdam> op 8 juli 2009

Gemeente Rotterdam (n.d.). *Spangen: Karakteristieke arbeiderswijk uit de jaren twintig*. Geraadpleegd via <http://www.wonen.rotterdam.nl> op 8 augustus 2009

Gemeentearchief Rotterdam (n.d.). *Straatnamen*.

Geraadpleegd via <http://www.gemeentearchief.rotterdam.nl> op 8 augustus 2009

Google Maps (n.d.).

Geraadpleegd via <http://maps.google.nl>, op 14 juli 2009

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing (n.d.). *Projecten: Rotterdam, Oud Zuid*.

Geraadpleegd via <http://www.kei-centrum.nl> op 21 oktober 2009

StenaLine, (n.d.). *Routes en Bestemmingen*.

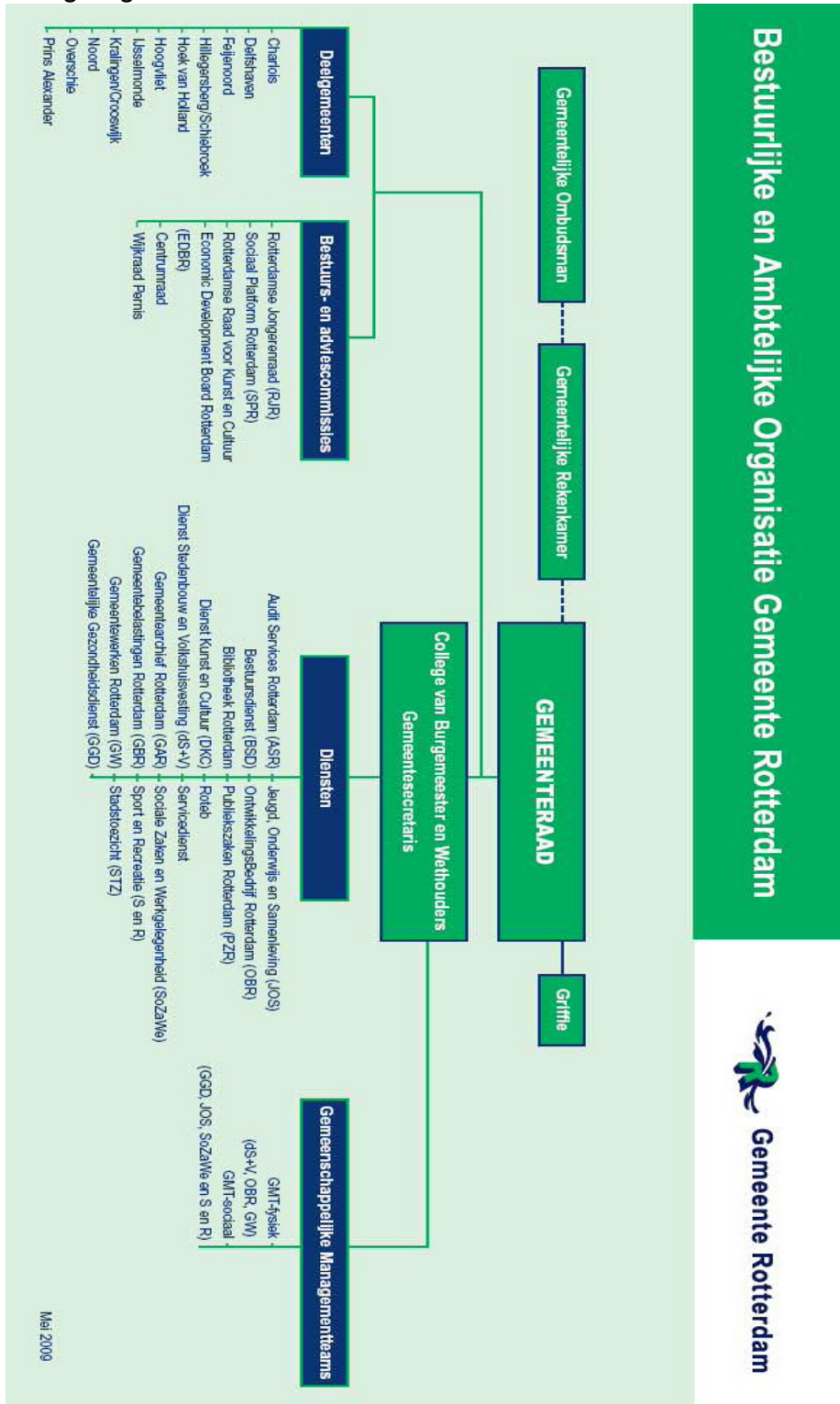
Geraadpleegd via <http://www.stenaline.nl/ferry/overtocht>, op 8 juli 2009

Stichting Historisch Charlois (n.d.). *Charlois in het verleden...*

Geraadpleegd via <http://www.historisch-charlois.nl/> op 10 juli 2009

Bijlagen

Bijlage 1: Organogram concern Rotterdam



Bestuurlijke en Ambtelijke Organisatie Gemeente Rotterdam



Gemeente Rotterdam

(Bron: intranet gemeente Rotterdam, 2009)

Bijlage 2: Selectieschema ingevuld

Huidige score t1=2008	Veilig	Onveilig
Startscore t0=2005	<p>(I) Stabiel veilige wijk</p> <p>Heijplaat Wielewaal Zuidwijk Oud/Nieuw Mathenesse / Witte Dorp Kop van Zuid/Entrepot Noordereiland Schiebroek Hillegersberg-Noord Hillegersberg-Zuid Terbregge Molenlaankwartier Hoek van Holland Hoogvliet Noord Hoogvliet Zuid Oud-IJsselmonde Groot IJsselmonde Beverwaard De Esch Kralingen West Struisenburg Blijdorp Bergpolder Provenierswijk Liskwartier Agniesebuurt Overschie e.o. Kleinpolder Pernis Oosterflank Zevenkamp/Nesselande* Ommoord Het Lage Land Prinsenland 's Gravenland Kralingseveer</p>	<p>(III) Verzwakte wijk</p> <p>Nieuwe Westen Hillesluis Oud Crooswijk Rubroek</p>
	<p>(II) Versterkte wijk</p> <p>Pendrecht Carnisse Spangen Schiemond Bospolder Katendrecht Vreewijk Nieuw Crooswijk Kralingen Oost/Kralingse Bos</p>	<p>(IV) Stabiel onveilige wijk</p> <p>Tarwewijk Zuidplein Middelland Bloemhof Afrikaanderwijk** Oude Westen Stadsdriehoek/C.S. Kwartier Cool/Nieuwe Werk/Dijkzigt</p>
	<p>(V) Jojo-wijk</p> <p>Lombardijen (v) Feijenoord (v) Oud Charlois (v) Delfshaven (v) Tussendijken (v) Oude Noorden (o)</p>	

* Zevenkamp en Nesselande zijn volgens CBS-indeling vanaf 2008 aparte wijken, maar in Veiligheidsindex nog steeds samengevoegd (voor vergelijkbaarheid)

** Grensgeval: Scores respectievelijk 5,4 / 5,6 / 5,7 / 5,5

Bijlage 3: Overzicht respondenten

Organisatie	Functie	Datum	Plaats
<i>Tarwewijk, deelgemeente Charlois</i>			
Organisatie voor en van Bewoners Tarwewijk	Secretaris	27 april 2009	Kantoor OvdB Tarwewijk
Politie, wijkteam Tarwewijk	Wijkteamchef	27 april 2009	Buurtpost politie Tarwewijk
Deelgemeente Charlois	Wijkcoördinator Tarwewijk	29 april 2009	Deelgemeentehuis Charlois
Roteb	Accountmanager Charlois	6 mei 2009	Kantoor Roteb, locatie Laagjes
Deelgemeente Charlois	Beleidsmedewerker buitenruimte / opdrachtgever Roteb	6 mei 2009	Kantoor Roteb, locatie Laagjes
Gemeentewerken	Werfmanager	27 mei 2009	Gemeentewerf Charlois
Stadstoezicht	Accountmanager	6 mei 2009	Kantoor Stadstoezicht Zuidplein
Deelgemeente Charlois	Voorzitter / portefeuillehouder Veiligheid	30 juni 2009	Deelgemeentehuis Charlois
Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid	Accounthouder Charlois / beleidsadviseur		Directie Veiligheid
<i>Lombardijen, deelgemeente IJsselmonde</i>			
Deelgemeente IJsselmonde	Portefeuillehouder Veiligheid, Jeugd en Jongeren	25 mei 2009	Deelgemeentehuis IJsselmonde
Deelgemeente IJsselmonde	Projectleider Groepsaankpak	11 juni 2009	Deelgemeentehuis IJsselmonde
Deelgemeente IJsselmonde	Veiligheidscoördinator	11 juni 2009	Deelgemeentehuis IJsselmonde
GGD	Accountmanager	12 juni 2009	Kantoor GGD
OBR	Wijkeconoom	22 juni 2009	Ondernemershuis Zuid
Politie, wijkteam Lombardijen	Wijkteamchef	30 juni 2009	Politiebureau Beverwaard
Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid	Accounthouder IJsselmonde / beleidsadviseur		Directie Veiligheid
<i>Hoek van Holland, deelgemeente Hoek van Holland</i>			
Deelgemeente Hoek van Holland	Voorzitter / portefeuillehouder Veiligheid	26 mei 2009	Deelgemeentehuis Hoek van Holland
GGD	Beleidscoördinator / accountmanager	12 juni 2009	Kantoor GGD
Stadstoezicht	Accountmanager	4 juni 2009	Kantoor Stadstoezicht Mathenesserlaan
Deelgemeente Hoek van Holland	Veiligheidscoördinator	30 juni 2009	Deelgemeente-kantoor Hoek van Holland
Deelgemeente Hoek van Holland	Afdelingshoofd	30 juni 2009	Deelgemeente-kantoor Hoek van

			Holland
Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid	Accounthouder Hoek van Holland (ad interim)		Directie Veiligheid
<i>Oud Crooswijk, deelgemeente Kralingen-Crooswijk</i>			
GGD	Beleidscoördinator / Accountmanager	19 juni 2009	Kantoor GGD
Deelgemeente Kralingen-Crooswijk	Procesmanager	25 juni 2009	Deelgemeentehuis Kralingen-Crooswijk
Deelgemeente Kralingen-Crooswijk	Voorzitter / portefeuillehouder Veiligheid	22 juni 2009	Deelgemeentehuis Kralingen-Crooswijk
Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid	Accounthouder Kralingen-Crooswijk / beleidsadviseur		Directie Veiligheid
<i>Spangen, deelgemeente Delfshaven</i>			
Stadstoezicht	Accountmanager	4 juni 2009	Kantoor Stadstoezicht Mathenesserlaan
Roteb	Accountmanager	29 juni 2009	Hoofdkantoor Roteb
Politie, wijkteam Spangen / Mathenesse	Wijkteamchef	16 juli 2009	Telefonisch interview
Deelgemeente Delfshaven	Gebiedsmanager	21 juli 2009	Deelgemeentehuis Delfshaven
Deelgemeente Delfshaven	Voorzitter / portefeuillehouder Veiligheid	16 juli 2009	Deelgemeentehuis Delfshaven
Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid	Accounthouder / adviseur		Directie Veiligheid
<i>Algemeen</i>			
SoZaWe	Senior beleidsmedewerker	26 mei 2009	Hoofdkantoor SoZaWe
Gemeente Rotterdam, programmadirectie Gebiedsgericht Werken	Leider supportteam gebiedsgericht werken	26 mei 2009	Stadhuis Rotterdam

Bijlage 4: Statistische gegevens

Rotterdam				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	596.597	588.718	584.046	582.949
% inwoners 0 t/m 4 jaar	6	5,9	5,8	5,8
% inwoners 5 t/m 9 jaar	5,5	5,5	5,5	5,5
% inwoners 10 t/m 14 jaar	5,7	5,6	5,4	5,3
% inwoners 15 t/m 19 jaar	6	6	6	6
% inwoners 20 t/m 34 jaar	24,5	24,1	23,8	23,7
% inwoners 35 t/m 54 jaar	27,9	28,2	28,4	28,4
% inwoners 55 t/m 64 jaar	10,1	10,3	10,5	10,7
% inwoners 65 t/m 79 jaar	10,1	10,2	10,1	10,1
% inwoners 80 jaar en ouder	4,3	4,3	4,4	4,3
Totaal aantal uitkeringsontvangers	42.879	41.635	37.794	31.549
% autochtonen	55	55	54	54
% niet-westerse allochtonen	35	35	36	36
% westerse allochtonen	10	10	10	10
Totaal aantal woningen	285.933	287.161	288.150	288.855
% huurwoningen	74	73	72	69
% koopwoningen	26	27	28	31
% administratief leeg	8	9	9	9
% eigendom gemeente/corporatie	53	52	51	50

Hoek van Holland				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	9.314	9.197	9.228	9.401
% inwoners 0 t/m 4 jaar	4,9	4,3	4,2	4
% inwoners 5 t/m 9 jaar	5,5	5,6	5,5	5,4
% inwoners 10 t/m 14 jaar	6,2	6,2	5,9	5,9
% inwoners 15 t/m 19 jaar	5,6	5,7	6	6
% inwoners 20 t/m 34 jaar	15,2	14,6	14	14
% inwoners 35 t/m 54 jaar	30,1	30,3	30,7	30,5
% inwoners 55 t/m 64 jaar	14,2	14,5	14,7	15,3
% inwoners 65 t/m 79 jaar	13,4	13,7	13,7	13,8
% inwoners 80 jaar en ouder	4,9	5	5,2	5,1
Totaal aantal uitkeringsontvangers	153	151	158	156

% autochtonen	89	89	90	89
% niet-westerse allochtonen	3	3	3	4
% westerse allochtonen	7	7	7	7
Totaal aantal woningen	4.136	4.132	4.181	4.301
% huurwoningen	61	60	60	57
% koopwoningen	39	40	40	43
% administratief leeg	4	4	4	14
% eigendom gemeente/corporatie	46	51	50	49

Spangen				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	9.644	9.319	9.173	9.515
% inwoners 0 t/m 4 jaar	8,2	7,9	7,3	7,5
% inwoners 5 t/m 9 jaar	9,1	9	8,6	8,1
% inwoners 10 t/m 14 jaar	9,3	9,2	8,8	8,4
% inwoners 15 t/m 19 jaar	8,6	8,6	9,1	9
% inwoners 20 t/m 34 jaar	24,6	25	24,6	25,2
% inwoners 35 t/m 54 jaar	27	26,4	27,3	27,6
% inwoners 55 t/m 64 jaar	7,4	7,9	8,2	8,2
% inwoners 65 t/m 79 jaar	5	5,3	5,4	5,3
% inwoners 80 jaar en ouder	0,8	0,7	0,7	0,7
Totaal aantal uitkeringsontvangers	1.163	1.021	934	685
% autochtonen	13	13	14	15
% niet-westerse allochtonen	80	80	79	78
% westerse allochtonen	7	7	7	8
Totaal aantal woningen	4.165	4.080	4.032	4.131
% huurwoningen	89	87	84	79
% koopwoningen	11	13	15	21
% administratief leeg	16	16	15	13
% eigendom gemeente/corporatie	78	76	72	67

Oud Crooswijk				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	8.584	8.368	8.110	7.924
% inwoners 0 t/m 4 jaar	6,1	5,7	5,5	5,3

% inwoners 5 t/m 9 jaar	5,7	5,8	6	5,8
% inwoners 10 t/m 14 jaar	6,5	6,1	5,9	5,9
% inwoners 15 t/m 19 jaar	7,4	7,6	7,3	7,3
% inwoners 20 t/m 34 jaar	23,5	23,6	23,5	23,4
% inwoners 35 t/m 54 jaar	27,4	27,4	27,7	27,7
% inwoners 55 t/m 64 jaar	9,9	9,9	10,3	10,7
% inwoners 65 t/m 79 jaar	9,6	9,9	9,9	9,9
% inwoners 80 jaar en ouder	3,9	3,9	3,9	3,9
Totaal aantal uitkeringsontvangers	1.026	1.043	944	777
% autochtonen	42	41	40	39
% niet-westerse allochtonen	48	49	50	51
% westerse allochtonen	10	10	10	10
Totaal aantal woningen	3.860	3.905	3.904	3.826
% huurwoningen	96	95	94	93
% koopwoningen	4	5	6	7
% administratief leeg	5	6	8	8
% eigendom gemeente/corporatie	88	88	87	85

Tarwewijk				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	11.635	11.227	10.901	10.799
% inwoners 0 t/m 4 jaar	7,8	7,9	7,8	7,5
% inwoners 5 t/m 9 jaar	6,6	6,4	6,5	6,3
% inwoners 10 t/m 14 jaar	5,4	5,7	5,6	5,9
% inwoners 15 t/m 19 jaar	6,7	6,2	6,4	6,6
% inwoners 20 t/m 34 jaar	33,3	32,7	31,2	30,7
% inwoners 35 t/m 54 jaar	26,6	27,3	28,3	28,6
% inwoners 55 t/m 64 jaar	7,3	7,1	7,7	7,9
% inwoners 65 t/m 79 jaar	5,1	5,5	5,5	5,6
% inwoners 80 jaar en ouder	1,2	1,1	1,1	1,1
Totaal aantal uitkeringsontvangers	1.307	1.246	1.057	888
% autochtonen	28	28	28	27
% niet-westerse allochtonen	64	63	64	63
% westerse allochtonen	8	9	9	9
Totaal aantal woningen	6.112	6.104	6.010	5.977
% huurwoningen	77	77	75	72

% koopwoningen	23	23	25	28
% administratief leeg	19	20	21	20
% eigendom gemeente/corporatie	35	31	32	30

Lombardijen				
Jaar	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal inwoners	14.310	14.120	13.643	13.115
% inwoners 0 t/m 4 jaar	5,5	5,7	5,5	5,4
% inwoners 5 t/m 9 jaar	5,2	5,1	5	5,1
% inwoners 10 t/m 14 jaar	5,4	5,5	5,5	5,4
% inwoners 15 t/m 19 jaar	5,7	5,6	5,2	5,7
% inwoners 20 t/m 34 jaar	22	21,8	21,9	21
% inwoners 35 t/m 54 jaar	24,2	24,6	24,9	25,3
% inwoners 55 t/m 64 jaar	10,6	10,6	10,6	10,8
% inwoners 65 t/m 79 jaar	14,4	14,2	14,1	13,9
% inwoners 80 jaar en ouder	7	6,8	7,1	7,5
Totaal aantal uitkeringsontvangers	1.059	1.039	907	768
% autochtonen	59	58	57	56
% niet-westerse allochtonen	32	34	34	35
% westerse allochtonen	9	9	9	9
Totaal aantal woningen	7.198	7.193	7.194	6.893
% huurwoningen	76	76	75	72
% koopwoningen	24	24	25	28
% administratief leeg	4	5	7	7
% eigendom gemeente/corporatie	58	58	58	56

Bron: gemeente Rotterdam, Buurtinformatie Rotterdam Digitaal, 2009