

Lokaal veiligheidsbeleid onderzocht

Datum: 23 april 2010
Afstudeerders: Z. Yorulmaz 155259
F. Huisinga 296977
Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort
2^e lezer: Dr. M.A. Beukenholdt
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Sociale Wetenschappen
Master: Bestuurskunde

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die is geschreven in het kader van het afstudeeronderzoek van opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Met deze scriptie sluiten we onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit af. Hiermee komt een einde aan een intensieve, maar zeer leerzame periode. Als gevolg van een moeizame beginperiode van het afstudeertraject, heeft het schrijven van deze scriptie toch langer geduurd dan wij aanvankelijk gedacht hadden.

Wij willen een ieder bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Als eerste een hartelijke dank aan onze partners die zo geduldig zijn geweest en ons regelmatig hebben moeten missen gedurende onze studietijd.

Een speciale dank gaat uit aan dr. Jan Hakvoort voor zijn goede begeleiding bij deze afrondende proeve van bekwaamheid.

Daarnaast bedanken wij dr. Tilly Beukenholdt voor fungeren als tweede lezer.

Tot slot willen wij Kees en Rita Hulstein bedanken voor het kritisch meelesen van deze scriptie

Rest ons niets verder dan u veel leesplezier toe te wensen.

Zeliha Yorulmaz
Fred Huisinga

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling	7
1.1 Probleemanalyse	7
1.2 Probleemstelling	9
1.2.1 Doelstelling	9
1.2.2 Centrale vraag	9
1.2.3 Deelvragen	9
1.2.4 Opzet van het onderzoek in de gemeenten	9
1.3 Theoretische concepten	10
1.3.1 Integrale Veiligheid	10
1.3.2 Sturingsinstrumenten	11
1.3.3 Netwerksturing	11
1.3.4 Netwerkanalyse	12
1.3.5 Lokale rekenkamers	12
1.3.6 New Public Management	12
1.4 Onderzoeksmodel	13
1.5 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie	14
1.6 Onderzoek en methodologische verantwoording	15
1.6.1 Deskresearch	15
1.6.2 Hypothesen	15
1.6.3 Interviews	15
1.6.4 Betrouwbaarheid en validiteit	15
1.7 Opbouw van de scriptie	16
Hoofdstuk 2 Integrale veiligheid	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Beleidsplan Samenleving en criminaliteit	17
2.3 Integrale veiligheidsrapportage 1993	18
2.4 Nota veiligheidsbeleid 1995-1998	19
2.5 Integraal veiligheidsprogramma 1999-2002	20
2.5.1 Wijkgerichte aanpak	20
2.5.2 Thema's van het IVP 1999-2002	21
2.6 Naar een Veiliger Samenleving 2002-2006	21
2.6.1 Veiligheidsstrategie	21
2.6.2 Beoogde resultaten	21

2.7 Naar een veilige samenleving 2007-2010	22
2.7.1 Burger actief betrekken	22
2.7.2 Zes thema's	22
2.7.3 Mobilisering burgers	23
2.8 Conclusie	23
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Sturingsinstrumenten	25
3.3 Soorten instrumenten	26
3.3.1 Netwerksturing	26
3.3.2 Netwerkanalyse	27
3.3.3 Pluriformiteit	27
3.3.4 Geslotenheid	28
3.3.5 Interdependentie	28
3.3.6 Procesmanagement	29
3.4 Nieuw Public Management	29
3.5 Beoordelingscriteria sturing	31
3.5.1 Stimuleren	31
3.5.2 Situeren	32
3.5.3 Steun creëren	32
3.5.4 Structureren	33
3.5.5 Sturen	33
3.5.6 Gebruik van kengetallen	35
3.5.7 Integraal veiligheidsplan	35
3.6 Centrale beoordelingscriteria	36
3.7 Hypothesen	36
3.8 Conclusie	37
Hoofdstuk 4 Gemeentelijke rekenkamer	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Lokale rekenkamers	39
4.3 Soorten onderzoek	39
4.4 Algemene rekenkamer	40
4.5 Rekenkamer en integrale veiligheid	41
4.6 Integraal veiligheidsbeleid in Weesp	42
4.7 Integrale veiligheid in Tiel	44

4.8 Veiligheid in het stadcentrum van Nieuwegein	48
4.9 Beoordelingscriteria rekenkamer	50
4.10 Conclusies	52
Hoofdstuk 5 Netwerkanalyse	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Stap 1 inventarisatie actoren	53
5.2.1. Conclusie	57
5.3 Stap 2 bepaling positie en afhankelijkheden actoren	57
5.4 Stap 3 relaties tussen diverse doelen in het Programma IV	59
5.5 Stap 4 omgevingsinvloeden op de output van het IV-beleid	60
5.6 Conclusie	62
Hoofdstuk 6 Analyses	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Onderzoeksmethode	65
6.3 Keuze van actoren voor interviews	67
6.4 Veiligheidsbeleid	67
6.4.1 Veiligheid in Almere	67
6.4.2 Veiligheid in Amersfoort	71
6.4.3 Veiligheid in Rotterdam	72
6.5 Beschouwing hypothesen op basis van interviews en theorie	73
6.5.1 Hypothese 1	73
6.5.2 Hypothese 2	76
6.5.3.Hypothese 3	78
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	79
7.1 Inleiding	79
7.1.1 Deelvragen	79
7.2 Conclusies en aanbevelingen	81
Literatuur	85
Bijlagen	
1. Interviewvragen	87
2. Respondenten	89

Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Probleemanalyse

De kabinetsvisie “Andere overheid” geeft aan, dat “het recht op veiligheid” een onvervreembare kerntaak van de overheid is (Min. van BZK, 2003). Met andere woorden het garanderen van de veiligheid van burgers is één van de belangrijkste taken van de overheid. De veranderde aard van de problematiek in begin jaren 90, zoals de toename van de criminaliteit, heeft de noodzaak voor intensievere aanpak van de veiligheid op lokaal niveau benadrukt (Castenmiller et al., 1994). Met het publiceren van de Integrale veiligheidsrapportage van 1993 heeft de overheid een positieve en sturende impuls gegeven voor het meer integraal benaderen van veiligheid in gemeenten. Het integraal veiligheidsbeleid (IV-beleid) werd geïntroduceerd. De integrale veiligheidsmethodiek houdt onder andere in dat integrale samenwerking noodzakelijk is tussen overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties, private organisaties en burgers om de veiligheid op lokaal niveau te garanderen. De regie op het gebied van integrale veiligheid ligt bij de gemeente.

Problemen met regierol van gemeente

Het Ministerie van BZK krijgt in de periode 2003-2005 van gemeenten signalen dat zij niet goed in staat zijn hun regierol op het gebied van integrale veiligheid te vervullen. Deze knelpunten doen zich met name voor bij de vormgeving van deze regierol op het gebied van wijkveiligheid. Volgens het adviesbureau Andersson, Elfers en Felix (quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid, 2005) doen zich onder andere de volgende knelpunten voor:

- het ontbreken van een systematische analyse van de problematiek, doordat de gemeente meent dat zij wel weet wat de problemen zijn. Hiermee bestaat het risico dat er een vertekend en onvolledig beeld van de problematiek bestaat en dat de aanpak zich op de verkeerde zaken richt;
- de kwaliteit van de beschikbare gegevens. Niet alle informatie is op wijkniveau beschikbaar en/of wordt niet alle beschikbare informatie door de partners gebruikt;
- onvoldoende focus bij de keuze van prioriteiten en doelstellingen en het ontbreken van meetbare doelstellingen die aangeven wat wanneer bereikt moet worden;
- het ontbreken van een nulmeting en een monitor, zodat er geen zicht is op de voortgang bij de realisatie van doelstellingen waardoor bijsturing niet mogelijk is;
- een te beperkte aanpak, waarmee alleen symptomen worden aangepakt, maar die de achterliggende oorzaken ongemoeid laat;
- het ontbreken van prestatieafspraken over de bijdrage van de verschillende partners.

Toezicht op veiligheidsbeleid door de lokale rekenkamer

De gemeenten zijn volgens de Wet dualisering gemeentebestuur, verplicht een lokale rekenkamer in te stellen of een verordening op te stellen voor een zogenaamde rekenkamerfunctie. Conform hetgeen voorgeschreven in de Gemeentewet heeft iedere rekenkamerfunctie en/of lokale rekenkamer als doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van een beleidsterrein te onderzoeken. Rekenkamers zijn er in

vele soorten en maten en afhankelijk van de probleemstelling wordt met een bepaald doel naar een beleidsveld gekeken. Maar het gros van de rekenkamers beperken hun onderzoek naar het beoordelen van het veiligheidsbeleid op doelmatigheid en doeltreffendheid. De rekenkamer kan zelfstandig en onafhankelijk onderzoek doen naar de resultaten van het gevoerde veiligheidsbeleid in de gemeente. De gemeenteraad hoopt met de resultaten van het rekenkameronderzoek op het gebied van integrale veiligheid, zicht te krijgen op de effecten van dit beleid. De rekenkamer kan zelf bepalen welk beleid van de gemeente onderzocht wordt. Daarnaast brengt de rekenkamer ook haar onderzoeksresultaten onder de aandacht van de burgers. Zo versterkt ze de controlerende rol van de gemeenteraad en maakt tegelijkertijd voor de burgers zichtbaar wat er terechtkomt van de beleidsvoornemens van de gemeente. De rekenkamer wil met een dergelijk onderzoek binnen de gemeente advies uitbrengen aan de raad over de wijze waarop de raad sturing kan geven en controle kan uitoefenen op het door B&W uitgevoerde beleid en onderzoeken hoe informatieverstrekking in de toekomst eventueel verbeterd kan worden. Op basis van haar bevindingen formuleert de rekenkamer aanbevelingen voor de raad. Deze kunnen zijn, onder andere het vaststellen van het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een (meerjaren) veiligheidsplan, normen en meetbare prestaties benoemen met behulp van het SMART-model (Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch en Tijdsgebonden). Daarnaast formuleert de rekenkamer indicatoren waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van beleid. Een belangrijk aspect bij de analyse van knelpunten van een lokale rekenkamer of een rekenkamerfunctie zijn verschillen tussen gemeenten. Daarbij speelt vooral de omvang van de gemeente een rol. De schaalgrootte is van invloed op de ernst en omvang van de veiligheidsproblematiek, de beschikbare expertise en de omvang van het ambtelijk apparaat en de positie van de gemeente ten opzichte van de ketenpartners (quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid, 2005).

Beoordeling sturing Integraal Veiligheidsbeleid

De complexiteit van veiligheid als beleidsterrein maakt het voor de overheid lastig om daaraan sturing te geven (zie geconstateerde knelpunten door Andersson, Elfers en Felix). Gezien de problematiek van het beoordelen en het inrichten van het veiligheidsbeleid is het van groot belang dat onderzoek naar het veiligheidsbeleid op een degelijke en gestructureerde manier plaatsvindt en recht doet aan de complexiteit van het beleidsveld. Als het IV-beleid alleen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van uitvoering van beleid wordt beoordeeld doet het geen recht aan de complexiteit van veiligheid in gemeenten. Veiligheid wordt gerealiseerd in netwerken waardoor het niet is vast te stellen of veranderingen op het gebied van veiligheid alleen het gevolg is van inspanningen van de overheid. Bovendien zijn resultaten van veiligheidsbeleid vaak pas na jaren zichtbaar. Als de lokale rekenkamer als uitgangspunt heeft de beoordeling van beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid, kijkt de lokale rekenkamer dan van nature niet te eenzijdig naar het IV-veld? Maar hoe dan deze complexiteit in het beleidsveld helder voor het voetlicht te brengen?

Kan aanvullend op de resultaten van de rekenkamer een netwerkanalyse niet voor een rijkere analyse van het veiligheidsbeleid zorgen?

1.2 Probleemstelling

Er bestaan veel rekenkamers en evenveel manieren waarop deze onderzoek doen. Het probleem is echter dat, zoals eerder vermeld, rekenkamers onderzoek uitvoeren vanuit hun opdracht uit de Gemeentewet, en daardoor veelal op een eenzijdige manier het veiligheidsbeleid beoordelen en dan onvoldoende de complexiteit van veiligheidsbeleid inzichtelijk maken.

1.2.1 Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de wijze van beoordeling van het veiligheidsbeleid door de lokale rekenkamer.

1.2.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm en in hoeverre kan een netwerkanalyse een eventuele meerwaarde creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid?

1.2.3. Deelvragen

De centrale vraag bestaat uit de volgende aspecten: Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm. In hoeverre kan een netwerkanalyse eventuele meerwaarde creëren bij de oordeelsvorming over effectiviteit van veiligheidsbeleid.

De deelvragen zijn dan ook als volgt:

- Wat wordt er verstaan met integrale veiligheid?
- Welke relevante theorie is er?
- Welke beoordelingscriteria voor de sturing van de overheid zijn er uit de theorie te operationaliseren?
- Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm.
- Welke informatie komt er uit een netwerkanalyse?
- Wat leert ons de resultaten uit het empirisch onderzoek?

Met behulp van de antwoorden op deze vragen wordt de centrale vraag beantwoord.

1.2.4 Opzet van het onderzoek in de gemeenten

Omdat in meerdere gemeenten onderzoek wordt gedaan, wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven in welke gemeente welk onderzoek wordt uitgevoerd.

Aan de hand van het theoretische onderzoek, wetenschappelijke onderzoek en het praktijkonderzoek (interviewgesprekken) wordt er antwoord gezocht op de geformuleerde probleemstelling. Het theoretische en wetenschappelijke onderzoek zal zich richten op het bestuderen van de theorie met betrekking tot het IV-beleid, sturing van IV-beleid in de gemeenten en de netwerkanalyse.

Om een beeld te krijgen wat de functie is van de gemeentelijke rekenkamer en met welke visie de rekenkamers naar de sturing van de coördinator integrale veiligheid kijken, is gekozen voor onderzoeken op het gebied van integrale veiligheid in de gemeenten Tiel, Weesp en Nieuwegein. De reden dat voor deze gemeenten is gekozen is, is dat in deze gemeenten het veiligheidsbeleid onderzocht is door de rekenkamer en de rapportages beschikbaar waren. Om één van de hypothesen, geformuleerd in paragraaf 3.7, te kunnen beantwoorden wordt het IV-netwerk van het veiligheidsbeleid in de gemeente Almere geanalyseerd. Voor Almere is gekozen als onderzoeksobject omdat bij de onderzoekers veel kennis aanwezig is over het IV-netwerk in Almere. Er wordt maar in één gemeente een netwerkanalyse uitgevoerd omdat het resultaat van netwerkanalyse slechts als voorbeeld moet dienen van hetgeen een netwerkanalyse oplevert. Het praktijkonderzoek richt zich op het afnemen van interviews met relevante actoren in het IV-netwerk en het bestuderen van gerelateerde documenten van het IV-beleid binnen verschillende gemeenten. Er worden interviews afgenomen bij actoren in het IV-netwerk in de gemeente Amersfoort, Almere en Rotterdam. De volgende twee aspecten waren van belang bij het maken van keuze van een gemeente voor dit onderzoek, namelijk de gemeenten moeten middelgroot of groot zijn én de gemeente moet beschikken over een uitgewerkt IV-beleid. De keuze voor Almere is omdat er bij de onderzoekers veel kennis is van het IV-netwerk in Almere. In de tabel hieronder een overzicht van de gemeenten en het onderzoek soort daarin.

Soort onderzoek	Gemeente	Gemeente	Gemeente
Sturing IV-beleid (bestudering rekenkamerrapporten)	<ul style="list-style-type: none"> • Tiel • Weesp • Nieuwegein 		
Netwerkanalyse		<ul style="list-style-type: none"> • Almere 	
Interviews			<ul style="list-style-type: none"> • Amersfoort • Almere • Rotterdam

Tabel 1 Onderzoek in de gemeenten

1.3 Theoretische concepten

In deze paragraaf wordt ingaan op de concepten die van belang zijn voor het onderzoek. In het vervolg van deze scriptie worden de concepten verder uitgewerkt.

1.3.1 Integrale Veiligheid

In 1993 presenteerde een vijftal ministeries, waaronder Binnenlandse Zaken, voor het eerst een Integrale Veiligheidsrapportage waarin een algemene schets gegeven werd van de (on)veilige situatie in Nederland. In deze rapportage wordt onveiligheid als bestuurlijk probleem gedefinieerd. De kern van deze rapportage is dat integrale samenwerking noodzakelijk is tussen overheidsorganisaties,

maatschappelijke organisaties, private organisaties en burgers om de veiligheid op lokaal niveau te garanderen. Integraal veiligheidsbeleid zou ervoor moeten zorgen dat de sterke mate van versnippering in de aanpak van onveiligheid meer gecoördineerd wordt.

Het concept Integraal veiligheidsbeleid is volgens de Gids voor veiligheid het best te omschrijven als “het op systematische en samenhangende manier werken aan het behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten” (Ministerie van Binnenlandse Zaken & VNG, 1998). Hierin komen meteen de bijzondere elementen uit het concept van integrale veiligheid tot uiting. Uit de definitie blijkt dat beleid een drietal kenmerken heeft: systematiek, samenhang en samenwerken. Oftewel: de 3 S-en. Als we het in deze scriptie over de coördinator integrale veiligheid hebben, bedoelen we diegene die het IV-beleid binnen de gemeente coördineert en de diverse actoren in het IV-veld probeert te sturen.

1.3.2 Sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten zijn er in alle soorten en maten. Een veel gebruikte indeling is de indeling van Van der Doelen (1989). Van der Doelen maakt de volgende indeling van beleidsinstrumenten: juridische instrumenten (de zweep), economische instrumenten (de worst) en communicatieve instrumenten (de preek). Er is zowel waardering als kritiek in het denken over beleidsinstrumenten. Een belangrijk kritiekpunt is dat het denken over beleidsinstrumenten eenzijdig is. Hierop is gereageerd door onder andere De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) die het onderscheid maken in: eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Eenzijdige instrumenten zijn geschikt voor een meer hiërarchische sturingsrelatie tussen de gemeente en de te sturen actor. Meerzijdige instrumenten zijn beter geschikt voor netwerkachtige sturingsrelaties (Hupe en Klein, 1997 p.32). In hoofdstuk 3.3. (zie tabel 2) zijn de verschillende sturingsinstrumenten weergegeven in een tabel.

1.3.3 Netwerksturing

Binnen het continuüm van sturingsconcepten bevindt zich de netwerksturing. De wederkerigheid van externe afhankelijkheden tussen actoren en arena's vormt een van de belangrijkste kenmerken van netwerken. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p.50) geven de volgende beschrijving van een netwerk: *‘Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen’.*

Omdat de volgende items in de definitie terugkomen: *geheel van actoren, ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen en die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten*, dekt deze definitie van netwerken de lading van ons onderzoek. In Hoofdstuk 3 wordt netwerksturing verder uitgewerkt.

1.3.4 Netwerkanalyse

In de centrale vraagstelling komt het woord netwerkanalyse voor. In deze paragraaf zal nader ingegaan worden op de betekenis van het begrip netwerkanalyse. Een netwerkanalyse maken is het analyseren van een netwerk van actoren t.b.v. verdere analyse. Een eenduidige omschrijving van het begrip netwerkanalyse is er niet, omdat er binnen de wetenschap diverse theoretische opvattingen en daarmee ook even zoveel definities zijn (Hakvoort, 1995 p.178). In hoofdstuk 3 zal verder nader ingegaan worden op de inhoud van het begrip netwerkanalyse. Tevens wordt in dit hoofdstuk een netwerkanalyse van het IV-netwerk in Almere uitgevoerd.

1.3.5 Lokale rekenkamers

De gemeenten zijn volgens de Wet dualisering gemeentebestuur verplicht een lokale rekenkamer in te stellen of een verordening op te stellen voor een zogenoemde rekenkamerfunctie. Het delen, met gemeenten (en provincies) en hun rekenkamers, van kennis en ervaring die de Algemene Rekenkamer heeft opgebouwd, ziet zij als haar taak.

De Algemene Rekenkamer vindt dat, om de kwaliteit van de rekenkamer te waarborgen, deze onafhankelijk moet zijn. Dit houdt in dat de rekenkamer zelf beslist wat ze onderzoekt, hoe ze onderzoekt en wat, wanneer en aan wie ze rapporteert. Tevens moet de rekenkamer een toereikend budget hebben, zorgvuldig en professioneel zijn (www.rekenkamer.nl, 19 mei 2008). De lokale rekenkamer kan onderzoek doen naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Zowel op lokaal niveau als op rijksniveau dragen rekenkamers bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en de mogelijkheid tot dualisme. Zij faciliteren het afleggen van publieke verantwoording. De onderzoeksbevoegdheden van de Rekenkamercommissie worden per gemeentelijke verordening vastgelegd. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de lokale rekenkamer.

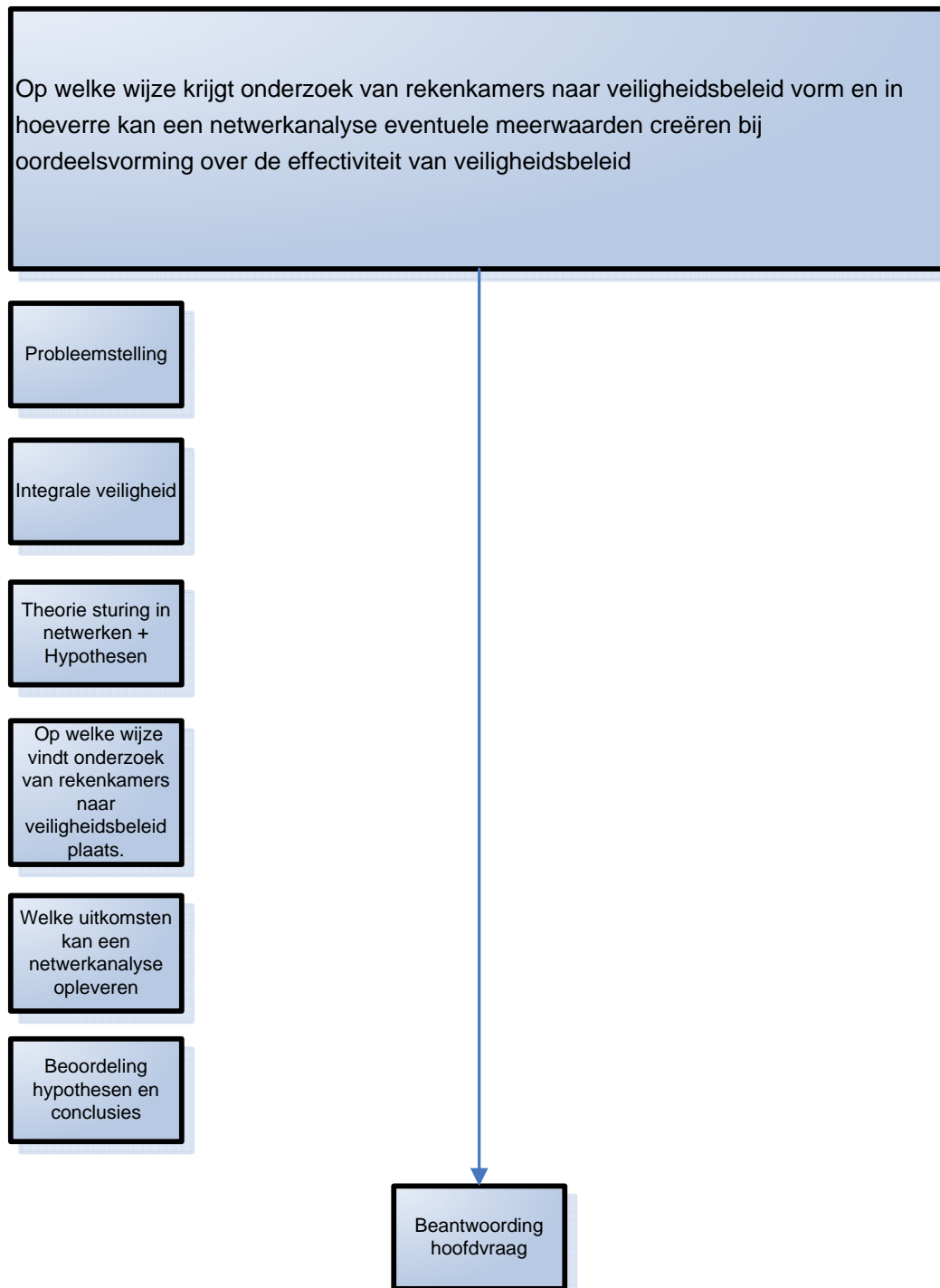
1.3.6. New Public Management

New Public Management (NPM) werd in de jaren tachtig onder andere gezien als een antwoord op problemen met betrekking tot de te groot gegroeide overheid in een tijd waarin het economisch minder goed ging. Het centrale thema was "slagvaardig optreden van diezelfde overheid".

De gedachte achter het NPM is dat algemene managementtechnieken uit het bedrijfsleven feitelijk functioneel toepasbaar zijn op ieder terrein, dus ook binnen het publieke domein. Bedrijfsvoeringstechnieken en prestatiemetingen uit de private sector kunnen echter niet rechtstreeks toegepast worden in de publieke sector. De overheid of non-profitorganisatie is immers geen privaat bedrijf. In Hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op New Public Management.

1.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoek zal zich voornamelijk richten op de beoordeling van de sturing van het integraal veiligheidsbeleid door de lokale rekenkamer. Wij willen vanuit de netwerkbenadering kijken naar de wijze waarop deze sturing plaatsvindt door de overheid, om vervolgens te kijken of een netwerkanalyse een meerwaarde kan creëren bij de beoordeling van het veiligheidsbeleid door de lokale rekenkamer en de Gemeenteraad. De reden dat voor de netwerkbenadering is gekozen, is dat de actoren die integrale veiligheid vorm geven, een wederzijdse afhankelijkheid bezitten en daardoor minder makkelijk door het klassieke besturingsmodel in beweging te krijgen zijn. Op basis van een analyse van de theorie over de netwerkbenadering en netwerkmanagement, worden beoordelingscriteria geformuleerd. Op basis van de theorie zijn drie hypothesen gevormd, welke zullen worden getoetst. Omdat het veiligheidsbeleid in deze scriptie een belangrijk item is, wordt er in deze scriptie een apart hoofdstuk gewijd aan het Integraal Veiligheidsbeleid. Hierna zal onderzocht worden op welke wijze het onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm krijgt. Om de meerwaarde van een netwerkanalyse te kunnen beoordelen, zal van het IV-netwerk in Almere een Netwerkanalyse gemaakt worden. De keuze voor Almere is omdat er bij de onderzoekers veel kennis is van het IV-netwerk van Almere. Met behulp van de netwerkanalyse, de analyses van de hypothesen en de interviews met actoren uit het IV-netwerk van Almere, Amersfoort en Rotterdam, zal de hoofdvraag beantwoord worden.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In een bestuurskundig onderzoek is het van belang om niet alleen de wetenschappelijke, maar ook de maatschappelijke relevantie aan te geven (Hakvoort, 1995). Het uitgevoerde onderzoek kent zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke relevantie. Omdat het onderzoek betrekking heeft op de werkzaamheden van de (publiekrechtelijke) lokale rekenkamer ten behoeve van de controlefunctie

van de gemeenteraad, is dit onderzoek bestuurskundig relevant. Als de gemeenteraad beter toezicht kan houden, worden belastingcenten beter besteed en heeft de maatschappij daar baat bij.

Wetenschappelijk is dit onderzoek relevant omdat dit onderzoek een bijdrage levert aan inzichten op het gebied van sturing en beoordeling van deze sturing in complexe netwerken.

1.6 Onderzoek en methodologische verantwoording

Dit onderzoek is een kwalitatieve studie naar de sturing en beoordeling van deze sturing in het veiligheidsnetwerk. Een kwalitatieve studie, omdat de verzamelde gegevens moeilijk kwantificeerbaar zijn. De onderstaande onderzoeksmethoden zijn in dit onderzoek gebruikt:

1.6.1 Deskresearch

Als eerste zal bestudering van documenten plaatsvinden; het zogenoemde deskresearch. Deskresearch is het onderzoek doen naar al beschikbare gegevens ten behoeve van een onderzoek. Dit soort gegevens worden ook wel secundaire gegevens genoemd. Het zijn namelijk gegevens die reeds eerder door anderen zijn verzameld. Het lastige van deskresearch is, dat het vaak informatie oplevert die niet volledig aansluit op de probleemstelling. Dat komt meestal doordat de gegevens uit eerdere onderzoeken met andere doelstellingen zijn verzameld. Belangrijk is dus te controleren of gegevens relevant en betrouwbaar zijn.

1.6.2 Hypothesen

Met behulp van de in hoofdstuk 3 weergegeven theorie zijn hypothesen geformuleerd. De hypothesen dienen om richting te geven aan het onderzoek en geven een afbakening van het gebied waarbinnen naar mogelijk nuttige informatie gezocht zal worden.

1.6.3. Interviews

Het houden van interviews is de derde methode van onderzoek die in dit onderzoek gebruikt zal gaan worden. Bij interviews stelt de interviewer vragen met de intentie dat deze door de geïnterviewde beantwoord worden en dat de antwoorden bijdragen aan het onderzoek. De interviews zijn uitgevoerd in de vorm van semi-gestructureerde interviews, die aan de hand van vooraf opgestelde open vragen zijn uitgevoerd. Dit betekent dat de vragen vaststaan, maar dat er tijdens het interview wel de ruimte is aanvullingen te geven. De interviews zullen gehouden worden met relevante actoren in het IV-netwerk in de gemeenten Almere, Amersfoort en Rotterdam.

1.6.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Met betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek wordt bedoeld of we in het onderzoek wel meten wat we wensen te meten. In dit onderzoek zal elke keuze van onderzoeksmethodiek aan deze criteria moeten voldoen. Wij zullen dan ook elke keuze zo uitgebreid mogelijk uitleggen.

1.7. Opbouw van de scriptie

De hoofdstukindeling van deze scriptie loopt grotendeels synchroon met de behandeling van de verschillende deelvragen. In het eerste hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven van de probleemanalyse, de probleemstellingaanleiding en onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van het integrale veiligheidsbeleid in Nederland beschreven. Het theoretische kader volgt in hoofdstuk 3. Omdat in het theoretische kader “integrale veiligheid” veel genoemd wordt, is, om de scriptie leesbaarder te maken, ervoor gekozen integrale veiligheid voor het theoretische kader te plaatsen. In het theoretische kader volgt een korte uiteenzetting van voor deze scriptie relevante theorieën. De volgende onderwerpen worden behandeld: sturingsinstrumenten van de overheid, gemeentelijke taken van de overheid en de wijze van sturing. Aan het einde van dit hoofdstuk worden beoordelingscriteria voor sturing en hypothesen geformuleerd. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht op welke wijze het onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm krijgt. In hoofdstuk 5 zal een netwerkanalyse worden uitgevoerd van het IV-netwerk in Almere. In hoofdstuk 6 worden de in hoofdstuk 3 geformuleerde hypothesen behandeld. In hoofdstuk 7 worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Hoofdstuk 2 Integrale veiligheid

2.1 Inleiding

Dit onderzoek gaat over sturing in het kader van het integrale veiligheidsbeleid. Omdat in deze scriptie de term integrale veiligheid veel voorkomt, wordt in dit hoofdstuk weergegeven wat onder integrale veiligheid wordt verstaan en hoe integrale veiligheid zich in de loop van der jaren heeft ontwikkeld. Het begrip 'Veiligheid' kan op veel verschillende manieren gedefinieerd worden. Een voor dit onderzoek bruikbare en vooral duidelijke omschrijving van dit begrip is terug te vinden in het Integraal Veiligheidsprogramma (1999) welke opgesteld is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin wordt veiligheid omschreven als:

"het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid, en goederen tegen acute of dreigende aantastingen en onveiligheid als alles wat hierop inbreuk maakt" (Integraal Veiligheidsprogramma, 1999 p.9).

Het bieden van veiligheid is van oudsher een van de belangrijkste taken van de overheid. Veiligheid wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de samenleving en als een belangrijke toetssteen voor de kwaliteit van ons bestaan. De zorg voor de veiligheid is dan ook een kerntaak van de overheid en onlosmakelijk verbonden met leefbaarheid, tolerantie en integriteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). Gaf Maslow met zijn beroemde 'behoeften hiërarchie' piramide niet aan dat veiligheid direct als basisbehoefte komt na de primaire fysiologische behoeften (Maslow, 1954). De mate waarin de overheid erin slaagt een zeker niveau van veiligheid te garanderen, bepaalt in belangrijke mate de legitimiteit van de overheid. Onder regie van justitie was een concrete en probleemgerichte aanpak nodig, waarbij aandacht werd besteed aan alle schakels in de veiligheidsketen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). Het systematisch tegengaan van onveiligheid is dus de kern van het integrale veiligheidsbeleid.

2.2 Beleidsplan Samenleving en criminaliteit

Het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit uit 1985 (commissie Roethof, 1985) gaf met het begrip "bestuurlijke preventie" de eerste aanzet tot een integrale aanpak van criminaliteit. De veel voorkomende criminaliteit werd in essentie gezien als een uitvloeisel van achterliggende maatschappelijke problemen, waarvoor de strafrechtelijke weg niet de meest geëigende was (commissie Roethof, 1985). Er werd een begin gemaakt met een gemeentelijk preventiebeleid, omdat op lokaal niveau meer inzicht bestond in de plaatselijke situatie en omdat daar beter gebruik gemaakt kon worden van voorzieningen buiten politie en justitie. Bestuurlijk preventiebeleid beoogde de preventieve en repressieve maatregelen van bestuur, politie en justitie te integreren met bijdragen van andere maatschappelijke sectoren. In deze aanpak kwam al zeer duidelijk de integrale benaderingswijze tot uiting.

Sociale vernieuwing was een van de centrale beleidsvoornemens in het regeerakkoord van 1989. Met deze sociale vernieuwing werd de bestuurlijke preventie van criminaliteit vooral in de grote steden verbreed tot een bestuurlijke benadering van sociale veiligheid en leefbaarheid.

Bestuurlijke vernieuwing werd beschouwd als noodzakelijke voorwaarden voor het slagen van sociale vernieuwing.

2.3 Integrale veiligheidsrapportage 1993

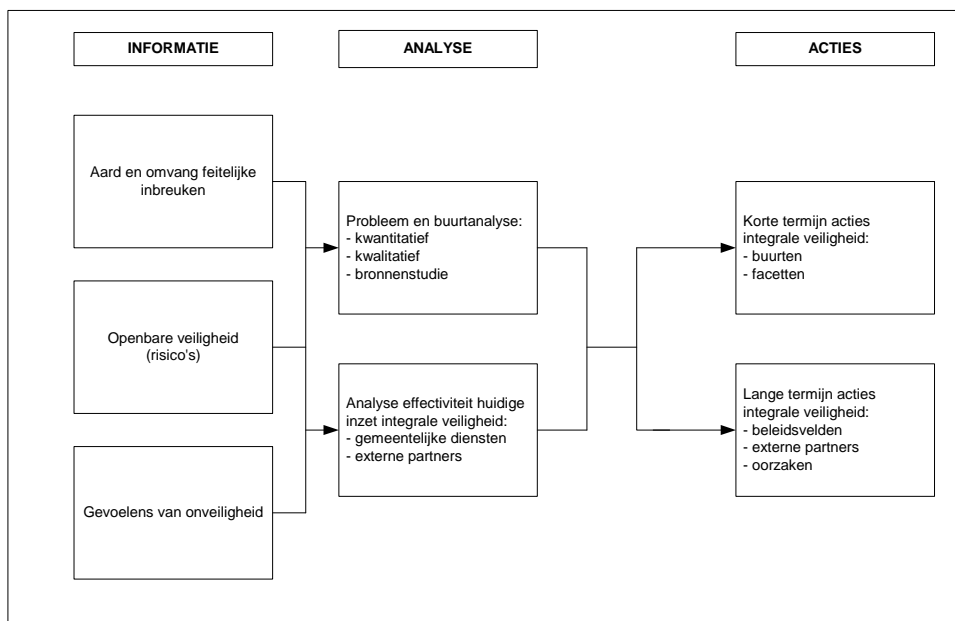
In 1993 presenteerde een vijftal ministeries, waaronder Binnenlandse Zaken, voor het eerst een Integrale Veiligheidsrapportage waarin een algemene schets gegeven werd van de (on)veilige situatie in Nederland. In de rapportage wordt onveiligheid als bestuurlijk probleem gedefinieerd. De kern van deze rapportage was dat integrale samenwerking noodzakelijk is tussen overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties, private organisaties en burgers om de veiligheid op lokaal niveau te garanderen. Integraal veiligheidsbeleid zou ervoor moeten zorgen dat de sterke mate van versnippering in de aanpak van onveiligheid meer gecoördineerd wordt. In het rapport 'Veiligheidsbeleid van gemeenten, Ontwikkelingen sinds 1993 van het SGBO' werd ook een aantal knelpunten weergegeven. Deze knelpunten waren:

1. Een verbrokkeld inzicht in de veiligheidsproblematiek;
2. Bestrijding en handhaving die alleen niet voldoende waren;
3. Er is een te laag risicobewustzijn bij de actoren in het veiligheidsveld;
4. Veiligheid was een te weinig zelfstandig bestuurlijk product.

Het concept Integraal veiligheidsbeleid (IV-beleid) is volgens de Gids voor veiligheid het best te omschrijven als "de op systematische en samenhangende manier werken aan het behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten" (Ministerie van Binnenlandse Zaken & VNG, 1998). Hierin komen meteen de bijzondere elementen uit het concept van integrale veiligheid tot uiting. Uit de definitie blijkt dat beleid een drietal kenmerken heeft: systematiek, samenhang en samenwerken. Oftewel: de 3 S-en. Veel veiligheidsproblemen manifesteren zich eerst in gemeenten, daarom lijkt de gemeente het meest aangewezen om de regierol op het gebied van veiligheid op zich te nemen. Bovendien staan gemeenten het dichtst bij de burger en hebben zij het beste zicht op de door hun bewoners ervaren onveiligheid. De voortrekkersrol werd vanaf het begin gespeeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Samen met het adviesbureau Andersson, Elfers en Felix werden in de periode tussen 1994 en 1995 een viertal pilotprojecten uitgevoerd. Het doel van deze projecten was om een geschikte aanpak voor het veiligheidsbeleid te ontwikkelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994 & 1995). Het in deze periode ontwikkelde stappenplan voor het IV-beleid zal de basis vormen voor het integrale veiligheidsbeleid in veel grote gemeenten.

Zoals in het onderstaande schema duidelijk wordt, gaat het bij het terugdringen van onveiligheid in de eerste plaats om de werkelijke problemen duidelijk te krijgen. Vervolgens vindt er een analyse plaats om vervolgens prioriteiten te stellen en acties te plannen. Belangrijk is wel dat dit geen eenmalige exercitie is, maar frequent plaats dient vinden.

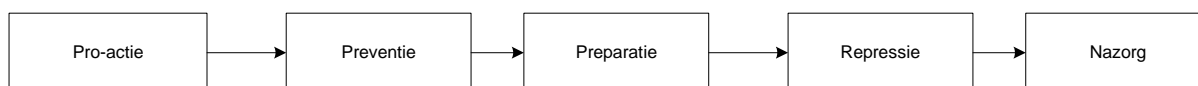
Hieronder het schema integrale veiligheid



Figuur 2 Aanpak integrale veiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994)

2.4 Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998

Naar aanleiding van een belofte in het regeerakkoord van het eerste kabinet Kok, kwam de minister van Binnenlandse Zaken in juni 1995 met de nota "Veiligheidsbeleid 1995-1998, Veiligheid door samenwerking". Deze nota bevatte de vernieuwde en adequate aanpak van onveiligheid in de vorm van het integrale veiligheidsbeleid. Centraal in de integrale benadering van het veiligheidsbeleid staat de gedachte dat de last van de veiligheidsproblemen niet uitsluitend op de schouders van politie, justitie en brandweer gelegd kan worden maar dat veiligheidsbeleid onder bestuurlijke regie nodig is. (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). Het blijkt noodzakelijk om problemen niet repressief maar ook preventief te benaderen. Belangrijk in het systematisch naar veiligheid kijken is de veiligheidsketen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998, p. 44). Die keten bestaat uit de volgende schakels:



Figuur 3 Veiligheidsketen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998, p. 44)

Pro-actie is het structureel voorkomen van onveiligheid door bijvoorbeeld aandacht voor veiligheid in de planfase van grote nieuwbouwprojecten.

Preventie is het in een gegeven potentieel onveilige situatie treffen van maatregelen die effect hebben op de directe oorzaken van onveiligheid en/of het verminderen van de gevolgen ervan. Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor brandpreventie bij bouwplantoetsing.

Preparatie is de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van de mogelijke aantasting van de veiligheid. Bijvoorbeeld het maken van een ontruimingsplan.

Repressie is de bestrijding van de onveiligheid. Een bekend voorbeeld is de inzet van politie bij een calamiteit.

Nazorg is alles wat nodig om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen door bijvoorbeeld de opvang van slachtoffers van een calamiteit.

De keten is een instrument dat een samenhangende en systematische aanpak waarborgt van de verschillende vormen van onveiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken & en VNG, 1998, p. 44).

De belangrijkste kenmerken voor een integrale veiligheidsaanpak zijn:

1. Brede monitoring van feitelijke gegevens over de aard en de omvang van onveiligheid en gevoelens daarover
2. Analytische aanpak, gericht op het publieke domein, daders, slachtoffers en oorzaken
3. Structurele voorbereiding van actieprogramma's
4. Regierol door de gemeente met grote betrokkenheid van gemeentelijke diensten, politie, brandweer, maatschappelijke organisaties en burgers
5. Duidelijke prioriteiten stellen

Een integrale aanpak met behulp van de veiligheidsketen betekent dat nagedacht wordt op welke punten in deze keten de noodzakelijke activiteiten een aanvang moeten nemen en welke actoren betrokken kunnen worden. Integraal veiligheidsbeleid moet zich richten op alle onderdelen van de veiligheidsketen (Castenmiller et al, 1994, p.34).

2.5 Integraal Veiligheidsprogramma 1999-2002

Het integrale veiligheidsprogramma van 1999 gaat in op de bijdragen die andere actoren kunnen leveren (Integrale veiligheidsprogramma 1999, p. 55). En net als de vorige edities van de integrale veiligheidsprogramma's wordt er ook nu de nadruk gelegd op dat samenwerking met partners noodzakelijk is. Het programma gaat uitvoerig in op praktijkervaringen van samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid. Waaraan in het programma voorbij wordt gegaan, zijn de ervaren problemen, zoals capaciteitsgebrek bij de veiligheidspartners (Cachet en Ringeling, 2003 p.644).

2.5.1 Wijkgerichte aanpak

Een andere ontwikkeling die gestimuleerd wordt vanuit het Integrale veiligheidsprogramma (IVP) 1999-2002 is de wijkgerichte aanpak. In een wijkgerichte aanpak speelt een inventarisatie van onveiligheid op wijkniveau een centrale rol. Een belangrijk voordeel van het wijkgericht werken is dat

door het inzichtelijk maken van de voornaamste bronnen van onveiligheid op wijkniveau gericht beleid, makkelijker is aan te geven (Castenmiller et al, 1994, p.61).

2.5.2 Thema's van het IVP 1999-2002

Het Integrale veiligheidsprogramma 1999-2002 kent negen veiligheidsthema's (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999):

- Publieke en private veiligheidszorg (onder andere uitbreiding politie)
- De rol van de overheid in het veiligheidsbeleid (onder andere de gemeentelijke regierol)
- Overlast in het publieke domein (voornamelijk terugdringing overlast verslaafden)
- Geweld en horeca (vermindering geweld in het uitgaansleven)
- Jongeren en Veiligheid (onder andere het tegengaan van jeugdcriminaliteit)
- Overvallen en straatroof (maatregelen tegen verschillende vormen van geweld)
- Voertuigcriminaliteit (onder andere maatregelen tegen diefstal van auto's en joyriding)
- Veilige leefomgeving (onder andere de invoering/stimulering van diverse keurmerken)
- Verkeersveiligheid (onder andere beïnvloeding gedrag beginnende voertuigbestuurders)

2.6 Naar een veiliger samenleving 2002-2006

In het veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" blijft het uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale en fysieke veiligheid bij de gemeenten ligt (Cachet en Ringeling, 2003 p.644). Inhoudelijk is het programma niet wezenlijk anders dan voorgaande veiligheidsprogramma's. Er is in het programma sprake van een meer dwingende overheid die gemeenten wil faciliteren, maar gemeenten moeten zich realiseren dat dit ook verplichtingen met zich meebrengt.

2.6.1 Veiligheidsstrategie

De strategie van het kabinet was het veiliger maken van de publieke ruimte. Concreet werden de volgende speerpunten in het programma aangegeven:

- Het aanpakken van de stelselmatige dader en van de jeugdcriminaliteit
- Het versterken van de opsporing en de handhaving
- Het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte
- Het intensiveren van gerichte preventieprojecten (Min. Justitie en BZK, 2002, p.7)

2.6.2 Beoogde resultaten

De ambities van het kabinet waren hoog. De criminaliteit en de overlast moesten worden teruggedrongen, in het bijzonder misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken. Zo zou de samenleving er in 2006 daadwerkelijk veiliger op worden. De kern van het programma is samen te vatten als meer, beter en sneller (Cachet en Ringeling, 2003 p.644).

2.7 Naar een veilige samenleving 2007-2010

De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken hebben een nieuw programma opgesteld voor de periode 2007-2010. Belangrijkste thema's hierin zijn: een aanpak van de achterstandswijken, verdere vermindering van de overlast en criminaliteit, een verbetering van de crisisbeheersing en het tegengaan van radicalisering. (BZK, 2008). Het project 'Veiligheid begint bij voorkomen' is een opvolger van het afgeronde veiligheidsprogramma 'Naar een veilige samenleving' dat in 2002 is gestart. De doelstellingen die toen gesteld zijn, blijven ook voor het nieuwe project van kracht. Dit omdat het lange termijndoel om de criminaliteit met een kwart te verminderen nog niet is gehaald. Uiteindelijk moet in 2008 – 2010 de onveiligheid, de criminaliteit en de verloedering met twintig procent tot een kwart zijn gedaald (BZK, 2008). Veiligheid begint bij Voorkomen is natuurlijk een pakkende slogan, maar onveilige situaties kunnen in het dagelijkse leven niet worden voorkomen, alleen de kans dat deze onveilige situaties ontstaan kunnen worden verminderd.

2.7.1 Burgers actief betrekken

In het programma "Naar een veilige samenleving" wil de regering streven naar een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het lokale bestuur speelt hierin een belangrijke rol. Het Openbaar Ministerie en de politie blijven natuurlijk ook betrokken, net als maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. Met het nieuwe project wil het kabinet ook burgers actief betrekken om de criminaliteit aan te pakken (meer zelfredzaamheid) (BZK, 2008).

2.7.2 Zes thema's

Het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' richt zich op zes thema's:

- De aanpak van agressie en geweld
- De aanpak van diefstal
- De aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen
- De aanpak van overlast en verloedering
- De persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten
- De bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit (BZK, 2008)

Nadruk in deze thema's wordt gelegd op persoonsgerichte en probleemgerichte repressieve inzet op overlast. Naast de repressieve inzet zal de nodige aandacht uitgaan naar preventie. Als er een vergelijking wordt getrokken tussen de thema's van het Integrale veiligheidsprogramma 1999-2002 en die van naar een veilige samenleving 2007-2010 vallen een aantal zaken op: Waar in het veiligheidsprogramma 1999-2002 veel aandacht is voor de structuur van het veiligheidsbeleid en het vooral integraal benaderen van veiligheid, wordt in het programma van 2007-2010 de nadruk gelegd op de probleemgebieden binnen het veiligheidsveld. Waarschijnlijk gaat men bij het ministerie er vanuit dat het integraal benaderen van veiligheid voldoende geborgd is en nu verder gefocust kan worden op de probleemgebieden.

2.7.3 Mobilisering burger

Het Veiligheidsprogramma is nadrukkelijk gericht op het mobiliseren van de inzet vanuit de samenleving. Duidelijk is dat de overheid in de komende jaren steeds meer inzet op het stimuleren van de zelfredzaamheid van de burgers. Door de bestuurlijke schok na 'Volendam' (de nieuwjaarsbrand), streeft de overheid ernaar om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij bedrijven en burgers te leggen. Een voorbeeld van het mede verantwoordelijk maken voor veiligheid, is de openheid en transparantie in het kader van het externe veiligheidsbeleid. Via internet wordt duidelijk gemaakt waar risicovolle bedrijven zijn gelegen. Het gewenste effect hiervan zou kunnen zijn dat andere bedrijven bij hun activiteiten hiermee rekening houden. Voor de Nieuwjaarsbrand lag de nadruk op sociale veiligheid, na de brand meer op fysieke veiligheid. Een ander voorbeeld van de stimulering van zelfredzaamheid is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Er vindt door de overheid in het kader van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken minder een brandpreventieve toets van gebouwen plaats. Gesteld wordt dat voor minder risicovolle gebouwen men 'gewoon' moet voldoen aan algemene eisen van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Voor risicovolle gebouwen vindt de preventieve toets wel plaats. Deze responsabilisering betekent niet alleen het proces van verantwoordelijk maken, maar ook van verantwoordelijkheden nemen (Boutellier, 2006). Hopelijk zien en nemen bedrijven hun verantwoordelijkheid op gebied van brandpreventie en hebben we het over een aantal jaren niet over bijvoorbeeld 'Utrecht' in plaats van 'Volendam'. Het stimuleren van deze responsabilisering is een goede zaak, maar er dient rekening mee te worden gehouden dat het een langdurig proces zal zijn. Wat verder opvalt is dat voor de Nieuwjaarsbrand de nadruk lag op sociale veiligheid, en na de brand meer op fysieke veiligheid.

2.8 Conclusie

In begin jaren negentig kwam men tot de conclusie dat onder regie van het openbaar bestuur een concrete en probleemgerichte aanpak van veiligheid nodig was (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). In 1993 resulteerde dit in de integrale veiligheidsrapportage. Deze rapportage was de basis voor wat de afgelopen jaren Integraal Veiligheidsbeleid is gaan heten. Ondanks dat de eerste rapportage geen warm onthaal kreeg, sloeg het idee van IV-beleid wel aan (Cachet en Ringeling, 2003 p.639). De vele verwijzingen in de collegeprogramma's naar IV-beleid zijn hiervan een bewijs (Cachet en Ringeling, 2003 p.639). De opeenvolgende veiligheidsrapportages laten duidelijk zien dat het integrale veiligheidsbeleid zich gestaag heeft ontwikkeld (Cachet en Ringeling, 2003 p.641). Ondanks het feit dat er de nodige startproblemen waren, hebben de integrale veiligheidsrapportages er mede voor gezorgd dat integrale veiligheid op de bestuurlijke agenda is gekomen. Kenmerkend is bijvoorbeeld dat in de meeste gemeenten (85%) ambtenaren zijn aangesteld, die verantwoordelijk zijn voor het veiligheidsbeleid (Cachet en Ringeling, 2003 p.647). Er valt natuurlijk nog het een en ander te verbeteren (denk aan het meten van veiligheid en het meer toepassen van veiligheidseffectrapportages), maar door het IV-beleid is er zeker sprake van een stimulans voor het veiligheidsbeleid in zijn geheel. Zal het IV-beleid een blijvertje zijn?. Wij denken van wel. Zoals Ulrich Beck (1986) in zijn boek *Risicogesellschaft auf dem weg in eine andere Moderne* aangaf, heeft de

Lokaal veiligheidsbeleid onderzocht

technologische ontwikkeling een dusdanige vlucht genomen dat deze nauwelijks meer te beheersen is. Ook begrippen als individualisering, intensivering, internationalisering en terrorisme duiden niet op een vermindering maar op een toename van onveiligheidsgevoelens en onveiligheid (SCP, 1999). Een voorbeeld van de intensivering van de maatschappij is dat door het gebrek aan ruimte op toplocaties, de trend is ontstaan om meerdere gebruiksfuncties in een bouwwerk te combineren. Een voorbeeld hiervan is de combinatie van tram, trein, auto, winkels en kantoren. Alleen door een integrale benadering van veiligheid is de veiligheid in zo'n bouwwerk te beoordelen. Maar ondanks alle veiligheidsmaatregelen, brengt deze wijze van bouwen extra risico's met zich mee.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een deel van de voor dit onderzoek relevante theorie behandeld. Achtereenvolgens passeren de volgende theorieën de revue: soorten sturingsinstrumenten, sturingsinstrumenten van de overheid en New Public Management. De in dit hoofdstuk beschreven theorie gebruiken wij om een model te construeren om naar de empirie te kijken. Aan het einde worden met behulp van de theorie drie hypotheses verwoord. Het geconstrueerde model en de hypotheses brengen ons weer een stap dichterbij bij de beantwoording van de hoofdvraag (Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm en in hoeverre kan een netwerkbenadering eventuele meerwaarden creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid). Het geconstrueerde model en de hypotheses zullen als input gaan fungeren voor de te houden interviews in de drie gemeenten. Deze hypotheses (aannames) worden in de empirie getest. De interviews worden gehouden met relevante actoren in de te onderzoeken gemeenten (Almere, Amersfoort en Rotterdam).

3.2 Sturingsinstrumenten

Het woord instrument is veel gebruikt in de tekst van deze scriptie. Maar wat is eigenlijk de definitie van het begrip instrument? Er is onder de wetenschappelijke auteurs nog al verdeeldheid over wat nu de definitie van het begrip instrument zou moeten zijn. De meeste auteurs en hun definities sluiten aan bij de stelling: *“Een instrument is een middel om een bepaald doel te bereiken”*. Deze definitie is wel erg breed. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de definitie van Klok (1991, p.19): *“Een beleidsinstrument is alles wat een actor heeft besloten te gebruiken om het bereiken van één of meer beleidsdoeleinden te bevorderen”*. Deze definitie is minder breed en dekt daarom beter de lading van dit onderzoek.

De overheid zal altijd gebruik moeten maken van sturingsinstrumenten. Privatisering zal op bepaalde beleidsterreinen niet wenselijk zijn. Het financieren en opdracht geven tot de aanleg van dijken of bijvoorbeeld veiligheid in de wijken zijn voorbeelden waar non-rivaliteit en non-exclusiviteit aanwezig zijn, daarom geschiedt levering door de overheid (Koopmans et al, 2003). Zonder een actieve rol van de overheid op het gebied van veiligheid kan de samenleving niet goed functioneren.

De overheid heeft in het veiligheidsveld met veel verschillende organisaties te maken. De daadwerkelijke relatie die de overheid heeft met deze organisaties verschilt per organisatie. Per probleem en per organisatie zal het sturingsconcept die de overheid toepast verschillen. De verschillende sturingsconcepten kunnen worden gezien in een spectrum, waar de wijze waarop de overheid invloed uitoefende bepalend is voor de plek die het sturingsconcept in het spectrum inneemt. De verschillende sturingsconcepten gedragen zich als in een continuüm. Aan de uiterste randen van dit continuüm bevinden zich het Command and Controlmodel en Empowerment (Ringeling, 2003,

p.151-152). Bij het Command and Controlmodel stuurt de overheid alles hiërarchisch aan, en bij Empowerment faciliteert de overheid bij een maatschappelijk probleem.

3.3 Soorten instrumenten

Sturingsinstrumenten zijn er in alle soorten en maten. Een veel gebruikte indeling is de indeling van Van der Doelen (1989). Van der Doelen maakt de volgende indeling van beleidsinstrumenten: juridische instrumenten (de zweep), economische instrumenten (de peen) en communicatieve instrumenten (de preek). Er is zowel waardering als kritiek in het denken in beleidsinstrumenten. Een belangrijk kritiekpunt is dat het denken in beleidsinstrumenten eenzijdig is. Hierop is gereageerd door onder andere De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) die het onderscheid maken in: eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Eenzijdige instrumenten zijn geschikt voor een meer hiërarchische sturingsrelatie tussen de gemeente en de te sturen actor. Meerzijdige instrumenten zijn beter geschikt voor netwerkachtige sturingsrelaties (Hupe en Klein, 1997 p.32). Hieronder staan de verschillende sturingsinstrumenten in een tabel:

Typologie van instrumenten

	<i>juridische instrumenten</i>	<i>economische instrumenten</i>	<i>communicatieve instrumenten</i>
<i>eenzijdige instrumenten</i>	<i>- verbods- en gebodsbepalingen (vergunningen etcetera)</i>	<i>-subsidie verschaffing</i>	<i>- voorlichting</i>
<i>meerzijdige instrumenten</i>	<i>- convenanten -contracten</i>	<i>- output-afspraken</i>	<i>- Onderhandelingen</i>

Bron : De gemeente als regisseur van preventief jeugdbeleid Hupe en Klijn, 1997 pagina 33

Gebaseerd op Van der Doelen (1989) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991)

Tabel 2

3.3.1 Netwerksturing

Binnen het pallet van sturingsconcepten bevindt zich de netwerksturing. De wederkerigheid van externe afhankelijkheden tussen actoren en arena's vormt een van de belangrijkste kenmerken van netwerken. De lokale overheid kan deel uitmaken van een netwerk of het netwerk faciliteren. Het Command and Controlmodel werkt alleen als de gemeente hiërarchisch boven de actoren (organisaties) in het veld staan, maar dat is steeds minder het geval. Op het moment dat de overheid weinig zeggenschap heeft op een beleidsterrein, zal men andere wegen in moeten slaan wil men op de een of andere manier sturing geven aan deze actoren. De netwerkbenadering kijkt naar het geheel

van de actoren die participeren in het netwerk. Niet alleen de gedragingen van de overheid worden als bepalend voor het resultaat gezien, maar alle interacties tussen de actoren.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991. p.50) geven de volgende beschrijving van een netwerk:

'Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen'.

Omdat de volgende items in de definitie terugkomen: geheel van actoren, ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen en die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten, dekt deze definitie van netwerken de lading van ons onderzoek. Netwerken zijn er in alle soorten en maten. Om effectief te kunnen sturen zul je met de verschillen in netwerken rekening moeten houden. Achtereenvolgens worden de volgende kenmerken van netwerken behandeld: pluriformiteit van netwerken, de geslotenheid van actoren in netwerk en de interdependentie relaties tussen actoren in een netwerk.

3.3.2 Netwerkanalyse

In de centrale vraagstelling komt het woord netwerkanalyse voor. Het is dus logisch dat nader ingegaan wordt op wat verstaan wordt onder een netwerkanalyse. Een netwerkanalyse heeft als doel het analyseren van een netwerk van actoren t.b.v. verdere analyse. Een eenduidige omschrijving van het begrip netwerkanalyse is er niet, omdat er binnen de wetenschap diverse theoretische opvattingen en daarmee ook even zoveel definities zijn (Hakvoort, 1995 p.178). Netwerkanalyses zijn er in vele soorten en maten. Hakvoort (1995 p.178) onderscheidt de volgende typen:

1. Mathematische netwerkanalyse of Sociometrische netwerkanalyse (gericht op interacties tussen actoren)
2. Constructivistische netwerkanalyse (gaat uit van een continue interactie tussen actoren, de werkelijkheid is een subjectieve constructie)
3. Inter-organisatorische netwerkanalyse (informatie of materialen worden uitgewisseld zonder betrokkenheid van specifieke rollen (bijv. data transfers tussen banken)
4. Institutionele netwerkanalyse (gaat uit van interacties tussen instituties)

De institutionele netwerkanalyse is, doordat het uitgaat van instituties, het meest geschikt om in dit onderzoek als analysemiddel te dienen. In dit onderzoek zal met behulp van het model Klijn en Twist (2000) een analyse worden uitgevoerd van het integraal veiligheidsnetwerk in Almere. De reden waarom gekozen is voor dit model, is dat dit model inzicht geeft in het multi-actorkarakter van het IV-netwerk (Klijn en Twist, 2000 p.37).

3.3.3. Pluriformiteit

De te sturen actoren in een netwerk zijn vaak pluriform. Pluriformiteit kan zich op een tweetal niveaus manifesteren. Ten eerste kan de enkele te sturen actor pluriform zijn. In de tweede plaats kan een

doelgroep als geheel pluriform zijn. Een overheid die een pluriforme actor wil sturen, zal daartoe haar instrumentarium inzetten. Bijvoorbeeld een groep bedrijven beïnvloeden, vraagt om specifieke sturingsinstrumenten. Sturingsinstrumenten die de overheid inzet zullen vrijwel altijd onderdeel zijn van een systeem van concurrerende waarde die binnen een te sturen actor functioneert (Quinn en Rohrbaugh, 1983). Binnen bedrijven zijn vaak meerdere stromingen aanwezig met ieder hun eigen beeld van een probleem. Pluriformiteit kan echter ook kansen bieden voor sturingspogingen. Pluriformiteit betekent dat een te sturen actor een sterke variëteit kent die zowel organisatorisch als beleidsmatig kan zijn. In de meeste gevallen geldt dat deze variëteit de kans verhoogt dat een deel van de te sturen actor wel gevoelig is voor de sturingssignalen van de overheid. Vanuit normatief perspectief is de stelling verdedigbaar dat pluriform gestructureerde actoren of doelgroepen een grote stabiliteit en sterkere overlevingskansen bezitten dan uniform samengestelde actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007 p.22).

3.3.4 Geslotenheid

Vaak zijn te sturen actoren nauwelijks ontvankelijk voor de sturingssignalen vanuit de overheid. Geslotenheid van te sturen actoren kan voortvloeien uit het gekleurde beeld van deze actoren naar andere actoren toe. Geslotenheid van het netwerk kan voor de overheid ook kansen bieden. Door de geslotenheid van de actor zal deze minder gevoelig zijn voor externe factoren en een betrouwbare netwerkpartner zijn. Verder zijn gesloten actoren vaak autonoom (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007 p.27).

3.3.5 Interdependentie

In netwerken is vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheden of interdependenties tussen actoren, die samen een netwerk vormen. De aard van de interdependenties in een complex netwerk kan verschillen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007 p.28).

De belangrijkste soorten interdependenties volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007 p.19) zijn:

- Eenvoudig – meervoudig: Actoren zijn eenvoudig van elkaar afhankelijk, indien de afhankelijkheid in een grootheid kan worden uitgedrukt. In complexe netwerken zijn afhankelijkheden vaak meervoudig
- Bilateraal – multilateraal: Twee actoren kunnen over en weer afhankelijk van elkaar zijn, of een aantal actoren zijn van elkaar afhankelijk
- Synchron – asynchron: Betrekkelijk eenvoudig is in de situatie waarin actoren zich allen op een zelfde moment afhankelijk van elkaar weten. Het kan dus ook anders.
- Gelijktijdig – sequentieel: Afhankelijkheden in complexe netwerken kunnen tijdsvolgordelijk aan elkaar gekoppeld zijn. Maar het kan ook zijn dat een bepaalde handeling pas plaats kan vinden als een handeling door een ander af is.

- Statisch – dynamisch: Afhankelijkheidspatronen zullen niet vaak een lange periode in stand blijven, maar zullen veranderen. Er is dan sprake van dynamische in plaats van statische interdependenties.

Overheidsbeleid wil nog wel eens mislukken omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de afhankelijkheden van de te sturen actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Een mogelijke barrière voor effectieve sturing kan zijn dat de te sturen actoren ook onderling door allerlei afhankelijkheidsrelaties zijn verbonden. Een kans voor de overheid is dat het deze onderlinge afhankelijkheden tussen actoren gebruikt.

3.3.6 Procesmanagement

Omdat er in een netwerk vaak geen overeenstemming is over problemen, doelen en oplossingen is, zal de procesbenadering vaak de beste mogelijkheid zijn om sturing aan een netwerk te kunnen geven (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007 p.19). De tegenpool van procesmanagement “Traditionele projectmanagement” zal niet kunnen functioneren als er geen overeenstemming is over problemen, doelen en oplossingen.

3.4 New Public Management

New Public Management (NPM) werd in de jaren tachtig onder andere gezien als een antwoord op problemen met betrekking tot de te groot gegroeide overheid in een tijd waarin het economisch minder goed ging. Het centrale thema was “slagvaardig optreden van diezelfde overheid”.

De voorstanders van NPM verkeren in de veronderstelling dat de publieke sector efficiënter gemanaged kan en moet worden door gebruik te maken van bedrijfsvoeringstechnieken afkomstig uit de private sector (Maljaars, 2006). In hun ogen is de overheid een bedrijf en het moet dan ook worden gemanaged als een bedrijf. De invoering van NPM biedt in hun optiek hét antwoord op de niet slagvaardige, inefficiënte, niet-cliëntgerichte publieke sector.

De voorstanders zien de Weber's bureaucratie model gebaseerd op de efficiency-ideeën als geschiedenis welke is vervangen door NPM, het overheidsmanagement voor de 21^e eeuw waarin de publieke administratie wordt vervangen door het publieke management (Hague en Harrop, 2004 p. 302).

Hood (1996, p.271) biedt echter een meer vergelijkend perspectief van NPM. Hij onderscheidt drie verschillende waardepatronen. In het eerste gaat het erom de overheid zuinig en nuttig te houden; doeltreffendheid en doelmatigheid, spaarzaamheid, prestatiegerichtheid, spelen de hoofdrol. In het tweede gaat het echter om eerlijkheid en rechtvaardigheid; zoals sociale rechtvaardigheid, gelijkheid, legitimiteit en behoorlijk bestuur centraal. In het derde waardepatroon gaat het om dat de overheid adaptief moet zijn, tegen een crisis bestand zijn, zekerheid hebben en bij catastrofes kunnen

overleven (Kickert, 1993). Naast effectiviteit en efficiency kunnen andere waardepatronen voor het openbaar bestuur worden onderscheiden. Verder signaleert Hood in het NPM zeven componenten:

1. *"Managers are given more discretion but are held responsible for results*
2. *Explicit targets are set and used to assess results*
3. *Resources are allocated according to results*
4. *Departments are 'unbundled' into more independent operating units*
5. *More work is contracted out to the private sector*
6. *More flexibility is allowed in recruiting and retaining staff*
7. *Costs are cut in an effort to achieve more with less"*

(Hood, 1996, p. 271)

"NPM kan volgens Hakvoort en Klaassen worden beschouwd als een stroming die erop gericht is om processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties te modelleren naar evenbeelden uit de private sector" (Hakvoort, Klaassen, 2004, p.20). Achter het concept van NPM gaat volgens Hakvoort en Klaassen de gedachte schuil dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profit sector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter kan worden uitgeoefend (Hakvoort, Klaassen, 2004 p.13). De gedachte achter het NPM is dat algemene managementtechnieken uit het bedrijfsleven feitelijk functioneel toepasbaar zijn op ieder terrein, dus ook binnen het publieke domein.

Koppenjan en Klijn (Koppenjan, Klijn, 2004 p.103) zijn van mening dat NPM- ideeën, zoals privatisering en uitbesteding, een belangrijke rol hebben gespeeld bij overheidshervormingen in onder andere Nederland. Zij stellen dat verantwoordelijke politici zich uitsluitend nog maar moeten focussen op het formuleren van beleidsdoelen en vertrekpunten. De uitvoerende partijen en/of actoren zullen verantwoordelijk worden gesteld voor het realiseren van de door de politici bepaalde doelen. Een heldere doelspecificatie en goede controleprocedures zijn volgens de auteurs de essentiële voorwaarden om deze nieuwe sturingsvorm te laten slagen.

Bedrijfsvoeringstechnieken en prestatiemetingen uit de private sector kunnen echter niet rechtstreeks toegepast worden in de publieke sector. De overheid of non-profitorganisatie is immers geen privaat bedrijf. Naast de bovengenoemde factoren zoals effectiviteit en efficiëntie, spelen ook de factoren als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid en juridische rationaliteit een belangrijke rol bij het handelen van de overheid. Verder speelt de politieke rationaliteit en sociaalwetenschappelijke rationaliteit in veel overheidsorganisaties een centrale rol. Het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de private sector is oorspronkelijk en uitsluitend gericht op de economische en wetenschappelijke rationaliteiten (Maljaars, 2006).

Ondanks de onmogelijkheid om de bedrijfsvoeringstechnieken uit de private sector direct toe te passen op de publieke sector, kan professioneel gebruik van technieken uit de private sector volgens Hakvoort en Klaassen wel een positieve bijdrage leveren aan de bedrijfsvoering binnen de overheid

en non-profitorganisaties (Hakvoort, Klaassen, 2004, p.20), zoals zuinigheid en discipline bij gebruik van middelen, duidelijk en aan personen toegewezen verantwoordelijkheden, duidelijke prestatie-indicatoren en controle via outputs.

3.5 Beoordelingscriteria sturing

Inleiding

In deze paragraaf gaan we met behulp van de theorie beoordelingscriteria voor sturing formuleren waarna deze kunnen worden geoperationaliseerd tot interviewvragen. Deze interviews worden gehouden met relevante actoren in de te onderzoeken gemeenten (Almere, Amersfoort en Rotterdam).

In de literatuur van onder andere Van den Heuvel, Partners+Pröpper, De Bruijn en Ten Heuvelhof en Hupe en Klijn zijn een aantal do's and don't's vermeld met betrekking tot het geven van sturing in netwerken. Deze do's and don't's worden in het vervolg van dit hoofdstuk geoperationaliseerd in beoordelingscriteria voor het geven van sturing door de coördinator IV (Integrale Veiligheid) van de gemeentelijke overheid. Om deze sturing systematisch te bekijken, hebben wij de indeling aangehouden van de 5 S-en van lokale regie (Hupe en Klijn, 1997):

- Stimuleren
- Situeren
- Steun creëren
- Structureren
- Sturen

De reden dat de 5 S-en van Hupe en Klijn gebruikt zijn is dat het enig structuur biedt aan de opsomming van beoordelingscriteria. Een maatstaf of criteria is iets dat men zou moeten willen nastreven. Het is een manier om in dit geval sturing te beoordelen, maar het blijft natuurlijk subjectief.

3.5.1 Stimuleren

Evaluatie IV-programma gemeenteraad

Het integrale veiligheidsprogramma wint aan politieke aandacht als de voortgang jaarlijks in de gemeenteraad wordt geëvalueerd. Het meten van prestaties met betrekking tot IV is belangrijk maar niet eenvoudig (Raad voor het openbaar bestuur, 2002, p.43). Naast interne zijn vooral externe omstandigheden van groot belang voor de effectiviteit en efficiëntie van diverse instrumenten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 p.15). Om toezicht mogelijk te maken is transparantie noodzakelijk. Het afleggen van verantwoording over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan dienen bij de evaluatie van het beleid een aandachtspunt te zijn (Partners+Pröpper, 2004). Naast transparantie achteraf dient vooraf de afstemming tussen betrokken partijen expliciet in het veiligheidsprogramma te worden opgenomen. Eventuele convenanten dienen openbaar gemaakt te worden (Raad voor het openbaar bestuur, 2002, p.44).

Als beoordelingscriterium voor sturing kan worden genoemd:

Wordt het IV-programma jaarlijks geëvalueerd en wordt daarin ook de volledige samenwerking meegenomen?

3.5.2 Situeren

Opgelegde samenhang

Integraal veiligheidsbeleid mag het streven waard zijn, maar als de IV-coördinator niet hiërarchisch kan sturen, kan een vooraf door de centrale actor ontworpen en opgelegde samenhang irritaties bij de actoren opleveren. Integrale veiligheid zal in een netwerkachtige omgeving als resultaat achteraf van interactie tussen verschillende actoren moeten worden gezien (Hupe en Klijn, 1997 p.25).

Als beoordelingscriterium voor sturing kan worden genoemd:

In hoeverre wordt door de gemeente de samenhang van het IV-beleid vastgesteld?

Recht doen aan afhankelijkheid

Overheidsbeleid wil nog wel eens mislukken omdat de overheid onvoldoende recht doet aan haar afhankelijkheden van de te sturen actoren. Bijvoorbeeld ten behoeve van het jeugdbeleid is de overheid afhankelijk van de welzijnsorganisaties. De overheid doet er dan ook beter aan uit te gaan van deze wederzijdse afhankelijkheid. Beoordelingscriterium voor sturing:

Houd de coördinator IV rekening met de wederzijdse afhankelijkheden van de te sturen actoren?

3.5.3 Steun creëren

Bespreekbaar maken problemen

Zeker in het geval van de huidige ingewikkelde sturingsrelaties is het belangrijk dat problemen in de realisatie van de doelstelling bespreekbaar worden gemaakt. Alleen dan kan er bijtijds worden bijgestuurd. Uit een onderzoek van Partners+Pröpper (2004) is gebleken dat het bespreekbaar maken van problemen nog onvoldoende plaatsvindt (Partners+Pröpper, 2004 p.55). Beoordelingscriterium voor sturing:

Worden problemen in de realisatie van het IV-beleid bespreekbaar gemaakt?

Creëren van draagvlak

De gemeente ontbeert vaak de bevoegdheid hiërarchisch op te kunnen treden, daarom is een essentieel onderdeel van de regie/sturingsrol het creëren van draagvlak (De Haan en Hupe en Klijn, 1997). De noodzaak van volontaire (meerzijdige) sturing op bepaalde beleidsterreinen impliceert in de eerste plaats dat actoren dienen te komen tot minimale consensus over de aard van de problemen waarmee ze zich zullen bezighouden, de doelstellingen van sturing en de instrumenten. Zonder een dergelijk gemeenschappelijk referentiekader zijn er bijna geen mogelijkheden van sturing (De Bruijn

en Ten Heuvelhof, 1991 p.53). Belangrijk is dus dat de actoren meegewerkt hebben aan de totstandkoming van het IV-plan en dat die actoren akkoord zijn gegaan met de inhoud.

Beoordelingscriterium voor sturing:

Zijn actoren actief betrokken bij de totstandkoming van het IV-plan?
--

Verplichting om mee te doen

Verplichten van actoren om mee te doen in een sturingsproces dat gekenmerkt wordt door complexiteit, is niet raadzaam. Vrijwilligheid is één van de centrale kenmerken van het sturinginstrumentarium (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 p.45). Beoordelingscriterium voor sturing:

Worden actoren verplicht om mee te doen aan het IV-programma?

3.5.4. Structureren

Metten van veiligheid

Veiligheid is lastig te meten. Bij het gebruikmaken van cijfers dient altijd rekening te worden gehouden met de achterliggende concepten en de operationalisering van begrippen (Vanderveen, 2004 p.122). Integraal veiligheidsbeleid dient te worden opgevat als een proces waarbij gekeken wordt naar input, throughput, output en outcome. Uiteindelijk gaat het om de bereikte uitkomst, maar de meting hiervan is door de interacties van actoren in het veiligheidsspeelveld niet altijd mogelijk. Als integraal veiligheidsbeleid beoordeeld moet worden op input, throughput, output en outcome, is er sprake van meerdere prestatie-indicatoren. Het volgende beoordelingscriterium kan hieruit worden afgeleid:

Wordt het integrale veiligheidsbeleid beoordeeld op meerdere prestatie-indicatoren?

3.5.5. Sturen

Instrumentalisme

Het gevaar van het woord sturingsinstrumenten is dat bijvoorbeeld de gemeenteraad gefixeerd wordt op het realiseren van bepaalde doelen en de actoren ziet als te sturen actoren. Het gevaar van een instrumentalistische overheid is altijd aanwezig (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 p.7). De overheid moet zorgdragen dat bij de neiging doelstellingen te bewerkstelligen, deze niet ten koste gaan van normen en waarden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 p.7).

Zicht op effecten van sturing

Belangrijk is dat de IV-coördinator zicht heeft op effecten van zijn regie/sturingsrol (Partners+Pröpper, 2004, p.63). Natuurlijk kunnen de effecten anders zijn dan van te voren bedacht, maar je moet niet sturen zonder enig idee over de uitkomsten. Handig hulpmiddel daarbij kan de demingcirkel zijn (plan, do, check, act). Uit het bovenstaande komen de volgende criteria voor beoordeling van sturing:

Is er door de coördinator van het IV-beleid zicht op de effecten van zijn sturingactiviteiten naar de actoren in het veld?

Inzet van sturingsinstrumenten

De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om actoren aan te sturen. Van der Doelen (1989) maakt een onderscheid in juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten. Ook bekend als de zweep, de peen en de preek. Omdat het toch al lastig is actoren die werkzaam zijn in het IV-netwerk aan te sturen, is het belangrijk dat de mogelijkheden voor aansturing worden benut. In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de mogelijkheden van de gemeente om actoren in het veiligheidsveld aan te sturen (Lotte en Maat, 2007, p. 57).

Mogelijkheden van de gemeente om actoren aan te sturen

Actoren	Sturingsinstrumenten		
	Juridische instrumenten	Economische instrumenten	Communicatieve instrumenten
OM	Nee	Nee	Ja, overleg in de driehoek
Politie	Ja, Gemeentewet, Politiewet	Ja, meer financiën	Ja, driehoeksoverleg en districtoverleg
Welzijnswerk	Nee	Ja, vaak worden prestatieafspraken gemaakt	Ja, convenanten, prestatieafspraken en regulier overleg
Veiligheidsmanager	Ja, Gemeentewet (zorg voor veiligheid en openbare orde)	Ja, wordt vaak gefinancierd door de gemeente	Ja, prestatieafspraken, beleidskaders en regulier overleg
Jeugdzorg	Nee,	Ja, wordt vaak voor een deel gefinancierd door de gemeente	Ja, prestatieafspraken, beleidskaders en regulier overleg
Jongerenwerk	Nee	Ja, vaak worden er prestatieafspraken gemaakt	Ja, convenanten, prestatieafspraken en regulier overleg

Tabel 3 gebaseerd op Lotte en Maat, 2007 p. 57

De invulling van bovenstaande tabel is tot stand gekomen door relevante wetgeving te bestuderen en door een groot aantal integrale veiligheidsplannen te analyseren. Wetgeving die onder andere bestudeerd is de Gemeentewet en de Politiewet. Uit dit overzicht blijkt dat de gemeente voornamelijk door het gebruik van economische en communicatieve sturingsinstrumenten kan sturen. Alleen de politie en de veiligheidsmanager zijn aan te sturen door middel van juridische instrumenten. Er zijn dus slechts beperkte mogelijkheden om op juridisch vlak te sturen. Omdat het toch al lastig is actoren

aan te sturen, is het belangrijk dat de mogelijkheden voor aansturing worden benut. Daarom is ook een van de beoordelingscriteria voor sturing van de coördinator IV:

Heeft de gemeente de sturingsinstrumenten ingezet die ingezet hadden kunnen worden?

3.5.6. Gebruik van kengetallen

Veiligheid wordt in de meeste gevallen gekwantificeerd in kengetallen. Hoewel kengetallen niet alles weergeven, kunnen deze, mits zorgvuldig samengesteld, een hulpmiddel zijn om de ontwikkeling van veiligheid in bijvoorbeeld een stad te monitoren en (bij) te sturen. Kengetallen kunnen ook worden gebruikt om de prestaties van de door de gemeente te sturen actoren te beoordelen. Essentieel voor het gebruik van kengetallen is dat de overheid duidelijk maakt aan welke prestaties de te sturen actor moet voldoen. Dat kan gerealiseerd worden door op één of enkele variabelen kwantitatief te meten. De overheid dient zich niet te verdiepen in de wijze waarop de te sturen actor zijn prestatie levert (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p.129). Meer dan bij enig ander instrument is het voor de waardering van dit instrument van belang om te weten welke sturingsfilosofie achter het gebruik van kengetallen schuilgaat (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p.131). Het probleem van kengetallen is dat sommige activiteiten niet te kwantificeren zijn. Kengetallen op collectief niveau hebben veelal de vorm van een waarde, die niet mag worden overschreden. In ieder geval is het noodzakelijk dat de overheid aangeeft of afsprekt wat de gevolgen voor te sturen actoren zullen zijn in een situatie waarin het feitelijk kengetal niet in overeenstemming is met het normatieve getal (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1991, p.136). Beoordelingscriteria:

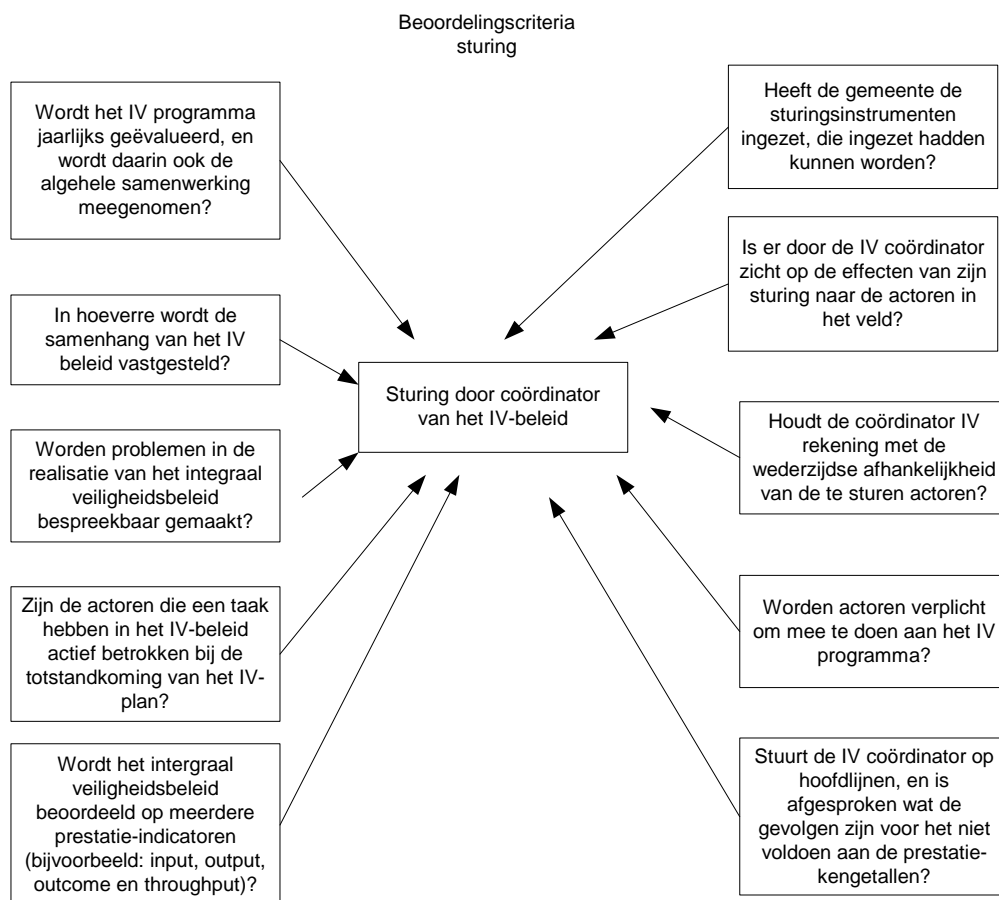
Stuurt de IV-coördinator op hoofdlijnen en is afgesproken wat de gevolgen zijn voor het niet voldoen aan de prestatiekengetallen (ervan uitgaande dat deze in de onderzochte gemeenten zijn vastgesteld)?

3.5.7 Integraal veiligheidsplan

Een integraal veiligheidsplan bevordert een systematische aanpak van het veiligheidsbeleid. Het wordt door de raad bekrachtigd en is daarmee een belangrijk sturingsinstrument, maar *“van de beleidswetenschap is te leren dat handelen rond beleid slechts ten dele wordt bepaald in documenten vastgelegde inhoud van dat beleid (Hupe, 1987a)”*. *“Dat relativeert de betekenis van integrale beleidsplannen (de gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid)”* (Hupe en Klijn, 1997, p. 39). Belangrijk is dus dat het realiseren van een IV-plan nog niet betekent dat iedereen zich conformeert met de inhoud en alles gaat zoals het van te voren bedacht was. Er zijn natuurlijk goede en slechte integrale veiligheidsplannen. Sommige zijn heel gedetailleerd, andere zijn weer in grote lijnen. En dan conformeren actoren zich in mindere en in meerdere mate aan het IV-plan.

3.6 Centrale beoordelingscriteria

Met behulp van de bovenstaande theorie hebben wij het onderstaande model geconstrueerd. Het ZF¹ model kan worden gebruikt om de sturing van het veiligheidsbeleid te beoordelen.



Figuur 4 Het ZF model voor het beoordelen van sturing van veiligheidsbeleid

3.7 Hypothesen

De hypothesen dienen om richting te geven aan het onderzoek en geven een afbakening van het gebied waarbinnen naar mogelijk nuttige informatie gezocht zal worden. Het onderzoek is niet gericht op het bewijzen van een hypothese maar op het vinden van een werkbare oplossing voor een bestaand probleem.

Met behulp van de in dit hoofdstuk weergegeven theorie zijn de onderstaande hypothesen geformuleerd:

1. Als betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, zullen deze minder commitment hebben met het huidige IV-beleidsplan.
2. Ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, zal ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk blijven.

¹ Het ZF model is een door ons gecreëerd model. ZF staat voor Zeliha en Fred.

3. Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid.

3.8 Conclusie

De bovenstaande beoordelingscriteria en hypothesen zijn de basis van de interviewvragen die aan relevante actoren in IV-beleid in Almere, Amersfoort en Rotterdam en de deskundigen op het gebied van advisering door de lokale rekenkamer zijn gesteld. De antwoorden op deze vragen geven een beeld weer van de wijze van sturing door de coördinator van het IV-beleid en hoeverre kan een netwerkanalyse een eventuele meerwaarde kan creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid. Verder laat dit hoofdstuk zien dat sturing een veelzijdig begrip is. Sturing in en vanuit een gemeentelijke organisatie zonder formele macht is zeer lastig. Het is niet het omzetten van een schakelaar of dreigen met sancties, maar meer het creëren van draagvlak en gebruikmaken van de mogelijkheden voor beïnvloeding. deel van de beleidsvoorbereiding is hierdoor verschoven naar uitvoeringsorganisaties. Gezien de toenemende complexiteit in de maatschappij en de stimulerende maatregelen van de overheid, zal is onze verwachting de komende jaren het overheidsbestuur langzaam van *government* naar *governance* bewegen (Tielenburg, 2006). Governance kan worden omschreven als een maatschappelijk arrangement van bijvoorbeeld veiligheid. Als “sturende overheid” zal er altijd een keuze gemaakt moeten worden in het continuüm tussen eenzijdige en meerzijdige sturingsinstrumenten. In het volgende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het functioneren van de lokale rekenkamer.

Hoofdstuk 4 Gemeentelijke rekenkamer

4.1 Inleiding

Er is bij Rekenkameronderzoek vrijheid en onafhankelijkheid bij onder andere de opzet van het onderzoek en de formulering van de vraagstelling. Echter zoals eerder vermeld in hoofdstuk 1 neigen rekenkamers op een eenzijdige manier het veiligheidsbeleid te beoordelen en maken daarmee de complexiteit van veiligheidsbeleid onvoldoende inzichtelijk. Maar op welke wijze vindt deze beoordeling nu plaats?

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat de functie van de gemeentelijke rekenkamer is en op welke wijze onderzoeken van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm krijgen. Om een beeld te krijgen van deze vormgeving worden in dit hoofdstuk onderzoeken op het gebied van integrale veiligheid in de gemeenten Tiel, Weesp en Nieuwegein kort belicht. Hieruit blijkt wat de functie van de gemeentelijke rekenkamer is en met welke visie de rekenkamers van Tiel, Weesp en Nieuwegein naar de sturing van de coördinator integrale veiligheid kijken. Alvorens we naar de sturing kijken, wordt in dit hoofdstuk eerst weergegeven welke ontwikkeling de rekenkamers hebben doorgemaakt. Aan het einde van dit hoofdstuk is weergegeven op welke manier de lokale rekenkamer van nature het gemeentelijk beleid beoordeeld. De in dit hoofdstuk beschreven onderzoeken brengen ons weer een stap dichterbij bij de beantwoording van de hoofdvraag: Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm en in hoeverre kan een netwerkbenadering eventuele meerwaarden creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid?

4.2 Lokale rekenkamers

De gemeenten zijn volgens de Wet dualisering gemeentebestuur verplicht een lokale rekenkamer in te stellen of een verordening op te stellen voor een zogenoemde rekenkamerfunctie. Het delen, met gemeenten (en provincies) en hun rekenkamers, van kennis en ervaring die de Algemene Rekenkamer heeft opgebouwd, ziet zij als haar taak. De Algemene Rekenkamer vindt dat, om de kwaliteit van de rekenkamer te waarborgen, deze onafhankelijk moet zijn. Dit houdt in dat de rekenkamer zelf beslist wat ze onderzoekt, hoe ze onderzoekt en wat, wanneer en aan wie ze rapporteert. Tevens moet de rekenkamer een toereikend budget hebben, zorgvuldig en professioneel zijn (www.rekenkamer.nl, 19 mei 2008).

4.3 Soorten onderzoek

De lokale rekenkamer kan onderzoek doen naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Zowel op lokaal niveau, provinciaal niveau als op rijksniveau dragen rekenkamers bij aan de transparantie van het openbaar bestuur. Zij faciliteren het afleggen van publieke verantwoording. Bijvoorbeeld: als een rekenkamer vanuit een onafhankelijke positie en op basis van gedegen onderzoek informatie verzamelt en openbaar maakt, kunnen burgers en volksvertegenwoordigers zich beter een oordeel vormen over het functioneren van hun overheid (www.rekenkamer.nl, 19 mei 2008). De onderzoeksbevoegdheden van de Rekenkamercommissie

worden per gemeentelijke verordening vastgelegd. Zoals eerder vermeld moet de Rekenkamer bijdragen aan het toetsen en verbeteren van:

- De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en de organisatie
- De controle op de rechtmatigheid van het financiële beheer en de financiële verantwoording van de gemeenten en van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente worden bekostigd (Rekenkamer gemeente Utrecht 2005, mei 2008)

Onder het begrip *doeltreffendheid* wordt verstaan de mate waarin prestaties hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen, of de effectiviteit. Onder het begrip *doelmatigheid* wordt verstaan de verhouding tussen de gerealiseerde centrale doelen en de middelen die daarvoor zijn ingezet. Hierbij staat de vraag “hadden we met minder middelen dezelfde doelen bereikt?” centraal, of de efficiency.

Onder het begrip *rechtmatigheid* wordt verstaan dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.²

De Rekenkamer wil haar doelen bereiken door onderzoeken uit te voeren en hierover te rapporteren. Met haar onderzoeken wil de Rekenkamer niet alleen aangeven wat er fout gaat, maar ook adviseren over hoe te leren en te verbeteren. Haar belangrijkste doelgroepen zijn de gemeenteraad en de bevolking. Doordat de Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen tot de gemeenteraad richt en daarnaast ook haar onderzoeksresultaten onder de aandacht van de burgers brengt, versterkt ze de controlerende rol van de gemeenteraad en maakt tegelijkertijd voor de burgers zichtbaar wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente (Rekenkamer gemeente Utrecht 2005, mei 2008).

4.4 Algemene rekenkamer

Uit de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer blijkt dat zij zich richt op de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer controleert bij ministeries en daaraan verbonden organen, zoals uitvoeringsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen en heeft dus geen taken en bevoegdheden bij lagere overheden als provincies en gemeenten en ook geen ambities om onderzoek te gaan doen op lokaal niveau. Toch heeft de Algemene Rekenkamer in haar werk geregeld te maken met lagere overheden; veel rijksmiddelen worden uitgegeven door tussenkomst van gemeenten of provincies. Dit gebeurt onder andere in de vorm van subsidies en via het Gemeente- en Provinciefonds. De Algemene Rekenkamer volgt in haar onderzoek de route van de ministeriële verantwoordelijkheid en wanneer bij het volgen van deze route (vaak een geldstroom) een relatie met een lagere overheid aan de orde is, wordt deze gevraagd om (op vrijwillige basis) aan het onderzoek mee te werken (www.rekenkamer.nl, 19 mei 2008).

² Voor de betekenis van de bovengenoemde definities is gebruikgemaakt van brongegevens uit het onderzoeksrapportage van de rekenkamercommissie gemeente Alkmaar.

4.5 De Rekenkamer en integrale veiligheid

Veiligheid is in de laatste jaren uitgegroeid tot een van de belangrijkste thema's bij gemeenten. Steeds meer gemeenten stellen een integraal veiligheidsbeleidskader vast in de vorm van een beleidsnota. De gemeente heeft hierbij de regierol. Het integrale veiligheidsplan wordt meestal vastgesteld door de gemeenteraad. Door de complexiteit van het veiligheidsbeleid, wordt de rekenkamer vaak gevraagd onderzoek te doen naar de resultaten van het veiligheidsbeleid in de gemeente. Diverse gemeenten willen de effecten van het integrale veiligheidsbeleid onderzoeken en tegelijkertijd inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenschapsgelden worden besteed aan integrale veiligheid en wat dat heeft opgeleverd. Dit is mede van belang voor het uitoefenen van de controlerende taak van de gemeenteraad. De onderzoeksvragen die aan de Rekenkamer worden gesteld, verschillen per gemeente. Deze kunnen onder andere zijn het geven van inzicht: van de resultaten van de projecten die in het kader van IV-beleid zijn uitgevoerd:

Onderzoeksvragen:

- Hoe het integrale veiligheidsbeleid is geformuleerd en georganiseerd;
- Welke middelen er zijn ingezet;
- Hoe de verhouding is tussen doel en middelen;
- De behaalde doelstellingen van het veiligheidsbeleid en/of de feitelijke ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid;
- Effecten van het integrale veiligheidsbeleid;
- De sturing en verantwoordingscyclus tussen de betrokken partijen, etc.

De rekenkamer wil met een dergelijk onderzoek binnen de gemeente:

- Advies uitbrengen aan de raad over de wijze waarop de raad sturing kan geven en controle kan uitoefenen op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de toekomst, in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen;
- Onderzoeken hoe die informatieverstrekking eventueel in de toekomst verbeterd kan worden;
- Of het beleid zowel inhoudelijk als procesmatig is uitgevoerd conform de opzet;
- Bijdrage leveren aan de missie van de rekenkamer, namelijk op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van de uitvoering van het beleid;
- Hoe het besluitvormingsproces plaatsvindt, etc.

Op basis van bevindingen formuleert de rekenkamer aanbevelingen voor de raad. Deze kunnen zijn:

- Het vaststellen van het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een (meerjaren) veiligheidsplan
- Normen en meetbare prestaties benoemen met behulp van het SMART-model (Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch en Tijdsgebonden) formuleren van indicatoren, waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van beleid. De indicatoren dienen afgestemd te worden op de informatiebehoefte van de raad en over deze indicatoren dient consequent en consistent gerapporteerd te worden in

bijvoorbeeld nota's. Deze ontwikkeling van bestuurlijke indicatoren dient een samenspel te zijn van raad, college en ambtelijke organisatie

- Het voorschrijven van kwaliteitsnormen
- Controlemogelijkheden verankeren
- Kwalitatief en uitgebalanceerde informatievoorziening (onderzoek ambtelijk apparaat)

Hieronder zal een aantal onderzoeken, die zijn verricht door de Rekenkamercommissie binnen enkele gemeenten, nader worden belicht.

4.6 Integraal veiligheidsbeleid Weesp

Inleiding

Hoe veilig is veilig? Het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Weesp, mei 2007. De missie van de gemeente Weesp is om met dit onderzoek de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden te versterken. Dit kan namelijk bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur, waarbij het accent zal komen te liggen op het leer- en verbetereffect. Gemeente Weesp heeft samen met nog drie gemeenten de gemeenschappelijke rekenkamer DOUW (Diemen, Ouder-Amstel, Uithoorn en Weesp) opgericht. Bij het onderzoek in Weesp staat niet zozeer de effectiviteitsvraag centraal als wel de vraag naar de samenhang en integraliteit van het veiligheidsbeleid (Weesp, 2007).

Onderwerpkeuze

De rekenkamer baseert bij de onderwerpkeuze van een onderzoek de volgende criteria:

- Het onderzoek moet betrekking hebben op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van de uitvoering van het beleid;
- Er moet sprake zijn van maatschappelijk belang;
- Het moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen (Weesp, 2007).

Het onderzoek naar het IV-beleid voldoet aan de boven gestelde criteria

Om de samenhang van het IV-beleid te kunnen beoordelen heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van twee modellen:

1. de beleidscyclus;
2. en de handreiking Kernbeleid Veiligheid van de VNG (Weesp, 2007 p. 4).

Onderzoeksvragen

In Weesp zijn t.b.v. het onderzoek de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

1. wat zijn de centrale doelstellingen van het beleid?
2. welke middelen worden ingezet?
3. Hoe verhouden doel en middelen zich tot elkaar?
4. En welke voorwaarden zijn daarbij bepalend?
5. Welke doelstelling en wensen had de raad voor ogen bij het benoemen van de speerpunten (Weesp, 2007 p.16)?

De antwoorden zijn:

Centrale doelstellingen

1. *De centrale doelstellingen van het beleid zijn in zeer algemene termen omschreven in het beleidsplan en voor elk van de gekozen prioriteiten nader geoperationaliseerd in het Actieplan 2005. Niet alle doelstellingen zijn in SMART-termen (en dus meetbaar) geformuleerd.*
2. *“Voor een integraal veiligheidsbeleid zijn niet alle middelen ook daadwerkelijk ingezet in Weesp. Omdat in het integraal veiligheidsbeleid de aandacht voor fysieke en externe veiligheid ontbreekt, zijn ook de middelen op deze aandachtsgebieden niet benoemt.*
3. *Bij de geformuleerde doelen zijn de juiste instrumenten benoemd, wat maakt dat het beleid in dat opzicht intern consistent is.*
4. *Het beleid is eveneens als proportioneel te bestempelen in de zin dat voor geen van de prioriteiten onnodig zware of juist te lichte instrumenten zijn of worden ingezet. De omschrijving van de eigen gemeentelijke inspanningen en die van de partners kan nog worden aangescherpt, maar is in essentie duidelijk en voldoende richtinggevend om sturing te geven aan een ketenaanpak”.*
5. *Het integrale veiligheidsbeleid is op een interactieve wijze tot stand gekomen na consultatie van burgers en partners en is in maart 2005 vastgesteld door de Raad. Daarmee mag worden aangenomen dat dit beleid in oorsprong een juiste vertaling is van de wensen van de Raad. Het bovenstaand is overgenomen uit de onderzoeksrapportage van rekenkamer Douw (Weesp, 2007 p. 31).*

Aanbevelingen

De feitelijke constatering van het rapport en de daaruit voortvloeiende conclusies leiden tot de onderstaande aanbevelingen:

1. *“Wil er sprake zijn van een integraal veiligheidsbeleid dan vormen de fysieke en externe veiligheid evenals de integriteit hiervan een onderdeel. Het verdient aanbeveling de fysieke en externe veiligheid en de integriteit ook als zodanig aan te merken en eventueel uit te werken in het kader van het integrale veiligheidsbeleid”.*
2. *Aanbevolen wordt de brandweer nadrukkelijk te betrekken bij het integrale veiligheidsbeleid zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, ook wanneer er straks sprake is van een nieuwe veiligheidsregio.*
3. *“Het veiligheidsbeleid is een collegeverantwoordelijkheid, waarover jaarlijks integraal wordt gerapporteerd aan de raad vanuit de gezamenlijke portefeuilles. De rapportage behelst verslag, evaluatie en voorstellen voor de toekomst inzake het te voeren beleid alsmede de uitvoering.*
4. *Het verdient aanbeveling de indeling van het kernbeleid veiligheid van de VNG als uitgangspunt voor het integrale veiligheidsbeleid te nemen en voor elk van de beleidsterreinen en thema's na te gaan of beleid hierop vanuit het perspectief van integraal veiligheidsbeleid gewenst is in Weesp.*

5. *Het verdient aanbeveling de regiefunctie bij het veiligheidsbeleid ook op ambtelijk niveau gestalte te geven.*
6. *Het verdient aanbeveling een gemeenschappelijk ambtelijk veiligheidsoverleg in te stellen, waar de meest betrokken afdelingen elkaar periodiek (bijvoorbeeld eens per kwartaal) informeren en waar afstemming kan plaatsvinden.*
7. *Voorwaarde voor de periodieke verantwoordingscyclus is dat de onderdelen van het integrale veiligheidsbeleid specifiek (SMART) worden geoperationaliseerd, met andere woorden dat de algemeen geformuleerde doelstellingen worden vertaald naar specifiek meetbare doelen. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen doelen op output-niveau en de doelen op outcome-niveau (Weesp, 2007 p.9)". Het bovenstaande is overgenomen uit de onderzoeksrapportage van rekenkamer Douw (Weesp, 2007).*

Opvallende zaken

Opvallend vonden wij dat er dit keer niet vanuit het oogpunt van efficiëntie onderzoek gedaan is. Hoewel gemeentelijke rekenkamers meestal uitgaan van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kunnen ze eigenlijk alles onderzoeken.

4.7 Integrale Veiligheid Tiel, augustus 2006

Inleiding

De Rekenkamer van de gemeente Tiel heeft in zijn onderzoeksprogramma gekozen voor een effectmeting van het integrale veiligheidsbeleid in Tiel. In Raadsvergaderingen is herhaaldelijk de behoefte uitgesproken aan meer inzicht in de resultaten van het integrale veiligheidsbeleid (Tiel, 2006).

Bij bestudering van de relevante beleidsdocumenten door de rekenkamer bleek echter al snel dat een daadwerkelijke effectmeting van het integrale veiligheidsbeleid in Tiel een bijzonder lastige opgave is. Dit hing onder meer samen met de volgende factoren:

- *"De doelstellingen van het beleid waren niet SMART geformuleerd;*
- *Bij de meeste beleidsmaatregelen in het kader van integrale veiligheid waren geen beleidstheorieën geformuleerd. Dit betekende dat niet was beschreven op welke wijze of via welk mechanisme bij een bepaalde interventie de gemeente dacht de veiligheid te vergroten;"*
- *Integrale veiligheid is zeer breed gedefinieerd en er is een forse overlap met andere beleidsterreinen en beleidsmaatregelen. Dat maakt het bijzonder lastig om vast te stellen of eventuele effecten toe te schrijven zijn aan het veiligheidsbeleid of aan andere factoren (Tiel, 2006 p.9).*

Doel onderzoek

Het rekenkameronderzoek in Tiel had als doel het integrale veiligheidbeleid van de gemeente Tiel inzichtelijker te maken en aanbevelingen te formuleren voor het verbeteren van hun beleid. Dit onderzoek richtte zich vooral op de kwaliteit en de doeltreffendheid van het integraal veiligheidsbeleid. In het onderzoek werd gekeken naar de mate waarin het integrale veiligheidsbeleid voldoet aan de landelijke richtlijnen zoals onder andere geformuleerd in de handreiking Kernbeleid Veiligheid van de VNG en wat de resultaten van het integrale veiligheidsbeleid zijn (Tiel, 2006).

Onderzoeksvragen

1. *“Hoe is het integrale veiligheidsbeleid geformuleerd en georganiseerd en op welke wijze kan dit verbeterd worden?”*
2. *Wat is het resultaat van de projecten die in het kader van IV-beleid zijn uitgevoerd in de periode 2003-2006?*
3. *Zijn de doelstellingen van het veiligheidsbeleid voor de periode 2003-2006 behaald (Tiel, 2006 p. 9)”?*

Ten behoeve van de analyse van de organisatie van het IV-beleid zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *“Hoe is het integrale veiligheidsbeleid in Tiel geformuleerd voor wat betreft doelstellingen en prioriteiten?”*
2. *Zijn alle gemeentelijke veiligheidsthema's (Fysieke veiligheid, integriteit en veiligheid, Jeugd en veiligheid, Veilige woon- en leefomgeving en Bedrijvigheid en veiligheid) opgenomen in het integrale veiligheidsbeleid?*
3. *Krijgen deze thema's voldoende aandacht of is het integrale veiligheidsbeleid heel sterk gericht op één of enkele van deze thema's?*
4. *Worden in het integrale veiligheidsbeleid alle ketens van de veiligheidsnetwerk (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) benut?*
5. *Op welke wijze wordt het beleid inhoudelijk en organisatorisch geborgd (Tiel, 2006 p.13)”?*

Conclusies

1. *De meeste doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd (de meeste doelstellingen van het IV-beleid 2003-2006 zijn zeer algemeen geformuleerd).*
2. *Heldere probleemanalyse van de veiligheidssituatie ontbreekt. Deze probleemanalyse is nodig om tot de juiste keuze van projecten en of andere maatregelen te komen.*
3. *Mede als gevolg van het ontbreken van een heldere probleemanalyse is bij de voorgestelde maatregelen geen beleidstheorie verwoord. Zonder beleidstheorie kan niet transparant worden gemaakt op welke wijze de voorgestelde maatregelen verondersteld worden de veiligheid te vergroten.*
4. *De officiële communicatie naar de raad is minimaal. De jaarplannen fungeren als voortgangsrapportage, maar er wordt onvoldoende duidelijk gemaakt waarom welke keuzes zijn gemaakt (bijvoorbeeld over verlenging van projecten (Tiel, 2006 p.37)).*

Conclusies integraliteit

1. *“De inbedding van andere thema’s binnen het integrale veiligheidsbeleid blijkt zich tot nu toe voor een groot deel (maar niet uitsluitend) beperkt te hebben tot handhavingsthema’s.*
2. *De schakels van de veiligheidsketen worden in de diverse rapportages niet expliciet genoemd.*
3. *Het inhoudelijke aspect van integrale veiligheid is niet helder afgebakend. Er worden geen expliciet beargumenteerde keuzes gemaakt over wat wel en niet tot integrale veiligheid behoort.*
4. *De taakverdeling tussen de ketenpartners is niet helder vastgelegd. De kadernotitie Integrale Veiligheid en de bijbehorende Jaarplannen Integrale Veiligheid beschrijven weliswaar uitgebreid met welke partijen er wordt samengewerkt en overlegd. Op enkele projectplannen na wordt echter nergens gedetailleerd beschreven welke bijdrage precies geleverd wordt door welke samenwerkingspartner (bijvoorbeeld politie, stadswacht, GGD, etc.) (Tiel, 2006 p.38)”.*

Aanbevelingen

De rekenkamer suggereert de gemeente deze aanbevelingen te kunnen waarmaken door:

- *“Het opstellen van een nieuwe kadernotitie met daarin de beoogde effecten, en belangrijkste maatregelen. Dit op basis van een analyse van de veiligheidssituatie in Tiel.*
- *Als Raad gerichte beleidskeuzes te maken op basis van de analyse van de veiligheidssituatie in Tiel.*
- *Het ontwikkelen van een uitvoeringskader om de realisatie van het beleid in te vullen. Deze aanpak dient gebaseerd te zijn op concrete (SMART) doelen en een heldere taakverdeling (wat wordt van welke actor verwacht?).*
- *Gebruik te maken van beschikbare gegevens, bijvoorbeeld van een “Leefbaarheidsmonitor” . Deze kunnen licht werpen op behaalde resultaten van het integraal veiligheidsbeleid, mits de doelen meetbaar geformuleerd zijn*
- *Bij alle veiligheidissues is het noodzakelijk dat voor een doelgerichte aanpak er een heldere probleemanalyse wordt verwoordt.*
- *Zorg te dragen voor een officiële communicatie over het integrale veiligheidsbeleid van het college naar de Raad (Tiel, 2006 p.44)”.*

Opvallende zaken

Naast het feit dat de rekenkamer het effect van het IV-beleid in Tiel heeft beoordeeld, heeft het ook onderzoek gedaan of het IV-beleid voldoet aan de landelijke richtlijnen.

Ondanks dat een daadwerkelijke effectmeting zeer lastig was heeft men toch getracht de Raad met de rapportage duidelijkheid over het IV-beleid te verschaffen. De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd door de resultaten van de diverse projecten te beoordelen op de output en de outcome. Output verwijst naar de directe resultaten van de projecten, zoals een JOP (Jongeren OntmoetingsPlek). Outcome verwijst naar de mate waarin het project heeft bijgedragen aan de veiligheid in de gemeente. Voor analyse van de outcome is gebruik gemaakt van de indicatoren voor het slagen van de diverse projecten en de gegevens van de Politie-monitor en de Leefbaarheidsmonitor. Het beoordelen echter van het effect van de diverse projecten op grond van de bovenstaande informatie, is volgens ons op zijn minst discutabel. De reden hiervoor is dat bovenstaande informatie subjectief is. Op grond van de onderstaande inzichten kunnen vragen over de validiteit van het onderzoek worden gesteld:

1. Voor wat betreft de Politie-monitor is er altijd sprake van een darknummer (onbekende hoeveelheid gegevens). Omdat niet iedereen elk feit meldt aan de politie, blijft veel criminaliteit en ervaren overlast onbekend.
2. In geval van een leefbaarheidsmonitor is er sprake van negatieve invloed van: vergeten gevallen van overlast, sociaal gewenste antwoorden, bewust verkeerde antwoorden en bijvoorbeeld de stemming waarin men op het moment van invulling van vragenlijst zich bevindt.

3. Verder kan het door externe factoren niet duidelijk zijn of de vermeende outcome van een project ook echt het resultaat van het project is. Het kan ook het resultaat zijn van bijvoorbeeld de komst of het weggaan van hangjongeren, de komst van notoire inbrekers in een buurt of een individueel onveiligheidsgevoel, bijvoorbeeld over een vliegtuig dat kan neerstorten op een flatgebouw.

Kwantitatieve onderzoeksresultaten zullen door de vele onzekerheden dus aangevuld moeten worden met kwalitatief onderzoek om de betrouwbaarheid van het eindresultaat op een redelijk niveau te brengen.

4.8 Veiligheid in het stadcentrum in Nieuwegein

Inleiding

De rekenkamercommissie van Nieuwegein heeft in 2007 een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid in het stadscentrum. Hierbij heeft het project Werkgroep Overlast City Plaza van 2003 tot 2005 als handvat gefungeerd. De rekenkamercommissie heeft zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek gebruikt voor haar conclusies en aanbevelingen. De rekenkamercommissie heeft zich bij het onderzoek beperkt tot overlast en de beleving van de (on)veiligheid. De reden hiervoor is dat de Werkgroep Overlast City Plaza zich hierop heeft geconcentreerd (Nieuwegein, 2007).

Doelstelling onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie had als doel de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de projectmatige aanpak in 2003 van het bestrijden van overlast en vandalisme in het stadscentrum, welke uitgevoerd is door Werkgroep Overlast City Plaza en in de verbetering van resultaten op veiligheidsgebied sinds het opheffen van deze werkgroep. Verder wilde de rekenkamer inzicht verkrijgen in de wijze van handhaving van de veiligheid in het betreffende gebied sindsdien. Ten slotte beoogde de rekenkamercommissie aanbevelingen aan College en Raad te geven, hoe de doelstellingen uit het meerjarenplan integrale veiligheid voor het nieuwe stadscentrum verder in te vullen (Nieuwegein, 2007).

Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft bij het uitvoeren van haar onderzoek gekeken naar een aantal vragen:

1. *“Is het project van de Werkgroep Overlast City Plaza een logische en consistente invulling geweest van het Integraal Veiligheidsplan 2003-2008?”*
2. *Welke bijdrage heeft de Werkgroep Overlast City Plaza aan vermindering van onveiligheidsgevoelens geleverd?*
3. *Welk effect heeft de monitoring in het wijkoverleg, op de door de werkgroep behaalde resultaten?*

4. *Is de handhaving van de ingevoerde maatregelen adequaat?*
5. *Hoe hebben de ketenpartners van de gemeente en de gebruikers van het stadscentrum de maatregelen ervaren en wat zien zij als nieuwe en verbetermogelijkheden om de veiligheid te verhogen?*
6. *Welke leerpunten zijn op dit gebied voor de herontwikkeling van het stadscentrum hieruit te ontdekken (Nieuwegein, 2007 p.7)?"*

Aanbevelingen

In de rapportage heeft de rekenkamercommissie onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- *“De rekenkamercommissie beveelt de Raad aan, alvorens een project te starten zich voldoende rekenschap te geven van de mogelijkheden, om na afloop van het project de resultaten ervan duurzaam te borgen.*
- *De rekenkamercommissie beveelt de Raad aan, netwerken beter te gebruiken, hun mandaat en budget te heroverwegen en eventueel aansturing door de gemeente zelf te realiseren. Toelichting: er is heel veel potentieel aanwezig in de wijken, waarvan de gemeente gebruik kan maken, als de betrokkenen de indruk krijgen dat er echt iets met hun inbreng tot stand wordt gebracht.*
- *De rekenkamercommissie geeft de Raad in overweging, het instrument wijkveiligheidsschouw in het leven te roepen en alle partijen in een wijk daarbij structureel te betrekken.*
- *De rekenkamercommissie beveelt de Raad aan, zo snel mogelijk een centrummanager aan te stellen voor het project de Nieuwe Binnenstad met een ruim takenpakket, niet alleen voor de bouwperiode van het stadscentrum, maar structureel (Nieuwegein, 2007 p. 21 en 22)”.*

Opvallende zaken

Wat opvalt in de aanbevelingen is dat de rekenkamer aangeeft dat onvoldoende rekening is gehouden met de borging in bestaande verbanden. Met deze formulering is men nogal mild naar het College toe, omdat door het ad hoc installeren van de projectgroep meer zaken over het hoofd zijn gezien. Dit zijn onder andere het beschikbaar stellen van financiële middelen en het gebrek van toezicht op de gemaakte afspraken. De gemeente wilde daadkrachtig overkomen, maar vergat daarbij de projectorganisatie goed op te tuigen.

Verder is het volgende opmerkelijk: Volgens de Integrale Veiligheidsrapportage 2006 (Raadsnummer 2006-135) is de onveiligheid in het stadscentrum nog niet zo ver gedaald als beoogd in het vierjarenplan 2003-2008: terugbrengen tot het gemiddelde van Nieuwegein (Nieuwegein, 2007). De reden dat wij dit opmerkelijk vinden is dat centrumgebieden traditioneel een aantrekkingskracht hebben op jongeren die zich vervelen of samenscholen en criminaliteit in algemene zin. Daar komt nog bij dat door de vele winkels in het gebied na sluitingstijd weinig sociale controle is in het gebied. Hoe denkt de gemeente in dit risicogebied de onveiligheid onder het gemiddelde van de gemeente

brengen? Als dit gerealiseerd wordt, is er volgens ons iets behoorlijk fout in andere gebieden van de gemeente (waardoor het centrumgebied onder het gemiddelde zal komen). Naast de invalshoeken die je bij veel rekenkamerrapporten tegenkomt: effectiviteit en doelmatigheid van beleid, gaat een onderzoeksvraag over hoe de samenwerkingspartners in het centrumgebied de maatregelen van Werkgroep Overlast City Plaza hebben ervaren. Indirect gaat dit wel over doelmatigheid van beleid, maar dan met een andere doelgroep (niet de burgers zijn de doelgroep maar de samenwerkingspartners).

In de volgende paragraaf een overzicht van de beoordelingscriteria van de rekenkamer. Dit aan de hand van bestudeerde rekenkameronderzoeken.

4.9 Beoordelingscriteria rekenkamer

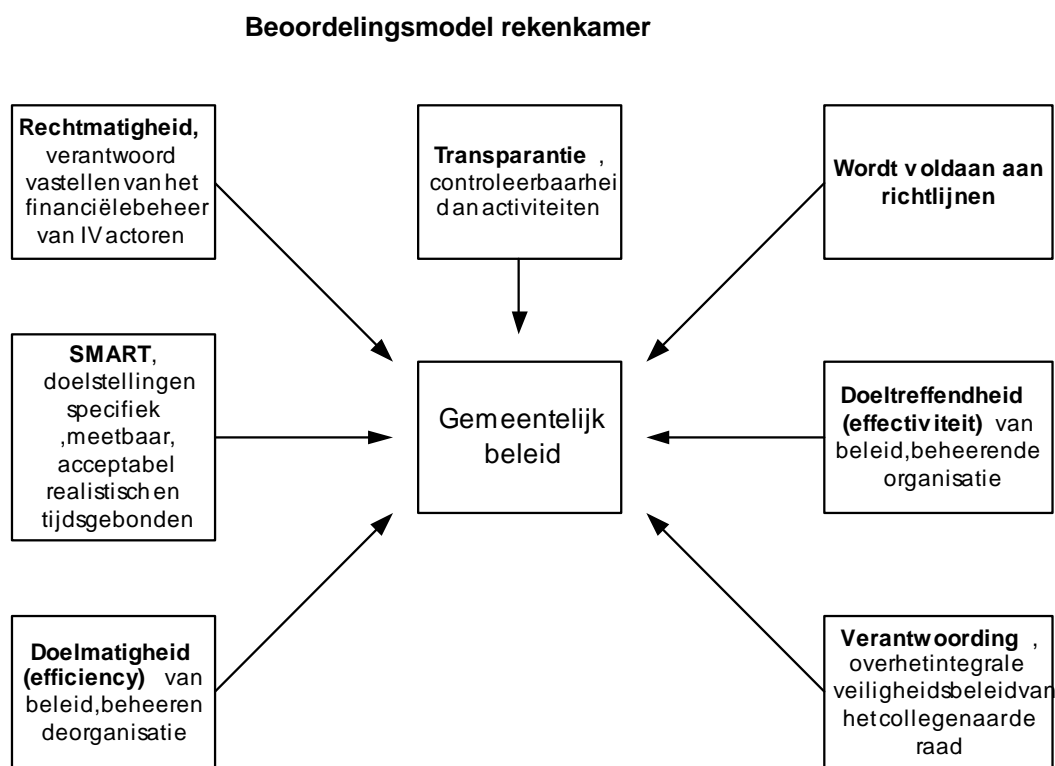
Zoals uit de hiervoor beschreven onderzoeken is gebleken, hanteert de rekenkamer bij het kiezen van onderzoeken de criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Uit de adviezen die de rekenkamer geeft komt heel sterk naar voren dat deze vooral gebaseerd zijn op:

- Effectiviteit, en doelmatigheid van beleid
- SMART geformuleerd doelstellingen
- Verantwoording over het gevoerde beleid
- Transparantie (controleerbaarheid van activiteiten)
- En wordt voldaan aan richtlijnen

Voor de meting van de effectiviteit door middel van een meting in hoeverre prestaties hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen, is van belang dat vooraf een veiligheidsplan wordt opgesteld met daarin een heldere beschrijving van beleidsdoelen waarin ook duidelijk wordt verwezen naar de verantwoordelijkheden van elke actor. Een periodiek geïntegreerde terugrapportage dient te worden gerealiseerd om te beoordelen of de toegepaste middelen ook daadwerkelijk hebben geleid tot het behalen van de gewenste resultaten. Een voorwaarde is dat de doelstellingen SMART geformuleerd dienen te zijn, maar ook in termen van te bereiken resultaten (output) en in termen van maatschappelijke gevolgen (outcome).

Naast de bovenstaande criteria onderzoekt de rekenkamer ook of gebruik gemaakt wordt van een leidraad die wordt afgegeven door bijvoorbeeld het VNG (Handreiking Kernbeleid Veiligheid). Dus op wens van de Raad kan men nog meer onderzoeken.

Uit ons onderzoek is gekomen dat rekenkamers geneigd zijn dezelfde beoordelingscriteria voor hun onderzoek naar veiligheidsbeleid hanteren. Hieronder nogmaals de meest voorkomende criteria, welke de rekenkamer als uitgangspunt heeft voor hun onderzoek.



Figuur 5

Om de wijze van sturen te kunnen onderzoeken, dienen de uitgangspunten en beoordelingscriteria van de rekenkamer te worden geoperationaliseerd. Hieronder worden de uitgangspunten en beoordelingscriteria van de rekenkamer geoperationaliseerd:

- **Rechtmatigheid**

Wordt het financiële beheer en financiële verantwoording van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente worden bekostigd verantwoord vastgesteld?

- **SMART** (Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch en Tijdsgelukkig);

Worden doelstellingen **smart** vastgesteld?

- **Doelmatigheid en doeltreffendheid** van beleid, beheer en de organisatie.

Probleemanalyse: Heeft er een duidelijke probleemanalyse plaatsgevonden?

Zijn verantwoordelijkheden tussen actoren helder toegedeeld? (een doeltreffende uitvoering vereist dat).

- **Transparantie**

Vindt er een integrale rapportage plaats over outcome en output van beleid? Worden normen, prestaties benoemd. Wordt de rol van de gemeente en die van de overige actoren in het integraal veiligheidsplan duidelijk beschreven?

- **Verantwoording** Vindt er regelmatig officiële communicatie over het integrale veiligheidsbeleid van het college naar de raad plaatst?

4.10 Conclusies

De functie van de rekenkamer is het leveren van een bijdrage aan de controlerende taak van de raad. De bevoegdheden en taken van de gemeentelijke rekenkamers zijn zoals eerder benoemd bij wet geregeld. De gemeenten kunnen zelf wel de richting en de werkwijze van de rekenkamer bepalen. Bij het maken van de onderzoekthema's door de rekenkamer worden een aantal criteria gehanteerd, onder andere dat het thema van maatschappelijk belang is en toekomstgericht. Het gevolg van deze ruime criteria is en dat over de jaren heen ook verschillende soorten thema's zijn gekozen. De rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en de organisatie en de controle op de rechtmatigheid van het financiële beheer en de financiële verantwoording van de gemeenten en van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente worden bekostigd (Rekenkamer gemeente Utrecht). Uit dit hoofdstuk is gebleken dat door de rekenkamers verschillende soorten onderzoeken worden uitgevoerd. Ook is gebleken dat zij allen hetzelfde doel hebben, namelijk inzicht krijgen en toetsen van de "financiële" informatie van het gevoerde beleid. Uit de analyse van de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeken van de lokale rekenkamer, blijkt dat in de beschreven onderzoeken de nadruk wordt gelegd op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, terwijl dat op veiligheidsgebied zeer moeilijk aantoonbaar is. Door bij onderzoek alleen te focussen op doelmatigheid en doeltreffendheid van veiligheidsbeleid heb je een te simpele kijk van het onderzoeksveld. Veiligheidsbeleid is complex en onderzoek naar dit beleid zal dus recht moeten doen aan deze complexiteit. Aanvullend op het onderzoek van de rekenkamer (gericht doelmatigheid en doeltreffendheid) kan een netwerkanalyse inzicht geven op deze complexiteit en de raad meer kwalitatieve informatie geven over het gevoerde veiligheidsbeleid. In het volgende hoofdstuk wordt de derde van de in paragraaf 3.7 geformuleerde hypothesen behandeld "Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid". Om te kunnen beoordelen of een netwerkanalyse een meerwaarde kan hebben bij de beoordeling van de complexiteit van het IV-netwerk, zal eerst duidelijk gemaakt moeten worden welke resultaten een netwerkanalyse oplevert. Daarom wordt er in het volgende hoofdstuk een netwerkanalyse uitgevoerd van het IV-netwerk in de gemeente Almere.

Hoofdstuk 5 Netwerkanalyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de derde van de in paragraaf 3.7 geformuleerde hypothesen behandeld. “Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid”. Om te kunnen beoordelen of een netwerkanalyse een meerwaarde kan hebben bij de beoordeling van de complexiteit van het IV-netwerk, zal eerst duidelijk gemaakt moeten worden welke resultaten een netwerkanalyse oplevert. In dit hoofdstuk zal het IV-netwerk van het veiligheidsbeleid in Almere geanalyseerd worden. De reden waarom voor Almere is gekozen, is dat bij de onderzoekers veel informatie aanwezig is over het IV-netwerk in Almere. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven dat er op drie gebieden een analyse kan worden gemaakt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een actoren-, spel- en netwerkanalyse. Aan de hand van deze analyses kunnen strategische en institutionele context van complexe problemen worden bepaald. Wij hebben er niet voor gekozen om de spel- en netwerkanalyse volgens de methodiek van Koppenjan en Klijn in het kader van dit onderzoek uit te voeren. De reden hiervoor is dat de spel- en netwerkanalyse volgens de methodiek van Koppenjan en Klijn, geen meerwaarde zou creëren in het inzichtelijk krijgen van de complexiteit van een IV-netwerk. Omdat een actorenanalyse de complexiteit van veiligheidsbeleid voldoende weergeeft, zal de netwerkanalyse beperkt blijven tot een inventarisatie van actoren, een bepaling positie en afhankelijkheden actoren, een bepaling van de interacties tussen de doelstellingen van het IV-programma en een bepaling van externe factoren die invloed hebben op de output van het IV-beleid.

De analyse in dit hoofdstuk vindt dus plaats in vier stappen:

1. inventarisatie van actoren;
2. bepaling positie en afhankelijkheden actoren;
3. bepaling interacties tussen doelstellingen van het IV-programma;
4. bepaling externe factoren die invloed hebben op de output van het IV-beleid.

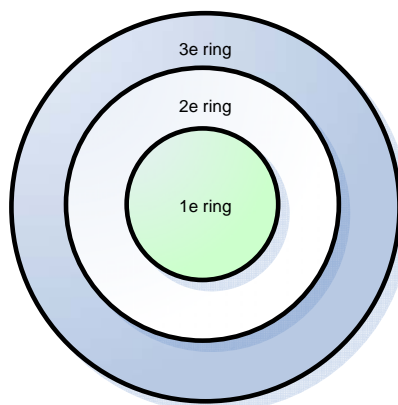
De bovenstaande opsomming wijkt af van hetgeen Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven. De reden hiervoor is dat de bovenstaande stappen de complexiteit van het IV-veld duidelijker weergeven. Het is dus een door ons gecreëerd analysemodel om de complexiteit van veiligheid inzichtelijk te krijgen. In de volgende paragrafen zal de netwerkanalyse in Almere aan de hand van bovenstaande stappen worden weergegeven.

5.2 Stap 1 Inventarisatie actoren

De informatie over de aanwezige actoren komt uit een literatuurstudie van bedrijfsfolders, verslaglegging en uit interviews gehouden met relevante actoren werkzaam in Almere (zie bijlage 1 en 2). In de gemeente Almere zijn de volgende actoren werkzaam in het IV-netwerk:

Programmamanager IV

De gemeente Almere voert de regie over het IV-beleid. De programmamanager IV heeft als taak de doelstellingen, genoemd in het Programma Integrale Veiligheid, te realiseren. Programmamanagement is een manier van managen of besturen van complexe, onderling samenhangende projecten en andere inspanningen op het gebied van veiligheid. Programmamanagement maakt het mogelijk regie over verschillende onderdelen te voeren en daarmee de vereiste afstemming organisatorisch te borgen. De gemeente Almere heeft programmatisch werken verankerd binnen de structuur van de gemeente. Er is voor programmatisch werken altijd een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever. De portefeuillehouder treedt op als bestuurlijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever vervult zijn rol vanuit het directiebestuur en is sponsor van de programmamanager (Programma Integrale Veiligheid Almere, 2007 p.19). Een belangrijk uitgangspunt van het programmatisch werken in gemeente Almere is dat de programmamanager onafhankelijk is ten opzichte van de gemeentelijke diensten. Om de verantwoordelijkheden van de programmamanager duidelijk te krijgen wordt in Almere gebruik gemaakt van de ringensystematiek.



Figuur 6 Ringensystematiek (Programma Integrale veiligheid Almere, 2007 p.20)

In de binnenste ring zitten alle medewerkers, activiteiten en middelen waarover de programmamanager beschikt en waarmee hij uitvoering aan zijn opdracht kan geven. In de tweede ring zitten de activiteiten en medewerkers die een aandeel leveren in het programma IV, maar waarvoor de IV-manager niet operationeel verantwoordelijk is. In de derde en buitenste ring zitten de activiteiten en inspanningen van derden die niet tot het programma behoren, maar er wel een zekere relatie mee hebben (Programma Integrale Veiligheid Almere, 2007 p.19). De kern van het Programma IV zal bestaan uit de eerste ring. De items die tot de kern behoren, staan beschreven in het Programma Integrale Veiligheid Almere (zie paragraaf 6.4.1). Ook de tweede en derde ring zijn van belang voor het realiseren van de doelstellingen uit het Programma IV. Voor de tweede ring probeert de programmamanager invloed uit te oefenen op activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen uit het Programma. De bemoeienis met de derde ring is minder ingrijpend. Vanuit deze ring wordt de basis gelegd voor het veiligheidsniveau in de gemeente Almere. Het gaat vaak om routinematige werkzaamheden, bijvoorbeeld: surveillance van politie of medewerkers van een beveiligingsbedrijf (Programma Integrale Veiligheid Almere, 2007 p.20).

Veiligheidshuis

Veel organisaties die in Almere een rol spelen in het veiligheidsbeleid zijn vertegenwoordigd in het Veiligheidshuis van Almere. Het Veiligheidshuis in Almere is opgericht in januari 2009 op initiatief van het Openbaar Ministerie. Het Veiligheidshuis in Almere is een operationeel samenwerkingsverband dat gericht is op het terugdringen van overlast en criminaliteit. In het Veiligheidshuis werken instanties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting, zorg en hulpverlening. De aanpak is persoonsgebonden en richt zich vooral op veelplegers, jeugd en huiselijk geweld. Het veiligheidshuis richt zich op de aanpak van diverse problemen tegelijk. De samenwerkende instanties in Almere zijn de gemeente, politie Flevoland, het Openbaar Ministerie en Zorg en Onderwijs, ook wel ketenpartners genoemd. De zogenaamde Vijfhoek bepaalt de beleidsdoelstellingen van het Veiligheidshuis. De Vijfhoek bestaat uit de bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente, de politie, Openbaar Ministerie, Zorg en Onderwijs. Het Veiligheidshuis valt buiten het IV-programma, maar er is wel een relatie met het programma. De relatie is dat in het Veiligheidshuis specifieke delen uit het IV-beleid integraal worden aangepakt. Succes van het Veiligheidshuis zal uitstralen over de output van het IV-beleid (<http://www.veiligheidshuisalmere.nl>, 2009).

Partners Veiligheidshuis Almere

- Politie Flevoland
- Openbaar Ministerie
- Gemeente Almere
- GGD Flevoland
- Bureau Jeugdzorg
- Raad voor de Kinderbescherming
- Reclassering Nederland
- Leger des Heils
- Tactus Verslavingszorg

Politie

Communicatie en afstemming met politie over IV-zaken gaan hoofdzakelijk via de burgemeester. Tussen de gemeente en de politie bestaan wettelijke besturingsinstrumenten. De burgemeester in Almere is korpsbeheerder, waardoor zij deelneemt aan het Dagelijks Bestuur van de politieregio. Langs deze weg heeft zij mogelijkheden om bijvoorbeeld de inhoud van het Regionaal Beleidsplan te beïnvloeden. Bovendien nemen de burgemeester, de politie en het OM deel aan het Gemeentelijk Driehoeksoverleg. Daarnaast heeft de burgemeester het gezag over politie, voor zover het gaat om de openbare orde. In de gemeentewet staan diverse bevoegdheden van de burgemeester beschreven. In de praktijk vindt de sturing van de burgemeester voornamelijk plaats door het structurele bilaterale overleg met de unitchef van plaatselijke politie.

Jeugd en Veiligheid

Jeugd en Veiligheid zijn belangrijke speerpunten in het Integraal veiligheidsbeleid (IVB). Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) is de trekker van dit deelgebied van het IVB. De coördinator Jeugd en Veiligheid maakt deel uit van het programma IV maar is in dienst van DMO. De coördinator vervult zijn functie als een soort “verbindingsofficier” tussen DMO en het programma IV. Sturing krijgt de coördinator rechtstreeks vanuit het programma IV. De coördinator Jeugd en Veiligheid heeft binnen DMO de beschikking over middelen, zodat hij zaken gelijk in gang kan zetten.

Veiligheidsmanager

De veiligheidsmanager coördineert samen met de gebiedsmanager het veiligheidsbeleid in het stadsdeel (bijvoorbeeld Almere Buiten). Aan het veiligheidsprogramma, dat centraal bepaald is wordt in het stadsdeel verder vorm gegeven (met de partners in veiligheid). Vanuit het programma vindt er een functionele sturing plaats naar de Veiligheidsmanager. De sturing vindt op hoofdlijnen plaats (resultaten). Jaarlijks wordt een jaarprogramma voor het stadsdeel gemaakt. Formeel valt de Veiligheidsmanager niet onder de Coördinator IV (maar onder de gebiedsmanager), maar er vindt tussen de coördinator IV en de Veiligheidsmanager wel functionele sturing en afstemming plaats.

De Schoor (welzijn)

Er is geen hiërarchische relatie tussen de coördinator IV/gemeente en De Schoor. Maar omdat de Schoor afhankelijk is van de subsidies en afspraken van en met de gemeente, kan de coördinator IV/gemeente door middel van subsidies en afspraken de welzijnsorganisatie sturen. In de praktijk vindt er uitvoerig overleg plaats tussen De Schoor en de Coördinator IV.

OM

Hoewel het Openbaar Ministerie (OM) zich van oudsher vooral richt op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, is de preventieve benadering ook bij het OM van steeds groter belang geworden. Daarom is de bereidheid om te participeren in het veiligheidsnetwerk groter geworden. Formeel heeft de gemeente niets te zeggen over het beleid van het Openbaar Ministerie (OM).

Het OM maakt deel uit van de bestuurlijke driehoek en in dat gremium kan de burgemeester enige invloed uitoefenen op o.a. het OM. Het OM fungeert vaak als sluitstuk op het IV-beleid. In de praktijk denkt men mee in de bestuurlijke driehoek en fungeert men als ketenpartner.

Ambtenaar OOV

Coördinator IV heeft geen hiërarchieke relatie met de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV). De Ambtenaar OOV valt buiten het IV-programma, maar er is wel een relatie met het programma. OOV gaat ook over veiligheid (meer korte termijn en ad hoc). Er vindt regelmatig afstemming plaats tussen de OOV-Ambtenaar en Coördinator IV. De OOV- ambtenaar doet het bestuursadvies voor de burgemeester.

Nieuwsperspectieven (jongerenwerk)

Nieuwsperspectieven wordt gebruikt als instrument om in overlastgroepen interventie te plegen. Eén van de hoofdtaken is risicogedrag van jongeren in kaart te brengen. Per stadsdeel zijn er Jeugd Interventie Teams (JIT's). Een andere afspraak is dat Nieuwsperspectieven zorgt voor bemensing van die teams. In deze JIT's wordt het IV-beleid uitgedragen. Nieuwsperspectieven maakt productafspraken met de gemeenten. In deze productafspraken staat wat Nieuwsperspectieven moet leveren.

Burgers

Burgers worden niet benoemd in het IV-beleid als actoren met bepaalde verplichtingen en bevoegdheden. Maar actieve betrokkenheid van burgers bij het veiligheidsbeleid is cruciaal voor een veilige stad. Dit vooral omdat zij zicht hebben op onveilige aspecten van hun eigen (leef)omgeving, maar ook omdat die burgers zelf een belangrijke bijdrage aan het lokale veiligheidsbeleid kunnen leveren. Individuele organisaties, bedrijven en burgers kunnen initiatieven leveren om hun eigen (leef)omgeving te verbeteren en daarmee een veilig leefklimaat te creëren. Om te voorkomen dat burgers worden teleurgesteld in hun verwachtingen, is het belangrijk dat de gemeente goed aangeeft welke rol zij voor de burgers weggelegd ziet bij het ontwikkelen en uitvoeren van het veiligheidsbeleid. Gaat het om meedenken, reageren, raadplegen, adviseren, meebeslissen of om zelfbestuur?

Met het duidelijk maken van deze verwachtingen gaat het nog wel eens fout, waardoor burgers gefrustreerd afhaken.

5.2.1 Conclusie

Bij het veiligheidsbeleid zijn heel veel mensen betrokken. Soms zijn het individuen, maar vaak ook groeperingen, zoals bedrijven, instellingen of actiegroepen. Elk van deze actoren heeft zijn eigen belangen. Allemaal streven ze doelen na, en veelal zijn dit niet dezelfde doelen. Elk van deze actoren zal in meer of mindere mate zijn stem laten horen. Met behulp van het veiligheidsbeleid hebben de actoren een richtlijn waarop ze hun beleid op het gebied van veiligheid kunnen afstellen. Maar soms komen de belangen van de eigen organisatie niet overeen met de belangen van het IV-programma, waardoor spanningen kunnen ontstaan. Het is voor de programmamanager een hele klus om alle actoren blijvend te committeren met het IV-programma,

5.3 Stap 2. Bepaling positie en afhankelijkheden van actoren

Afhankelijkheid komt tot uitdrukking bij de middelen die een organisatie tot haar beschikking heeft. Om dit te onderzoeken is geïnventariseerd bij welke organisaties dominante middelen als geld en kennis aanwezig zijn. Deze informatie komt uit een literatuurstudie van bedrijfsfolders, verslaglegging en uit interviews gehouden met relevante actoren werkzaam in Almere. De informatie uit de literatuurstudie en interviews is verzameld in de onderstaande tabel. De gegevens in deze tabel zijn dus een subjectieve weergave van de werkelijkheid op het moment van schrijven.

actor	(machts)middel	afhankelijk t.o.v. gemeente
Programmamanager IV	Heeft formele opdracht van de burgemeester. Heeft geldmiddelen ter beschikking. Heeft een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever die de nodige druk kunnen uitoefenen.	De Programmamanager IV maakt deel uit van de gemeentelijke organisatie, maar heeft geen hiërarchische relatie met andere gemeentelijke diensten. Is wel afhankelijk van deze diensten om zijn doelstellingen te bereiken.
Veiligheidshuis	Heeft formeel opdracht van de burgemeester. Heeft geldmiddelen ter beschikking en heeft politieke aandacht.	Het Veiligheidshuis heeft geen hiërarchische verhouding met andere gemeentelijke diensten, maar de relevante diensten participeren in het Veiligheidshuis en committeren zich met het beleid. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid.
Politie	Heeft capaciteitsmiddelen tot zijn beschikking. In de bestuursdriehoek vindt overleg met de burgemeester plaats. De politie kan zijn beleid aanpassen aan prioriteiten van de gemeente.	De politie heeft bepaalde doelstellingen die overeenkomen met IV-doelstellingen en hebben daarmee belang bij succesvol IV-beleid. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

actor	(machts)middel	afhankelijk t.o.v. gemeente
Veiligheidsmanager	Door de functionele aansturing door Manager IV kan de veiligheidsmanager druk uitoefenen op de gebiedsmanager. De veiligheidsmanager bezit kennis van de veiligheidssituatie in de deelgemeenten.	De veiligheidsmanager maakt deel uit van de gemeentelijke organisatie en is afhankelijk van andere diensten, voor het realiseren van de doelen uit het Deelgemeente Veiligheidsplan.
De Schoor	De Schoor bezit specifieke kennis en ervaring op het gebied van welzijn.	Er is geen hiërarchische relatie tussen de programmamanager, coördinator IV/gemeente en De Schoor. De Schoor is afhankelijk van subsidies van de gemeente.
OM	Het OM maakt deel uit van de bestuurlijke driehoek en in dat gremium kan de burgemeester enige invloed uitoefenen op o.a. het OM.	In principe is het OM onafhankelijk van de gemeente. Wel heeft het OM bepaalde justitionele doelstellingen, die het noodzakelijk maken om met gemeentelijke diensten samen te werken.
Ambtenaar OOV	Adviseert en heeft directe toegang tot de burgemeester.	Afhankelijk van medewerking van gemeentelijke diensten. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.
Nieuwsperspectieven	Heeft kennis.	Nieuwsperspectieven is afhankelijk van opdrachten van de gemeenten.

Tabel 4

Het overzicht hierboven toont aan dat een aantal organisaties een subsidierelatie hebben met de gemeente of gewoon betaald worden door de gemeente. Een subsidie is een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeente. Het voordeel van subsidies is dat deze ook verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld als een organisatie onvoldoende activiteiten ontplooit.

5.4 Stap 3. Relaties tussen diverse doelen in het Programma IV

In deze derde stap wordt de aandacht gericht op de diverse relaties tussen doelen van het Programma Integrale Veiligheid Almere 2007. Integrale veiligheid is facetbeleid. Facetbeleid omdat vele gemeentelijke organisaties raakvlakken hebben met het veiligheidsbeleid. Met de weergave van de relaties tussen de doelen uit het veiligheidsbeleid willen wij aangeven dat veel veiligheidsitems met elkaar verbonden zijn en dat daardoor de output van het veiligheidsbeleid zeker niet het succes of falen van een bepaalde activiteit zal betekenen .

De onderstaande tabel geeft relaties weer tussen de diverse doelen van het Programma Integrale Veiligheid in Almere (Programma Integrale Veiligheid Almere, 2007).

Relatie Geen = 0 Enige relatie = 1 Een relatie = 2	Minder jeugdoverlast	Minder risicojongeren	Minder veelplegers	Minder geweldsdelicten	Beter toezicht en handhaving	Hogere veilig. op bedrijfsterreinen	Betere borging veiligheids- aspecten bebouwde omgeving
Minder jeugdoverlast	X	1	1	2	2	2	1
Minder risicojongeren	1	X	2	2	1	2	1
Minder veelplegers	1	2	X	0	1	1	1
Minder geweldsdelicten	2	2	2	X	0	0	1
Beter toezicht en handhaving	2	1	1	2	X	2	0
Hogere veiligheid. op bedrijfsterreinen	0	2	2	0	0	X	1
Betere borging veiligheids- aspecten bebouwde omgeving	1	1	1	0	1	1	X

Tabel 5

Het overzicht hierboven toont aan dat veel doelen uit het Programma Integrale Veiligheid enige relatie of een relatie hebben met een ander doel uit het Programma Integrale Veiligheid. Het voordeel van het gegeven dat de doelen uit het veiligheidsbeleid een relatie met elkaar hebben, is dat successen op bepaald vlak een positieve uitwerking heeft op andere terreinen (omgekeerd is dit natuurlijk ook het geval).

5.5 Stap 4. omgevingsinvloeden op de output van het IV-beleid

Verbetering of verslechtering van de objectieve of subjectieve veiligheid in een gemeente hoeft geen gevolg te zijn van het Integraal Veiligheidsbeleid. Door de relaties binnen de doelstellingen van het veiligheidsbeleid is lastig te zeggen of een bepaald project een positieve bijdrage heeft geleverd voor een bepaalde doelstelling van het IV-programma. Doordat veiligheidsbeleid niet onder een stolp wordt uitgevoerd, wordt deze beïnvloed door de omgeving. Burgers beïnvloeden en waarderen de veiligheidssituatie in een stad. Subjectieve onveiligheid wordt veelal omschreven als de mate waarin iemand zich (on)veilig voelt. Deze gevoelens worden o.a. beïnvloed door de media en bijvoorbeeld door grote calamiteiten. Dit zijn factoren die buiten het veiligheidsbeleid vallen, maar wel van invloed zijn op hoe de burger de veiligheid op straat ervaart. Er zijn nog meer omgevingsinvloeden die de output van het veiligheidsbeleid beïnvloeden, maar die buiten het programma IV zijn gelegen. Hieronder een gelimiteerde opsomming van omgevingsinvloeden op het programma IV:

Mediabelangstelling

Na de aanslag op 11 september 2001 in New York en Washington waren veel mensen geschokt: “die beelden staan op mijn netvlies gebrand”. Na deze ramp voelden veel burgers zich onveilig. Eigenlijk is dat wel vreemd omdat de kans dat een ramp als deze zich op korte termijn herhaalt, klein is, immers iedereen is daar extra alert op. En de kans dat het in Nederland gebeurt is nog kleiner. En toch ervaren wij onveiligheid door die verschrikkelijke beelden die op ons netvlies gebrand staan (Mutsaers, 2002). Door de moderne media is de wereld in de huiskamer gekomen en wordt de burger daardoor beïnvloed.

Bijzondere “bijvangst” (onverwacht bijkomend succes)

Overheidsinterventies kunnen leiden tot onverwachte successen. Voorbeelden van bijzondere “bijvangst” zijn: bewoners die initiatief nemen, corporaties, scholen en welzijnsinstellingen die innovatieve allianties aangaan en bijvoorbeeld ondernemers die de wijk herontdekken en initiatieven stimuleren. Deze bijzondere “bijvangst” hebben invloed op de veiligheidsbeleving van burgers en daarmee ook op de output van het veiligheidsbeleid.

Politieke aandacht

Na de val van de Berlijnse Muur werd het veiligheidsbeleid herzien: de defensiebudgetten werden kleiner en de dienstplicht verdween. Als gevolg van politieke aandacht kwam bij defensie daarna de nadruk te liggen op het participeren in vredesmissies in plaats van de verdediging van eigen landsgrenzen.

Beleid van actoren in het netwerk

Actoren in het IV-netwerk maken beleid ten behoeve van hun organisaties. Dit beleid kan conflicteren met het IV-beleid. Het beleid van deze actoren kan het IV-beleid ook ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is het beleid dat vastgesteld is door de politie (bijv. regionaal beleidsplan). De politie heeft veel

vrijheid haar beleid te bepalen, het is zaak dat de gemeente haar belangen en doelstellingen verwerkt ziet in het beleidsplan van de politie.

Calamiteiten met grote maatschappelijke uitwerking

Mediabelangstelling en calamiteiten met grote maatschappelijke uitwerking zijn aan elkaar gekoppeld en beïnvloeden de veiligheidsbeleving van burgers en de output van het veiligheidsbeleid. Calamiteiten met grote maatschappelijke uitwerking kunnen namelijk rekenen op grote mediabelangstelling. Een voorbeeld van zo'n grote calamiteit is de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. De moord op Pim Fortuyn leidde in Nederland tot geschokte reacties en geweld. Onder andere in Den Haag braken rellen uit en werden er auto's in brand gestoken. Na de moord op Fortuyn werd de bewaking van bewindspersonen en politici onmiddellijk verscherpt.

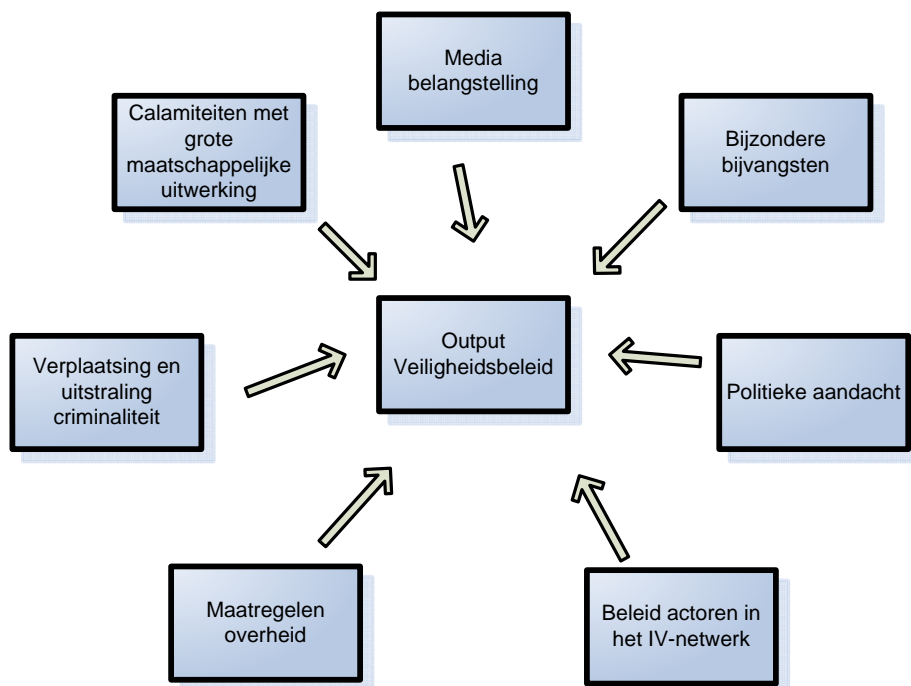
Maatregelen overheid

De landelijke overheid geeft instructies en richtlijnen aan veel actoren in het IV-netwerk. De politie heeft als opdracht een bepaald target te halen wat betreft het aantal geschreven bekeuringen. Om deze bekeuringen te schrijven moet de politie capaciteit gebruiken, welke op dat moment niet gebruikt kan worden om de doelstellingen van het IV-programma te realiseren. Beleid van de centrale overheden kan dus het beleid van de decentrale overheid tegenwerken. Anderzijds stimuleert de centrale overheid het IV-beleid door het maken van beleid (bijvoorbeeld integrale veiligheidsrapportages) en het geven van subsidies ten behoeve van het IV-beleid.

Verplaatsing en uitstraling van criminaliteit

Misdrijven doen zich in een stad niet op alle plaatsen in dezelfde mate voor. Wanneer ergens in een stad grote problemen ontstaan, zal het beleid van de gemeente zich richten op het betreffende probleemgebied. Maatregelen die de gemeenten treffen kunnen heel divers zijn: van cameratoezicht, beperking openingstijden uitgaansaangelegenheden tot zelfs gehele renovatietrajecten. Wanneer de gemeente maatregelen treft, zullen deze dan tot het gewenste resultaat leiden? Onderzoek door Shaw & McKay (1942) heeft uitgewezen dat doelbewuste interventies door de overheid tot verplaatsing van criminaliteit kunnen leiden. Als bijvoorbeeld interventies in Amsterdam tot criminaliteit in Almere kunnen leiden, is deze vorm van criminaliteitstoename niet het gevolg van het programma IV.

Hieronder het door ons geconstrueerde ZF2³ model met een overzicht van factoren die van invloed kunnen zijn op de output van het veiligheidsbeleid.



Figuur 7 ZF2 model

5.6 Conclusie

De netwerkanalyse met behulp van het door ons geconstrueerde model ging via vier stappen:

- stap 1: inventarisatie van actoren
- stap 2: bepaling positie en afhankelijkheden actoren
- stap 3: bepaling interacties tussen doelstellingen IV-programma en
- stap 4: de bepaling van externe factoren die invloed hebben op de output van het IV-beleid.

De netwerkanalyse laat duidelijk zien dat veiligheid een complex fenomeen is. Veel op het gebied van veiligheid hangt met elkaar samen en kan daarmee niet goed apart beoordeeld worden. Naast de private sector is ook binnen het openbaar bestuur 'meten is weten' een bekend gezegde. Als het gevolg van de New Public Managementstroming in de jaren tachtig, wordt er steeds meer waarde gehecht aan cijfers en outputsturing van beleid. Ook bij de volksvertegenwoordiging wordt veel waarde aan outputcijfers van veiligheidsbeleid gehecht. De gemeten output van het veiligheidsbeleid speelt een grote rol in de debatten en beslissingen over veiligheid in het openbaar bestuur. Maar wat zeggen deze cijfers nu? Als meetinstrumenten voor de veiligheid in gemeenten worden gebruikt: officiële statistieken, slachtoffersurveys en self-reportonderzoeken. Wat wij weten is verbonden aan hoe wij dit weten, of te weten zijn gekomen. De methode van onderzoek is dus van invloed op de kennis die hieruit voortvloeit. Elk onderzoek heeft zijn eigen mogelijkheden en beperkingen, maar geen enkele onderzoeksmethode geeft het volledige beeld van veiligheid weer (Vanderveen, 2004). Maar

³ Het ZF2-model is een door ons geconstrueerd model. ZF staat voor Zeliha en Fred

als veiligheid zo lastig te meten is, moet daarmee dan niet gestopt worden? Nee, wij denken dat het beter is te meten met een bepaalde onnauwkeurigheid dan helemaal niet te weten. Bij gebruik en beoordeling van cijfers uit onderzoek moet rekening worden gehouden met de achterliggende conceptualisering en operationalisering van begrippen (Vanderveen, 2004). Een Raadslid moet de uitkomsten van het veiligheidsbeleid beoordelen. Dat kan hij pas goed als voor hem duidelijk is wat deze cijfers nu zeggen en hoe nauwkeurig deze zijn. Met het duidelijk krijgen van de betekenis van de outputcijfers, kan de in dit hoofdstuk behandelde netwerkanalyse een bijdrage leveren.

Hoofdstuk 6 Analyses

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de eerste twee van de in paragraaf 3.7 geformuleerde hypothesen worden behandeld. Aan de hand van probleemstelling en de weergegeven theorie zijn hypothesen geformuleerd. Deze hypothesen dienen om richting te geven aan het onderzoek en geven een afbakening van het gebied waarbinnen naar mogelijke nuttige informatie gezocht zal worden. Het onderzoek is niet gericht op het bewijzen van een hypothese, maar op het vinden van een werkbare oplossing voor een bestaand probleem. De hypothesen brengen ons weer een stap dichterbij de beantwoording van de hoofdvraag: Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm en in hoeverre kan een netwerkanalyse een eventuele meerwaarde creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid?

In hoofdstuk 3 zijn met behulp van de in dit hoofdstuk weergegeven theorie de onderstaande hypothesen geformuleerd:

1. Als betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, zullen deze minder commitment hebben met het huidige IV-beleidsplan.
2. Ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, zal ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk blijven.
3. Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid.

Met behulp van de casuïstiek en de informatie uit interviews, gehouden met relevante actoren in de te onderzoeken gemeenten (Almere, Amersfoort en Rotterdam) zal een beeld worden gegeven van de wijze van sturing door de coördinator van het IV-beleid en de wijze waarop aan het IV-beleid wordt vormgegeven. Samen met de uitkomsten uit de interviews zullen daarmee in dit hoofdstuk hypothesen 1 en 2 worden beantwoord.

Verder wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de onderzoeksmethode, keuze van actoren en bij de lijst van geïnterviewde actoren. Daarna worden de onderzochte steden beschreven. Als eerste wordt de integrale samenwerking weergegeven. Dat is noodzakelijk om de aard en de omvang van het probleem te begrijpen. Vervolgens wordt de organisatie van het IV-beleid weergegeven. Het is belangrijk om te weten wat de stand van zaken is op dit moment: "hoe ziet het veiligheidsbeleid eruit? Welke partijen zijn er betrokken? Welke problemen ondervindt men nu?"

6.2 Onderzoeksmethode

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk gemaakt wat het theoretische kader en de deelvragen van dit onderzoek zijn. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat het gaat om een casestudie,

waarbij zowel schriftelijke informatie als interviewgesprekken een rol zullen spelen. De schriftelijke informatie die gebruikt is, gaat met name over veiligheidsonderzoeken, uitgevoerd door de rekenkamers in de diverse gemeenten en informatie over het IV-beleid, zoals 'Nota Veiligheidsbeleid Amersfoort 2004' en 'Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010'.

De interviewgesprekken moeten, gelet op het theoretische kader, de percepties van de betrokken actoren in beeld brengen. Daarom hebben de interviewgesprekken met desbetreffende actoren een essentiële waarde voor deze scriptie. Vanwege de complexiteit van het netwerk en de omgeving van het netwerk is er gekozen voor een onderzoek in de vorm van het afnemen van interviews.

Aan de hand van het theoretische en wetenschappelijke onderzoek en het praktijkonderzoek (interviewgesprekken) wordt er antwoord gezocht op de geformuleerde probleemstelling. Het theoretische en wetenschappelijke onderzoek zal zich richten op het bestuderen van de theorie met betrekking tot het IV-beleid, sturing van IV-beleid in de gemeenten en de netwerkanalyse. Het praktijkonderzoek richt zich op het afnemen van interviews met de desbetreffende actoren en het bestuderen van gerelateerde documenten van het IV-beleid binnen verschillende gemeenten.

Er zijn interviews afgenomen bij verschillende actoren in de gemeente Amersfoort, Almere en Rotterdam. Het doel van deze interviews was om een beeld te krijgen van de wijze waarop sturing wordt gegeven aan het huidige IV-beleid. Hier is ingegaan op de huidige situatie en invulling van hun rol en vervolgens op de wijze waarop zij denken dat er sturing wordt gegeven in hun gemeente. Tot slot hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden met de IV-coördinator over dit onderwerp omdat zij de regierol vervullen over het IV-beleid. Ook deze gesprekken hebben bijgedragen aan de beeldvorming, uitspraken en gedachten bij het behandelen van de hypothesen. In dit hoofdstuk zal een gedeelte van de resultaten van de interviewgesprekken worden weergegeven. De interviews die hebben plaatsgevonden zijn semigestructureerde (ook wel semi-gestandaardiseerde of kwalitatieve) interviews (Hakvoort, 1995). Hiervoor is gekozen om zoveel mogelijk door middel van open vragen uit de organisatie en het huidige IV-beleid van de gemeenten Almere, Amersfoort en Rotterdam te kunnen halen. Er is wel gericht ingegaan op onderwerpen welke een relatie hebben tot de vraagstelling en het onderzoek. Ter voorbereiding van de interviews is een lijst met onderwerpen opgesteld waarover gesproken zou worden. Deze onderwerpen komen voort uit de in hoofdstuk drie besproken theorie. Het doel van deze vragen was om vooral het onderwerp te bespreken en daarbij ook dieper op het onderwerp in te gaan. Deze vragen zijn terug te vinden in bijlage 1: "Interviewvragen voor de actoren in het programma-IV". Bij de vragen die aan de actoren gesteld zijn is een onderscheid gemaakt tussen de vragen die aan de betrokken actoren bij het IV-beleid zijn gesteld en de vragen die aan de IV-coördinator zijn gesteld. De reden hiervoor is dat de IV-coördinator een strategische en sturende rol heeft en de overige leden sterker operationeel georiënteerd zijn.

Aan de hand van de hypothesen zullen de resultaten van de interviews met de actoren en de IV-coördinator worden besproken. Bij het interviewen is toegezegd om de resultaten niet herleidbaar te maken tot personen. Hiervoor is gekozen zodat de geïnterviewde actoren en IV-coördinatoren zo vrij

mogelijk konden reageren. Er zal daarom gesproken worden over “ketenpartners”. De lijst met de geïnterviewde actoren is weergegeven in bijlage 2 van deze scriptie.

De interviews hebben voornamelijk plaatsgevonden op de kamer van de geïnterviewde persoon. De reden hiervoor is dat dit de betrouwbaarheid ten goede kan komen omdat men zich in een vertrouwde omgeving bevindt en omdat men niet door de omgeving afgeleid kan worden (Baarda en De Goede, 2001).

6.3 Keuze van actoren voor het interview

Communicatie en afstemming zijn voor de uitvoering van het IV-beleid belangrijk. Hiervoor is afstemming nodig tussen de belangrijkste actoren in het IV-beleid en de coördinator IV (de operationeel coördinator IV). Daarom is er gekozen om van elke belangrijke actor één persoon in het onderzoek deel te laten nemen. De volgende actoren zijn geïnterviewd:

- *Coördinator IV*
- *Politie*
- *Jeugd en Veiligheid*
- *Veiligheidsmanager*
- *Welzijn*
- *OM*
- *Ambtenaar OOV (Openbare Orde en Veiligheid)*
- *Jongerenwerk*

6.4 Veiligheidsbeleid

In deze paragraaf wordt kort toegelicht het veiligheidsbeleid en de integrale samenwerking tussen de actoren binnen de gemeenten Almere, Amersfoort en Rotterdam. Dit is noodzakelijk om de aard en de omvang van het probleem te begrijpen. Het is belangrijk om te weten wat de stand van zaken is op dit moment, oftewel “hoe ziet het veiligheidsbeleid er uit, welke partijen zijn er betrokken? Welke problemen ondervindt men nu?”. In paragraaf 6.6 zullen de hypothesen verder worden uitgewerkt.

6.4.1. Veiligheidsbeleid in Almere

Gemeente Almere is in 2001 gestart met het Integrale Veiligheidsbeleid. De gemeente was de trekker en de regisseur van het Integrale Veiligheidsbeleid. De bestuurlijke inbedding vond plaats door het instellen van een stuurgroep IVB (Integraal veiligheidsbeleid) waarin de bestuurlijke verantwoordelijke zitting hadden. De stuurgroep was verantwoordelijk voor de aansturing van het beleid op hoofdlijnen.

De stuurgroep IVB bestond uit de burgemeester, de wethouder Stedelijk beheer, directeur Dienst Stedelijk Beheer, Dienst Stadswerk Almere, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Dienst Stadscentrum en de programmamanager IVB. De lokale driehoek of overleg burgemeester, districtchef van politie en ad hoc OM aangevuld met de programmamanager IVB richtten zich op alle zaken betreffende openbare orde en veiligheid. Tussen de stuurgroep IVB en de lokale driehoek bestonden korte lijnen. De

programmamanager IVB zorgde voor de bestuurlijke stemming, de coördinator IVB hield zich bezig met de (controle op) de daadwerkelijke uitvoering van het IVB. In figuur 8 ziet u in het organigram van de functionele aansturing van het IVB. In het figuur staat de afkorting VM voor veiligheidsmanager.

In het laatste kwartaal van 2005 vindt er een evaluatie plaats van de resultaten van het IV programma 2002-2005. De belangrijkste bevindingen uit die evaluatie zijn:

- Het uitgangspunt stabiliseren van de feitelijke veiligheid en de veiligheidsbeleving is bereikt.
- Er is aantoonbaar aan alle thema's veel aandacht besteed; of alle resultaten een direct gevolg zijn van het programma, is niet aantoonbaar.
- Doelen moeten vooraf beter worden gedefinieerd. Ook moet voordat iets wordt ondernomen, duidelijk zijn hoe het een en ander gemonitord kan worden.
- Er moet duidelijker onderscheiden worden wie wat doet, zowel binnen de programmaorganisatie als tussen programma- en lijnorganisatie.
- Projectleiders en betrokken directeuren hebben behoefte aan verscherping van doelstellingen; en zijn concrete SMART doelstellingen nodig.

De ambitie van de gemeente Almere in 2006 was om de bewoners zich veilig te laten voelen in hun huis, hun straat, in het openbaar vervoer, het buurthuis en het winkelcentrum. Hiervoor moeten overlast en criminaliteit worden voorkomen en stevig worden aangepakt. Om dit te realiseren heeft de coalitie het programma integrale veiligheid 2007-2010 opgesteld. Het programmaplan "Integrale veiligheid" behandelt de gemeentelijke visie en speerpunten op het gebied van veiligheid voor 2007-2010. In het plan is ook opgenomen wat de gemeente op het gebied van veiligheid de komende jaren gaat doen.

De aanpak van de leefbaarheid en de veiligheid in het stadsdeel Almere Buiten is buurtgericht. Het streven is erop gericht de bewoners, politie, justitie, en andere uitvoeringsdiensten van het stadsdeel te betrekken bij problemen in de buurt. In 2006 is verdere uitvoering gegeven aan het gebiedsgericht werken en is de organisatie van integrale veiligheid definitief vormgegeven. In het veiligheidsjaarplan 2007 draait het om een groter veiligheidsgevoel van de burgers in Almere Buiten. De leefbaarheid en veiligheid zijn zowel vormgegeven op gebied van sociale veiligheid als op gebied van fysieke veiligheid. Op zeven thema's (prioriteiten), welke vallen binnen de beleidsterreinen van de leefbaarheid en veiligheid, heeft ter verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, het stadsdeel vanaf 2007 extra aandacht besteed. De voorgestelde prioriteiten komen voort uit het kernbeleid Integrale Veiligheid Almere en de prioriteitsstelling van het stadsdeel Almere Buiten. In figuur 8 wordt duidelijk weergegeven de relatie tussen de thema's uit het kernbeleid Integrale Veiligheid Almere en de prioriteitsstelling van het stadsdeel Almere Buiten.

Bij de opsomming van de verschillende prioriteiten en maatregelen dient er volgens het jaarplan rekening gehouden te worden met het feit dat er elk jaar sprake is van een aantal projectmatige, onaangekondigde acties die moeilijk vooraf in te schatten zijn. Gezien het verplaatsen van de

Lokaal veiligheidsbeleid onderzocht

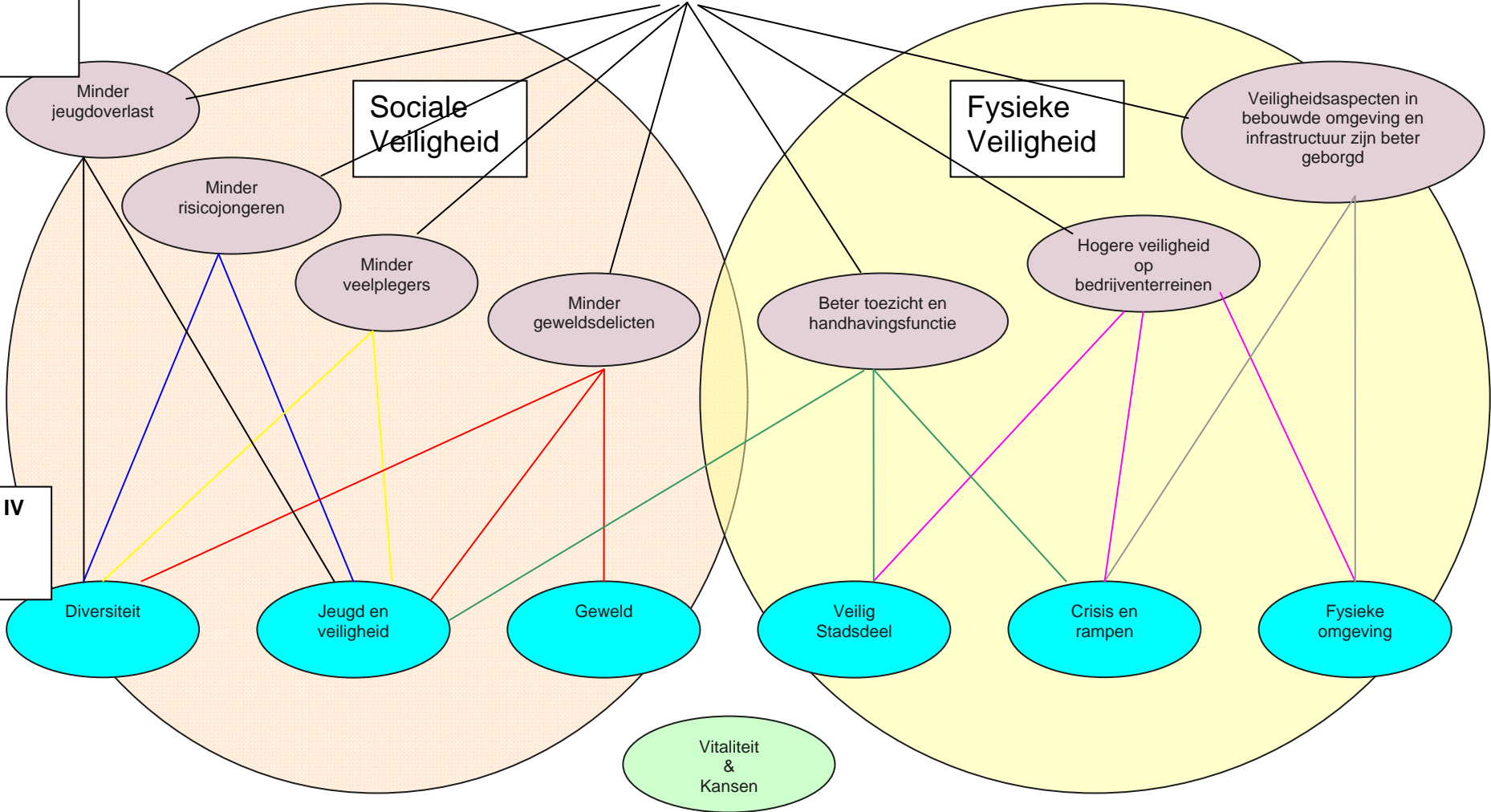
problematiek is een zekere ruimte nodig waarbinnen van inzet gewisseld kan worden. Districtscijfers politie en de diverse signalen uit de buurt, zijn belangrijke indicatoren om prioriteiten te kunnen stellen.

veiligheidsbeleid onderz

Groter veiligheidsgevoel van burgers in Almere

Hoofddoelen IV Almere

Thema's IV Almere Buiten



d

Figuur 8. In dit schema is te zien dat de thema's van Almere Buiten aansluiting vinden bij de ER doelen van het programma Integrale Veiligheid Almere 2007-2010

6.4.2 Veiligheidsbeleid in Amersfoort

Amersfoort is sinds 2003 veiliger geworden: het totaal aantal aangiften daalt gestaag. In 2007 is het aantal aangiften met 3% gedaald ten opzichte van 2006. Dit is voor de gemeente een teken dat de “hotspot-aanpak” (probleemgebied gericht) werkt. In 2007 hebben in de gemeente veel activiteiten op het gebied van veiligheid plaatsgevonden, met veelal positief resultaat, waardoor de veiligheid in de stad nog verder is verhoogd.

Binnen Amersfoort is de coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid een taak van de gemeente. De gemeente is de regisseur die het veiligheidsbeleid initieert, andere partijen stimuleert en onderlinge verbanden legt. Daarnaast beschikt de gemeente over de instrumenten om de veiligheid te beïnvloeden, zoals:

- Kennis
- Capaciteit
- Financiën
- Bestuurlijk-juridisch instrumentarium, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), wet BIBOB, enz.
- De gemeente heeft een uitgebreid netwerk met partners in de stad zoals de woningbouwcorporaties, winkeliers- en bedrijfsverenigingen, politie, enz.

Eén van de noodzakelijke voorwaarden voor succesvol lokaal veiligheidsbeleid is dat gemeente en politie zich tegelijkertijd op dezelfde problemen richten. Dus gemeenschappelijke prioriteiten stellen middels het afstemmen van de gemeentelijke beleids- en begrotingscyclus met die van de politie en die van het OM. Bij de beleidsvorming en –uitvoering zijn meerdere spelers actief en deskundig. Dat is van groot belang, want voor het slagen van het integraal veiligheidsproces is de inzet van veel meer partners dan alleen gemeente, politie en OM noodzakelijk. Veel van deze veiligheidspartners hebben wel een grote invloed op het lokale veiligheidsbeleid, maar ze hebben geen lokaal democratische verantwoordingsplicht en er bestaan weinig directe gemeentelijke aansturingsmogelijkheden. De regie voor het veiligheidsbeleid ligt in de handen van de gemeente, maar zonder de hulp en de medewerking van anderen is het gemeentelijk veiligheidsbeleid gedoemd te mislukken.

Een belangrijk deel van de oplossing voor de vraag hoe de onveiligheid terug te dringen, wordt gezocht in samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, organisaties, ondernemers en burgers. Samenwerking intern tussen de diverse gemeentelijke afdelingen en sectoren en ook extern zoals politie, OM, Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing en Binnenstadsmanagement, bureau Jeugdzorg en Halt, ondernemersverenigingen, Stichting Veiligheidszorg Amersfoort, Kamer van Koophandel, woningcorporaties, particuliere beveiligingsorganisaties en GGD- & GGZ-instellingen.

Zowel in de Gemeenteraad als in het collegeprogramma vormt veiligheid een belangrijk onderdeel. “De gemeente streeft naar een veilig Amersfoort, waarin burens elkaar kunnen aanspreken, waarin pleinen echt openbaar gebied zijn, waarin inwoners weerbaar zijn en zich beschermd weten, waarin

jeugd een eigen plek inneemt, waarin respect geldt als basisnorm, waarin regels gehandhaafd worden en waarin ernstige calamiteiten achterwege blijven” (Integraal Veiligheidsprogramma gemeente Amersfoort 2008-2009).

De gemeente wil de oorzaken van overlast, criminaliteit en onveiligheid wegnemen, de sociale veiligheid in de stad, met name op de zogeheten ‘toppunten’, respect, jeugd en veiligheid, criminaliteit en overlast, aantoonbaar verbeteren en het onveiligheidsgevoel van de inwoners verminderen. Voor de Amersfoortse veiligheidsaanpak zijn uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd, die essentieel zijn voor een succesvolle integrale aanpak van onveiligheid.

De uitgangspunten zijn onder andere: ketensamenwerking, gemeentelijke regie, een gezamenlijke focus en zichtbaarheid voor bewoners (Integraal Veiligheidsprogramma gemeente Amersfoort 2008-2009). Voor het behalen van deze punten moet aan enkele randvoorwaarden voldaan worden, zoals informatie-uitwisseling tussen de actoren, wijkarrangementen, sturing en monitoring en bestuurlijke verankering.

Om optimaal gezamenlijk te focussen en de krachten te bundelen sluit Amersfoort in hun IVP zoveel mogelijk aan bij de veiligheidsstrategie van de politie regio Utrecht en het landelijke beleid.

6.4.3 Veiligheidsbeleid in Rotterdam (IV-beleid)

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel tot stand gebracht. Criminaliteit en overlast zijn zichtbaar teruggedrongen. Op het gebied van veiligheid is Rotterdam gestegen van 5,6 in 2001 naar 6,6 in 2004. Het aantal meldingen en aangiften is gedaald. Het percentage bewoners dat zich onveilig voelt in hun wijk is gedaald van 49% in 2001 naar 39% in 2004 (Veilig Rotterdam 2006-2010, p.6). Na een moeizame start en aanscherping van de wijkveiligheidsactieprogramma’s is de aanpak inmiddels succesvol. Ook is toezicht en handhaving sterk geïntensiveerd. In de negen hot spots (probleemgebieden) worden problemen op het gebied van overlast en criminaliteit integraal aangepakt. Bij de aanpak van problemen op het gebied van jeugd is er een omslag gemaakt van een projectmatige naar een systematische aanpak. Uit de cijfers van de persoonsgerichte aanpak blijkt dat deze aanpak ook succes heeft. Ook uit de cijfers van de politie en justitie blijkt dat de aanpak van geweld heeft geholpen. Deze beschrijving van cijfers van de resultaten blijkt dat de realisatie van de targets van de ketenpartners vooruitgang boekt. Rotterdam heeft alle targets op het gebied van veiligheid uit het collegeprogramma van 2006 gerealiseerd en vindt dat de Rotterdamse veiligheidsaanpak werkt (Veilig Rotterdam 2006-2010, p.7).

De regierol ligt bij de gemeente. Op basis van prestatieafspraken wordt gestuurd op de inzet van alle partners. Aan de hand van rapportages wordt gemonitord of de prestatieafspraken worden nagekomen en worden de knelpunten in de aanpak in beeld gebracht. De stuurgroep Veilig toetst de plannen aan de stedelijke thema’s, betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers en aan de instemming van het Bestuurlijk Justitieel Overleg. De deelgemeenten voeren de regie over de wijkveiligheidsaanpak. Het Programmabureau Veilig ondersteunt de gemeente bij het ontwikkelen van het wijkveiligheids-actieprogramma, bewaakt de methodiek, ontwikkelt nieuwe

aanpakken, zorgt voor monitoring en voortgangbewaking en ondersteunt de partners bij de vormgeving van de veiligheidsaanpak. Het vijfjarenactieprogramma heeft het karakter van 'work in progress'. Het eerste vijfjarenactieprogramma Veilig is met succes afgerond in samenwerking met gemeentelijke diensten, stadsmariniers, politie, OM, maar ook woningcorporaties, energiebedrijven, scholen, bewoners en ondernemers.

De verbetering van veiligheid is mede het gevolg van de vernieuwing in de aanpak van Rotterdam, waarmee de stad op een aantal punten landelijk voorop loopt. Zo zijn er in onveilige wijken stadsmariniers ingezet en zijn belangrijke stappen gezet door samenwerking tussen verschillende toezichthouders en handhavers en koppeling van bestanden en informatie-uitwisseling tussen de politie, stadstoezicht en de deelgemeente. Ook bestaat er binnen de stad aandacht voor hot spots (probleemgebieden). De straten waarin sprake is van een cumulatie van problemen op fysiek en sociaal gebied worden aangepakt (Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010, p6).

Ondanks de overduidelijke verbeteringen in de afgelopen jaren, blijft de veiligheid in de stad om aandacht vragen en men denkt zelfs de huidige aanpak op bepaalde onderdelen te kunnen verbeteren. De repressieve aanpak krijgt meer aandacht, waarbij handhaving meer prioriteit krijgt en de politie, gemeente en OM zwaarder zullen inzetten op een integrale aanpak van geweld. Dit moet er toe leiden dat Rotterdam in 2010 de veiligheidsproblematiek kan beheersen.

De speerpunten voor de komende periode zijn onder andere:

Verdere stappen zetten op het gebied van toezicht, handhaving en interventie

- Verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte
- Het voorkomen van nieuwe hot spots
- Het stimuleren van actieve burgers
- Het aanpakken van probleemwijken
- Veilig ondernemen en openbaar vervoer

6.5 Beschouwing hypothesen op basis van interviews

Hierboven zijn de onderzochte steden beschreven. Het heeft ons een indruk gegeven van de stand van zaken op het gebied van IV-beleid binnen deze steden. Vervolgens worden hieronder de twee hypothesen besproken en uitgewerkt. Bij de bespreking en uitwerking van deze hypothesen zal gebruik worden gemaakt van de resultaten van de interviews.

6.5.1. Hypothese 1

Als betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, zullen deze minder commitment hebben met het huidige IV-beleidsplan. In dit stuk wordt gesproken over een IV-beleidsplan. Elke gemeente heeft zijn eigen benaming voor Veiligheidsbeleid; bijvoorbeeld Almere spreekt over IV-Programma.

Zowel in de Gemeenteraad als in het collegeprogramma vormt veiligheid een belangrijk onderdeel. De drie gemeenten willen de oorzaken van overlast, criminaliteit en onveiligheid wegnemen en de sociale veiligheid in de stad, met name op de zogeheten 'toppunten', respect, jeugd en veiligheid, criminaliteit en overlast, aantoonbaar verbeteren en het onveiligheidsgevoel van de inwoners verminderen.

Binnen de drie gemeenten (Almere, Amersfoort en Rotterdam) zijn voor een veiligheidsaanpak uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd, die essentieel zijn voor een succesvolle integrale aanpak van onveiligheid. Het uitgangspunt van het Integraal Veiligheidsprogramma van een gemeente is onder andere een "gezamenlijke focus" (gezamenlijke probleemanalyse). De randvoorwaarden hiervoor zijn onder andere informatie-uitwisseling tussen de actoren en de samenwerking.

De gemeente werkt samen met vele professionals aan veiligheid. Zij hecht zeer aan het gezamenlijk met de veiligheidspartners focussen op problemen of probleemgebieden. Dit houdt in dat de partners gezamenlijk tot een gedeelde probleemstelling moeten komen en zich vervolgens tegelijkertijd op dezelfde problemen moeten richten, wil de uitvoering van het IV-beleidsplan slagen. Betrokkenheid van alle ketenpartners is van belang voor een succesvol IV-beleidsplan. Omdat bij de aanpak van IV-beleid veel partners betrokken zijn, is afstemming noodzakelijk.

Het is van belang dat de ketenpartners betrokken worden bij het opstellen van een IV-beleidsplan. In het IV-beleidsplan moeten gezamenlijk keuzes voor prioriteiten gemaakt worden en moeten er concrete projecten opgenomen zijn die zich richten op de aanpak van een specifieke doelgroep of hotspot. Daarnaast moeten de rol van de gemeente en die van de overige actoren in het integraal veiligheidsplan duidelijk beschreven zijn. Immers, de ketenpartners worden betrokken bij de voorbereidingen, totstandkoming en de uitvoering van een IV-beleidsplan en sluiten daarmee een commitment af met de regisseur en/of andere actor en kunnen daarmee ook bij de evaluatie worden aangesproken op de resultaten van hun acties.

Uit de interviews binnen de gemeente Almere en Rotterdam is gebleken dat de ketenpartners zoveel mogelijk betrokken zijn bij de totstandkoming van het IV-beleidsplan en uiteraard de evaluatie. De coördinatoren geven aan zich bewust te zijn van de effectiviteit van het IV-beleidsplan, indien aan de ketenpartners wordt gevraagd mee te denken bij het zoeken naar oplossingen van een "gezamenlijk en gedeeld" probleem.

Uit het interview met de coördinator van de gemeente Amersfoort is gebleken dat de gemeente zelfstandig bedenkt hoe een probleem te kunnen oplossen en vraagt hierbij geen advies aan de (betreffende) ketenpartner. De ketenpartners geven aan dat de gemeente geen advies vraagt aan hen over alle aangelegenheden inzake hun specialisme. Uit interviews is verder gebleken dat sommige ketenpartners zich zelfs hierdoor gepasseerd voelen. Ook denken zij dat de gemeente extra kosten maakt door opdrachten extern uit te besteden en hierdoor (tevens) veel tijd verliest. Zij denken ook dat de gemeente bij het opstellen van een IV-beleidsplan hun langere termijn visie mist.

Verder blijkt uit de interviews binnen de gemeente Amersfoort dat enkele ketenpartners hun eigen beleid voeren en hieraan voorrang geven, omdat er vooraf bij het opstellen van het beleid geen rekening is gehouden met de wensen van de gemeente. Zij geven aan dat dit wordt veroorzaakt doordat er geen communicatie vooraf plaatsvindt tussen hen en de gemeente en dus niet past binnen hun eigen beleid. Het uitvoeren van het eigen beleid heeft voorrang en overige zaken worden behandeld mits er tijd en personeel beschikbaar is. Ze geven aan dit te doen omdat er verder geen harde afspraken gemaakt worden over het eventueel niet nakomen van de verwachtingen, mede doordat de ketenpartners het probleem van de gemeente niet delen en ze in sommige gevallen de oplossingen, bedacht door de gemeente, niet efficiënt en effectief vinden. Een ketenpartner verklaarde: "het gevoerde beleid van de gemeente werkt niet".

Uit de interviews met de ketenpartners van de gemeente Almere is gebleken dat er wel afspraken worden gemaakt over de te behalen prestatiekengetallen, maar dat er niet afgesproken is wat de gevolgen zijn voor het niet voldoen aan de prestatiekengetallen. Dit is natuurlijk erg vrijblijvend. Bij de totstandkoming van het IV-beleidsplan heeft er vooraf wel een probleemanalyse plaatsgevonden, alleen zijn niet alle actoren hierbij betrokken geweest. Bij tussentijdse rapportages van het IV-beleidsplan vindt alleen in de Driehoek (Burgemeester, Politiecommissaris en de Officier van Justitie) een evaluatie plaats. Zij geven aan dat het voor de gemeente een gemiste kans is om saamhorigheid te creëren, wat kan leiden tot betere samenwerking tussen hen en de gemeente.

De gemeente ontbeert vaak de bevoegdheid hiërarchisch op te kunnen treden, daarom is een essentieel onderdeel van de regie/sturingsrol het creëren van draagvlak (De Haan, Hupe en Klijn, 1997). De noodzaak van volontaire, meerzijdige sturing op bepaalde beleidsterreinen impliceert in de eerste plaats dat actoren dienen te komen tot minimale consensus over de aard van de problemen waarmee ze zich zullen bezighouden, de doelstellingen van sturing en de gehanteerde instrumenten. Zonder een dergelijk gemeenschappelijk referentiekader zijn er bijna geen mogelijkheden van sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p.53). Belangrijk is dus dat de actoren meegewerkt hebben aan de totstandkoming van het IV- beleidsplan en dat die actoren akkoord zijn gegaan met de inhoud. Als actoren worden afgerekend op behaalde doelen uit het IV-beleidsplan, dan wil men ook invloed krijgen/houden op de inhoud van het IV-beleidsplan.

Uit de uitkomsten van de interviews is gebleken dat bij de vaststelling van het IV-beleidsplan niet in iedere gemeente een duidelijke probleemanalyse heeft plaatsgevonden, onder andere in Amersfoort heeft dit niet plaatsgevonden.

Verder is gebleken dat de ketenpartners de samenwerking tussen alle betrokken partijen willen versterken.

Conclusie

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat, indien betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, deze minder commitment zullen hebben met het huidige IV-beleidsplan. De hypothese: *Als betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, zullen deze minder commitment hebben met het huidige IV-beleidsplan*, kan derhalve bevestigd worden.

6.5.2. Hypothese 2

Ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, zal ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk blijven.

Het blijkt uit het empirisch onderzoek dat de gemeenten de regierol opeisen, maar is ten behoeve van het IV-beleidsplan een gemeentelijke coördinator noodzakelijk?

Hupe en Klijn zien de gemeente als een actor die het goed functioneren van het netwerk van organisaties bevordert. Dit betekent dat de gemeente een belangrijke rol speelt in het overzicht houden van het netwerk en met de belangrijkste organisaties uit dat netwerk (Hupe en Klijn, 1997). Om de regierol van de drie gemeenten weer te geven is gekozen voor het 5 S-model van Hupe en Klijn, welke goed toepasbaar is voor de bespreking van deze rol.

- Stimuleert de gemeente?

De drie gemeenten proberen haar inwoners bij allerlei activiteiten te betrekken en ze te stimuleren om de onveiligheid te beperken. Hierbij valt te denken aan rondetafelgesprekken en verschillende overlegvormen tussen de gemeente en de actoren en tussen actoren en de burgers. Ook worden er bijeenkomsten gehouden, waarin buurtbewoners uitgenodigd zijn. Hiermee beoogde de gemeente haar inwoners te betrekken bij de veiligheidsplannen van hun wijken. De gemeente Amersfoort heeft, om de problematiek rondom hangjongeren aan te pakken, een bijeenkomst georganiseerd tussen hen, jongerenwerk en burgers. De gemeente speelde daarin een onafhankelijke bemiddelende rol tussen burgers en jongerenwerk.

- Situeert de gemeente?

Om de onveiligheid aan te pakken hebben de gemeenten overlegvormen met vaste ketenpartners. Eerder is aangegeven wie de ketenpartners zijn, namelijk politie, Jeugd en Veiligheid, Openbare Orde en Veiligheid, Welzijn, OM en Jongerenwerk. Uit sommige interviews is gebleken, dat indien de gemeente denkt dat een andere partij nodig is voor de behandeling van een agendapunt, de gemeente dan het initiatief neemt de desbetreffende partij uit te nodigen. Sommige ketenpartners hebben aangegeven dat ze de regierol van de gemeente zien en ook onmisbaar vinden voor het houden van overzicht en controle over de voortgang van het IV-beleidsplan.

- Creëren de gemeenten steun?

De gemeenten bieden verschillende overlegvormen om zowel de ketenpartners als de burgers bij de problematiek te betrekken. Echter, zoals eerder gezegd is uit interviews gebleken dat sommige ketenpartners de uitvoering van hun eigen beleid voorrang geven, mede vanwege financiële afhankelijkheid en personeelstekort. De gemeente biedt de ketenpartners financiële middelen om de uitvoering van het beleid tot stand te brengen. Het gebruik van deze middelen moet wel verantwoord worden. De gemeente toetst deze aan de hand van de opgelegde taken.

- Biedt de gemeente structuur?

Het structureren houdt in dat het netwerk gevormd wordt en gehouden wordt door één partij. Om dit te kunnen doen, moeten er regels geformuleerd zijn in het netwerk. Door middel van regels kan één partij de betrokken partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en taken. De gemeente heeft een coördinator aangewezen die de regie voert rondom het IV-beleidsplan.

- Stuurde de gemeente?

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de veiligheid. Bijna alle ketenpartners gaven aan dat ze de gemeente als regisseur beschouwen bij het ontwikkelen en het uitvoeren van het IV-beleidsplan. De ketenpartners hebben aangegeven convenanten te hebben gesloten met de gemeente ten behoeve van het IV-beleidsplan. Ook geven zij aan dat de gemeente waakt over de voortgang. Dit doet de gemeente door minimaal eenmalig en soms wel vaker te evalueren over de voortgang van het IV-beleidsplan.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeente Amersfoort zowel een procesmatige als een projectmatige sturingsmethode gebruikt. Bij de procesmatige sturing legt de gemeente de nadruk op samenwerking, gebaseerd op de informatie-uitwisseling, uitvoering en de takenverdeling. Hierbij wordt bekeken wie, wat en wanneer iets kan doen en of deze zaken gerealiseerd zijn. Indien niet gerealiseerd, wordt er gekeken naar wat de reden hiervan is (geweest) en indien nodig worden er nieuwe haalbare afspraken gemaakt.

Conclusie

Uit de resultaten van onder andere de interviews is gebleken en kan worden geconcludeerd dat ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, er ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk zal blijven, omdat :

- Het IV-beleidsplan om een noodzakelijke samenhangende aanpak vraagt. Om ervoor te zorgen dat doelstellingen uit het IV-beleidsplan worden gecontroleerd, is een onafhankelijke IV-coördinator noodzakelijk.
- Gemeentelijke diensten zijn bezig met hun eigen doelstellingen en hebben geen overzicht over het geheel.

- Het creëren van draagvlak bij en het stimuleren van actoren in het IV-netwerk is een essentieel onderdeel van de regierol van de gemeente (BZK, 1999). Het is logisch dat dit een belangrijke taak blijft voor de coördinator IV.

De hypothese: Ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, zal ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk blijven, kan derhalve bevestigd worden.

6.5.2. Hypothese 3

In hoofdstuk 5 is hypothese 3 van de in paragraaf 3.7 geformuleerde hypothesen behandeld:

“Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid”.

De netwerkanalyse hoofdstuk 5 laat duidelijk zien dat veiligheid een complex fenomeen is. Veel veiligheidsitems zijn met elkaar verbonden en kunnen daarmee niet apart beoordeeld worden. Uitkomsten van het veiligheidsbeleid kunnen pas goed beoordeeld worden goed als duidelijk is wat deze cijfers nu zeggen en hoe nauwkeurig deze zijn. Met het duidelijk krijgen van de betekenis van de outputcijfers, kan de in hoofdstuk 5 behandelde netwerkanalyse een bijdrage leveren. Om inzicht te krijgen in het IV-netwerk worden er door diverse IV- coördinatoren al netwerkanalyses gemaakt. Als er geen up to date netwerkanalyse aanwezig is zou die om een goede beoordeling van de outputcijfers mogelijk te maken, gemaakt dienen te worden. In het volgende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven. De Hypothese: *Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid, kan derhalve bevestigd worden.*

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk, met daarin conclusies en aanbevelingen, vormt het slotstuk van dit onderzoek. In het begin van de jaren negentig kwam men tot de conclusie dat onder regie van het openbaar bestuur een concrete en probleemgerichte aanpak van veiligheid nodig was (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). In 1993 resulteerde dit in de integrale veiligheidsrapportage. Deze rapportage was de basis voor wat de afgelopen jaren Integraal Veiligheidsbeleid is gaan heten. De lokale rekenkamer heeft veiligheid door haar politieke gevoeligheid en haar complexiteit als aandachtspunt. Als gevolg van de wettelijke taken doen de lokale rekenkamers voornamelijk onderzoek naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Op grond van het advies van de lokale rekenkamer moet een gemeenteraadslid beleid beoordelen en besluiten nemen. Het is dus van belang dat het raadslid de uitkomsten van het veiligheidsbeleid goed beoordeelt. Om de uitkomsten van het veiligheidsbeleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat deze cijfers nu zeggen en hoe nauwkeurig deze zijn.

Met dit onderzoek hebben wij ons ten doel gesteld inzicht te verkrijgen in de wijze van beoordeling van het veiligheidsbeleid door de lokale rekenkamer.

Onze vraagstelling hierbij was:

Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm en in hoeverre kan een netwerkanalyse een eventuele meerwaarde creëren bij oordeelsvorming over de effectiviteit van veiligheidsbeleid?

Op basis van deze vraagstelling hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt er verstaan onder integrale veiligheid?
2. Welke relevante theorie is er?
3. Welke beoordelingscriteria voor de sturing van de overheid zijn er uit de theorie te operationaliseren?
4. Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm?
5. Welke informatie komt er uit een netwerkanalyse?
6. Wat leren ons de resultaten uit het empirisch onderzoek?

7.1.1 Deelvragen

In hoofdstuk 2 hebben wij antwoord gegeven op deelvraag 1: "Wat wordt er verstaan met integrale veiligheid?". In hoofdstuk twee wordt duidelijk weergegeven dat integrale veiligheid een complex fenomeen is en dat integrale veiligheid met name gericht is op samenwerking tussen

overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties, private organisaties en burgers om de veiligheid op lokaal niveau te garanderen.

De beantwoording van deelvraag 2: “Welke relevante theorie is er?” en deelvraag 3: “Welke beoordelingscriteria voor de sturing van de overheid zijn er uit de theorie te operationaliseren?”

zijn aan de orde gekomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 is de relevante theorie weergegeven. In paragraaf 3.6 wordt in het door ons geconstrueerde ZF-model de Centrale beoordelingscriteria voor sturing in het kader van het integrale veiligheidsbeleid weergegeven.

In hoofdstuk 4 is deelvraag 4: “Op welke wijze krijgt onderzoek van rekenkamers naar veiligheidsbeleid vorm” aan de orde gekomen. In het hoofdstuk komt duidelijk naar voren dat rekenkamers geneigd zijn dezelfde beoordelingscriteria voor hun onderzoek naar veiligheidsbeleid hanteren. In paragraaf 4.9 worden deze beoordelingscriteria in een model weergegeven.

Deelvraag 5 “Welke informatie komt er uit een netwerkanalyse?” is in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen. De netwerkanalyse laat duidelijk zien dat veiligheid een complex fenomeen is. In het door ons geconstrueerde ZF2 model wordt is een overzicht weergegeven van factoren die van invloed kunnen zijn op de output van het veiligheidsbeleid.

Deelvraag 6 “Wat leren ons de resultaten uit het empirisch onderzoek?” is behandeld in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk zijn de in paragraaf 3.7 geformuleerde hypothesen worden behandeld.

Hieronder nogmaals de geformuleerde hypothesen en de conclusies uit ons onderzoek:

1. Als betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, zullen deze minder commitment hebben met het huidige IV-beleidsplan. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat, indien betrokkenen bij de uitvoering van het IV-beleidsplan niet hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het IV-beleidsplan, deze minder commitment zullen hebben met het huidige IV-beleidsplan.
2. Ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, zal ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk blijven. Uit de resultaten van onder andere de interviews is gebleken en kan worden geconcludeerd dat ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, er ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk zal blijven.
3. Als aan het rekenkameronderzoek op het gebied van veiligheid een netwerkanalyse wordt toegevoegd, zal dit voor betrokkenen meer inzicht geven in de complexiteit van het veiligheidsbeleid. Uit het onderzoek komt dat uitkomsten van het veiligheidsbeleid pas goed kunnen beoordeeld worden als duidelijk is wat deze cijfers nu zeggen en hoe nauwkeurig deze zijn. Met het duidelijk krijgen van de betekenis van de outputcijfers, kan de in hoofdstuk 5 behandelde netwerkanalyse een bijdrage leveren.

In dit hoofdstuk hebben wij in paragraaf 7.1 en 7.1.1 onze vraagstelling in weergegeven. In paragraaf 7.2 formuleren wij onze conclusies en aanbevelingen.

7.2. Conclusies en aanbevelingen

Met behulp van de deelvragen is de centrale vraag in dit onderzoek beantwoord. Dit onderzoek biedt naast de beantwoording van de centrale vraag ook enkele mogelijkheden voor het verbeteren van de controle op de output van het (integrale) veiligheidsbeleid. Deze aanbevelingen of verbeterpunten worden hieronder benoemd. In de aanbevelingen of verbeterpunten liggen normatieve opvattingen besloten. Dit is geen bezwaar, omdat de lokale actoren zelf moeten afwegen wat de wenselijkheid is van de onderstaande aanbevelingen.

I. Hoofdvraag

Conclusie

De netwerkanalyse in hoofdstuk 5 laat duidelijk zien dat veiligheid een complex fenomeen is. Veel op het gebied van veiligheid hangt met elkaar samen en kan daarmee niet goed apart beoordeeld worden. Uitkomsten van het veiligheidsbeleid kunnen pas goed beoordeeld worden als duidelijk is wat deze cijfers nu zeggen en hoe nauwkeurig deze zijn. Met het duidelijk krijgen van de betekenis van de outputcijfers kan de in hoofdstuk 5 behandelde netwerkanalyse een bijdrage leveren.

Aanbeveling

Voeg een netwerkanalyse van het IV-netwerk toe aan de rapportage van de rekenkamer over de uitvoering en uitkomsten van het IV-beleid. En, zoals De Bruijn aangegeven heeft: "Monopoliseer de interpretatie van de prestaties niet". Geef met andere woorden ruimte aan de uitleg van de prestaties. Geef ook het verhaal achter de cijfers weer in de rapportages (Bruijn, J.A. de, 2006).

II. Gemeentelijke coördinator

Conclusie

Uit de resultaten van onder andere de interviews is gebleken en kan worden geconcludeerd dat ondanks de netwerkachtige uitvoering van het veiligheidsbeleid, er ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid een gemeentelijke coördinator noodzakelijk zal blijven, omdat :

- Het IV-beleidsplan om een noodzakelijke samenhangende aanpak vraagt. Om ervoor te zorgen dat doelstellingen uit het IV-beleidsplan worden gecontroleerd, is een onafhankelijke IV-coördinator noodzakelijk.
- Gemeentelijke diensten zijn bezig met hun eigen doelstellingen en hebben geen overzicht over het geheel.
- Het creëren van draagvlak bij en het stimuleren van actoren in het IV-netwerk is een essentieel onderdeel van de regierol van de gemeente (BZK, 1999). Het is logisch dat dit een belangrijke taak blijft voor de coördinator IV.

Aanbeveling

Laat de functie van coördinator integrale veiligheid een vaste functie binnen de gemeente zijn.

III. Evaluatie IV-programma

Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat het IV-programma onvoldoende kwalitatief en kwantitatief wordt geëvalueerd. Verder worden onder andere de samenwerking en andere kwalitatieve waarden niet geëvalueerd. Daarnaast vindt een evaluatie van de tussentijdse rapportages van het IV-programma alleen in de bestuurlijke driehoek plaats. In de evaluatierapportage over het IV-programma vindt onvoldoende een integrale rapportage plaats over outcome en output van IV-beleid.

Aanbeveling

Verbeter de evaluatie van het IV-programma, zodat alle belanghebbenden kunnen leren van en anticiperen op de resultaten van het IV-programma. Om de transparantie te verbeteren, dienen ook de samenwerking van alle actoren te worden geëvalueerd.

IV. Samenwerking

Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle aanwezige kennis van de actoren wordt benut voor het slagen van het IV-programma. De gemeente verliest hierdoor veel tijd, geld en de goodwill voor een goede samenwerking tussen actoren en daarmee voor het doen slagen van het IV-programma.

Aanbevelingen

De gemeente dient eerst intern te zoeken naar de mogelijkheden voor het behalen van de doelstellingen. Communicatie en informatie-uitwisseling zijn hierbij van belang. De gemeente zal ook de samenwerking tussen de actoren moeten evalueren.

V. Betrokkenheid actoren

Conclusies

De gemeente stuurt alleen op hoofdlijnen, begeleidt verder niet bij de implementatie en de actoren missen een gemeenschappelijk referentiekader.

Aanbevelingen

De ontwikkelingen zouden op de voet gevolgd kunnen worden en eventueel tijdig bijgestuurd kunnen worden. Stel hiervoor een verantwoordelijke aan binnen de gemeente. Verder dient in het IV-plan duidelijk te worden beschreven wie welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. De actoren dienen te komen tot minimale consensus over de aard van de problemen, de doelstellingen en de te gebruiken instrumenten. Relevante actoren moeten niet alleen meegewerkt te hebben aan de totstandkoming van het IV-plan, maar moeten ook akkoord zijn met de inhoud van het IV-plan.

VI. Wederzijdse afhankelijkheid

Conclusie

Overheidsbeleid wil nog wel eens mislukken omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de afhankelijkheden van de te sturen actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Een mogelijke barrière voor effectieve sturing kan zijn dat de te sturen actoren ook onderling door allerlei afhankelijkheidsrelaties zijn verbonden.

Aanbevelingen

De overheid zal de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren juist moeten gebruiken voor het doen slagen van de effectieve sturing.

Literatuur

- Andersson Elffers Felix, (2005). *Quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid*. in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Strategie.
- Baarda, D.B. en Goede, P.M. de. (2001:224). *Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Beck, U. (1992, oorspronkelijk in het Duits 1986). *Risk Society, Towards a new modernity*, serie, Theory, Culture an Society, London: Newsbury Park, New Delhi: Sage Publications.
- Bouttelier, H. (2006). *Veiligheid in verandering*, in Sol, W. et al. *Basisboek Integrale veiligheid*. Bussum: Continho 2006.
- Bruijn, J.A. de en Ten Heuvelhof E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de en Ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn, J.A. de. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Cachet, A en Ringeling, A.B. (2003:647). *Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat er van terecht kwam*. Uit de bundel Veiligheid. Alphen aan de Rijn: Kluwen.
- Castenmiller, et al. (1994). *Gemeentelijk veiligheidsbeleid*. 's Gravenhage: VNG uitgeverij.
- Commissie Roethof, (1985). *Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit*. Den Haag: Commissie Roethof.
- Doelen, F.C.J. van der. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing (diss.)*. Enschede.
- Gemeente Alkmaar, (2008). Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar: "Samenwerken is meer dan alles samen doen", beken op www.gemeenteraad.alkmaar.nl.
- Gemeente Almere, (2007:19). *Programma Integrale Veiligheid*. Uitgeven door Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Almere.
- Gemeente Almere. (2002). *Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2002-2005*. Gemeente Almere
- Gemeente Tiel, (2008). *Onderzoek Integrale Veiligheid Tiel*, augustus 2008. Uitgegeven door de gemeente Tiel.
- Gemeente Weesp, (2003). *startnotitie Integraal Veiligheidsplan*. 26 maart 2003. Gemeente Weesp.
- Hague, R en Harrop, M. (2004:302). *Comparative Government and Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, Tweede gewijzigde druk*. Delft: uitgeverij Eburon.
- Hakvoort, J.L.M. en Klaassen H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu uitgevers bv.
- Heuvel, J.H.J. (1998). *Beleidsinstrumentatie*. Utrecht: Lemma BV.
- Hood, C. (1996:271). *Exploring variations in Public Management Reform in the 1990's*.
- Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B. (red) (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage.
- Hupe, P.L. en Klijn, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht: uitgebracht door Sardes.
- Integraal Veiligheidsprogramma gemeente Amersfoort 2008-2009. (2007). *krachten gebundeld voor een Veilig Amersfoort*. Amersfoort: gemeente Amersfoort.
- Kickert, W.J.M. (red). (1993). *Overheidssturing in het boek van Veranderingen in Management en organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Klijn, E.H. en Twist, van M. (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren: In: L. Schaap en A.R. Edwards (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Coutinho.
- Klok, P.J. (1991). *Een instrumententheorie voor het milieubeleid. De toepassing van effectiviteit van beleidsinstrumenten*. (proefschrift). Enschede: FEBO.
- Koopmans, L. et al. (2003:20). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Stenfert Kroese Tiende Druk.
- Koppenjan, F.M. en Klijn, E.H. (2004:103). *Managing uncertainties in networks*. Erasmus University Rotterdam: Taylor & Francis Ltd.
- Lotte, R en Maat, J. (2007:57). *Balanceren, beïnvloeden en bepalen*. Een onderzoek naar de sturing in het lokale veiligheidsbeleid. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.

- Maljaars, P. (2006:15). *De Nederlandse waterschappen opheffen of gouden formule?* Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.
- Maslow, A.H. (1954). *Motivation and Personality*, New York, Harper and Row 1954 (uit Grondslagen van Management Keunig). Groningen: Stenfert Kroese.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en VNG, (1998). *Gids voor de veiligheid*. Amsterdam: Joh. Enschede.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, (1995). *Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 Veiligheid door samenwerking*. Den Haag: SDU
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, (1999) *Integrale veiligheidsrapportage 1999*.
- Mutsaers, H. (2002). *e-commerce*. http://www.e-net-commerce.net/artikel/art_media.html. Bekeken op 10-12-2009.
- Nota Veiligheidsbeleid Amersfoort, (2004). *Nota Veiligheidsbeleid Amersfoort, Amersfoort Veilig*. Amersfoort: uitgave Concernstaf sectie Openbare Orde, Veiligheid en Kabinetszaken.
- Partners en Pröpper, (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht, onderzoek naar een optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Vught: Partners en Pröpper.
- Quinn, R.E. and Rohrbaugh, J. (1983). *a Spatial Model of Effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis* in: management Science 32, nr. 5 pag. 539-553.
- Rekenkamer DOUW, (2007). *Hoe veilig is veilig? Het integrale veiligheidsbeleid van gemeente Weesp*. Weesp: Rekenkamer DOUW.
- Rekenkamer Tiel, (2006). *Onderzoek Integrale Veiligheid Tiel*. Gemeente Tiel.
- Rekenkamercommissie Nieuwegein, (2007). *Onderzoek veiligheid in het stadcentrum*. Rekenkamer Nieuwegein.
- Ringeling, A. (2003). *Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang*, in: Victor Bekkers, V. en Ringeling, A. (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- SCP, (1999). *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- SGBO, (1998). *“Veiligheidsbeleid van gemeenten, Ontwikkeling sinds 1993*. Den Haag: SGBO.
- Shaw & McKay, (1942: 820). Uit het boek *veiligheid studies , inhoud, organisaties en maatregelen* (uit een stuk van W. Bernasco e.a.) Alphen aan de Rijn: Kluwen.
- Tielenburg, C. (2006). *Van government naar governance*. in Sol, W. et al. Basisboek Integrale veiligheid. Bussum: Continho.
- Vanderveen, (2004) *meten van veiligheid*. in veiligheid, studies over inhoud, organisatie en maatregelen, Alphen aan den Rijn: Kluwen 2004.
- Veiligheidsprogramma Amersfoort 2006. (2005). *Aanpak sociale veiligheid gemeente Amersfoort*, Concernstaf, sectie Openbare Orde, Veiligheid en Kabinetszaken.
- Vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam 2006 – 2010, (2006). *Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven*. Rotterdam: Programmabureau Veilig.

Internet

- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma Andere Overheid* [<http://www.citynet.nl/upload/Andere-overheid.pdf>]. 21 januari 2010.
- Gemeente Almere, Bestuursinformatie [www.Almere.nl]. 20 april 2008.
- Algemene Rekenkamer, Algemene informatie van de rekenkamer [<http://www.rekenkamer.nl>]. 14 mei 2008.
- Rekenkamer gemeente Utrecht, Algemene informatie over de Utrechtse rekenkamer [<http://Rekenkamer.nl/Gemeente Utrecht 2005>]. 18 mei 2008.
- Veiligheidshuis Almere, algemene info door en over het veiligheidshuis in Almere [<http://www.veiligheidshuisalmere.nl>]. 16 november 2009.
- Van Dale Hedendaags Nederlands, online woordenboek. [<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek>]. 19 oktober 2007.

Bijlage 1

Interviewvragen voor de actoren in het programma-IV

1. Welke taak vervult uw organisatie in het integrale veiligheidsnetwerk?
2. In hoeverre is sprake van sturing, en hoe vindt eventueel de sturing door de lokale overheid van uw organisatie plaats? Met sturing bedoelen wij beïnvloeding door de lokale overheid.
3. Was uw organisatie actief betrokken bij de totstandkoming van het IV plan?
4. Waaruit bestond deze betrokkenheid?
5. (als de organisatie niet betrokken was bij totstandkoming van het IV-plan). Het feit dat uw organisatie niet betrokken was bij totstandkoming van het IV-plan had of heeft dit consequenties met betrekking tot de commitment aan het beschreven in het IV-plan? Waaruit bleekt dit?
6. De gemeente wil haar veiligheidsbeleid steeds meer verankeren in de bestaande dienstenstructuur binnen de gemeente. Wat denkt u, zal daarom op termijn afscheid genomen kunnen worden van de coördinator IV? Waarom vindt u dat?
7. Indien de functie van coördinator IV blijft bestaan, hoe zou deze moeten worden ingevuld?
8. Wat vindt u van het integrale veiligheidsbeleid?
9. Hebt u nog tips ter verbetering van de sturing van het integrale veiligheidsbeleid?
10. Ben ik nog zaken vergeten te vragen?

Vragen voor de IV-coördinator:

11. Zijn actoren actief betrokken bij de totstandkoming van het IV plan?
12. Ervaart u bij actoren die niet betrokken zijn bij het programma-IV maar wel een taak hebben in het programma-IV minder commitment?
13. Als verdere verankering van veiligheidsbeleid in de bestaande dienstenstructuur binnen de gemeente plaatsvindt, kan dan uw functie worden opgeheven?
14. Ben ik nog zaken vergeten te vragen?

Bijlage 2 Respondenten

Almere

- Everard van Zuthem: Politie
- Henk Roelandsschap Stadsdeel (veiligheidsmanager);
- Anita Ekas: Jeugd en Veiligheid (gemeente);
- Jelmer Koopmans: Nieuw perspectieven (jongerenwerk);
- Anita Koops: OM;
- Wil van Schendel De Schoor (welzijn)
- Kees Hulstein Coördinator Integrale Veiligheid (gemeente);
- Mark van Kooten Ambtenaar OOV (gemeente).

Rotterdam

- Marcel de La Haye: Stadsmarinier Directie Veiligheid (gemeente)
- Wilco Mastenbroek: Secretaris Juridisch Overleg/Directie Veiligheid (gemeente)
- Mariette Horstink: OM Parket Rotterdam
- Eric Schouwstra: Politie Rotterdam Rijnmond
- Lida Veringmeijer: Jeugdconsulaat
- Paula Koedijk: Jeugdconsulaat
- Marit Beijers: Kenniscentrum Directie Veiligheid (gemeente)
- Linda Molenaar: Deelgemeente Kralingen Crooswijk
- Jos Stegeman: Deelgemeente Noord
- Simone Steendijk: Districtchef Politie Rotterdam Rijnmond

Amersfoort

- Rénee Wernand: Adviseur Veiligheid (gemeente)
- Esther de Mol: Beleidsmedewerker Politie district Eemland Zuid
- Alwin Dam : OvJ Openbaar Ministerie/Veiligheidshuis
- Gert van Dijk: Stichting Welzijn Amersfoort (gemeente)
- Anne Bromersma: Hoofd wijkontwikkeling (gemeente)
- Marinne Stolwijk: Projectleider hotspot Kruiskamp (gemeente)
- Willem van Laar: Projectleider hotspot Randenbroek (gemeente)
- Elly van Eijk: Hoofd afdeling Openbare Orde en Veiligheid