



ERASMUS
UNIVERSITEIT
ROTTERDAM

ROTTERDAMSE AANPAK VAN JEUGDOVERLAST

ONDERZOEK NAAR DE ROLVERDELING TUSSEN
STAD EN DEELGEMEENTEN

Anoeska van Straten | 2010

Foto voorblad afkomstig van:

[http://binnenland.nieuwslog.nl/print.php?article_id=78252&subdomain=binnenland]

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie waarmee voor mij een einde is gekomen aan de masteropleiding Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit. Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek naar de rolverdeling tussen stedelijke diensten en deelgemeenten binnen het Actieprogramma aanpak jeugdoverlast in de gemeente Rotterdam en mondt uit in een aantal aanbevelingen ter verbetering van de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam.

Met mijn natuurwetenschappelijke achtergrond was de opleiding Bestuurskunde wel even wennen en heb ik af en toe flink geworsteld met de sociaalwetenschappelijke manier van onderzoek doen. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik dan ook de nodige pieken en dalen gekend. Mede dankzij een leuke stageplaats bij de Directie Veiligheid heb ik daarin uiteindelijk mijn weg gevonden, met als resultaat dit eindproduct, waar ik best trots op ben.

Ik had dit niet kunnen bereiken, en zeker niet zo snel, zonder de hulp en steun van een aantal mensen. Ik wil daarom graag mijn familie en vrienden bedanken, die mij dit hele jaar hebben gesteund en voor mij klaar stonden op de momenten dat ik er doorheen zat. Daarnaast wil ik Peter Marks bedanken voor de begeleiding bij het schrijven van deze scriptie, Arie van Sluis voor zijn feedback als tweede lezer en Jan-Willem en Frank voor hun feedback in de scriptiekring. Als laatste wil ik de Directie Veiligheid bedanken voor de geboden stageplaats en daarmee de faciliteiten en informatie waarvan ik gebruik heb kunnen maken voor het schrijven van deze scriptie.

Anoeska van Straten

Utrecht, juli 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Actieprogramma aanpak jeugdoverlast	7
1.2 Probleemschets	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Relevantie	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid	13
2.1 Organisatie	13
2.2 Vijfjarenactieprogramma Veilig	13
2.3 Integrale wijkactieprogramma's	15
3. Het 4-R-model als basis voor analyse	16
3.1 4-R-model	16
3.2 Richting	16
3.2.1 <i>Beleidssturing</i>	17
3.2.2 <i>Netwerktheorie</i>	17
3.2.3 <i>Regie</i>	19
3.3 Ruimte	22
3.3.1 <i>Beleidsvrijheid</i>	22
3.3.2 <i>Frontlijnsturing</i>	22
3.4 Resultaat	23
3.4.1 <i>Inputsturing</i>	23
3.4.2 <i>Prestatiesturing</i>	23
3.5 Rekenschap	24
3.5.1 <i>Verantwoordingsfora</i>	25
3.6 Conceptueel model	26
3.7 Analysemodel	27
4. Methodologische verantwoording	28
4.1 Type onderzoek	28
4.2 Onderzoeksstrategie	28
4.3 Onderzoeksdomein	29
5. Actieprogramma aanpak jeugdoverlast	30
5.1 Achtergrond	30
5.1.1 <i>Gebiedsgericht werken</i>	30
5.1.2 <i>Jeugdveiligheidsindex (JVI)</i>	31
5.1.3 <i>DOSA</i>	32

5.2 Inhoud actieprogramma	33
5.2.1 Jongerenwerk.....	34
5.2.2 Groepsaanpak.....	35
5.2.3 Clusters	36
5.3 Formele verantwoordelijkheden.....	38
5.3.1 Verantwoordelijkheden binnen het JVAP.....	39
5.3.2 Formele verantwoordingsstructuren van diensten en deelgemeenten.....	40
5.4 Overlegvormen	40
5.4.1 JVAP-breed.....	40
5.4.2 Clusters	41
5.4.3 Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk.....	41
6. Rolverdeling tussen diensten en deelgemeenten in de praktijk.....	42
6.1 Richting	42
6.1.1 Beleidskaders.....	42
6.1.2 Beleidsnetwerk.....	43
6.1.3 Regierol van de diensten	45
6.2 Ruimte.....	47
6.2.1 Maatwerkprogramma's in de deelgemeenten.....	47
6.2.2 Groepsaanpak.....	48
6.2.3 Betrokkenheid deelgemeenten bij totstandkoming van beleid.....	49
6.3 Resultaat	50
6.3.1 Toekenning vrij besteedbare middelen	50
6.3.2 Jongerenwerk en groepsaanpak.....	51
6.4 Rekenschap	52
6.4.1 Verantwoording van de deelgemeenten aan de diensten.....	52
6.4.2 Verantwoording via de clusters en het JVAP-breed	53
6.4.3 Verantwoording via de monitorset.....	53
7. Naar een verbeterde aanpak van jeugdoverlast	56
7.1 Conclusies	56
7.2 Aanbevelingen	58
Literatuur.....	60
Bijlage 1: Indicatoren	63
Bijlage 2: Respondenten	65

1. Inleiding

1.1 Actieprogramma aanpak jeugdoverlast

Naar aanleiding van de op 24 mei 2007 door PvdA, CDA, VVD en GroenLinks ingediende motie (07GR1634) en de daarop volgende jeugdconferentie die op 15 en 16 oktober 2007 is gehouden, is in december 2007 het actieprogramma voor de aanpak van jeugdoverlast, ofwel het jeugdveiligheidsactieprogramma (JVAP), 'Ruimte geven door grenzen te stellen, Rotterdam doet het!' opgesteld (Directie Veiligheid, 2007). Het JVAP is gericht op twintig jeugdaandachtswijken, verspreid over zeven deelgemeenten. Het gaat hier om de deelgemeenten Noord, Charlois, Delfshaven, IJsselmonde, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en Rotterdam Centrum (voorheen de Centrumraad) (Directie Veiligheid, 2007). Van de twintig wijken waren er op dat moment zeven met een hoog risico op jeugdoverlast en dertien met een verhoogd risico op jeugdoverlast (Directie Veiligheid, 2007). Deze scores zijn toegekend op basis van de score van de wijk op de jeugdveiligheidsindex (JVI) ten opzichte van de gemiddelde score van Rotterdam (Directie Veiligheid, 2008a). De twintig wijken die in eerste instantie in het JVAP betrokken zijn, zijn aangewezen op basis van de scores van de eerste (concept)versie van de JVI, die in 2007 is uitgevoerd over het jaar 2006 (Directie Veiligheid, 2008a). Hierna is de JVI verder ontwikkeld. Bij de eerste meting met de definitieve versie van de JVI, in 2008 over het jaar 2007, heeft een verschuiving van de wijken plaatsgevonden (Directie Veiligheid, 2008c). Op basis van deze verschuiving is de deelgemeente Prins Alexander toegevoegd aan de deelgemeenten die vanuit het actieprogramma aanvullende ondersteuning krijgen bij de aanpak van jeugdoverlast (Directie Veiligheid, 2008a).

Het JVAP biedt de acht deelgemeenten extra stedelijke ondersteuning bij het terugdringen van jeugdoverlast (Directie Veiligheid, 2007). Dit staat dus naast de eigen taak die de deelgemeente heeft in het terugdringen van jeugdoverlast binnen de deelgemeente. Doel van het JVAP is de overlast in de jeugdaandachtswijken binnen vijf jaar terug te dringen, zodat er sprake is van een normaal risico op jeugdoverlast (Directie Veiligheid, 2007). Het gaat in de aanpak om een mix van preventie, zorg en repressie. Om de voortgang te meten, wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van de jaarlijkse JVI (Directie Veiligheid, 2007). De JVI geldt als meetinstrument voor de hoofddoelstelling van het JVAP. Deze doelstelling is het dusdanig terugdringen van jeugdoverlast dat in 2012 geen enkele wijk meer in categorie 1 (hoog risico op jeugdoverlast) of categorie 2 (verhoogd risico op jeugdoverlast) valt (Directie Veiligheid, 2007). De indeling in categorieën is gemaakt op basis van de JVI-scores in 2007. Bovendien wordt als doel gesteld dat geen wijk in 2012 slechter scoort op de JVI dan in 2007 (JVI 2008) (Andersson Elffers Felix, 2008).

Het actieprogramma beoogt een doelmatiger aanpak van (probleem)jongeren in Rotterdam, waarbij intensiever wordt samengewerkt tussen instellingen, gemeente, politie en justitie (Directie Veiligheid, 2007). De deelgemeenten hebben vervolgens per wijk een jeugdveiligheidsactieprogramma opgesteld (Directie Veiligheid, 2007). Tegenwoordig is dit geïntegreerd in de integrale wijkactieprogramma's

(iWAP's), die worden opgesteld in het kader van gebiedsgericht werken (Andersson Elffers Felix, 2008).

In de uitvoering van het JVAP is sprake van een verdeling in vijf clusters, namelijk Alcohol, drugs, vernielingen en geweld (cluster 1), Kwaliteitsslagen (cluster 2), Voorzieningen; passend aanbod, heldere regels (cluster 3), Scholing en werk (cluster 4) en Sociaal investeren (cluster 5) (Andersson Elffers Felix, 2008). Cluster 1 en 2 staan onder leiding van de Directie Veiligheid, de clusters 3 en 5 staan onder leiding van de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) en cluster 4 staat onder leiding van het Jongerenloket (Andersson Elffers Felix, 2008). De hoofden van de clusters komen eens per maand bijeen in het clusterhoofdenoverleg. Een ander overlegorgaan met betrekking tot de uitvoering van het JVAP is het JVAP-breed, dat viermaal per jaar plaatsvindt en waarin de clusterhoofden, vertegenwoordigers van de deelgemeenten en de eindverantwoordelijke voor het JVAP vanuit de Directie Veiligheid zitting hebben.

Door middel van een door Andersson Elffers Felix ontwikkelde monitorset vindt een voortgangsrapportage plaats. In de monitorset is onderscheid gemaakt tussen doelen en maatregelen en zijn de doelen en maatregelen, waarvoor dit in het programma nog niet het geval was, geconcretiseerd (Andersson Elffers Felix, 2008). Het onderscheid tussen doelen en maatregelen bestaat uit het feit dat doelen bepaalde vastgestelde resultaten zijn die men binnen een bepaalde tijd wil behalen, de maatregelen daarentegen dienen om deze doelen daadwerkelijk te kunnen bereiken (Andersson Elffers Felix, 2008). Tot voor kort heeft het JVAP onder regie gestaan van de jeugdconsul. Aangezien de functie van de jeugdconsul, naar eigen zeggen, als tijdelijk wordt gezien als het gaat op het opstarten en neerzetten van een dergelijk programma, is de regie per 1 januari 2010 overgegaan naar de Directie Veiligheid. Het afdelingshoofd van de afdeling Personen is daarmee de eindverantwoordelijke geworden voor het JVAP.

1.2 Probleemschets

Het jeugdveiligheidsactieprogramma is een van de programma's die bij de Directie Veiligheid lopen. Naast de Directie Veiligheid, is ook de dienst JOS een belangrijke trekker van het JVAP. Zoals eerder genoemd, ligt de regie over het programma echter formeel, na twee jaar bij de jeugdconsul belegd te zijn geweest, vanaf 1 januari 2010 bij de Directie Veiligheid. In de uitvoering van het programma is ook voor de deelgemeenten een rol. In de gebieden moet het namelijk gebeuren en hier staan de deelgemeenten het dichtste bij. Vanuit de stad, in dit geval de Directie Veiligheid, wordt aan de deelgemeenten dan ook geld beschikt voor de uitvoering van het actieprogramma.

Nu zijn twee ontwikkelingen van belang in de relatie en rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten. Ten eerste gold in het collegeprogramma van 2006-2010 gebiedsgericht werken als uitgangspunt voor de gemeentelijke organisatie in Rotterdam (Programmteam gebiedsgericht werken, 2010). Het concept gebiedsgericht werken heeft in de afgelopen jaren verder vorm gekregen,

wat heeft geresulteerd in de eerste gebiedsvisies voor de periode 2010-2014 en integrale wijkactieprogramma's voor 2010 (Programmateam gebiedsgericht werken, 2010). Ook de uitvoering van het JVAP zal daarom nu (meer) op basis van gebiedsgericht werken moeten plaatsvinden.

Ten tweede worden al jaren discussies gevoerd over het bestuursmodel in de gemeente Rotterdam en het nut en de noodzaak van de deelgemeenten (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Op 27 januari 2009 is door het College van Burgemeester en Wethouders een notitie gepresenteerd, genaamd 'We kunnen zoveel beter', als inzet voor de discussie over verbetering van het Rotterdamse bestuursmodel (College van B&W, 2009). Hierin constateert men dat het huidige bestuursmodel relatief traag en omvangrijk is, doordat er te veel politici zijn op alle niveaus en er te veel interne bureaucratie is (College van B&W, 2009). Bovendien zijn de portefeuilles op stedelijk niveau versnipperd over negen wethouders (College van B&W, 2009). Ook geeft men aan dat de rolverdeling onduidelijk is, waardoor veel dubbel werk plaatsvindt en men elkaar voor de voeten loopt (College van B&W, 2009). Men constateert dat wethouders zich te veel richten op het werk in de wijken in plaats van het maken van stedelijke beleidskaders en dat bestuurders van deelgemeenten zich daarentegen te veel richten op het maken van eigen beleidskaders in plaats van zich te richten op het werk in de wijken met stedelijke beleidskaders als uitgangspunt (College van B&W, 2009). Als laatste punt geeft men aan dat de bemensing problematisch is. Dit is vooral gelegen in de relatief hoge omloopsnelheid van politici, waardoor het op sterkte en kwaliteit houden van de deelraden een probleem is (College van B&W, 2009).

In het licht van deze ontwikkelingen is het interessant te kijken naar de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in het JVAP om zo tot een verbetering van de aanpak van jeugdoverlast in de jeugdwaachwijken van Rotterdam te komen.

1.3 Probleemstelling

Zoals hiervoor gezegd, zal het onderzoek dat in het kader van deze scriptie plaatsvindt gericht zijn op de rolverdeling en eventuele onduidelijkheden tussen de stedelijke diensten in de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten met betrekking tot de totstandkoming en de uitvoering van het JVAP. De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Inzicht verkrijgen in de rolverdeling tussen de stedelijke diensten van de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten die participeren in (de uitvoering van) het jeugdveiligheidsactieprogramma (JVAP) teneinde problemen en successen te identificeren en op basis hiervan aanbevelingen te doen voor de verbetering van de aanpak van jeugdoverlast.

Om dit te bereiken zal dit onderzoek gedaan worden aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Welke lessen liggen besloten in de rolverdeling tussen stedelijke diensten en deelgemeenten in het jeugdveiligheidsactieprogramma voor de verbetering van de aanpak van jeugdoverlast?

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag, zal allereerst een aantal deelvragen beantwoord worden. In de eerste plaats is het van belang inzicht te verkrijgen in de formele rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten, mede gezien in het kader van gebiedsgericht werken. Hiertoe dient de eerste deelvraag:

1. Hoe ziet de formele rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten eruit in het jeugdveiligheidsactieprogramma?

Na de formele rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in kaart te hebben gebracht, is het van belang de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in kaart te brengen zoals deze er in de praktijk uitziet.

2. Hoe ziet de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten er in de praktijk uit in het jeugdveiligheidsactieprogramma?

Zodra de formele rolverdeling en de rolverdeling zoals deze in de praktijk is waar te nemen, in kaart zijn gebracht, zullen ook de discrepanties hiertussen en eventuele onduidelijkheden in de rolverdeling naar voren komen. Als deze discrepanties en onduidelijkheden bekend zijn, kunnen ook de problemen en successen in de rolverdeling worden geïdentificeerd.

3. Welke problemen en successen zijn te identificeren in de aanpak van jeugdoverlast door middel van het jeugdveiligheidsactieprogramma?

Tenslotte zullen op basis van de onderzoeksresultaten en met name de daarin geïdentificeerde problemen en successen aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van het verbeteren van de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam. De laatste deelvraag luidt daarom:

4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de aanpak van jeugdoverlast?

1.4 Relevantie

Veiligheid is in Nederland, maar vooral in Rotterdam al jaren een belangrijk thema. Vanaf 2002, toen Leefbaar Rotterdam in de coalitie kwam, is veel ingezet op het verbeteren van de veiligheidsindex (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Sindsdien is de score van Rotterdam op de veiligheidsindex aanzienlijk gestegen, maar veiligheid blijft een belangrijk aandachtspunt in Rotterdam (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Ook rond de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 was veiligheid het belangrijkste

thema (AD, 11 februari 2010). Daarnaast blijkt, afgaande op de veiligheidsindex, jeugdoverlast een van de grootste buurtproblemen te zijn (Directie Veiligheid, 2010c:26).

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek bestaat er daarom uit dat het in kaart brengen van eventuele onduidelijkheden in de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in het jeugdveiligheidsactieprogramma en het identificeren van (de daaruit voortvloeiende) knelpunten en kwaliteiten, kan een bijdrage leveren aan een verbeterde uitvoering van het JVAP, wat moet leiden tot het terugdringen van de (ervaren) jeugdoverlast in de jeugdaandachtswijken.

Wetenschappelijk is het onderzoek relevant omdat inzicht wordt verkregen in de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen in termen van sturing en regie. De uitkomsten zouden een basis kunnen bieden in andere, soortgelijke vraagstukken. Het is bovendien erg interessant dit onderzoek te doen omdat dit veld zeer dynamisch is en (gewenste) verhoudingen in de tijd kunnen veranderen, denk daarbij aan de doorvoering van het gebiedsgericht werken in Rotterdam. Daarnaast is een onderzoek naar de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten interessant in het licht van de voortdurende discussie over de bestuurlijke organisatie in Rotterdam.

1.5 Leeswijzer

Begonnen is met dit inleidende hoofdstuk, waarin een korte probleemschets is gegeven, de probleemstelling is uitgewerkt en de relevantie van dit onderzoek is besproken. In het volgende hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van het Rotterdamse veiligheidsbeleid, wat een kader biedt waarin het jeugdveiligheidsactieprogramma te plaatsen is. In dit hoofdstuk zal de organisatie beschreven worden, evenals het stedelijke Vijfjarenactieprogramma Veilig en de Integrale wijkactieprogramma's.

Hoofdstuk 3 schetst het theoretisch kader, waarin de theorieën uitgewerkt worden die worden gebruikt in de analyse van de onderzoeksgegevens. De gebruikte theorieën worden met elkaar verbonden door middel van het 4-R-model van Schnabel. Dit hoofdstuk zal ook het uit de genoemde theorieën voortvloeiende analysemodel, dat op de onderzoeksresultaten toegepast zal worden, bevatten. De operationalisatie van de kernbegrippen uit dit theoretisch kader, is te vinden in Bijlage 1.

Vervolgens zullen in hoofdstuk 4, de methodologische verantwoording, de methoden en technieken die in dit onderzoek worden gebruikt, uitgewerkt en toegelicht worden. Daartoe wordt allereerst in paragraaf 4.1 kort het type onderzoek, dat wil zeggen de wetenschapsvisie waarop dit onderzoek gebaseerd is, beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de onderzoeksstrategie uitgewerkt, waarbij ook ingegaan zal worden op de dataverzameling. Tot slot zal in paragraaf 4.3 kort het onderzoeksdomein geschetst worden.

In de daarop volgende hoofdstukken zullen de resultaten van het onderzoek besproken worden. In hoofdstuk 5 zal een casusbeschrijving wordt gegeven. Allereerst zal hier de context en de achtergrond van het programma geschetst worden. Vervolgens zal de inhoud van het programma besproken worden, waarbij veel aandacht zal zijn voor het extra jongerenwerk en de groepsaanpak, twee zeer belangrijke onderdelen van het programma, waar ook een zeer groot deel van het beschikbare budget voor gebruikt wordt. Als laatste zullen de formele verantwoordelijkheden en de overlegvormen in het programma uiteen worden gezet. In hoofdstuk 6 vindt vervolgens een analyse van de onderzoeksgegevens plaats, aan de hand van het in het theoretisch kader besproken analysemodel. Hier zal dan ook, net als in het analysemodel een vierdeling plaatsvinden in de verschillende componenten van het 4-R-model, namelijk richting, ruimte, resultaat en rekenschap. In paragraaf 6.1 zal beschreven worden hoe door de stedelijke diensten richting wordt gegeven en in paragraaf 6.2 zal beschreven worden op welke wijze de deelgemeenten ruimte krijgen en/of nemen. Vervolgens zal in paragraaf 6.3 en 6.4 uiteengezet worden op welke wijze respectievelijk resultaat en rekenschap worden verlangd.

In het laatste hoofdstuk zullen de conclusies van het onderzoek gegeven worden, waarbij antwoord gegeven zal worden op de onderzoeksvraag. Ook zullen in dit hoofdstuk naar aanleiding van de onderzoeksresultaten aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van de Rotterdamse aanpak van jeugdoverlast.

2. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid

2.1 Organisatie

In de gemeente is de burgemeester verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en de veiligheid in de stad (Gemeentewet, artikel 172). De verantwoordelijkheid voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid ligt dus in de eerste plaats bij de burgemeester. Namens het college van burgemeester en wethouders is tevens de Stuurgroep Veilig belast met de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Tops & Van Ostaaijen, 2006). In de Stuurgroep Veilig hebben de leden van de Driehoek, dat wil zeggen de burgemeester, de korpschef van de politie en de hoofdofficier van justitie, zitting, alsmede twee wethouders uit de sociale pijler (Directie Veiligheid, 2010c).

De ambtelijke ondersteuning op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt geboden door de Directie Veiligheid, wat een onderdeel is van de Bestuursdienst. De Directie Veiligheid is ontstaan nadat medio 2006 de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst en het Programmabureau Veilig zijn samengevoegd (Gemeente Rotterdam, 3 augustus 2009). De Directie Veiligheid is verantwoordelijk voor het Vijfjarenactieprogramma Veilig, een overkoepelend actieprogramma op het gebied van veiligheid, waarin afspraken zijn vastgelegd die moeten leiden tot realisatie van het gemeentelijke veiligheidsbeleid (Directie Veiligheid, 2010c). Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de actieprogramma's op verschillende veiligheidsthema's, waaronder het actieprogramma voor de aanpak van jeugdoverlast, het JVAP. De Directie Veiligheid bestaat uit vier verschillende afdelingen, namelijk de afdelingen 'Kennis en Handhaving', 'Personen', 'Gebieden, Crisis en Orde' en 'Bestuurlijke Zaken, Support en Communicatie'. Het JVAP is belegd bij de afdeling Personen.

Naast de Directie Veiligheid, hebben ook de deelgemeenten een aantal taken en bevoegdheden op het gebied van veiligheid. De deelgemeenten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor wijkveiligheid en zijn daarbij ook het primaire aanspreekpunt voor bewoners (College van B&W, 2009).

2.2 Vijfjarenactieprogramma Veilig

Aan het Rotterdamse veiligheidsbeleid wordt gestalte gegeven door middel van het Vijfjarenactieprogramma Veilig (VJAP). In 2010 is het derde VJAP, 'Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad' voor de periode 2010-2014 van kracht geworden (Directie Veiligheid, 2010c). In dit actieprogramma wordt ingezet op een handhaving van het huidige veiligheidsniveau van een 7+ en wordt dit cijfer ook als ondergrens gesteld (Directie Veiligheid, 2010c). Daarnaast is de ambitie om in 2014 geen onveilige wijken meer te hebben in Rotterdam (Directie Veiligheid, 2010c). Dit wordt gemeten met behulp van de veiligheidsindex, die sinds 2002 jaarlijks uitkomt en waarop in dat jaar stedelijk nog een 5,6 werd gescoord (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Naast deze hoofdambitie zijn

vijftien targets, verdeeld over verschillende thema's, geformuleerd in het VJAP (Directie Veiligheid, 2010c:50). Door middel van een *midterm review* is ruimte gecreëerd om in te springen op actuele ontwikkelingen en indien nodig doelstellingen aan te passen (Directie Veiligheid, 2010c:5).

In het VJAP worden drie lijnen uitgezet waarlangs de Rotterdamse veiligheidsaanpak voor de komende vijf jaren wordt vormgegeven. Dit zijn de volgende lijnen (Directie Veiligheid, 2010c):

- De *gebiedgerichte aanpak*, waarbij de aanpak per wijk zal verschillen, naar gelang de problemen die in de wijk spelen. De deelgemeenten voeren hierop de regie en dragen zorg voor een integrale aanpak.
- De *fenomeengerichte aanpak*, die gericht is op fenomenen als (uitgaans)geweld, woonoverlast en mensenhandel.
- De *persoonsgerichte aanpak*, waarbij ingezet wordt op het realiseren van een op maat gesneden aanpak.

De laatste twee lijnen zijn vervolgens verder uitgewerkt in vier thema's, namelijk 'Geweld', 'Overlast', 'Verbinding tussen onder- en bovenwereld' en 'Crisisbeheersing en openbare orde en handhaving' (Directie Veiligheid, 2010c). In het actieprogramma wordt ingezet op een harde aanpak van veiligheidsproblemen, maar daarnaast wordt ook ingezet op preventie en zorg, om oorzaken van onveiligheid aan te kunnen pakken (Directie Veiligheid, 2010c). Daartoe worden ook verbindingen gelegd met sociale, economische en fysieke factoren (Directie Veiligheid, 2010c). De verbinding met het Vijfjarenactieprogramma Sociaal is daarbij erg belangrijk (Directie Veiligheid, 2010c). Deze verbinding ligt bijvoorbeeld in thema's als de preventieve aanpak van genotmiddelen en de inzet op kwetsbare groepen en risicogroepen (Directie Veiligheid, 2010c).

In het VJAP zijn vier focuswijken aangewezen: Oude Westen, Tarwewijk, Hillesluis en Nieuwe Westen (Directie Veiligheid, 2010c). Dit zijn wijken die al langere tijd slecht scoren op zowel de veiligheidsindex - in 2009 waren dit onveilige wijken of probleemwijken - als de sociale index en waar daarom extra ingezet zal worden op de aanpak van de oorzaken van veiligheidsproblemen, waarbij ook weer verbindingen gelegd moeten worden met andere beleidsterreinen (Directie Veiligheid, 2010c).

Om de gestelde ambities te kunnen halen, wordt in het VJAP ook sterk ingezet op de subjectieve veiligheidsbeleving (Directie Veiligheid, 2010c). Dit gebeurt omdat uit de veiligheidsindex van 2009 is gebleken dat verslechtering van de scores met name te wijten was aan de verslechtering van de subjectieve gegevens, waar de objectieve gegevens in veel gevallen stabiel waren gebleven of zelfs waren verbeterd (Directie Veiligheid, 2010c:11). Een verbetering van de subjectieve veiligheidsbeleving moet op wijk- of buurniveau plaatsvinden (Directie Veiligheid, 2010c).

2.3 Integrale wijkactieprogramma's

Op wijkniveau wordt de veiligheidsaanpak vanaf 2010 voor elke wijk vormgegeven door middel van de integrale wijkactieprogramma's (iWAP's). Voorheen gebeurde dit door middel van de wijkveiligheidsactieprogramma's (WVAP's). Met deze WVAP's werd het wijkveiligheidsbeleid vormgegeven en werd de invulling van de regierol van de deelgemeente in het wijkveiligheidsbeleid inzichtelijk gemaakt (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Ook werden in de WVAP's prestatieafspraken vastgelegd tussen de diensten en de deelgemeente (Tops & Van Ostaaijen, 2006). Tegenwoordig zijn de WVAP's opgegaan in de iWAP's, waarin voor de jeugd aandachtswijken ook de maatwerkprogramma's in het kader van het JVAP zijn opgenomen. In deze iWAP's, die worden opgesteld door de gebiedsmanagers die bij de deelgemeenten zijn aangesteld, komen vier verschillende pijlers, 'veiligheid', 'sociaal', 'economie' en 'fysiek', samen (Directie Veiligheid, 2010c). De in het VJAP beoogde verbindingen met de sociale, fysieke en economische factoren, komen zo dus met name op deelgemeenteniveau tot stand. De iWAP's worden jaarlijks opgesteld (Programmteam gebiedsgericht werken, 2010), waardoor op wijkniveau de aanpak betrekkelijk snel aangepast kan worden aan actuele ontwikkelingen. De deelgemeenten krijgen bij het opstellen van het veiligheidsonderdeel van de iWAP's ondersteuning van de accountmanagers van de Directie Veiligheid.

3. Het 4-R-model als basis voor analyse

3.1 4-R-model

In de loop der tijd hebben veranderingen plaatsgevonden in de verhoudingen tussen de samenleving en de overheid. De burger wenst een effectieve en efficiënte overheid, maar tegelijk ook een overheid die hem persoonlijk zo min mogelijk in de weg zit. De vraag is dan: welke verantwoordelijkheid een overheid heeft en welke verantwoordelijkheden liggen bij de burger? Daarnaast is de vraag hoe de overheid invulling moet geven aan de terreinen waar zij verantwoordelijk voor is (Schnabel, 2001). Dit is ook niet voor ieder beleidsterrein hetzelfde. De rollen van de overheid zijn inmiddels heel divers geworden. Vaak ook oefent de overheid verschillende rollen tegelijkertijd uit en kunnen verschillende overheden tegenover elkaar komen te staan (Schnabel, 2001). Op vele terreinen die voorheen bij de overheid lagen, is ook door diverse vormen van privatisering en verzelfstandiging in de jaren '80 en '90 de overheid niet meer uitvoerend werkzaam (Schnabel, 2001).

De idee van een maakbare samenleving is al langere tijd losgelaten. In zekere zin is de samenleving wel maakbaar, maar de prijs van maakbaarheid wordt al snel te hoog als de overheid zich intensief met alle aspecten van deze 'maakbare' samenleving moet bemoeien. De overheid is dus een partij tussen diverse partijen die de maakbaarheid van de samenleving voorstaan (Schnabel, 2001). De overheid neemt hier in sommige gevallen, zoals openbare orde en veiligheid, wel een bijzondere positie in, omdat zij hierop het monopolie heeft. Ook heeft de overheid in veel gevallen de mogelijkheid regelend op te treden in het algemeen belang. De overheid kan daarmee 'richting' en 'ruimte' geven aan verschillende maatschappelijke partijen die bij een beleidsterrein betrokken zijn. Afspraken over 'resultaat' en 'rekenschap' zorgen voor een voortdurende kritische toetsing van het beleid, zowel op uitkomsten als op uitgangspunten. In dit 4-R-model geeft de overheid dus 'richting' en 'ruimte' en verlangt 'resultaat' en 'rekenschap', zodat zij zelf ook weer rekenschap kan afleggen (Schnabel, 2001). Met het geven van rechten wordt gekozen voor continuïteit, met het verlangen van resultaat en rekenschap wordt gekozen voor verbetering en verandering. De mate van richting en ruimte verschillen per beleidsterrein. Zo bieden concepten als kwaliteit en diversiteit meer ruimte aan burgers en maatschappelijke partijen, terwijl op het gebied van veiligheid de overheid zelf meer handelingsvrijheid heeft (Schnabel, 2001). De hierna volgende theorieën sluiten aan bij dit 4-R-model.

3.2 Richting

De overheid heeft te maken met druk vanuit de maatschappij en springt in op ontwikkelingen in en vragen uit de maatschappij. Zij is daarbij ook genoodzaakt keuzes te maken (Schnabel, 2001). Deze keuzes worden vervolgens vertaald in beleid. Door middel van dit beleid en door sturing en regie op de uitvoering van dit beleid, wil en kan de overheid richting geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

3.2.1 Beleidssturing

In de eerste plaats kan richting gegeven worden door middel van het opstellen van beleid en het sturen op beleid. De overheid springt in op ontwikkelingen in de maatschappij en maakt bij de aanpak van een beleidsprobleem een afweging van waarden. De politiek bedeeft daarbij waarden op een gezaghebbende manier toe voor de samenleving als geheel (Bekkers, 2007). Beleid is vervolgens de vertaling van deze afweging in maatregelen die moeten worden genomen en instrumenten die moeten worden ingezet om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen beïnvloeden (Bekkers, 2007). Beleid kan dan gedefinieerd worden als “de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen” (Bekkers, 2007:21). Het beleid vormt de kaders voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Bij beleidssturing staan politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal. Men kijkt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen en wordt gedacht en gehandeld in termen van (politieke) sturing, controle en verantwoording (Hartman & Tops, 2005). Hierbij wordt gehandeld vanuit een ontwerplogica, waarbij uitvoering een van de fasen is in het beleidsproces en daarin hiërarchisch ondergeschikt is aan beleidsontwikkeling. Beleidssturing is in de kern abstract en is onmisbaar om de concrete activiteiten in een breder kader te vangen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken (Hartman & Tops, 2005).

3.2.2 Netwerktheorie

Het maken en uitvoeren van beleid kan echter niet enkel als een hiërarchisch proces, waarin enkel de overheid bepaalt, gezien worden. De samenleving is complex en de overheid is voor interventies om maatschappelijke problemen aan te pakken vaak afhankelijk van samenwerking tussen verschillende partijen, zowel privaat als publiek, die allen hun eigen visie op de werkelijkheid hebben en hun eigen belangen vertegenwoordigen (Bekkers, 2007). Dit past bij het beeld dat netwerktheorie schetst van beleidsprocessen. Netwerktheorie gaat uit van het beeld van beleidsprocessen die plaatsvinden binnen een min of meer stabiel netwerk van vele verschillende actoren, waarvan slechts enkele overheidsinstellingen zijn. Het beleid wordt daarbij bepaald door de kenmerken van het netwerk (Klijn, Koppenjan en Termeer, 1994). Het beleidsproces is niet een gefaseerd proces dat is gebaseerd op duidelijk geformuleerde doelstellingen en gedomineerd wordt door een enkele actor, maar is een complex interactieproces tussen verschillende actoren die elk hun eigen strategie, perceptie en belang hebben. Beleidsontwikkeling in een netwerk is dus eerder een horizontaal proces dan een verticaal proces, waarbij de overheid beleid ‘oplegt’. De verschillende actoren hebben elkaar nodig om tot een zeker beleid te komen, er is sprake van wederzijdse afhankelijkheden (Klijn et al., 1994).

Het netwerk is een stabiele context waarin verschillende games plaatsvinden. Deze games hebben betrekking op beleidsbeslissingen. In deze games hebben alle actoren hun eigen strategie om hun doelen te bereiken. De actoren proberen in hun interactie met elkaar in te spelen op de strategieën en

doelen van andere actoren (Klijn et al., 1994). De games zijn zeer dynamisch en er is sprake van onzekerheid. Gedurende het spel vinden ook leerprocessen plaats, waarbij actoren hun strategieën en doelen aanpassen. Beleid is uiteindelijk het resultaat van de interactie tussen actoren (Klijn et al., 1994).

3.2.2.1 Sturing in netwerken

Ook in netwerken kan sturing plaatsvinden en dus richting worden gegeven door de overheid. In de netwerkbenadering kunnen twee vormen van sturing worden onderscheiden. Dit zijn 'game management' en 'network structuring'. De netwerkmanager kan op vier aspecten het netwerk en het spel beïnvloeden: actoren, middelen, regels en percepties (Klijn et al., 1994).

Game management

Game management is gericht op de interacties binnen een bestaand en vaststaand netwerk van actoren. Sturing van deze interactieprocessen verschillende vormen aannemen, namelijk (Klijn et al., 1994):

- *Het selectief activeren van actoren.* Een netwerk bestaat uit verschillende actoren die vanuit verschillende posities betrokken zijn bij de processen in het netwerk. Dit wil echter niet zeggen dat zij betrokken zijn bij elk proces of elk spel binnen het netwerk. Actoren kunnen geactiveerd of juist gedeactiveerd worden om zo geformeerde coalities ten opzichte van bepaalde beleidsvoorstellen te versterken of te verzwakken.
- *Het mobiliseren van middelen.* Er is altijd een verdeling van middelen in het netwerk. Het mobiliseren van deze middelen heeft meestal ook zijn prijs. Als deze prijs te hoog wordt geacht, kan men op zoek gaan naar vervangende middelen. Dit veronderstelt dat actoren geen monopolie hebben op bepaalde middelen.
- *Strategische anticipatie op interactieregels.* In het spel worden regels gebruikt, sommige bewust en andere onbewust. De manager moet zich bewust zijn van deze regels, aangezien het breken van de regels de relatie tussen de actoren verstoort. Kennis van de regels maakt het ook makkelijker games op te starten en waar nodig te beëindigen.
- *Compromissen sluiten en het creëren van consensus.* Actoren hebben meestal verschillende percepties van problemen en situaties. Het kan daarom nodig zijn de percepties van de actoren te harmoniseren om een beleidsdoel te kunnen bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door het uitwisselen van doelen of het sluiten van 'package deals'.

Network structuring

Network structuring richt zich daarentegen op het aanbrengen van permanente veranderingen in het netwerk als het onmogelijk blijkt problemen op te lossen in het bestaande netwerk. Network structuring kan op de volgende manieren plaatsvinden (Klijn et al., 1994):

- *Het veranderen van de relaties tussen actoren.* Network structuring op deze manier kan betrekking hebben op de relaties tussen actoren in het netwerk, maar kan ook betekenen dat nieuwe actoren in het netwerk worden betrokken of dat actoren worden uitgesloten van het netwerk.
- *Het veranderen van de verdeling van middelen.* Op deze manier kunnen veranderingen aangebracht worden in de positie van actoren in het beleidsveld. De middelen waar het om gaat, zijn bijvoorbeeld geld, macht, mankracht, informatie, expertise en legitimiteit.
- *Het veranderen van de interactieregels.* Door het veranderen van de regels is het mogelijk een proces in een bepaalde richting te sturen. Aangezien actoren zich vaak maar deels bewust zijn van de heersende regels en het veranderen van de regels meestal een langdurig proces is, zijn interactieregels vaak moeilijk te beïnvloeden.
- *Het veranderen van normen, waarden en percepties.* Het veranderen van normen, waarden en percepties kan gebeuren door informatiecampagnes, het organiseren van een 'open debat' of door middel van reframing. Bij reframing worden actoren gestimuleerd hun eigen referentiekader in perspectief te zien.

Game management en network structuring zijn ook erg nauw met elkaar verbonden. Zo werken veranderingen in het netwerk ook door in het spel en kan game management zorgen voor onbedoelde vormen van network structuring. Ook kunnen game management en network structuring gezamenlijk worden ingezet (Klijn et al., 1994). De verschillende niveaus en aspecten van het netwerk bieden de manager ruimte voor het bepalen van zijn strategie (Klijn et al., 1994).

3.2.3 Regie

Door regie te voeren, kan de overheid ook trachten richting te geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Allereerst is het van belang het begrip regie eenduidig te definiëren. Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:13) hanteren als definitie van regie de volgende:

“Regie is een bijzondere vorm van *sturen* en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat.”

Dit is ook de definitie van regie die in deze scriptie gehanteerd zal worden. Het 'geheel' waar het in dit geval om gaat, is het jeugdveiligheidsactieprogramma, met als doel het terugdringen van de jeugdoverlast in de aangewezen jeugdaandachtswijken.

Tabel 1 Regiecomponenten en bijbehorende activiteiten (Pröpper et al., 2004)

Regiecomponent	Activiteiten van de regisseur
Overzicht over de gehele situatie	1. Het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie door het bevragen van actoren.
Verantwoording over het geheel afleggen	1. Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. 2. Het tonen van betrokkenheid bij het geheel.
Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	1. Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel. 2. Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. 3. Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen 4. Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is.
Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel	1. Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel. 2. Actoren aan elkaar koppelen – bijvoorbeeld door doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden. 3. Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hier van terug te koppelen naar de onderscheiden of naar alle actoren.

Door Pröpper et al. (2004) worden tevens vier regiecomponenten onderscheiden, waaraan de feitelijke invulling van de regierol door de regisseur kan worden afgelezen. Bij ieder van deze componenten horen verschillende activiteiten van de regisseur. Deze zijn in Tabel 1 schematisch weergegeven. Eén van de regiecomponenten is ook verantwoording afleggen ten aanzien van het geheel. In termen van het 4-R-model is onderdeel van regie dus ook rekenschap. De regisseur legt verantwoording af om goed regie te kunnen voeren op de aanpak van maatschappelijke

vraagstukken. Door middel van deze verantwoording kan worden geleerd, waardoor men weer meer en beter richting kan geven aan de aanpak.

3.2.3.1 Regietypen

Er zijn verschillende typen regie te onderscheiden. Pröpper et al. (2004) onderscheiden vier verschillende typen regisseurs aan de hand van twee verschillende invalshoeken. Dit zijn aan de ene kant doorzettingsmacht en aan de andere kant het wel of niet volgen van een eigen 'script' door de regisseur (Pröpper et al., 2004). Onder doorzettingsmacht wordt hierbij verstaan: "de potentie van een actor om – daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen." (Pröpper et al., 2004:14). De vier typen regie die onderscheiden kunnen worden door de genoemde dimensies tegenover elkaar te zetten, zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2 Typen regisseurs (Pröpper et al., 2004:15)

Eigen 'script' of beleidskader		Doorzettingsmacht	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

De *beheersingsgerichte regisseur* heeft een sterke positie, aangezien hij beschikt over zowel doorzettingsmacht als de mogelijkheid zelf het beleidskader vast te stellen. Dit type regisseur beschikt over verschillende machtsbronnen, zoals een hiërarchische positie of bevoegdheden, waardoor hij in staat is andere actoren te dwingen zijn script te volgen (Pröpper et al., 2004:15).

Ook de *uitvoeringsgerichte regisseur* heeft een sterke positie, aangezien ook hij beschikt over doorzettingsmacht. Hij is echter niet in staat zijn eigen beleidskader vast te stellen. De (deel)gemeente krijgt in dit geval het beleidskader opgelegd door een hoger overheidsniveau danwel door een samenwerkingsverband, waar de regisseur al dan niet zelf deel van uitmaakt (Pröpper et al., 2004:15).

De *visionaire regisseur* heeft een grote beleidsvrijheid, als het gaat om het vaststellen van het beleidskader, maar beschikt niet over de machtsbronnen dit bij andere partijen, waarvan hij voor de uitvoering verantwoordelijk is, af te dwingen. Hij zal daarom bereid zijn compromissen te sluiten om medewerking van zijn partners te krijgen (Pröpper et al., 2004:15-16).

De *faciliterende regisseur* kenmerkt zich door een dienstbare opstelling ten opzichte van het samenspel van actoren. “De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.” (Pröpper et al., 2004:16)

3.3 Ruimte

Naast richting, geeft de overheid ook ruimte aan degenen die uitvoering moeten geven aan het beleid. Er is altijd enige ruimte, aangezien de mogelijkheden van de overheid om te sturen niet onbeperkt zijn. Aan de andere kant, kan er ook geen ruimte zijn als er geen richting gegeven wordt. Door het stellen van kaders, wordt vanzelfsprekend ook ruimte geboden deze kaders in de uitvoering in te vullen. Hoeveel ruimte men krijgt, kan per beleidsterrein verschillen (Schnabel, 2001).

3.3.1 Beleidsvrijheid

Een klassiek beeld van beleidsuitvoering is dat deze hiërarchisch ondergeschikt is aan beleidsvorming. In de eerste plaats worden beleid en regels opgesteld en deze dienen vervolgens uitgevoerd te worden door de contactambtenaren. Hierbij wordt een uniforme naleving van de regels verondersteld (Hupe, 2007). Een uniforme en strakke naleving van het beleid is echter niet altijd mogelijk en ook niet altijd wenselijk. De contactambtenaren hebben vaak te maken met situaties die niet zijn of konden worden voorzien bij het opstellen van het beleid, alsook met beperkte financiële middelen. Voor deze situaties zijn dan ook geen voorschriften voorhanden en zijn ter beoordeling van de ambtenaar (Hupe, 2007). Daarnaast is niet ieder geval hetzelfde. Ambtenaren hebben te maken met burgers die op verschillende wijzen reageren en ook de ambtenaren zelf verschillen in hun handelen van elkaar. Ook hebben zij te maken met verschillende regels en voorschriften tegelijkertijd die niet altijd goed met elkaar te verenigen zijn (Hupe, 2007). Dit alles maakt dat de ambtenaar een bepaalde vrijheid heeft of neemt in de uitvoering van het beleid. Er is altijd sprake van een zekere handelingsruimte voor contactambtenaren, al kan deze in grootte variëren. Deze handelingsruimte is soms gedeeltelijk voorzien en door de wetgever vastgelegd. De mate waarin hiervan sprake is, verschilt per beleidsterrein en bepaalt ook de mate van legitimatie (Hupe, 2007).

3.3.2 Frontlijnsturing

Ruimte voor uitvoerders van beleid kan zich vertalen in frontlijnsturing, wat in het verlengde ligt van beleidsvrijheid. De frontlijn is het geheel aan mensen en organisaties dat in direct contact staat met de burgers. Er wordt wel gesproken van zogenaamde ‘frontlijnteams’. Dit zijn “al of niet tijdelijke organisatorische verbanden om de operationele kwaliteit van het stadsbestuur door middel van concrete acties te waarborgen” (Hartman & Tops, 2005:20). De medewerkers in de zogenaamde ‘frontlijn’ als het gaat om het jeugdveiligheidsactieprogramma zijn de jongerenwerkers en de projectleiders groepsaanpak en de medewerkers in de groepsaanpak. Deze werken in opdracht van

de deelgemeente. Ook de stadsmariniers, stadstoezicht en de politie kunnen als frontlijnmedewerkers gezien worden.

Frontlijnsturing is “het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om organisatorische verbanden op de publieke werkvloer - onder hun uiteindelijke verantwoordelijkheid - vorm te geven en daadwerkelijk te laten functioneren in lijn met de specifieke situatie” (Hartman & Tops, 2005:20). Frontlijnsturing is complementair aan beleidssturing, al zijn beide niet altijd makkelijk verenigbaar. Uitvoering is niet enkel het toepassen van regels en beleid. In de uitvoering heeft men te maken met interactieprocessen en moet men inspelen op concrete situaties. Frontlijnsturing is dan ook in de kern concreet en wordt gekenmerkt door een actiologica (Hartman & Tops, 2005). Er wordt gedacht en gehandeld vanuit het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur. Vanuit de situatie zoals deze wordt aangetroffen, wordt onderzocht welk handelen effectief is (Hartman & Tops, 2005).

3.4 Resultaat

Een overheid die richting en ruimte geeft aan de uitvoerende partijen, mag en moet ook resultaat verwachten (Schnabel, 2001). Men kan dit doen door inputsturing of door te sturen op prestaties.

3.4.1 Inputsturing

Inputsturing is een klassieke manier waarop de overheid tracht tot resultaat in de uitvoering te komen. Hoewel sinds enige tijd een trend te zien is in de publieke sector waarin meer op output wordt gestuurd in plaats van op input, de meer klassieke vorm van sturing ten aanzien van resultaat, wordt ook nog altijd op input gestuurd (Ministerie van BZK, 1998; Ministerie van BZK, 2009). Inputsturing is gericht op het begin van het proces. Op basis van plannen die gemaakt worden, worden middelen beschikbaar gesteld om deze plannen ten uitvoer te brengen. Over het algemeen zijn dit financiële middelen (De Bruijn, 2004). Bij inputsturing wordt, met andere woorden, het ‘wat en hoe’ vastgelegd, wat tot spanningen kan leiden tussen beleid en uitvoering (Ministerie van BZK, 2009). Daarnaast is het zo dat inputsturing weliswaar een stimulans biedt om mooie plannen te maken en daarvoor budget te verkrijgen, maar dat minder aandacht is voor de vraag of deze plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd (De Bruijn, 2004).

3.4.2 Prestatiesturing

Zoals eerder gezegd, is de trend opgekomen in de publieke sector om meer op output te sturen in plaats van op input. Het gaat dan om sturing op prestaties. Prestatiesturing is een sturingsmechanisme waarbij wordt gestuurd door middel van prestatieafspraken, een mechanisme dat zijn oorsprong kent in het New Public Management (NPM), zoals dat in de jaren '80 sterk is opgekomen (Hartman & Tops, 2005). Het NPM streeft naar een meer resultaatgerichte, gecoördineerde en efficiënte overheid. Prestatiesturing is een instrument dat daarbij gebruikt kan

worden (Noordegraaf, 2004). Hierbij wordt gekozen voor het maken van afspraken met uitvoerende organisaties over niveau en kwaliteit van de inspanningen. Dit mechanisme hangt samen met het streven het functioneren van de overheid meetbaar te maken. De prestatieafspraken worden dan ook bij voorkeur kwantitatief geformuleerd (Hartman & Tops, 2005). Hiermee worden verschillende doelen gediend. Ten eerste zorgt dit voor heldere afspraken met uitvoerende partijen. Ten tweede is hierdoor sprake van meer transparantie als het gaat om de output en kwaliteit die door een organisatie geleverd wordt en ten derde kan hiermee richting, scherpheid en motivatie gegeven worden aan een organisatie (Hartman & Tops, 2005). Dit laatste gebeurt met name door in te zetten op de extrinsieke motivatie van de uitvoerders, dat wil zeggen door te sturen met *incentives* en dus beloningen toe te kennen op basis van prestaties. Door te sturen op prestaties, worden de resultaten vastgelegd. Hoe tot deze resultaten gekomen kan worden, wordt over het algemeen vrij gelaten (Hartman & Tops, 2005).

3.5 Rekenschap

Als een overheid resultaat verwacht, mag zij ook rekenschap verwachten over dat resultaat, zodat zij zelf ook weer rekenschap kan afleggen. Door het geven van rekenschap, kunnen acties en resultaten uitgelegd worden en kan worden geleerd en kan beleid worden aangepast. Als het gaat om het geven van rekenschap door de overheid, kan men spreken van publieke verantwoording, het betreft namelijk de publieke sector. Verantwoording kan als volgt worden omschreven:

“Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich *verplicht* voelt om *informatie* en uitleg te geven over zijn optreden, het forum *nadere vragen* kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel *consequenties* kan hebben voor de actor.” (Bovens en Schillemans, 2009)

Het belang van het geven van rekenschap is drieledig. Ten eerste is er het democratisch belang. Een van de belangrijkste principes in een democratische rechtsstaat is dat machtsuitoefening democratisch gecontroleerd kan worden. Ten tweede is er het belang vanuit rechtsstatelijk perspectief, waar het er om gaat machtsconcentratie en corruptie tegen te gaan. Het derde en laatste belang ligt in het leervermogen van publieke instellingen. Als zij lering trekken uit gebeurtenissen, kan dit ook leiden tot preventie (Bovens, 2005). Daarnaast kan door lering te trekken uit gebeurtenissen het beleid worden aangepast en kan weer beter richting worden gegeven, wat vervolgens ook zijn weerslag zal hebben op de ruimte die geboden wordt. Een onderdeel van regie is ook verantwoording afleggen ten aanzien van het geheel. Om goed regie te kunnen voeren en daarmee richting te geven aan actoren, moet de regisseur dus ook verantwoording afleggen.

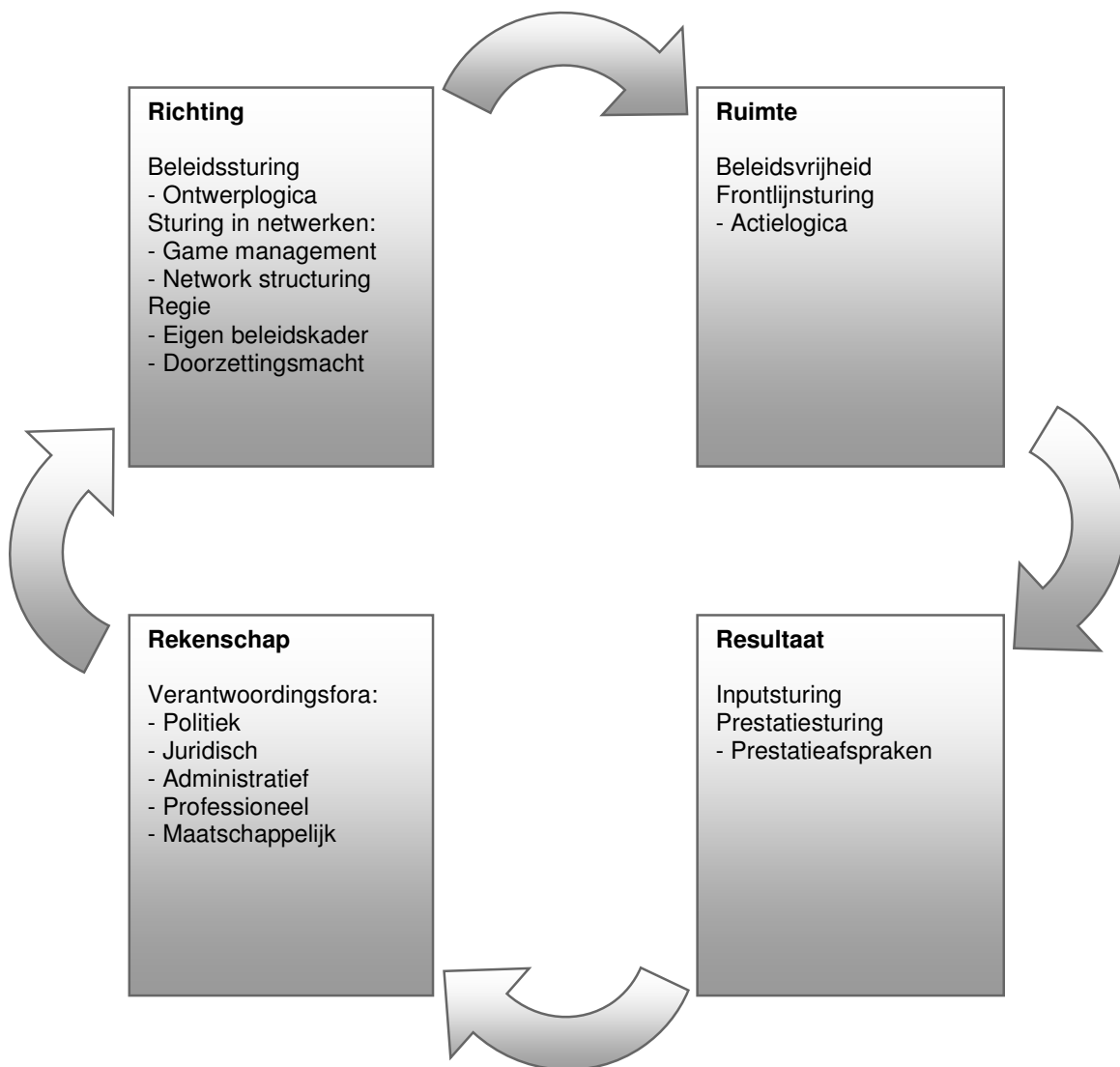
3.5.1 Verantwoordingsfora

Zoals uit bovenstaande omschrijving van verantwoording blijkt, dienen actoren zich te verantwoorden tegenover een forum. Er bestaan verschillende fora waar deze actoren zich zouden kunnen verantwoorden en regelmatig dienen zij zich tegenover meerdere fora te verantwoorden. Er zijn vijf verschillende soorten fora te onderscheiden, die vaak elk verschillende soorten informatie verlangen en verschillende criteria hanteren. De vijf verschillende soorten fora zijn de volgende (Bovens, 2005):

1. *Politieke fora*. Hierbij kan worden gedacht aan volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen en de media. Hieronder valt dus ook de verantwoording die ambtenaren afleggen aan de gemeenteraad, de burgemeester of wethouders of, in het geval van de deelgemeenten, aan het dagelijks bestuur.
2. *Juridische fora*. Het gaat dan om verantwoording tegenover rechtbanken. Meestal zal het daarbij gaan om de bestuursrechter, maar ook verantwoording tegenover de burgerlijke rechter en, in beperkte mate, de strafrechter is mogelijk.
3. *Administratieve fora*. Administratieve verantwoording betreft verantwoording aan financiële of bestuurlijke toezichthouders, zoals rekenkamers en inspecties.
4. *Professionele fora*. In dit geval wordt verantwoording afgelegd aan vakgenoten. Dit gebeurt veelal bij publieke organisaties als scholen en ziekenhuizen, wat professionele instellingen zijn. Te denken valt dan aan visitatiecommissies. Verantwoording die door ambtenaren wordt afgelegd aan collega-ambtenaren, valt dus onder professionele verantwoording.
5. *Maatschappelijke fora*. Hierbij wordt verantwoording afgelegd aan bijvoorbeeld belangengroepen en burgers. In dat geval worden burgers niet gezien als kiezers, maar als klant of belangenbehartiger.

3.6 Conceptueel model

In Figuur 1 is het conceptueel model, volgens het 4-R-model, schematisch weergegeven. Het model gaat ervan uit dat de overheid richtinggevend is aan het begin en rekenschap vragend aan het eind, zodat zij zelf ook weer rekenschap kan afleggen. De mate van richting die gegeven wordt, bepaalt ook voor een groot deel de ruimte die gegeven wordt. Zonder richting te geven, kan bovendien geen ruimte genomen worden. Wanneer richting en ruimte wordt gegeven, wordt ook resultaat verwacht. Hiervan kan vervolgens rekenschap worden gegeven middels verschillende fora, waardoor vervolgens ook weer meer of beter richting kan worden gegeven, wat vervolgens de ruimte die geboden wordt, zal beïnvloeden. In de figuur zijn de verschillende manieren waarop richting en ruimte worden gegeven en resultaat en rekenschap worden gevraagd, weergegeven.



Figuur 1 Conceptueel model

3.7 Analysemodel

Op basis van de besproken theorieën en het daaruit voortvloeiende conceptueel model zal een analyse gemaakt worden van de rolverdeling tussen de deelgemeenten en de stedelijke diensten in de casus die hier centraal staat, het JVAP. Daartoe zal in de eerste plaats geanalyseerd worden op welke wijze richting gegeven wordt aan de deelgemeenten door de stedelijke diensten, in dit geval de Directie Veiligheid en de dienst JOS. Dit gebeurt aan de hand van de beschreven theorieën over beleidssturing, sturing in netwerken en regie. Daarbij zal worden geanalyseerd hoe het beleid tot stand komt en is gekomen ten aanzien van de aanpak van jeugdoverlast en hoe de diensten door middel van deze stedelijke kaders richting geven aan de deelgemeenten. Daarnaast zal worden geanalyseerd hoe de diensten en de deelgemeenten zich gedragen in het beleidsnetwerk en op welke manier de diensten in het netwerk trachten te sturen, op basis van de eerder beschreven sturingsmogelijkheden in een netwerk. Als laatste zal beschreven worden hoe de diensten invulling geven aan de verschillende regiecomponenten en daarmee aan hun regierol en zal geanalyseerd worden welke regisseursrol het beste past bij de diensten in het JVAP, op basis van een analyse van de mogelijkheden van de diensten zelf het beleidskader vast te stellen en de doorzettingsmacht van de diensten, en welke consequenties dit heeft voor de verhouding tussen de diensten en de deelgemeenten. Vervolgens wordt aan de hand van de theorieën over beleidsvrijheid en frontlijnsturing een analyse gemaakt van de ruimte die de deelgemeenten gegeven wordt en/of de ruimte die door de deelgemeenten genomen wordt in de aanpak van jeugdoverlast. Hierbij wordt geanalyseerd hoeveel handelingsruimte door de diensten is vastgelegd voor de deelgemeenten en hoe de deelgemeenten invulling (kunnen) geven aan hun rol als frontlijnbestuur en of en op welke manier de praktijk in de deelgemeenten kan bijdragen aan beleidsvorming.

Daarna zal worden bepaald hoe de diensten resultaat verlangen van de deelgemeenten. Hierbij zal zowel gekeken worden naar voorwaarden die daarbij worden gesteld bij de toekenning van financiële middelen uit het JVAP door de Directie Veiligheid aan de deelgemeenten als prestatieafspraken die worden gemaakt en de consequenties die daaraan verbonden zijn bij de verantwoording die daarover wordt afgelegd. Als laatste zal, in lijn met het resultaat dat gevraagd wordt door de diensten, worden bepaald hoe door de diensten rekenschap wordt gevraagd van de deelgemeenten, maar ook hoe de diensten zelf rekenschap geven van de behaalde resultaten en wat hiervan de consequenties zijn. Daarbij gaat het ook om de mogelijkheden van de diensten en deelgemeenten om te leren van de verantwoording die wordt afgelegd en de weerslag die dat heeft op de richting en ruimte die gegeven wordt door de diensten aan de deelgemeenten. Voor de analyse zal gebruik gemaakt worden van de indicatoren die voor ieder theoretisch onderdeel gegeven zijn in de tabel in Bijlage 1. Als de rolverdeling tussen de deelgemeenten en de stedelijke diensten op deze manier in kaart is gebracht, worden problemen en successen geïdentificeerd en kunnen ook aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam.

4. Methodologische verantwoording

4.1 Type onderzoek

In de sociale wetenschappen wordt over het algemeen onderscheid gemaakt tussen een empirisch-analytische en een hermeneutisch-interpretatieve wetenschapsvisie (Van Thiel, 2007). Bij empirisch-analytisch onderzoek gaat men uit van een objectieve werkelijkheid en richt men zich op het toetsen van theoretische wetmatigheden. Empirisch-analytische onderzoekers zoeken verklaringen voor onderzoeksverschijnselen (Van Thiel, 2007). Hermeneutisch-interpretatieve onderzoekers gaan er vanuit dat de werkelijkheid subjectief is en er dus verschillende perspectieven bestaan op de werkelijkheid. Men streeft ernaar onderzoeksverschijnselen te begrijpen ('verstehen') (Van Thiel, 2007). Het hier verrichte onderzoek is theoriegestuurd en vooral verklarend van aard. Het onderzoek kan dus vooral als empirisch-analytisch worden aangeduid. Met het verzamelen van data door middel van interviews bevat het onderzoek echter wel degelijk ook een interpretatief element, wat maakt dat het onderzoek, hoewel het meer neigt naar empirisch-analytisch, een combinatie is van beide wetenschapsvisies.

4.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie die hier wordt gehanteerd, is de gevalsstudie. De casus is in dit geval het jeugdveiligheidsactieprogramma (JVAP). Voor deze onderzoeksstrategie is gekozen vanwege de uitgebreide empirische informatie van het onderzoeksobject die deze strategie oplevert. Dit maakt ook dat de interne validiteit van het onderzoek groot is (Van Thiel, 2007). Vanwege de contextgebondenheid van een gevalsstudie, waardoor deze vaak moeilijk generaliseerbaar is, is er bij een gevalsstudie over het algemeen echter wel sprake van een geringere externe validiteit (Van Thiel, 2007). Dit onderzoek beoogt echter uitspraken en aanbevelingen te doen ten aanzien van deze casus en niet noodzakelijkerwijs de resultaten van dit onderzoek te generaliseren naar andere situaties. Dit maakt dat in dit onderzoek de externe validiteit minder zwaar weegt dan de interne validiteit.

In lijn met deze strategie zijn verschillende methoden gebruikt voor dataverzameling. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van documentenanalyse. Het gaat hierbij met name om inhoudsanalyse. De documentenanalyse is met name gebruikt als basis voor een (objectieve) casusbeschrijving. Deze methode is gebruikt om de achtergronden van het onderzoeksprobleem te leren kennen en om inzicht te krijgen in de formele rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in het JVAP. Ook is documentenanalyse gebruikt om ontwikkelingen in de loop van de tijd te kunnen reconstrueren. Door in de eerste plaats documentenanalyse uit te voeren, kon vervolgens richting worden gegeven aan de interviews. De belangrijkste methode die gebruikt is voor dataverzameling, is echter het houden van diepte-interviews. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, om zo in alle interviews wel dezelfde, vooraf bepaalde, onderwerpen aan bod te hebben, maar ook ruimte te laten

aan de respondent. Op deze manier kan de focus van het onderzoek gewaarborgd blijven, wat de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksmethode ten goede komt, maar is er ook de mogelijkheid eventueel andere relevante informatie te verkrijgen door middel van het interview. Om selectiviteit te ondervangen en daarmee ook het verlies van (relevante) informatie zo veel mogelijk te voorkomen, zijn de interviews zo veel mogelijk opgenomen. De interviews maken de rolverdeling in de praktijk inzichtelijk. Ook worden door analyse van de gegevens uit de interviews de knelpunten en kwaliteiten in de uitvoering van het JVAP inzichtelijk gemaakt.

Naast de documentenanalyse en de interviews is gebruik gemaakt van observaties bij overleggen die plaatsvinden in het kader van het JVAP. Hierbij valt te denken aan het clusterhoofdenoverleg, het JVAP-breed en het zogenaamde 'rondje deelgemeenten', gesprekken tussen de Directie Veiligheid en de deelgemeenten over het JVAP. Hierbij is gebruik gemaakt van participerende observatie, waarbij de aanwezigen op de hoogte zijn van de aanwezigheid van de onderzoeker. Door middel van de observaties zijn data verzameld op dezelfde punten als door middel van de interviews gebeurd is.

4.3 Onderzoeksdomein

Het onderzoek dat uitgevoerd is, omvat de periode van de start van het JVAP, in december 2007, tot heden om zo inzicht te kunnen verkrijgen in de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten in het JVAP tot nu toe. In het onderzoek zijn als stedelijke diensten de Directie Veiligheid en de dienst JOS meegenomen, aangezien zij de grootste taak hebben in de uitvoering van het JVAP. Wat de deelgemeenten betreft zijn alle acht deelgemeenten die participeren in het JVAP meegenomen. Dit zijn dus de deelgemeenten Rotterdam Centrum, Delfshaven, Charlois, Feijenoord, IJsselmonde, Prins Alexander, Noord en Kralingen-Crooswijk. Hiernaast heeft de jeugdconsul een plaats in het onderzoek, aangezien zij de afgelopen jaren de regie heeft gehad over het programma. Zij heeft daarmee een belangrijke plaats gehad in het uitvoeringsproces van het JVAP en kan daarom ook relevante informatie verschaffen over de rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeenten. Het onderzoek is met name gericht op het beleidsniveau.

Er is gekozen alle participerende deelgemeenten in het onderzoek mee te nemen, aangezien de verhoudingen en rolverdeling tussen de stedelijke diensten en de deelgemeente per deelgemeente verschillend kan zijn. Door alle deelgemeenten mee te nemen, wordt meer rekening gehouden met deze diversiteit en kunnen duidelijker verbanden tussen deze rolverdeling en de uitvoering van het JVAP worden aangetoond. Bovendien worden resultaten beter generaliseerbaar indien meerdere deelgemeenten in het onderzoek betrokken worden. Een nadeel van het betrekken van alle deelgemeenten kan zijn dat de breedte van het onderzoek ten koste gaat van de diepte. Het betrekken van zo veel partijen maakt het namelijk moeilijker de diepte in te gaan. Dit is zo veel mogelijk ondervangen door in de deelgemeenten waar mogelijk verschillende personen, in verschillende functies, te interviewen.

5. Actieprogramma aanpak jeugdoverlast

5.1 Achtergrond

Ten eerste is een aantal achtergrondgegevens van belang als het gaat om de aanpak van jeugdoverlast in de gemeente Rotterdam. Gemeentebreed is het gebiedsgericht werken doorgevoerd. Dit is vanzelfsprekend ook een belangrijke ontwikkeling voor het JVAP en zal hierna dan ook verder uitgewerkt worden. Daarnaast zal een beschrijving gegeven worden van de jeugdveiligheidsindex, die als meetinstrument gebruikt wordt voor de hoofddoelstelling van het JVAP. Als laatste zal de deelgemeentelijke organisatie sluitende aanpak (DOSA) worden beschreven. De DOSA is erg belangrijk in de aanpak van risicojeugd in de gemeente Rotterdam, maar is slechts in beperkte mate direct bij het JVAP betrokken. Vanwege de belangrijke rol die de DOSA heeft in Rotterdam, verdient deze hier wel enige aandacht.

5.1.1 Gebiedsgericht werken

In Rotterdam wordt gewerkt volgens het gebiedsgericht werken. Ook voor het JVAP zal het gebiedsgericht werken als basis moeten dienen. Het gebiedsgericht werken geldt als uitgangspunt voor het collegeprogramma 2006-2010 en heeft met de gebiedsvisies 2010-2014 ook vaste vorm gekregen (Programmateam gebiedsgericht werken, 2010). De stad telt 62 woonwijken, welke in meerdere opzichten verschillend zijn van elkaar. Aangezien de problematiek en intensiteit van de problematiek van wijk tot wijk verschilt, vraagt elke wijk om een eigen aanpak en inzet. De gebiedsgerichte aanpak is dus een vraaggerichte aanpak (Programmateam gebiedsgericht werken, 2010).

In december 2007 zijn afspraken gemaakt door een delegatie van collegeleden en voorzitters van deelgemeenten over de bestuurlijke taakverdeling en zijn door het college besluiten genomen over de hoofdlijnen van de uitvoering. Daarbij is afgesproken dat het college en de deelgemeentebesturen bevoegdheden, middelen en uitvoeringscapaciteit samenbrengen om te komen tot een samenhangende aanpak van de problematiek in de Rotterdamse wijken (Gemeente Rotterdam, 2008).

In het kader van gebiedsgericht werken worden eens in de vier jaar, een periode die gelijk loopt met een collegeperiode, een gebiedsvisie opgesteld onder regie van de deelgemeenten. Hierbij zijn de stad, het deelgemeentebestuur en de partners in de wijk betrokken. De gebiedsvisies moeten aansluiten bij de meerjarenprogramma's van het college en van het dagelijks bestuur van de deelgemeente (Programmateam gebiedsgericht werken, 2010). De gebiedsvisies zijn voor het eerst opgesteld voor de periode 2010-2014. Een instrument bij het gebiedsgericht werken zijn de integrale wijkactieprogramma's (iWAP's). Deze integrale wijkactieprogramma's vervangen de

wijkveiligheidsactieprogramma's (WVAP's) en de wijkactieprogramma's sociaal (WAP's). Een iWAP wordt opgesteld door de gebiedsmanager van de deelgemeente in samenspraak met alle gemeentelijke diensten, externe partners en bewoners. De gebiedsmanager is tevens verantwoordelijk voor de organisatie en aansturing van de 'werkers in de wijk' (Programmteam gebiedsgericht werken, 2010). De uitvoering in de wijk vindt plaats op basis van de iWAP's door middel van samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, gesubsidieerde instellingen en maatschappelijke partners. De deelgemeenten hebben de regie op de uitvoering en signaleren daarbij nieuwe ontwikkelingen en proberen hier antwoorden op te vinden (Gemeente Rotterdam, 2008).

In het gebiedgericht werken, werken de diensten in opdracht van het college, maar ook in opdracht van de deelgemeentebesturen (Programmteam gebiedsgericht werken, 2010). De diensten zijn zo dus ook opdrachtnemer van de deelgemeenten. Elke dienst heeft daartoe accountmanagers die de inzet van hun dienst in een gebied regelen (Programmteam gebiedsgericht werken, 2010). De Directie Veiligheid heeft zeven accountmanagers, die elk verantwoordelijk zijn voor één of meerdere deelgemeenten. De accountmanagers van de Directie Veiligheid hebben regelmatig contact met de beleidsmedewerkers op het gebied van veiligheid in de deelgemeente(n) waarvan zij accountmanager zijn. De accountmanagers vormen het eerste aanspreekpunt voor de deelgemeenten binnen een dienst, maar ook voor de burgemeester. Zij hebben de taak de burgemeester snel en adequaat te informeren over ontwikkelingen in 'hun' deelgemeente(n).

5.1.2 Jeugdveiligheidsindex (JVI)

Voor het meten van de jeugdoverlast in de wijken, wordt gebruik gemaakt van de jeugdveiligheidsindex. Dit is een index specifiek voor jeugdoverlast en –criminaliteit. De JVI is het meetinstrument dat gebruikt wordt met betrekking tot de hoofddoelstelling van het JVAP. Hier zal daarom een nadere beschrijving volgen van de werking en totstandkoming van de JVI.

De ontwikkeling van de JVI is gestart in augustus 2007 en de conceptversie heeft als basis gediend voor het aanwijzen van de wijken die extra aandacht verdienen middels het jeugdveiligheidsactieprogramma. In deze conceptversie van de JVI zijn de twintig wijken die het hoogst scoorden op de JVI aangewezen als jeugdaandachtswijken (Directie Veiligheid, 2007).

De jeugdveiligheidsindex kent dezelfde werkwijze als de veiligheidsindex, waarbij de wijk als uitgangspunt wordt genomen (Directie Veiligheid, 2008a). In tegenstelling tot de veiligheidsindex, wordt de uitkomst van de JVI echter niet gepubliceerd. De index bevat een objectief deel, een subjectief deel en een contextdeel, waarbij het contextdeel minder zwaar weegt dan de andere twee delen (Directie Veiligheid, 2008a). De scores van de JVI zijn ingedeeld in vijf categorieën, waarbij de grenzen tussen de categorieën vastgesteld zijn op een afwijking van een halve standaarddeviatie (naar boven danwel naar beneden) van het Rotterdams gemiddelde en een afwijking van een hele standaarddeviatie (naar boven danwel naar beneden) van het Rotterdams gemiddelde (Directie Veiligheid, 2008a). Het Rotterdams gemiddelde op de JVI in 2007 (over 2006) en in 2008 (over 2007)

is gesteld op 100. De scores van de wijken geven de procentuele afwijking van dit gemiddelde aan (Directie Veiligheid, 2008a). Dat wil zeggen dat als een wijk een score heeft van 150, deze wijk dus 50% slechter scoort dan het Rotterdams gemiddelde.

Van de twintig wijken die zijn aangewezen als jeugdvaardswijken bevonden zich zeven wijken in categorie 1 (hoog risico op jeugdoverlast) en tien wijken in categorie 2 (verhoogd risico op jeugdoverlast). Tevens zijn de drie wijken met de hoogste score van categorie 3 toegevoegd als jeugdvaardswijken (Directie Veiligheid, 2008a). De doelstelling van het jeugdveiligheidsactieprogramma is dat in 2012 geen enkele wijk zich meer in categorie 1 of categorie 2 van de JVI bevindt en dat in 2012 geen enkele wijk slechter scoort op de JVI dan op de JVI 2008 (over 2007) (Directie veiligheid, 2007).

5.1.3 DOSA

Een belangrijk onderdeel van het Rotterdamse beleid ten aanzien van 'risicojeugd' is de deelgemeentelijke organisatie sluitende aanpak (DOSA). Het belangrijkste doel van deze aanpak is door een sluitende aanpak van de problemen te voorkomen dat risicojongeren en –gezinnen tussen wal en schip terechtkomen. De DOSA richt zich op Rotterdamse multi-probleemjongeren van 0 tot 23 jaar (Directie veiligheid, 2009b). De term multi-probleemjongere wil zeggen dat de jongere problemen heeft of zelf veroorzaakt op één of meerdere leefgebieden. Van de circa 160.000 jongeren in Rotterdam is bij ongeveer 37.000 jongeren sprake van twee of meer risicofactoren, waarvan tussen de 5000 en 6000 jongeren zelfs te maken hebben met drie of meer risicofactoren (Directie veiligheid, 2009b).

Elke deelgemeente heeft een zogenaamde DOSA-regisseur. De DOSA-regisseur komt in beeld als de mogelijkheden van hulpverleners om de problemen rondom een jongere te helpen oplossen ontoereikend zijn of als er onvoldoende resultaat mee wordt behaald (Directie veiligheid, 2009b). De hulpverlener kan in dat geval een melding doen bij de DOSA-regisseur. De DOSA-regisseur is zelf geen zorg- of hulpverlener, maar brengt instellingen en hulpverleners die voor een oplossing kunnen zorgen bij elkaar. Daarbij geldt het uitgangspunt: 'één kind, één gezin, één plan, één baas' (Directie veiligheid, 2009b). Er wordt een organisatie aangewezen om een plan van aanpak te maken en er wordt afgesproken wie eindverantwoordelijke is voor de casus en hoe lang de interventie duurt. In geval er toch onvoldoende resultaat wordt geboekt, of de regisseur zelf ook vastloopt, kan als hoogste 'opschalingsniveau' een beroep worden gedaan op de jeugdconsul, die direct toegang heeft tot de burgemeester en de wethouder voor Jeugd, Gezin en Onderwijs (Directie veiligheid, 2009b). De jeugdconsul kan indien nodig zorgen voor een doorbraak.

In het DOSA-proces zijn vijf verschillende fasen te onderscheiden, namelijk: aanmelding, analyse, interventie, monitoring en afsluiting (Directie veiligheid, 2009b). Een jongere kan door iedere partner van DOSA aangemeld worden bij de DOSA-regisseur. Na de aanmelding verzamelt de DOSA-regisseur gegevens over de jongere en het gezin, waarna hij door middel van analyse van deze

gegevens kijkt welke mogelijkheden er zijn de jongere te helpen (Directie veiligheid, 2009b). Het traject dat vervolgens wordt ingezet, kan uit één of meerdere interventies bestaan. De regisseur coördineert en regisseert de acties die worden uitgevoerd. De regisseur blijft de uitvoering volgen en dan moet blijken of voldoende resultaat wordt geboekt. Indien nodig kan de DOSA-regisseur de casus opschalen naar de jeugdconsul. Wanneer de beoogde resultaten zijn behaald, wordt het traject afgesloten (Directie Veiligheid, 2009b).

Naast de DOSA-regisseurs in elke deelgemeente is er nog een veertiende, stedelijke DOSA-regisseur. Deze stedelijke DOSA-regisseur houdt zich enerzijds bezig met het kwaliteitstraject DOSA, wat gaat om de professionalisering van de regisseurs en de DOSA-organisatie als geheel. Daarnaast neemt de stedelijke DOSA-regisseur waar bij ziekte en vakantie en fungeert hij als coach voor zijn collega's (Directie Veiligheid, 2009b).

5.2 Inhoud actieprogramma

Het JVAP is opgesteld in 2007 na een jeugdconferentie in Ermelo op 15 en 16 oktober 2007. In slechts enkele maanden tijd is een actieprogramma opgesteld dat in januari 2008 operatief moest zijn. Het programma is opgesteld onder leiding van de jeugdconsul. De jeugdconsul heeft vervolgens tot 1 januari 2010 de regie op het programma gehad. Per 1 januari 2010 is de regie op het programma overgedragen aan de Directie Veiligheid.

Het actieprogramma kent drie pijlers die elkaar onderling moeten versterken. Het gaat dan om de pijlers grenzen stellen en kansen bieden, onderhoud en beheer en sociaal en fysiek investeren (Directie Veiligheid, 2007). De uitvoering van het programma is daarnaast onderverdeeld in vijf verschillende clusters, welke elk onder een van de genoemde pijlers kunnen worden geschaard. Onder de eerste pijler, grenzen stellen en kansen bieden, kunnen geschaard worden: cluster 1: alcohol, drugs, geweld en vernielingen, cluster 2: kwaliteitsslagen en cluster 4: scholing en werk. Onder de tweede pijler, onderhoud en beheer, valt cluster 3: voorzieningen en onder de derde pijler, fysiek en sociaal investeren, valt cluster 5: sociaal vertrouwen.

Als de belangrijkste punten uit het programma worden gezien (Directie Veiligheid, 2007):

1. De kwantitatieve versterking van het jongerenwerk met 50 fte, in te zetten in de 20 jeugdaandachtswijken.
2. De versterking van de professionaliteit van de bij de aanpak van jeugdoverlast betrokken disciplines.
3. Een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van DOSA.
4. Het gefaseerd aanpakken van alle problematische jeugdgroepen in de jeugdaandachtswijken.
5. Het actualiseren van het voorzieningenprogramma in de wijken en nadrukkelijk aansluiting zoeken bij de behoeften van jongeren.

5.2.1 Jongerenwerk

Een belangrijk onderdeel van het JVAP is het zowel kwantitatief als kwalitatief versterken van het jongerenwerk. Hierbij wordt het jongerenwerk dus gezien als een instrument om jeugdoverlast tegen te gaan. De versterking van het jongerenwerk valt onder de verantwoordelijkheid van de dienst JOS. De kwantitatieve versterking van het jongerenwerk wordt gerealiseerd door het aanstellen van 50 fte extra jongerenwerkers (Directie Veiligheid, 2007). Deze jongerenwerkers komen te werken in de deelgemeenten die vallen onder het JVAP. Het gaat daarbij om maatwerk in de jeugdaandachtswijken. Dat wil zeggen dat de extra fte's jongerenwerk kunnen worden ingevuld met bijvoorbeeld ambulante jongerenwerk, jeugdserviceteams of in pandig jongerenwerk. De jongerenwerkers worden aangestuurd door de deelgemeenten. Het grootste deel van het totaal per jaar beschikbare budget in het JVAP wordt ingezet voor de financiering van de 50 extra formatieplaatsen jongerenwerk, namelijk 3,0 miljoen van de totaal beschikbare 5,3 miljoen euro (Directie Veiligheid, 2007).

Naast de uitbreiding van het jongerenwerk wordt ook sterk de aandacht gevestigd op de kwalitatieve versterking van het jongerenwerk. Hiervoor wordt vanuit het actieprogramma jaarlijks 0,5 miljoen euro ingezet (Dienst JOS, 2010). Het verbetertraject voor het jongerenwerk kent verschillende onderdelen. De kwalitatieve versterking van het jongerenwerk wordt in de eerste plaats vertaald in de selectieassessments die de 50 extra aangestelde jongerenwerkers hebben ondergaan. Daarnaast volgen deze nieuwe jongerenwerkers gedurende een jaar een training die speciaal is ontwikkeld voor nieuwe jongerenwerkers (Dienst JOS, 2010). Alle jongerenwerkers die reeds in dienst waren, hebben in 2008 een ontwikkelassessment gehad en vanaf september 2010 zal opnieuw iedere jongerenwerker een ontwikkelassessment krijgen, waarmee kwaliteitsverbetering van de jongerenwerkers te volgen is. Bovendien worden alle jongerenwerkers en eerstelijnsmanagers getraind op specifieke thema's (Dienst JOS, 2010). Uniek in Nederland is de specialisatie jongerenwerk, de 'Leerlijn Ideaal Jongerenwerk', die door een samenwerking van twee HBO's (InHolland en Hogeschool Rotterdam) en twee ROC's (Albeda en Zadkine) is opgezet (Dienst JOS, 2010).

Onderdeel van de kwaliteitsslag van het jongerenwerk is ook het realiseren een brede samenwerking en afspraken met de politie. Samenwerkingsafspraken tussen politie en jongerenwerk worden per deelgemeente gemaakt (Dienst JOS, 2010). Als laatste punt kan genoemd worden de ontwikkeling van de zogenaamde jongerenwerkapplicatie en de implementatie daarvan vanaf april 2010. Met behulp van deze jongerenwerkapplicatie zal op uniforme wijze, volgens de zogenaamde Rotterdamse Methodiek Jongerenwerk, gewerkt worden (Dienst JOS, 2010). Naast de genoemde punten, die betrekking hebben op het jongerenwerk zelf, wordt in het verbetertraject jongerenwerk ook aandacht besteed aan het opdrachtgeverschap van de deelgemeenten naar het jongerenwerk toe. Door ervoor te zorgen dat de deelgemeenten betere opdrachten geven aan de jongerenwerkinstellingen, wordt beoogd tot een beter resultaat, conform de gestelde doelstellingen te komen.

5.2.2 Groepsaanpak

Het feit dat jongeren vaak in groepen met elkaar optrekken, kan positief zijn voor de ontwikkeling van een jongere, maar groepen jongeren kunnen ook voor overlast zorgen en bewoners kunnen zich onveilig voelen door de aanwezigheid van groepen jongeren op straat. Bovendien is uit onderzoek gebleken dat 'ongeveer 75% van de jeugdcriminaliteit in groepsverband wordt gepleegd of voortvloeit uit groepsdynamische processen' (Directie Veiligheid, 2006). De overlast kan worden aangepakt door het straffen van individuen, maar ook de groep en eventuele oorzaken in de buurt moeten worden aangepakt (Directie Veiligheid, 2006). De 'groepsaanpak' richt zich op al deze aspecten.

De groepsaanpak is een belangrijk instrument in het terugdringen van jeugdoverlast in Rotterdam. Verschillende deelgemeenten hebben een projectleider groepsaanpak, waaronder in ieder geval alle deelgemeenten waarvoor via het jeugdveiligheidsactieprogramma extra middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor de betreffende acht deelgemeenten worden de projectleider groepsaanpak en ondersteuning voor de projectleider betaald vanuit het JVAP (Directie Veiligheid, 2007). De projectleider groepsaanpak wordt aangesteld door de deelgemeente en is eindverantwoordelijke voor de groepsaanpak in de betreffende deelgemeente (Directie Veiligheid, 2006).

Een eerste stap in de groepsaanpak is het in kaart brengen van de problematische jeugdgroepen. Voor het in kaart brengen van problematische jeugdgroepen, wordt gebruik gemaakt van de Beke-shortlist. Met deze shortlist, ontwikkeld door Advies- en Onderzoeksgroep Beke, wordt door middel van een vragenlijst met 19 items door de buurtagent, in samenwerking met het jongerenwerk, een aantal typerende kenmerken van groepen in kaart gebracht (Directie Veiligheid, 2006). De Beke-methodiek kent drie categorieën waarin deze groepen jongeren vervolgens kunnen worden ingedeeld, namelijk hinderlijke groepen, overlastgevende groepen en criminele groepen (Directie Veiligheid, 2006). Daarnaast bestaan er nog twee varianten. Deze varianten doen zich voor als de groepen hecht georganiseerd, gesloten en hiërarchisch zijn. In het geval dit zich voordoet bij een criminele jeugdgroep, is sprake van een jeugdbende, bij hinderlijke en overlastgevende groepen is in dat geval sprake van een straatbende (Directie Veiligheid, 2006). De shortlist brengt, naast het type groep, ook de locatie waar de groep actief is, kenmerken van de jeugdgroep, dat wil zeggen de samenstelling, grootte en sfeer in de groep, en het karakter van de groep, in termen van openbare orde- en criminaliteitspatroon, in kaart (Directie Veiligheid, 2006).

De jeugdgroepen die met behulp van de Beke-shortlist door de buurtagent en het jongerenwerk in kaart zijn gebracht, worden besproken in de regiegroep. Aan de regiegroep nemen in ieder geval de politie en een manager van het jongerenwerk plaats. Daarnaast kunnen ook de stadsmarinier en de DOSA-regisseur aanwezig zijn. De regiegroep wordt voorgezeten door de projectleider groepsaanpak. In de regiegroep wordt dan een advies uitgebracht over de groepen die geprioriteerd moeten worden, dus de groepen die als eerste moeten worden aangepakt. Per deelgemeente worden in het algemeen drie jeugdgroepen geprioriteerd. Deze drie groepen worden gelijktijdig aangepakt. Het aantal van drie geprioriteerde groepen is in principe een minimum. Het kan dus voorkomen dat in een deelgemeente

meer dan drie groepen tegelijk worden aangepakt, maar dit is afhankelijk van de ernst van de problematiek en de beschikbare capaciteit.

Het advies dat door de regiegroep wordt uitgebracht voor de te prioriteren groepen, wordt ingebracht in het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO). Hier wordt vervolgens de formele beslissing genomen over de groepen die geprioriteerd dienen te worden (Directie Veiligheid, 2006). Het BJO bestaat uit de deelraadsvoorzitter, de districtschef van de politie en het teamhoofd van het betreffende regioteam van justitie en regelt de personele inzet en/of het budget voor de groepsaanpak. De deelgemeente heeft echter de regie (Directie Veiligheid, 2006).

Nadat een groep is geprioriteerd, wordt een plan van aanpak gemaakt. Daarbij wordt een nadere analyse gemaakt van de groep en op basis daarvan worden interventies bedacht, op individueel niveau, groepsniveau en op domeinniveau. De aanpak van een groep is dus maatwerk. De afspraken met de verschillende partners die een bijdrage moeten leveren bij de aanpak van de groep, worden ook in het plan van aanpak vastgelegd (Directie Veiligheid, 2006). In principe wordt voor de aanpak van de groep uitgegaan van zes maanden. Na zes maanden wordt nagegaan of de doelstellingen die beschreven zijn in het plan van aanpak behaald zijn. Als dat het geval is, wordt de groep afgeboekt en wordt een nieuwe groep geprioriteerd. Indien de doelstellingen echter niet gehaald zijn, wordt het plan van aanpak bijgesteld en wordt de aanpak op de groep voortgezet (Directie Veiligheid, 2006).

5.2.3 Clusters

De uitvoering van het JVAP is verdeeld over vijf verschillende clusters. In elk cluster is een aantal voor dat cluster relevante partijen vertegenwoordigd. In elk cluster zijn daarbij ook meerdere deelgemeenten vertegenwoordigd. De leden van een cluster komen een aantal keren per jaar bij elkaar in een clusteroverleg. In deze overleggen wordt de voortgang binnen het cluster besproken. De hoofden van de vijf clusters komen tevens eens per maand bij elkaar in een clusterhoofdenoverleg. Hier vindt uitwisseling van informatie en afstemming tussen de verschillende clusters plaats. Hierna zullen allereerst de vijf clusters besproken worden, waarna ook kort iets gezegd zal worden over de monitorset, die gebruikt wordt om de voortgang van het actieprogramma te monitoren.

Cluster 1: Alcohol, drugs, vernielingen en geweld

Cluster 1 is erop gericht het gebruik van genotmiddelen, het aantal vernielingen door jongeren en overlast van jongeren in het openbaar vervoer terug te dringen (Andersson Elffers Felix, 2008). Dit cluster staat onder leiding van de Directie Veiligheid. De GGD heeft echter ook een belangrijke rol in dit cluster, omdat de doelstellingen en maatregelen op het onderdeel genotmiddelen ondergebracht zijn bij de GGD, die deze taken ook regulier al uitvoert. Er is voor gekozen dit onderdeel ook in het JVAP onder te brengen, omdat er een relatie zou bestaan tussen overlastgevend gedrag en het gebruik van genotmiddelen (Andersson Elffers Felix, 2008).

Cluster 2: Kwaliteitsslagen

In cluster 2 zijn de kwaliteitsslagen, die een belangrijk onderdeel zijn van het JVAP, ondergebracht. De eindverantwoordelijkheid voor dit cluster ligt bij de Directie Veiligheid. Het gaat in dit cluster om de kwaliteitsslagen die gemaakt moeten worden binnen het jongerenwerk, de DOSA en de groepsaanpak (Andersson Elffers Felix, 2008). Door de kwaliteit van de bij bestrijding van jeugdoverlast betrokken professionals te verbeteren, zou vanzelfsprekend de aanpak van jeugdoverlast moeten verbeteren en de overlast van jeugd afnemen. Door een respondent wordt aangegeven dat, naast de afzonderlijke kwaliteitsslagen die gemaakt moeten worden, in cluster 2 uitwisseling van ervaringen plaatsvindt, om zo te kunnen leren van elkaars kwaliteitsslagen. Ook is het doel te zorgen voor een nauwere samenwerking tussen het jongerenwerk, DOSA en de groepsaanpak.

Cluster 3: Voorzieningen

Het actualiseren van het voorzieningenprogramma in de wijken is in het actieprogramma als een belangrijk punt aangegeven, omdat het aanbod en de tijden niet aansloten op de behoeften van jongeren (Directie Veiligheid, 2007). Dit onderdeel is ondergebracht in cluster 3, dat onder leiding staat van JOS. Een goed voorzieningenprogramma wordt gezien als een basis voor het jongerenwerk, om jongeren te kennen en andersom gekend te worden door de jongeren. Van daaruit kunnen ook overlastproblemen gesignaleerd en aangepakt worden. Ook geldt een goed voorzieningenprogramma als randvoorwaarde voor de groepsaanpak, om de jongeren ook een alternatief te kunnen bieden voor overlastgevend gedrag (Andersson Elffers Felix, 2008). Naast de functie die het voorzieningenprogramma heeft in het terugdringen van de overlast, wordt aan het voorzieningenprogramma ook een preventieve functie toegekend. Slechts een klein deel van de jongeren veroorzaakt overlast en de voorzieningen zijn voor alle jongeren bedoeld. Door zorg te dragen voor goede voorzieningen, beoogt men ook te voorkomen dat jongeren die momenteel geen overlast verzorgen, dat ook niet gaan doen (Andersson Elffers Felix, 2008).

Cluster 4: Scholing en werk

Aangezien de jongeren die overlast op straat veroorzaken, vaak jongeren zijn die geen zinvolle dagbesteding hebben, is ervoor gekozen in het actieprogramma ook in te zetten op deze dagbesteding (Andersson Elffers Felix, 2008). Dat gebeurt in cluster 4: Scholing en werk, dat onder leiding staat van het Jongerenloket. In dit cluster wordt ingezet op het opsporen van jongeren zonder zinvolle dagbesteding. Vervolgens moeten deze jongeren worden toegeleid naar scholing en werk. Men tracht zo ook te voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie van school komen en langdurig werkzoekend blijven (Andersson Elffers Felix, 2008).

Cluster 5: Sociaal vertrouwen

Het cluster sociaal vertrouwen wordt getrokken door de dienst JOS. Het hoofd van het cluster is afkomstig van de afdeling Samenleving. Het concept sociaal vertrouwen richt zich op het verbeteren van wederzijdse beeldvorming en dus het vertrouwen tussen bewoners, met name tussen jong en oud (Andersson Elffers Felix, 2008). In de veiligheidsindex en de jeugdveiligheidsindex is de trend te zien

dat de feitelijke, objectief gemeten, overlast vaak afneemt, maar dat dit zich niet vertaalt in het subjectieve deel van de index (Directie Veiligheid, 2008c; Directie Veiligheid, 2009a; Directie Veiligheid, 2010b; Directie Veiligheid, 2010c). Hoewel veel wijken feitelijk dus veiliger worden, wordt dit door bewoners niet zo ervaren. Door in te zetten op sociaal vertrouwen, op het verbeteren van wederzijdse beeldvorming tussen jongeren en volwassenen, wordt getracht dit gevoel van onveiligheid onder bewoners te verminderen (Andersson Elffers Felix, 2008).

Het sociaal vertrouwen wordt met name bevorderd door middel van dialoogsessies. De deelgemeenten kunnen er echter ook voor kiezen door middel van andere projecten en maatregelen in te zetten op sociaal vertrouwen. Bij de dialoogsessies worden, vaak stapsgewijs, ontmoetingen georganiseerd tussen alle betrokkenen. Met deze sessies tracht men ervoor te zorgen dat de verschillende groepen bewoners zich in elkaars situatie kunnen inleven en zo meer acceptatie en gemeenschapsvorming tot stand te brengen (Stuurgroep Dialoog, 2010). De sessies kunnen worden begeleid door jongeren- en opbouwwerkers die hiervoor zijn opgeleid. Het instrument kan bijvoorbeeld in de groepsaanpak worden ingezet, maar ook daarbuiten (Stuurgroep Dialoog, 2010).

Monitorset

Elk cluster kent specifieke doelstellingen en maatregelen om deze doelstellingen te bereiken. Deze staan omschreven in de monitorset die de jeugdconsul heeft laten ontwikkelen en worden ook gemonitord middels deze monitorset. Minimaal eens per jaar wordt hiermee een stand van zaken opgemaakt (Andersson Elffers Felix, 2008). De eindverantwoordelijken voor alle doelstellingen en maatregelen worden dan benaderd om aan te geven hoe de stand van zaken is. Alle input wordt vervolgens gebundeld in een totaaloverzicht. Hier wordt met verschillende kleuren aangegeven hoe de stand van zaken is. De kleur groen wil zeggen dat het beoogde resultaat is behaald of dat men op schema ligt (Andersson Elffers Felix, 2008). Wanneer een doelstelling of maatregel de kleur oranje krijgt, betekent dit dat bijsturing nodig is voor het behalen van het beoogde resultaat (Andersson Elffers Felix, 2008). Men kan dan ook aangeven waar zich (mogelijk) risico's en knelpunten voordoen. Tenslotte kan de kleur rood gebruikt worden als de doelstelling naar verwachting niet gehaald wordt (Andersson Elffers Felix, 2008).

5.3 Formele verantwoordelijkheden

Als het gaat om formele verantwoordelijkheden, zijn twee verschillende aspecten te onderscheiden. Ten eerste zijn er de verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in het actieprogramma of die later, bij de nadere vormgeving van het actieprogramma, zijn vastgelegd. Deze zijn in de loop der tijd gedeeltelijk gewijzigd. Daarnaast spelen de verantwoordelijkheden zoals deze in het Rotterdamse bestuurlijk systeem van stadsbestuur en deelgemeentebesturen zijn vastgelegd. Deze beide aspecten zullen hier aan bod komen.

5.3.1 Verantwoordelijkheden binnen het JVAP

In het actieprogramma is vastgelegd dat de sturing en monitoring op het programma bij de stedelijke Stuurgroep Veilig ligt en dat dit gebeurt aan de hand van tussentijdse rapportages. De verantwoordelijke voor deze rapportages was de jeugdconsul. De jeugdconsul was bij aanvang dus verantwoordelijk voor het programma (Directie Veiligheid, 2007). Zij heeft de totstandkoming van het programma getrokken en heeft ervoor gezorgd dat er, in samenspraak met de rekenkamer, een monitorset ontwikkeld werd om te kunnen monitoren op de doelstellingen en maatregelen van het actieprogramma. Als eindverantwoordelijke heeft zij tevens het clusterhoofdenoverleg en het JVAP-breed voorgezeten.

Vanaf 1 januari 2010 hebben de Directie Veiligheid en dienst JOS gezamenlijk de verantwoordelijkheid gekregen over het actieprogramma, omdat zij de stedelijke diensten waren die de grootste rol in het programma hebben. Formeel is de Directie Veiligheid de eindverantwoordelijke voor het programma geworden. Daarmee heeft het afdelingshoofd van de afdeling Personen de rol van de jeugdconsul overgenomen als voorzitter van het clusterhoofdenoverleg en het JVAP-breed. Ook de financiële verantwoordelijkheid en de budgetten voor het programma, die eerder ook bij het jeugdconsulaat lagen, zijn inmiddels bij de Directie Veiligheid belegd.

De dienst JOS is verantwoordelijk voor drie van de vijf clusters in het JVAP. Dit zijn de clusters Voorzieningen, Scholing en werk en Sociaal investeren. Het cluster Scholing en werk ligt bij het Jongerenloket, wat tegenwoordig een onderdeel is van JOS. Daarnaast is de dienst JOS verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het kwaliteitstraject voor het jongerenwerk. De Directie Veiligheid is, naast dat zij eindverantwoordelijke is voor het hele programma, ook trekker van twee clusters, namelijk de clusters Alcohol, drugs, vernielingen en geweld en Kwaliteitsslagen. De stedelijke coördinatie van de groepsaanpak ligt ook bij de Directie Veiligheid. De deelgemeenten kunnen bij de Directie Veiligheid plannen indienen voor projecten die gefinancierd kunnen worden uit de vrij besteedbare middelen. Dit is geld uit het JVAP dat nog beschikbaar is naast het geld dat al beschikt is voor het jongerenwerk, de groepsaanpak en de kwaliteitsslagen. Voor dit budget zijn door de Directie Veiligheid en de dienst JOS gezamenlijk voorwaarden opgesteld (Directie Veiligheid, 2010a). De plannen worden dan ook beoordeeld door de Directie Veiligheid en de dienst JOS en goed- danwel afgekeurd.

De deelgemeenten voeren de regie op de uitvoering in de wijken. Zij zijn de opdrachtgever van het jongerenwerk in hun deelgemeente. Daarnaast stellen de deelgemeenten de projectleiders groepsaanpak en ondersteuning aan, die worden betaald uit het JVAP. De deelgemeenten zitten dicht bij de praktijk en weten wat er speelt in de gebieden. Zij kunnen dus zorgen voor maatwerk in de jeugdwaandachtswijken. In eerste instantie werden hiervoor jeugdveiligheidsactieprogramma's per wijk opgesteld, maar tegenwoordig is dit ook onderdeel van de iWAP's.

5.3.2 Formele verantwoordingsstructuren van diensten en deelgemeenten

In Rotterdam is sprake van een bestuurlijke structuur van een stedelijk bestuur en deelgemeenten met een eigen politiek bestuur. Zoals de stad de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders kent, kennen de deelgemeenten een gekozen deelraad en een dagelijks bestuur, met een voorzitter en een aantal portefeuillehouders. Het Rotterdamse bestuurlijk stelsel gaat uit van complementair bestuur (College van B&W, 2009). Dit betekent dat er in principe geen hiërarchische relatie is tussen de stad en de deelgemeenten. Een deelgemeentebestuur is een ander soort bestuur dan het stadsbestuur, het deelgemeentebestuur is een frontlijnbestuur (College van B&W, 2009). Het stadsbestuur richt zich op de hoofdlijnen en de samenhang in het beleid, de deelgemeenten richten zich op het wijk- en buurniveau (Gemeente Rotterdam, 18 mei 2009). Er wordt door de deelgemeenten en de stad gewerkt vanuit gezamenlijke doelstellingen. De stedelijke beleidskaders worden opgesteld in samenspraak met de deelgemeenten (College van B&W, 2009).

De gemeente kent vele verschillende diensten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid, maar ook voor beleidsadvies (College van B&W, 2009). Twee van deze diensten zijn in het kader van het JVAP van belang. Dit zijn de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) en de Directie Veiligheid, onderdeel van de Bestuursdienst. Door de diensten wordt verantwoording afgelegd aan het college van burgemeester en wethouders (College van B&W, 2009). Voor de Directie Veiligheid geldt dat verantwoording wordt afgelegd aan de burgemeester, omdat de burgemeester in de gemeente verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid (Gemeentewet, artikel 172). Voor de dienst JOS geldt dat verantwoording wordt afgelegd aan een wethouder. Dit zullen over het algemeen verschillende wethouders zijn, aangezien de dienst verschillende beleidsterreinen beslaat. In het kader van het gebiedsgericht werken zijn de diensten ook opdrachtnemer van de deelgemeenten. In dat geval zouden zij dus in sommige gevallen ook verantwoording af moeten leggen aan de deelgemeentebesturen (Gemeente Rotterdam, 2008). Aangezien deelgemeenten een eigen bestuur hebben, geldt voor de deelgemeenteambtenaren dat zij verantwoording afleggen aan dit eigen bestuur.

5.4 Overlegvormen

In het kader van het JVAP vinden verschillende overleggen plaats. De belangrijkste zijn het JVAP-breed, de clusteroverleggen en clusterhoofdenoverleggen. Daarnaast is er de Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk. De verschillende overlegvormen zullen hieronder besproken worden.

5.4.1 JVAP-breed

Viermaal per jaar vindt er een zogenaamd JVAP-breed overleg plaats. Dit is een overleg waaraan de hoofden van de vijf verschillende clusters plaatsnemen. Ook de verantwoordelijke voor het jongerenwerk vanuit de dienst JOS neemt plaats in dit overleg. Bij het JVAP-breed zijn daarnaast de acht betrokken deelgemeenten aanwezig. Degene die vanuit de deelgemeente aanschuift vanuit de

deelgemeente, is degene die het JVAP-dossier onder zich heeft. Bij wie dit belegd is, verschilt per deelgemeente. Dit is ofwel de projectleider groepsaankpak ofwel een beleidsmedewerker Jeugd en/of Veiligheid. De accountmanagers vanuit de Directie Veiligheid voor de betrokken deelgemeenten worden ook uitgenodigd voor het JVAP-breed, maar deze zijn over het algemeen niet allemaal aanwezig. In het JVAP-breed worden de ontwikkelingen en voortgang binnen het JVAP besproken. Ook kunnen andere onderwerpen, die voor het JVAP van belang zijn of invloed kunnen hebben op het JVAP, worden besproken.

5.4.2 Clusters

Zoals gezegd, is er in het JVAP sprake van vijf clusters. Deze clusters staan onder leiding van een clusterhoofd, afkomstig van de Directie Veiligheid, de dienst JOS of het Jongerenloket. Daarnaast nemen aan elk cluster nog andere partijen deel. Enkele van die partijen zijn de GGD, de RET en de politie, die elk in een of meerdere clusters vertegenwoordigd. Ook nemen aan elk cluster meerdere deelgemeenten deel. Voor elk cluster vinden clusteroverleggen plaats, die worden voorgezeten door het clusterhoofd. Dit gebeurt enkele keren per jaar. In de clusteroverleggen worden de voortgang en eventuele knelpunten binnen het betreffende cluster besproken. Naast deze overleggen per cluster, vinden ook overleggen plaats tussen de hoofden van de cluster, de clusterhoofdenoverleggen. Deze vinden eenmaal per maand plaats en worden voorgezeten door de eindverantwoordelijke voor het JVAP, het hoofd van de afdeling Personen van de Directie Veiligheid. Binnen de clusterhoofdenoverleggen worden de ontwikkelingen binnen de verschillende clusters besproken en vindt afstemming plaats.

5.4.3 Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk

Met betrekking tot het kwaliteitstraject jongerenwerk is er nog een andere overlegvorm relevant voor het JVAP, namelijk de Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk. Dit overleg wordt voorgezeten door de verantwoordelijke voor het kwaliteitstraject jongerenwerk vanuit de dienst JOS. Aan de ontwikkelgroep nemen tevens vertegenwoordigers van de twee hogescholen in Rotterdam (INHolland en Hogeschool Rotterdam) en de twee ROC's in Rotterdam (Albeda en Zadkine), vertegenwoordigers van Rotterdamse jongerenwerkorganisaties, het clusterhoofd Kwaliteitsslagen en vertegenwoordigers van twee deelgemeenten uit het JVAP deel. In de ontwikkelgroep komen alle aspecten van het kwaliteitstraject aan bod. Het gaat dan bijvoorbeeld om de leerlijn die door de ROC's en hogescholen gezamenlijk wordt opgezet, het verbeteren van het opdrachtgeverschap van de deelgemeenten richting het jongerenwerk en de jongerenwerkapplicatie die ontwikkeld wordt.

6. Rolverdeling tussen diensten en deelgemeenten in de praktijk

6.1 Richting

In de eerste plaats wordt geanalyseerd hoe de dienst JOS en de Directie Veiligheid richting geven aan de deelgemeenten in het JVAP. Dit bepaalt uiteindelijk ook in grote mate hoeveel ruimte de deelgemeenten krijgen. De diensten geven op verschillende manieren richting aan de deelgemeenten.

6.1.1 Beleidskaders

Het JVAP is in 2007 opgesteld naar aanleiding van de conferentie Jeugd en Overlast op 15 en 16 oktober 2007 in Ermelo. Op deze conferentie waren vertegenwoordigers aanwezig van verschillende stedelijke diensten, alsook politieke vertegenwoordigers vanuit de stad. Vanuit elke deelgemeente was een bestuurder aanwezig. Naast deze vertegenwoordigers vanuit de stad en de deelgemeenten, waren ook politie en justitie aanwezig. Tijdens deze conferentie zijn afspraken gemaakt die uiteindelijk in het actieprogramma zijn uitgewerkt. Het actieprogramma is in opdracht van de Stuurgroep Veilig opgesteld door de jeugdconsul, in samenwerking met de betrokken diensten en de deelgemeenten (College van B&W, 2007). Dit is het stedelijke beleid waarmee richting wordt gegeven aan de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam. Vanuit dit actieprogramma zijn in 2008 door adviesbureau Andersson Elffers Felix, in samenwerking met de rekenkamer, de doelstellingen en maatregelen meer SMART geformuleerd en is er een monitorset ontwikkeld om de voortgang van het programma te monitoren (Andersson Elffers Felix, 2008). De stedelijke lijn is verdeeld in vijf verschillende clusters, die onder leiding staan van de dienst JOS (drie clusters) en de Directie Veiligheid (twee clusters). Eens per maand komen de hoofden van de vijf clusters bij elkaar voor uitwisseling en afstemming. Door middel van deze uitwisseling en afstemming vindt – professionele – verantwoording plaats aan elkaar. In deze overleggen worden op basis daarvan ook weer beleidslijnen en kaders vastgesteld.

De diensten geven richting aan deelgemeenten voor de groepsaanpak en het jongerenwerk door middel van beleidskaders. Deze instrumenten worden door vrijwel alle respondenten gezien als de basis van het programma. Vanuit de Directie Veiligheid vindt stedelijke coördinatie van de groepsaanpak plaats. Ook met betrekking tot het jongerenwerk, en dan met name het kwaliteitstraject jongerenwerk, vindt stedelijke coördinatie plaats. Dit gebeurt vanuit de dienst JOS. Deze stedelijke coördinatie heeft met name betrekking op de kwaliteitsslagen die over de hele stad gemaakt dienen te worden. Respondenten geven aan dat deze stedelijke coördinatie met name bedoeld is om de kwaliteit te bewaken en voor methodiekbewaking. Voor zowel de groepsaanpak als het jongerenwerk is een methodiek ontwikkeld die over de hele stad is uitgerold. Vanuit de diensten wordt getracht alle deelgemeenten en jongerenwerkorganisaties daadwerkelijk allemaal volgens de ontwikkelde methodiek te laten werken. De ondersteuning die door de dienst JOS en de Directie Veiligheid op deze onderdelen van het JVAP geboden wordt, wordt door de deelgemeenten zeer gewaardeerd, wat

niet wil zeggen dat zich op deze onderdelen helemaal geen problemen voordoen in de relatie tussen de deelgemeenten en de diensten. Met name in de groepsaanpak zijn er wel degelijk spanningen, die later aan bod zullen komen. De projectleiders groepsaanpak zelf ervaren echter de samenwerking met de Directie Veiligheid over het algemeen als goed. Daarbij wordt ook vooral de ondersteuning bij de kwaliteitsslag, waarbij bijvoorbeeld gezamenlijk een registratiesysteem wordt ontwikkeld, zeer gewaardeerd. Voor de samenwerking met betrekking tot het jongerenwerk, geldt dat het kwaliteitstraject jongerenwerk de deelgemeenten bijvoorbeeld ondersteuning biedt bij de invulling van hun opdrachtgeverschap richting de jongerenwerkorganisaties, waardoor de deelgemeenten in staat zijn concretere opdrachten te geven aan de organisaties als het gaat om de verwachte resultaten. Dit wordt door verschillende respondenten uit de deelgemeenten beaamd. Een respondent zegt hierover:

“De eisen die wij stellen aan het jongerenwerk en de prestatieafspraken zijn beter vastgelegd en die zijn wat specifiek geworden. Nu kunnen we er beter op sturen.”

Als het gaat om het jongerenwerk, hebben de deelgemeenten dus ook ruimte om hun opdrachtgeverschap naar de jongerenwerkinstellingen in te vullen. Daarbij maken zij gebruik van prestatiesturing, tussen de deelgemeenten en de instellingen worden immers prestatieafspraken gemaakt. De instellingen leggen hierover vervolgens verantwoording af aan de deelgemeenten, die op hun beurt verantwoording afleggen aan de Directie Veiligheid.

Ook voor de besteding van de vrij besteedbare middelen in het JVAP, stellen de diensten kaders. Aangezien in de veiligheidsindex en de JVI de trend te zien is dat de subjectieve veiligheidsbeleving van burgers vaak sterk achterblijft op de objectieve cijfers, wordt stedelijk sterk ingezet op sociaal vertrouwen. Dit is terug te zien in het nieuwe Vijfjarenactieprogramma Veilig, waarin meer aandacht is voor de subjectieve veiligheidsbeleving en sociaal vertrouwen (Directie Veiligheid, 2010c). Deze ontwikkeling heeft ook zijn weerslag op het JVAP. Ook bij de verschillende verantwoordingen komt naar voren dat de doelstelling op het gebied van subjectieve veiligheidsbeleving niet op schema ligt. De diensten hebben vanaf 2010 daarom meer nadruk gelegd op het beïnvloeden van de subjectieve veiligheidsbeleving door sociaal vertrouwen als kader te stellen voor de vrij besteedbare middelen uit het JVAP.

6.1.2 Beleidsnetwerk

In het JVAP wordt echter niet alleen door middel van beleidssturing richting gegeven aan de deelgemeenten. Het actieprogramma is zoals gezegd tot stand gekomen in samenwerking tussen de stad en de deelgemeenten en ook in de uitvoering van het programma zijn deze en andere actoren betrokken. Er is dus sprake van een beleidsnetwerk, waarin de stedelijke diensten verschillende mogelijkheden hebben om te sturen. Men kan veranderingen in het netwerk aanbrengen of sturen in de games die in het netwerk gespeeld worden. Als het gaat om het eerste, geven respondenten aan dat in de voorbereiding van het programma de wens was ontstaan niet enkel de repressieve kant mee te nemen in het actieprogramma, maar ook al maatregelen vanaf de preventieve kant mee te nemen.

Vanuit de Directie Veiligheid zijn daarom in een vroeg stadium de GGD en het Jongerenloket betrokken bij het actieprogramma. Na deze beginperiode is weinig gestuurd door middel van het veranderen van het netwerk. Daarnaast is op basis van de scores op de JVI in 2008 de deelgemeente Prins Alexander toegevoegd aan het netwerk. Hiermee is ook de verdeling van de financiële middelen veranderd, omdat met hetzelfde budget meer deelgemeenten gefinancierd dienden te worden. Een belangrijke verandering in het netwerk is geweest dat de Directie Veiligheid, samen met de dienst JOS, de regie over het actieprogramma overgedragen heeft gekregen van de jeugdconsul. De financiële middelen zijn daarmee ook overgedragen van de jeugdconsul naar de Directie Veiligheid. Respondenten geven aan dat het JVAP met de overdracht van de regie van de jeugdconsul naar de diensten voor de diensten dichterbij is gekomen en ook meer is gaan leven.

Door de diensten wordt, naast sturing door middel van network structuring, ook gestuurd door middel van game management. Zo beschikt de Directie Veiligheid over de financiële middelen voor het JVAP. Een groot deel van het budget ligt al redelijk vast, dit is bedoeld voor de extra jongerenwerkers, de projectleider groepsaankpak en de kwaliteitsslagen. Het geld voor de jongerenwerkers en de projectleider groepsaankpak is ook al voor meerdere jaren aan de deelgemeenten toegekend. Het geld voor de projecten wordt echter per jaar toegekend. Dit gebeurt op basis van aanvragen van de deelgemeenten, die door de diensten beoordeeld worden. De diensten bepalen daarmee welke inzet wel of niet gefinancierd wordt. Als het gaat om financiering, zijn ook compromissen gesloten. In 2008 en 2009 was er een zogenaamd 'activiteitenbudget' voor de groepsaankpak beschikbaar voor elke deelgemeente. Aangezien dit budget vaak maar voor een klein deel gebruikt werd, is eind 2009 door het jeugdconsulaat en de diensten besloten dit activiteitenbudget te schrappen. Hiervan werden de deelgemeenten pas laat op de hoogte gesteld. Na de overdracht van de regie naar de diensten, is dit door de deelgemeenten aangekaart en is aangegeven dat dit budget wel degelijk gemist wordt. Daarop is door de diensten besloten alsnog een deel van de vrij besteedbare middelen, hoewel kleiner dan voorheen, te reserveren voor een activiteitenbudget. Een voorbeeld van game management is ook de JVAP-retraite die in juni 2010 is gehouden. Deze retraite was bedoeld om de koers voor de rest van de looptijd van het programma te bepalen. Voor deze retraite zijn verschillende mensen uitgenodigd om een zo groot mogelijk draagvlak voor de te bepalen koers te creëren. Bij de retraite waren vertegenwoordigers aanwezig van de Directie Veiligheid, de dienst JOS, de GGD, het Jongerenloket, de politie en de deelgemeenten. Er is hier echter wel sprake geweest van het selectief activeren van actoren. De deelgemeenten zijn namelijk wel betrokken bij deze retraite, aangezien zij een belangrijke rol hebben in de uitvoering van het JVAP. Er zijn door de diensten echter maar drie deelgemeenten uitgenodigd voor de retraite. Deze deelgemeenten zijn met name uitgekozen op basis van de input die zij doorgaans leveren in overleggen als het JVAP-breed. Hoewel in het JVAP sprake is geweest van network structuring, liggen de mogelijkheden voor sturing in het netwerk door de diensten dus met name in game management. Respondenten geven ook aan dat door alle partijen over het algemeen dezelfde doelen worden nagestreefd. De diensten willen echter de wijze waarop deze doelstellingen worden bereikt graag sturen. Hiervoor leent game management zich ook erg goed. Aangezien de Directie Veiligheid over de financiële middelen beschikt voor het JVAP, kan zij

ook beslissen hoe deze middelen verdeeld worden en daarmee waartoe deze worden ingezet. Zij zal echter ook compromissen moeten sluiten, waaraan iedereen zich committeert om zo van alle partijen medewerking te krijgen en resultaat te kunnen bereiken.

6.1.3 Regierol van de diensten

De Directie Veiligheid geeft ook richting aan de deelgemeente door middel van regievoering op het JVAP. Het voeren van regie omvat verschillende componenten. In de eerste plaats heeft de regisseur het overzicht over de hele situatie. Betrekkelijk snel na de overdracht van het actieprogramma naar de Directie Veiligheid, in februari 2010, is door de verantwoordelijke voor het JVAP een rondje gemaakt langs de deelgemeenten. In deze gesprekken waren in de eerste plaats een kennismaking. Daarnaast zijn in de gesprekken de voortgang van het JVAP in de deelgemeente, verschillende andere ontwikkelingen in de deelgemeente en eventuele knelpunten besproken. Daarnaast wordt door middel van het JVAP-breed en het clusterhoofdenoverleg het overzicht gehouden. Naast het overzicht houden over de situatie, legt de regisseur verantwoording af over het geheel. De Directie Veiligheid verlangt verantwoording van de deelgemeenten en legt zelf verantwoording af aan de Stuurgroep Veilig. De diensten leggen zo verantwoording af om meer en beter richting te kunnen geven aan de deelgemeenten. Hoe door de verschillende partijen verantwoording wordt afgelegd, zal in paragraaf 6.4, waar het laatste onderdeel van het 4-R-model, rekenschap, uitgewerkt wordt, uitgebreid aan bod komen.

Zoals gezegd worden door de diensten beleidslijnen uitgezet. Dit is al besproken in het kader van beleidssturing, maar is ook een component van regie. Onder leiding van de jeugdconsul is bij het schrijven van het actieprogramma een visie gevormd rond een beleidskoers. Tegelijkertijd is daarbij door de jeugdconsul inzet en samenwerking georganiseerd. Inzet en samenwerking worden verder georganiseerd door verschillende partijen te betrekken in de clusteroverleggen alsook door middel van het JVAP-breed, waarbij alle deelgemeenten aanschuiven en de Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk, waarbij jongerenwerkorganisaties, deelgemeenten en ROC's en hogescholen aanschuiven. Halverwege de looptijd van het programma, in juni 2010, is dit onder leiding van de Directie Veiligheid en de dienst JOS ook gedaan door middel van de JVAP-retraite die is gehouden. Hier is tevens met de aanwezigen die dag een beleidskoers uitgezet voor de rest van de looptijd van het programma. Ook gedurende het programma zijn op verschillende manieren beleidslijnen uitgezet en kaders opgesteld. Een voorbeeld is de extra nadruk op sociaal vertrouwen. Ook de kaders voor de aanvragen uit de vrij besteedbare middelen voor 2010 zijn, tijdens een clusterhoofdenoverleg, door de diensten opgesteld. Deze beleidslijnen worden vervolgens uitgedragen in overleggen als het JVAP-breed, maar ook tijdens de ronde langs de deelgemeenten. Bij het uitzetten en organiseren van beleidslijnen, hoort ook het toezicht houden op het proces. Er wordt toezicht gehouden op de voortgang van het proces door middel van de monitorset en de JVI, maar ook door middel van het clusterhoofdenoverleg en het JVAP-breed, waarvan het hoofd van de afdeling Personen, de eindverantwoordelijke voor het JVAP, voorzitter is, en de Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk, onder leiding van de dienst JOS, wordt toezicht gehouden op de voortgang van het proces. Hier wordt door

de diensten resultaat en rekenschap verwacht. Waar nodig wordt door de Directie Veiligheid en/of de dienst JOS bijgestuurd en daarmee opnieuw richting gegeven.

Hierboven is beschreven hoe de diensten verschillende componenten van regie invullen. Nu zal worden geanalyseerd welke regierol de diensten innemen en wat dit betekent voor de sturingsmogelijkheden van de diensten. De stedelijke diensten bepalen in vele gevallen zelf het beleidskader. De deelgemeenten hebben hier wel een rol in of een rol in gehad, maar zeker voor de belangrijkste onderdelen van het JVAP, het jongerenwerk en de groepsaanpak en de bijbehorende kwaliteitsslagen, de onderdelen waar ook het grootste deel van het budget voor gebruikt wordt, zijn stedelijke kaders door de diensten opgesteld. Ook voor de projecten in de deelgemeenten worden door de diensten kaders en voorwaarden opgesteld. Om financiering te krijgen dienen de deelgemeenten binnen deze kaders te opereren. De diensten hebben echter geen doorzettingsmacht. Zij zijn niet in staat de deelgemeenten eenzijdig tot medewerking te dwingen. Hoewel de diensten zekere macht hebben, aangezien de financiering voor het programma van de diensten afkomstig is en de deelgemeenten aan verschillende voorwaarden vooraf moeten voldoen en ook achteraf verantwoording dienen af te leggen, heeft de deelgemeente ook een eigenstandig bestuur en beschikken de diensten, behalve de financiële middelen, niet over formele middelen en dus macht om de deelgemeenten tot medewerking te dwingen. Kortom, de diensten zijn in staat om hun eigen beleidskader te bepalen, maar beschikken niet over doorzettingsmacht. Zij kunnen daarom worden gezien als visionaire regisseurs, regisseurs die bereid moeten zijn compromissen te sluiten om hun doelen te bereiken. De diensten moeten dus zorgen dat er compromissen gesloten worden en dat alle partijen zich aan de afspraken committeren. Dat betekent dat zij de deelgemeenten ook ruimte zullen moeten geven inbreng te leveren en invulling te geven aan het beleid en de gemaakte afspraken. Men moet gezamenlijke doelen stellen, maar omdat de diensten niet over doorzettingsmacht beschikken, kunnen zij de deelgemeenten geen maatregelen opleggen om deze doelen te bereiken. Het actieprogramma is in aanvang samen met de deelgemeenten opgesteld, waarmee de deelgemeenten zich aan het programma hebben gecommitteerd. Ook de overleggen waarbij de deelgemeenten aanschuiven, zoals het JVAP-breed en de verschillende clusters, bieden mogelijkheden om onderling afspraken te maken en zo gezamenlijke doelstellingen na te streven. Respondenten geven aan het gevoel te hebben dat door stad en deelgemeenten dezelfde doelen worden nagestreefd en dat er een grote betrokkenheid is van alle partijen bij de aanpak van jeugdoverlast. Zoals in de volgende paragraaf duidelijk zal worden, bestaan er ook spanningen tussen de diensten en de deelgemeenten, omdat de diensten vaak toch veel kaders willen stellen en daarmee kwaliteit willen bewaken, terwijl de deelgemeenten behoefte hebben aan meer ruimte en het gevoel hebben vaak laat betrokken te worden bij plannen die in de stad gemaakt worden.

6.2 Ruimte

Nu in kaart is gebracht hoe door de Directie Veiligheid (en voorheen ook de jeugdconsul) en de dienst JOS richting wordt gegeven aan de deelgemeenten, zal in kaart worden gebracht op welke wijze deelgemeenten ruimte krijgen en nemen in de uitvoering van het JVAP.

6.2.1 Maatwerkprogramma's in de deelgemeenten

In het actieprogramma is voor een deel handelingsruimte voor de deelgemeenten vastgelegd. Het actieprogramma gaat namelijk uit van twee verschillende lijnen: de maatwerkprogramma's in alle jeugd aandachtswijken en een stedelijke lijn, uitgewerkt in vijf verschillende clusters (Andersson Elffers Felix, 2008). De maatwerkprogramma's die door de deelgemeenten per jeugd aandachtswijk bij aanvang van het programma zijn uitgewerkt, bieden de deelgemeenten ruimte om binnen de kaders van het actieprogramma in hun eigen wijken te bepalen welke inzet nodig is. De programma's worden nu weliswaar niet meer per jeugd aandachtswijk uitgewerkt als apart programma, maar zijn geïntegreerd in de iWAP's. De maatwerkprogramma's bestaan dus nog wel, het is aan de deelgemeenten om dit onderdeel mee te nemen in het proces van het opstellen van de iWAP's. Bij het opstellen van de iWAP's worden de deelgemeenten wel begeleid door een accountmanager van de Directie Veiligheid. Deze houdt in zekere mate ook toezicht op het proces rondom en de inhoud van de iWAP's, als het gaat om het onderdeel veiligheid. Ook door middel van de projecten die door de deelgemeenten uitgevoerd kunnen worden met middelen uit het JVAP, kan maatwerk geleverd worden in de jeugd aandachtswijken. De deelgemeente maakt plannen, vaak voor een project in een specifiek gebied. Dit kan bijvoorbeeld zijn op een plein, maar ook een hele wijk. De plannen worden gemaakt op basis van concrete problemen waar een deelgemeente mee te maken krijgt. Hoewel de plannen van de deelgemeenten binnen een specifiek thema dienen te vallen, voor 2010 is dat met name sociaal vertrouwen (Directie Veiligheid, 2010a), worden in de verschillende deelgemeenten heel verschillende projecten uitgevoerd, een voorbeeld van handelingsruimte. Zo is door de deelgemeente Prins Alexander geld aangevraagd voor pleindialogen op pleinen waar door bewoners overlast van jongeren wordt ervaren en is door deelgemeente Rotterdam Centrum financiering aangevraagd voor een thaiboksgala waarmee contact tussen jong en oud wordt bevorderd.

In lijn met het gebiedsgericht werken, wordt de deelgemeenten ruimte geboden in te springen op de behoeften in de eigen gebieden en daarmee maatwerk te leveren in de wijken. Hieraan wordt echter wel richting gegeven door de Directie Veiligheid door middel van kaders en voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van de invulling van het budget, waarmee de Directie Veiligheid ook resultaat verwacht. De deelgemeenten dienen dan ook financiële en inhoudelijke verantwoording af te leggen aan de Directie Veiligheid, met name als het gaat om de projecten uit de vrij besteedbare middelen. Deze manier van werken komt echter niet geheel overeen met het gebiedsgericht werken, zoals dat door de gemeente is opgezet. In het gebiedsgericht werken zouden de deelgemeenten ook opdrachtgever moeten zijn van de diensten. De diensten zouden dan in een gebied moeten leveren waar een deelgemeente behoefte aan heeft, op basis van een analyse van de problematiek in de

deelgemeente. Dat gebeurt op deze manier niet. Aan de andere kant is de Directie Veiligheid als onderdeel van de Bestuursdienst ook geen reguliere, uitvoerende dienst, waardoor een relatie zoals verondersteld in het gebiedsgericht werken ook niet altijd goed zou kunnen bestaan. Veel respondenten uit deelgemeenten geven aan dat de deelgemeenten veel mogelijkheden hebben gebiedsgericht te werken in de huidige structuur van het actieprogramma. Daarbij worden met name de projecten uit de vrij besteedbare middelen en de groepsaanpak naar voren gebracht. Een enkele respondent wijst echter wel op deze rol van de deelgemeente in het gebiedsgericht werken en de onmogelijkheden voor de deelgemeenten om deze rol op dit moment op te pakken. Respondent geeft daarbij aan dat een cultuuromslag nodig zal zijn in de gemeente om hierin verandering aan te kunnen brengen. Hoewel veel respondenten in de deelgemeenten de huidige structuur in het JVAP niet als een grote belemmering zien voor de mogelijkheden gebiedsgericht te werken, levert de eerder genoemde verhouding tussen de deelgemeenten en diensten wel degelijk spanningen op. Deze zullen later aan bod komen.

6.2.2 Groepsaanpak

De deelgemeente is een frontlijnbestuur. Dit wil zeggen dat zij inspringt op de praktijk zoals deze in de betreffende deelgemeente, in dit geval met name de jeugdwaachterswijken, wordt aangetroffen. Deze manier van werken is goed terug te zien in de groepsaanpak. De deelgemeenten in het JVAP hebben allemaal een eigen projectleider groepsaanpak. Deze projectleider wordt aangesteld door de deelgemeenten, maar wordt gefinancierd door de Directie Veiligheid uit de middelen voor het JVAP. Er is dan ook door de Directie Veiligheid op hoofdlijnen vastgesteld hoe deze functie ingevuld dient te worden (Directie Veiligheid, 2008b). Daarnaast vindt vanuit de Directie Veiligheid stedelijke coördinatie plaats. De projectleider groepsaanpak handelt echter vanuit de situatie zoals deze wordt aangetroffen. Elke groep is anders en vraagt om andere inzet. De categorie – hinderlijk, overlastgevend of crimineel – waartoe de groep behoort is daarin natuurlijk een belangrijke factor. Maar ook de inzet die gepleegd wordt op een hinderlijke groep kan verschillen van de inzet die gepleegd wordt op een andere hinderlijke groep. Het plan van aanpak dat gemaakt wordt voor een geprioriteerde groep, is maatwerk en dus specifiek bedoeld voor deze groep. Hoewel in de groepsaanpak sprake is van eenzelfde methodiek die door alle deelgemeenten voor alle groepen gebruikt wordt, kan de inzet per groep wel erg verschillen. Zo wordt aan de ene kant in de groepsaanpak richting gegeven door de Directie Veiligheid. De Directie Veiligheid heeft daarbij met name behoefte aan kwaliteitsbewaking. Het geld voor de aanstelling van de projectleider groepsaanpak is dan ook afkomstig van de Directie Veiligheid. Aan andere kant heeft de deelgemeente behoefte aan ruimte bij de aanpak van de groepen en daarmee de invulling van de functie van de projectleider. De projectleider groepsaanpak wordt ook door de deelgemeenten aangesteld, waarmee de projectleider groepsaanpak verantwoording verschuldigd is aan het deelgemeentebestuur en niet aan de Directie Veiligheid. Deze constructie zorgt soms voor spanningen tussen de Directie Veiligheid en de deelgemeenten. Een respondent van de Directie Veiligheid geeft hierover aan:

“De projectleider groepsaankpak wordt aangesteld door de deelgemeente, maar wij bekostigen hem of haar. Daar zit een beetje wrijving in de aansturing. De projectleider wordt aangestuurd door een chef bij de deelgemeente, maar wij hebben natuurlijk ook wel een stukje aansturing op beleid, zorgen dat stedelijk beleid zo goed mogelijk wordt uitgevoerd en daar zit wel eens wrijving in. Het kan zomaar zijn dat wij andere prioriteiten stellen dan de deelgemeente.”

6.2.3 Betrokkenheid deelgemeenten bij totstandkoming van beleid

Bij frontlijnsturing wordt gehandeld vanuit de situatie zoals deze in de praktijk wordt aangetroffen en komt als het ware vanuit die praktijk beleid tot stand (Hartman & Tops, 2005). In de casus van het JVAP zouden dan, vanuit het oogpunt van frontlijnsturing, mede op basis van de input die vanuit de deelgemeenten geleverd wordt, beslissingen genomen moeten worden en beleid gemaakt worden. Respondenten uit de deelgemeenten geven aan dat de deelgemeenten vaak laat of te laat betrokken bij stedelijke plannen. Dit geldt niet alleen voor het JVAP, maar wordt bij verschillende plannen en programma's van verschillende diensten zo ervaren. Een voorbeeld dat genoemd wordt in het kader van het JVAP, is dat met ingang van 2010 het zogenaamde 'activiteitenbudget' voor de groepsaankpak is geschrapt zonder daarover vooraf met de deelgemeenten overleg te plegen. Dit budget was bedoeld om snel in te kunnen zetten voor activiteiten voor jongeren in de groepsaankpak. Aan de andere kant wordt echter aangegeven dat de deelgemeenten bij het opstellen van het programma, in ieder geval ambtelijk, wel betrokken zijn geweest. Door een andere respondent wordt aangegeven dat de conferentie in Ermelo in eerste instantie bedoeld was als een stedelijke conferentie. Na een 'clash' met de deelgemeenten is alsnog besloten de deelgemeenten ook voor de conferentie uit te nodigen. Van alle deelgemeenten is uiteindelijk een bestuurder aanwezig geweest op de conferentie en alle aanwezigen hebben zich, mondeling, gecommitteerd aan de daar gemaakte afspraken. In het verdere traject – het uitwerken van de gemaakte afspraken tot het daadwerkelijke actieprogramma – zijn de ambtenaren van de deelgemeenten ook meegenomen. Daarnaast hebben de deelgemeenten in de structuur zoals deze nu staat, verschillende mogelijkheden input te leveren. Zo zijn de deelgemeenten aanwezig bij het JVAP-breed en schuiven bij elk cluster verschillende deelgemeenten aan, alsook bij de Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk. Ook wordt minimaal eens per jaar door een vertegenwoordiging van de Directie Veiligheid een rondje gemaakt langs alle deelgemeenten in het JVAP, waarbij de voortgang en de ontwikkelingen binnen de betreffende deelgemeente besproken worden. Dit wordt door respondenten uit de deelgemeenten ook erkend:

“In principe worden we natuurlijk als deelgemeente betrokken. Het hangt ook sterk af van de deelgemeente, of je er wel of niet je rol in wil nemen, maar de deelgemeenten zijn in ieder geval in staat om hun eigen geluid te laten horen.”

Verschillende respondenten geven daarbij aan dat de aanwezigheid van de deelgemeenten bij de verschillende overleggen in het kader van het JVAP ook niet optimaal is. Respondenten geven ook aan dat de stedelijke diensten en de deelgemeenten meer naar elkaar toe zouden moeten bewegen. Hoewel door veel respondenten wordt aangegeven dat op verschillende fronten goed en intensief

wordt samengewerkt, kan nog gewerkt worden aan het onderling vertrouwen. In de deelgemeenten heerst sterk het gevoel dat zij laat betrokken worden door de diensten en dat er niet naar hen geluisterd wordt. Aan de andere kant vertrouwen de diensten niet altijd op een goede uitvoering door de deelgemeenten. Dit wordt door verschillende respondenten uit de deelgemeenten ook zo gevoeld. Zij steken daarbij ook wel hand in eigen boezem en geven aan dat de uitvoering van plannen in de deelgemeenten vaak ook vertraging oploopt en plannen daarom niet of maar gedeeltelijk worden uitgevoerd en dat deelgemeenten ook geneigd zijn te schuiven met budgetten vanuit verschillende programma's. De deelgemeenten verlangen echter wel meer ruimte dan nu het geval is. Dit zouden respondenten met name graag terugzien in de projecten waarvoor zij nu aanvragen moeten indienen. Nu liggen voor deze aanvragen van tevoren al vele voorwaarden vast, die door de Directie Veiligheid en de dienst JOS zijn opgesteld. De voorwaarden voor 2010 zijn overigens wel in het JVAP-breed met de deelgemeenten besproken. Bovendien geven verschillende respondenten aan dat in het huidige systeem aan het begin van het jaar al volledig is vastgesteld waaraan het toegekende budget dient te worden uitgegeven. Hoewel deze aanvragen door de deelgemeenten zelf zijn ingediend, kan de situatie in een gebied in de loop van het jaar veranderen, waardoor men de middelen liever een andere bestemming zou geven dan waarvoor ze beschikt zijn. Door deze bestemming al aan het begin van het jaar volledig vast te leggen, worden de deelgemeenten als het ware enigszins beperkt in hun functioneren als frontlijnbestuur, aangezien zij niet volledig de mogelijkheid hebben in te springen op ontwikkelingen zoals deze in de praktijk worden aangetroffen.

6.3 Resultaat

Door de diensten wordt resultaat verwacht van de inzet die in de deelgemeenten gepleegd wordt. Zowel bij de door de diensten toe te kennen projectgelden als de vaste instrumenten die door de Directie Veiligheid uit het JVAP worden gefinancierd, wordt daartoe op verschillende manieren gestuurd door de diensten.

6.3.1 Toekenning vrij besteedbare middelen

Met name bij de projecten die in de deelgemeenten uitgevoerd worden en waar de deelgemeenten financiering voor krijgen van de Directie Veiligheid uit de middelen die voor het JVAP beschikbaar zijn, trachten de diensten op verschillende manier te sturen om tot resultaat te komen in de deelgemeenten. De projecten worden gefinancierd uit de vrij besteedbare middelen, dat is het gedeelte dat overblijft na aftrek van de middelen die bestemd zijn voor het jongerenwerk en de groepsaanpak. Bij dit gedeelte van het JVAP vindt in de eerste plaats sturing op input plaats. De deelgemeenten dienen bij de Directie Veiligheid plannen in voor projecten in de jeugd aandachtswijken en kunnen op basis van deze plannen middelen toebedeeld krijgen. Door de Directie Veiligheid en de dienst JOS zijn vooraf voorwaarden opgesteld waaraan de ingediende plannen dienen te voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor financiering. Voor het jaar 2010 is bijvoorbeeld bepaald dat het vrij besteedbare budget bestemd is voor projecten in het kader van sociaal vertrouwen en voor

gezinsaanpak (Directie Veiligheid, 2010a). Daarnaast mocht het budget niet gebruikt worden voor extra formatieplaatsen of voor het 'belonen van slecht gedrag' (Directie Veiligheid, 2010a). Plannen die aan de gestelde voorwaarden voldoen, krijgen financiering toegekend.

De projectgelden worden jaarlijks door de Directie Veiligheid aan de deelgemeenten toegekend. De deelgemeenten dienen het project dan ook volledig binnen dat (kalender)jaar uitgevoerd te hebben en daarmee ook de middelen volledig besteed te hebben. Indien bij de financiële verantwoording van de deelgemeenten aan de Directie Veiligheid blijkt dat de middelen niet volledig besteed zijn, wordt de zogenaamde 'onderbesteding' of 'onderuitputting' in principe teruggevorderd en krijgen de middelen een andere bestemming binnen het JVAP. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het geld beschikbaar wordt gesteld voor andere projecten in dezelfde of een andere deelgemeente. Als een project in het jaar waarvoor het geld is toegekend wel gestart is, maar nog niet volledig afgerond, wordt in sommige gevallen alsnog de looptijd verlengd, waardoor de deelgemeente ook in het nieuwe jaar voor bepaalde tijd nog gebruik kan maken van het eerder toegekende geld. Als het gaat om deze projectgelden, wordt zo, naast inputsturing, ook gebruik gemaakt van prestatiesturing. Met de toekenning van het geld wordt de afspraak gemaakt met de deelgemeenten dat de projecten waarvoor het geld is toegekend ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Indien deze afspraken niet of niet naar behoren zijn nagekomen, worden de toegekende middelen (gedeeltelijk) teruggevorderd. Verschillende respondenten geven aan dat de projecten, hoewel zij de mogelijkheid bieden voor maatwerk in de wijken, een risico kunnen vormen. Mede door de kortlopende financiering, zorgen de projecten namelijk niet voor een structurele aanpak van de jeugdoverlast. Daarnaast is de grote hoeveelheid projecten – vanuit verschillende (stedelijke) programma's – niet allemaal in te bedden in het reguliere werk, vanwege een gebrek aan capaciteit en middelen.

6.3.2 Jongerenwerk en groepsaanpak

Van prestatiesturing wordt ook gebruik gemaakt bij andere onderdelen van het JVAP, waarvoor de deelgemeenten geld toegekend krijgen. Zo komt vast te liggen hoeveel jongerenwerkers de deelgemeenten moeten aannemen van de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. De deelgemeenten krijgen door middel van het kwaliteitstraject jongerenwerk ondersteuning vanuit de dienst JOS om hun opdrachtgeverschap naar het jongerenwerk beter in te vullen (Dienst JOS, 2010). Respondenten geven ook aan dat dit ertoe heeft geleid dat de deelgemeenten concretere opdrachten kunnen geven aan het jongerenwerk. Hierdoor komen prestatieafspraken tussen de deelgemeenten en het jongerenwerk beter vast te liggen. Bij de groepsaanpak geldt als afspraak dat in elke deelgemeente minimaal drie geprioriteerde groepen tegelijk worden aangepakt (Directie Veiligheid, 2006). Een respondent geeft aan dat dit ook wordt vastgelegd in een convenant tussen de gemeente, de politie en het OM dat momenteel opgesteld wordt en waarin ook afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie. Uiteindelijk zouden alle groepen gefaseerd aangepakt moeten worden (Andersson Elffers Felix, 2008).

Ook met betrekking tot het jongerenwerk en de groepsaanpak wordt wel op input gestuurd en wordt door de diensten daarmee richting gegeven aan de inzet die in de deelgemeenten gepleegd wordt. Voor het jongerenwerk zijn verschillende voorwaarden gesteld. Een voorbeeld is dat de jongerenwerkers volgens de 'Rotterdamse methodiek' dienen te werken. Een andere voorwaarde is dat de deelgemeenten en de instellingen mee dienen te werken aan een onderzoek naar het proces en de resultaten van het kwaliteitstraject jongerenwerk (Directie Veiligheid, 2008b). Bij de beschikking van de middelen voor de projectleider groepsaanpak zijn ook verschillende voorwaarden gesteld waaraan de projectleider groepsaanpak dient te voldoen. Een van deze voorwaarden is dat de projectleider groepsaanpak dient te werken volgens de Beke-methodiek (Directie Veiligheid, 2008b).

6.4 Rekenschap

In het JVAP wordt op verschillende niveaus en op verschillende fora verantwoording afgelegd over de gepleegde inzet en het behaalde resultaat. Zo leggen de deelgemeenten verantwoording af aan de Directie Veiligheid, maar legt de Directie Veiligheid op haar beurt ook weer verantwoording af. Dit kan ertoe leiden dat aanpassingen worden gedaan in het actieprogramma, wat effect heeft op de gegeven richting en ruimte.

6.4.1 Verantwoording van de deelgemeenten aan de diensten

In de beschikkingsvoorwaarden bij het geld dat de deelgemeenten uit het JVAP beschikt krijgen van de Directie Veiligheid, is gesteld dat voor de groepsaanpak de projectleider groepsaanpak verantwoording aflegt aan het deelgemeentebestuur (Directie Veiligheid, 2008b). Het deelgemeentebestuur dient dan verantwoording af te leggen aan de deelraad en aan de stad (Directie Veiligheid, 2008b). Respondenten geven aan dat in dit geval met de stad de jeugdconsul bedoeld werd. Dit heeft wederom tot een botsing geleid, aangezien de deelgemeentebesturen niet bereid waren verantwoording af te leggen aan een ambtenaar. Op deze manier wordt momenteel dan ook geen verantwoording afgelegd.

Aangezien de deelgemeenten financiering krijgen van de Directie Veiligheid voor de verschillende onderdelen van het JVAP, wordt door de Directie Veiligheid echter wel verantwoording verlangd van de deelgemeenten. De deelgemeenteambtenaren leggen daarom eens per jaar financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de ambtenaren van de Directie Veiligheid. Door de Directie Veiligheid wordt dan beoordeeld of de inzet die gepleegd is met het geld uit het JVAP overeenkomt met de vooraf gemaakte afspraken. Indien het geld niet volledig is ingezet of de voorgenomen activiteiten niet (volledig) zijn uitgevoerd, wordt, zoals gezegd, over het algemeen het geld (gedeeltelijk) teruggevorderd. Ook als uitgevoerde activiteiten niet voldoen aan de gestelde voorwaarden, kan het geld worden teruggevorderd. Een respondent geeft aan dat dit ook gebeurd is toen een deelgemeente een zeer groot bedrag had uitgegeven aan een activiteit met een relatief klein bereik.

De verantwoording die de deelgemeenten aan de Directie Veiligheid moeten afleggen, leidt soms tot spanningen tussen de Directie Veiligheid en de deelgemeenten. Door de Directie Veiligheid wordt een uitgebreide verantwoording verlangd van de deelgemeenten. De deelgemeenteambtenaren geven echter aan dat zij ook al verantwoording afleggen aan hun eigen deelgemeentebestuur. Een respondent geeft aan dat de uitgebreide verantwoording die de Directie Veiligheid verwacht, getuigt van weinig vertrouwen van de stedelijke diensten in de deelgemeenten. Vanuit het oogpunt van de Directie Veiligheid is de vraag om verantwoording van de deelgemeenten echter ook wel begrijpelijk. De Directie Veiligheid heeft de eindverantwoordelijkheid over het actieprogramma en ook de budgetten voor het actieprogramma vallen daarom onder de verantwoordelijkheid van de Directie Veiligheid. Bovendien dient de Directie Veiligheid zelf ook verantwoording af te leggen en wel aan de Stuurgroep Veilig (Directie Veiligheid, 2007). In de Stuurgroep Veilig hebben naast de leden van de Driehoek ook twee wethouders uit de sociale pijler zitting (Directie Veiligheid, 2010c). De stuurgroep is namens het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Tops & van Ostaaijen, 2006). Aangezien de Stuurgroep Veilig namens het college van burgemeester en wethouders handelt, is de verantwoording die door de Directie Veiligheid aan de Stuurgroep Veilig wordt afgelegd, een – indirecte – vorm van politieke verantwoording.

6.4.2 Verantwoording via de clusters en het JVAP-breed

Naast de verantwoordingsstructuur van de deelgemeenten aan de diensten zoals hierboven beschreven, wordt door alle betrokken partijen verantwoording afgelegd middels de clusteroverleggen, het clusterhoofdenoverleg en het JVAP-breed. In de verschillende overleggen worden ervaringen uitgewisseld en wordt ook voortgang besproken. Met het bespreken van de voortgang, leggen de betrokken partijen – professionele – verantwoording af aan elkaar. Door uitwisseling vindt verantwoording plaats, maar door uitwisseling van ervaringen en voortgang en vervolgens afstemming tussen de verschillende clusters, kan men ook opnieuw richting en ruimte geven. Er worden zo nieuwe prioriteiten gesteld of er wordt bijgestuurd op de geleverde inzet. De deelgemeenten kunnen daar in de clusteroverleggen en het JVAP-breed ook input voor leveren vanuit hun eigen expertise en ervaringen. Deze ruimte wordt echter, zoals eerder opgemerkt, niet altijd benut door de deelgemeenten.

6.4.3 Verantwoording via de monitorset

Naast de eerder genoemde vormen van verantwoording vindt ook monitoring via de monitorset plaats. Bij aanvang van het actieprogramma heeft de jeugdconsul opdracht gegeven tot het ontwikkelen van de monitorset. Deze is vervolgens door adviesbureau Andersson Elffers Felix, in samenwerking met de rekenkamer, ontwikkeld. Aangezien deze monitorset samen met de rekenkamer is ontwikkeld, is de monitorset ook een manier om verantwoording af te leggen aan de rekenkamer, een administratief forum. De gegevens voor de monitorset worden door de Directie Veiligheid verzameld en gebundeld. De monitorset is ook voor de Directie Veiligheid een instrument

om de voortgang van het actieprogramma bij te houden. In de monitorset wordt de voortgang van doelstellingen en maatregelen bijgehouden door middel van de kleuren rood, oranje en groen (Andersson Elffers Felix, 2008). Respondent geeft aan dat het doel van deze monitorset is bij te kunnen sturen of aanpassingen te kunnen doen als blijkt dat de uitvoering van de maatregelen of het behalen van de doelstellingen niet op schema ligt. De verantwoording via de monitorset is daarmee ook een leermoment en zorgt ervoor dat de diensten meer richting kunnen geven, wat ook consequenties heeft voor de ruimte die de deelgemeenten krijgen.

Veel respondenten geven aan dat het actieprogramma nog aansluit bij de huidige problematiek. Daarbij dient echter wel aangemerkt te worden dat de hoofddoelstelling van het actieprogramma zeker niet op schema ligt. De doelstelling is dat er in 2012 geen wijken meer mogen zijn in categorie 1 of 2 van de JVI (Directie Veiligheid, 2007). Daarnaast mag in 2012 geen enkele wijk slechter scoren op de JVI dan in 2008 (Directie Veiligheid, 2007). Op de JVI van 2010 vallen echter 27 wijken in de categorieën 1 en 2 (Directie Veiligheid, 2010b), ten opzichte van 13 wijken op de JVI van 2008 (Directie Veiligheid, 2008c). Veel respondenten zijn van mening dat de problematiek waarop het actieprogramma geschreven is, nog steeds aanwezig is in Rotterdam en dat de doelstelling van het actieprogramma dan ook niet aangepast dient te worden. In de JVI is te zien dat het subjectieve gedeelte vaak achterblijft op het objectieve gedeelte (Directie Veiligheid, 2009a). Daarnaast ligt ook de doelstelling die in de monitorset is geformuleerd ten aanzien van het sociaal vertrouwen niet op schema, deze is oranje gekleurd in de voortgangsrapportage (Jeugdconsulaat, 2009). Een respondent geeft aan dat daarom ook voor de plannen die de deelgemeenten indienen voor projecten uit de vrij besteedbare middelen de nadruk is komen te liggen op sociaal vertrouwen. Door in te zetten op sociaal vertrouwen wordt getracht het subjectieve deel van de JVI positief te beïnvloeden, wat een positief effect zou moeten hebben op de algehele score op de JVI. Een respondent geeft aan dat deze beslissing om meer nadruk te leggen op sociaal vertrouwen door de clusterhoofden is genomen. Hiermee wordt op basis van de scores op de JVI en de voortgangsrapportage via de monitorset door de diensten meer richting gegeven. Er worden voor de deelgemeenten op deze manier meer kaders gesteld, waardoor zij minder ruimte krijgen in de inzet die zij kunnen plegen met geld uit de vrij besteedbare middelen. Hoewel men het nut en de noodzaak van de inzet op sociaal vertrouwen ziet, is er vanuit de deelgemeenten wel kritiek geuit op deze beslissing, aangezien de deelgemeenten hier niet bij betrokken zijn en dit enkel aan het begin van het jaar meegedeeld kregen.

Naast het feit dat de verslechtering op de JVI lijkt te worden veroorzaakt door een slechte score op de subjectieve veiligheidsbeleving, wordt ook aangegeven dat de maatregelen niet altijd goed aansluiten bij de doelstellingen. De maatregelen in de monitorset zijn vaak processtappen, waarbij de relatie met het onderliggende doel niet altijd duidelijk is. Een voorbeeld hiervan is:

“Om de 3 maanden vindt inhoudelijke sturing op de voortgang van de groepsaanpak plaats in de deelgemeentelijke Regiegroep Groepsaanpak” (Andersson Elffers Felix, 2008)

Het actieprogramma is bovendien heel breed en tracht vele factoren die van invloed zijn of kunnen zijn op overlastgevend gedrag van jongeren in de aanpak mee te nemen. Er is daarbij een veelheid aan maatregelen, van preventief tot repressief. In de monitorset zijn, naast de hoofddoelstelling, elf subdoelstellingen en 53 maatregelen geformuleerd (Andersson Elffers Felix, 2008). Naast deze maatregelen worden nog de verschillende projecten per deelgemeente ingezet. Een respondent zegt hierover:

“Er zijn zoveel focus points, zoveel doelstellingen, op het gebied van geweld, op het gebied van drugs, op het gebied van overlast. Dat is goed, maar naar mijn smaak is het nog iets te veel.”

Ook geven verschillende respondenten aan dat een deel van de maatregelen uit de monitorset al elders is ondergebracht. Zo worden veel maatregelen uit cluster 1, op het gebied van genotmiddelen, al regulier door de GGD uitgevoerd, valt cluster 3, voorzieningen, onder de reguliere inzet van de dienst JOS en zijn de maatregelen uit cluster 4, scholing en werk, ook al regulier ondergebracht bij het Jongerenloket. Door respondenten wordt aangegeven dat dit bij aanvang van het programma nog niet het geval was, maar inmiddels is sprake van veel overlap tussen het JVAP en andere programma's en reguliere inzet vanuit verschillende diensten. Daarbij wordt door verschillende respondenten aangegeven dat het actieprogramma een plus moet zijn op de bestaande programma's. Onderdelen die al elders zijn ondergebracht, hoeven niet langer in het JVAP opgenomen te worden. Dit kan input bieden voor veranderingen in het actieprogramma, waarmee opnieuw richting wordt gegeven door de diensten. Dit is ten dele al gebeurd in de JVAP-retraite die in juni 2010 is gehouden. Hierin is een aanzet gedaan voor de vormgeving van het JVAP en van de samenwerking voor de komende tweeënhalve jaar, waarmee de richting en ruimte die zullen worden gegeven opnieuw gedefinieerd zullen worden. Men zal nog tot een exacte invulling daarvan moeten komen, maar er is al een aantal afspraken gemaakt ten aanzien van een verbetering van de communicatie tussen de diensten en de deelgemeenten en prioriteiten die in het actieprogramma gesteld zullen moeten worden. Hierbij is het sociaal vertrouwen aan bod gekomen, maar ook het feit dat het JVAP vooral een plus moet zijn op bestaande programma's en met name gericht zal moeten zijn op het daadwerkelijk terugdringen van overlast.

7. Naar een verbeterde aanpak van jeugdoverlast

7.1 Conclusies

Met dit onderzoek is getracht inzicht te verkrijgen in de rolverdeling tussen de stedelijke diensten, dat wil zeggen de dienst JOS en de Directie Veiligheid, en de deelgemeenten in het jeugdveiligheidsactieprogramma om vervolgens problemen en successen in de uitvoering van het actieprogramma te identificeren en uiteindelijk aanbevelingen te doen ter verbetering van de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam. Op basis van voorgaande, kunnen hier conclusies getrokken worden ten aanzien van de rolverdeling tussen de diensten en de deelgemeenten en de problemen en successen, waarna op basis daarvan in de volgende paragraaf aanbevelingen gedaan zullen worden.

In het Rotterdamse bestuursmodel, met een stedelijke bestuur en deelgemeentebesturen, wordt uitgegaan van complementair bestuur. De verschillende bestuurslagen zijn niet hiërarchisch gerangschikt, maar hebben elk een andere functie. De stad stelt kaders, waarbinnen de deelgemeenten ook moeten opereren. De deelgemeenten zijn een frontlijnbestuur en zijn verantwoordelijk voor een snelle en daadkrachtige, maar ook integrale aanpak op wijkniveau. Zij dragen echter ook bij aan het stedelijke beleid vanuit hun expertise en ervaringen. Ambtelijk gezien leggen de diensten verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders. De Directie Veiligheid legt in principe verantwoording af aan de burgemeester en de dienst JOS aan één of meerdere wethouders. De deelgemeenteambtenaren, waaronder de projectleider groepsaanpak, leggen verantwoording af aan het deelgemeentebestuur. In het gebiedsgericht werken hebben de deelgemeenten een belangrijke plaats, aangezien deze manier van werken uitgaat van het leveren van maatwerk in de verschillende wijken, op basis van een analyse van de problematiek in de wijk. In het gebiedsgericht werken wordt ervan uitgegaan dat de deelgemeenten ook opdrachtgever zijn van de diensten. De diensten leveren in de gebieden datgene waaraan behoefte is. De deelgemeenten geven dit aan bij de diensten en maken daarover afspraken met de diensten.

De diensten geven in het JVAP richting door het opstellen van stedelijke kaders. In het JVAP is een stedelijke lijn uitgezet met vijf verschillende clusters, onder leiding van de Directie Veiligheid en de dienst JOS. Afstemming in tussen de verschillende clusters zorgt ervoor dat door de diensten richting wordt gegeven. In het netwerk van actoren, hebben de diensten met name sturingsmogelijkheden door middel van game management. Zij beschikken over de financiële middelen in het JVAP en kunnen daarom beslissen over de verdeling van deze middelen. Wel zullen zij compromissen moeten sluiten om op medewerking van alle partijen te kunnen rekenen. Dit sluit ook aan bij hun rol als visionaire regisseur. De diensten kunnen zelf in grote mate het beleidskader bepalen, maar beschikken over weinig doorzettingsmacht en hebben dus weinig mogelijkheden om eenzijdig medewerking af te dwingen. Er zullen gezamenlijke doelen gesteld moeten worden, waar alle partijen zich aan committeren. Dit vergt ook goede onderlinge communicatie en onderling vertrouwen. Hierin doen zich echter nog wel enige problemen voor. In het JVAP wordt over het algemeen goed

samengewerkt tussen de diensten en de deelgemeenten op het gebied van het jongerenwerk en de groepsaanpak, instrumenten die algemeen gezien worden als de basis voor de aanpak van jeugdoverlast. Beide partijen zijn over deze samenwerking zeer tevreden. Door de diensten worden hierin kaders gesteld, maar wordt vooral ook ondersteuning geboden aan de deelgemeenten bij de uitvoering van hun taken op dit gebied. Dit wordt door de deelgemeenten ook zeer gewaardeerd. Er bestaat echter ook een spanningsveld tussen aan de ene kant de behoefte van de diensten aan kaders en kwaliteitsbewaking en aan de andere kant de behoefte van de deelgemeenten aan ruimte. De deelgemeenten hebben het gevoel vaak laat of te laat betrokken te worden bij stedelijke plannen. Zij hebben echter wel mogelijkheden hun stem te laten gelden in de structuur zoals deze in het JVAP is opgezet. In het kader van het JVAP bestaan verschillende overleggen. Ten eerste is er het JVAP-breed, dat viermaal per jaar plaatsvindt en waar door de hoofden van de verschillende clusters en de deelgemeenten de voortgang van het JVAP besproken wordt. Daarnaast wordt een aantal malen per jaar per cluster overleg gepleegd. In elk cluster nemen ook verschillende deelgemeenten plaats. Eens per maand komen de hoofden van de clusters bijeen om de voortgang te bespreken en beleidslijnen af te spreken. De Ontwikkelgroep Ideaal Jongerenwerk is een laatste overleg waaraan zowel diensten als deelgemeenten deelnemen. Van deze mogelijkheden wordt door de deelgemeenten ook niet altijd gebruik gemaakt. Zo zullen de diensten en de deelgemeenten vooral ook naar elkaar toe moeten bewegen.

In het JVAP is ook al handelingsruimte voor de deelgemeenten bepaald. In het JVAP is gesteld dat de deelgemeenten maatwerkprogramma's opstellen voor de jeugd aandachtswijken, tegenwoordig geïntegreerd in de iWAP's. De deelgemeenten krijgen dus in lijn met het gebiedsgericht werken ruimte om inzet te plegen in hun gebieden die op basis van een analyse van de problematiek in de gebieden noodzakelijk wordt geacht. De deelgemeenten krijgen in het JVAP echter niet de mogelijkheid hun rol als opdrachtgever van de diensten, zoals verondersteld in het gebiedsgericht werken, goed in te vullen. Dit is ten aanzien van de Directie Veiligheid in beginsel al moeilijk, aangezien de Directie Veiligheid als onderdeel van de Bestuursdienst, geen traditionele uitvoerende dienst is. Daarbij geldt ook dat de meeste deelgemeenten dit niet zozeer als een probleem ervaren en met name in de projecten uit de vrij besteedbare middelen veel mogelijkheden zien tot het bieden van maatwerk in de jeugd aandachtswijken. De vele verschillende projecten vormen echter wel een risico, aangezien, mede door de kortlopende financiering, de projecten niet zorgen voor een structurele aanpak van de jeugdoverlast. Ook kunnen de projecten, door een gebrek aan capaciteit en financiële middelen, niet allemaal worden ingebed in het reguliere werk. Door bovendien met de toekenning van het geld aan het begin van het jaar de bestemming al volledig vast te leggen, worden de deelgemeenten enigszins beperkt in de uitvoering van hun functie van frontlijnbestuur, omdat op deze manier weinig ruimte bestaat in te springen op ontwikkelingen in de gebieden.

Door de diensten wordt resultaat en rekenschap verwacht van de deelgemeenten. De Directie Veiligheid beschikt over de financiële middelen in het kader van het JVAP en is dan ook, samen met de dienst JOS, verantwoordelijk voor de toebedeling van deze middelen. De deelgemeenten krijgen

vanuit het JVAP geld van de Directie Veiligheid voor het jongerenwerk, de groepsaankpak en projecten uit de vrij besteedbare middelen. Daarvoor zijn door de diensten verschillende voorwaarden opgesteld waarbinnen de deelgemeenten moeten opereren en waaraan de projecten waarvoor door de deelgemeenten aanvragen worden ingediend, moeten voldoen. Hier wordt dus in grote mate op input gestuurd. Ook wordt gebruik gemaakt van prestatiebesturing, waarbij de deelgemeenten afgerekend worden op de geleverde prestaties. Dit gebeurt door middel van verantwoordingsstructuren van de deelgemeenten aan de Directie Veiligheid. De deelgemeenten dienen elk jaar inhoudelijke en financiële verantwoording af te leggen aan de Directie Veiligheid. Dit levert soms ook spanningen op tussen de deelgemeenten en de diensten. Van de Directie Veiligheid wordt een uitgebreide inhoudelijke en financiële verantwoording gevraagd van de deelgemeenten. Aangezien de financiële middelen afkomstig zijn van de Directie Veiligheid, is het logisch dat zij ook verantwoording vraagt voor de besteding van deze middelen en de resultaten. De deelgemeenten leggen echter ook al verantwoording af aan hun eigen bestuur. Het zou daarom van weinig vertrouwen getuigen van de diensten in de deelgemeenten. Verantwoording wordt ook afgelegd in de verschillende overleggen, waar de voortgang besproken wordt, wordt onderling verantwoording afgelegd. De Directie Veiligheid legt op haar beurt, als regisseur, verantwoording af aan de Stuurgroep Veilig. De monitorset en de JVI worden ook gebruikt voor het meten van de voortgang. Deze voortgangsrapportages worden tevens gebruikt om waar nodig bij te sturen en zo opnieuw richting te geven. Zo heeft men besloten meer nadruk te leggen op sociaal vertrouwen, nadat in de JVI de trend te zien was dat de scores op de subjectieve veiligheidsbeleving achterbleven op de objectieve gegevens. Dit is een belangrijke reden waarom de hoofddoelstelling niet op schema ligt. Daarnaast is te zien dat er door de veelheid aan maatregelen en doelstellingen weinig focus is in het actieprogramma en dat de maatregelen niet altijd goed aansluiten bij de onderliggende doelstellingen. Ook valt op dat een deel van de maatregelen in het JVAP al elders is ondergebracht en dus al regulier door andere diensten wordt uitgevoerd.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies die in de voorgaande paragraaf zijn geschetst, kan hier een aantal aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van de aanpak van jeugdoverlast in de gemeente Rotterdam.

1. Aangezien intensief wordt samengewerkt tussen de deelgemeenten en de Directie Veiligheid en de dienst JOS op het gebied van de groepsaankpak en het jongerenwerk, waarbij de stedelijke diensten duidelijke kaders aangeven en kwaliteit en methodiek bewaken en de deelgemeenten ook de ondersteuning die door de diensten wordt geboden zeer waarderen, moet deze samenwerking worden doorgezet.
2. Omdat door velen de instrumenten jongerenwerk en groepsaankpak als de basis worden gezien van de aanpak van jeugdoverlast in Rotterdam en kortgeleden het nieuwe college van burgemeester en wethouders is aangetreden, dat het beleid voor de komende vier jaar zal

opstellen, is het belangrijk dat nu al nagedacht wordt over de inbedding van deze onderdelen in het stedelijke beleid na 2012, als het actieprogramma is afgelopen.

3. De diensten zouden de deelgemeenten meer ruimte moeten geven door de financiering van de projecten in de deelgemeenten voor langere tijd toe te kennen in plaats van een jaarlijkse toekenning. De deelgemeenten krijgen zo de mogelijkheid de maatregelen meer structureel in te zetten, aangezien de projecten dan niet in december van het jaar van toekenning volledig afgerond hoeven te zijn.
4. Door de financiering voor de projecten ook meer in de vorm van een doeluitkering te verstrekken, met weliswaar een aantal richtlijnen, maar minder strikte voorwaarden vooraf, dus minder inputsturing, en met name verantwoording achteraf, krijgen de deelgemeenten de kans beter in te springen op ontwikkelingen in de wijken en daarmee ook hun functie als frontlijnbestuur beter in te vullen.
5. De stedelijke diensten en de deelgemeenten zullen gezamenlijk moeten werken aan het onderling vertrouwen. Daarbij is goede onderlinge communicatie en dus informatie-uitwisseling van belang. De deelgemeenten zullen daarbij intensiever gebruik moeten maken van de ruimte die zij op dit moment hebben om hun stem te laten gelden. De diensten zullen de deelgemeenten eerder op de hoogte moeten brengen van ontwikkelingen en stedelijke plannen, zodat de deelgemeenten daadwerkelijk nog de mogelijkheid hebben vanuit hun eigen expertise als frontlijnbestuur input te leveren.
6. De diensten kunnen meer richting geven door meer focus aan te brengen in het actieprogramma. Aangezien de maatregelen uit de monitorset al voor een deel elders zijn ondergebracht, hoeven deze niet meer in het actieprogramma aanpak jeugdoverlast opgenomen te worden. Het actieprogramma is een plus op andere programma's en dient zich enkel te richten op het terugdringen van de overlast. De maatregelen uit de clusters 1, 3 en 4 zijn al regulier ondergebracht bij respectievelijk de GGD, de dienst JOS en het Jongerenloket en hoeven daarom niet meer opgenomen te worden in dit actieprogramma. De focus komt dan meer te liggen op de clusters 2, waarbinnen de groepsaanpak, het jongerenwerk en de kwaliteitsslagen vallen, en 5, sociaal vertrouwen.

Literatuur

Algemeen Dagblad (AD) (11 februari 2010) *Veiligheidsindex Rotterdam blijft stabiel*. [<http://www.ad.nl/ad/nl/1038/Rotterdam/article/detail/462691/2010/02/11/Veiligheidsindex-Rotterdam-blijft-stabiel.dhtml>, geraadpleegd: 20 juni 2010]

Andersson Elffers Felix (2008) *Actieprogramma aanpak jeugdoverlast 'Ruimte geven door grenzen te stellen – Rotterdam doet het!' – monitorset* – Rotterdam: Andersson Elffers Felix.

Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMNA

Bovens, M. (2005) *Publieke verantwoording: een analysekader*. In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005) *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bovens, M. & Schillemans, T. (2009) *Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In: Bovens, M. & Schillemans, T. (2009) *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMNA.

College van Burgemeester en Wethouders (B&W) (2007) *Brief aan de leden van de gemeenteraad en aan de leden van de dagelijkse besturen van de deelgemeenten Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk, Noord, IJsselmonde en de Centrumraad*. Kenmerk 07BSD. 20 december 2007.

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

De Bruijn, H. (2004) *Meetbaarheid en maakbaarheid. Over de perverse gevolgen van prestatie meting*. *De Academische Boekengids* 45, juli 2004, pp. 9-11.

Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) (2010) *Overdrachtdossier Jeugd, Onderwijs en Samenleving*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Directie Veiligheid (2006) *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. 7. Methodiek voor de aanpak van problematische jeugdgroepen*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Directie Veiligheid (2007) *Ruimte geven door grenzen te stellen, Rotterdam doet het! Versterking preventie en aanpak jeugdoverlast*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Directie Veiligheid (2008a) *Beschrijving methodiek Jeugdveiligheidsindex*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2008b) *Inhoudelijke voorwaarden bij doeluitkering Actieprogramma aanpak jeugdoverlast Rotterdam*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2008c) *Jeugdveiligheidsindex 2008*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2009a) *Jeugdveiligheidsindex 2009*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2009b) *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. DOSA, voor wie er meer van wil weten*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Directie Veiligheid (2010a) *Bestedingsvoorstel "vrije ruimte JVAP" 2010*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2010b) *Jeugdveiligheidsindex 2010*. Ongepubliceerd manuscript.

Directie Veiligheid (2010c) *Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de Stad. Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2008) *Gebiedsgericht werken: de uitvoering*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (18 mei 2009) *Hoe werkt het gemeentebestuur?*

[<http://www.rotterdam.nl/hoewerkthetgemeentebestuur>, geraadpleegd: 27 juni 2010]

Gemeente Rotterdam (3 augustus 2009) *Over de organisatie*.

[http://www.rotterdam.nl/tekst:over_de_organisatie, geraadpleegd: 17 juli 2010]

Gemeentewet (12 maart 1992) *Artikel 172*

[http://www.st-ab.nl/wetten/0093_Gemeentewet_Gemw.htm, geraadpleegd: 17 juli 2010]

Hartman, C. & Tops, P. (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.

Jeugdconsulaat (2009) *Monitorset, voortgangsrapportage 15 november 2009*. Ongepubliceerd manuscript.

Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., Termeer, C.J.A.M. (1994) *Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks*. Leiden: Rijksuniversiteit, vakgroep Bestuurskunde; Rotterdam: Erasmus Universiteit, vakgroep Bestuurskunde.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (1998) *Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 607, nrs. 1–2

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2009) *Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Programmteam gebiedsgericht werken (2010) *Gebiedsgericht werken. Samen werken in de wijk*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

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

Schnabel, P. (2001) *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stuurgroep Dialoog (2010) *Plan van aanpak hinderlijke, overlastgevende en criminele jongeren door: dialoog*. Rotterdam: Stuurgroep Dialoog.

Tops, P. & van Ostaaijen, J. (2006) *'De knop moet om'. Kroniek van de Rotterdamse veiligheidsaanpak 2001-2006*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

Van Thiel, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Bijlage 1: Indicatoren

Theoretisch element	Componenten	Indicatoren
Beleidssturing	Ontwerplogica	- Politieke en beleidsmatige doelstellingen staan centraal
Sturing in netwerken	Game management Network structuring	- Actoren worden selectief geactiveerd - Middelen worden gemobiliseerd - Er wordt strategisch geanticipeerd op interactieregels - Compromissen gesloten en consensus gecreëerd - Relaties tussen actoren worden veranderd - Verdeling van middelen wordt veranderd - Interactieregels worden veranderd - Normen, waarden en percepties worden veranderd
Regie	Eigen beleidskader Doorzettingsmacht	- Regisseur heeft overzicht over de hele situatie - Regisseur legt verantwoording af over het geheel - Regisseur zet beleidslijnen uit ten aanzien van het geheel - Regisseur organiseert inzet en samenwerking met oog op het geheel - Regisseur is in staat zelf het beleidskader vast te stellen - Regisseur is in staat eenzijdige medewerking van andere partijen af te dwingen
Beleidsvrijheid		- Vastgelegde handelingsruimte - Uniform handelen
Frontlijnsturing	Actiologica	- Er wordt gehandeld vanuit de aangetroffen situatie
Inputsturing		- Financiering vindt plaats op basis van plannen vooraf - Vooraf zijn voorwaarden opgesteld voor toekenning van de middelen
Prestatiesturing	Prestatieafspraken	- Prestatieafspraken zijn vastgelegd
Publieke verantwoording	Verantwoordingsfora:	- Er wordt verantwoording afgelegd

- | | |
|-------------------|--|
| - Politiek | - Verantwoording aan politici |
| - Juridisch | - Verantwoording voor de rechtbank |
| - Administratief | - Verantwoording aan toezichthouders |
| - Professioneel | - Verantwoording afgelegd collega's (collega-ambtenaren) |
| - Maatschappelijk | - Verantwoording aan burgers en/of belangenorganisaties |

Bijlage 2: Respondenten

Clusterhoofden:

Bjorn Dirkse, Directie Veiligheid

Clusterhoofd cluster 1: alcohol, drugs, geweld en vernielingen

Jeannette Jonker, Directie Veiligheid

Voormalig clusterhoofd cluster 2: kwaliteitslagen

Ton Legerstee, dienst JOS

Clusterhoofd cluster 3: voorzieningen

Dirk Scherpenisse, dienst JOS

Voormalig clusterhoofd cluster 3: voorzieningen; Betrokken bij kwaliteitsslag jongerenwerk.

Willy Wolters, Jongerenloket (onderdeel dienst JOS)

Clusterhoofd cluster 4: scholing en werk

Rabaa Bouhalhoul, dienst JOS

Clusterhoofd cluster 5: sociaal vertrouwen

Deelgemeenten:

Ineke Ruijzing, deelgemeente Charlois

Beleidsmedewerker Sociale en Maatschappelijke ontwikkeling; Verantwoordelijke JVAP

Angelique de Graav, deelgemeente Charlois

Projectleider groepsaanpak

Emile Goyvaerts, deelgemeente Charlois

DOSA-regisseur

Jetze van der Ham, deelgemeente Delfshaven

Bestuursadviseur Veilig en Jeugd; Verantwoordelijke JVAP

Maarten Saffrie, deelgemeente Feijenoord

Beleidsadviseur Veiligheid; Verantwoordelijke JVAP

Fred Hoeksema, deelgemeente Feijenoord

Beleidsadviseur Welzijn

Sabrina Benatar, deelgemeente Feijenoord

Projectleider groepsaanpak

Theo van Dijk, deelgemeente IJsselmonde

Beleidsmedewerker Team Samenleving; Verantwoordelijke JVAP

Jolanda Bachrach, deelgemeente IJsselmonde

Projectleider groepsaanpak

Pieter Bosma, deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Beleidsmedewerker Veilig; Verantwoordelijke JVAP

Nico Filon, deelgemeente Prins Alexander

Beleidsadviseur Jeugd

Lisette van Os, deelgemeente Prins Alexander

Projectleider groepsaanpak; Verantwoordelijke JVAP

Remco Tielemans, deelgemeente Noord
Projectleider groepsaanpak; Verantwoordelijke JVAP

Nabil ben Allouch, deelgemeente Rotterdam Centrum
Projectleider groepsaanpak; Beleidsadviseur Veiligheid; Verantwoordelijke JVAP

Directie Veiligheid:

Maurits Janmaat
Accountmanager voor deelgemeenten Prins Alexander en Charlois

Marieke Peek
Accountmanager voor deelgemeenten Kralingen-Crooswijk en Noord

Marloes Nooijens
Accountmanager voor deelgemeente Feijenoord

Eveline de Groot
Accountmanager voor deelgemeente IJsselmonde

Ralf Bormans
Accountmanager voor deelgemeente Delfshaven

Zoulicha Essarbout
Accountmanager groepsaanpak

Jeugdconsulaat:

Lida Veringmeier
Jeugdconsul gemeente Rotterdam

Debbie Chotkan
Medewerker jeugdconsulaat

GGD

Astrid Verver
Lid cluster 2: kwaliteitsslagen

Politie:

Maarten van Boekel
Portefeuillehouder groepsaanpak

Simon Caarels
Jeugdcoördinator in o.a. deelgemeente Charlois