

Samen werken aan een veilige leefomgeving

Een onderzoek naar samenwerking met
woningcorporaties



Masterscriptie
Frank C. Stehouwer
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Spijkenisse, Augustus 2010

Eerste begeleider
Dr. P.K. Marks
Tweede begeleider
Dr. A. van Sluis

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van zes maanden werk. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn scriptie ter afronding van de masteropleiding 'Bestuur en Politiek'. Met deze scriptie komt tevens een einde aan mijn studietijd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vier jaar heb ik met plezier de studie Bestuurskunde gevolgd. In deze tijd heb ik veel opgestoken over de wereld van het openbaar bestuur.

Eén van de zaken waarover ik heb geleerd is het vraagstuk sturing. Dit is ook het onderwerp van dit onderzoek. De vraag die centraal staat is hoe de gemeente Albrandswaard dit begrip kan invullen, om zodoende een vruchtbare samenwerking met de woningcorporaties te bereiken. Dit onderwerp raakt een centraal thema uit de studie, namelijk hoe een bestuursorgaan haar taken in de samenleving kan uitoefenen. Ondanks het feit dat ik momenten heb gekend waarbij ik het lastig vond om theorie en praktijk samen te brengen, kijk ik met plezier terug op het schrijven van deze scriptie.

Op deze plaats wil ik graag een woord van dank uitspreken. Allereerst richting mijn scriptiebegeleider, dr. P.K. Marks. Middels zijn nuttig commentaar is het gelukt om deze scriptie met succes af te ronden. Tevens aan de medestudenten die deelnamen aan de 'scriptiekringen', waardoor ik iedere maand weer een stuk van mijn scriptie af had. Verder wil ik een woord van dank uitspreken aan de gemeente Albrandswaard, die mij de mogelijkheid heeft geboden om mijn afstudeerstage bij hen te volgen. In het bijzonder mijn stagebegeleider, dhr. H. Engels, die vele malen tijd voor mij vrij gemaakt heeft om ondersteuning te bieden bij het schrijven van deze scriptie.

Daarnaast gaat mijn dankbaarheid uit naar mijn ouders, die het mij mogelijk hebben gemaakt om deze studie te volgen en die mij gedurende de studie altijd hebben ondersteund. Tot slot wil ik op deze plaats alle personen bedanken welke ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek.

Rest mij niets meer dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van mijn scriptie.

Frank Stehouwer
Spijkenisse, augustus 2010

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en problematisering	5
1.1 Problemativering	5
1.2 Doelstelling	7
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Deelvragen	7
1.5 Motivering keuze casus	8
1.6 Relevantie	8
1.7 Onderzoeksstrategie	9
1.8 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader 'Sturing'	11
2.1 Uiteenzetting theorie	11
2.2 Het begrip sturing	11
2.3 De modellen van sturing	12
2.4 Naar een netwerksamenleving	13
2.5 Naar een beleidsnetwerk	14
2.6 Kenmerken van een beleidsnetwerk	16
2.7 Het type regisseur	18
2.8 De instrumenten voor sturing	20
2.9 Conceptueel model en operationalisering	23
Hoofdstuk 3 Methoden en technieken	27
3.1 Type onderzoek	27
3.2 Type onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken	27
Hoofdstuk 4 Beschrijving casus Woonoverlast	30
4.1 Domein casus	30
4.2 Woonoverlast	31
4.3 Hennepteelt	31
4.4 Overlastgevende bewoners	34
4.5 Samenwerking	39
Hoofdstuk 5 Leren van andere gemeenten	42
5.1 Gemeente Dordrecht	42
5.2 Gemeente Ridderkerk	44
5.3 Gemeente Rotterdam	45
5.4 Gemeente Barendrecht	48
Hoofdstuk 6 Empirisch materiaal 'De kenmerken van het beleidsnetwerk'	51
6.1 Sturingsambitie	51
6.2 Machtsmiddelen	51
6.3 Belangen	56
6.4 Wederzijdse afhankelijkheden	59
6.5 Percepties	61

Hoofdstuk 7 Analyse van de empirie 'De sturingsmogelijkheden'	66
7.1 Sturingsmodel	66
7.2 Machtspositie	66
7.3 Eigen script/beleidskader	67
7.4 Type regisseur en instrumenten	69
7.5 Lessen uit de andere gemeenten	70
7.6 Consequenties voor sturing	73
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	75
8.1 Conclusies	75
8.2 Aanbevelingen	79
Literatuurlijst	82
Bijlage 1 Operationalisering Concepten	84
Bijlage 2 Overzicht tabellen en figuren	85
Bijlage 3 Lijst van respondenten	86
Bijlage 4 Bestuurlijke aanpak hennepsteelt	87
Bijlage 5 Organisatorische borging integraal veiligheidsbeleid	88
Bijlage 6 Samenwerkingspartners Albrandswaard	89

Hoofdstuk I Inleiding en problematisering

§ 1.1 Problematisering

Veiligheid is een van de kerntaken van de overheid. Het geweldsmonopolie ligt bij de overheid, waarmee bedoeld wordt dat alleen zij gelegitimeerd gebruik mag maken van geweld. Deze taak blijft echter niet beperkt tot het inzetten van de 'harde hand', maar ook het voorkomen van geweld om zodoende de veiligheid van de burgers te waarborgen. Daarnaast is veiligheid een van de belangrijkste behoeften die een burger gegarandeerd wil hebben. Hij wil in een veilige omgeving wonen, werken en recreëren. Onder onveiligheid verstaat een burger niet alleen daadwerkelijk geweld, diefstal of vandalisme, maar ook het gevoel van onveiligheid. Een volgekalkte muur in een woonwijk, of een kapot geslagen bushokje geeft bewoners een onveilig gevoel. Zo bezien is veiligheid een zeer breed begrip dat zowel voor de Nederlandse overheid als de burger een belangrijk onderwerp is. De laatste ervaart het, de eerste draagt verantwoordelijkheid voor het creëren en waarborgen ervan.

Casus Hennepteelt

"1.176 hennepplanten aangetroffen en ontmanteld"

Op de website rotterdamveilig.nl wordt 15 september 2009 het bovenstaande bericht gecommuniceerd. Het wijkteam van de politie in Albrandswaard heeft samen met ENECO en het regionaal hennepsteam op 9 september in Poortugaal twee illegale hennepkwekerijen opgerold. Het is misschien niet het eerste waar je aan denkt bij een dorp als Poortugaal, maar ook de gemeente Albrandswaard kan te maken krijgen met dit soort strafbare feiten. Daarom is ook binnen deze gemeente, net als in vele andere gemeenten in het land, een bestuurlijke aanpak tegen illegale hennepeteelt ontwikkeld.

Met betrekking tot dit bericht is een aantal vragen te stellen. Is dit nog maar het topje van de figuurlijke ijsberg? Kunnen de partijen de aanpak nog effectiever maken? Is hier een betere informatievoorziening voor nodig? Ligt hier een medeverantwoordelijkheid voor de woningcorporaties, die woningen in bezit en beheer hebben? En hoe kan deze partij worden betrokken?

Casus overlastgevende bewoners

Meldingen van overlastgevende bewoners worden door de politie in Albrandswaard regelmatig ontvangen. Volgens politie gaat het om zo'n 160 meldingen per jaar. Vaak gaat het dan om milde vormen van overlast. Veelgenoemd zijn de meldingen van burens die klagen over geluidsoverlast, of overhangend groen van de burens. Enkele citaten uit interviews met de woningcorporaties bevestigen dit beeld.

"Een voorbeeld is een woning waar in de tuin een grote trampoline stond opgesteld die door kinderen werd gebruikt. Dit werd uiteraard als overlastgevend beschouwd door omwonenden. Een ander voorbeeld is een bewoner die liefhebber is van een bepaalde soort muziek die burens niet op prijs stellen."

"Met betrekking tot de veiligheid heeft de woningcorporatie in Albrandswaard slechts één complex waar zij zich zorgen om maakt, overig bezit veroorzaakt geen problemen. Er zijn weliswaar af en toe meldingen van bewoners, maar dit zijn geen echte veiligheidsproblemen. Het gaat dan meer om onderlinge problemen, zoals bewoners die klagen over het blaffen

van de hond bij de burens. In de Saffierlaan is echter wel sprake van problemen. Voorbeelden daarvan zijn het intrappen van deuren, het afsluiten van vluchtdeuren en andere vormen van openbare vernielingen en vandalisme.”

Ook met betrekking tot deze voorbeelden is een aantal vragen te stellen. Is deze situatie te verbeteren? Welke partijen moeten daarvoor samenwerken? Ligt er een medeverantwoordelijkheid bij de woningcorporaties? Hoe kan deze samenwerking worden vormgegeven?

Het soort vragen dat bij deze voorbeelden gesteld wordt is maatschappelijk relevant, omdat zij uiteindelijk terug te leiden zijn naar de eerder genoemde taak van de gemeente en behoefte van de burger om veiligheid te creëren en te handhaven. In deze scriptie wordt een onderzoek gedaan naar dit type vraagstuk.

De gemeente Albrandswaard

Een lokale overheid die vanuit haar taakstelling is belast met het vraagstuk leefbaarheid en veiligheid, is de gemeente Albrandswaard. Actoren kijken vaak naar de gemeente voor het nemen van maatregelen. De gemeente wil dit graag in samenwerking met verschillende partners doen. Eén van de partners waar op het vlak van veiligheid tot nu toe nog niet mee samen is gewerkt, is de woningcorporatie. De corporaties hebben tevens als één van de taken het realiseren en behouden van leefbaarheid in de wijken. Hierbij kan gedacht worden aan het beheren, verbeteren en onderhouden van de buurt en nog vele activiteiten om het woongenot te bevorderen. De leefbaarheidmonitor toont aan dat de veiligheid over het algemeen als goed wordt ervaren door de bewoners van Albrandswaard. Hoewel grote problemen zich nog niet voordoen, scoren twee wijken al beduidend lager, te weten Rhooen-Noord en Portland. Daarnaast is de gemeente van mening dat Portland extra investeringen nodig heeft. De leefbaarheids situatie is nu nog voldoende, maar als niet preventief wordt opgetreden, kan een wijk als Portland in de toekomst sterk verslechteren.

De Gemeente Albrandswaard heeft voor het uitvoeren van haar taak op het gebied van leefbaarheid en veiligheid een integrale kadernota 'Regie op veiligheid' opgesteld. Eén van de thema's uit deze nota is 'Veilige woon- en leefomgeving'. Op basis daarvan is een aantal projecten in het leven geroepen en/of reeds opgestart om dit thema vorm te geven. Eén van deze projecten is het maken van afspraken met de corporaties die actief zijn in Albrandswaard, om samen te werken aan een betere woon- en leefomgeving. De corporaties beschikken vaak over belangrijke en waardevolle informatie met betrekking tot problemen die zich afspelen in de wijken, bijvoorbeeld signalen van een illegale hennepkwekerij. Een bewoner ruikt bijvoorbeeld een wietlucht bij de buurman, die overigens zelden thuis is, maar waar wel altijd het licht brandt. Dit kan vervolgens gemeld worden bij de corporatie.

Er heerst echter nog veel onduidelijkheid over de wijze waarop kan worden samengewerkt. Vanuit de taak die de Gemeente Albrandswaard heeft op het gebied van veiligheid komt een aantal bestuurlijke vragen naar voren. Hoe kunnen de woningcorporaties worden betrokken in het veiligheidsbeleid van Albrandswaard? Hoe kan deze samenwerking worden vormgegeven? Hoe kan de gemeente sturen? Welke instrumenten zijn hiervoor mogelijk?

§ 1.2 Doelstelling

In deze scriptie staat de volgende doelstelling centraal:

Woningcorporaties ontbreken op dit moment in het veiligheidsnetwerk van de gemeente Albrandswaard. Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken hoe de woningcorporaties betrokken kunnen worden in het veiligheidsbeleid, zodat er een verbeterde aanpak van woonoverlast ontstaat.

§ 1.3 Vraagstelling

Om deze doelstelling te bereiken moet vervolgens in een centrale vraagstelling de vraag zijn hoe dit kan. Dit betekent dat de beantwoording van de vraagstelling moet leiden tot een ontwerp of voorstel voor samenwerking binnen de casus woonoverlast.

Hoe kan de gemeente Albrandswaard sturing vormgeven, zodat samenwerking met woningcorporaties bij de aanpak van woonoverlast tot stand komt?

§ 1.4 Deelvragen

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zal deze worden opgesplitst in een aantal deelvragen. Zo zal eerst helder moeten worden wat onder woonoverlast kan worden verstaan en wat de gevolgen en aanpak ervan kunnen zijn. Verder is het van belang om in beeld te krijgen wat het beleid van de gemeente Albrandswaard ten aanzien van woonoverlast is en hoe de samenwerking rondom veiligheid nu is vormgegeven. Hiervoor dient de volgende deelvraag:

- Hoe wordt de aanpak van woonoverlast op dit moment vormgegeven in de gemeente Albrandswaard?

Vervolgens is het van belang om inzichtelijk te krijgen hoe een gemeente kan sturen. Wat is sturing, welk soort model van sturing kan worden gehanteerd en over welk soort instrumenten beschikt een gemeente? Op deze vragen zal in het theoretisch kader een antwoord worden gegeven. De tweede deelvraag luidt als volgt:

- Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor een gemeente?

Omdat in Albrandswaard nog geen samenwerking bestaat tussen de gemeente en woningcorporaties (op het gebied van veiligheid) is het relevant om ook andere gemeenten te bekijken. Hoe wordt daar samengewerkt met woningcorporaties en hoe heeft de gemeente zich hier opgesteld? Gekeken zal worden naar de gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Ridderkerk en Barendrecht. Daarom luidt deelvraag drie:

- Hoe wordt samenwerking tussen gemeente en corporaties in andere gemeenten opgepakt?

Het theoretisch kader zal een analysemodel bieden aan de hand waarvan in de gemeente Albrandswaard kan worden nagegaan wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor sturing. In dit model is een keuze gemaakt om de casus woonoverlast te zien als een beleidsnetwerk waarin vier kenmerken centraal staan. De vierde deelvraag is dan ook:

- Welk sturingsmodel, type regisseur en instrumenten sluiten aan bij de kenmerken van het beleidsnetwerk woonoverlast?

§ 1.5 Motivering keuze casus

Een eerste focus in het onderzoek naar veiligheid is reeds gemaakt. Binnen de gemeente Albrandswaard ontbreekt samenwerking met de aanwezige woningcorporaties op het gebied van veiligheid. Het doel is om te onderzoeken hoe de woningcorporaties kunnen worden betrokken. Het begrip veiligheid is een 'paraplubegrip' waar een omvangrijk aantal vormen van (on)veiligheid onder te brengen is. Met de keuze voor een tweetal cases wordt gezorgd voor de nodige focus in het onderzoek. Het onderzoek wordt op deze manier afgebakend. Maar welke vorm van onveiligheid biedt perspectieven om met deze partij samen te werken? In 2007 is een onderzoek gepresenteerd van RIGO Research en Advies in opdracht van het ministerie van VROM. Opdracht was om te inventariseren wat de woningcorporaties in Nederland ondernemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Dit onderzoek toont aan dat corporaties op het gebied van veiligheid zich focussen op sociale en fysieke veiligheid, waarbij sociale veiligheid wordt gedefinieerd als woonoverlast en fysieke veiligheid als 'Schoon, heel en veilig' (RIGO Research, 2007: 34). Om het onderzoek naar samenwerking tussen de gemeente en woningcorporaties verder te focussen zal daarom naar de casus 'woonoverlast' worden gekeken.

Een tweede reden voor de focus ligt verscholen in het feit dat de casus woonoverlast direct te herleiden valt tot het bezit van de woningcorporaties. In tegenstelling tot overlast van hangjongeren, een veelvoorkomend probleem in Albrandswaard, speelt 'woonoverlast' zich in de directe omgeving van de woningen af. Mocht zich een hennepkwekerij in een woning van de corporatie bevinden, dan treft het hen direct. Tevens treft deze casus de taak van de corporaties direct, die bestaat uit het leveren van een plezierig woongenot zowel in de woning als direct eromheen. Mede daarom zijn het voorbeelden van onveiligheid die voor corporaties van belang zijn en waar zij eventueel informatie over hebben. Ten derde is op het gebied van illegale hennep binnen de gemeente al beleid waaromheen zich een netwerk van actoren bevindt. Dit is dus een goed startpunt om te onderzoeken hoe corporaties kunnen worden betrokken.

Daarnaast is illegale hennepcultuur een verborgen probleem dat moeilijk te openbaren is. Dit heeft te maken met het feit dat het zich achter de voordeur afspeelt. Samenwerking op dit gebied tussen corporatie, gemeente, politie en andere relevante actoren zou dus kunnen leiden tot een effectievere aanpak. Tot slot is het een casus die in de actualiteit veel aandacht krijgt en ook binnen andere gemeenten wordt opgepakt. Voor een gemeente als Albrandswaard is het daarom ook van belang om hier op in te spelen en kan van andere gemeenten worden geleerd. Om deze redenen is gekozen om in dit onderzoek te focussen op de casus woonoverlast. Daarbinnen richt het onderzoek zich op de meest voorkomende klachten, namelijk de milde vormen van overlast (zoals een burenruzie) en een zwaardere vorm van woonoverlast (illegale hennepcultuur).

§ 1.6 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Door middel van dit onderzoek is het mogelijk om inzichtelijk te maken hoe woningcorporaties kunnen worden betrokken in veiligheidsbeleid. Dat gebeurt door in kaart te brengen welke mogelijkheden een gemeente heeft om in een netwerk te sturen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de wetenschappelijke theorie, de bestaande samenwerkingsvormen in Albrandswaard, voorbeeldcasussen uit andere gemeenten en door toetsing van de theorie aan de praktijk. Als dit helder is, kan een voorstel worden gedaan waarbij het doel is dat corporaties de mogelijkheid krijgen om met hun ervaringen aangaande veiligheidsvraagstukken bij gemeente en andere veiligheidspartners terecht te

kunnen. Andersom krijgen andere partijen zoals gemeente en politie meer inzichten van de corporaties, wat uiteindelijk kan leiden tot een meer effectieve aanpak van veiligheidsproblemen in wijken.

Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk onderzoek naar dit onderwerp kan ertoe bijdragen dat er meer inzicht ontstaat over het betrekken van actoren in een netwerk van sociale veiligheidsvraagstukken. Daartoe wordt de rol van de gemeente en de mogelijkheden voor sturing onderzocht. Wetenschappelijk onderzoek naar de samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties op het gebied van veiligheid is nog schaars. Zeker als rekening gehouden wordt met de specifieke situatie van de casus Albrandswaard. Namelijk een kleine gemeente met een beperkte capaciteit en een andere aard en omvang van sociale veiligheidsproblematiek dan een grote stad als Rotterdam.

§ 1.7 Onderzoeksstrategie

In deze scriptie staat samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie centraal. Vanuit de gemeente leeft de wens om deze partij te betrekken in het veiligheidsbeleid. Als eerste wordt ingegaan op de wetenschappelijke theorieën. Daarin zal worden beargumenteerd waarom sturing als centraal concept wordt gekozen in deze scriptie. Vervolgens zal een korte uitleg van het begrip sturing worden gegeven. Daarna komt aan bod welke modellen van sturing een overheid kan hanteren. De theorie die daarvoor zal worden gebruikt is die van Hupe, Beukenholdt-ter Mors en Klaassen. Om een theoretisch inzicht te krijgen in de vraag op welke manier een gemeente kan sturen, wordt ingegaan op de 'netwerksamenleving' zoals die beschreven is door Manuel Castells. Aanvullend worden enkele bestuurskundigen aangehaald die de ontwikkeling naar een beleidsnetwerk beschrijven. Na deze inventarisatie zal een verdere focus worden aangebracht op basis van het werk van De Bruijn en Ten Heuvelhof, die een drietal kenmerken aan het beleidsnetwerk koppelen. Deze kenmerken zullen als uitgangspunt dienen voor het analysemodel. Aansluitend biedt ook een deel van de actoranalyse van Koppenjan en Klijn inzichten op de vraag hoe sturing kan worden vormgegeven. Tot slot zal worden beredeneerd dat de uitkomsten van deze begrippen kunnen worden gekoppeld aan de regisseurstypen van Partners & Propper en de (sturings)instrumenten van De Bruijn en Ten Heuvelhof en Joldersma, Mouwen, Otto en Geurts.

Niet alleen de theorie, maar ook de omgeving van de gemeente Albrandswaard kan inzicht bieden op de vraag hoe samenwerking kan worden vormgegeven. Hoe wordt samenwerking met woningcorporaties bijvoorbeeld aangepakt in gemeenten die grenzen aan Albrandswaard? Bij de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk zullen interviews worden afgenomen. Aanvullend ook bij de grote steden Rotterdam en Dordrecht, omdat die veel kennis bezitten op het gebied van veiligheidsvraagstukken. Naast deze gemeenten worden ook interviews afgenomen bij het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid en de landelijke koepelorganisatie van woningcorporaties Maaskoepel.

Een volgende stap van het onderzoek zal bestaan uit het toetsen van het gevormde theoretische kader aan het bestaande beleid, overlegvormen en wensen van corporaties en gemeente. Kortom, het wetenschappelijke kader toetsen aan de empirie. De vier concepten die hierin centraal staan zijn machtsmiddelen, belangen, wederzijdse afhankelijkheden en percepties. Toetsing van deze concepten in de praktijk zal inzichten bieden in kansen en problemen voor sturing. De manier waarop dit wordt uitgevoerd zal bestaan uit documentanalyse, participatieve observatie en het afnemen van interviews. In hoofdstuk drie

van deze scriptie zal hier dieper op worden ingegaan (methoden en technieken). Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de casus woonoverlast, met daarin specifieke aandacht voor illegale hennepcultuur en overlastgevende bewoners. Deze twee onderwerpen worden verder gespecificeerd in de beschrijving van het huidige beleid (hoofdstuk drie).

§ 1.8 Leeswijzer/hoofdstukindeling

Hoofdstuk één bevat de inleiding tot het onderzoek dat in deze scriptie wordt gepresenteerd. Het bevat de problematisering, doel- en vraagstelling, deelvragen, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en de onderzoeksstrategie. Het tweede hoofdstuk bevat het theoretisch kader waarin de wetenschappelijke theorieën worden gepresenteerd en waaruit een theoretisch model zal worden geoperationaliseerd. Hoofdstuk drie bevat de verantwoording van de te gebruiken methoden en technieken. Het vierde hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van het huidige beleid en overlegvormen op het gebied van woonoverlast. In hoofdstuk vijf zullen de verworven inzichten van andere gemeenten worden gepresenteerd. In hoofdstuk zes zal de praktijk worden beschreven vanuit het analysemodel. Het zevende hoofdstuk bevat de analyse van de gegevens, zodat uitspraken kunnen worden gedaan over de machtspositie en het te voeren script van de gemeente. In het achtste en laatste hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd die de opgeroepen vragen uit het eerste hoofdstuk kunnen beantwoorden. Tevens bevat het de aanbevelingen die op basis van de conclusies kunnen worden gedaan.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader ‘Sturing’

§ 2.1 Uiteenzetting theorie

In deze scriptie zal het betrekken van woningcorporaties bij het veiligheidsbeleid, wat tot samenwerking moet leiden, worden toegespitst op het theoretische vraagstuk sturing. Het initiatief voor toenadering tot de woningcorporaties komt immers van de gemeente Albrandswaard. Deze lokale overheid zal de corporaties dus moeten ‘verleiden’ om samen te werken. Aangezien er nu nog geen samenwerking tussen gemeente en corporaties is op het gebied van veiligheid, is het zeer relevant om de vraag te stellen wat de gemeente voor mogelijkheden heeft om te sturen, met als doel het bereiken van een vruchtbare samenwerking.

§ 2.2 Het begrip sturing

Het begrip sturing zal worden gehanteerd om de mogelijkheden voor samenwerking te onderzoeken. Maar wat betekent het begrip sturing eigenlijk? Daar is geen eenduidig antwoord op te geven omdat er vele definities van het begrip bestaan. Zo wordt het begrip vertaald als “het doelgericht ingrijpen in het maatschappelijk leven” (Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001: 72). Huberts en van den Heuvel spreken ook over “al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen” (Huberts, et al., 2004: 488). En zo zijn er nog vele varianten te noemen. Het is een populair begrip dat veel gebruikt wordt en zonder afbakening zou onduidelijkheid kunnen ontstaan.

Huberts en van den Heuvel (2004) stellen dat sturing simpelweg het volgende omhelst: “het doelgericht beïnvloeden zodat één of meerdere actoren zich schikken naar de eigen doelstellingen of belangen” (Huberts et al., 2004: 488). In deze scriptie wordt voor deze omschrijving gekozen omdat ook de gemeente Albrandswaard doelgericht probeert te sturen om samen met de corporaties op te trekken in het veiligheidsbeleid. Sturing bestaat volgens deze auteurs uit twee elementen. Het *sturingssubject* en het *sturingsobject*. De eerste gaat over de vraag wie stuurt of beïnvloedt. De tweede gaat over de vraag wie of wat wordt beïnvloed (Huberts et al., 2004: 488).

Sturing heeft als doel in zich om bepaalde effecten te bewerkstelligen. Dit kan drieledig zijn. Sturing kan strategische, organisatorische en operationele doelen beogen. Strategische sturing is gericht op de hoofdlijnen van het beleid, organisatorische sturing is gericht op de organisatie, het personeel en de financiën en operationele sturing is gericht op de inzet van mensen, middelen en concrete activiteiten (Huberts et al., 2004: 489). Om deze effecten te behalen zijn bijbehorende instrumenten en activiteiten nodig. Die kunnen worden omschreven als bevoegdheden, deskundigheid en informatie, persoonlijkheid en persoonlijke vaardigheden, omvang (geld, medewerkers, burgers) en contacten en relaties. Deze middelen zijn in drie categorieën in te delen. Juridische, economische en communicatieve middelen. De inzet van deze middelen leidt tot het ontstaan van verschillende sturingsstijlen/vormen (Huberts et al., 2004: 489).

Wat deze uiteenzetting van het begrip sturing laat zien is dat onderzoek naar sturing zich kan focussen op drie elementen, te weten sturing op drie niveaus (strategisch, organisatorisch en operationeel), op de daarbij van toepassing zijnde instrumenten (juridisch, economisch en communicatief) en een aantal stijlen/vormen van sturing.

§ 2.3 De modellen van sturing

De betekenis van het begrip sturing is nu gegeven. Maar welke vormen van sturing kunnen worden toegepast? Kan een gemeente zich hiërarchisch opstellen? In dat geval is sturing een vrij eenvoudige zaak. Met wet- en regelgeving in de hand kan een andere actor simpelweg worden gedwongen zich te schikken naar de doelen van de gemeente. Maar het is ook goed mogelijk dat een gemeente niet over zulk soort instrumenten beschikt en daarom op een heel andere wijze moet sturen. Sturing kan dus op verschillende wijzen worden vormgegeven.

Hupe, Beukenholdt-ter Mors en Klaassen (2000) beschrijven drie modellen van overheidssturing. Het gaat dan om een directiemodel, een inspectiemodel en een voorzittersmodel. Hieronder zal per model kort worden uiteengezet wat onder deze modellen verstaan wordt. De drie modellen zijn gebaseerd op het bestuursparadigma dat een bestuurder kan hanteren. Hupe (2000) doelt met dit begrip op: "een reeks samenhangende kenmerken van de wijze waarop een overheid kan besturen" (Hupe, Beukenholdt-ter Mors en Klaassen, 2000: 269). Op basis van een aantal kenmerken kan het overheidshandelen worden ingedeeld naar een hiërarchisch, markt en politiek maatschappelijk paradigma. Ieder paradigma heeft zijn uitwerking op de wijze waarop een bestuurder kan sturen. Niet ieder paradigma kan door een bestuurder worden toegepast. Dat is volgens Hupe (2000) afhankelijk van een tweetal factoren, te weten de sturingsambitie en de mate van afhankelijkheid (Hupe et al., 2000: 272).

Directiemodel

Als de ambities van de gemeente om te sturen hoog zijn en de onafhankelijkheid is groot, dan is het 'hiërarchische bestuursparadigma' passend. Het bestuurlijk handelen van de gemeente bestaat dan uit het opleggen en reguleren. Dit model past bij de levering van goederen en diensten waarbij een monopoliepositie van de overheid gerechtvaardigd wordt geacht. Hiervoor moet dan een democratisch mandaat zijn verkregen. Er moet in ieder geval sprake zijn van een machtspositie waarbij de gemeente in staat is om met middelen dwingend op te treden (Hupe et al., 2000: 279). De gemeente heeft in dit model de zeggenschap over de inhoud van het vraagstuk, de wijze waarop dit gebeurt en de institutionele structuur waarbinnen dit gebeurt. De gemeente kan en zal dus in alle fasen van het bestuurlijk proces actief betrokken zijn. De maatschappelijke rol van de gemeente in dit model is te omschrijven als die van een directeur. Op bestuurlijk niveau neemt de gemeente richtinggevend besluiten, op operationeel niveau managed de gemeente de uitvoering van die besluiten. De rol van de ambtenaren is die van beleidsadviseur die wet- en regelgeving ontwerpt en die vervolgens de uitvoering van die regelgeving managed. In dit model is geen ruimte voor onderhandeling (Hupe et al., 2000: 279).

Inspectiemodel

Zijn er veel actoren betrokken maar zijn de ambities van de gemeente laag om te sturen, dan is een 'markt bestuursparadigma' meer passend. Belangrijkste activiteit van de gemeente in dit model is om kaders te creëren waarbinnen actoren zich vrij kunnen bewegen en handelen. Daarnaast zal de gemeente de resultaten van de beleidsvrijheid van actoren goed moeten monitoren. De gemeente zal geen noodzaak en behoefte zien om bij alle onderdelen van het proces betrokken te zijn. Het mandaat om de kaders te stellen zal er wel moeten zijn (Hupe et al., 2000: 279). De gemeente zal zich dus vooral richten op de institutionele structuur waarbinnen andere actoren hun taken kunnen uitvoeren. Betrokkenheid van de gemeente is er in het begin (het stellen van kaders) en aan het eind (monitoren resultaten) van het proces (Hupe et al., 2000: 279). De maatschappelijke rol van de gemeente is te

omschrijven als die van inspecteur. Ambtenaren zijn vooral bezig om wetgeving te ontwerpen om zodoende kaders te scheppen, die zij vervolgens kunnen inspecteren. Binnen de kaders is er ruimte om te onderhandelen met actoren (Hupe et al., 2000: 279).

Voorzittersmodel

Als de gemeente hoge ambities heeft om te sturen, maar te maken heeft met veel actoren die invloed kunnen uitoefenen, dan past het 'politiek-maatschappelijk bestuursparadigma' het best. Belangrijkste activiteit die de gemeente in dit model onderneemt is partijen uitnodigen tot participatie en richting geven. De gemeente zal de inhoud belangrijk vinden, maar meer op het niveau van de visie waar men naartoe wil, dan op het uitvoerende niveau. Het democratische mandaat geeft de mogelijkheid hiertoe (Hupe et al., 2000: 280). Het belangrijkste is dat de gemeente andere actoren moet proberen te verleiden om een bijdrage te leveren aan deze visie. De maatschappelijke rol van de gemeente is dan ook te omschrijven als die van een voorzitter. Daarin staan visieontwikkeling en draagvlakcreatie centraal. Ambtenaren ondersteunen de bestuurders in deze rol door in het beleidsnetwerk te regisseren. Onderhandelen is daarbij een belangrijk onderdeel (Hupe et al., 2000: 280).

De vraag is echter welk model de gemeente Albrandswaard kan hanteren om de corporaties te betrekken. Zoals eerder gemeld, is dat volgens Hupe (2000) afhankelijk van twee factoren, namelijk wat de sturingsambitie van de bestuurder is en of deze afhankelijk is van andere actoren om de ambitie te verwezenlijken (Hupe et al., 2000: 272). Het antwoord op deze vraag zal later volgen. In de paragrafen 2.4 en 2.5 zal een theoretisch inzicht worden gegeven op de positie van de overheid in de moderne samenleving, die zijn effect heeft op de manier waarop een overheid kan sturen.

§ 2.4 Naar een netwerksamenleving

Manuel Castells geeft op macroniveau inzicht op de ontwikkelingen in de samenleving. Deze in Spanje geboren, van oorsprong sociaal geograaf publiceerde in 1996 een baanbrekend werk genaamd 'The rise of the network society'. In dit werk staan twee begrippen centraal. Volgens Castells is er een nieuwe maatschappij ontwikkeld die bestaat uit een tegenstelling tussen 'The Net' en 'The Self'. Het eerste begrip staat hier voor de stromen van informatie en economische uitwisselingen binnen netwerken die zich over de hele wereld uitstrekken. Daartegenover staat de zoektocht naar en de verdediging van de lokale identiteit (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009). Er staan volgens Castells drie oorzaken aan de wieg van de netwerksamenleving. De eerste is dat de informatietechnologische revolutie die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. De tweede is dat de hervorming van de etatistische en kapitalistische productiewijzen. En de derde is de opkomst van door internet gefaciliteerde (mondiale) maatschappelijke bewegingen (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009).

De kenmerken van de netwerksamenleving zijn divers. Zo is er een informatietechnologisch paradigma ontstaan. Dit komt door de uitwerking van nieuwe technologieën op zaken als kennisontwikkeling, informatieverwerking en communicatie. Hierbij valt te denken aan zaken als de computer, het internet, de mobiele telefoon, enzovoort (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009). Het tweede belangrijke kenmerk van de netwerksamenleving is de ontwikkeling van een informationele economie op globale schaal. Deze economie functioneert als een eenheid zonder dat daarbij de tijd nog relevant is. Er is sprake van een 24-uurs economie waarbij processen dag en nacht doorgaan. Door de toenemende verbindingen op wereldschaal ontstaan meer en meer afhankelijkheden tussen actoren en processen. Niet alleen bedrijven gaan op in deze wereldeconomie, maar ook overheden

gaan meer en meer managen in dit netwerk door middel van samenwerkingsverbanden tussen staten. Dan valt te denken aan de VN en de Europese Unie (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009).

Naast deze ontwikkeling zijn er ook nieuwe vormen van organisaties ontstaan, zoals de netwerkonderneming en is arbeid steeds flexibeler geworden. Vroeger werkte men jaren voor dezelfde baas, nu wisselt men vaak van baan en zijn werktijden eveneens flexibeler geworden. Er is echter ook een gepolariseerde sociale structuur ontstaan tussen de mensen die wel meekomen met de nieuwe ontwikkelingen en de mensen die achterblijven. Hoe meer deze mensen afgesloten blijven van de nieuwe technieken, des te sterker zullen zij achterop raken. Deze groep noemt Castells de 'irrelevanten' (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009).

Al deze ontwikkelingen vinden plaats binnen de 'space of places' en de 'space of flows'. De eerste omvat een ruimtelijke ordening die tijd- en plaatsgebonden is. Alle activiteiten die dus nog wel afhankelijk zijn van tijd en plaats, zoals de fysieke verplaatsing van goederen via schepen (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009). Maar naast deze 'klassieke' stromen is de 'space of flows' gekomen. Deze omvat de ruimtelijke organisatie van simultaan plaatsvindende sociale praktijken die werken door middel van de volgende stromen: communicatiestromen (bv. internet), kapitaalstromen (bv. geldstromen op de beurs) en verbonden knooppunten (grote steden zoals New York) (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009). Binnen deze 'space of flows' staat in tegenstelling tot de 'space of places' het begrip 'timeless time' centraal. Dit betekent het einde van de volgtijdelijke ordening van verschijnselen in biologische tijd en kloktijd. Hierbij valt te denken aan de eerder genoemde 24-uurs economie. Maar ook aan de flexibilisering van de werktijden (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009).

Deze maatschappelijke ontwikkeling die door Castells is beschreven heeft ook implicaties voor de overheden. Op internationaal niveau is al gemeld dat er steeds meer en steeds dieper wordt samengewerkt tussen staten. Een in het oog springend voorbeeld hiervan is de Europese Unie. Op nationaal en lokaal niveau is een ontwikkeling gaande dat overheden meebewegen in een netwerkbenadering van beleid. Dit betekent onder andere dat overheden door de beschreven ontwikkelingen van Castells afhankelijk zijn geworden van andere partijen (Hoorcollege Edwards, 1 september 2009). Dit heeft grote gevolgen voor de manier waarop 'de overheid' kan sturen. De netwerksamenleving zoals die in deze paragraaf is beschreven legt ook de basis voor de volgende paragraaf, waarin de ontwikkeling naar een beleidsnetwerk centraal staat. Diverse bestuurskundigen stellen dat door de ontwikkelingen in de samenleving ook de ontwikkeling van het beleid veranderd is.

§ 2.5 Naar een beleidsnetwerk

Binnen de Rotterdamse bestuurskunde is vanaf de jaren zeventig het besef ontstaan, dat beleid tot stand komt in een interactieproces tussen uiteenlopende actoren die ieder hun eigen doelstelling en belang hebben. Beleidsvorming op deze manier is dus een ontwikkeling van de laatste vier decennia. Hiervoor heerste het idee dat beleid wordt ontwikkeld bij een centrale actor die op rationele basis handelt. Dat kan omdat deze actor over alle relevante informatie beschikt en een duidelijke ordening van zijn preferenties heeft. De macht is in dit model gecentraliseerd bij één actor en uiteindelijk wordt de beste oplossing voor het probleem gekozen. Beleid komt tot stand in een (rationeel) proces van fasen. Dit begint met beleidsontwikkeling, en gaat verder met een beslissing, de implementatie en een evaluatie (Klijn, 1996: 23-27).

In de jaren vijftig komt op deze wijze van beleidsvorming kritiek uit de hoek van wetenschappers als Charles Lindblom. Hij komt met een benadering waarbij een centrale actor strategisch handelt op basis van een situatie die onzeker is. Die onzekerheid komt door een beperkte informatievoorziening die maakt dat het beleidsproces onvoorspelbaar is en waardoor het onduidelijk is welke preferenties moeten worden nagestreefd (Klijn, 1996: 24). De centrale actor (beslissers) zou daarom niet moeten streven naar optimale oplossingen, maar naar oplossingen die het meest bevredigend zijn. Vaak komt het er dan op neer dat de keuze valt op een reeds bekend alternatief (Klijn, 1996: 24).

Echter, het centrale uitgangspunt van het besluitvormingsmodel blijft bestaan, namelijk dat een centrale actor de situatie stuurt of in ieder geval analyseert. In de jaren zeventig komt hier verandering in als door bestuurskundigen wordt gesteld dat het beleidsproces een complex interactieproces is (Klijn, 1996: 25). Die complexiteit bestaat uit een veelheid van actoren die deelnemen met ieder hun eigen doelstelling, die tijdens het proces kunnen veranderen waardoor een grote mate van onvoorspelbaarheid ontstaat. Niet alleen informatie is verdeeld en onoverzichtelijk, maar ook de macht (Klijn, 1996: 25).

Deze ontwikkeling in de bestuurskunde leidt tot het inzicht dat beleid tot stand komt in een beleidsnetwerk. Klijn (1996) stelt dat het 'beleidsnetwerk' uit drie belangrijke kenmerken bestaat. Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, complexiteit en verwevenheid van doeleinden en een duurzaam karakter van relatiepatronen tussen actoren (Klijn, 1996: 40). Klijn (1996) formuleert het begrip beleidsnetwerk dan ook als volgt: "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen" (Klijn 1996: 47).

De Bruijn, Kickert en Koppenjan (1992) signaleren een zelfde ontwikkeling in de bestuurskunde en stellen dat: "Beleid dat tot stand komt binnen netwerken van publieke, semi-publieke en private actoren. Deze netwerken kenmerken zich doordat zij bestaan uit verschillende actoren met eigen belangen, doelen en percepties (autonomie), die voor de realisatie van hun doelen evenwel afhankelijk zijn van anderen (wederzijdse afhankelijkheden)" (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1992: 3-4). Er is geen sprake van een hiërarchische relatie tussen overheden en semi- publieke en private actoren, ondanks het feit dat overheden specifieke taken en middelen tot hun beschikking hebben. Iedere actor binnen het netwerk zal proberen te sturen en zal tegelijkertijd door anderen getracht te worden gestuurd (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1992).

Ook Hupe, Beukenholdt-ter Mors en Klaassen (2000) signaleren dat lange tijd het idee bestond dat overheden over de mogelijkheden en instrumenten beschikten om doelstellingen te realiseren, waarover zij het democratisch mandaat hadden verkregen. Deze maakbaarheidsgedachte leidde ertoe dat overheden zich sterk rationalistisch opstelden. De praktijk laat echter zien dat deze rationele gedachtenlijn slechts zelden toepasbaar is. Ook Hupe geeft hier een aantal verklaringen voor. Ten eerste is er een gebrek aan informatie, waardoor de overheid moeilijk zelfstandig de optimale oplossing kan kiezen. Ten tweede is er sprake van grote heterogeniteit tussen actoren. Actoren kunnen andere doelen, waarden en normen hanteren. Een derde verklaring ligt in het feit dat actoren onmogelijk alle beleidsissues in beschouwing kunnen nemen, alleen al vanwege een gebrek aan tijd (Hupe et al., 2000: 259-260). Daarom kan nooit tot een optimale oplossing worden gekomen. Tot slot heeft de beleidsvormende actor, in deze scriptie de gemeente, niet een bovengeschatte positie waardoor zij niet in staat is om alleen beleid te formuleren en uit te voeren. Daarvoor

heeft zij de hulp nodig van andere actoren, die er hun eigen belangen op nahouden (Hupe et al., 2000: 259-260). Wat deze auteurs aantonen, is dat een bestuurder afhankelijk is geworden van andere actoren voor het bereiken van zijn doelstellingen.

§ 2.6 Kenmerken van een beleidsnetwerk

De bovenstaande twee paragrafen laten zien dat beleid tot stand komt in een beleidsnetwerk. Maar hoe moet er binnen dat beleidsnetwerk worden gestuurd? De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) geven inzicht. Zij geven de volgende omschrijving van het beleidsnetwerk: "een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 32). Uit deze begripsomschrijving blijkt dat de drie belangrijkste kenmerken van een beleidsnetwerk pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid zijn. Al deze kenmerken bieden zowel barrières als kansen voor sturing. Hieronder zal per kenmerk worden aangegeven welke kansen en barrières dat zijn.

Pluriformiteit

Met dit begrip wordt bedoeld op onderlinge verschillen die bestaan tussen actoren. Een sturende actor zal hier rekening mee moeten houden. Verschillen tussen actoren kunnen zijn de omvang, de machtsmiddelen, het productenpakket, de omgeving van een organisatie enzovoort (De Bruijn et al., 1999: 33).

Een eerste barrière is dat naarmate er meer pluriformiteit tussen actoren bestaat het bereik van een interventie van de sturende actor afneemt. Iedere actor verschilt namelijk ten opzichte van de ander, waardoor iedere actor anders kan reageren op sturing. Een logische reactie van een sturende actor is om voor iedere actor maatwerk te leveren zodat de interventie aansluit op de specifieke kenmerken van die actor (De Bruijn et al., 1999: 34-35). Een tweede barrière waar vervolgens tegenaan gelopen kan worden, is dat de grenzen van de beheersbaarheid worden bereikt. Immers, hoe meer actoren, des te meer maatwerk er moet worden geleverd. Het is de vraag of de 'span of control' van een sturende actor dan groot genoeg is. Een derde en laatste barrière bij pluriformiteit is dat verschillende actoren interventies van de sturende actor verschillend kunnen opvatten. Interventies kunnen zodoende door de actoren verschillend worden geïmplementeerd (De Bruijn et al., 1999: 34-35).

Een eerste kans die pluriformiteit de sturende actor biedt, is dat de trefkans bij een deel van de actoren kan worden vergroot. Hoe groter de variëteit tussen actoren, hoe groter de kans dat ten minste één van die partijen gevoelig zal zijn voor een sturingssignaal. Een tweede kans die een grote mate van pluriformiteit biedt, is dat het een tegenactie van actoren moeilijker maakt. Een interventie van een sturende actor zal immers een gecoördineerde tegenactie moeten losmaken wil de interventie met succes worden afgeslagen. Maar als de pluriformiteit groot is tussen actoren kan er moeilijker eensgezind worden opgetrokken (De Bruijn et al., 1999: 35-37). Tot slot kan een barrière ook kansen bieden. Zo kan een interventie door actoren misschien worden geherinterpreteerd, maar het resultaat kan zijn dat het stuursignaal beter wordt dan de sturende actor op voorhand had gedacht (De Bruijn et al., 1999: 35-37).

Geslotenheid

Geslotenheid wijst op het verschijnsel dat actoren niet altijd gevoelig zijn voor een stuursignaal. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) heeft deze geslotenheid te maken met het referentiekader van een actor. Dit wordt gevormd door de kernwaarden van de actor,

waarden die als uitgangspunt dienen voor het handelen van de actor. Als de stuursignalen niet aansluiten bij het referentiekader van de actor dan is sprake van een 'misfit', waardoor de actor niet gevoelig zal zijn voor de interventie en zich daardoor gesloten zal opstellen (De Bruijn et al., 1999: 38-40). Dit is dan ook een eerste barrière van geslotenheid. Net als bij het kenmerk pluriformiteit kan een sturende actor vervolgens proberen aan te sluiten bij het specifieke referentiekader van de actor. Echter, hoe meer de sturende actor rekening houdt met het kader, hoe groter de kans dat zijn invloed afneemt. Sturing is het bewerkstellen van verandering bij een actor, en wanneer de sturing volledig aansluit bij het kader van een actor, dan is de kans aanwezig dat er geen verandering teweeg wordt gebracht (De Bruijn et al., 1999: 38-40).

Een kans die geslotenheid biedt, is dat uiteindelijk verworven steun veel op kan leveren. Gesloten actoren zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) immers vaak krachtig en kunnen veel bijdragen aan de sturende actor. Een andere kans sluit aan op een eerder genoemde kans. Als actoren een interventie vervormen om het aan te laten sluiten bij het eigen referentiekader kan dit ertoe leiden dat de sturende actor gebruik kan maken van de kracht van de gesloten actor (De Bruijn et al., 1999: 40).

Interdependenties

Een derde kenmerk van het beleidsnetwerk is de aanwezigheid van interdependenties tussen actoren. Actoren verschillen niet alleen van elkaar, of kunnen niet alleen ongevoelig zijn voor sturing, maar zijn ook in een bepaalde mate wederzijds afhankelijk van elkaar. Die afhankelijkheden kunnen zich uiten in afhankelijkheid ten opzichte van financiën, bevoegdheden, politieke steun, informatie enzovoort (De Bruijn et al., 1999: 42). De gemeente kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van informatie van de corporaties. De corporaties kunnen op hun beurt afhankelijk zijn van financiële middelen van een gemeente. Een eerste barrière die interdependentie kan opwerpen is dat een actor een 'hit-and-run' strategie volgt. Dit betekent dat de sturende actor gebruik maakt van de momenten dat partijen afhankelijk zijn. Maar de interdependenties zijn dermate complex dat verderop in het proces de sturende actor juist afhankelijk is van een andere actor. Die actor kan dan zijn gram halen. Dit kan ervoor zorgen dat er chaos ontstaat in het netwerk en daarmee een onwerkbaar situatie (De Bruijn et al., 1999: 42). Hiertegenover staat een andere strategie waarbij de sturende actor juist probeert om in samenspraak met de afhankelijke partijen tot afspraken te komen. Interdependenties kunnen echter dermate complex zijn dat het overzicht verdwijnt wanneer wie van wie afhankelijk is. Interventies kunnen dan onvoorziene effecten hebben en uiteindelijk onvoorziene reacties. Hier is nauw aan verbonden dat het langdurig aftasten van afhankelijkheden kan leiden tot stroperigheid (De Bruijn et al., 1999: 42).

Een eerste kans voor de sturende actor is dat wanneer andere actoren op een bepaald moment afhankelijk zijn, de sturende actor deze afhankelijkheid kan benutten. Een tweede kans is dat interdependentie actoren dwingt tot gematigd gedrag. Interdependentie kan immers betekenen dat op het ene moment de sturende actor invloed kan uitoefenen op andere actoren, maar op het volgende moment afhankelijk is van deze actoren. Wil men dus gedurende langere tijd vruchtbaar samenwerken, dan is het aan te raden om elkaar voor een deel tegemoet te komen (De Bruijn et al., 1999: 43). Tot slot bestaat er een kans wanneer er vele (complexe) interdependenties bestaan. Dit betekent immers meer mogelijkheden om wensen uit te ruilen (De Bruijn et al., 1999: 43).

Percepties

Een perceptie staat voor een interpretatiekader waarbinnen een actor een bepaalde betekenis geeft aan een vraagstuk. Het is de bril waardoor een actor naar een probleem, oorzaak, oplossing en andere actor kijkt. Een perceptie is daarmee gebaseerd op de eigen visie van een actor en daardoor inherent subjectief. De ene actor kan dus totaal anders naar een vraagstuk kijken dan de ander (Scholten, hoorcollege 22 september 2009). Dit betekent dat wat door de een als een probleem wordt ervaren, door de andere helemaal niet als problematisch wordt ervaren. Dit heeft ook consequenties voor de stuurbaarheid van een actor. Als de sturende actor een vraagstuk als problematisch ervaart en daarom actie wil ondernemen, en de andere actor ziet dit anders, dan kan deze laatste zich verzetten tegen sturing. Daarom is het van belang om ook de percepties van de actoren in kaart te brengen. In aanvulling op de drie kenmerken van het beleidsnetwerk hebben Koppenjan en Klijn (2004) een model ontwikkeld, bestaande uit een viertal stappen dat kan worden genomen om de actoren in een netwerk te analyseren. Eén van deze stappen bestaat uit het reconstrueren van de percepties van actoren.

De eerste stap bestaat uit het formuleren van een probleem dat als uitgangspunt kan worden genomen voor verder onderzoek.

Een tweede stap bestaat uit het identificeren van betrokken actoren in het netwerk.

Een derde stap bestaat uit het reconstrueren van de percepties van deze actoren.

Tot slot bestaat *de vierde stap* uit het analyseren van de positie, de middelen en de afhankelijkheden van de actoren ten opzichte van elkaar (Koppenjan & Klijn, 2004: 136-137).

§ 2.7 Het type regisseur

De voorgaande vier concepten laten zien waar de mogelijkheden liggen voor sturing door de bestuurder. In feite brengen deze concepten de machtspositie van de bestuurder in kaart. De mate van pluriformiteit, geslotenheid, interdependenties en percepties bepalen namelijk hoe makkelijk of moeilijk het is voor de bestuurder om te sturen. Is er bijvoorbeeld sprake van grote pluriformiteit, hoge geslotenheid, sterke interdependenties en grote verschillen in percepties dan is de positie van de bestuurder niet sterk genoeg om zich hiërarchisch op te stellen. Een vraag die vervolgens gesteld kan worden is welk type sturing op basis van de kenmerken van het beleidsnetwerk kan worden gekozen. Hupe (2000) geeft aan dat de rol van een bestuurder in het voorzittersmodel te typeren valt als 'regisseur'. Maar wat houdt regie in en hoe kan die rol worden ingevuld door de gemeente? Het antwoord op die vragen wordt hieronder gegeven.

Wat betekent het begrip regie? Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) hanteert de volgende definitie: "De regierol is de taak van de gemeente om de beleidsontwikkeling en –uitvoering aan de gang te houden, partners betrokken en aan hun afspraken te houden en nieuwe items snel op te pakken en van een aanpak te voorzien" (Het CCV "Kernbeleid Veiligheid", 2006: bijlage). Volgens deze definitie betekent regie voeren voor de gemeente het tonen van initiatief, het samen brengen van partners en hen aan afspraken houden.

De theorie van Partners en Pröpper (2004) gaat dieper op het begrip in door ook vier soorten regisseur te benoemen en daarmee aan te geven hoe regie kan worden ingevuld door een gemeente met specifieke kenmerken.

Regie staat volgens hen voor het volgende:

“Een bijzondere vorm van sturen die 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” (Partners & Pröpper, 2004: 13).

Volgens Partners en Pröpper zijn er twee belangrijke kenmerken aan regie die onderscheidend zijn: *doorzettingsmacht* en een *eigen script*.

Bij het eerste gaat het om de mate waarin een partij een andere partij zijn wil kan opleggen. Bij het tweede kenmerk gaat het om de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen kader kan vormen (Partners & Pröpper, 2004: 14).

De omschrijving van het begrip laat zien dat het bij regie vooral van belang is om afstemming te vinden met andere actoren, zodat tot een samenhangend geheel kan worden gekomen. Het gaat dus niet om het uitoefenen van harde macht van één partij, maar door middel van afstemming met alle partijen tot een resultaat komen. Eerder een kwestie van geven en nemen dus. Deze omschrijving past daarom ook het beste bij het voorzittersmodel van sturing en de daarbij behorende rol als regisseur die Hupe (2000) de bestuurder toeschrijft. Op basis van de twee kenmerken van Pröpper (2004) zijn er vier soorten regisseur te onderscheiden:

Tabel 2.1 Typen regisseur

Vier typen regie	Eigen script/beleidskader	Geen eigen script/beleidskader
Doorzettingsmacht	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
Geen doorzettingsmacht	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

(Partners & Pröpper, 2004: 15)

De beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur heeft een sterke positie in het beleidsnetwerk doordat hij beschikt over doorzettingsmacht en de mogelijkheid een eigen beleidskader te schrijven. De regisseur beschikt in dit geval over diverse mogelijkheden om actoren te dwingen het eigen beleidskader of script te laten uitvoeren. In deze situatie staat het de regisseur tevens vrij om het beleidskader te herschrijven als hij daar de noodzaak toe ziet. Daarmee heeft de regisseur de maximale vrijheid om het beleidskader aan te passen aan de lokale situatie (Partners & Pröpper, 2004: 15).

De uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft eveneens een sterke positie in het beleidsnetwerk. Dit ontleent hij aan de sterke doorzettingsmacht. De mogelijkheid om zelf het beleidskader te schrijven ontbreekt echter. Dit betekent dat de regisseur wel de mogelijkheid heeft actoren te dwingen om het script uit te voeren, maar niet om de inhoud van het script naar eigen inzicht te herschrijven. Vandaar dat deze regisseur puur op de uitvoering gericht is. Het script dat hij moet doorvoeren wordt van hogerhand opgelegd (Rijk of provincie) of is tot stand gekomen

in een samenwerkingsverband (waarin de regisseur ook deel kan nemen) (Partners & Pröpper, 2004: 15).

De visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft een minder sterke positie in het beleidsnetwerk. Zo kan hij wel het eigen beleidskader invullen, maar is hij bij de uitvoering van dit kader afhankelijk van de overige actoren omdat hij doorzettingsmacht ontbeert. Het script is echter een belangrijk middel om die partijen te mobiliseren en te verleiden om mee te werken met de regisseur. Omdat hij echter de doorzettingsmacht mist kan het mogelijk zijn dat hij een deel van zijn vrijheid om het eigen kader in te vullen moet opgeven om actoren mee te nemen (Partners & Pröpper, 2004: 15-16).

De facilitaire regisseur

De facilitaire regisseur heeft van de vier typen regisseur de minst sterke positie in het beleidsnetwerk. Dit komt omdat hij zowel de doorzettingsmacht, als de vrijheid om het beleidskader in te vullen mist. In deze situatie zal de regisseur zich dienstbaar opstellen en de actoren zoveel mogelijk ondersteunen bij het opstellen van een beleidskader. De regisseur treedt daarbij als woordvoerder, coördinator en organisator op. Vandaar dat in deze situatie de regisseur een facilitaire rol heeft (Partners & Pröpper, 2004: 16).

§ 2.8 De instrumenten voor sturing

Er is nu besproken welke kenmerken van het beleidsnetwerk inzicht kunnen bieden in welk type regisseur de gemeente het best kan hanteren. Maar wat voor soort instrumenten heeft die regisseur tot zijn beschikking om te sturen in het beleidsnetwerk? Een klassieke en veel gebruikte indeling van instrumenten komt van Van der Doelen (1989). Hij heeft het over juridische instrumenten, economische instrumenten en communicatieve instrumenten. Dit zijn respectievelijk "de zweep, de peen en de preek" (Van der Doelen, 1989).

Veel geuite kritiek op deze instrumenten is dat ze te eenzijdig zijn. Deze indeling gaat er vanuit dat er een centrale actor is die de touwtjes in handen heeft. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) hebben daarom een verdeling gemaakt in eenzijdige en meerzijdige instrumenten. De eenzijdige instrumenten zijn geschikt voor een hiërarchische relatie, de meerzijdige instrumenten sluiten beter aan bij een netwerkstructuur (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Hieronder staan een aantal voorbeelden van instrumenten in een tabel weergegeven.

Tabel 2.2 Soorten instrumenten

Typologie van instrumenten	Juridische instrumenten	Economische instrumenten	Communicatieve instrumenten
Eenzijdige instrumenten	- verbods- en gebodsbepalingen (vergunningen etc.)	- subsidie verschaffing, boete	- voorlichting
Meerzijdige instrumenten	- convenanten, contracten	- outputafspraken	- onderhandelingen

(De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991)

Joldersma, Mouwen, Otto en Geurts (2000) hebben een vergelijkbare indeling van instrumenten gemaakt. Zij maken een indeling naar eenzijdige en meerzijdige beïnvloeding, directe en indirecte beïnvloeding. Directe of indirecte beïnvloeding wijst op de mate waarin de gemeente het gedrag van actoren dwingend in een bepaalde richting probeert te sturen. Bij directe beïnvloeding is er weinig ruimte voor de actoren om het eigen gedrag te bepalen terwijl dat er bij indirecte beïnvloeding wel is. Eenzijdige of meerzijdige beïnvloeding laat zien in welke mate de gemeente open staat voor sturing door de andere actoren (Joldersma et al., 2000: 69). Als deze vier vormen van sturing bij elkaar worden gebracht in een tabel ontstaan de volgende mogelijkheden tot sturen:

Tabel 2.3 Typen instrumenten

	Eenzijdige beïnvloeding	Meerzijdige beïnvloeding
Directe beïnvloeding	Bevoogden Manipuleren Dwingen	Onderhandelen Contracteren Samenwerken
Indirecte beïnvloeding	Informereren Motiveren Interveniëren	Consulteren Faciliteren Participeren

(Joldersma et al., 2000: 69)

Bij eenzijdige, directe beïnvloeding stuurt de gemeente de actoren in de door hem gewenste richting. Bij eenzijdige, indirecte beïnvloeding laat de gemeente de actoren meer vrij door gedragsopties te verruimen. Bij meerzijdige, directe beïnvloeding staat de gemeente open voor suggesties van de actoren, maar probeert hij zoveel mogelijk zijn eigen wensen te realiseren. Bij meerzijdige, indirecte beïnvloeding kunnen actoren zowel de gemeente voorzien van suggesties als hun eigen gedrag bepalen (Joldersma et al., 2000: 69-70).

De vraag is echter wanneer welke instrumenten van sturing gekozen kunnen worden. Joldersma et al. hebben voor het beantwoorden van die vraag twee criteria opgesteld. De eerste is hoe sterk de machtspositie is van de gemeente, de tweede is hoe groot het verschil in percepties is tussen de actoren en de gemeente. Beide criteria kunnen ingevuld worden met behulp van de vier kenmerken van het beleidsnetwerk. Hoe groter de machtspositie, des

te meer eenzijdige invloed hij kan uitoefenen. Als de machtspositie van de gemeente klein is, zal hij meerzijdige invloed uitoefenen, omdat de actoren dan eigen inbreng hebben en het waarschijnlijker zal zijn dat ze meewerken met de gemeente. Wanneer de percepties tussen gemeente en actoren klein zijn, zal een indirecte vorm van beïnvloeding voldoende zijn. Men zit toch al bijna op één lijn. Het is daarom niet nodig om dwingend te sturen. Wanneer de percepties echter groot zijn, zal een directe vorm van beïnvloeding wel nodig zijn, omdat actoren anders niet dichterbij elkaar komen (Joldersma et al., 2000: 70-71). Dit levert de volgende tabel op:

Tabel 2.4 Typen sturingsstijlen

Verskil percepties Machtspositie	Gering	Groot
Sterk	Indirect/eenzijdig	Eenzijdig/direct
Zwak	Meerzijdig/indirect	Meerzijdig/direct

(Joldersma et al., 2000: 71)

Tabel 2.4 laat zien dat een eenzijdige, indirecte stijl van sturen past bij een situatie waarin de gemeente een sterke machtspositie heeft en het verschil in percepties tussen actoren klein is. In dit geval kan de gemeente dwingend optreden, maar vanwege het geringe verschil in percepties is dit niet nodig. Wanneer het verschil in percepties echter wel groot is, moet de gemeente meer overredingskracht uitoefenen waardoor het best een eenzijdige, directe sturingsstijl kan worden gehanteerd. Wanneer in zo'n situatie de machtspositie van de gemeente echter niet groot is, zal eerder een meerzijdige, directe sturingsstijl gebruikt moeten worden. Zijn tot slot de verschillen in percepties niet groot, dan is een indirecte, meerzijdige stijl het best toepasbaar (Joldersma et al., 2000: 71).

Tabel 2.3 laat vervolgens zien dat bij een eenzijdige, directe stijl instrumenten als bevoogden, manipuleren en dwingen passen. Bij een indirecte, eenzijdige stijl instrumenten als informeren, motiveren en interveniëren. Bij een meerzijdige, directe stijl past onderhandelen, contracteren en samenwerken. Bij een meerzijdige, indirecte stijl past consulteren, faciliteren en participeren.

Koppeling regisseursrol en sturingsstijl/instrumenten

Het zal duidelijk zijn dat het resultaat van het onderzoek naar het type regisseur, dat wordt gedaan door analyse van de vier kenmerken van het beleidsnetwerk, moet overeenkomen met het resultaat van het type sturingsinstrument dat kan worden toegepast. Deze koppeling zal ook automatisch plaatsvinden omdat zowel het type regisseur, als het type sturingsinstrument gebaseerd wordt op de machtspositie van de bestuurder. Zo kenmerkt een beheersingsgerichte regisseur zich door een sterke machtspositie, die de mogelijkheid heeft om zijn eigen script/beleidskader in te vullen. De sturingsstijl die hier het best bij past is een eenzijdige. Afhankelijk van het verschil in percepties kan dan gekozen worden voor een directe- of indirecte eenzijdige stijl. Bijbehorende sturingsinstrumenten voor de beheersingsgerichte regisseur zijn dan ook bevoogden, manipuleren, dwingen of informeren, motiveren en interveniëren. De uitvoeringsgerichte regisseur kenmerkt zich door zijn sterke machtspositie, maar gebrek aan eigen script. Ook dan past het best een eenzijdige sturingsstijl, met afhankelijk van het verschil in percepties een directe dan wel indirecte

dwang. Is een visionaire regisseursrol de beste aanbeveling voor de gemeente, dan zal een meerzijdige stijl aan te bevelen zijn. Dit komt omdat in het geval van de visionaire rol de machtspositie van de gemeente zwak is, maar zij wel een eigen beleidskader kan invullen. Afhankelijk van het verschil in percepties kan dan ofwel voor een indirect meerzijdige, of een direct meerzijdige stijl worden gekozen. Bijbehorende instrumenten zijn dan onderhandelen, contracteren, samenwerken of consulteren, faciliteren en participeren. Tot slot wordt de facilitaire regisseur gekenmerkt door een zwakke machtspositie en het ontbreken van de mogelijkheid om een eigen beleidskader te schrijven. Ook in dat geval zal afhankelijk van het verschil in percepties een direct, of indirect meerzijdige stijl het best passen.

§ 2.9 Conceptueel model en operationalisering

Het theoretisch kader heeft laten zien dat het voor een lokale overheid als de gemeente, steeds moeilijker is om te sturen. De ontwikkelingen die beschreven zijn in paragraaf 2.4 en 2.5 wijzen in die richting. Immers, de netwerksamenleving van Castells en de bestuurskundige visies van Klijn, Hupe, Kickert, De Bruijn, Ten Heuvelhof en anderen stellen dat de overheid onderdeel geworden is van een netwerk waarin zij het niet meer alleen voor het zeggen heeft, maar mede afhankelijk is van andere actoren. Hupe (2000) heeft drie verschillende sturingsmodellen onderscheiden die een gemeente zou kunnen hanteren. Afhankelijk van de sturingsambitie van de gemeente en de afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van andere actoren kan het beste model worden gekozen. De gemeente zou in het voorzittersmodel de rol van regisseur op zich kunnen nemen. Maar de vraag is vervolgens wat deze rol inhoudt, hoe deze rol kan worden ingevuld en wat de sturingsmogelijkheden hierbij zijn. Om dit in kaart te brengen is met behulp van de theorie van De Bruijn, Ten Heuvelhof en Koppenjan & Klijn een viertal concepten besproken; *pluriformiteit, geslotenheid, interdependenties en percepties*.

Op basis van deze vier kenmerken zal het conceptuele model worden vormgegeven, omdat zij inzicht geven in de mogelijkheden voor sturing door de gemeente. Daarmee geven zij ook inzicht in de machtspositie/doorzettingsmacht en het te voeren eigen script van de gemeente. Met het concept pluriformiteit doelen De Bruijn en Ten Heuvelhof op de individuele kenmerken van iedere actor, die maakt dat iedere actor uniek is en daarmee verschilt van anderen. In dit onderzoek wordt niet zozeer gekeken naar de verschillen tussen actoren, als wel de middelen die de actoren tot hun beschikking hebben voor het onderwerp veiligheid. Door de focus te leggen op onder andere de financiële, juridische en communicatieve middelen van elke actor, wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre zij in staat zijn om te sturen. De overkoepelende noemer van deze kenmerken kan daarom worden omschreven als *'machtsmiddelen'*.

De geslotenheid van een actor wijst op de gevoeligheid van actoren om op een stuursignaal te reageren. Een gesloten actor houdt sterk vast aan zijn eigen referentiekader en zal daarom moeilijk te sturen zijn. In de analyse ligt de nadruk echter op wat de kerntaak, dan wel primaire doelstelling van de actor is, wat het belang van het onderwerp veiligheid daarbij is en hoe actief de actor met dit onderwerp omgaat. Met deze kenmerken wordt daarom meer de focus gelegd op het belang die de actor heeft voor veiligheid, dan de geslotenheid. Het centrale concept dat daarom uit het concept geslotenheid wordt gebruikt, is het *'belang'* van de actor.

De interdependenties wijzen op de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren. Afhankelijkheden kunnen zich op vele manier uiten. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de *wederzijdse afhankelijkheden van de actoren ten opzichte van de machtsmiddelen*.

Door deze afhankelijkheden in kaart te brengen kan inzichtelijk worden gemaakt welke actor de sterkste positie heeft in het netwerk. Daarmee geeft het een kijk op de machtpositie van de actoren, maar kan in combinatie met de sturingsambitie van de gemeente ook aantonen welk sturingsmodel zij het best kan hanteren. Koppenjan & Klijn (2004) bieden tot slot een actoranalyse die uit een viertal stappen bestaat, zoals in paragraaf 2.6 aan bod is gekomen. Binnen deze stappen is een aantal vragen te beantwoorden. Voor dit onderzoek is het niet noodzakelijk om stap één, twee en vier uit te voeren. Immers, een inventarisatie van het probleem en de aanwezige actoren zal worden gemaakt in de beschrijving van het huidige beleid (deelvraag één). Stap vier, het analyseren van de positie, middelen en afhankelijkheden van actoren wordt al in behandeling genomen bij de kenmerken 'machtsmiddelen' en 'wederzijdse afhankelijkheden'. De aanvulling die het model van Koppenjan & Klijn (2004) biedt, zit in de derde stap. Namelijk, de reconstructie van percepties, door in kaart te brengen wat voor beelden actoren over de problemen, hun oorzaken en oplossingen hebben. Ook dit kan inzicht bieden in de mogelijke obstakels voor sturing binnen het netwerk, of juist de mogelijkheden voor sturing.

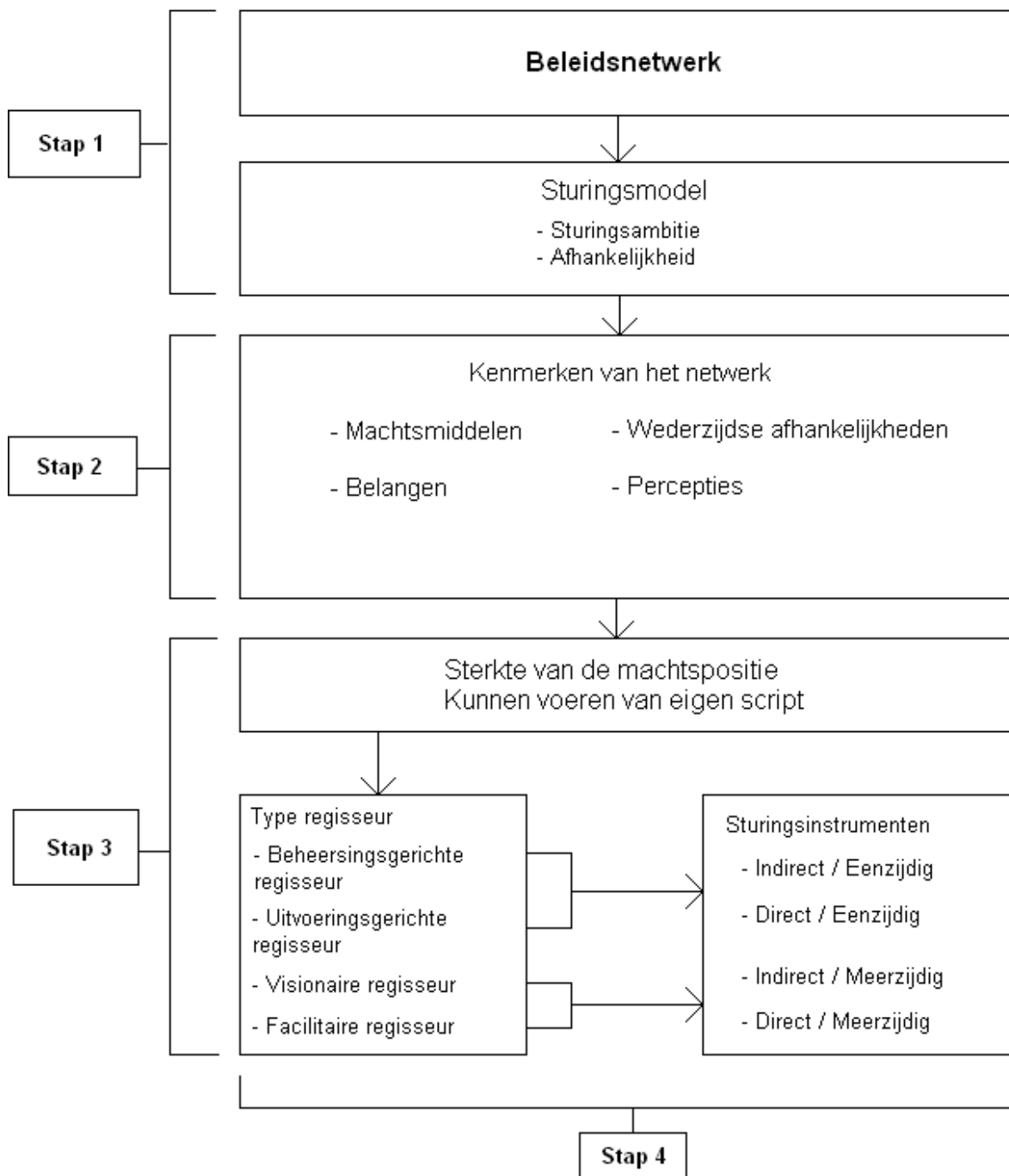
De vier concepten die de basis van het conceptuele model zullen vormen zijn daarmee als volgt:

- a) Welke *machtsmiddelen* hebben de actoren binnen het beleidsnetwerk?
- b) Wat zijn de *belangen* van de actoren in het beleidsnetwerk?
- c) Wat zijn de *wederzijdse afhankelijkheden* van de actoren in het beleidsnetwerk?
- d) Wat zijn de *percepties* van de actoren binnen het beleidsnetwerk?

Door analyse van deze concepten wordt duidelijk voor welk type regisseur het best gekozen kan worden. Omdat de vier typen echter niet aan activiteiten gekoppeld worden, is ook gekeken naar de sturingsinstrumenten die Joldersma en anderen (2000) bieden. Zij bieden een aanvulling op de regisseursrollen doordat ze verder concretiseren hoe de rollen kunnen worden ingevuld. De vier typen van instrumenten zijn in te delen op basis van de machtpositie en het verschil in percepties. Ook deze twee criteria kunnen worden gedestilleerd uit de vier centrale concepten van het beleidsnetwerk.

In het onderstaande conceptuele model zal het bovenstaande schematisch worden weergegeven.

Figuur 2.1 Conceptueel model



Toelichting model

Het conceptuele model laat de stappen zien die in het theoretisch kader zijn gemaakt. *De eerste stap* bestaat uit het maken van een keuze uit een sturingsmodel op basis van een sturingsambitie en afhankelijkheid. Deze modellen zijn beschreven in paragraaf 2.3. In hoofdstuk zes zal de sturingsambitie van de gemeente worden behandeld. De afhankelijkheid zal later in dat hoofdstuk beschreven worden bij het concept wederzijdse afhankelijkheden. In paragraaf 2.4 en 2.5 is vervolgens beredeneerd dat de samenleving én de ontwikkeling van beleid vorm krijgen in een netwerk. *De tweede stap* bestaat uit het analyseren van de vier kenmerken van een beleidsnetwerk. In paragraaf 2.6 worden de kenmerken van het beleidsnetwerk omschreven. In hoofdstuk zes worden deze vier kenmerken van het beleidsnetwerk op Albrandswaard toegepast. *De derde stap* van het

model bestaat uit het bepalen van het type regisseur op basis van de machtspositie en het te voeren eigen script. Deze kunnen worden gedestilleerd uit de bovenstaande vier concepten. In paragraaf 2.7 worden de vier typen regisseurs beschreven. Deze stap zal in hoofdstuk zeven, de analyse, worden gemaakt. *De vierde stap* in het model bestaat uit het maken van een keuze uit instrumenten. Dit kan door de keuze voor het type regisseur te koppelen aan de instrumenten. Verder moet rekening gehouden worden met het verschil in percepties. Deze instrumenten worden beschreven in paragraaf 2.8 en eveneens in hoofdstuk zeven behandeld.

Het conceptuele model laat een duidelijke driedeling zien. Het eerste deel van het model bestaat uit de vraag welk sturingsmodel de gemeente kan hanteren. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de modellen van Hupe en anderen (2000). De keuze uit deze modellen kan worden gemaakt door vast te stellen of de bestuurder een sturingsambitie heeft en of de bestuurder afhankelijk is van anderen. Het tweede deel van het conceptuele model bestaat vervolgens uit de vier centrale concepten van het beleidsnetwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) noemen pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties. Koppenjan en Klijn (2004) vullen deze kenmerken aan met de percepties van actoren. Deze kenmerken van het beleidsnetwerk zijn voor dit onderzoek verder gespecificeerd naar de vier concepten 'machtsmiddelen', 'belangen', 'wederzijdse afhankelijkheden' en 'percepties'. Deze concepten vormen de onafhankelijke variabelen en door ze te operationaliseren bieden ze de mogelijkheid om de praktijk in kaart te brengen. Het derde deel van het conceptuele model bestaat uit de opties, waaruit een keuze kan worden gemaakt door de analyse van de vier concepten. De vier typen regisseurs en instrumenten zijn daarmee de afhankelijke variabelen.

Hoofdstuk 3 Methoden & Technieken

§ 3.1 Type onderzoek

In de sociale wetenschap bestaan grofweg twee manieren om onderzoek te doen. Dit is aan de ene kant de empirisch-analytische manier, ook wel het positivisme genoemd. Aan de andere kant staat de interpretatieve manier, ook wel sociaal-constructivisme genoemd (Van Thiel, 2007: 38). Het belangrijkste verschil tussen beide typen van onderzoek voeren zit in de manier waarop naar de werkelijkheid wordt gekeken. Bij de empirisch-analytische wijze wordt de werkelijkheid als objectief beschouwd. De te onderzoeken situatie wordt als gegeven beschouwd, waarmee met behulp van theoretische inzichten gezocht kan worden naar een verklaring of oplossing voor het onderzoeksprobleem (Van Thiel, 2007: 39). Uitgangspunt is dus het onderzoeksprobleem, waarbij vervolgens gezocht wordt naar verklarende theorieën, die op zo'n manier worden gemodelleerd dat de empirie kan worden getoetst. Deze manier van onderzoek wordt deductie genoemd (Van Thiel, 2007: 33). Bij de interpretatieve wijze van onderzoek gaat men er van uit dat er niet één objectieve werkelijkheid is. Mensen zien de werkelijkheid op hun eigen manier. Verschillende mensen zullen aan dezelfde onderzoekssituatie hun eigen interpretatie geven. De werkelijkheid is daarom subjectief (Van Thiel, 2007: 41). De onderzoeker zal dus proberen de situatie te begrijpen. Observatie van het probleem is dan vaak het startpunt van de onderzoeker. Die observatie leidt tot een hoeveelheid aan gegevens die vervolgens in een model kunnen worden weergegeven en gegeneraliseerd. Dat wil zeggen dat er algemene beweringen worden geformuleerd die leiden tot het opzetten van een model of theorie. Deze manier van onderzoek doen wordt inductie genoemd (Van Thiel, 2007: 31).

De wijze waarop dit onderzoek is gestructureerd valt het best te omschrijven als de empirisch-analytische manier. Er wordt immers eerst een problematisering als centraal uitgangspunt gekozen, waarna in de theorie wordt gezocht naar wetenschappelijke verklaringen voor de onderzoeksvraag. Deze theorieën worden vervolgens in een conceptueel model weergegeven zodat een toetsingskader voor de praktijk ontstaat. Het onderzoek is daarmee deductief van aard. De belangrijkste reden om voor dit type onderzoek te kiezen, is omdat over het vraagstuk sturing al veel kennis en theorie beschikbaar is. Het is daarom logisch om de onderzoeksvraag te beantwoorden met behulp van deze theoretische inzichten. De theorie is dan ook leidend in dit onderzoek. Met behulp van een theoretische bril (analytisch model) zal de werkelijkheid worden onderzocht. In aanvulling op wat de theorie over het vraagstuk sturing kan vertellen, is ook gekozen om een aantal praktijkvoorbeelden te onderzoeken. Bij een aantal gemeenten in de omgeving van Albrandswaard zullen interviews afgenomen worden. Niet alleen de theorie geeft handvatten om de sturingsvraag te beantwoorden, maar ook andere gemeenten kunnen aanwijzingen geven over hoe samenwerking met corporaties kan worden vormgegeven. Niet alleen de theorie kan antwoord geven op de onderzoeksvraag, maar ook observatie van andere situaties kan tot nuttige informatie leiden. Dit is een inductief element van dit onderzoek.

§ 3.2 Type onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken

De overkoepelende opzet of logica van dit onderzoek, ook wel de gekozen *strategie*, is de gevalsstudie (casestudy). Bij een casestudy worden één of enkele gevallen in hun natuurlijke situatie onderzocht (Van Thiel, 2007: 97). Er zijn een aantal redenen voor deze keuze te geven. De belangrijkste reden ligt in de keuze voor de probleemstelling. Die richt zich op het bieden van een aantal aanbevelingen om samenwerking tussen corporaties en gemeenten tot stand te brengen. Het onderzoek zou dus een ontwerp moeten geven voor de gemeente

Albrandswaard. In dit geval past een gevalstudie het best, want om aanbevelingen te kunnen doen voor de gemeente Albrandswaard is het noodzakelijk om deze gemeente als onderzoeksomgeving te kiezen. Samenwerking tussen de gemeente en corporaties moet betrekking hebben op het onderwerp veiligheid, omdat samenwerking op dit terrein nog ontbreekt. Zoals in hoofdstuk één al is besproken, is gekozen voor de casus woonoverlast, waarbinnen de lichte vormen van overlast worden bekeken (geluidsoverlast, vandalisme) en een zwaardere vorm, hennepsteelt. Hier is een praktische reden voor, omdat het begrip veiligheid te omvangrijk is. Andere redenen zitten in het feit dat woonoverlast als voornaamste vorm van onveiligheid wordt benoemd door de corporaties in Albrandswaard en omdat deze vorm direct te herleiden valt tot het bezit van corporaties (paragraaf 1.5). De casus woonoverlast wordt echter niet alleen in de gemeente Albrandswaard onderzocht. Ook in een viertal gemeenten in de omgeving van Albrandswaard wordt onderzocht hoe op het gebied van woonoverlast wordt samengewerkt tussen corporaties en gemeenten. Van deze gemeenten kan worden geleerd. Binnen de casus worden dus meerdere gevallen onderzocht.

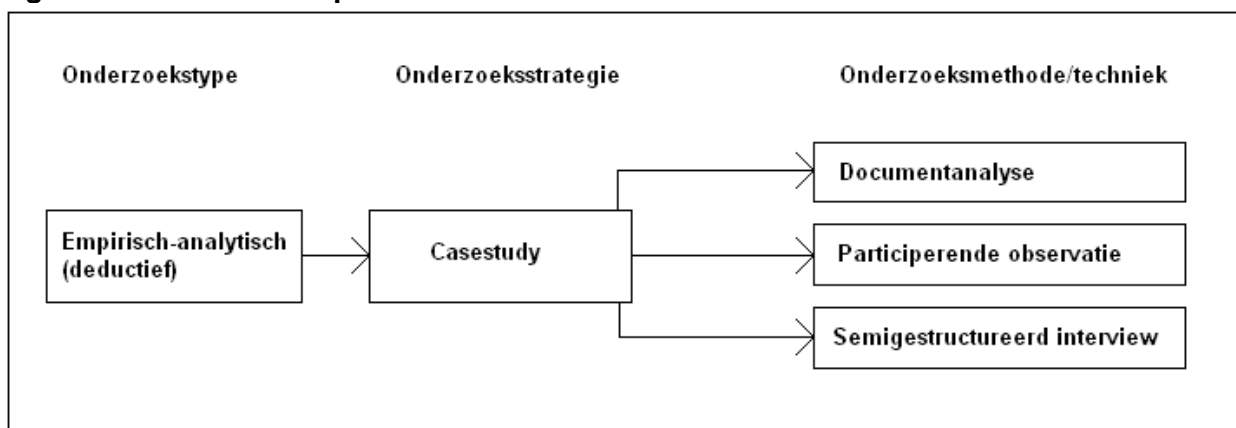
De *methoden* die gekozen worden om de casestudy te onderzoeken zijn documentanalyse, observatie en het interview. Een probleem bij het uitvoeren van een casestudy is dat de betrouwbaarheid en validiteit door het beperkte aantal onderzoekseenheden gering kan zijn. De belangrijkste oplossing hiervoor is de toepassing van triangulatie. Triangulatie staat voor het verzamelen en/of verwerken van informatie op meerdere manieren (Van Thiel, 2007: 105). In dit onderzoek is gekozen voor meerdere databronnen en methoden van onderzoek. Zo wordt niet alleen onderzocht hoe samenwerking en sturing in Albrandswaard vormgegeven kan worden, maar ook hoe dit in een viertal andere gemeenten is vormgegeven. De uitkomsten van het onderzoek in Albrandswaard kunnen op die manier vergeleken worden met die van andere gemeenten om zodoende de betrouwbaarheid van de uitkomsten te vergroten. Daarnaast wordt ervoor gekozen om de informatie met meerdere methoden te verzamelen.

Dit zal gebeuren door de *onderzoekstechnieken* van het semigestructureerde interview, de participerende observatie en inhoudsanalyse (Van Thiel, 2007). Het semigestructureerde interview is een gesprek dat gevoerd wordt met behulp van een interviewlijst. Op deze lijst staan een aantal vragen geformuleerd die, in het geval het gaat om een deductief onderzoek, gebaseerd zijn op het theoretische kader. Het interview is vooral bedoeld als instrument om meningen, relaties of percepties te weten te komen die niet uit bestaande bronnen te destilleren zijn (Van Thiel, 2007: 107). In dit onderzoek zullen interviews worden afgenomen bij de in Albrandswaard aanwezige woningcorporaties, de politie te Albrandswaard en de beleidsmedewerker OOV. Ook de beleidsmedewerkers danwel gebiedsmanagers/wijkregisseurs van de gemeente Rotterdam, Dordrecht, Barendrecht en Ridderkerk worden geïnterviewd. Aanvullend worden ook interviews afgenomen bij de regionale koepelorganisatie van corporaties en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Omdat dit onderzoek in combinatie met een stage wordt uitgevoerd binnen de betreffende organisatie, zal ook sprake zijn van participerende observatie. Bij deze onderzoekstechniek bevindt de onderzoeker zich in de onderzoekssituatie en heeft hij contact met de onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007: 81). Door een stage te lopen binnen de gemeente Albrandswaard neemt de onderzoeker deel aan de praktijk en dagelijkse activiteiten waardoor vele observaties worden opgedaan. Deze observaties kunnen (informele) gesprekken zijn met ambtenaren, vergaderingen die bijgewoond worden zoals een

wergroep veiligheid, gedragingen van medewerkers enzovoort. Al deze observaties kunnen mogelijk een aanvulling bieden op de meer formele, gestructureerde methoden van informatieverzameling zoals de interviews. Tot slot wordt gebruik gemaakt van de techniek om bestaand materiaal te verzamelen en analyseren. Zo luidt de eerste deelvraag van dit onderzoek wat het huidige beleid ten aanzien van veiligheid is. Schriftelijk bronmateriaal, zoals een integrale kadernota veiligheid, kan dan inzicht bieden. Door deze op inhoud te analyseren kan de boodschap die de producent van de nota probeert over te brengen worden achterhaald (Van Thiel, 2007: 121). Natuurlijk zijn hier grenzen aan verbonden, omdat op papier vaak een perceptie of achterliggend conflict niet tot uitdrukking komt of omdat de daadwerkelijke situatie kan verschillen met de op papier beschreven situatie. Daarom zijn de andere technieken van informatieverzameling van belang om dit tekort aan te vullen. In figuur 3.1 zien de hierboven gekozen methoden en technieken er als volgt uit:

Figuur 3.1 Onderzoeksopzet



Hoofdstuk 4 Casus Woonoverlast

In dit hoofdstuk zal aan bod komen wat er op het gebied van de casus woonoverlast aan beleid bestaat in de gemeente Albrandswaard. De 'subcases' binnen woonoverlast waar op wordt gefocust, zijn de milde vormen van woonoverlast zoals burenruzies en de zwaardere vorm van woonoverlast (illegale hennepcultuur).

§ 4.1 Domein casus

Het domein waarbinnen deze casus zich afspeelt is de gemeente Albrandswaard. Dit is een gemeente onder de rook van Rotterdam. Het bestaat uit drie kernen; Poortugaal, Rhoon en de nieuwe VINEX-locatie Portland. Poortugaal en Rhoon hebben een 'dorps' karakter waar respectievelijk 9500 en 7000 inwoners woonachtig zijn. Beide dorpen hebben een lange geschiedenis met een historische kern. De situatie op het gebied van veiligheid kan in deze dorpen als goed worden bestempeld. Portland geeft een ander beeld omdat deze VINEX-wijk in de afgelopen jaren is ontstaan en dicht tegen een andere grote VINEX-locatie van de gemeente Barendrecht, 'Carnisselande' ligt. Deze wijk heeft meer stedelijke invloeden, mede omdat een groot deel van de bewoners uit Rotterdam-Zuid afkomstig is. De wijk is nog in aanbouw en zal uiteindelijk uit een 2700-tal woningen en 6000 inwoners bestaan. De totale gemeente heeft een inwoneraantal van circa 23.000.

Onderzoek naar veiligheid in de gemeente Albrandswaard wordt eens per vier jaar gepresenteerd in de Lemon-enquête. Dit staat voor Leefbaarheids Monitor. Op basis van een enquête onder de bevolking wordt de mening van de bevolking op tal van onderwerpen gepeild. Het totaalcijfer voor de gemeente op het gebied van criminaliteit laat een lichte stijging zien; van 6.5 in 2001, naar 6.6 in 2005 en 6.7 in 2009. Het veiligheidsgevoel is gestegen van een 7.0 in 2001, naar een 7.3 in 2005 en 7.3 in 2009 (Lemon onderzoek, 2009 RIGO Research). Dit geldt echter voor de gehele gemeente. Bepaalde wijken laten een minder positief beeld zien. Vooral de wijk Rhoon-Noord zit met een cijfer van 6.2 voor criminaliteit en een 6.8 voor het veiligheidsgevoel onder het gemiddelde. Deze cijfers zijn ook gedaald ten opzichte van voorgaande peilingen. Ondanks het feit dat Portland daar met een 6.5 voor criminaliteit en een 7.2 voor veiligheidsgevoel boven zit, is de daling ten opzichte van 2001 en 2005 eveneens reden voor extra aandacht (Lemon onderzoek, 2009 RIGO Research).

De gemeente heeft een wettelijke taak op het gebied van veiligheid en heeft daarom het nodige beleid ontwikkeld om problemen aan te pakken. Belangrijkste leidraad hiervoor is de kadernota 'Integrale veiligheid'. Binnen deze nota wordt een aantal kerngebieden onderscheiden waar vervolgens weer in totaal een 50-tal projecten uit voortkomt (Gemeente Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009). Eén daarvan is het maken van afspraken met de in Albrandswaard aanwezige woningcorporaties. Deze partijen hebben eveneens een belang bij een veilig Albrandswaard omdat ook zij een veilige woonomgeving voor hun bewoners wensen. De veiligheidsanalyse uit deze kadernota laat de volgende problemen zien:

- Diefstal motorvoertuigen;
- Vernielingen;
- Bekladden muren;
- Drugsoverlast;
- Hoog alcoholgebruik onder bezoekers van verenigingen;

- Overlast van jongeren, die een belangrijke bron van ergernis onder bewoners vormt;
- Bovengemiddeld alcohol en drugsgebruik in alle leeftijdscategorieën.

(Gemeente Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 6-7)

In Albrandswaard is een vijftal woningcorporaties actief, drie grotere partijen en twee kleinere partijen die zich op specifieke doelgroepen richten. De twee kleine partijen zijn Wooncompas en Woonzorg. Woonzorg levert woningen voor ouderen, Wooncompas voor ouderen en mensen met een geestelijke stoornis of beperking. Deze partijen hebben weinig woningbezit in Albrandswaard. De drie partijen die echter wel een groot belang hebben zijn Woningbouwvereniging Poortugaal (1200 woningen), Volksbelang Rhoon (800 woningen) en Com.Wonen (Portland, 500 woningen). Binnen deze context zal dit onderzoek plaatsvinden.

§ 4.2 Woonoverlast

Inleiding

Woonoverlast bestaat uit allerlei vormen en maten. Uit gesprekken met de woningcorporaties blijkt dat woonoverlast regelmatig voorkomt in de gemeente Albrandswaard. Dan gaat het vaak om vrij onschuldige zaken als geluidsoverlast, afvalbakken die buiten blijven staan, tuinen die niet goed worden onderhouden, burenruzies, overlast van spelende kinderen, feestjes enzovoort. Vaak kunnen dit soort zaken worden opgelost door bewoners aan te schrijven of hen uit te nodigen voor een gesprek bij de corporatie. Er bestaan echter ook ernstigere vormen van woonoverlast, zoals vandalisme, fysiek geweld, drugsoverlast en overbewoning/illegale bewoning. Vooral de aanpak van illegale hennepkwekerijen heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen. Sinds een jaar of twintig is de hennepcultuur omvangrijk, bedrijfsmatig en professioneel geworden. Het is een business geworden waar grote sommen met geld in omgaan. In veel gemeenten is daarom een aanpak gekomen om overlast van hennepcultuur tegen te gaan (Het CCV, infosheet aanpak hennepcultuur, 2008).

Definitie

Er zijn dus vele vormen van woonoverlast, maar wat wordt er nu precies verstaan onder dit begrip? De gemeente Rotterdam heeft in 2009 een actieplan Woonoverlast opgesteld waarin zij spreekt van de volgende definitie: “van woonoverlast is sprake als een individuele bewoner zich regelmatig of structureel zodanig gedraagt, dat hij of zij daarmee in ieder geval omwonenden in hun woongenot stoort en/of in hun vrijheid belemmert en daarnaast eventueel ook zichzelf schade toebrengt” (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 4). Hierbij moet worden opgemerkt dat binnen dit kader niet alle vormen van overlast worden betrokken. Van woonoverlast is sprake als er een directe relatie bestaat tussen de woonsituatie van de betrokkenen en de overlast in de woning of in de directe omgeving daarvan. Binnen dit kader vallen echter toch vele vormen van overlast, zoals in de inleiding al is genoemd (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 4). Daarom zal binnen dit onderzoek worden gefocust op illegale hennepcultuur en de lichtere vormen van overlast zoals burenruzies. Illegale hennepcultuur, omdat binnen de gemeente al wel een aanpak illegale hennepcultuur bestaat, maar woningcorporaties hier niet of onvoldoende in worden betrokken. Lichte vormen van overlast omdat gesprekken met de corporaties aantonen dat dit de meest voorkomende vorm van overlast is.

§ 4.3 Hennepcultuur

Gevolgen Hennepcultuur

De gevolgen van illegale hennepcultuur kunnen omvangrijk zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat er vier vormen van wietcultuur bestaan. Allereerst zijn er zelfstandige telers die voor eigen rekening en risico werken en in hun eigen woning zo'n 100 tot 1000

planten kweken. Een tweede vorm bestaat uit grootschalig zelfstandig opererende telers, die in (gehuurde) bedrijfspanden, 1000 planten of meer kweken. Een derde vorm zijn de exploitanten die vijf tot tien plantages in woningen van anderen hebben. Tenslotte is er een groep bestaande uit criminele samenwerkingsverbanden die op grote schaal henneproducten inkopen, verwerken en verhandelen. Deze verbanden hebben vaak ook eigen grote kwekerijen (Het CCV, achtergrondinformatie hennep teelt, 2010).

De gevolgen die uit illegale hennep teelt kunnen voortvloeien zijn: een grotere brandgevaarlijkheid, waterschade bij brand, een illegale aftap van stroom, stankoverlast, verloedering van woningen (deze worden in sommige gevallen immers alleen gebruikt voor teelt) en gerelateerde ontwikkelingen als uitkeringsfraude en belastingontduiking (Het CCV, infosheet aanpak hennep teelt, 2008).

De aanpak van Hennep teelt

Vanuit de Rijksoverheid is de hennep teelt in 2004 actief opgepakt. In dat jaar heeft de Rijksoverheid een start gemaakt met een integrale aanpak van de problematiek omdat deze ernstige vormen aannam. In 2006 is er een notitie integrale aanpak hennep teelt gepresenteerd, waarin bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen worden gecombineerd en in samenhang worden gezet. De bestuurlijke maatregelen richten zich op de aanpak van de overlast die voortkomt uit de teelt. De strafrechtelijke maatregelen richten zich vooral op de aanpak van de criminele organisaties achter de teelt. Stimulering en facilitering zijn hierbij belangrijke middelen die de Rijksoverheid wil inzetten (Het CCV, 2008). In 2008 is er een taskforce Georganiseerde hennep teelt opgezet om de volgende targets te behalen:

- Eind 2011 is er een zichtbare reductie van grootschalige hennep teelt.
- Eind 2011 is het normaliseringproces dat rondom hennep teelt in de laatste jaren is ontstaan, doorbroken.

(Het CCV, 2008)

Op gemeentelijk niveau valt op dat samenwerking bij de aanpak van hennep teelt veelal is vastgelegd in een convenant. Daarin nemen partijen als de gemeente, de politie, het energiebedrijf, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en woningbouwcorporaties deel op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze. Steeds meer gemeenten gaan over op een bestuursrechtelijke aanpak, in aanvulling op de strafrechtelijke aanpak (Het CCV, 2008).

Zoals hierboven al genoemd worden woningcorporaties vaak betrokken bij de samenwerking in de aanpak tegen hennep teelt. In 2002 heeft koepelorganisatie van woningcorporaties Aedes alle corporaties aanbevolen om in de huurovereenkomst op te nemen dat het telen van hennep strafbaar is en leidt tot ontbinding van het contract (Het CCV, 2008). Als er sprake is van bedrijfsmatige teelt, dan wordt een deel van de woning niet gebruikt als woning. Op basis van de beschikbare jurisprudentie blijkt dat het huurcontract dan kan worden ontbonden. Bij teelt die niet valt te kwalificeren als bedrijfsmatig kan het contract nog steeds worden ontbonden, maar dan moet sprake zijn van een overlastsituatie (Het CCV, 2008).

Beleid en samenwerking in Albrandswaard

Binnen de gemeente Albrandswaard is net als in vele andere gemeenten een bestuurlijke aanpak hennep. De gemeente heeft dit echter niet zelf ontwikkeld, maar neemt deel aan een regionale bestuurlijke aanpak hennep. Een regionaal hennep team draagt zorg voor de uitvoering van deze bestuurlijke aanpak. Voorloper op dit gebied is de gemeente Rotterdam,

waar Albrandswaard aan grenst. De bestuurlijke aanpak zoals die door Rotterdam is opgezet, bleek effectief te zijn en daarom bestond de wens om deze aanpak 'uit te rollen' over de regio. Reden hiervoor is dat wanneer er een effectieve aanpak in Rotterdam bestaat de hennepcultuur zich zal verplaatsen naar de omliggende gemeenten waar nog geen actieve aanpak van de hennepcultuur is. Regiogemeenten hebben dan ook aangegeven geïnteresseerd te zijn in deelname. Om die reden is in 2008 bij de gemeente Albrandswaard een aanbod gekomen van de gemeente Rotterdam om deel te nemen aan een regionale bestuurlijke aanpak hennep. De dienst dS+V van de gemeente Rotterdam en de Roteb (afvalverwerkingsbedrijf), zijn de regiehouders van dit project en kunnen de ontmanteling van hennepkwekerijen voor deelnemende gemeenten verzorgen (Gemeente Rotterdam, 2008).

De twee belangrijkste doelstellingen van de bestuurlijke aanpak zijn:

- Dat politie substantieel minder tijd en geld kwijt is aan de ontmanteling van hennepkwekerijen en zodoende meer tijd en middelen ter beschikking heeft om de strafrechtelijke aanpak naar de criminele organisaties achter de hennepkwekerijen op te pakken.
- Dat kosten van ontmanteling en eventuele andere kosten kunnen worden verhaald op de teler van de hennep. Dit betekent een stevig 'lik op stuk' beleid waarbij het motto geldt: 'de vervuiler betaalt'.

(Gemeente Rotterdam, 2008)

In de praktijk bevat de aanpak de volgende stappen:

1. Er komt een melding binnen bij de politie en/of gemeente. De politie doet vervolgens met behulp van het hennepteam (warmtescanner) en een energiemeting van Eneco onderzoek naar de melding.
2. Er volgt, na verkrijging van een machtiging, binnentreding van het pand als sprake is van een ernstige verdenking van een hennepkwekerij. De politie en de projectleider hennepteam plannen de inval.
3. Als er daadwerkelijk sprake is van een hennepkwekerij zal de projectleider van het hennepteam in samenspraak met de politie bepalen of er bestuursrechtelijk kan worden ontmanteld. Als dit niet kan, volgt strafrechtelijke ontmanteling.
4. De Roteb wordt ingeschakeld voor de ontmanteling van de kwekerij.
5. Nadat het pand veilig is gesteld door politie en Eneco draagt de politie de taak over aan de projectleider van het hennepteam. Deze bepaalt de wijze van ontmanteling en of de Belastingdienst moet worden ingeschakeld voor beslaglegging. Nadat de projectleider rapport heeft opgesteld, draagt hij de taak over aan de toezichthouder van de Roteb die voor verdere afhandeling zorgt.
6. Het juridische team van dS+V stelt het besluit voor bestuursdwang op, nadat de rapportages van Eneco, de projectleider en de Roteb zijn ontvangen. De verantwoordelijk persoon zal worden aangeschreven voor verhaal van de kosten.
7. Bij bezwaar en beroep tegen het besluit zal het juridische team het besluit verdedigen.
8. Het incassotraject zal, in samenwerking met de gemeentelijke belastingdienst, worden uitgevoerd.

(Gemeente Rotterdam, 2008)

Bijlage vier bevat een figuur die de bestuursrechtelijke aanpak weergeeft.

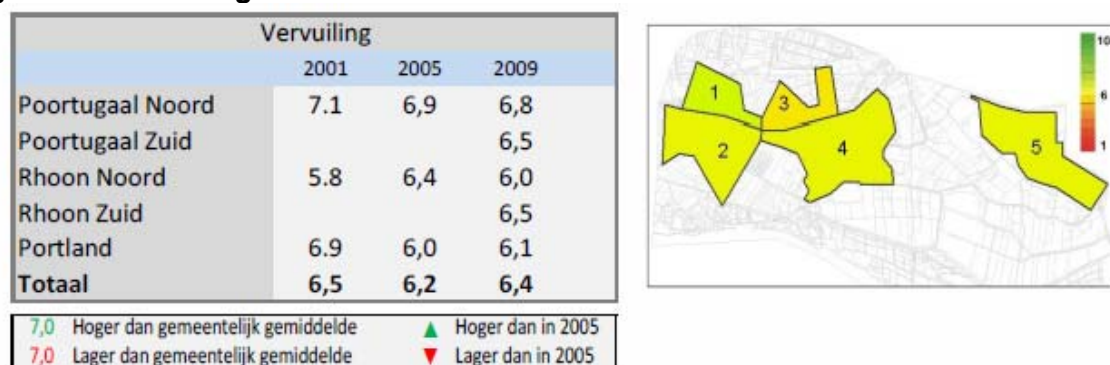
Het grootste gedeelte van de uitvoering is uitbesteed aan de dienst dS+V van de gemeente Rotterdam. De gemeente Albrandswaard heeft echter nog een aantal taken die zij specifiek moet oppakken. Zo zal de gemeente zelf de dader moeten aanschrijven. Er is door de gemeente Rotterdam echter een conceptaanschrijving opgesteld die door de gemeente Albrandswaard kan worden gebruikt. Daartoe dient de gemeente alleen nog het eigen format toe te passen op het concept (Gemeente Rotterdam, 2008). Ook het invorderings- en incassotraject wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. De afdeling financiën van de gemeente draagt hier zorg voor. In het geval er op basis van het besluit een bezwaar wordt ingediend, zal de gemeente Albrandswaard dit bezwaar in behandeling nemen. Maar ook in dit geval kan een beroep worden gedaan op de kennis en expertise van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2008). Tot slot is de gemeente Albrandswaard belast met de communicatie van de aanpak. De bevolking zal immers op de hoogte moeten zijn van de aanpak, zodat er meldingen binnen komen. Daarvoor zet de gemeente in op communicatie richting bewoners en ondernemers (Gemeente Rotterdam, 2008).

De rol van de woningcorporaties in deze aanpak is beperkt. In de bestuurlijke aanpak is er voor de corporaties alleen een rol weggelegd bij het starten van een 'huuropzeggingsprocedure', indien de kwekerij in een woning van de corporatie is aangetroffen. Dat deze rol te beperkt is, blijkt uit het feit dat in de gesprekken met de corporaties is gebleken dat zij niet op de hoogte zijn gesteld van de bestuurlijke aanpak. De corporatie is ook niet als partij opgenomen in het convenant en wordt in het communicatiebeleid van de gemeente Albrandswaard ook niet als doelgroep van communicatie opgenomen. Dit is opmerkelijk, aangezien de woningcorporaties ook een signaleringsfunctie kunnen hebben.

§ 4.4 Overlastgevende bewoners

Binnen de casus woonoverlast is ook gekozen voor de lichtere vormen van woonoverlast waar zaken als burenruzies, vandalisme, pesterijen, geluidsoverlast, verbaal geweld, afval, overlast van bezoek, stankoverlast enzovoort toe behoren. De gevolgen van dit soort vormen van overlast zijn evident. Een buurman die geluidsoverlast veroorzaakt, draagt niet bij aan de leefbaarheid en veiligheid van een wijk. Dit blijkt ook uit de cijfers van de leefbaarheidmonitor. Zo beoordelen bewoners van de wijken Rhoon-Noord en Portland de vervuiling in hun wijk met respectievelijk een 6.0 en een 6.1. Vooral Portland laat een sterke daling zien ten opzichte van het meetjaar 2001. Toen scoorde de wijk een 6.9. Bij vervuiling moet gedacht worden aan zwerfvuil, te vroeg geplaatst afval en hondenpoep (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Vervuiling

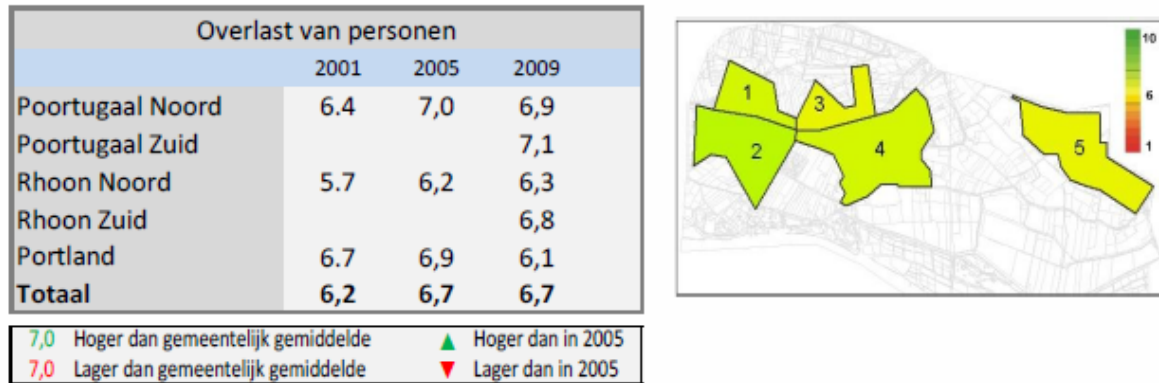


NB: Hoe hoger het cijfer, des te minder overlast men ervaart

(Lemon onderzoek 2009, RIGO Research: 27)

In het Lemon onderzoek is onder bewoners ook gevraagd in hoeverre zij overlast ervaren van bewoners. Dan valt te denken aan de eerder genoemde burenruzies, geluidsoverlast en asociaal gedrag. Ook hier scoren de wijken Rhoon-Noord en Portland weer lager dan het gemiddelde, respectievelijk 6.3 en 6.1. Portland laat ook in dit geval weer een (sterke) daling zien ten opzichte van meetjaar 2005, toen een 6.9 werd gegeven door bewoners (figuur 4.2).

Figuur 4.2 Overlast van personen

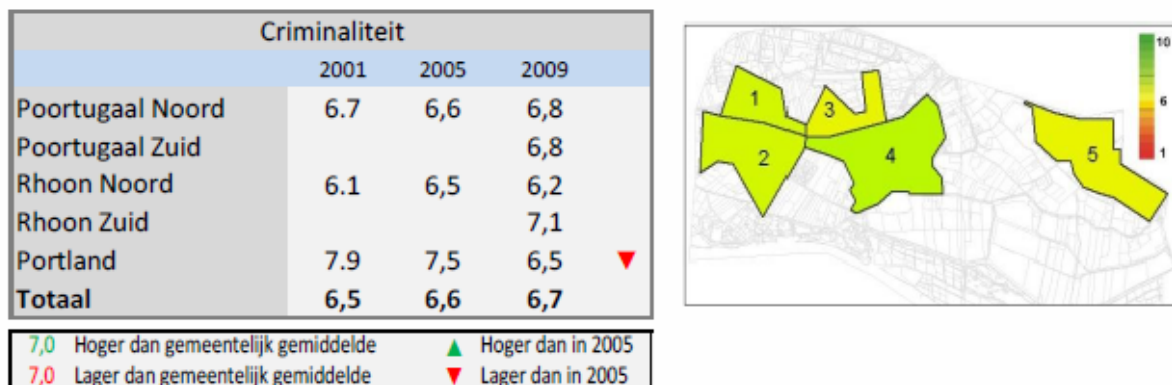


NB: Hoe hoger het cijfer, des te minder overlast men ervaart

(Lemon onderzoek 2009, RIGO Research: 30)

Daadwerkelijke criminaliteit, dat zich kan uitstrekken van zaken als kleine vernielingen, hinderlijk contact, hangjongeren, tot diefstal en geweldpleging worden ook slechter beoordeeld door bewoners dan voorheen. Ook hier scoort de wijk Rhoon-Noord weer het laagst met een 6.2, maar laat Portland wederom de sterkste daling zien met een 6.5. In 2001 werd dit nog beoordeeld met een 7.9 (figuur 4.3).

Figuur 4.3 Criminaliteit

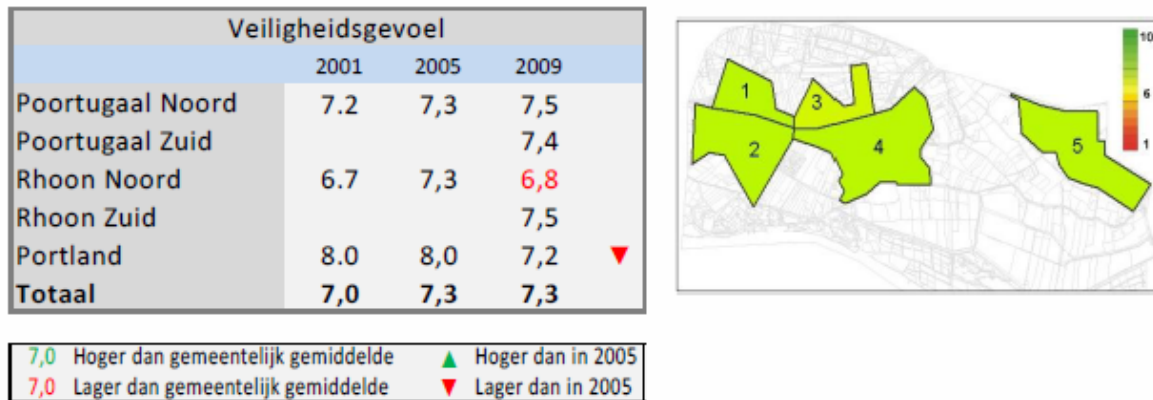


NB: Hoe hoger het cijfer, des te minder overlast men ervaart

(Lemon onderzoek 2009, RIGO Research: 31)

Tot slot is in het Lemon onderzoek ook het voor dit onderzoek relevante veiligheidsgevoel onder de bewoners van Albrandswaard gepeild. In het onderzoek worden dan zaken als onoverzichtelijke plekken, of plekken in de wijk met een onprettige sfeer bedoeld. Er wordt in herhaling getreden, maar ook op dit punt scoren de wijken Rhoon-Noord en Portland slechter dan het gemiddelde van Albrandswaard met respectievelijk een 6.8 en een 7.2. Rhoon-Noord scoort dus het laagst, Portland laat wederom de sterkste daling zien ten opzichte van 2001, van een 8.0 naar een 7.2 (figuur 4.4).

Figuur 4.4 Veiligheidsgevoel



(Lemon onderzoek 2009, RIGO Research: 32)

Deze cijfers geven het gevoel van de bewoners weer. De vraag is wat het daadwerkelijke aantal meldingen van overlastgevende bewoners in Albrandswaard is. Vaak bestaat er een discrepantie tussen de ervaren overlast en de daadwerkelijk gemelde overlast. Navraag bij de politie van Albrandswaard leert dat er een 160-tal meldingen per jaar wordt gedaan die te relateren zijn aan woonoverlast, zoals burenruzies, geluidsoverlast en asociaal gedrag. Het gaat dan om een percentage dat schommelt tussen de 16 en 20% van het totaal aantal meldingen dat de politie per jaar binnenkrijgt. De politie geeft aan dat dit een sterke belasting voor de capaciteit is en dat in veel gevallen optreden van politie niet kan plaatsvinden, omdat het geen zware strafbare feiten betreft of omdat optreden van politie situaties ook kan doen verergeren. De cijfers uit de leefbaarheidmonitor en die van de politie tonen aan dat lichte vormen van overlast regelmatig voorkomen in de gemeente en dat het vooral de wijken Rhoon-Noord en Portland zijn die op dit punt lager scoren dan het gemiddelde.

De aanpak van overlastgevende bewoners

Voor de aanpak van lichtere vormen van woonoverlast is de laatste jaren een tweetal instrumenten sterk in opkomst. Het gaat om buurtbemiddeling en buurtpreventie. Het principe van beide instrumenten is gelijk. Vrijwilligers uit de buurt worden getraind om conflictsituaties in de wijk, zoals een ruzie tussen burens vanwege geluidsoverlast, op te lossen. Het is een laagdrempelige methode om gelijkwaardige communicatie op gang te brengen en bewoners zo veel mogelijk zelf problemen op te laten lossen zonder tussenkomst van de gemeente of de politie. Bij buurtbemiddeling worden vrijwilligers uit de wijk ingezet om bij ruzies tussen burens te bemiddelen. Bij buurtpreventie worden vrijwilligers uit de wijk ingezet om door de wijk rondes te lopen en onveilige situaties te signaleren, op te lossen of door te geven aan gemeente of politie (Het CCV, 2010).

Met betrekking tot buurtbemiddeling zijn er een aantal uitgangspunten die in het oog moeten worden gehouden, wil er sprake zijn van een succes. Deze uitgangspunten luiden: mensen zijn zelf verantwoordelijk voor een conflict, een snelle en vroegtijdige aanpak voorkomt escalatie, zelf gevonden oplossingen zijn duurzamer dan opgelegde, bemiddelaars dienen zich onpartijdig op te stellen, gesprekken zijn strikt vertrouwelijk en deelname is gratis en daarmee laagdrempelig (Het CCV, 2010). De belangrijkste doelstellingen van buurtbemiddeling zijn het herstellen van onderlinge communicatie, het bevorderen van wederzijds respect en toewerken naar afspraken die voor beide partijen aanvaardbaar zijn (Het CCV, 2010).

De inzet van beide instrumenten is alleen geschikt voor lichte vormen van overlastsituaties. Zwaardere vormen van overlast, of escalaties van lichte vormen, behoeft de aandacht van professionele instanties als de politie of gemeente. Dat kunnen relationele conflicten, conflicten tussen huurder en verhuurder, conflicten waarbij geweld of drugs een rol spelen of slepende conflicten zijn (Het CCV, 2010). Belangrijke voordelen die beide instrumenten bieden zijn dat door vroegtijdig ingrijpen escalatie kan worden voorkomen, de vermindering van werklust voor partijen als de politie en woningcorporaties, de vergroting van de veiligheid en leefbaarheid in een wijk en een sterkere sociale samenhang doordat bewoners zelf actief betrokken raken in hun wijk (Het CCV, 2010).

Beleid en samenwerking in Albrandswaard met betrekking tot overlastgevende bewoners

Met betrekking tot overlastgevende bewoners is binnen de gemeente Albrandswaard geen structureel beleid vastgesteld. Zo wordt er tot nu toe vooral ad-hoc en reactief gereageerd op meldingen van bijvoorbeeld burenruzies. Er bestaat dan ook nog geen goed overzicht van meldingen die in de categorie lichte overlast van bewoners kan worden gebracht. Er komen meldingen binnen bij politie, maar ook bij het meldpunt van de gemeente. Daarnaast krijgt de wijkbeheerder van de gemeente Albrandswaard, die veel fysiek contact heeft met buurtbewoners meldingen binnen. Slechts bij uit de hand lopende ruzies komt de gemeente in actie, door bijvoorbeeld de wijkbeheerder die samen met de wethouder op bezoek gaat bij de bewoners in kwestie om de ruzie op te lossen. Een aanpak zoals de eerder beschreven buurtbemiddeling wordt door de gemeente Albrandswaard nog niet gehanteerd. Ook de politie kan met vele lichte vormen van overlast niet uit de voeten, omdat zoals eerder al aangegeven zij alleen in actie kan komen als problemen een ernstiger karakter krijgen. Lichte vormen van overlast kunnen ook escaleren als de politie wordt ingeschakeld. Daarnaast heeft de politie ook rekening te houden met haar capaciteit. Ook de woningcorporaties in Albrandswaard stellen zich reactief op als het gaat om lichte vormen van overlast. Men komt in actie zodra er meldingen van bewoners binnen komen. Dit kan via de telefoon, via de wijkbeheerders of woonconsulenten. Woningcorporatie Volksbelang Rhoon omschrijft haar beleid als volgt:

De manier waarop nu met het vraagstuk veiligheid wordt omgegaan, is volgens respondent te omschrijven als een 'piepsysteem'. Als er meldingen van bewoners komen dan wordt er actie ondernomen door de corporatie. Gaat het om lichtere vormen van overlast, zoals geluidsoverlast dan adviseert de corporatie om eerst bewoners zelf op een vriendelijke manier aan te spreken op het gedrag. Mocht dit niet helpen dan zal de corporatie een brief schrijven naar de persoon in kwestie en erop wijzen dat de bewoner zich netjes behoort te gedragen om zo ongestoord woongenot te behouden. Mocht dit niet helpen dan wil de corporatie de betrokkenen uitnodigen om in gesprek te gaan en afspraken te maken. Blijft de overlast dan nog aanhouden, dan wordt er een zogenaamd 'overlastdossier' opgebouwd dat uiteindelijk kan worden voorgelegd aan de kantonrechter met de vraag om de huurovereenkomst te laten ontbinden. Het is echter lastig om dit succesvol te laten verlopen. Vaak gaat overlast gepaard met een huurachterstand en in dat geval is het eenvoudiger om de overeenkomst te ontbinden.

Aanvullende maatregelen van Volksbelang Rhoon richten zich op een specifiek gebied in Rhoon-Noord, waar overlast zwaardere vormen aanneemt:

“Van de appartementengebouwen Burght en Toren in Rhoon-Noord is bij de corporatie bekend dat de leefbaarheid extra aandacht behoeft. Deze complexen zullen worden verkocht zodat een grotere mix van koop- en huurwoningen ontstaat. De hoop is dat bewoners van

een koopwoning een groter verantwoordelijkheidsbesef hebben voor het onderhoud van de woning en tuin, mede omdat dit de waarde van het huis ten goede komt.”

Woningbouwvereniging Poortugaal heeft een vergelijkbaar aanpak van problemen:

“Er zijn weinig meldingen bij de vereniging bekend aangaande onveilige situaties of problemen. De problemen die er zijn beperken zich tot zo nu en dan een conflict tussen burens, bijvoorbeeld met betrekking tot geluidsoverlast. Dit soort situaties probeert de vereniging intern op te lossen, door betrokkenen uit te nodigen bij de vereniging om over de zaak te praten. Tot nu toe worden alle problemen op deze manier opgelost en is er geen sprake van blijvende problemen. Die problemen lopen dus nooit zover uit de hand dat een instrument als woningontuiming moet worden toegepast. De instelling van de vereniging is reactief, op het moment dat meldingen worden gedaan wordt er actie ondernomen. De wijkopzichters zijn voor het signaleren van problemen de ogen en oren van de vereniging.”

Aanvullend beleid van de woningbouwvereniging richt zich op de sociale cohesie:

“Op het gebied van vereenzaming/gebrek aan sociale cohesie heeft de woningbouwvereniging het idee om een vorm van budget beschikbaar te stellen voor individuele initiatieven uit de buurt. Initiatieven zoals een buurtbarbecue en het laten plaatsen van speeltoestellen naar het voorbeeld van de opzomeracties in Rotterdam. Een ander plan dat op dit moment wordt bekeken is het gaan uitvoeren van 'after sales' gesprekken met nieuwe huurders. Dit heeft als doel om goed contact met de nieuwe huurders te onderhouden en informatie over de klantvriendelijkheid van de medewerkers van de woningbouwvereniging en de leefbaarheid in de wijk te verzamelen.”

Ook woningcorporatie Com.Wonen meldt dat problemen in de wijk waar zij bezit heeft veelal van lichtere aard zijn, zeker in vergelijking met bezit van de corporatie in bijvoorbeeld Rotterdam. In hoofdstuk één is een citaat van het gesprek met Com.Wonen aangehaald om de situatie weer te geven:

“Met betrekking tot de veiligheid heeft de woningcorporatie in Albrandswaard slechts één complex waar zij zich zorgen om maakt, overig bezit veroorzaakt geen problemen. Er zijn weliswaar af en toe meldingen van bewoners, maar dit zijn geen echte veiligheidsproblemen. Het gaat dan meer om onderlinge problemen zoals bewoners die klagen over het blaffen van de hond bij de burens. In de Saffierlaan is echter wel sprake van problemen. Voorbeelden daarvan zijn het intrappen van deuren, het afsluiten van vluchtdeuren en andere vormen van openbare vernielingen en vandalisme.”

De manier waarop met deze problemen wordt omgegaan, komt in grote mate overeen met de aanpak van de corporaties Volksbelang Rhooen en woningbouwvereniging Poortugaal:

“Voor de sociale veiligheid heeft de corporatie een wijkconsulent in dienst, die meldingen van bewoners kan aannemen. Hij zoekt uit wat er van deze melding waar is, wie veroorzaker is en zal verder actie ondernemen om de problemen op te lossen. Verder is er een wijkbeheerder die fysiek in de wijk aanwezig is en die door bewoners kan worden aangesproken. Daarnaast zijn er contacten met de buurtagent waar de corporatie naar toe kan met problemen. Mochten problemen echt uit de hand lopen dan kan de corporatie haar juristen inschakelen en procedures starten om bewoners uit huis te plaatsen. Bijvoorbeeld in

het geval van een te hoog opgelopen huurachterstand van bewoners. Praten met bewoners is meestal al voldoende om problemen op te lossen.”

Met betrekking tot deze uitspraken vallen een aantal zaken op. Allereerst reageren de corporaties reactief op problemen die zich voordoen met betrekking tot hun bezit. Een uitzondering daarop is de fysieke veiligheid, omdat de corporaties al haar woningen voorziet van het Keurmerk Veilig Wonen. Op het gebied van de sociale veiligheid hanteert men geen actief beleid om preventief op bepaalde problemen te kunnen inspelen. Daar zijn een aantal redenen voor te geven. Zo geven de corporaties aan dat met betrekking tot hun bezit slechts in beperkte mate sprake is van grote problemen van veiligheid. Zware middelen of preventief beleid is daarom niet noodzakelijk. Daarnaast zijn de problemen die wel regelmatig voorkomen vaak van lichte aard. Wat verder opvalt, is dat de corporaties deze lichtere vormen van overlast vaak intern oplossen.

De zwaardere problemen worden, zoals de cijfers van de leefbaarheidmonitor al aangeven, gesignaleerd in bepaalde gebieden van Rhoon-Noord en Portland. In Rhoon-Noord heeft de gemeente hier op gereageerd door een buurtpreventieteam op te zetten. Daarnaast worden delen van de huurvoorraad door Volksbelang Rhoon verkocht om zodoende een grotere mix van huur- en koopwoningen te creëren. Met betrekking tot Portland heeft de corporatie Com.Wonen vorig jaar het volgende plan opgesteld:

“Een project waar de corporatie aan gewerkt heeft is het 'leefstijlonderzoek'. Op basis van intakegesprekken met potentiële bewoners wilde de corporatie mensen met eenzelfde leefstijl zoveel mogelijk bij elkaar plaatsen. Dit met het doel om meer binding tussen bewoners te creëren en daarmee problemen tussen bewoners te voorkomen. De corporatie heeft hiervoor een subsidieaanvraag ingediend bij de Stadsregio, maar die is helaas afgewezen waardoor het project nu voor onbepaalde tijd is uitgesteld. Het is echter mogelijk dat de corporatie voor een beperkt aantal woningen uit haar bezit dit concept toch wil toepassen, bijvoorbeeld voor de Saffierlaan. Hierover is echter nog geen beslissing genomen.”

§ 4.5 Samenwerking

Naast het bestaande beleid is het eveneens relevant om te bekijken welke overlegvormen in de gemeente Albrandswaard worden georganiseerd met betrekking tot veiligheid. Hoe wordt het beleid ten aanzien van veiligheid organisatorisch geborgd in de gemeente Albrandswaard, wie nemen aan die overlegstructuren deel en wat is de functie van die overlegstructuren?

De centrale persoon voor de uitvoering, coördinatie en monitoring van de kadernota integrale veiligheid is de ambtenaar openbare orde, veiligheid en crisisbeheersing. Binnen de gemeente Albrandswaard is de kadernota leidend voor het gehele veiligheidsbeleid van de gemeente. Deze nota bevat een vijftal centrale elementen. Dat is allereerst de visie op integrale veiligheid, met daarbij aangegeven wat de doelstellingen zijn, de uitgangspunten, de strategische partners en de flankerende beleidsprocessen (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 3). Een tweede element van de kadernota bestaat uit een veiligheidsanalyse, waarin voor een vijftal veiligheidsterreinen wordt aangegeven wat het veiligheidsbeeld is. Deze terreinen zijn 'veilige woon- en leefomgeving', 'bedrijvigheid en veiligheid', 'jeugd en veiligheid', 'fysieke veiligheid' en 'integriteit en veiligheid' (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 6). Het derde element van de kadernota bevat de prioriteiten van het veiligheidsbeleid, waarbij wordt aangegeven wat de

gemeente wil bereiken. Het vierde element van de nota bevat de aanpak. Daarbij wordt aangegeven wat er moet gebeuren om de gestelde prioriteiten te behalen. Het vijfde en laatste element van de kadernota is de organisatorische borging van het beleid. Hoe wordt veiligheid vormgegeven in de gemeentelijke organisatie, hoe vindt de externe afstemming plaats, welke politiek-bestuurlijke inbedding krijgt het beleid, hoe wordt hier over gecommuniceerd en wat is de gehanteerde Planning & Control cyclus (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14)? Deze kadernota integrale veiligheid is met behulp van de uitgave 'Kernbeleid Veiligheid' opgesteld. Deze handreiking voor gemeenten is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgegeven. Het biedt een stappenplan voor gemeenten om een integraal veiligheidsbeleid op te zetten. Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben inmiddels een dergelijke kadernota (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 2).

In bijlage vijf staat weergegeven hoe het veiligheidsbeleid is uitgezet binnen de gemeentelijke organisatie. De gemeenteraad staat bovenaan de ladder en draagt zorg voor het stellen van de kaders. De uitvoering van het programma is in handen van het college van B&W. Burgemeester Harald Bergmann is hiervoor de eindverantwoordelijke (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14). Afstemming over de uitvoering van het programma vindt plaats in de regiegroep. In deze groep, ook wel het stafoverleg genoemd, hebben alle betrokken afdelingen en relevante externe partners zitting. Dat zijn in de gemeente Albrandswaard de burgemeester (voorzitter), de beleidsmedewerker OOV (secretaris), het afdelingshoofd van Bouwen & Wonen, het afdelingshoofd van Beheer & Uitvoering, de wijkteamchef van politie Albrandswaard en de postcommandant van de brandweer (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14). De belangrijkste taken van deze regiegroep bestaan uit het zorgen voor afstemming van de uitvoering van activiteiten op organisatieniveau, het oplossen van samenwerkingsproblemen en het coördineren van beleidsinitiatieven met een sectoroverstijgend karakter (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14).

De uitvoering van het veiligheidsbeleid vindt plaats in een tweetal werkgroepen. Eén daarvan is verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid, de ander voor de sociale veiligheid. In deze werkgroepen wordt op het niveau van de uitvoering de voortgang van de verschillende activiteiten besproken. Daarnaast vindt in deze werkgroepen afstemming plaats tussen de verschillende expertises en worden concrete problemen uit de praktijk naar voren gebracht. De beleidsmedewerker OOV is voorzitter van beide groepen. In de fysieke werkgroep nemen verder een vertegenwoordiger van de brandweer, een wijkagent, de beleidsmedewerker milieu, de wijkbeheerder, de senior adviseur openbare ruimte, de projectmanager en een medewerker van communicatie zitting (ad-hoc) (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14). In de werkgroep sociale veiligheid nemen de beleidsmedewerker jeugd, de jongerenwerker, de wijkagent, de GOSA regisseur, de medewerker APV & Horeca en de wijkbeheerder deel. Ook nemen op ad-hoc basis een medewerker van bureau HALT en communicatie deel aan deze werkgroep (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 14). In bijlage vijf staan alle overlegstructuren nog eens overzichtelijk samengevat.

In het kader van de invoering van de handreiking 'Kernbeleid Veiligheid' zal met verschillende externe partners een veiligheidsplatform worden opgezet. Per beleidsveld zal worden benoemd welke partners relevant zijn om deel te nemen. Deze vijf beleidsvelden vallen uiteen in drie 'schillen'. De eerste schil zijn de interne afdelingen van de gemeenten

die betrokken zijn. De tweede schil bestaat uit de primaire (strategische) externe partners. Deze twee schillen samen vormen het veiligheidsplatform. De derde schil bestaat uit partners en overlegstructuren die niet direct in het platform zijn vertegenwoordigd (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 15). De deelnemers van het platform moeten ervoor zorgen dat relevante informatiestromen op gang komen richting deze derde schil. Een belangrijke aanvulling is dat door voortschrijdend inzicht partners nog van schil kunnen 'verplaatsen' (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 15). In bijlage zes staat dit overzicht van samenwerkingspartners weergegeven. De woningcorporaties ontbreken in ieder geval in elke schil.

Hoofdstuk 5 Leren van andere gemeenten

In dit hoofdstuk zullen de ervaringen uit de gemeenten in de regio worden beschreven. Dit zijn de gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Ridderkerk en Barendrecht. De vraag die in dit deel leidend zal zijn is hoe de samenwerking in deze gemeenten met corporaties vorm gekregen heeft. Wat zijn de belangrijkste lessen die deze steden Albrandswaard kunnen meegeven? Het theoretisch kader zal niet op deze gemeenten worden toegepast, omdat voor een volledig beeld op dit model ook de corporaties in deze gemeenten om een oordeel gevraagd zou moeten worden.

§ 5.1 Gemeente Dordrecht

In Dordrecht bestaat sinds jaren een goede verstandhouding tussen de gemeente en de woningcorporaties. De belangrijkste reden hiervoor is dat er jaren geleden al overeenstemming is bereikt over het feit dat er een gezamenlijk belang is voor beide partijen. Alle partijen zien in, dat zij belang hebben bij een aanpak van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Dit besef gaat gepaard met het nemen van verantwoordelijkheid. Dit geldt voor zowel de corporaties als de gemeente. Op bestuurlijk niveau komt dit gezamenlijk belang tot uitdrukking in de afspraken die iedere vier jaar gemaakt worden tussen corporaties en gemeentebestuur. Dit zijn de Prestatie Afspraken Langere Termijn (PALT). Hierin is vastgelegd wat partijen gaan doen, wie wat gaat doen, wie een financiële bijdrage levert en welke doelstellingen moeten worden behaald. In deze afspraken is eind jaren negentig een prominente rol weggelegd voor leefbaarheid en veiligheid. Waar voorheen alleen gekeken werd naar zaken als het aantal te bouwen woningen, het aantal te slopen woningen en het aantal te renoveren woningen.

Belangrijkste aanleiding om dit onderwerp op de agenda te brengen was de problematiek die speelde in een wijk als Oud-Krispijn. Deze wijken stonden bekend om hun leefbaarheidproblemen. Deze problemen werden voor de gemeente Dordrecht eind jaren negentig dermate groot dat zij tot het besef kwam dat er een bredere, integrale aanpak nodig was om de problemen op te lossen. Deze samenwerking bestaat inmiddels al jaren, waardoor het een vanzelfsprekendheid is geworden. De gemeente en corporaties treden altijd als eenheid naar buiten. Intern kan er discussie bestaan over de vraag welke maatregelen nodig zijn en wie kosten moeten dragen, maar het besef bij alle partijen, dat gezamenlijk tot een oplossing moet worden gekomen is zo groot, dat er uiteindelijk altijd consensus zal ontstaan.

Niet alleen het besef dat er een gezamenlijk belang is om veiligheid op te pakken, omdat de problematiek te omvangrijk is voor één partij, maar ook de uitbreiding van het takenpakket van corporaties is een reden geweest voor het ontstaan van samenwerking. Waar corporaties zich voorheen toelegden op het bouwen, beheren en verhuren van woningen, is nu ook het zorg dragen voor een veilige woonwijk een taak geworden van de corporatie. Deze taak is in de jaren negentig door de politiek toegevoegd. Deze staan omschreven in de wetgeving, 'Besluit Beheer Sociale Huursector' (BBSH). Corporaties dienen een 'rustig woongenot' te bieden voor bewoners. Dit betekent dat corporaties zorg moeten dragen voor de leefbaarheid en veiligheid in en om haar woningen. Volgens respondent is vooral in grote steden te zien dat corporaties deze taak serieus opgevat hebben. De problematiek gaf hier ook aanleiding toe. Een andere reden voor de actieve aanpak van de corporaties is volgens respondent dat corporaties een stabiele factor vormen binnen een gemeente. Het gemeentebestuur wisselt minstens één maal in de vier jaar. De corporatie blijft veel langer

actief in een bepaalde wijk of wijken, waardoor zij op langere termijn ook een sterker belang heeft bij de leefbaarheidsituatie van een wijk. Immers, als de veiligheid in een wijk in de loop der jaren afneemt, straalt dat uit op de verhuurbaarheid van woningen. De omloopsnelheid zal toenemen en de waarde van de woningen neemt af. Het treft corporaties dus ook financieel. Respondent geeft aan dat er op drie manieren betrokkenheid van corporaties is ontstaan. *Allereerst* een moreel besef. Corporaties zien in dat zij een gezamenlijk belang hebben met de gemeente om veiligheidsproblemen aan te pakken omdat deze anders niet opgelost kunnen worden. *Ten tweede* een wettelijke verplichting. De corporaties hebben in de loop van de jaren negentig een uitbreiding van hun takenpakket gekregen. Naast beheren, bouwen en verhuren van woningen is daar de zorg voor leefbaarheid bijgekomen. De politiek heeft deze keuze gemaakt en vastgelegd in wetgeving. *Ten derde* is er het eigen belang van de corporaties. Een verloederde wijk tast de waarde van de woningen van corporaties sterk aan. Dit treft corporaties financieel.

Samenwerking tussen corporaties en gemeente moet volgens respondent dan ook beginnen bij het vinden van een gezamenlijk belang. Dit kan door een goed overlegplatform op te richten, het opstellen van een heldere agenda en door sterk te investeren in je relaties met corporaties. Het gaat dan ook om 'verlokken en verleiden'. Hiërarchische sturing is absoluut niet het juiste middel. Corporaties en gemeenten hebben elkaar namelijk nodig en een gemeente kan dan ook niet zijn wil opleggen. De samenwerkingscultuur moet worden omarmd, de verzuiling moet afgezworen worden. Samenwerking kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Allereerst op bestuurlijk niveau, door afspraken te maken tussen corporatiedirecteuren en bestuurders van de gemeente. PALT is hier het voorbeeld van. Maar ook op uitvoerend niveau zou overleg plaats moeten vinden. Tussen personen als de wijkbeheerder, woonconsulent, wijkagent, wijkcoördinatoren en projectmanagers. Dit overleg is meer op de concrete uitvoering gericht en gaat over wie wat en wanneer gaat doen met welke instrumenten.

De belangrijkste partijen om de leefbaarheid en veiligheid in de wijken mee te vergroten zijn de corporaties en de gemeente. Respondent geeft aan dat dit de partijen zijn die betalen en dus bepalen. Het is ook belangrijk om overleg op bestuurlijk niveau te focussen op deze twee partijen, omdat het overleg dan nog overzichtelijk is en dus effectiever. Op het niveau van uitvoering kunnen vervolgens ook andere partijen om de tafel gaan zitten, zoals een wijkagent, jongerenwerker enzovoort. Respondent geeft aan dat de rol die de gemeente aanneemt die van regisseur is. Dit betekent dat de gemeente zich meer en meer terugtrekt uit de operationele taken. In plaats daarvan legt de gemeente zich meer toe op het organiseren van samenwerking. Het bij elkaar brengen van partijen staat voorop. Corporaties, zorginstellingen en politie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en het leveren van daadwerkelijke prestaties. De gemeente heeft daarbij de mogelijkheid om initiatieven te faciliteren. Vaak betekent dit dat de gemeente het initiatief neemt en ondersteuning biedt door projecten mede te financieren. De regel is 'wie betaalt, bepaalt'. Als de gemeente zich grotendeels terugtrekt op dit gebied dan is het volgens respondent de vraag in hoeverre je nog interessant bent voor andere partijen. De gemeente kan zich dus niet meer opstellen als de belangrijkste partij en kan niet meer 'dicteren' wat moet gebeuren. Corporaties draaien nu vaak financieel op voor allerlei (sociale) projecten.

Concrete aanwijzingen die respondent meegeeft aan Albrandswaard, zijn om te beginnen, de corporaties bewust maken van de problematiek. Het is dan ook belangrijk om deze problematiek goed in kaart te brengen. Een leefbarometer van het ministerie van VROM kan hierbij helpen. Als corporaties zich bewust zijn, zien zij hun belang ook in en ontstaat een

gezamenlijk belang. Verder is het belangrijk om een grote corporatie als Com.Wonen mee te krijgen in het beleid. Zij beschikken over veel ervaring, kennis en contacten door het bezit dat zij in Rotterdam hebben. Binnen Com.Wonen is een grote groep medewerkers actief, zoals juristen, wijkbeheerders en woonconsulenten. Van deze punten kan een kleine gemeente als Albrandswaard voordeel hebben. Daarnaast zou de gemeente nu moeten investeren in de wijkveiligheid, omdat de situatie nu nog niet sterk uit de hand loopt. Het is beter om van tevoren (preventief) middelen in te zetten, dan nu niets doen en over tien jaar een uit de hand gelopen situatie op te moeten lossen. Dit kost veel meer geld. Ook dit zou corporaties moeten aanspreken. Op kleine schaal investeren, maar vooral investeren in samenwerking.

Het is daarbij van belang dat de gemeente een heldere visie formuleert en deze ook actief naar de corporaties toe ventileert. Het is volgens respondent belangrijk dat de corporatie een actieve gemeente als gesprekspartner heeft, die zich volledig wil committeren en bereid is initiatief te tonen. Voor een kleine gemeente als Albrandswaard, zowel in financiële als in personele zin, is het dan nodig om keuzes te maken in wat de gemeente wil. Er is immers geen geld en personeel om alles op te pakken. Focus als gemeente op twee of drie onderwerpen waar je dan wel de volledige aandacht aan kunt geven. Tot slot zou een gemeente als Albrandswaard goed moeten letten op de ernst van de problematiek en de cultuur die heerst in de gemeente. Maatregelen moeten hier op aansluiten. Zware maatregelen die gezien de grootte van Rotterdam worden genomen, zouden niet te snel moeten worden overgenomen volgens respondent.

§ 5.2 Gemeente Ridderkerk

De veiligheidssituatie in Ridderkerk laat een aantal trends zien. Zo is het percentage sociale huurwoningen van het totale woningbestand in Ridderkerk vrij hoog. Dit betekent dat een vrij groot deel van de bevolking een laag inkomen heeft, met bijbehorend opleidingsniveau en een relatief hoog werkloosheidspercentage. Dit brengt overlafsituaties met zich mee. Vooral over jongeren wordt in Ridderkerk geklaagd. De situatie is echter niet vergelijkbaar met gemeenten zoals Rotterdam of Dordrecht. Een trend die hier op aansluit, is dat in de jaren zestig een groot aantal woningen in korte tijd is gebouwd, voornamelijk goedkope huurwoningen. Deze woningen zijn inmiddels aan vervanging toe en doen verloederd aan. Met deze trends hangt samen, een daling van het aantal inwoners. Samenwerking tussen de gemeente en de in Ridderkerk aanwezige corporatie 'Woonvisie', vindt op het gebied van veiligheid alleen op ad-hoc basis plaats. Alleen wanneer er een veiligheidsprobleem bestaat dat direct aan de woningcorporatie te koppelen is, wordt samenwerking aangegaan op dat specifieke voorval. De opstelling van de gemeente is dan ook reactief, niet preventief.

Er bestaat echter wel een lokaal zorgnetwerk waarin verschillende partijen vanuit hun eigen professie op casusniveau over veiligheidsproblemen spreken. In dit overleg schuift ook de woningcorporatie regelmatig aan. Er is dus een platform aanwezig waarin corporatie en gemeente elkaar kunnen vinden als zij veiligheidsproblemen ervaren. Dit wordt echter gestuurd door problemen die ad-hoc ontstaan. Er is geen structurele, preventieve samenwerking tussen gemeente en corporatie. Toch ziet respondent wel dat beide partijen, vooral de corporatie, zich meer en meer bewust worden van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheid. Deze bewustwording heeft echter nog niet geleid tot een structurele samenwerking.

De belangrijkste reden voor het ontbreken van deze samenwerking ligt volgens respondent in het feit dat de urgentie bij zowel de gemeente als de corporatie niet als hoog wordt ervaren. Het gemeentebestuur heeft andere prioriteiten gesteld. Daarnaast is volgens

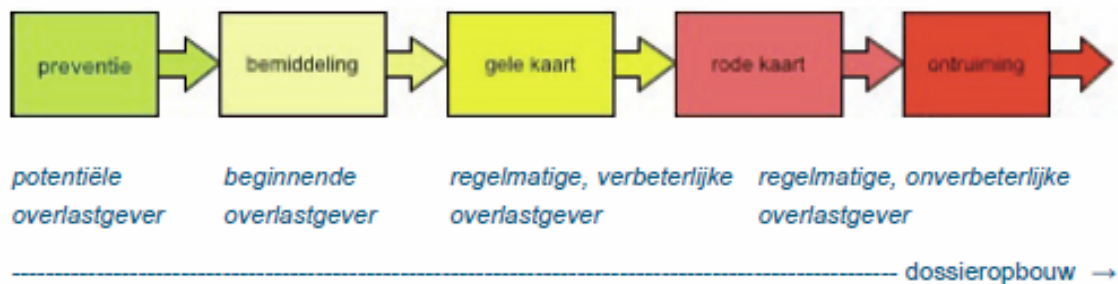
respondent de veiligheidssituatie nog niet van dien aard dat al moet worden ingezet op een sterke, preventieve en structurele aanpak. In de gemeente Ridderkerk worden echter wel verschillende instrumenten ingezet om de leefbaarheid en veiligheid te bevorderen. Zo bestaat er het eerder genoemde lokale zorgnetwerk, maar worden in wijken als Bolnes en Drievliet ook buurtpreventieteams ingezet en wordt ook van buurtbemiddeling gebruik gemaakt. De opvatting van respondent aangaande het sturingsvraagstuk is als volgt. Natuurlijk is veiligheid een kerntaak van de overheid, in dit geval de gemeente. Het is echter niet noodzakelijk en mogelijk om als gemeente dan ook iedere taak op je te nemen. In Ridderkerk stelt men zich als doel om vooral beleid te maken dat gevraagd wordt vanuit een behoefte die bestaat onder de bevolking. Het beste is als de bevolking zoveel mogelijk zelf verantwoording neemt. Buurtbemiddeling en buurtpreventie worden ook uitgevoerd door bewoners zelf en zijn daarmee goede voorbeelden van deze gedachte. De gemeente heeft vervolgens de taak om deze behoefte zoveel mogelijk te faciliteren.

De gemeente Ridderkerk ziet zichzelf dan ook als een facilitair regisseur. Deze rol houdt in dat de gemeente initiatiefnemer is van verschillende projecten. Zij werkt als aanjager door middel van bijvoorbeeld financiële ondersteuning, maar ook door hulp te verlenen bij het opzetten van projecten, of door het organiseren van samenwerking en overleg. De daadwerkelijke uitvoering van een project wordt zoveel mogelijk uitbesteed. Als voorbeeld noemt respondent het project 'Collectieve beveiliging bedrijventerrein'. De gemeente heeft het initiatief genomen in dit project, bracht bedrijven bijeen en heeft ervoor gezorgd dat er afspraken zijn gemaakt. De uitvoering van het project is daarna uitbesteed door een stichting te creëren. Hierin zijn de bedrijven zelf de belangrijkste partijen. Maar ook de andere projecten worden uitgevoerd door andere partijen. In het lokale zorgnetwerk is de GGD leidend, buurtbemiddeling wordt door Stichting Sport en Welzijn uitgevoerd en buurtpreventie wordt door bewoners zelf uitgevoerd, met financiële steun van de corporatie. Volgens respondent kan in bovenstaande voorbeelden de corporatie, de bedrijven, of bewoners worden betrokken door hen bewust te maken van het belang dat zij bij samenwerking hebben. Een onveilige wijk is ook een probleem voor de corporatie, een onveilig bedrijfsterrein is ook een probleem voor een bedrijf enzovoort. Vaak hoeft de gemeente de corporatie hier niet op te wijzen, er bestaat bij deze organisatie een intrinsieke motivatie om samen te werken als zij ziet dat het in haar belang is.

§ 5.3 Gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam is de problematiek op het gebied van woonoverlast aanzienlijk te noemen. Uit de veiligheidsindex van 2008 blijkt dat 8% van de Rotterdammers vaak overlast ervaren van buurtbewoners. 26% van de Rotterdammers ervaart soms overlast van buurtbewoners. Onder overlast kan veel worden verstaan volgens respondent. Het is een diffuus begrip, maar het is in ieder geval overlast die direct te relateren valt aan de woonsituatie. De cijfers van de veiligheidsindex waren reden voor de gemeente om actie te ondernemen. Toen wethouder Karakus (Wonen, Ruimtelijke ordening en Vastgoed) te maken kreeg met enkele incidenten van woonoverlast die al jaren voortduurden, was dit de figuurlijke druppel. De wethouder wilde dat er snel actie ondernomen werd en gaf opdracht om een actieplan op te stellen. Dit 'actieplan woonoverlast' is in een maand tijd tot stand gekomen. Dit toont aan dat de urgentie om woonoverlast te bestrijden hoog is in de gemeente. Doelstelling van dit plan is om overlastgevende situaties binnen drie maanden op te lossen. Om dit te kunnen doen wordt een zogenaamde 'drieluik' toegepast. Dit zijn preventie, repressie en nazorg.

Figuur 5.1 Aanpak woonoverlast: Drieluik



(Actieplan woonoverlast Gem. Rotterdam, 2009: 10)

De eerste stap bestaat uit het voorkomen van overlast en het in de kiem smoren van beginnende overlast. Een belangrijke taak binnen deze stap is weggelegd voor de woningcorporaties. Zij stellen woon- en leefregels op en zetten buurt- en huismeesters in om rustig woongenot te bevorderen. Een middel dat de afgelopen jaren is ingezet, is screening van aspirant huurders op overlast. Dit instrument wordt toegepast in wijken en buurten, veelal op straatniveau, waarvan bekend is dat deze te maken hebben met structurele overlast. Om te voorkomen dat in deze straten een verdere concentratie ontstaat van overlastgevende bewoners worden nieuwe bewoners gescreend (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 7).

Stap twee bestaat uit drie fases. Daar waar woonoverlast al een feit is, treedt de gemeente repressief op. Hierbij hanteert de gemeente het escalatiemodel. Dit betekent dat de ernst en/of duur van de overlast zal bepalen welke instrumenten worden ingezet. Het is daarbij de bedoeling, dat in een zo vroeg mogelijk stadium wordt ingegrepen. Instrumenten van politie, gemeente en woningcorporaties worden daarbij ingezet. Om deze instrumenten in te kunnen zetten, is het volgens de gemeente van cruciaal belang dat er informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen deze actoren. De eerste fase van repressie bestaat uit het in kaart brengen van de overlastsituatie wanneer er een klacht binnenkomt bij een van de actoren. Bekeken wordt of de klacht gerechtvaardigd is en wat de zwaarte ervan is. Allereerst zal de 'coördinator overlast' van de deelgemeente, of de woningcorporatie in gesprek gaan met de bewoners. Eventueel kan dit worden aangevuld met de inzet van buurtbemiddeling. Is er sprake van een complexe situatie dan wordt het Lokale Zorgnetwerk ingezet, waarin verschillende instanties samenwerken aan een plan van aanpak om de overlastgevende bewoner op het rechte pad te krijgen (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 8).

Mocht dit niet afdoende blijken, dan wordt overgegaan naar fase twee van de repressie. Op basis van de situatie wordt bepaald wie van de betrokken organisaties zal overgaan tot een gesprek met de overlastgevende bewoner. In dit gesprek zal duidelijk worden gemaakt dat de overlast consequenties zal hebben en dat het uiterste middel uithuisplaatsing zal zijn. Er wordt een zogeheten 'gele kaart' uitgereikt aan bewoner. Dit kan gepaard gaan met milde instrumenten, zoals een boete als blijkt dat bewoner niet ingeschreven staat in het GBA (Gemeentelijke Basis Administratie). Binnen een maand moet de situatie verbeteren. Eventueel kan de bewoner daarbij nog hulp krijgen van hulpverleners (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 9).

Als er na een maand nog geen verandering heeft plaatsgevonden in het gedrag van de overlastgever, dan belandt men in de derde fase: 'rode kaart'. In een gesprek met bewoner

en middels een brief van de burgemeester wordt aangekondigd dat er maatregelen zullen worden genomen. Of de verhuurder (corporatie) legt een overlastdossier voor aan de rechter met de vraag om het huurcontract te ontbinden, of de gemeente zet een interventieteam en stadsmarinier in om achter de voordeur van de bewoner het huis 'door te lichten', of de gemeente maakt gebruik van artikel 174a van de Gemeentewet om de woning te sluiten (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 9). In het geval dat gaat om een huurwoning zal de corporatie de huurder vaak nog een tweede kans bieden om in zijn woning te blijven wonen. Er wordt dan een begeleidingstraject ingezet in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning of een schuldhulpverleningstraject (als sprake is van huurachterstand).

De derde en laatste stap is de nazorg. Als een persoon uit huis is gezet bestaan er in principe geen maatregelen meer om bewoner nog te ondersteunen. De woningcorporaties hebben echter een regionaal vangnet opgericht waar bewoners die uit hun huis zijn gezet onder bepaalde voorwaarden een andere woning mogen gaan huren. Een voorwaarde kan zijn dat huurder zich laat begeleiden door een zorginstelling. Wil huurder hier niet aan meewerken dan komt hij de eerste drie jaar niet meer in aanmerking voor een huurwoning. In feite worden bewoners daklozen die via maatschappelijke opvang (bijv. Leger des Heils) weer een wooncarrière kunnen gaan opbouwen. Vaak zullen bewoners bij anderen intrekken of een particuliere huurwoning gaan betrekken. De gemeente is zich ervan bewust dat het probleem dan slechts verplaatst wordt, maar is van mening dat de dreiging van ontruiming een belangrijk middel is om een gedragsverandering bij bewoners te bewerkstelligen. Er worden ook bewust geen voorzieningen gecreëerd voor uitgewezen bewoners omdat dit geen gedragsverandering zou geven en er kans ontstaat op concentratie van probleembewoners. De beheersbaarheid wordt dan nog moeilijker (Actieplan woonoverlast Rotterdam, 2009: 11).

De aanpak van woonoverlast is een verantwoordelijkheid van de eerder genoemde overlastcoördinatoren die op deelgemeenteniveau werkzaam zijn. Zij moeten bij binnenkomst van een klacht zorgen dat binnen drie maanden de overlastsituatie is beëindigd. Respondent geeft aan dat dit veelal te ambitieus is. Binnen drie maanden moet in ieder geval een plan van aanpak zijn opgesteld. De coördinator is hier verantwoordelijk voor, evenals voor de tijdsbewaking van de aanpak. Er worden verschillende overleggen georganiseerd om samenwerking tussen gemeente en corporaties te bevorderen. Eens in de twee maanden vindt overleg plaats op bestuurlijk niveau, ook op uitvoeringsniveau (deelgemeente) wordt regelmatig overleg gevoerd met betrokken partijen. Er is een steunpunt woonoverlast opgericht waar bewoners klachten kwijt kunnen, waar deze klachten worden uitgezet naar de verantwoordelijken en waar juridische steun gegeven kan worden.

Samenwerking tussen woningcorporaties en de gemeente is middels het actieplan woonoverlast vormgegeven en voorzien van 'handen en voeten'. Samenwerking tussen corporaties en de gemeente is er altijd al geweest, maar de cijfers van de veiligheidsindex en de incidenten hebben bij de gemeente het besef doen ontstaan dat er een strikte, heldere aanpak moest komen om de partijen te activeren. Volgens respondent is het dan goed om overleg te organiseren zodat partijen elkaar kunnen vinden. Op directeursniveau is ingezet op het creëren van draagvlak voor het actieplan. De corporaties waren echter verrast door de aanpak. Dit komt omdat de aanpak snel is opgesteld en daarom pas toen het afgerond was voorgelegd is aan de corporaties. De corporaties waren in beginsel dan ook terughoudend, zeker tegenover de zwaardere middelen. Respondent geeft aan dat het daarom belangrijk is om in de toekomst beter te communiceren met corporaties door hen in

een eerder stadium erbij te betrekken. In dat geval zal er eerder consensus en begrip voor een aanpak worden gecreëerd. Corporaties zijn het namelijk wel eens met de inhoud van de aanpak. Zij hebben namelijk ook een belang bij een leefbare en veilige wijk. Zij zijn doordrongen van de problemen en weten dat zij een verantwoordelijkheid hebben om de bewoners rustig woongenot te bieden. In samenwerking zien zij dan ook een grote meerwaarde. Corporaties zijn voorts goed te betrekken wanneer de gemeente een facilitaire rol op zich neemt. Dit houdt volgens respondent in dat de gemeente samenwerking bevordert door overleg te organiseren, door het ondersteunen van corporaties en door het initiëren van projecten. Het ondersteunen van corporaties kan in de vorm van het steunpunt woonoverlast, door de inzet van interventieteams, of een stadsmarinier. De deelgemeenten ondersteunen een project als buurtbemiddeling door een financiële bijdrage. De corporaties hebben er baat bij dat dit soort instrumenten zijn ontwikkeld en zijn dan ook erg blij met bijvoorbeeld het actieplan woonoverlast. Hier zit dus ook een afhankelijkheid van corporaties ten opzichte van de gemeente.

Respondent geeft aan dat de corporaties in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de aanpak van woonoverlast, in het geval het zich afspeelt in een woning van de corporatie. De corporaties hebben hier ook de middelen voor. Zij kunnen een overlastdossier opbouwen en bij voortdurende en zware overlast het dossier voorleggen aan de rechter voor ontbinding van het huurcontract. Om die reden heeft de corporatie ook een belangrijke rol gekregen in het actieplan woonoverlast. Een reden voor de gemeente om het actieplan woonoverlast op te stellen ligt in het feit dat overlast, ondanks de middelen die de corporaties hebben, onvoldoende afnam. Het actieplan is voor de gemeente dus een instrument geweest om de corporaties actiever te maken. De regisseursrol die de gemeente Rotterdam op zich wil nemen bestaat uit het nemen van initiatieven, het ondersteunen/activeren van corporaties middels een actieplan woonoverlast, maar met name door in te zetten op samenwerking. Het is voor de gemeente van belang dat partijen een plek hebben waar zij terecht kunnen, weten wat hun verantwoordelijkheid is en een heldere gedragen doelstelling nastreven. De gemeente ziet als onderdeel van haar regierol dus ook het nastreven van een doelstelling als taak. In 2014 moet de ervaren overlast door bewoners van Rotterdam met 25% gedaald zijn.

Respondent geeft als tip mee dat Albrandswaard vooral op preventieve instrumenten moet inzetten. De veiligheidsituatie is niet te vergelijken met die in Rotterdam en daar moet rekening mee worden gehouden bij de inzet van middelen. Verder is het van belang om te beginnen met het uitnodigen van de corporaties. In een open vergadering zou aan bod moeten komen hoe de partijen de situatie ervaren, of iedere partij een probleem ervaart, of er instrumenten zijn om die aan te pakken en of er capaciteit en inzet is om die problemen op te lossen.

§ 5.4 Gemeente Barendrecht

De gemeente Barendrecht heeft wijkregie ontwikkeld om samenwerking met verschillende actoren op het gebied van wijkleefbaarheid te bewerkstelligen. De definitie van dit instrument wordt in de nota Wijkregie als volgt omschreven:

“Wijkregie is een gezamenlijke aanpak van professionele partners en bewoners met als doel de leefbaarheid in een bepaald gebied te verbeteren. De aanpak richt zich op sociale, fysieke en veiligheidsaspecten.” De hoofddoelstelling van wijkregie is om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren doordat bewoners en professionals invulling gaan geven aan het eigenaarschap van bewoners van hun leefomgeving (Gemeente Barendrecht, 2006: 4). Dit

betekent dat in de toekomst de wijk meer en meer door bewoners en organisaties zelf zal worden ontwikkeld. Vooralsnog is wijkregie gericht op het verbeteren van de leefbaarheid.

De gebiedsregisseur is verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de verschillende partners en regisseert vooral op het proces, in plaats van op de inhoud. De gebiedsregisseur is dus te kwalificeren als de bruggenbouwer. Veelvoorkomende taken van de regisseur zijn het voorzitten van een gebiedsoverleg, waarin alle professionele partijen en bewoners deelnemen. Omdat de partners niet aan alle onderwerpen van leefbaarheid toe kunnen komen, wordt door de regisseur jaarlijks een top vijf van activiteiten vastgesteld waar de nadruk op ligt. Verder heeft de regisseur de beschikking over een tweetal budgetten, een fysiek budget en een sociaal budget. Uit het eerste kunnen zaken als speeltoestellen, bankjes, prullenbakken, verlichting en groenvoorziening worden gefinancierd. Uit het tweede budget kunnen zaken als straatspeeldagen, wijkdagen en kerstacties worden gefinancierd. Tot slot is de regisseur een spil tussen gemeentebestuur en de wijk. Hij legt verbindingen en communiceert met partners in de wijk (extern), en collega's binnen de gemeente (intern) (Gemeente Barendrecht, 2006).

Wijkregie past in de filosofie van de gemeente Barendrecht. De organisatie heeft zich van een lijnorganisatie ontwikkeld naar een vraaggerichte organisatie. Het is voor de gemeente dan ook van groot belang dat wijkregie voor, door en met de bewoners wordt vormgegeven. Respondent geeft aan dat hij probeert om de vraag uit de samenleving te halen. Meestal zit in de wijk ook de oplossing voor een probleem. Het probleem en de oplossing uit de wijk moeten zoveel mogelijk centraal staan in wijkregie. Respondent geeft aan dat problemen in Barendrecht niet van zware aard zijn. De veiligheidssituatie is goed te noemen. Problemen die vanuit de wijk gemeld worden richten zich veelal op ervaren overlast. Geluidsoverlast, kinderen die met scooters herrie maken, jongeren die bij speeltuinen hangen enzovoort. Respondent geeft aan dat hij bij dit soort problemen probeert om bewoners bij elkaar te brengen. Vaak kan in zo'n gesprek worden uitgesproken wat het probleem is en hoe beide partijen over de zaak denken. In individuele gesprekken met bewoners wordt vaak gevraagd of de gemeente speeltoestellen of bankjes kan verwijderen om overlast tegen te gaan. In de groeps gesprekken komt vaak naar voren dat onder dit fysieke probleem een sociaal probleem schuilgaat. Er is bijvoorbeeld sprake van een conflict tussen bewoners die al jaren in hun wijk wonen (inmiddels senioren) en nieuwe bewoners met gezinnen.

Vaak wordt voor een oplossing van een probleem naar de gebiedsregisseur gekeken. Bewoners zijn geneigd om hun problemen op het bordje van de overheid te schuiven. Maar respondent geeft aan dat het gaat om problemen die in de wijk tussen bewoners spelen en dus zal de oplossing ook in de wijk door de bewoners zelf gevonden moeten worden. Samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties is vormgegeven binnen wijkregie. De corporaties zijn een van de professionele partners die deelnemen aan de gebiedsoverleggen. Respondent geeft aan dat wanneer overlast plaatsvindt in de woningen of buurten waar de corporatie bezit heeft, dat zij dan actief wordt. Samenwerking is echter nog geen tweede natuur van de corporaties. De gemeente moet dit echt opzoeken. Corporaties zijn overigens wel bereid om samen te werken. Respondent geeft aan dat zij belang hebben bij een leefbare wijk, maar zij geven de 'lead' in handen van de gemeente. Bij de corporaties is een vergelijkbare houding te zien als bij bewoners. De gemeente wordt als de probleemoplosser gezien, terwijl respondent graag zou zien dat partijen elkaar als gelijkwaardig beschouwen en in gezamenlijkheid optreden. Iedere actor zou daarbij zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.

Respondent heeft het vermoeden dat corporaties zichzelf nog teveel zien als woningbouwvereniging, in plaats van woonvereniging. Het accent van haar taken ligt op het bouwen, beheren en verhuren van woningen. Daarom is de corporatie ook nog niet voldoende uitgerust om op het gebied van leefbaarheid haar verantwoordelijkheid te kunnen

nemen. Daarom is wijkregie een middel om de corporaties te activeren. Dat wijkregie als een prettig instrument wordt ervaren door de corporatie blijkt uit onderstaand citaat van het interview met Com.Wonen: "Ik mis een overlegorgaan. Als een vergelijking wordt gemaakt met andere regiogemeenten dan valt op dat in Barendrecht wijkregie aanwezig is. Daarin zijn partijen vertegenwoordigd zoals politie, gemeente, scholen en zorginstellingen. De wijkregie komt een aantal maal per jaar bijeen en daarin worden zaken besproken met de verschillende partijen. Het is tevens een goede manier om in contact te komen met dit soort partijen, zeker als de corporatie nieuw is in een gemeente, zoals in Albrandswaard het geval is."

De corporaties zijn volgens respondent dan ook te betrekken door hen een middel als wijkregie te bieden zodat zij een platform hebben waar zij terecht kunnen. Het gebiedsoverleg is een van de concrete instrumenten waar corporaties aan deelnemen en hun bijdrage aan leveren. Het gebiedsjaarplan, met daarin concrete acties voor elk van de zeven wijken in Barendrecht is een tweede instrument waar corporaties een bijdrage aan leveren. Respondent geeft aan dat de gebiedsregisseur geen handhavinginstrumenten ter beschikking heeft om zaken af te dwingen. Dit is ook niet wenselijk, want samenwerking is een veel effectiever middel. Dwang werkt op de lange termijn niet omdat dit voor wrijving in de relaties met partners zorgt. Als via samenwerking een gezamenlijk belang voor ogen van de actoren verschijnt, dan kunnen er veel gemakkelijker resultaten worden geboekt.

Respondent geeft aan dat de twee stedelijke corporaties, Vestia en Com.Wonen, de verwachting hebben, dat de gemeente daadkrachtig optreedt en ook over de middelen beschikt om dit te kunnen. Aan de andere kant zou het beeld van de corporaties zijn dat deze over veel middelen beschikken en daarom grote bijdragen zouden kunnen leveren aan leefbaarheid. Maar beide geschetste afhankelijkheden zijn volgens respondent onjuist. Daarom moeten actoren inzien dat via wijkregie gezamenlijk moet worden opgetreden en ieder daarbij een gelijke bijdrage moet leveren. Regie voeren is volgens respondent dan ook het creëren van commitment, een gezamenlijk belang en actoren laten inzien dat zij gelijkwaardig zijn. In dit geval zal iedere actor zich willen inzetten en zal het maximale resultaat worden behaald.

Hoofdstuk 6 Empirisch materiaal ‘De kenmerken van het beleidsnetwerk’

§ 6.1 Sturingsambitie

Als eerste zal gekeken worden naar de sturingsambitie van de gemeente Albrandswaard, om in het volgende hoofdstuk vast te kunnen stellen welk sturingsmodel het best past bij de gemeente. Een andere indicator om het sturingsmodel mee te kunnen bepalen, te weten de afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van andere actoren, wordt in paragraaf 6.4 behandeld. Op de vraag wat de sturingsambitie van de gemeente Albrandswaard is, kan gezien de hoofdvraag een antwoord worden geformuleerd. De gemeente geeft immers aan dat er op het gebied van veiligheid nog geen samenwerking bestaat met de in Albrandswaard gevestigde woningcorporaties. De gemeente wil dit veranderen, omdat zij de ambitie heeft om op het gebied van veiligheid een integrale aanpak te hanteren. Dat betekent dat de gemeente de samenwerking met woningcorporaties wil oppakken. In dit onderzoek staat daarom de vraag centraal hoe dit kan. Maar dit betekent ook dat de gemeente een sturingsambitie heeft ten opzichte van de woningcorporaties.

In gesprekken met de gemeente blijkt dat zij zich bewust is van haar wettelijke verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde. De gemeente realiseert zich tegelijkertijd dat zij niet op alle vragen een antwoord kan formuleren en alle acties kan uitvoeren. Zoals in paragraaf 6.4 zal blijken is de gemeente afhankelijk van de woningcorporaties, wat betekent dat de gemeente moet samenwerken met deze actor om een veilige en leefbare gemeente te creëren. De sturingsambitie van de gemeente blijkt ook uit het feit dat zij de regierol wil voeren. Voor de gemeente betekent dit dat zij de kaders van het veiligheidsbeleid opstelt. De kadernota integraal veiligheidsbeleid bevat deze kaders. Samen met andere partners wil de gemeente vervolgens bepalen wat de prioriteiten moeten zijn, hoe die kunnen worden ingevuld en wie daar de verantwoordelijkheid voor neemt. Gezamenlijkheid in de ontwikkeling en uitvoering van veiligheidsbeleid is van groot belang voor de gemeente. De gemeente laat dus nadrukkelijk ruimte open voor initiatieven van andere actoren. Tot slot wil de gemeente de onderlinge afstemming zoveel mogelijk faciliteren en de overkoepelende coördinatie behouden.

§ 6.2 Machtsmiddelen

Als eerste zal gekeken worden naar de wettelijke middelen van de actoren. Zoals in voorgaande hoofdstukken al duidelijk wordt, speelt wetgeving een belangrijke rol in de aanpak en samenwerking bij woonoverlast. De basis voor woningcorporaties om actief te zijn op het gebied van leefbaarheid en veiligheid ligt vastgelegd in de wet. Zo staan de spelregels waaraan woningcorporaties zich moeten houden in het ‘Besluit beheer sociale huursector’ (BBSH). Deze beleidsregel, opgesteld door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in 2005, bevat met betrekking tot leefbaarheid en veiligheid het volgende belangrijke artikel:

“ Artikel 12a

1. De toegelaten instelling draagt bij aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woongelegenheden gelegen zijn.”

Het artikel wordt als volgt toegelicht:

”Artikel 12a

In het eerste lid komt tot uitdrukking, dat de inspanningen van de toegelaten instellingen op het gebied van de leefbaarheid dienen te worden gericht op de buurten en wijken in die gemeenten waar zij statutair werkzaam is. Uitgangspunt is, dat activiteiten op dat gebied plaatsvinden in samenhang met het dagelijkse beheer van hun bestaande woningbezit en de omgeving daarvan of het bouwen of verwerven van nieuwe woonegelegenheden. Een dergelijke samenhang heeft een gunstige invloed op de resultaten die met inspanningen ter bevordering van de leefbaarheid kunnen worden geboekt.

Met name waar het gaat om activiteiten ter bevordering van de leefbaarheid kunnen ook anderen dan de toegelaten instellingen daarvoor verantwoordelijk worden geacht. Daarbij moet met name aan de gemeenten worden gedacht.

In de gevallen dat derden exclusief ergens voor verantwoordelijk zijn en daaraan ook daadwerkelijk inhoud geven, dienen de toegelaten instellingen terughoudend te zijn. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het in stand houden en verbeteren van de woonomgeving en bepaalde werkzaamheden ter bevordering van de leefbaarheid in een gemeente als geheel.”

Wat bovenstaand artikel duidelijk maakt is dat woningcorporaties een taak hebben als het gaat om leefbaarheid. Door de woningcorporaties in Albrandswaard wordt dit ook erkend. Woningcorporatie Volksbelang Rhoon refereert hier bijvoorbeeld aan: “Uiteraard heeft de corporatie rekening te houden met de wet- en regelgeving, zoals de BBSH.” In de toelichting op het artikel staat vervolgens aangegeven in hoeverre corporaties verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid. In het eerste deel van de toelichting staat te lezen dat dit het geval is in de wijken en buurten waar de corporatie actief is. Er moet dus een duidelijke relatie bestaan tussen het bezit van de corporatie en de leefbaarheid. Verder staat aangegeven dat ook andere partijen een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van leefbaarheid, zijnde de gemeente. Tot slot blijkt uit de toelichting dat die andere actor verantwoordelijk is voor de leefbaarheid van de gemeente als geheel. In dit geval dienen corporaties terughoudend te zijn. Het is echter nog niet helder genoeg waar nu precies de grens ligt. De corporaties zijn verantwoordelijk voor de wijken en buurten waar zij bezit heeft, de gemeente als het gaat om de gehele gemeente. Maar de corporatie is niet alleen verantwoordelijk op wijk- en buurtniveau. De vraag is dus waar de grens kan worden getrokken. Uit de verschillende interviews blijkt dat dit per gemeente verschilt. Iedere corporatie maakt hierin zijn eigen afweging. Respondent van de overkoepelende belangenorganisatie van corporaties Maaskoepel zegt hierover:

“Wanneer de veiligheid direct valt te koppelen aan het bezit van een woningcorporatie, dan zal deze een belang hebben. In sommige gemeenten zijn corporaties actief in de gehele wijk, of zelfs gemeente. De grens ligt echter wel bij het bezit van de corporaties. Als corporaties verder willen gaan, is dit een afweging die de corporatie zelf maakt.”

Ook woningbouwvereniging Poortugaal laat zich in deze bewoordingen uit. Respondent geeft aan dat wat betreft de woningen in bezit van de woningbouwvereniging de situatie op het gebied van veiligheid goed is te noemen. Daarbij is het van belang om te vermelden dat het hier specifiek om die woningen gaat, een 1100-tal in het dorp Poortugaal. Over de andere kernen kunnen geen uitspraken worden gedaan. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat in de kern Portland de situatie anders is.

De corporatie spreekt dus voor het eigen bezit. Ook de andere corporaties die actief zijn in Albrandswaard spreken over hun eigen bezit in de gemeente. De problemen die ter sprake

komen zijn dan ook gerelateerd aan het eigen bezit en activiteiten die ondernomen worden om deze problemen op te lossen richten zich ook op dit bezit. Als uitgangspunt kan in ieder geval gesteld worden dat corporaties een (wettelijke) taak hebben op het gebied van leefbaarheid en dat op deze verantwoordelijkheid van de corporatie kan worden gewezen als dit direct tot het bezit valt te herleiden. Voor de gemeente Albrandswaard kan de BBSH dan ook een middel zijn om corporaties op deze taak te wijzen. Voor de gemeente is dit het enige wettelijke middel. Zij geeft aan dat de corporaties private partijen zijn die om die reden niet te sturen zijn door de gemeente. Voor wat betreft de aanpak van onveiligheid zelf, geeft de gemeente aan dat zij in de loop der jaren steeds meer wettelijke bevoegdheden heeft gekregen. Voorheen moest de veiligheid uitsluitend in de openbare ruimte worden gehandhaafd. In aanvulling hierop zijn er meer wettelijke middelen gekomen waardoor de gemeente zich ook 'achter de voordeur' van mensen kan begeven. Een goed voorbeeld hiervan is de recent ingevoerde 'wet tijdelijk huisverbod'. Deze wet is echter bedoeld voor ernstige gevallen van huiselijk geweld waarbij de burgemeester de bevoegdheid heeft om een bewoner voor bepaalde tijd uit huis te plaatsen.

De wettelijke instrumenten om woonoverlast tegen te gaan liggen in handen van de corporaties. Uit de verschillende interviews blijkt dat de huurwet het middel is om woonoverlast tegen te gaan. Specifiek gaat het dan om het huurcontract, de overeenkomst tussen huurder en verhuurder. Als overlast van een bewoner dermate uit de hand loopt, kan de verhuurder de zaak voorleggen aan de rechter en vragen om ontbinding van het huurcontract. Om dit te kunnen doen moet aan verschillende eisen worden voldaan en dient er een uitgebreid 'overlastdossier' opgebouwd te zijn. Er zijn maar weinig gevallen waarbij het zo hoog oploopt dat het daadwerkelijk tot ontbinding van het huurcontract komt. Meestal gaat het dan om wanbetalers, in veel minder gevallen om overlastgevende bewoners. Voorafgaand aan dit middel ligt nog een uitgebreid voortraject dat kan worden belopen voordat een corporatie zich genoodzaakt ziet om een zaak voor te leggen aan de rechter. Uit de verschillende gesprekken met de woningcorporaties in Albrandswaard blijkt dat het nooit zover gekomen is en dat wanneer er sprake is van overlastgevende bewoners, dit gaat om milde vormen.

Het tweede kenmerk van de machtsmiddelen zijn de financiële middelen. In Albrandswaard gaat het om drie corporaties, Volksbelang Rhon, woningbouwvereniging Poortugaal, Com.Wonen en de gemeente. De gemeente Albrandswaard heeft een integraal veiligheidsbeleid opgesteld waarin voor een vijftal thema's verschillende acties zijn onderscheiden. De gemeente heeft voor dit beleid een budget beschikbaar. Dit budget wordt gevuld door een vast bedrag dat jaarlijks door het Rijk via het gemeentefonds aan de gemeente wordt toegekend. Omdat het bedrag echter niet geormerkt is, kan de gemeente dit naar eigen inzicht besteden. De beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid kan op dit budget een beroep doen. Het budget is echter bescheiden van omvang. Reden hiervoor is dat de gemeente gekozen heeft om vooral als aanjager van het veiligheidsbeleid op te treden.

De gemeente wil zich opstellen als regisseur van veiligheid. Dit betekent dat zij zich niet op het hele spectrum van het veiligheidsbeleid zal richten. De gemeente laat de uitvoering van het beleid over aan actoren zoals de politie, maar ook woningcorporaties. Het budget dat beschikbaar is, wordt daarom voornamelijk ingezet om projecten te stimuleren. Een andere reden voor het beperkte budget is het feit dat de gemeente klein van omvang is. In tegenstelling tot grote steden als Rotterdam of Amsterdam, zijn er minder financiële middelen beschikbaar. De gemeente heeft een jaarlijks budget van ongeveer 30 miljoen

euro. Het zal evident zijn dat dit betekent dat er kritisch gekeken wordt naar de verschillende beleidsterreinen en dat niet alle wensen die een gemeente heeft in vervulling kunnen gaan. Een laatste reden die de gemeente geeft voor het beperkte veiligheidsbudget, is dat het moeilijk is om budget te verwerven. Het is lastig om de urgentie van veiligheid bij de gemeenteraad over te brengen, zeker als het gaat om preventieve investeringen voor veiligheid. Daar komt bij dat door recente ontwikkelingen in de economie en binnen de gemeente, tot de conclusie is gekomen dat er bezuinigd moet worden. Het integraal veiligheidsbeleid waar jaarlijks een ton voor beschikbaar is in de begroting, zal volgend jaar opnieuw moeten worden vastgesteld. Met de bezuinigingen in het vooruitzicht betekent dit dat er een belangrijke reden is voor de gemeente Albrandswaard om zo veel mogelijk samen te werken met andere actoren, om zodoende kosten te delen.

De twee woningcorporaties die gevestigd zijn in de twee dorpskernen bevinden zich in een vergelijkbare positie als de gemeente Albrandswaard. Het zijn kleine corporaties met in totaliteit een woningbezit van 2000 woningen. Geheel anders is de corporatie Com.Wonen die zo'n 35.000 woningen in bezit heeft. De meeste staan in Rotterdam, maar ook in Capelle aan den IJssel, Barendrecht en Albrandswaard. In die laatste gemeente gaat het om zo'n 500 woningen. De kleine corporaties zullen niet over veel middelen beschikken om ver over de kerntaken van corporatie heen te kijken. De woningmarkt heeft in 2009 een slecht jaar doorgemaakt en het herstel is zwak. Een voorbeeld is het nieuwbouwproject Essendael in Rhoon, waar beide corporaties woningen hebben aangekocht. Deze wijk is niet voltooid omdat de vraag naar woningen te laag is. Vooral voor kleine corporaties zal de huidige situatie op de woningmarkt een zwaar beroep doen op de financiën.

Toch geeft woningbouwvereniging Poortugaal aan dat er wel middelen beschikbaar zouden zijn voor eventuele initiatieven. Op het gebied van sociale cohesie geeft respondent aan dat de woningbouwvereniging met het idee speelt om een vorm van budget beschikbaar te stellen voor individuele initiatieven uit de buurt. Initiatieven zoals een buurtbarbecue en het laten plaatsen van speeltoestellen naar het voorbeeld van de opzomeracties in Rotterdam. Ook woningcorporatie Com.Wonen heeft het moeilijk, zoals blijkt uit volgend citaat: "Een project waar de corporatie aan gewerkt heeft is het 'leefstijlonderzoek'. Op basis van intakegesprekken met potentiële bewoners wilde de corporatie mensen met eenzelfde leefstijl zoveel mogelijk bij elkaar plaatsen. Dit met het doel om meer binding tussen bewoners te creëren. De corporatie heeft hiervoor een subsidieaanvraag ingediend bij de Stadsregio, maar die is helaas afgewezen waardoor het project nu voor onbepaalde tijd is uitgesteld."

Ook Com.Wonen houdt op dit moment rekening met de kosten van initiatieven, omdat de corporatie anders zelf het leefstijlonderzoek wel had gefinancierd. Daarnaast geeft Com.Wonen aan dat zij kritisch naar de inzet van middelen in Albrandswaard kijkt, omdat zij hier slechts 500 woningen in bezit heeft. In Rotterdam zijn dit veel meer woningen die tevens meer problemen geven dan de woningen in Albrandswaard. Volgens Com.Wonen is het dan ook logisch dat naar deze gebieden meer aandacht uit gaat. Com.Wonen geeft echter ook signalen aan de gemeente af dat zij bereid is om initiatieven financieel te ondersteunen. Zo gaf de corporatie in de werkgroep sociale veiligheid van 3 juni j.l. aan, dat zij eventueel een bijdrage wil leveren aan het project 'jongerenbuurtbemiddeling'.

De capaciteit van de verschillende actoren vertoont grote overeenkomsten met de financiële middelen. Zo is de gemeente Albrandswaard een kleine organisatie, met ongeveer 150 medewerkers. Er is één wijkbeheerder en één medewerker openbare orde en veiligheid

(OOV). Eerdere bezuinigingen hebben er voor gezorgd dat het aantal medewerkers OOV van twee, naar één fte is gegaan. Ter vergelijking, de gemeente Barendrecht en Ridderkerk hebben respectievelijk vier en drie fte beschikbaar voor veiligheid. De gemeente kent, in tegenstelling tot de gemeente Barendrecht, Dordrecht en Rotterdam ook geen wijkregisseurs, -coördinatoren, of gebiedsmanagers. Wel heeft de gemeente sinds kort een viertal Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA). Deze ambtenaren nemen verschillende taken van de politie uit handen doordat zij in de wijken controleren op zaken als de aanwezigheid van graffiti, hondenpoep, vandalisme enzovoort. De twee kleine woningcorporaties hebben beide wijkbeheerders in dienst die het bezit van de corporaties onderhouden. Deze personen komen ook in de wijken en zijn voor de corporatie de 'ogen en oren'.

Ook corporatie Com.Wonen heeft wijkbeheerders in dienst. Maar naast deze personen heeft zij woonconsulenten in dienst die meldingen van overlast aannemen, behandelen en indien mogelijk oplossen. Lukt dit niet, dan heeft de corporatie beleidsmedewerkers in dienst die de zwaardere vormen van overlast, of de meer structurele vormen van overlast overnemen van de woonconsulent. Deze personen analyseren de problemen en maken op basis daarvan een plan van aanpak om de overlast op te lossen. Daarnaast heeft Com.Wonen eigen juristen in de organisatie die bij ernstige vormen van overlast de eerder genoemde wettelijke stappen kunnen gaan zetten. Com.Wonen beschikt dus, in tegenstelling tot de andere twee corporaties en de gemeente over meer personeel om actief te kunnen zijn op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Daarnaast beschikt deze corporatie over veel ervaring op het gebied van veiligheidsvraagstukken, omdat zij veel bezit heeft in Rotterdam en andere gemeenten. Er is bij deze corporatie dus kennis, ervaring en capaciteit aanwezig.

Het derde en laatste kenmerk van de machtsmiddelen zijn de communicatieve middelen. In dit onderzoek wordt dan gekeken of actoren over informatie beschikken aangaande woonoverlast en of zij deze informatie kunnen delen. Iedere actor beschikt over relevante informatie. Zo heeft de gemeente vier BOA's en een wijkbeheerder in dienst, die in de wijken komen en op die manier informatie verzamelen. Deze personen zijn vaak op straat en vormen voor de bewoners inmiddels een bekend gezicht. De gemeente heeft eveneens een meldpunt voor overlast, waar bewoners met hun klachten, vragen en opmerkingen terecht kunnen. De meldingen die hier binnen komen worden afhankelijk van de aard van de melding doorgezet naar de wijkbeheerder of de beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid. Ook de corporaties hebben wijkbeheerders in dienst die aanwezig zijn op straat en hun inspecties uitvoeren in de wijken waar zij bezit hebben. Deze wijkbeheerders komen ook regelmatig binnen de woningen om onderhoud te plegen. Deze personen zijn dan ook een belangrijke bron van informatie. Bewoners kunnen hun meldingen echter ook telefonisch doorgeven aan de corporaties. In het geval van Com.Wonen kan dit ook via een meldpunt op de website, of door contact op te nemen met de woonconsulent. De informatie die bij de corporaties binnen komt wordt tot op heden vooral intern gebruikt. Als er bijvoorbeeld sprake is van een overlastgevende bewoner dan onderneemt de corporatie actie door deze aan te schrijven of uit te nodigen voor een gesprek. Toch geven alle corporaties aan dat zij informatie waarover zij beschikken, of waarover de gemeente en politie beschikken, graag wil communiceren. Dit gebeurt tot nu toe onvoldoende.

Respondent van woningbouwvereniging Poortugaal kan zich voorstellen dat er een klankbordgroep in het leven wordt geroepen om periodiek zaken op de verschillende terreinen door te spreken. Hierin zouden alle betrokken partijen kunnen aanschuiven zodat

kennis met elkaar kan worden gedeeld en er een totaalbeeld ontstaat. Het is aan de gemeente om initiatief te nemen voor zo'n overleg.

Als de grenzen van de privacy en de daarmee verbonden wetgeving het toelaten, dan is respondent van Volksbelang Rhooon bereid om informatie aangaande veiligheidsvraagstukken te delen met andere partijen, zoals gemeente en politie. Dat zal in het belang van beiden zijn. De corporatie, in de vorm van de wijkopzichters, zijn in feite de oren en ogen en zullen de nodige informatie te horen krijgen. Die informatie wordt nu al naar de juiste partijen gestuurd indien nodig, maar respondent is bereid om in deze situatie meer structuur aan te brengen. Een structureel overleg met verschillende partijen zou een goed initiatief zijn.

Een transparante voorziening van informatie richting andere partijen is volgens respondent van Com.Wonen van belang. De gemeente zou partijen bij elkaar moeten brengen door dit overleg te faciliteren.

Uit bovenstaande beschrijvingen blijkt dat alle corporaties in Albrandswaard behoefte hebben aan meer structuur in de informatie-uitwisseling. Dit gebeurt nu nog vooral op ad-hoc basis. De corporaties willen graag dat informatie die bij verschillende partijen aanwezig is, bij elkaar gebracht wordt. Vanuit verschillende professies kan dan een totaalbeeld ontstaan van de veiligheidssituatie in Albrandswaard. Voor de corporaties is dit van toegevoegde waarde. Zeker woningcorporatie Com.Wonen spreekt hier uit ervaring, omdat zij in andere gemeenten, zoals Rotterdam deelneemt aan verschillende overlegvormen waar deze informatie wordt gedeeld. De respondent van Com.Wonen mist dit overleg in Albrandswaard. Wat uit bovenstaande citaten eveneens blijkt, is dat corporaties van de gemeente verwachten dat dit overleg wordt geïnitieerd en georganiseerd. De gemeente is hier de aangewezen partij voor, omdat zij over de faciliteiten om zo'n overleg te organiseren beschikt.

§ 6.3 Belangen

De doelstelling, ofwel de belangrijkste taken die de corporaties voor zichzelf zien, bestaan in de basis uit het bouwen, beheren en verhuren van woningen. Respondent van Maaskoepel geeft aan dat woningbouwverenigingen ooit zijn opgericht om huizen te bouwen en verhuren aan de doelgroep burgers die niet in hun eigen woonbehoefte kunnen voorzien. Lange tijd is dit de belangrijkste taak van corporatie geweest. Ook nu nog is dit een belangrijke doelstelling. Maar in de jaren '90 wordt bij dit klassieke takenpakket een nieuwe taak gevoegd, namelijk de zorg voor leefbaarheid. Dit is volgens respondent een politieke keuze geweest. In sommige gemeenten wordt de leefbaarheidstaak heel ruim opgevat door corporaties, in andere gemeenten minder ruim.

Woningcorporatie Volksbelang Rhooon heeft als centrale doelstelling:

"Het bouwen en exploiteren van woningen in de sociale sector. Daartoe voert de vereniging een marktgericht beleid, vooral ten aanzien van planontwikkeling, woningtoewijzing, prijsbeleid en kwaliteitsbeleid (Volksbelang Rhooon, 2010)."

In een toelichting op deze doelstelling stelt Volksbelang Rhooon dat het uitgangspunt bij deze doelstelling is dat bewoners woongenot wordt geboden en dat zij daarnaast een bijdrage wil leveren aan een prettig en veilig woon- en leefklimaat in de gemeente Albrandswaard.

Woningbouwvereniging Poortugaal heeft een vergelijkbare doelstelling voor ogen. Als primaire taak ziet zij het bouwen en exploiteren van huurwoningen. In haar visie legt de woningbouwvereniging een sterke nadruk op haar lokale binding met de gemeente Albrandswaard en het dorp Poortugaal in het bijzonder. Samen met andere partijen wil zij werken aan een prettig en kwalitatief hoogwaardig woon- leefmilieu. De corporatie voelt zich verantwoordelijk voor de Poortugaalse identiteit (Wbv Poortugaal, 2009). Concreet wil zij zich richten op een drietal speerpunten. Het in stand houden en daar waar nodig versterken van de leefbaarheid van de wijken en buurten waar de corporatie bezit heeft. Het vergroten van de capaciteit en het uitbouwen van de kennis en expertise binnen de organisatie. En tot slot het intensiveren van de samenwerking met andere partijen, in het bijzonder Volksbelang Rhoon (Wbv Poortugaal, 2009).

Woningcorporatie Com.Wonen heeft de volgende missie:

“Com.Wonen biedt goede en betaalbare woonkwaliteit en een voorbeeldige dienstverlening in de Stadsregio Rotterdam. Wij zijn een betrouwbare investeerder in wijken met een grootstedelijk risicoprofiel en zijn medeverantwoordelijk voor het welzijn van de bewoners in deze wijken. Wij richten ons in het bijzonder op mensen in een kwetsbare positie (Com.Wonen, 2010).”

Respondent van Com.Wonen geeft aan dat de doelstelling die de corporatie nastreeft is om de wijken en buurten waar zij actief is schoon, heel en veilig te maken en houden. Maar ook bij deze corporatie is het primaire doel het bouwen en verhuren van woningen voor de sociale doelgroep. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de indeling van de organisatie. Die bestaat uit vier directies; vastgoed, wonen, financiën en productie.

De gemeente Albrandswaard heeft als doelstelling om een bijdrage te leveren aan het gevoel van welbevinden van haar inwoners door te investeren in leefbare en veilige woonwijken, winkelcentra en bedrijventerreinen cyclus (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 3). Hierbij wil zij nauw samenwerken met de bewoners en ondernemers. Zij weten immers als geen ander wat er speelt en kunnen veel problemen zelf helpen op te lossen of zelfs voorkomen. Tot slot benadrukt de gemeente in haar doelstelling dat zij haar regierol in het veiligheidsbeleid wil vergroten cyclus (Gem. Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009: 3). Voor de gemeente is veiligheid een cruciale kerntaak. De gemeente vindt het daarom belangrijk om verschillende activiteiten te ontplooiën om de fysieke en sociale veiligheid van burgers te waarborgen. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de gemeente zich realiseert dat zij niet langer de beslissende partij is. Men is zich bewust van het feit dat zij niet meer het antwoord heeft op alle vragen. De gemeente staat dan ook open voor de mening en initiatieven van andere actoren.

De doelstellingen zijn nu beschreven, maar hoe staat het onderwerp veiligheid hierin? In hoofdstuk vier is al uitgebreid ingegaan op de vraag hoe de corporaties met veiligheid omgaan. Veiligheid en leefbaarheid is voor alle corporaties een belangrijk thema. Echter, de veiligheidssituatie is volgens hen niet dermate bedreigend dat de urgentie hoog is om actief, preventief beleid te voeren. Dit blijkt vooral uit de gesprekken met de twee ‘dorpsgebonden’ corporaties, woningbouwvereniging Poortugaal en Volksbelang Rhoon. Zij noemen de situatie op het gebied van veiligheid goed en hebben weinig te maken met overlastproblemen. De twee corporaties melden dan ook dat zij reactief met veiligheid omgaan. Op het moment dat er meldingen binnen komen wordt er actie ondernomen. Beiden geven aan dat het dan gaat om lichte vormen van overlast, zoals geluidsoverlast. Deze problemen kunnen veelal intern worden opgelost door in gesprek te treden met bewoners. Actief veiligheidsbeleid richt zich op de fysieke kant van veiligheid. Zo melden alle corporaties dat zij hun woningen voorzien van het Politie Keurmerk Veilig Wonen.

De aanpak van overlast komt overeen met het systeem zoals dat door de belangenorganisatie Maaskoepel en de gemeente Rotterdam wordt omschreven. Corporaties komen in actie als er meldingen van overlast binnenkomen. Vaak begint het met lichte vormen van overlast. Allereerst wordt zoveel mogelijk gestimuleerd om problemen onderling op te lossen. Bewoners die overlast ervaren zouden elkaar op vriendelijke wijze kunnen aanspreken op het gedrag. Mocht dit niet helpen dan kan de corporatie een brief aan de overlastgevende bewoner sturen, waarin zij bewoner wijst op zijn verantwoordelijkheid om zich als een goed huurder te gedragen. Mocht dit niet werken dan kunnen bewoners voor een gesprek worden uitgenodigd bij de corporatie. Pas wanneer de overlast dan nog aanhoudt worden andere instanties ingeroepen, zoals de politie of zorginstellingen. Aan de corporatie is de taak om een overlastdossier op te bouwen, zodat in het geval van onverbeterlijke overlast een dossier kan worden voorgelegd aan de rechter, waarbij gevraagd zal worden om ontbinding van het huurcontract. Dit zware middel is echter in Albrandswaard door de corporaties zelden ingezet. Alleen Volksbelang Rhoon geeft aan dat zij één keer het huurcontract van een bewoner heeft laten ontbinden:

“Zwaardere problemen zijn zeldzaam, maar in Rhoon-Noord is sprake geweest van verslavingsproblematiek bij de ‘Schans’. Door bewoners is hier op een gegeven moment gesignaleerd dat een aantal bewoners harddrugs gebruikten. De woningcorporatie heeft hierop gereageerd door het huurcontract van bewoners op te zeggen. Dit werd mogelijk doordat het drugsgebruik een beslag legde op het gehele inkomen en huur dus niet meer voldaan kon worden.”

Volksbelang Rhoon geeft aan dat de weg naar de rechter een moeilijke is. Niet alleen vanwege het feit dat dit slechts gedaan wordt wanneer sprake is van grote, structurele overlast, maar ook omdat het bewijs onomstotelijk moet zijn vastgesteld. Wanneer sprake is van een illegale hennepkwekerij, of langdurige achterstand van huurbetaling, dan is een zaak eenvoudiger voor de corporatie. Die kan dan wijzen op het feit dat huurder niet aan zijn huurverplichtingen voldoet. Ofwel omdat de huurder niet betaalt, ofwel omdat de huurder zijn woning voor een ander (strafbaar) doeleind gebruikt dan waar het voor bestemd is. Daar waar Volksbelang Rhoon wel te maken heeft met aanhoudende overlast, de appartementengebouwen ‘Burcht’ en ‘Toren’, heeft zij besloten om een aantal huurwoningen te verkopen. Dit met het doel om een grotere mix van huur- en koopwoningen te verkrijgen. De ervaring leert dat bewoners van een koopwoning hun huis beter onderhouden en zich netter gedragen, omdat dit de waarde van hun woning ten goede komt.

Corporatie Com.Wonen gaat op een vergelijkbare wijze om met overlast. Ook zij signaleert weinig zware problemen in haar woningen. Er is slechts één complex aan de Saffierlaan waar zij zich zorgen om maakt. Omdat de corporatie echter nog maar recent actief is in Albrandswaard, heeft zij nog geen actief beleid ingezet. Inmiddels heeft zij het initiatief genomen richting de gemeente om jongerenbuurtbemiddeling in te zetten in Albrandswaard. Over dit project is een presentatie gegeven in de werkgroep sociale veiligheid. Hieruit blijkt dat corporatie Com.Wonen zich actief opstelt om problemen op te lossen. In het gesprek met Com.Wonen is door respondent ook gewezen op het feit dat zij veel ervaring en kennis heeft op het gebied van overlastvraagstukken. Dit komt onder andere door haar capaciteit en door haar bezit in Rotterdam, een stad met meer structurele vormen van overlast.

De interviews bij de diverse andere gemeenten en Maaskoepel tonen dit verschil tussen stad en dorp en omvang van corporatie ook aan. Overlastproblemen in grote steden zijn structureler van aard en hebben een grotere schaal. Corporaties in deze steden hebben dus meer noodzaak om actief in te zetten op overlast. Door respondent van de gemeente Barendrecht is dit goed verwoord door aan te geven dat de stedelijke corporaties meer

daadkracht vragen. Daarnaast beschikken grote corporaties over meer kennis, middelen en capaciteit om actief op te treden tegen woonoverlast. Ondanks dit verschil tussen corporaties en hoe zij omgaan met overlast, geven alle corporaties aan dat zij open staan voor samenwerking.

§ 6.4 Wederzijdse afhankelijkheden

Uit de beschrijving van het concept 'machtsmiddelen' blijkt dat de woningcorporaties het belangrijkste juridische middel in handen hebben om woonoverlast tegen te gaan. Dit ligt in het feit dat wanneer een structurele overlastgever uit huis geplaatst moet worden, het huurcontract als wettelijke basis dient. Dit contract is een verbintenis tussen huurder (bewoner) en verhuurder (de woningcorporatie). Dit juridische middel is echter alleen van toepassing wanneer er sprake is van zware structurele overlast. Zoals inmiddels helder is gemaakt is daar in Albrandswaard slechts weinig sprake van. Om tot ontbinding van het huurcontract te komen, is het noodzakelijk om een uitgebreid dossier te hebben opgebouwd, waarin de feiten zijn vastgelegd. Dit is in het geval van overlast moeilijk. In het geval van illegale hennepkwekerijen gaat dit een stuk eenvoudiger, omdat de woning in dat geval niet gebruikt wordt voor de in het huurcontract omschreven doeleinden. De woning wordt namelijk voor een illegale bedrijfsactiviteit gebruikt in plaats van bewoning.

Ondanks het feit dat de woningcorporaties een belangrijk juridisch middel in handen hebben om overlast tegen te gaan, zijn actoren hier niet sterk van afhankelijk. Veel vaker gaat het namelijk om lichtere vormen van overlast, waarbij een zwaar middel als uithuisplaatsing niet geschikt is. De beleidsregel van het ministerie van VROM, waarin staat vastgelegd dat de leefbaarheid een taak is van corporaties, is het 'Besluit beheer sociale huursector'. Zoals bij het concept 'machtsmiddelen' aan bod is gekomen kunnen de corporaties op basis van deze beleidsregel worden gewezen op hun verantwoordelijkheid. De gemeente heeft met de BBSH dus een middel in handen. De verantwoordelijkheid van de corporatie wordt in de BBSH echter getrokken bij het bezit van de corporatie. Daarnaast wordt het begrip leefbaarheid niet verder omschreven, waardoor het niet geheel helder is wat er allemaal onder deze verantwoordelijkheid wordt verstaan. Voorts staan er in deze beleidsregel ook geen concrete sancties genoemd om corporaties te dwingen. De gemeente heeft met de BBSH daarom geen sterk middel in handen. Aan de ene kant is de gemeente voor de feitelijke aanpak van overlast afhankelijk van de corporaties, omdat deze het huurcontract kunnen ontbinden. Aan de andere kant heeft de gemeente met behulp van de BBSH een wettelijk middel in handen om corporaties op hun verantwoordelijkheid te wijzen.

Wat betreft de financiële middelen zijn de corporaties en de gemeente beiden van elkaar afhankelijk. De gemeente Albrandswaard is een kleine organisatie die ervoor gekozen heeft om een regierol op zich te nemen. Die rol houdt in dat de gemeente aanjager wil zijn op het veiligheidsgebied. Zij wil zelf vooral een coördinerende taak op zich nemen en daarbij zoveel mogelijk samenwerken met andere partijen. Concrete maatregelen en onderzoek worden vaak uitbesteed. De gemeente is van mening dat de bevolking zoveel mogelijk haar eigen verantwoording moet nemen. De consequentie is echter dat het budget voor veiligheid niet groot is en dat de gemeente afhankelijk is van anderen voor de financiering. Daar komt bij dat vanwege de grote overheidstekorten de gemeente de komende jaren zal moeten gaan bezuinigen. De woningcorporaties in Albrandswaard bevinden zich in een gelijkwaardige positie. Ook zij hebben last van de economische crisis, zijn klein van omvang en zullen dus niet over veel financiële middelen beschikken. Er is bij de corporaties echter ook wel bereidheid om te investeren. Zo is bij het concept 'machtsmiddelen' al aangegeven dat woningbouwvereniging Poortugaal eventueel een budget beschikbaar wil stellen voor kleine

initiatieven zoals een buurtbarbecue en heeft corporatie Com.Wonen aangegeven bij te willen dragen aan het initiatief 'jongerenbuurtbemiddeling'. Beide partijen zullen elkaar echter op het gebied van financiën tegemoet moeten zien te komen.

Wat betreft de capaciteit van de actoren valt een vergelijkbare beschrijving te geven. Voornamelijk de gemeente en de twee 'dorpsgebonden' corporaties zijn klein van omvang. De gemeente heeft de beschikking over een viertal Buitengewoon Opsporingsambtenaren, een tweetal jongerenwerkers, een beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid en een wijkbeheerder. Ook de corporaties hebben een wijkbeheerder in dienst. Vooral de wijkbeheerders en BOA's komen veel op straat en zijn daarmee de ogen en oren van de gemeente en corporaties. Het aantal medewerkers dat zich met de signalering en aanpak van overlast kan bezighouden is echter bescheiden. Zeker als een vergelijking wordt gemaakt met grote steden als Dordrecht en Rotterdam. Corporaties en de gemeente zijn daarom wat betreft personele capaciteit ook wederzijds afhankelijk. Corporatie Com.Wonen geeft wat betreft capaciteit een ander beeld. Respondent geeft aan dat het vanwege het beperkte bezit dat het heeft in Albrandswaard ten opzichte van Rotterdam, kritisch naar haar inzet moet kijken. Maar Com.Wonen is een relatief grote organisatie, die verschillende personen in dienst heeft die zich bezighouden met leefbaarheid. Zo heeft de corporatie eigen juridische medewerkers in dienst en verschillende woonconsulenten. Daarnaast heeft de corporatie de beschikking over kennis en ervaring op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Com.Wonen is om die reden een belangrijke partner voor zowel de gemeente als de overige corporaties.

Ook ten opzichte van communicatieve middelen zijn de actoren wederzijds afhankelijk. Uit de beschrijving van het concept 'machtsmiddelen' blijkt dat zowel de corporaties als de gemeente over informatie van overlast beschikken. Bij de gemeente komen deze voornamelijk via het meldpunt en de politie binnen, maar ook via de BOA's en de wijkbeheerder. Maar ook de corporaties krijgen meldingen binnen via hun wijkbeheerder of bijvoorbeeld per telefoon. Corporaties geven aan dat bij hen geen totaalbeeld bestaat en dat zij graag in overleg willen treden met gemeente, politie en zorginstellingen om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Ook de gemeente geeft aan dat zij graag meer informatie-uitwisseling met corporaties wil, om op die manier een integraal beeld van problemen te verkrijgen. Ook hier is daarom sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. De corporaties geven aan dat het aan de gemeente is om deze uitwisseling te organiseren. De gemeente is hier ook goed voor uitgerust omdat zij de facilitaire middelen heeft om dit overleg te organiseren en omdat er al soortgelijke overlegvormen bestaan.

Alle actoren geven aan dat zij belang hebben bij een veilige en leefbare wijk. De gemeente omdat zij het als haar taak ziet om een prettige en leefbare wijk voor haar inwoners te creëren. De corporaties omdat zij een wettelijke taak hebben en de leefbaarheid als zodanig in de doelstelling hebben verwoord. Maar ook omdat een onveilige wijk de waarde en verhuurbaarheid van het bezit doet dalen. Dit is vooral gebleken uit de gesprekken met Maaskoepel en de gemeenten in de regio. Zo stelt respondent van de gemeente Dordrecht:

"Volksbelang Rhoon zal bijvoorbeeld beseffen dat als ze de verhuurbaarheid van haar woningen in Rhoon-Noord wil behouden dat ze ook aan de buitenruimte moet denken. De gemeente Albrandswaard zal op haar beurt moeten beseffen dat wanneer zij wil dat Albrandswaard een leefbare en veilige gemeente blijft, ze dan de problemen in Rhoon-Noord moet aanpakken."

Beiden hebben een belang en daarom zullen beide actoren elkaar moeten zien te vinden om dit belang te verwezenlijken. Respondent van Maaskoepel geeft dit wederzijds belang als volgt weer:

“Voor de gemeente Albrandswaard is het van belang dat zij tijdig ingrijpt in die wijken waar de leefbaarheids situatie dreigt af te glijden. De corporaties zullen daarin te betrekken zijn omdat ook zij belang hebben bij een leefbare wijk. Als de veiligheid afneemt zal dat namelijk een direct effect hebben op de waarde en verhuurbaarheid van hun woningen.”

Tenslotte zijn de corporaties in Albrandswaard unaniem in hun oordeel als hen de vraag wordt voorgelegd welke partij voor hen het belangrijkste is. Respondent van Com.Wonen zegt hierover: “Belangrijke partners voor Com.Wonen op het gebied van veiligheid zijn de gemeente en politie. De corporatie is min of meer verantwoordelijk voor wat er zich in de woningen afspeelt, maar daarbuiten moet zij samen met andere partijen de veiligheid waarborgen. De wijkagent en wijkbeheerder van de gemeente zijn als het ware de ogen en oren van de wijk, naast de wijkbeheerder van de corporatie.” De gemeente en politie worden door de corporatie gezien als de belangrijkste partners wanneer het gaat om veiligheid.

Als in aanvulling hierop wordt gevraagd wie de regie zou moeten voeren dan wordt ook de gemeente aangewezen als de verantwoordelijke partij. Respondent van woningbouwvereniging Poortugaal geeft aan: “Wat betreft de relaties met andere partijen op het gebied van veiligheid stelt de vereniging zich passief op. Dat betekent dat bij de corporatie de verwachting leeft dat de gemeente initiatief toont en met concrete voorstellen komt.” Alle corporaties geven aan dat zij een te kleine invloed in de gemeente hebben om voor de gehele gemeente de regierol op zich te kunnen nemen. Zij zien de gemeente als overkoepelend orgaan die deze taak op zich kan nemen. Het type regisseur dat door de corporaties wordt omschreven komt het meest overeen met een facilitair regisseur. Respondent van Com.Wonen geeft aan: “De gemeente zou in die rol op de hoogte moeten zijn van wat er speelt, linken moeten leggen tussen verschillende partijen en deze partijen bij elkaar brengen door dit overleg te faciliteren.” De corporaties stellen zich afhankelijk op richting de gemeente. Die zou het initiatief moeten pakken. Vervolgens geven de corporaties aan dat zij bereid zijn om te participeren, actief mee te denken, informatie uit te wisselen en eventueel deel te nemen aan initiatieven.

§ 6.5 Percepties

Woningbouwvereniging Poortugaal geeft aan dat zij de veiligheids situatie goed vindt. Daarbij wijst de corporatie er op dat het dan gaat om de woningen die zij in bezit heeft in het dorp Poortugaal. De situatie kan verschillen ten opzichte van de twee andere kernen in Albrandswaard, waarbij Portland expliciet wordt genoemd. Belangrijke reden voor het ontbreken van grote problemen ligt in het feit dat het grootste deel van de huurders zogeheten ‘empty nesters’ betreffen. Dit zijn senioren en die veroorzaken over het algemeen minder overlastproblemen. Overlastsituaties met gezinnen of hangjongeren komen volgens respondent dan ook nauwelijks voor. Eerder is al aangegeven dat de problemen die de corporatie tegenkomt, zich richten op lichte vormen van overlast. Burenruzie met als oorzaak geluidsoverlast wordt door alle corporaties dan als voorbeeld genoemd. Woningbouwvereniging Poortugaal lost deze problemen veelal intern op, door bewoners uit te nodigen voor een gesprek en op deze manier te bemiddelen. Problemen lopen nooit zo ver uit de hand dat de eerder beschreven ontbinding van het huurcontract noodzakelijk is geweest. Als wordt gevraagd welke problemen de corporatie wel zorgen baren, dan wordt de vereenzaming van de bewoners genoemd. De sociale cohesie in de wijk vormt een

aandachtspunt, omdat hierdoor de oudere bewoners uit het directe blikveld blijven en daarom kunnen vereenzamen.

Ook corporatie Volksbelang Rhoon geeft aan dat de veiligheidsituatie wat betreft haar bezit goed is te noemen. De problemen die zij ervaart komen overeen met de voorbeelden die woningbouwvereniging Poortugaal noemt. De aanpak van deze lichte vormen van overlast is hetzelfde. In tegenstelling tot wbv. Poortugaal geeft respondent van Volksbelang Rhoon aan dat zij wel te maken heeft gehad met overlast van hangjongeren. In samenwerking met de gemeente zijn vervolgens maatregelen genomen om deze overlast bij een speelplaats tegen te gaan.

Respondent krijgt van bewoners weinig klachten over de veiligheid in een wijk, maar een wijkshouder in Rhoon-Noord heeft voor de corporatie duidelijk gemaakt dat voornamelijk de fysieke omgeving van de wijk aandacht nodig heeft. Slecht onderhouden tuinen, plantsoenen, slecht verlichte en onoverzichtelijke steegjes zijn hier de oorzaak van. Voor wat betreft het eigen bezit van de corporatie, zoals de tuinen neemt zij haar verantwoordelijkheid. Zo heeft de corporatie sinds kort een tuincontract dat ondertekend moet worden. Voor wat betreft de openbare ruimte wijst de corporatie op de verantwoordelijkheid van de gemeente. Verder heeft de corporatie in de wijk Rhoon-Noord een aantal van haar woningen in de verkoop gezet, zodat er een grotere mix van huur- en koopwoningen ontstaat. Respondent hoopt dat bij de eigenaren van deze koopwoningen een groter verantwoordelijkheidsbesef bestaat om de woning goed te onderhouden. Dit komt de waarde van het huis namelijk ten goede. Voor wat betreft zwaardere overlast geeft respondent aan dat het slechts één maal tot ontbinding van het huurcontract is gekomen. Het ging om een geval van drugsverslaving dat gepaard ging met overlast in de buurt. Bewoners zijn uit huis geplaatst omdat zij een grote huurachterstand hadden opgebouwd.

Corporatie Com.Wonen geeft hetzelfde beeld weer als de andere twee corporaties. Ook zij geeft aan dat overlast zich beperkt tot lichte vormen, zoals geluidsoverlast en overlast van jongeren. Dit wordt door de corporatie echter niet als een veiligheidsprobleem gezien. Als respondent de situatie vergelijkt met Rotterdam, waar de corporatie veel bezit heeft, dan is de situatie in Portland goed te noemen. Er is slechts één complex wat respondent zorgen baart. In dit geval gaat het om vormen van vandalisme, het intrappen van deuren, het afsluiten van vluchtdeuren enzovoort. Omdat de corporatie pas sinds kort in het bezit is van deze woningen in Portland, moet de situatie nog worden geïnventariseerd door Com.Wonen. Zo zal een brief naar bewoners van het complex worden gestuurd om informatie over de overlast te verzamelen. Respondent geeft met betrekking tot de veiligheidssituatie in Portland aan dat de lichte vormen van overlast die door bewoners worden gemeld, veelal een perceptie van overlast of onveiligheid betreffen. Zo geeft respondent het voorbeeld van jongeren die op een bepaalde plek staan. Deze jongeren staan of zitten op deze plek en praten met elkaar. Door bewoners kan dit als overlast worden ervaren, terwijl er geen strafbare feiten worden gepleegd.

Dit maakt de problemen van bewoners echter niet minder belangrijk voor Com.Wonen. Bewoners hebben het idee dat zij in Albrandswaard een 'dorpse' situatie aantreffen, wat inhoudt dat zij geen stedelijke problemen verwachten. Respondent geeft aan dat de bewoners van Portland echter voor het merendeel uit Rotterdam-Zuid afkomstig zijn. Deze bewoners nemen hun eigen gewoonten mee naar Portland. Dit betekent volgens respondent niet dat zij verwacht dat de zwaardere overlastgevendende groepen bewoners uit Rotterdam naar Portland zullen trekken. Enerzijds komt dit door de fysieke opbouw van de wijk. De wijk

bestaat uit eengezinswoningen voor volwassenen met kinderen en uit appartementen die veelal bestemd zijn voor senioren. Respondent heeft dan ook de verwachting dat de meeste inwoners van Portland eenverdieners en senioren betreffen, die veelal ook in aanmerking kunnen komen voor een sociale huurwoning.

In Rotterdam is een tekort aan eengezinswoning met tuin en appartementen. Daarom zullen deze groepen naar Portland trekken. Anderzijds zal een wijk als Portland niet aantrekkelijk zijn voor probleemgroepen omdat de voorzieningen van deze groepen niet in deze wijk aanwezig zullen zijn. In een stad als Rotterdam is een uitgebreider netwerk van voorzieningen verkrijgbaar zoals uitkeringen, subsidies, maar ook steun van vrienden en kennissen uit dezelfde sociale klasse. Deze lagere sociale klasse heeft volgens respondent bijvoorbeeld in veel gevallen niet de beschikking over een eigen auto. Dit betekent dat zij vaker met openbaar vervoer zullen reizen en/of dichterbij hun voorzieningen zullen moeten wonen. In Portland ontbreekt bijvoorbeeld een metroverbinding. De wijk zal daarom niet 'aantrekkelijk' genoeg zijn voor deze groepen.

Door alle corporaties wordt aangegeven dat zij de veiligheidssituatie voor wat betreft hun bezit goed vinden. Voor het bezit van woningbouwvereniging Poortugaal geldt dat de oorzaak hiervan ligt in het grotere aandeel senioren ('empty nesters'). Deze groep bewoners veroorzaakt weinig overlast. Volksbelang Rhoon geeft als oorzaak van de problemen in Rhoon-Noord de soms gebrekkige staat van onderhoud van de fysieke ruimte. Dit is enerzijds een taak voor de corporatie en de gemeente, anderzijds is het een verantwoordelijkheid voor de bewoners. Om die reden is er door Volksbelang Rhoon een tuincontract in het leven geroepen en worden enkele woningen verkocht. Corporatie Com.Wonen geeft als oorzaak voor de overlast de verwachtingen van de bewoners. Deze verwachten in een dorp met bijbehorende kwaliteiten te komen wonen. Als blijkt dat veel bewoners uit Rotterdam-Zuid zijn gekomen en zij hun eigen gewoonten hebben meegenomen, ontstaat een verschil tussen de verwachtingen en de realiteit. Verder ervaren bewoners sommige situaties als overlastgevend of onveilig, terwijl hier geen sprake is van strafbare feiten.

De gemeente sluit zich aan bij deze laatste opmerking. Ook de gemeente vindt de veiligheid voor het geheel van Albrandswaard goed. De cijfers van de leefbaarheidmonitor onderbouwen dit. Er zijn echter een aantal plaatsen in Albrandswaard, zoals Rhoon-Noord en delen van Portland die extra aandacht behoeven. Deze wijken tonen een significante daling aan in de beoordeling van de bewoners. Problemen worden in deze wijken zwaarder en structureler van aard. De eerder beschreven situatie door Com.Wonen wijst ook in die richting. Daarom wil de gemeente meer inzet op met name deze wijken. De gemeente wil die extra inzet vooral op preventieve maatregelen, omdat de veiligheidsscore nu nog voldoende is, maar zonder deze inzet over een aantal jaren mogelijk onvoldoende. Het is verder van belang om de verwachtingen bij bewoners en corporaties te 'managen'. Dit betekent volgens de gemeente dat zij helder wil communiceren over de daadwerkelijke veiligheidssituatie in de gemeente. Er zou ook meer nadruk mogen worden gelegd op de projecten die succesvol verlopen. Maar volgens de gemeente is het tevens belangrijk om te communiceren dat zij niet voor alles een oplossing kan bedenken en dat zij de inzet van andere actoren nodig heeft. Niet alleen actoren binnen de gemeentegrenzen, maar ook een buurgemeente als Barendrecht.

Alle corporaties stellen dat het voeren van overleg met gemeente, politie en zorginstellingen als de GGD, een mogelijke oplossing kan zijn. Door met elkaar in overleg te treden kunnen

partijen informatie uitwisselen en problematiek vanuit verschillende professionele oogpunten bespreken. Vooral corporatie Com.Wonen benadrukt dat zij dit soort overleg mist in de gemeente Albrandswaard. Daar waar zij in andere gemeenten actief is, bestaan deze overlegvormen wel. Voor wat betreft de vereenzaming van bewoners die woningbouwvereniging Poortugaal signaleert heeft zij het idee om een budget beschikbaar te stellen voor bewoners om initiatieven te ondersteunen. Dit kan zijn voor het organiseren van een buurtbarbecue, of het laten plaatsen van speeltoestellen in de buurt. De corporatie wil naar het voorbeeld van Rotterdam eventueel ook opzoomeracties organiseren, waarbij met buurtbewoners de wijk wordt geveegd, ramen worden schoongemaakt, tuinen worden bijgehouden en onkruid en zwerfafval worden opgeruimd. Volksbelang Rhoon wijst er vooral op dat de fysieke ruimte in een wijk als Rhoon-Noord een extra stimulans moet krijgen. Samen met de gemeente moet dit worden opgepakt.

Corporatie Com.Wonen is pas recent actief in Portland en heeft daarom nog geen concrete oplossingen voor ogen om overlast tegen te gaan. Maar recentelijk is in de werkgroep sociale veiligheid door de corporatie het voorstel gedaan om jongerenbuurtbemiddeling in te voeren. Verder heeft de corporatie onderzoek gedaan naar een leefstijlonderzoek. Op basis van intakegesprekken met potentiële huurders zouden zij kunnen worden ingedeeld naar leefstijl. Met behulp van deze indeling zouden mensen met dezelfde leefstijl in dezelfde buurt een huis toegewezen krijgen. Op die manier voorkom je als corporatie dat mensen met botsende leefstijlen bij elkaar in de buurt wonen. Omdat een subsidieaanvraag voor dit project door de Stadsregio Rotterdam is afgewezen, staat het voorlopig in de 'ijskast'. Verder wijst de corporatie er op dat in de wijk Portland nog weinig voorzieningen zijn om de sociale cohesie te bevorderen tussen bewoners. Voorbeelden zijn een buurthuis, waar bewoners terecht kunnen en een jongerenontmoetingsplaats (jongerencentrum).

Alle corporaties geven aan dat zij de samenwerking met andere partijen als prettig ervaren. Volksbelang Rhoon geeft aan dat zij regelmatig geïnformeerd wordt door de gemeente, dat de lijnen kort zijn, drempels laag en dat contacten met het college goed zijn. De politie is ook goed bereikbaar, telefoonnummers van de wijkagenten zijn bij de corporatie bijvoorbeeld bekend. Ook in het GOSA overleg kan de corporatie haar problemen aankaarten bij de politie. Woningbouwvereniging Poortugaal geeft aan dat contacten met de gemeente goed zijn. Er zijn diverse contacten binnen de gemeente en korte lijnen. Corporatie Com.Wonen geeft aan dat met politie goede contacten zijn. Dit uit zich in korte lijnen met bijvoorbeeld de wijkagent. Als er problemen zijn, vindt er altijd goed overleg plaats met de politie. Verder wijst de corporatie er op dat zij pas sinds kort in Albrandswaard actief is en dat er om die reden nog geen frequente contacten zijn geweest met de gemeente.

Toch geven alle corporaties aan dat zij wat betreft het onderwerp veiligheid niet altijd goed op de hoogte worden gehouden. Zo geeft Volksbelang Rhoon aan dat zij kennis heeft genomen van de bestuurlijke aanpak hennep, maar dat zij hierover niet op de hoogte gehouden wordt door de gemeente of het hennepsteam. Com.Wonen geeft aan dat zij een overlegforum mist zoals die er in Rotterdam wel zijn. Ook een vergelijkbare buurgemeente als Barendrecht heeft zo'n forum waar de corporatie terecht kan. Woningbouwvereniging Poortugaal geeft aan dat de frequentie van de contacten hoger zou mogen. Verder geeft deze corporatie aan dat zij op dit moment in een traject zit om afspraken te maken met de gemeente in het kader van een structuurvisie. Deze structuurvisie zal op diverse onderwerpen een aantal afspraken bevatten voor de komende jaren. Het onderwerp leefbaarheid is er daar één van. Respondent zou zich kunnen voorstellen dat uit deze structuurvisie een soort klankbordgroep zou kunnen worden opgericht, waarin diverse

partijen plaats nemen om over het onderwerp leefbaarheid en veiligheid van gedachten te wisselen.

Alle corporaties geven aan dat zij de politie een belangrijke partij vinden die in ieder geval naast de gemeente en corporaties deel zou moeten nemen. Zij willen graag op de hoogte gehouden worden van de relevante ontwikkelingen bij de politie. Tot slot wordt door de corporaties gewezen op het feit dat informatie-uitwisseling tussen gemeente, politie en corporaties belangrijk is om transparantie te creëren bij actoren over de veiligheid in Albrandswaard. Zij wijzen daarbij als voorbeeld in de richting van de gemeente Rotterdam. Deze gemeente heeft een convenant ondertekend met de corporaties waarin is vastgelegd dat corporaties de gemeentelijke basisadministratie kunnen raadplegen. De corporaties geven aan dat dit een goed middel is om te controleren of huurders zijn wie zij zeggen te zijn.

Hoofdstuk 7 Analyse van de empirie ‘De sturingsmogelijkheden’

§ 7.1 Sturingsmodel

Hupe (2000) heeft drie soorten sturingsmodellen omschreven, te weten het directiemodel, het inspectiemodel en het voorzittersmodel. Op basis van twee indicatoren kan een gemeente bepalen welk van de drie modellen het best past bij haar situatie. Sturingsambitie is een eerste indicator. Vastgesteld kan worden dat de gemeente Albrandswaard een sturingsambitie heeft ten opzichte van de woningcorporaties. De gemeente geeft aan dat zij wil samenwerken met de corporaties op het gebied van veiligheid. De kaders, doelstellingen en prioriteiten van het veiligheidsbeleid staan omschreven in de kadernota integraal veiligheidsbeleid. Op basis van dit document zou de gemeente de corporaties willen sturen om deel te nemen aan het beleid, met als uiteindelijk doel een veiligere gemeente te creëren voor bewoners en ondernemers. De sturing uit zich voornamelijk in de regierol die de gemeente zichzelf toedicht. De gemeente stelt de kaders van het beleid op, creëert samenwerking tussen verschillende partners op het gebied van veiligheid (waaronder de corporaties), bepaalt met hen hoe de kaders ingevuld moeten worden en wie de verantwoordelijkheden oppakt. Verder wil zij als overkoepelend orgaan onderlinge afstemming en coördinatie van het beleid.

De gemeente geeft aan dat zij echter niet op alle vragen een antwoord kan formuleren en dat zij niet ongelimiteerd activiteiten kan initiëren en uitvoeren. De gemeente is namelijk bescheiden van omvang en zal daarom kritisch moeten omgaan met haar middelen. Het is voor de gemeente dan ook van belang dat andere actoren hun verantwoordelijkheid pakken. Zij krijgen daarom de ruimte om initiatieven te nemen. De beschreven wederzijdse afhankelijkheden onderschrijven deze uitspraken van de gemeente. De gemeente is afhankelijk van de woningcorporaties voor het behalen van haar doelstellingen. Zo zijn de corporaties private partijen die wettelijk gezien moeilijk te sturen zijn door de gemeente. Wat betreft financiën en capaciteit is de gemeente beperkt in haar mogelijkheden en is daarom mede afhankelijk van de corporaties om een effectief veiligheidsbeleid te kunnen voeren. De combinatie van een sturingsambitie met een afhankelijke positie, betekent dat de gemeente het beste past in een voorzittersmodel. De gemeente zou zich in dit model moeten focussen op het uitnodigen tot participatie en het richting geven. De inhoud is belangrijk voor de gemeente, maar meer op het niveau van de koers (het stellen van kaders), dan op de operationele activiteiten. Die laatste zou de gemeente in gezamenlijkheid met de andere actoren moeten invullen. Als voorzitter zou de gemeente moeten proberen iedere actor tot een bijdrage te ‘verleiden’. Daarvoor dient de gemeente over een heldere visie te beschikken en zich tot doel te stellen om draagvlak bij actoren te creëren. Onderhandelen is daar een belangrijk onderdeel van. De rol van de gemeente zou kunnen worden samengevat als die van een regisseur in een netwerk.

§ 7.2 Machtpositie

De machtspositie, of doorzettingsmacht van de gemeente Albrandswaard is niet groot. De gemeente heeft een bescheiden veiligheidsbudget, een kleine organisatie en geen wettelijke middelen om corporaties haar wil op te leggen. Dit blijkt uit de beschreven machtsmiddelen.

Machtsmiddelen

De gemeente geeft aan dat de woningcorporaties private partijen zijn die niet kunnen worden gestuurd. De gemeente heeft slechts enkele wettelijke middelen in handen om corporaties

op het gebied van veiligheid in een bepaalde richting te sturen. Zo is er het 'Besluit Beheer Sociale Huursector' waarin staat aangegeven dat corporaties een taak hebben om de leefbaarheid in de wijken en buurten van haar bezit te bevorderen. Er zijn voor de gemeente echter geen sancties opgenomen in dit besluit om dit ook af te dwingen. Wat betreft aanpak van woonoverlast heeft de gemeente wel een aantal wettelijke middelen in handen. Zo is er een bestuurlijke aanpak hennep, die de gemeente in staat stelt om telers van hennepkwekerijen harder aan te kunnen pakken. Verder geeft de gemeente aan dat de mogelijkheden binnen de APV, de gemeentewet en sociale wetgeving in de laatste jaren zijn verruimd. Een belangrijk voorbeeld is de onlangs in werking getreden 'wet tijdelijk huisverbod'. Deze voorbeelden richten zich echter voornamelijk op een vorm van onveiligheid als huiselijk geweld. Om woonoverlast tegen te gaan liggen de belangrijkste wettelijke middelen in handen van de corporaties. Als er sprake is van woonoverlast in een huurwoning zal namelijk het huurcontract tussen huurder (bewoner) en verhuurder (corporatie) als wettelijke basis gelden. Door een overlastdossier op te bouwen en deze voor te leggen aan de rechter kan zo'n contract worden ontbonden.

Wat betreft financiën zijn alle actoren beperkt in hun mogelijkheden. De gemeente krijgt via het gemeentefonds jaarlijks een vast bedrag voor veiligheid. Dit is echter niet geormerkt waardoor dit geld naar eigen inzicht van de gemeente kan worden ingezet. Voor het integraal veiligheidsbeleid is jaarlijks een bedrag van een ton opgenomen in de begroting. Voor het komend jaar moet dit bedrag opnieuw worden vastgesteld. Gezien de financiële positie van de gemeente is het waarschijnlijk dat er bezuinigd zal moeten worden. Dit betekent dat de gemeente qua financiën kritisch moet zijn in het ondersteunen van initiatieven. Ook de capaciteit van de gemeente is bescheiden. Zij heeft de beschikking over diverse medewerkers (zoals een wijkbeheerder en vier BOA's) die zich in de wijk begeven en zodoende de ogen en oren voor de gemeente vormen. De gemeente beschikt daarnaast over een meldpunt voor overlast en een medewerker Openbare Orde en Veiligheid. De gemeente heeft voor haar informatieverzameling dan ook de beschikking over bovengenoemde medewerkers. Omdat er betreffende veiligheid geen structurele contacten bestaan met de woningcorporaties en de gemeente zelf een beperkte capaciteit heeft, kan ook bij de corporaties belangrijke informatie 'verscholen' blijven.

De gemeente Albrandswaard is wat betreft de hierboven besproken middelen afhankelijk van de corporaties om haar ambitie van een veilige en leefbare gemeente waar te kunnen maken. Zij geeft ook duidelijk te kennen dat ze zich bewust is van haar beperkingen en dat het daarom van belang is om samen te werken met andere partijen. Zij moeten verantwoordelijkheid krijgen, maar ook nemen.

§ 7.3 Eigen script/beleidskader

Dat de gemeente Albrandswaard niet geheel zonder invloed is blijkt uit het feit dat de actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar.

Wederzijdse afhankelijkheden

De wettelijke middelen die de corporaties in handen hebben om woonoverlast tegen te gaan zijn immers alleen voor zware en structurele vormen van overlast en ook nog lastig om succesvol aan de rechter voor te leggen. De corporaties bevinden zich qua financiën in een soortgelijke situatie als de gemeente. De woningmarkt is ook getroffen door de economische crisis. Dit uit zich bijvoorbeeld in de nieuwe woonwijk Essendael waar een deel van de woningbouw is uitgesteld. Toch geven de corporaties aan dat zij voor (kleine) initiatieven eventueel geld beschikbaar kunnen stellen. Verder heeft niet alleen de gemeente een

bescheiden capaciteit, ook de twee dorpsgebonden corporaties hebben een klein personeelsbestand. De corporatie Com.Wonen is daarentegen een grote organisatie. Zij heeft echter veel bezit in Rotterdam die de focus van de corporatie opeist, waardoor ook zij kritisch moet omgaan met de inzet in Albrandswaard. Maar wat betreft kennis en ervaring met woonoverlast is zij verder dan de gemeente en de twee dorpsgebonden corporaties. Alle corporaties krijgen informatie binnen aangaande woonoverlast. Bij de corporaties gebeurt dit telefonisch of via de wijkbeheerder. Bij Com.Wonen is hier ook een meldpunt voor op de website van de corporatie en via een speciaal daarvoor aangestelde woonconsulent.

Alle corporaties geven aan dat zij graag zien dat deze informatiestromen bij elkaar komen door bijvoorbeeld een structureel overleg. Zij zijn afhankelijk van de gemeente en politie voor een totaalbeeld van de veiligheid in de wijken waar zij bezit hebben. Zij zijn unaniem in hun mening dat de gemeente de partij is die verantwoordelijkheid moet nemen om de corporaties te informeren en mee te nemen in initiatieven voor bevordering van de leefbaarheid. Bij alle actoren komt informatie binnen, maar onderlinge communicatie verloopt veelal op ad-hoc basis. Een belangrijke observatie uit de gesprekken met de corporatie is dat zij de gemeente als belangrijkste speler zien op het gebied van veiligheid. De corporaties stellen zich passief op en hebben de verwachting dat de gemeente het initiatief toont. De regierol ligt volgens hen dan ook bij de gemeente. Deze regierol houdt volgens de corporaties in dat de gemeente op de hoogte moet zijn van wat er speelt op het gebied van veiligheid, de linken moet leggen tussen verschillende relevante partijen door overleg te faciliteren en vervolgens met initiatieven moeten komen om de leefbaarheid te bevorderen. De gemeente zelf geeft aan dat zij dit wil oppakken en hier ook de faciliteiten voor heeft. Zo kan dit worden georganiseerd via de al bestaande werkgroep sociale veiligheid. De ambitie van de gemeente is ook om meer externe partijen in haar beleid te betrekken om informatie te stroomlijnen zodat er op kan worden gereageerd met eventuele actie. De in hoofdstuk zes beschreven wederzijdse afhankelijkheden laten dan ook zien dat de corporaties zich vooral ten aanzien van de informatievoorziening, communicatie en regierol afhankelijk opstellen richting de gemeente. Hier liggen dan ook belangrijke aanknopingspunten voor de gemeente om sturing uit te oefenen.

Belangen

De getoonde afhankelijkheid van de corporaties richting de gemeente hangt samen met de beschreven belangen van de corporaties. De primaire taak van corporaties bestaat uit het bouwen en verhuren van woningen in de sociale sector. In aanvulling hierop wordt de leefbaarheid van de wijken waar zij woningen in bezit heeft genoemd. De corporaties zien het belang van een veilige en leefbare wijk in, maar op de eerste plaats komt het bouwen en verhuren van woningen. De belangrijkste reden waarom veiligheid op de tweede plaats staat, ligt verscholen in het feit dat de corporaties de urgentie niet hoog inschatten. Alle corporaties geven aan dat de veiligheidssituatie in hun bezit goed te noemen is. Er is slechts zelden sprake van zwaardere vormen van overlast en deze komen niet structureel en op grote schaal voor. Dit is dan ook de reden dat voornamelijk de twee dorpsgebonden corporaties zich reactief opstellen op het gebied van veiligheid en een afwachtende positie hebben richting de gemeente. Een verschil is te zien bij corporatie Com.Wonen. Deze corporatie heeft kennis en ervaring met veiligheid door haar grote bezit in Rotterdam en heeft ook meer belangen bij een actieve aanpak, vanwege enkele problemen in de wijk Portland. Alle corporaties geven aan dat zij open staan voor het initiatief van de gemeente.

Percepties

De beschreven percepties bevestigen dat de corporaties de veiligheidssituatie in Albrandswaard over het geheel gezien als goed ervaren. Allen geven zij aan dat er slechts zelden sprake is van zwaardere problemen. Overlast beperkt zich veelal tot lichte vormen zoals geluidsoverlast. Woningbouwvereniging Poortugaal heeft meer zorgen over de vereenzaming van senioren. Volksbelang Rhoon wijst op de fysieke ruimte die op bepaalde plaatsen in de wijk Rhoon-Noord een verloederde indruk geeft en Com.Wonen geeft aan dat klachten in de wijk Portland voortkomen uit de verwachting die bewoners hebben van Albrandswaard. Veel bewoners uit deze nieuwe woonwijk zijn afkomstig uit Rotterdam en denken in een rustig dorp terecht te zijn gekomen met bijbehorend niveau van veiligheid. Wbv. Poortugaal zou gezien haar perceptie de voorkeur hebben voor meer investeringen in activiteiten voor de bewoners van de wijk. Volksbelang Rhoon zou meer aandacht voor de fysieke omgeving willen. Com.Wonen stelt een initiatief als jongerenbuurtbemiddeling voor dat uit Rotterdam afkomstig is. De samenwerking met de gemeente ervaren de corporaties als positief, maar vindt nog te veel op ad-hoc basis plaats. Er zou meer structuur in kunnen komen. Ook zijn de corporaties niet op de hoogte van alle projecten die spelen op het gebied van veiligheid, waarvan de bestuurlijke aanpak hennep een voorbeeld is. Er wordt door de corporaties aangegeven dat de gemeente dan ook het initiatief zou kunnen nemen om een overlegplatform te starten waarin corporaties kunnen deelnemen om op de hoogte gehouden te worden. De wederzijdse afhankelijkheden, belangen en percepties bieden ruimte voor de gemeente. Ruimte om initiatieven te nemen, om overleg te faciliteren en om de regierol te nemen. Deze ruimte wordt door de corporaties aan de gemeente geboden.

§ 7.4 Type regisseur en instrumenten

Pröpper (2004) heeft vier typen regisseursrollen onderscheiden die een gemeente zou kunnen hanteren. Het type regisseur is afhankelijk van de doorzettingsmacht en het kunnen voeren van een eigen script. De analyse van de bij het concept 'machtsmiddelen' beschreven middelen tonen aan dat de gemeente een zwakke doorzettingsmacht heeft ten opzichte van de corporaties. De corporaties wijzen de gemeente echter aan als belangrijkste speler die de regierol op zich zou moeten nemen. De twee dorpsgebonden corporaties geven aan dat zij reactief omgaan met het onderwerp veiligheid en dat zij het initiatief van de gemeente verwachten. Com.Wonen is een grote corporatie met meer kennis en ervaring en heeft al getoond actiever met veiligheid om te gaan. Vanwege de geringe omvang van haar bezit in Albrandswaard geeft zij echter aan dat het aan de gemeente is om initiatief te nemen.

Daarom is er, ondanks de geringe doorzettingsmacht van de gemeente, ruimte om een eigen script te voeren. Dit betekent dat de gemeente Albrandswaard een visionaire regisseursrol zou kunnen hanteren. In deze rol ontbreekt het een gemeente aan doorzettingsmacht, maar heeft het wel de mogelijkheid om een eigen script of beleidskader te vormen. Door de geringe doorzettingsmacht van de gemeente kan het zo zijn dat ze een deel van deze vrijheid moet opgeven om de corporaties mee te nemen. Maar juist vanwege het feit dat de corporaties afhankelijk zijn van de gemeente voor een goed overzicht van informatie en zij de gemeente zien als de partij die het voortouw moet nemen, kan de gemeente dan ook in beginsel een eigen script voeren. De corporaties geven aan dat zij nog een zichtbare gemeente missen. Communicatie vindt ad-hoc plaats en er is geen structureel overlegplatform met professionele partners waaraan zij deel kan nemen voor wat betreft de veiligheid. Een actieve houding van de gemeente is daarom vereist om corporaties te betrekken.

Volgens Joldersma et al. (2000) is het type sturingsinstrument afhankelijk van de machtspositie van de gemeente en het verschil in percepties tussen de actoren. Ondanks de mogelijkheid die er ligt voor de gemeente om het initiatief te nemen en de corporaties een eigen visie voor te leggen, is het door een geringe doorzettingsmacht slechts beperkt mogelijk om te sturen. Dit komt door het inmiddels getoonde ontbreken van voldoende wettelijke en financiële middelen in combinatie met een bescheiden capaciteit. Dit maakt de gemeente afhankelijk van de inzet van de corporaties voor initiatieven om de leefbaarheid in de wijken te stimuleren. Daarom zal de gemeente in ieder geval meerzijdige instrumenten moeten inzetten. Op het gebied van de communicatieve middelen heeft de gemeente wel sturingsmogelijkheden. Zo kan de gemeente de corporaties er op wijzen dat zij wettelijk een taak hebben op het gebied van leefbaarheid. Verder geven de corporaties zelf aan dat zij van de gemeente en politie afhankelijk is voor een goede aanpak van leefbaarheid. Vooral op het gebied van communicatie over informatie aangaande veiligheid en leefbaarheid. Zij dichten de gemeente hoofdzakelijk een facilitaire rol toe. Sturingsinstrumenten voor de gemeente liggen daarom in deze richting.

Dit zou betekenen dat de gemeente zich vooral moet richten op meerzijdige, indirecte instrumenten. Echter, uit de percepties blijkt dat er verschil bestaat tussen de corporaties en de gemeente over de problematiek. Zo heeft woningbouwvereniging Poortugaal geen noemenswaardige veiligheidsproblemen in de wijken waar zij bezit heeft. De cijfers uit de leefbaarheidmonitor onderschrijven dat Poortugaal goed scoort op dit punt. Deze corporatie maakt zich meer zorgen over vereenzaming van bewoners. Volksbelang Rhoon geeft aan dat de leefbaarheid voor het grootste deel van haar bezit goed is. Alleen in de wijk Rhoon-Noord is een aantal complexen waar de leefbaarheid minder goed is. Com.Wonen signaleert eenzelfde trend. Er is in de wijk Portland een aantal complexen waar de leefbaarheid onvoldoende is. Ook hier onderbouwen de cijfers van de leefbaarheidmonitor het geschetste beeld.

De gemeente sluit aan bij de cijfers van deze monitor. Het algehele beeld in de gemeente is positief, in de wijken Rhoon-Noord en delen van Portland is het beeld onder het gemiddelde. Het verschil in percepties schuilt in het feit dat er drie corporaties in Albrandswaard actief zijn, die ieder bezit in slechts één van de drie kernen van Albrandswaard heeft. En deze drie kernen tonen onderling verschil in leefbaarheid. Als de gemeente ervoor wil kiezen om alle corporaties te betrekken in haar veiligheidsbeleid zal het daarom meerzijdige, directe sturingsinstrumenten moeten toepassen. Met alleen faciliteren zal de gemeente de verschillen in percepties namelijk niet kunnen overbruggen. Kiest de gemeente er echter voor om alleen met die corporaties op te trekken die op eenzelfde lijn zitten, dan kan zij wel voor meerzijdige, indirecte instrumenten kiezen. Dit zou betekenen dat zij zich vooral zal richten op de corporaties Volksbelang Rhoon en Com.Wonen, die te maken hebben met leefbaarheidproblemen in Rhoon-Noord en Portland.

§ 7.5 Lessen uit de andere gemeenten

Niet alleen een analyse van de onderzoeksgegevens uit Albrandswaard zelf kunnen inzicht bieden op de vraag hoe de gemeente woningcorporaties kan betrekken in veiligheidsbeleid, er kunnen ook lessen worden getrokken uit andere gemeenten in de omgeving van Albrandswaard. In hoofdstuk vijf is besproken hoe de gemeenten Dordrecht, Ridderkerk, Rotterdam en Barendrecht samenwerken met woningcorporaties. Hieronder zal per gemeente worden geanalyseerd wat de belangrijkste lessen zijn voor de gemeente Albrandswaard.

Gemeente Dordrecht

In Dordrecht is een gezamenlijk belang ontstaan tussen de gemeente en de verschillende woningcorporaties om de veiligheid en leefbaarheid in de wijken te bevorderen. Dat gezamenlijk belang is tot stand gekomen door de veiligheidsproblematiek die in verschillende stadswijken van Dordrecht in de jaren '90 uit de hand liep. Destijds ontstond het besef bij de actoren dat er gezamenlijk opgetreden moest worden om de veiligheid te kunnen bevorderen. Daarnaast werd de leefbaarheid voor de woningcorporaties een wettelijke taak, die zij in de steden voortvarend hebben opgepakt. Een andere belangrijke reden voor corporaties om actief te zijn op het gebied van wijkveiligheid is dat de corporaties vaak decennia lang actief zijn in eenzelfde gemeente. Voor de lange termijn hebben corporaties dan ook een sterk belang bij een veilige wijk, omdat anders de verhuurbaarheid en uiteindelijk de waarde van de huurhuizen zal dalen. Volgens de respondent van de gemeente Dordrecht zou dan ook begonnen moeten worden bij het zoeken naar het gezamenlijk belang van de actoren. Daarom zal de gemeente sterk moeten investeren in de relaties met de woningcorporaties. Dat kan door de problematiek helder in beeld te brengen, dit onder het bewustzijn van de corporaties brengen en door overleg tussen de partijen te organiseren. De gemeente zou zich voornamelijk moeten toeleggen op het 'verlokken en verleiden' van de corporaties tot samenwerking, niet door een hiërarchische houding te hanteren. Corporaties en gemeente hebben elkaar namelijk nodig. Regisseren betekent voor de gemeente daarom voornamelijk investeren in overleg, initiatief tonen en het vormen van een heldere visie waaraan de gemeente zich volledig wil committeren. Voor een kleine gemeente als Albrandswaard betekent dit ook het maken van keuzes omdat zij te maken heeft met een beperkte capaciteit, maar ook inzet op voornamelijk preventieve maatregelen omdat de veiligheidssituatie nu nog goed te noemen is.

Gemeente Ridderkerk

Daar waar in Dordrecht een gezamenlijk belang is ontstaan om samen op te trekken op het gebied van veiligheid, is dit in Ridderkerk minder sterk aanwezig. In Dordrecht is de urgentie tot samenwerking groot, vanwege de schaal en de structurele aard van de problematiek. In Ridderkerk wordt de problematiek vrij laag ingeschat en daarom bestaat er geen hoge urgentie om samen te werken. Samenwerking met corporaties op het gebied van veiligheid vindt daarom op ad-hoc basis plaats. Wanneer zich een probleem voordoet waar de woningcorporatie bij betrokken is, zal er samenwerking ontstaan met de gemeente. De opstelling van beide partijen is daarom reactief te noemen. Er zijn echter wel instrumenten die de gemeente inzet om de leefbaarheid in de wijken te bevorderen. Zo bestaat er een lokaal zorgnetwerk, waarin verschillende actoren vanuit hun eigen professe cases kunnen bespreken. Ook de woningcorporatie kan deelnemen aan dit overlegplatform. Verder heeft de gemeente het initiatief genomen voor de projecten buurtpreventie en buurtbemiddeling. De visie van de gemeente wat betreft sturing geeft een belangrijk inzicht. De gemeente is zich bewust van haar wettelijke taak om de openbare orde en veiligheid te handhaven. Het is voor de gemeente echter niet nodig en mogelijk om ieder aspect van veiligheid ook op zich te nemen. De gemeente wil beleid ontwikkelen wanneer er een specifieke vraag bestaat in de lokale samenleving. De behoefte/vraag van de bevolking staat centraal. De gemeente kan die bevolking ondersteunen, maar het is het beste als de bewoners zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Buurtbemiddeling en buurtpreventie, die worden uitgevoerd door bewoners zelf, zijn hier een goed voorbeeld van. De gemeente stelt zich zoveel mogelijk op als facilitaire regisseur. Ze is aanjager van beleid door financiële ondersteuning te bieden, hulp te bieden bij het opzetten van projecten en door het organiseren van overleg. Uitvoering wordt steeds vaker uitbesteed aan derden. Andere actoren, zoals woningcorporaties kunnen

worden betrokken door hen bewust te maken van het belang dat ook zij hebben bij een veilige woonwijk.

Gemeente Rotterdam

Ook de tweede grote gemeente die geïnterviewd is geeft aan dat, in tegenstelling tot de gemeenten van kleinere omvang, de ernst van de problematiek een belangrijke oorzaak is geweest voor een nauwe samenwerking met de woningcorporaties. De ernst van de problematiek vergrootte de urgentie bij de actoren om stevig op te treden. Een belangrijk instrument dat hiervoor is ontwikkeld is het actieplan woonoverlast. Het actieplan bestaat uit een drieluik. Dit betekent dat er drie stappen worden onderscheiden bij het optreden tegen overlastgevende bewoners. Dit zijn preventie, repressie en nazorg. De in hoofdstuk vijf beschreven inhoud van dit plan toont aan dat er vele (vergaande) instrumenten kunnen worden ingezet om woonoverlast tegen te gaan. Daarmee is het een strenge aanpak die de woningcorporaties een belangrijke stimulering hebben gegeven om zich actiever op te stellen. De samenwerking tussen woningcorporaties en gemeente heeft door dit plan 'handen en voeten' gekregen. Net als bij de voorgaande gemeenten is ook in het geval van Rotterdam een gedeeld belang de voornaamste reden voor corporaties om deel te nemen aan veiligheidsbeleid. Verder wijst de respondent er op dat corporaties middels een actieplan woonoverlast ook worden ondersteund in het vervullen van hun verantwoordelijkheid. Corporaties hebben namelijk wel de verantwoording om overlastgevende huurders aan te pakken, maar in veel gevallen bleken zij niet in staat om effectief te handelen. De regie van het actieplan ligt bij de overlastcoördinatoren van de deelgemeenten. Die rol bestaat uit het nemen van initiatieven, het ondersteunen en activeren van andere actoren (zoals corporaties) en door in te zetten op samenwerking (door overleg). Tot slot geeft de respondent mee dat het voor de gemeente Albrandswaard van belang is dat zij rekening houdt met de schaal van de problemen in Albrandswaard. Die is niet vergelijkbaar met die van Rotterdam. Het is verder van belang om corporaties in een vroeg stadium uit te nodigen. In een open overleg kan door de corporaties worden uitgesproken hoe zij de situatie ervaren, wat zij als problemen zien, met wat voor instrumenten die zouden kunnen worden aangepakt en of er inzet en capaciteit voor beschikbaar is bij de actoren.

Gemeente Barendrecht

De gemeente Barendrecht is samen met Ridderkerk de kleinere gemeente van de vier geïnterviewden. Daar waar Ridderkerk zich echter reactief opstelt en op ad-hoc basis samenwerkt met de corporaties op het gebied van veiligheid, heeft Barendrecht een actiever beleid ingezet. Met wijkregie heeft de gemeente een methode ontwikkeld om samen met professionele partners en bewoners te werken aan een gezamenlijke aanpak voor de bevordering van de leefbaarheid. Belangrijke doelstelling van wijkregie is om die professionele partners en bewoners in staat te stellen in de toekomst zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor de leefbaarheid in hun wijk. De gemeente Barendrecht heeft, net als Ridderkerk, de visie dat de bewoners van de gemeente zelf zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid moeten nemen door problemen te bespreken en oplossingen te vinden. De gemeente heeft zich ontwikkeld van een lijnorganisatie naar een vraaggerichte organisatie. Centraal in wijkregie staat dan ook de vraag die in de samenleving bestaat. Vaak proberen bewoners, maar ook de corporaties problemen op 'het bordje' van de gemeente te schuiven. Maar de oplossing van een probleem ligt vaak in de wijk zelf. Om richting het toekomstbeeld te werken probeert de gemeente zich op te stellen als regisseur. Dit betekent dat zij vooral probeert om actoren bijeen te brengen. Dit gebeurt in bijvoorbeeld in het gebiedsoverleg. Daarbij let de gemeente vooral op het proces, niet zozeer de inhoud. Om initiatieven in de buurt te stimuleren heeft de gemeente twee bescheiden budgetten,

voor fysieke en sociale projecten. Net als in het geval van Rotterdam merkt de respondent van Barendrecht op dat corporaties zich nog actiever zouden kunnen opstellen wat betreft wijkveiligheid. Het initiatief wordt nu bij de gemeente gelegd. Wijkregie is dan ook een middel dat door corporaties wordt gewaardeerd omdat het hen ondersteuning biedt bij het nemen van hun verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid voelen de corporaties vanwege het gedeelde belang dat zij hebben bij een leefbare wijk. Het besef dat bij de corporaties en andere partners nog wel moet komen is dat alle partijen gelijkwaardig zijn. Dat betekent dat iedereen een gelijke verantwoordelijkheid heeft en een gelijke bijdrage zou moeten leveren. Het voeren van regie moet zich dan ook voornamelijk richten op het creëren van commitment, gelijkwaardigheid en een gezamenlijk belang. Samenwerking door het bieden van een overlegplatform is een belangrijk middel om dit te bereiken.

§ 7.6 Consequenties voor sturing

Nu de analyse van de vier kenmerken van het beleidsnetwerk is uitgevoerd, wordt dieper ingegaan op de consequenties hiervan voor de sturingsmogelijkheden van de gemeente Albrandswaard. Wat opvalt in de analyse zijn de percepties van de verschillende actoren. Allen geven in min of meerdere mate aan dat zij de veiligheidsituatie in Albrandswaard over het algemeen als zeer goed ervaren. Zwaardere problematiek komt weinig voor. Om die reden wordt de urgentie niet als zeer hoog ervaren bij de corporaties om actief in te grijpen. Met name de opmerkingen van woningbouwvereniging Poortugaal wijzen in deze richting. Daarom bestaan de primaire belangen van de corporaties uit het bouwen, beheren en verhuren van woningen. Veiligheid is wel degelijk van belang, maar secundair.

Vastgesteld is echter dat de gemeente Albrandswaard een sturingsambitie heeft. De gemeente heeft een wettelijke taak op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast is zij zich bewust van haar beperkingen. De geanalyseerde machtsmiddelen van de gemeente tonen aan dat zij een beperkte machtspositie heeft. Om die reden wil en moet de gemeente samen met andere maatschappelijke partijen in Albrandswaard samen werken om haar doelstellingen waar te maken. Tevens is de gemeente van mening dat zij niet voor ieder probleem de verantwoordelijkheid moet krijgen. De samenleving, van bewoners tot aan woningcorporaties, moet proberen waar mogelijk haar verantwoordelijkheid te nemen. Deze sturingsambitie, in combinatie met de getoonde afhankelijkheid van de gemeente wijst erop dat zij een voorzittersmodel als sturingsparadigma kan hanteren. Daarbij hoort een rol als regisseur.

Sturing door als regisseur op te treden betekent vooral consulteren, faciliteren en participeren. Omdat de gemeente de machtsmiddelen ontbeert, is bevoogden, manipuleren of dwingen geen optie. Ook de interviews bij de andere vier gemeenten wezen dit uit. De afhankelijkheden zijn echter wederzijds. Ook de corporaties zijn beperkt in hun middelen. Dit, in combinatie met de eerder genoemde belangen en percepties van de corporaties geven de gemeente de ruimte om het initiatief te nemen en een eigen sterke visie te presenteren. Vanwege de beperkte machtspositie van de gemeente zou zij duidelijke keuzes moeten maken. Niet voor ieder project is geld of personele inzet beschikbaar. Er zou ook een keuze in geografische zin gemaakt moeten worden om sturing mogelijk te maken. De percepties van de actoren en de cijfers van de leefbaarheidmonitor wijzen uit dat alleen Rhoon-Noord en delen van Portland te maken hebben met meer structurele en zwaardere vormen van overlast. De gemeente zou dan ook vooral op deze gebieden moeten inzetten.

Dat betekent dat sturing richting de woningbouwvereniging Poortugaal geen prioriteit heeft. In hoofdstuk zes en zeven blijkt dat voornamelijk deze corporatie het minst belang heeft bij

een aanpak van woonoverlast. Omdat zij, net als de overige corporaties, wel een herkenbare gemeente mist, zou ook richting deze corporatie een meer actieve rol nodig zijn. Voor woningbouwvereniging Poortugaal is informeren dan echter voldoende. Richting de andere twee corporaties zou de gemeente ook op andere onderdelen moeten sturen. Volksbelang Rhoon is immers actief in Rhoon-Noord, Com.Wonen sinds korte tijd in Portland. Deze laatste corporatie is voor de gemeente niet alleen van belang omdat zij actief is in Portland, maar ook omdat deze corporatie veel kennis en ervaring heeft door haar bezit in Rotterdam. Daarnaast is het een grote corporatie die de beschikking heeft over meer personeel en middelen dan de andere corporaties in Albrandswaard. Tevens heeft deze corporatie en Volksbelang Rhoon, een groter belang bij samenwerking op het gebied van veiligheid. Om die reden toont zij zich ook actiever dan de andere twee corporaties en sluit de sturingsambitie beter aan zodat de gemeente gemakkelijker kan sturen.

Com.Wonen verwacht, meer ook dan de andere corporaties, daadkracht van de gemeente. Dit heeft naast de problemen in Portland te maken met het feit dat in Rotterdam de gemeente een strikt en uitgebreid veiligheidsbeleid voert, waar de corporatie de vruchten van plukt en ook achter staat. Daarom zou de gemeente vooral richting deze twee corporaties moeten inzetten op samenwerking. Allereerst door zelf een heldere visie op te stellen over wat zij wil bereiken, door de problemen goed in beeld te brengen en door deze corporaties uit te nodigen voor overleg. Voor dit laatste heeft de gemeente in praktisch opzicht ook een voordeel, omdat zij de faciliteiten bezit om dit te organiseren. Zo is er een centrale ontmoetingsplaats in de vorm van het gemeentehuis waar vergaderzalen zijn, kan zij vergaderingen notuleren en agenderen en is er reeds een bestaand overlegplatform waarin de corporaties zouden kunnen deelnemen (werkgroep sociale veiligheid).

In een eerste overleg zou de gemeente de twee corporaties een beeld kunnen schetsen van de veiligheidsituatie door hen de cijfers van de recent gepubliceerde leefbaarheidmonitor te presenteren, in combinatie met cijfers van de politie en meldingen die de gemeente zelf binnen krijgt via haar meldpunt. Hiermee kan zij meer bewustzijn en urgentie bij de corporaties creëren. Verder kan de gemeente de corporaties het belang dat zij hebben bij veiligheid verhelderen. Corporaties hebben de wettelijke verantwoordelijkheid om de leefbaarheid te waarborgen in en rondom haar bezit en verwaarlozing daarvan kan op de lange termijn de verhuurbaarheid aantasten. Voorts kan de gemeente een heldere visie formuleren waarin zij duidelijke keuzes maakt. Hier toont zij daadkracht en initiatief mee aan, zaken waar de corporaties om vragen. Zo is een onderdeel van de kadernota integraal veiligheidsbeleid het uitrollen van het project buurtpreventie. Dit kan een concreet voorstel zijn aan de corporaties. In een open overleg zou de gemeente verder ruimte moeten laten aan de corporaties om hun visie op de problematiek, de eventuele oplossingen en de bijdrage te uiten. Naast faciliteren moet de gemeente dus ook inzetten op het consulteren van de corporaties, zeker Com.Wonen. Tot slot zou de gemeente commitment kunnen tonen door een actieve houding aan te nemen. De gemeente moet met regelmaat de corporaties informeren over veiligheid, uitnodigen tot het voeren van overleg en open staan voor initiatieven door te participeren.

Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zullen de conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd. Dit zal gebeuren door een antwoord te formuleren op deelvragen en tot slot de hoofdvraag. De beantwoording van deze hoofdvraag biedt ook ruimte om aanbevelingen te doen voor de gemeente.

§ 8.1 Conclusies

Hoe wordt de aanpak van woonoverlast op dit moment vormgegeven in de gemeente Albrandswaard?

Binnen de gemeente Albrandswaard is er ten behoeve van het beleidsterrein veiligheid een integrale kadernota ontwikkeld voor de periode 2009-2012. In deze nota staan de visie en de bijbehorende doelstellingen van de gemeente ten aanzien van het integrale veiligheidsbeleid omschreven. Verder bevat de nota een veiligheidsanalyse voor vijf verschillende veiligheidsthema's, de prioriteiten die op basis daarvan gemaakt worden, een aanpak en de organisatorische borging. In dit onderzoek is er voor gekozen om de focus te leggen op een specifieke casus, te weten woonoverlast. Aan de ene kant is gekeken naar een zwaardere vorm van overlast, de illegale teelt van hennep. Voor deze vorm van overlast is recentelijk door de gemeente gekozen om deel te nemen aan een bestuurlijke aanpak hennep. Deze aanpak is in Rotterdam ontwikkeld en voorziet in een scheiding van de strafrechtelijke aanpak en de bestuurlijke aanpak van hennep. Voor de strafrechtelijke aanpak is de politie verantwoordelijk. De gemeente Rotterdam, in het bijzonder het regionale hennepteam, verzorgt de ontmanteling van de hennepkwekerijen. Zodra een hennepkwekerij is opgespoord via inlichtingen, zal het hennepteam deze oprollen en de dader financieel verantwoordelijk stellen. Om deze hennepkwekerijen op te sporen zijn het hennepteam en de politie mede afhankelijk van informatie. Deze informatie kan bijvoorbeeld komen van de corporaties, die woningen verhuren. In Albrandswaard is aangetoond dat de corporaties nog onvoldoende op de hoogte zijn van de bestuurlijke aanpak. Zij zijn niet opgenomen in het convenant dat gesloten is tussen de gemeente Albrandswaard en Rotterdam. De corporatie wordt enkel betrokken in het beleid wanneer er een kwekerij in een huurwoning van de corporatie wordt aangetroffen. De corporatie heeft dan de taak om het huurcontract op te zeggen.

Aan de andere kant is gekeken naar lichtere vormen van woonoverlast zoals burenruzies, vandalisme, pesterijen, geluidsoverlast, verbaal geweld, afval, overlast van bezoek, stankoverlast enzovoort. Veel ingezette middelen voor dit soort woonoverlast zijn buurtpreventie en buurtbemiddeling. Beide middelen berusten op de inzet van vrijwilligers uit de wijk. Met behulp van trainingen, of onder begeleiding van een wijkagent worden deze bewoners ingezet in de wijk om onveilige of overlastgevende situaties te controleren, informatie te verzamelen en door te spelen naar professionele partijen. Bij buurtbemiddeling worden de bewoners ingezet om burenruzies in de wijk op te lossen. Op het gebied van deze lichte vormen van overlast wordt in Albrandswaard nog geen actief beleid gevoerd. Zo wordt op burenruzies reactief gereageerd. Informatie en meldingen betreffende burenruzies komen bij verschillende partijen binnen. Dit kan bij diverse medewerkers van de gemeente zijn, zoals een wijkbeheerder, of het meldpunt. Maar ook bij woningcorporaties en de politie komen meldingen binnen. Er is daarom nog geen helder overzicht met betrekking tot dit soort overlast. De corporaties reageren veelal door bewoners aan te schrijven, of uit te nodigen voor een gesprek. Vaak worden problemen daarom intern opgelost. Alleen in de wijk Rhoon-Noord is een buurtpreventieteam actief.

Samenwerking en overleg wordt door de gemeente in een drietal platforms georganiseerd. De regiegroep veilig, ook wel staf veilig, is verantwoordelijk voor afstemming van de uitvoering van activiteiten op organisatieniveau, het oplossen van samenwerkingsproblemen en het coördineren van beleidsinitiatieven met een sectoroverstijgend karakter. Voorzitter van de regiegroep is de burgemeester. De uitvoering van het veiligheidsbeleid vindt plaats in een tweetal werkgroepen. Eén is verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid, de ander voor de sociale veiligheid. In deze werkgroepen wordt op het niveau van de uitvoering de voortgang van de verschillende activiteiten besproken. Daarnaast vindt in deze werkgroepen afstemming plaats tussen de verschillende expertises en worden concrete problemen uit de praktijk naar voren gebracht. De beleidsmedewerker OOV is voorzitter van beide groepen. Aan deze drie overlegplatforms nemen diverse interne en externe partners deel, waaronder brandweer en politie. De corporaties ontbreken in deze platforms.

Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor een gemeente?

In het theoretisch kader van dit onderzoek is uitgebreid aan bod gekomen welke sturingsmogelijkheden een gemeente heeft. Allereerst is aangegeven wat onder sturing wordt verstaan. "Het doelgericht beïnvloeden zodat één of meerdere actoren zich schikken naar de eigen doelstellingen of belangen." (Huberts et al., 2004: 488). Vervolgens is op basis van Hupe (2000) een drietal sturingsmodellen gepresenteerd die een gemeente zou kunnen hanteren. Dit zijn het directiemodel, het inspectiemodel en het voorzittersmodel. In het directiemodel zal de gemeente zich vooral bezig houden met het opleggen en reguleren. De gemeente heeft een monopoliepositie ten opzichte van andere actoren. Binnen het inspectiemodel zal de gemeente zich vooral bezig houden met het stellen van kaders. Daarbinnen zijn actoren vrij om zaken zelf in te vullen. In het voorzittersmodel zal de gemeente zich richten op het samenbrengen van actoren en het richting geven. De gemeente heeft niet de macht om zaken af te dwingen. Welk type sturingsmodel het best gehanteerd kan worden is volgens Hupe (2000) afhankelijk van de sturingsambitie van de gemeente en haar afhankelijkheid van andere actoren.

In het theoretisch kader is verder aangegeven dat de samenleving zich ontwikkeld heeft in de richting van een netwerksamenleving en dat diverse bestuurskundigen hebben beredeneerd dat beleid tot stand komt in een beleidsnetwerk. "Beleid dat tot stand komt binnen netwerken van publieke, semi-publieke en private actoren. Deze netwerken kenmerken zich doordat zij bestaan uit verschillende actoren met eigen belangen, doelen en percepties (autonomie), die voor de realisatie van hun doelen evenwel afhankelijk zijn van anderen (wederzijdse afhankelijkheden)" (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1992: 3-4). Binnen dit beleidsnetwerk zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) drie kenmerken van belang om sturingsmogelijkheden te ontdekken. Dit zijn de pluriformiteit van actoren, de geslotenheid van actoren en de interdependenties. Samen met de percepties die door Koppenjan en Klijn (2004) worden onderscheiden, vormen deze kenmerken de basis voor het conceptuele model. Voor de analyse van de casus wordt namelijk gekeken naar de machtsmiddelen, de belangen, de wederzijdse afhankelijkheden en de percepties van de actoren. Deze vier kenmerken kunnen inzicht bieden in de machtspositie van de gemeente en de mogelijkheden voor het voeren van een eigen script. Met behulp van deze twee instrumenten kan vervolgens bepaald worden welk type regisseursrol die door Pröpper (2004) zijn onderscheiden, kan worden gehanteerd. Dit zijn een beheersingsgerichte, een uitvoeringsgerichte, een visionaire en een facilitaire rol. De machtspositie en het verschil in percepties tussen actoren kunnen tot slot aantonen wat voor soort sturingsinstrumenten de gemeente kan hanteren. Dit kunnen een- of meerzijdige, of directe of indirecte instrumenten zijn.

Hoe wordt samenwerking tussen gemeente en corporaties in andere gemeenten opgepakt?

De gesprekken met de gemeente Ridderkerk, Barendrecht, Dordrecht en Rotterdam tonen één grote overeenkomst. Als belangrijkste reden en middel om corporaties te kunnen betrekken bij veiligheidsbeleid wordt het belang genoemd door respondenten. Corporaties worden niet alleen wettelijk verplicht gesteld om verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid. Zij hebben vooral een groot eigen belang om deel te nemen omdat een onveilige wijk uiteindelijk de verhuurbaarheid van de woningen kan aantasten. Een andere overeenkomst die blijkt uit de interviews bij de vier regiogemeenten is dat een hiërarchische opstelling van de gemeente niet effectief is om corporaties mee te nemen. Immers, de respondent van de gemeente Dordrecht geeft aan dat wie betaalt, bepaalt. Het zijn juist de gemeenten die zich de laatste jaren meer en meer terugtrekken en andere partijen verantwoordelijkheid geven. 'Verlokken en verleiden' is de manier om corporaties enthousiast te krijgen. Deze vorm van sturing wordt door alle gemeenten erkend en onder de noemer 'regie' geschaard. Dit betekent dat de gemeenten zich vooral moeten toelagen op het creëren van samenwerking met corporaties, het doen van initiatieven en het co-financieren en coördineren daarvan. Uitvoering is veel meer een taak voor andere partijen geworden. Wat verder opvalt is dat iedere gemeente één of meerdere overlegplatforms heeft waar corporaties in kunnen deelnemen. Van de vier gemeenten lijkt de gemeente Dordrecht het verst gevorderd in de samenwerking met corporaties. Als sinds de jaren negentig zijn de gemeente en corporaties aldaar overtuigd van het feit dat zij samen moeten werken om de leefbaarheid te bevorderen. De veiligheidsituatie in de oude wijken van Dordrecht waren voor beiden urgent genoeg om de handen in één te slaan. Net als de gemeente Barendrecht, dat het instrument wijkregie begin van dit jaar heeft ingevoerd, speelt zij vooral een facilitaire rol.

De gemeente Rotterdam heeft met het in 2009 opgestelde actieplan woonoverlast een striktere aanpak. Met de corporaties in Rotterdam is afgesproken dat er een zogenaamde drieluik voor woonoverlast wordt ingevoerd. Zonder al deze fases op deze plaats uitvoerig te beschrijven, valt op dat er een aantal zware middelen kunnen worden ingezet. Het actieplan is daarmee een zwaar middel om corporaties te activeren. Daar waar Rotterdam actief is om woonoverlast tegen te gaan, stelt de gemeente Ridderkerk zich van de vier gemeenten het minst actief op. Zij heeft geen middel zoals wijkregie, of een actieplan woonoverlast. Daarentegen maakt ook de gemeente Ridderkerk gebruik van buurtpreventie, buurtbemiddeling en bestaat er een lokaal Zorgnetwerk waaraan corporaties kunnen deelnemen. Uit de gesprekken met de vier andere gemeente kan voor Albrandswaard als belangrijkste conclusie worden getrokken dat zij met de corporaties op zoek moet naar een gedeeld belang. Daarvoor moet de veiligheidsituatie goed in kaart worden gebracht, moeten partijen met elkaar in overleg treden en moet vooral ingezet worden op preventieve maatregelen.

Welk sturingsmodel, type regisseur en instrumenten sluiten aan bij de kenmerken van het beleidsnetwerk woonoverlast?

De analyse van de vier concepten machtsmiddelen, belangen, wederzijdse afhankelijkheden en percepties tonen aan dat de gemeente een zwakke machtspositie heeft. Dit blijkt voornamelijk uit de onderzochte machtsmiddelen. Zo heeft de gemeente weinig wettelijke middelen om de corporaties te sturen in een door haar gewenste richting. Een belangrijk wettelijk middel om zware overlast tegen te gaan ligt daarbij in handen van de corporaties. Qua financiële middelen is de gemeente eveneens beperkt. Zij heeft een bescheiden budget en zal dit alleen kunnen aanspreken om een beperkt aantal initiatieven te kunnen ondersteunen. Tot slot is ook de capaciteit van de gemeente bescheiden. Dit maakt dat de gemeente afhankelijk is van de corporaties om de leefbaarheid in de woonwijken te

vergroten. De gemeente heeft echter wel een sturingsambitie in de richting van de woningcorporaties. Mede vanwege het feit dat zij afhankelijk is en daarom niet alleen kan handelen, maar ook omdat zij van mening is dat ook corporaties hun bijdrage moeten leveren aan een leefbare woonomgeving. Daarom is het voorzittersmodel het meest geschikte model van sturing voor de gemeente.

Anderzijds blijkt dat ook de corporaties een beperkte financiële armslag hebben. Ook zij ondervinden de nadelige gevolgen van de economische crisis. Wat betreft wettelijke middelen kunnen zij in uiterste situatie wel een overlastdossier voorleggen aan de rechter voor ontbinding van het huurcontract, maar dit gebeurt slechts zelden. Voor een mildere aanpak, zoals bijvoorbeeld buurtpreventie of –bemiddeling zullen zij afhankelijk zijn van de gemeente. Vooral wat betreft communicatie geven zij aan dat een helder overzicht ontbreekt. In aanvulling hierop geven de corporaties aan dat zij de gemeente als belangrijkste speler zien. De gemeente zou dan ook de regierol moeten vervullen. De corporaties hebben de verwachting dat de gemeente het initiatief zal nemen. Er is daarmee ruimte voor de gemeente om een eigen beleidskader te voeren. Daarom zou de gemeente Albrandswaard een visionaire regisseursrol kunnen voeren. Zij heeft geen doorslaggevende macht over de corporaties, maar krijgt de ruimte om een eigen visie voor te leggen. In aanvulling op deze regisseursrol kan worden geconcludeerd dat de gemeente voor meerzijdige instrumenten zal moeten kiezen vanwege de zwakke machtspositie. Omdat er echter wel verschil is in percepties tussen de actoren kan de gemeente ook voor meerzijdige, directe instrumenten kiezen. Het verschil in percepties schuilt in het feit dat er drie corporaties in Albrandswaard actief zijn, die ieder bezit in slechts één van de drie kernen van Albrandswaard heeft. En deze drie kernen tonen onderling verschil in leefbaarheid. Daarom is er een verschil in de ervaren urgentie van de actoren en daarmee ook in de belangen die zij hebben.

Hoe kan de gemeente Albrandswaard sturing vormgeven, zodat samenwerking met woningcorporaties bij de aanpak van woonoverlast tot stand komt?

Een belangrijke conclusie die de mogelijkheden voor sturing door de gemeente bepalen zijn de percepties van de actoren en de daaruit voortvloeiende belangen. Alle corporaties geven aan dat de veiligheidsituatie over het algemeen goed is. Om die reden ontbreekt de urgentie bij de corporaties om actief met het onderwerp veiligheid om te gaan. Veiligheid is van een secundair belang voor de corporaties. Daarom stellen zij zich reactief op en geven aan dat de gemeente initiatief zal moeten tonen. Daarentegen is helder geworden dat de gemeente een sturingsambitie heeft, maar niet over de machtsmiddelen beschikt om hiërarchisch op te treden richting de corporaties. Zij is mede afhankelijk van de corporaties om haar doelstellingen te bereiken. Daarom is een rol als regisseur geschikter dan die van directeur. Sturing kan door de gemeente het best gedaan worden door te consulteren, faciliteren en participeren. Om initiatief en commitment te tonen aan de corporaties is het tevens van belang om een heldere visie te formuleren. De ruimte voor deze eigen visie wordt gegeven door de corporaties. Omdat de gemeente te weinig machtsmiddelen heeft moet zij wel duidelijke keuzes maken in wat zij wil. Die keuze kan in ieder geval gemaakt worden door de focus te leggen op die wijken in Albrandswaard, waar de cijfers aantonen dat extra investeringen in veiligheid nodig zijn. De corporaties die daar actief zijn moeten de volledige aandacht van de gemeente krijgen. Omdat de feitelijke veiligheidssituatie in deze wijken (Rhoon-Noord en Portland) ook een slechter beeld geven, zullen Volksbelang Rhoon en Com.Wonen ook meer belang hebben en bereidheid tonen om samen te werken. Om meer bewustzijn en urgentie te creëren zal de gemeente alle corporaties structureel moeten informeren over de veiligheid en projecten die daarmee samenhangen. Richting Volksbelang Rhoon en Com.Wonen zal de gemeente daarnaast ook moeten faciliteren, door sterk in te

zetten op het voeren van structureel overleg. Daarin kan de gemeente haar visie en keuzes helder maken, maar de corporaties ook ruimte bieden om hun eigen visie en ideeën naar voren te brengen. Waar mogelijk zal de gemeente dan kunnen participeren door initiatieven financieel te ondersteunen.

§ 8.2 Aanbevelingen

Als eerste is het voor de gemeente van belang dat zij de veiligheidssituatie goed in kaart brengt. Door met regelmaat cijfers over de veiligheid in Albrandswaard te verzamelen ontstaat er bij de gemeente een juist beeld waar de leefbaarheid extra aandacht behoeft. Het is niet alleen van belang voor de gemeente zelf, maar ook voor de corporaties. Zij geven aan dat ze een totaalbeeld van de veiligheid missen. Het begin moet daarom een goede informatiepositie zijn. Met deze informatie kunnen de corporaties door de gemeente ook beter overtuigd worden van het belang om actief te zijn op het gebied van leefbaarheid.

Dit is dan ook een belangrijke tweede stap voor de gemeente en een les die kan worden geleerd uit de andere gemeenten. Er moet gezocht worden naar het belang van de corporaties. Van daaruit kan vervolgens worden geprobeerd een gezamenlijk belang te creëren. De percepties en belangen van Volksbelang Rhoon en Com.Wonen komen het dichtst in de buurt bij die van de gemeente. Zeker Com.Wonen verlangt een daadkrachtige aanpak. De problemen in Rhoon-Noord en Portland tonen ook aan dat deze twee corporaties meer belang hebben bij samenwerking. Daarom zou de gemeente zich het best kunnen richten op deze corporaties.

Omdat niet alleen de gemeente over informatie betreffende veiligheid beschikt, maar zeker ook de politie en woningcorporaties, is het aan te bevelen om met deze partijen een structureel overleg te starten. De gemeente zou een overlegplatform moeten faciliteren voor de corporaties. Door met elkaar in overleg te treden kunnen partijen elkaar op de hoogte brengen van informatie die bij hen is binnengekomen. Zo zouden eens per maand of kwartaal de corporaties kunnen worden uitgenodigd om bij de gemeente in overleg te gaan. Naast deze partijen zouden ook politie, een jeugdmedewerker, een jongerenwerker, of een medewerker van een zorginstelling kunnen deelnemen. Vanuit verschillende perspectieven kan dan de veiligheidssituatie besproken worden met de corporaties. De werkgroep sociale veiligheid is een al bestaand overlegplatform waaraan de corporaties zouden kunnen deelnemen.

Het is verder interessant om dit overleg meer inhoud te geven door voor ieder overleg een specifiek thema te kiezen dat relevant is voor de corporaties. Zo zou in een van de overleggen ook de projectleider van het regionaal hennep-team kunnen worden uitgenodigd. Op die manier zouden de corporaties geïnformeerd kunnen worden over de bestuurlijke aanpak hennep en wat hun rol in die aanpak zou kunnen zijn. Daarnaast zou de gemeente de afspraak met de corporaties kunnen maken om elkaar te informeren indien er meldingen van overlast bij een van de partijen binnenkomen. De gemeente zou het eigen meldpunt overlast als centraal verzamelpunt kunnen aanwijzen. Indien een corporatie een melding van overlast binnenkrijgt weet zij waar ze terecht kan. De medewerker van het meldpunt kan vervolgens beoordelen bij wie de melding terecht moet komen (bijv. politie, wijkbeheerder, ambtenaar OOV).

Wat dit duidelijk maakt, is dat de gemeente, meer dan tot nu toe, helder moet communiceren richting de woningcorporaties. De corporaties moeten op de hoogte worden gebracht van de veiligheidsprojecten die de gemeente onderneemt. Geef aan waar zaken goed gaan en waar

zaken minder goed gaan. Bij de corporaties kan dan meer 'goodwill' ontstaan om de gemeente eventueel te ondersteunen. Deze aanbevelingen zijn vooral facilitair van aard.

Omdat de leefbaarheidmonitor en cijfers van de politie aantonen dat voornamelijk de wijken Rhoon-Noord en delen van Portland slechter scoren dan het gemiddelde, moet de gemeente prioriteit geven aan intensivering van samenwerking met Volksbelang Rhoon en Com.Wonen. Deze twee corporaties zouden voor een open gesprek uitgenodigd moeten worden, zoals de gemeente Rotterdam in haar aanbevelingen meegeeft. In dat gesprek zou de gemeente de corporaties de mogelijkheid moeten bieden om hun visie op de situatie te geven. Wat zien zij als problemen, wat verwachten zij van elkaar en de gemeente, wat zouden zij voor oplossingen willen en wat zou de bijdrage van de corporaties hierin kunnen zijn?

De gemeente zou op haar beurt een heldere visie moeten opstellen ten aanzien van woonoverlast. Naar het voorbeeld van de gemeente Rotterdam zou de gemeente een actieplan kunnen opstellen. Daarin zou allereerst de problematiek in kaart gebracht moeten worden. Dit kan door ondersteuning met cijfers uit de leefbaarheidmonitor en van de politie. In aanvulling hierop zou de gemeente duidelijk kunnen maken wat ieders verantwoordelijkheid is bij woonoverlast. Dat betekent dat ook de corporaties gewezen kunnen worden op hun wettelijke verplichting. Daarnaast kan in dit actieplan worden aangegeven welke belangen op het spel staan voor de partijen. Niet alleen de gemeente en bewoners ondervinden nadeel van woonoverlast, maar ook de corporatie. Op de lange termijn tast het de verhuurbaarheid van woningen aan. Er kan in het plan worden geformuleerd wat de visie van de gemeente is op de situatie, dat zij voornamelijk wil inzetten op preventieve maatregelen en zoveel mogelijk partijen in de samenleving verantwoordelijkheid wil geven.

Net als de gemeente Barendrecht en Ridderkerk zou zij het standpunt in kunnen nemen dat de gemeente niet dé probleemoplosser is. Dat betekent dat de actoren elkaar als gelijkwaardig moeten beschouwen, omdat zij een gezamenlijk belang hebben en dus ook een gelijkwaardige bijdrage moeten leveren. Nu investeren betekent tevens dat de kosten nog te overzien zijn. Verdere verloedering van de wijken zal op lange termijn veel meer investeringen tot gevolg hebben. Tot slot moeten in een dergelijk plan heldere prioriteiten en doelstellingen geformuleerd worden. Concrete maatregelen zouden zoveel mogelijk open gelaten moeten worden, zodat er ruimte is voor onderhandeling met de corporaties. Door echter een aantal speerpunten te creëren ontstaat helderheid voor de corporaties. Daarnaast is het vanuit praktisch oogpunt relevant, omdat de gemeente niet over voldoende budget en capaciteit beschikt om alle wensen in vervulling te laten gaan.

Een plan van aanpak toont niet alleen richting de corporaties dat de gemeente zich committeert, daadkracht en initiatief toont. Het plan van aanpak kan ook aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Zoals uit de analyse van de machtsmiddelen blijkt heeft de gemeente een beperkt budget dat tevens voor volgend jaar opnieuw moet worden vastgesteld. Met een helder plan van aanpak heeft de ambtenaar openbare orde en veiligheid een concreet plan in handen om budget bij de raad te verwerven.

Voor deze speerpunten zou de gemeente richting de corporaties het initiatief kunnen nemen. Zo is met succes in Rhoon-Noord een buurtpreventieteam opgestart. In de rest van Albrandswaard zouden deze teams ook kunnen worden geformeerd. Zeker in die wijken waar de leefbaarheid extra aandacht behoeft. Dan kan gedacht worden aan de wijk Portland.

Richting de corporaties, in dit geval Com.Wonen, zou het voorstel gedaan kunnen worden om buurtpreventie in te stellen. Wanneer de corporatie enthousiast reageert, zou de gemeente eventueel financieel een bijdrage kunnen leveren. Maar er moet ook ruimte gegeven worden aan de corporaties. Indien zij behoeften hebben, moet de gemeente hier ook serieus op ingaan. Zoals eerder al gesteld is het voor de gemeente moeilijk om zonder steun beleid te voeren. De gemeente moet daarom open staan voor de ideeën van de corporaties.

Verder is het ook interessant om in te gaan op het voorstel van woningbouwvereniging Poortugaal die aangeeft dat zij eventueel budget wil vrijmaken voor een zogeheten opzomeractie. Met buurtbewoners wordt de wijk netjes gemaakt en onderhouden. De gemeente zou hier eventueel aan kunnen meedoen door medewerkers van de afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) in te zetten. Verder geven de drie corporaties aan dat toegang tot de GBA-gegevens voor hen van grote waarde zou kunnen zijn. Dit om te controleren of bewoners van een huurwoning echt zijn wie zij zeggen te zijn. In het gesprek met de respondent van het regionaal hennep team is ook aangegeven dat toegang tot de GBA-gegevens een extra controlemiddel kan zijn om telers van hennep tegen te houden.

Voorts is door corporatie Volksbelang Rhooon aangegeven dat de in februari ondernomen wijkscouw, nuttige inzichten heeft opgeleverd betreffende de (voornamelijk fysieke) leefbaarheid van de wijk Rhooon-Noord. De gemeente zou ook dit instrument met meer regelmaat in kunnen zetten om samen met corporaties en bewoners in kaart te brengen waar de leefbaarheid meer aandacht behoeft. Maar zeker ook een voorstel van Com.Wonen moet serieus onderzocht worden. Zij hebben immers veel kennis en ervaring en het is daarom goed om hier als gemeente 'gebruik' van te maken. Com.Wonen heeft een leefstijlonderzoek ontwikkeld waarmee aspirant huurders met sterk verschillende leefstijlen zo min mogelijk bij elkaar in de buurt een woning krijgen toegewezen. Voor bepaalde overlastgevende wooncomplexen zou dit middel kunnen worden ingezet om problemen te voorkomen.

Tot slot zou gezien de beperkte machtspositie de gemeente moeten trachten om samenwerking met buurgemeente Barendrecht te intensiveren. Via het samenwerkingsverband BAR (Barendrecht/Albrandswaard/Ridderkerk) wordt nu al op verschillende terreinen nauw samengewerkt, zoals de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Maar ook op het gebied van veiligheid kunnen de banden nauwer worden aangehaald. De wijk Portland is vergroeid met de wijk Carnisselande in Barendrecht. Veel problematiek komt overeen en overlastgevende groepen bewegen zich vaak over de wijkgrenzen heen.

Literatuurlijst

- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid. (2010). *Dossier Hennepteelt*. [<http://www.hetccv.nl/dossiers/Hennepteelt/index>]. Geraadpleegd op 24 april 2010.
- Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid. (2010). *Dossier Buurtbemiddeling*. [<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Buurtbemiddeling/index>]. Geraadpleegd op 5 mei 2010.
- Cozijnsen, E. (2009). *Leefbaarheid in Albrandswaard. Vervolgmeting 2009*. Rigo Research en Advies: Amsterdam.
- De Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1992). *Management van complexe beleidsnetwerken*. Paper: Rotterdam.
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Stenfert Kroese: Leiden.
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1999). *Management in netwerken*. Lemma: Utrecht.
- Edwards, A. *Hoorcollege Maatschappelijke ontwikkelingen: de netwerksamenleving*. 1 september 2009.
- Gemeente Albrandswaard. (2009). *Kadernota 2009-2012. Regie op veiligheid. Integraal Veiligheidsbeleid in Albrandswaard*.
- Gemeente Rotterdam. (2008). *Notitie bestuurlijke aanpak hennep*.
- Gemeente Rotterdam. (2009). *Actieplan woonoverlast Rotterdam*.
- Huberts, L.W.J.C. & van den Heuvel, J.H.J. (2004). *Sturing van Veiligheid*, in: Muller, E.R. (2004). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Kluwer: Alphen aan den Rijn, pp 487-502.
- Hupe, P.L., Beukenholdt-ter Mors, M.A. & Klaassen, H.L. (2000). *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen*. Samsom: Alphen aan den Rijn.
- Joldersma, F., Mouwen, C.A.M., Otto, M.M. & Geurts, J.L.A.. (2000). *Strategisch management voor non-profitorganisaties. Koersbepaling, procesregie en metabesturing*. Van Gorcum: Assen.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Eburon: Delft.

- Koppenjan, J. & Klijn, E-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: London.
- Kromhout, S. & Wilkens, L. (2007). *Woningcorporaties in actie voor de leefbaarheid. Leefbaarheidsactiviteiten in 2005*. Rigo Research en Advies: Amsterdam.
- Rotterdam Veilig. *Nieuwsbericht hennepplanten*. [<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=resvddag&op=showNitem&resvddagId=1081>]. Geraadpleegd op 2 april 2010.
- Scholten, P.W.A. *Hoorcollege De sociale constructie van beleidsproblemen*. 19 oktober 2009.
- Van der Doelen, F.C.J. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Dissertatie.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho: Bussum.
- Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Bijlage 1 Operationalisering concepten

Theorie	Concept	Kenmerk	Indicatoren
Bestuursparadigma	Directiemodel Inspectiemodel Voorzittersmodel	Sturingsambitie Afhankelijkheid	- Wel of niet afhankelijk van actoren - Wel of geen sturingsambitie
Beleidsnetwerk	Machtsmiddelen	Wettelijke middelen Financiële middelen Communicatieve middelen	- Beschikbaarheid financiële middelen actor - Wettelijke verplichtingen actor - Wettelijke middelen om overlast te bestrijden - Beschikbaarheid informatie overlast - Mogelijkheden om informatie uit te wisselen - Capaciteit van de actor (beschikbaar personeel)
	Belangen	Kernwaarden van een actor Mate waarin actor vasthoudt aan kernwaarde	- Kerntaak van de actor - Omgang met veiligheid - Bereidheid van actor om actief te zijn.
	Wederzijdse Afhankelijkheden tussen actoren	Wie is afhankelijk van wie en waarvan? Belang van de middelen Vervangbaarheid middelen	- Wederzijdse afhankelijkheid van actor voor financiën, wettelijke middelen, informatie, personele capaciteit - Belang van deze middelen voor actor - Belangrijkste speler volgens actoren
Actoranalyse	Perceptie	Beeld van actor ten aanzien van probleem Beeld van actor ten aanzien van oorzaak Beeld van actor ten aanzien van oplossing Beeld van actor ten aanzien van andere actor	- Probleem volgens actoren - Urgentie volgens actoren - Oorzaak van problemen volgens actoren - Oplossing volgens actoren - Relatie tussen actoren

Bijlage 2 Overzicht tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 2.1 Typen regisseur

Tabel 2.2 Soorten instrumenten

Tabel 2.3 Typen instrumenten

Tabel 2.4 Typen sturingsstijlen

Figuren

Figuur 2.1 Conceptueel model

Figuur 3.1 Onderzoeksopzet

Figuur 4.1 Vervuiling

Figuur 4.2 Overlast van personen

Figuur 4.3 Criminaliteit

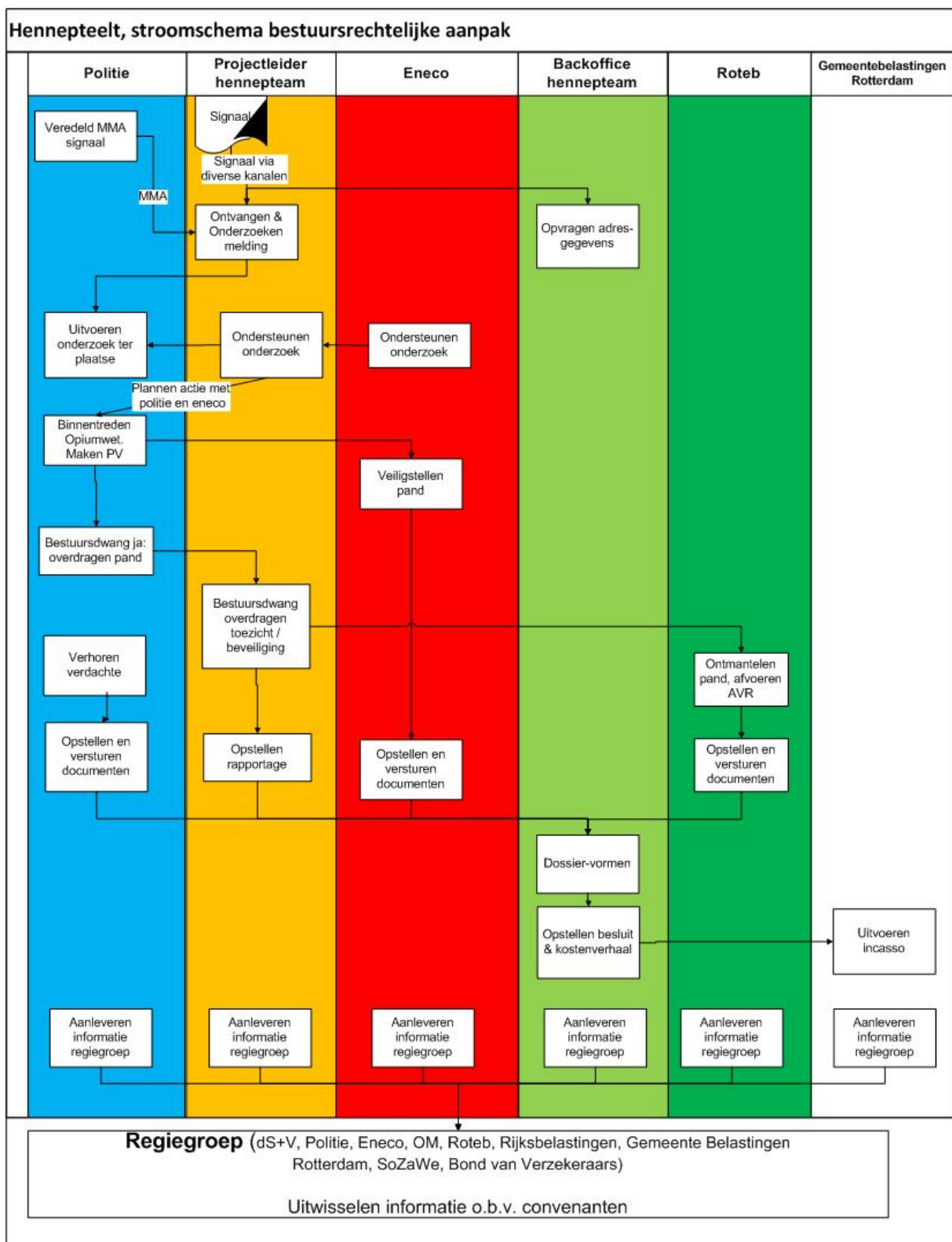
Figuur 4.4 Veiligheidsgevoel

Figuur 5.1 Aanpak woonoverlast: Drieluik

Bijlage 3 Lijst van respondenten

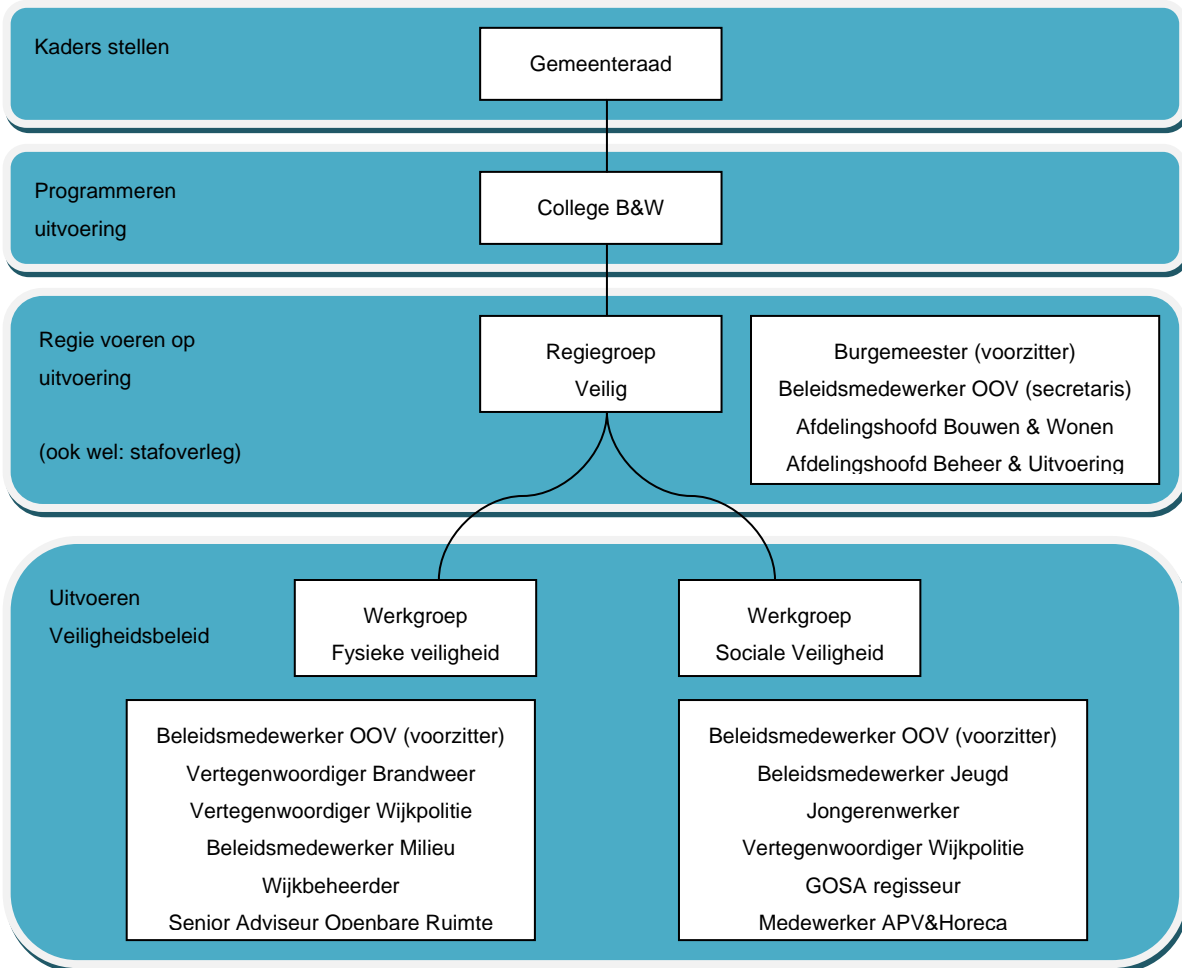
- De heer Kouters, directeur woningbouwvereniging Poortugaal.
- De heer Los, directeur algemene woningbouwvereniging Volksbelang Rhoon.
- De heer van Schijndel, directeur-bestuurder Wooncompas.
- Mevrouw Teeuw, woningcorporatie Com.Wonen.
- Mevrouw van der Heijden, wijkteamchef politie Albrandswaard.
- De heer Bartelse, directeur-bestuurder Maaskoepel (federatie van woningcorporaties).
- De heer Voetee, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- De heer Groeneweg, opdrachtmanager aanpak hennep, gemeente Rotterdam.
- Mevrouw de Bont, beleidsadviseur Wonen, gemeente Rotterdam.
- De heer Peereboom, gebiedsmanager Dordrecht West, gemeente Dordrecht.
- De heer Langerak, procescoördinator veiligheid, gemeente Ridderkerk.
- De heer van Breugel, gebiedsregisseur, gemeente Barendrecht.
- De heer Engels, ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Albrandswaard.

Bijlage 4 Bestuurlijke aanpak hennepsteelt



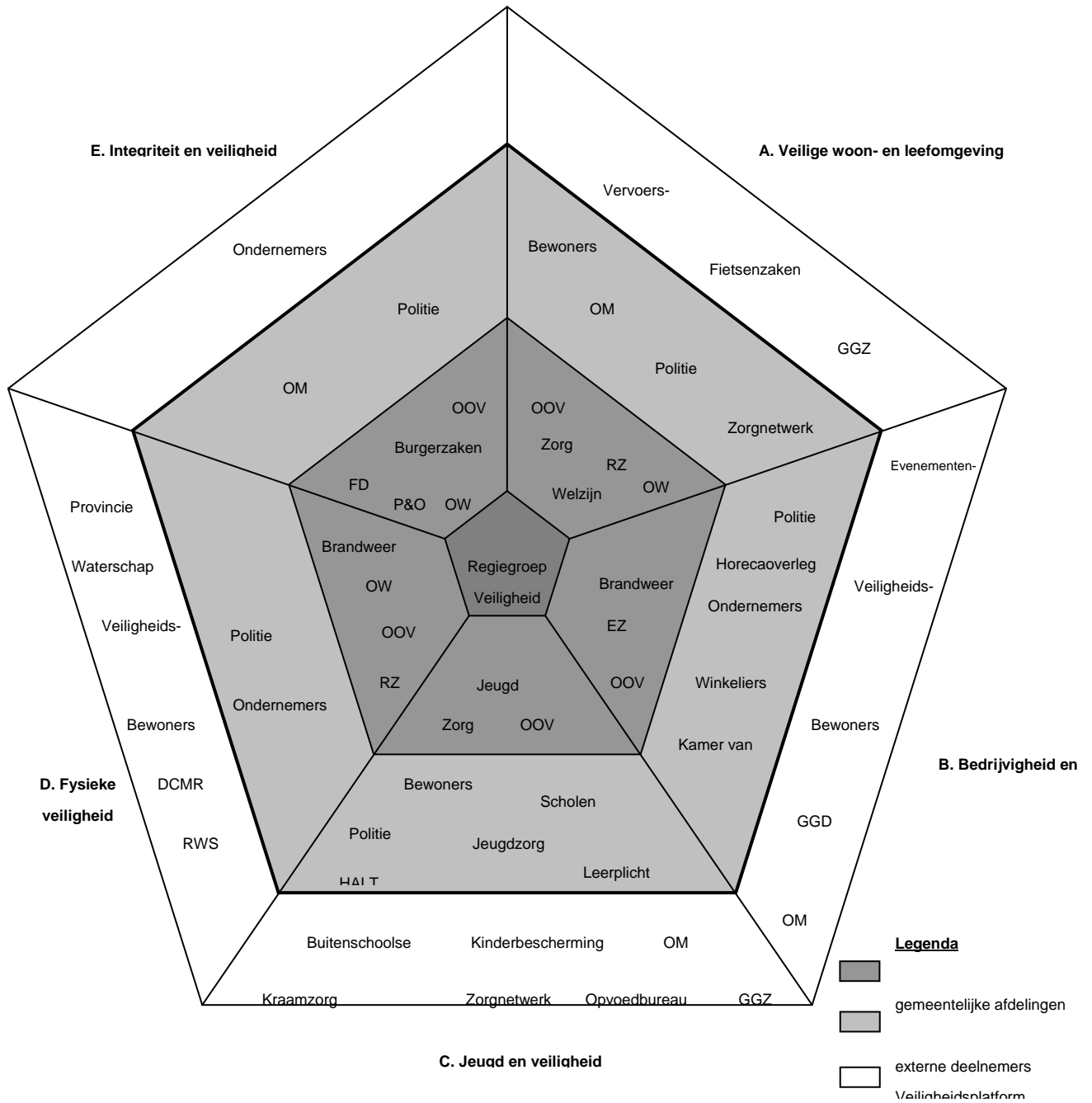
(Gemeente Rotterdam, 2008)

Bijlage 5 Organisatorische borging integraal veiligheidsbeleid



(Gemeente Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009)

Bijlage 6 Samenwerkingspartners Albrandswaard



(Gemeente Albrandswaard, Kadernota Regie op Veiligheid, 2009)