



GEZAMENLIJKE INSPANNING VOOR VEILIGE ONTSPANNING

*Een onderzoek naar
de samenwerking
rondom de
problematiek van
uitgaansgeweld*

Sjaak Don (338690)
Louis van Gennip (336515)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde

Begeleider: Dr. A. van Sluis
Tweede lezer: Dr. P.K. Marks

Augustus 2011

Voorwoord

Dit voorwoord is onderdeel van onze eindschriftie behorende bij de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Begin 2011 hebben wij een onderzoek verricht naar de samenwerking tussen verschillende organisaties die betrokken waren bij de aanpak van uitgaansgeweld.

Wij hebben voor dit onderwerp gekozen omdat het aansloot bij ons dagelijks werk. Als werknemers van respectievelijk de gemeente Oosterhout en de politie Rotterdam-Rijnmond, kwamen wij in ons werk burgers, slachtoffers, bestuurders, horecaondernemers en collega's tegen, die op enigerlei wijze geconfronteerd werden met de problematiek rondom uitgaansgeweld.

Vanuit zowel de gemeente als de politie is het ons bekend dat diverse publieke en private organisaties, rondom het thema uitgaansgeweld, samenwerken. Dit samenwerken wordt door betrokken organisaties niet altijd op dezelfde wijze ervaren. Daar waar sommige partijen de samenwerking als moeizaam bestempelden, spraken andere partijen juist hun tevredenheid uit over de goede samenwerking.

Deze discrepantie heeft ons ertoe uitgedaagd een onderzoek te verrichten naar de samenwerking tussen organisaties die betrokken waren bij de preventieve en repressieve aanpak van uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam.

In dit voorwoord willen wij van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken, zonder wie deze scriptie niet tot stand was gekomen.

- Allereerst zijn wij grote dank verschuldigd aan onze echtgenotes. Zonder hun steun en geduld hadden wij zeker niet zoveel tijd aan de studie en het afstudeeronderzoek kunnen besteden. Ook willen wij onze kinderen bedanken voor het 'begrip' dat zij hebben opgebracht voor de vele uren waarin pa meer aandacht had voor zijn laptop, dan voor hen.
- Wij willen onze scriptiebegeleider dr. Arie van Sluis bedanken voor zijn begeleiding tijdens ons onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Na de diverse scriptiekringen stonden wij, een illusie armer, weer met beide benen op de grond.
- Verder willen wij de gesprekspartners uit de diverse organisaties bedanken voor hun tijd, medewerking en openheid.
- Tot slot bedanken wij de gemeente Oosterhout en de politie Rotterdam-Rijnmond die ons, door het verlenen van faciliteiten, in de gelegenheid hebben gesteld onze studie te volgen en de eindstreep te behalen.

Tenslotte kijken wij samen terug op een mooie studietijd en een hele prettige en constructieve samenwerking bij de totstandkoming van deze scriptie. De vele uren die wij samen hebben doorgebracht in verschillende politiebureau's in Rotterdam, hebben niet alleen tot dit resultaat geleid, maar hebben ook veel extra kilo's aan lichaamsgewicht en plezier gebracht.

Sjaak & Louis, augustus 2011.

Samenvatting

Onder impuls van een aantal ernstige geweldsincidenten kreeg eind jaren negentig van de vorige eeuw het onderwerp uitgaansgeweld de politieke en maatschappelijke aandacht in Nederland. Deze aandacht werd met name ingegeven door een aantal ernstige geweldsincidenten, waarbij zelfs doden waren te betreuren. Ook in het horecaconcentratiegebied, het Stadhuisplein te Rotterdam had men in die tijd te kampen met dit probleem. Vanuit verschillende kanten werden signalen afgegeven om hier iets tegen te doen en het gezag van de overheid op straat te herstellen. Niet alleen de overheid, ook andere organisaties werden aangesproken op hun verantwoordelijkheden om op dit terrein taken op zich te nemen. Voor de aanpak van de uitgaansgerelateerde problematiek was een structurele samenwerking tussen betrokken organisaties gewenst, zo niet noodzakelijk. Naar aanleiding van de genoemde verhoging van het aantal geweldsincidenten is daarom enkele jaren geleden een samenwerkingsverband tot stand gekomen. Het doel van de samenwerking was onder andere het reduceren van het uitgaansgeweld. Het eerste resultaat van de samenwerking was het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. De betrokken organisaties hebben zich middels dit convenant verplicht tot een gezamenlijke inspanning om de veiligheid op het Stadhuisplein te vergroten. Het convenant kenmerkt zich door een opsomming van specifieke maatregelen en verplichtingen welke door de organisaties moeten worden nagekomen.

Op basis van hun invloed en afhankelijkheden hebben wij binnen deze samenwerking een zevental belangrijke actoren geselecteerd, te weten: de horecaondernemers, de stadsmarinier, de gebiedsmanager deelgemeente Centrum, een senior teamleider stadstoezicht, een beleidsmedewerker van de directie Veiligheid, de politie Rotterdam-Rijnmond en het Openbaar Ministerie. Deze actoren vervullen de belangrijkste rollen binnen de samenwerking.

De op basis van het convenant gestarte samenwerking is beperkt gebleven tot een operationele samenwerking tijdens de horecanachten, tussen de horecaondernemers, de politie, medewerkers stadstoezicht en jongerenstewards. De coördinatie was daarbij in handen van de politie. Tijdens de operationele samenwerking werd kennis en informatie met elkaar gedeeld. De samenwerking vond in belangrijke mate plaats op basis van stilzwijgende afspraken en was grotendeels persoonsgebonden. De diverse vertegenwoordigers van de betrokken organisaties hadden regelmatig informeel contact met elkaar. De contacten bestonden voornamelijk uit het voeren van een telefoongesprek of een kort overleg in persoon naar aanleiding van voorgevallen incidenten.

Van een brede samenwerking tussen alle betrokken organisatie was geen sprake. Het ontbreken van een gezamenlijk probleembesef en een goede informatieoverdracht hebben hier zeker invloed op gehad. Ook al zagen de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties het belang in een integrale aanpak van het probleem, vanuit de eigen organisatie werd het belang en het beeld bij de samenwerking anders ervaren. Door het ontbreken van een periodiek overleg was er geen gelegenheid om de verschillende beelden met elkaar te delen en te komen tot een gezamenlijk beeld van het probleem. Het zicht op de problematiek rondom uitgaansgeweld raakte uit beeld en men had binnen de samenwerking geen gedragen eenduidig doel meer voor ogen.

Het ontbrak aan regie op de samenwerking. Ondanks haar belangrijke positie binnen de samenwerking, heeft de gemeente deze regierol niet naar zich toegetrokken. De andere organisaties hebben de regie op de samenwerking gemist. Desondanks hebben zij nagelaten de regierol naar zich toe te trekken. Binnen de samenwerking was geen regisseur (kartrekker) aanwezig die in staat was om partijen bij elkaar te brengen en er zorg voor te dragen dat er een duidelijke koers werd uitgezet, aangaande het doel, de inzet van middelen en de randvoorwaarden voor de samenwerking. Er was geen regisseur die vanuit zijn positie de andere organisaties kon motiveren om met elkaar samen te werken.

Door het ontbreken van coördinatie op de samenwerking werd er geen actie ondernomen om een periodiek overleg in te voeren. Hierdoor ontbrak het aan een goede informatie-uitwisseling. Wel vond er een structureel overleg plaats tussen de directie Veiligheid en Koninklijke Horeca Nederland. Dit overleg vond echter niet plaats in het kader van de samenwerking aan het Stadhuisplein. De gebiedsmanager van de deelgemeente nam als voorzitter wel deel aan het handhavingsoverleg binnen de deelgemeente Rotterdam-Centrum. Binnen dit overleg werden ook onderwerpen besproken rondom de aanpak van het uitgaansgeweld. De horecaondernemers maakten geen deel uit van dit overleg. In tegenstelling tot de korte lijnen tussen de horecaondernemers en de politie was de afstand met de gemeente aanzienlijk groter.

Een aantal afspraken uit het convenant zijn inmiddels onderdeel van het reguliere (veiligheids-)beleid van de gemeente Rotterdam. Voorbeelden hiervan zijn de borging van de afspraken in het beleidskader cameratoezicht, het evenementenbeleid, het horecabeleid alsmede de deelgemeentelijke Integrale Wijk Actie Programma's (IWAPS).

Gebleken is dat het succes van de operationele samenwerking een relatie had met de motivatie en daadkracht van de individuele vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Het enthousiasme van bijvoorbeeld een daadkrachtige wijkagent of beleidsmedewerker directie Veiligheid werkte aanstekelijk op de andere actoren. Door veelvuldige wisselingen van posities werden tijdelijke resultaten echter weer snel teniet gedaan. Eerder gemaakte afspraken werden niet meer nagekomen of raakten samen met de wisseling van personeel uit zicht.

Op basis van de resultaten van ons onderzoek hebben wij een aantal aanbevelingen gedaan om de samenwerking te verbeteren. Wij adviseren om de problematiek van het uitgaansgeweld meer inzichtelijk te maken. Verder is het van belang dat actoren elkaar frequent opzoeken en zaken met elkaar afstemmen. Om meer richting te geven aan, en coördinatie te hebben op de samenwerking, wordt geadviseerd een daadkrachtige regisseur binnen de samenwerking aan te stellen. Verder bevelen wij aan om afspraken te borgen en minder persoonsafhankelijk te maken. Wij adviseren de expertise van andere partijen te betrekken bij de aanpak van het uitgaansgeweld.

Tijdens ons onderzoek kwamen ons ook suggesties ter oren die mogelijk een positieve invloed kunnen hebben op het terugdringen van het aantal geweldsincidenten. Omdat wij het niet vermelden van deze suggesties als een gemiste kans zagen, hebben wij tot slot deze waardevolle suggesties verwoord.

INHOUDSOPGAVE:

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemanalyse	7
1.3 Doel van het onderzoek en de vraagstelling	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Methoden van onderzoek	10
2.1 Theoretische verkenning	10
2.2 Documentanalyse	10
2.3 Interviews	11
2.4 Observatie	11
2.5 Validiteit en betrouwbaarheid	11
3. Beleid, context en achtergronden	13
3.1 Het verleden	13
3.2 Uitgaansgeweld als begrip	14
4. Theoretisch kader	15
4.1 Samenwerken	15
4.2 Actoren	17
4.3 Netwerk	20
4.4 Regie	22
4.5 Sturingsinstrumenten	25
4.6 Informatierelatie	27
5. Van theorie naar empirie	28
5.1 Analyse kader	28
5.2 Operationalisering	30
6. Bevindingen van het veldonderzoek	32
6.1 Samenwerken	32
6.1.1 Model van samenwerking	34
6.2 Actoren	39
6.2.1 De horecaondernemers	39
6.2.2 De stadsmarinier	43
6.2.3 De gebiedsmanager (deelgemeente)	45
6.2.4 De senior teamleider stadstoezicht	46
6.2.5 De beleidsmedewerker directie Veiligheid	48
6.2.6 De politie	49
6.2.7 Het Openbaar Ministerie	51

6.3 Netwerk	53
6.3.1 Wijze van ontstaan van het veiligheidsnetwerk	53
6.3.2 Doelgerichtheid van het veiligheidsnetwerk	54
6.4 Regie	55
6.4.1 Typen regie	57
6.4.2 Invulling van de regierol	57
6.5 Sturingsinstrumenten	58
6.6 Informatierelatie	59
6.6.1 Informatieoverdracht in de samenwerking	59
6.6.2 Formele aspecten	60
6.6.3 Informele aspecten	62
7. Analyse van de resultaten	64
7.1 Samenwerken en het samenwerkingsmodel	64
7.2 Actoren	66
7.3 Netwerk	68
7.4 Regie	70
7.5 Sturingsinstrumenten	72
7.6 Informatierelatie	73
8. Conclusies	74
8.1 Beantwoording van de deelvragen	74
8.2 Beantwoording van de centrale vraag	81
9. Aanbevelingen	83
9.1 Aanbevelingen met betrekking tot samenwerken	83
9.2 Aanbevelingen met betrekking tot uitgaansgeweld	84

Literatuuroverzicht en bronvermelding

Lijst van geïnterviewden

Bijlage(n):

1: Actorenanalyse

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De horecasector is enorm belangrijk voor de gemeente Rotterdam. Jaarlijks zet de Rotterdamse horeca gemiddeld 450 miljoen euro om en vele duizenden mensen vinden er een baan (Horecanota, 2007-2011). De gemeente Rotterdam wil dat de stad zich verder ontwikkelt als een vrijetijdsstad. Hierin speelt de horeca een belangrijke ondersteunende rol voor voorzieningen zoals theaters, musea, winkels, ziekenhuizen en kantoren.

Het centrum van de stad, met het horecaconcentratiegebied het Stadhuisplein, is hierbij een visitekaartje van Rotterdam. Er zijn niet alleen belangrijke centrumvoorzieningen te vinden, het centrum is ook een belangrijk podium voor evenementen, culturele activiteiten, en een ontmoetingsplaats voor tal van groepen. Om deze ontwikkelingen en positieve cijfers te borgen is het belangrijk dat 'uitgaan' in een veilige omgeving plaats kan vinden. Uitgaan is tenslotte aantrekkelijker als het veilig is.

Eind jaren negentig van de vorige eeuw was er een explosieve verhoging van het aantal geweldsincidenten in het centrum van Rotterdam. Veel geweldsincidenten waren direct, dan wel indirect, te herleiden tot uitgaansgeweld in de nachtelijke uren van vrijdag op zaterdag en van zaterdag op zondag. Vanuit verschillende kanten werd geroepen om iets te doen aan het geweld op straat en om het gezag van de overheid op straat te herstellen. Maatschappelijke tendensen die agressie en geweld konden stimuleren, zoals alcohol- en drugsmisbruik en wapenbezit, moesten worden aangepakt. Vanuit een economisch belang en naar aanleiding van de verhoging van het aantal geweldsincidenten is daarom enkele jaren geleden in Rotterdam de werkgroep 'Veilig Uitgaan' opgericht. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, de politie Rotterdam-Rijnmond, het Openbaar Ministerie en de Stichting Promotie Stadhuisplein. Doel van de werkgroep was het reduceren van uitgaansgeweld door het bevorderen van kennis en best practices. Samen met alle betrokken organisaties werd gezocht naar oplossingen. Eén van de eerste resultaten van de zoektocht was het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. De vertegenwoordigers van de betrokken organisaties hebben zich hiermee verplicht tot een gezamenlijke inspanning om de veiligheid op het Stadhuisplein te Rotterdam te vergroten. Ook werd de afspraak gemaakt dat de betrokken organisaties, afgezien van de in het convenant gemaakte afspraken, open zouden staan voor suggesties die de veiligheid zouden kunnen verhogen. De nadruk van het horecabeleid in die tijd lag vooral bij het voorkomen en bestrijden van geweld en overlast. Door een strikte handhaving moest de horeca weer vanuit een positieve invalshoek kunnen worden bekeken.

1.2 Probleemanalyse

Het uitgaansleven speelt niet alleen op economisch gebied een belangrijke rol, uitgaan vervult ook een belangrijke functie in het sociale leven van met name jonge mensen. Eigenlijk moet uitgaan gezellig zijn, maar soms gaat het gepaard met agressief gedrag. Het agressieve gedrag openbaart zich meestal op straat, maar ook in horecagelegenheden kan het zo nu en dan flink escaleren. Het uitgaansgeweld kan zich dan richten op zowel personen als op goederen. Er zijn diverse aspecten die een belangrijke rol spelen bij de aanpak van het uitgaansgeweld. Met name alcohol- en drugsgebruik zijn belangrijke risicofactoren. Ook zijn de inrichting van de horecagelegenheid en het horecagebied, de sluitingstijden en het drank- en deurbeleid, belangrijke beïnvloedbare aspecten in de aanpak van de problematiek.

Niet alleen vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde, ook in het kader van de volksgezondheid, het jeugdbeleid en in de rol van vergunningverlener, heeft de gemeente een belangrijke rol in de aanpak van uitgaansgeweld. In tegenstelling tot het verleden wordt de zorg voor veiligheid nu steeds minder beschouwd als een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook andere organisaties, zowel publiek als privaat, worden nu aangesproken op hun verantwoordelijkheden om op dit terrein ook taken op zich te nemen. Het is niet alleen de verantwoordelijkheid, ook de afhankelijkheid speelt hierbij een rol.

De gemeente is in de aanpak van het uitgaansgeweld voor een deel afhankelijk van anderen. Zo kan de gemeente weinig veiligheidsdoelstellingen bereiken zonder medewerking van de politie. Voor een stringent deur- en drankbeleid zijn de gemeente en de politie weer mede afhankelijk van de horecaondernemers. Voor de aanpak van de uitgaansgerelateerde problematiek is daarom een structurele samenwerking tussen alle betrokken organisaties gewenst, zo niet noodzakelijk. De spreiding van verantwoordelijkheden en de gezamenlijke inzet van verschillende partijen biedt mogelijkheden om te komen tot een adequate zorg voor de veiligheid, in dit geval de aanpak van het uitgaansgeweld.

Tegelijkertijd roept deze nieuwe ontwikkeling nieuwe vragen op. Het vraagt een andere rol van de betrokken organisaties.

De verschuiving in positie van de overheid kan invloed hebben op de aanpak en denkwijze. Het kan ten koste gaan van autonomie en kan zelfs leiden tot strijd tussen individuele partijen vanwege aanwezige kennis, belangen, financiën of bevoegdheden. Zo is de politie bijvoorbeeld vooral gericht op het handhaven van de openbare orde, wil de gemeente een aantrekkelijk uitgaansmilieu en zijn de horecaondernemers vooral gebaat bij zo weinig mogelijk problemen in hun gelegenheid. Betrokken organisaties hebben verschillende motieven, maar één gemeenschappelijk doel, namelijk het uitgaansgeweld en de daaraan te relateren overlast te doen afnemen. De wijze waarop de betrokken organisaties samenwerken om hier invulling aan te geven is het onderwerp van ons onderzoek.

1.3 Doel van het onderzoek en de vraagstelling

Aan het eind van ons onderzoek willen wij een antwoord kunnen geven op de vraag op welke wijze door de betrokken organisaties, om het uitgaansgeweld in het horecaconcentratiegebied Stadhuisplein te Rotterdam aan te pakken, werd samengewerkt. Tijdens onze studie bestuurskunde werd regelmatig aandacht besteed aan de wijze waarop overheidsbeleid door samenwerking tussen de overheid en andere partijen tot uitvoering werd gebracht. De mogelijkheden en knelpunten bij 'samenwerking' hebben ons geprikkeld tot het instellen van een onderzoek naar de wijze waarop de samenwerking in het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein verliep. Wij hebben hierbij ook gekeken naar de strategieën die de betrokkenen hebben ingezet om hun belangen te behartigen. Hiertoe hebben wij de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken organisaties bij de aanpak van uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden hebben wij deze uiteengezet in een aantal deelvragen. De deelvragen behandelen de verschillende onderdelen van de centrale vraag. De antwoorden op deze deelvragen moeten resulteren in de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

- 1. Wat was de aanleiding voor de samenwerking; welk probleem lag hieraan ten grondslag?*
- 2. Welke organisaties waren betrokken bij de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein; waarin waren zij van elkaar afhankelijk; welk doel hadden de organisaties bij de samenwerking?*
- 3. Hoe verliep de samenwerking en hoe werd deze beoordeeld door de betrokken organisaties?*
- 4. Op welke wijze werd sturing gegeven aan de samenwerking; hoe functioneerde deze sturing?*
- 5. Hoe verliep de informatie-uitwisseling binnen de samenwerking?*
- 6. Hoe kan de samenwerking worden verbeterd?*

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 komt de aanleiding en het doel van ons onderzoek ter sprake. Verder is in dit hoofdstuk de centrale vraag geformuleerd welke als leidraad voor ons onderzoek heeft gediend.

In hoofdstuk 2 hebben wij de methodologische verantwoording verwoord, hier wordt uitgelegd op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan het begrip uitgaansgeweld en de context rondom de aanpak van dit probleem.

Hoofdstuk 4 bevat het relevante theoretisch kader over samenwerking, de rol van actoren in de samenwerking, netwerken, regie en sturing in netwerken.

Vervolgens is in hoofdstuk 5 het analysekader verwoord. Hierin komen de kernthema's naar voren welke zijn geoperationaliseerd vanuit de eerder uitgewerkte theorie uit hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen van ons veldonderzoek rondom de samenwerking in de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam.

In hoofdstuk 7 zijn de bevindingen uit ons onderzoek geanalyseerd. Hierbij is de theorie vergeleken met de empirische kennis die is opgedaan tijdens het onderzoek.

In hoofdstuk 8 hebben wij de conclusies van ons onderzoek verwoord. Hier zijn de deelvragen en uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Tenslotte bevat hoofdstuk 9 een aantal aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking en worden er een aantal suggesties gedaan die een positieve invloed kunnen hebben op het terugdringen van het aantal geweldsincidenten in het horecaconcentratiegebied.

2. Methoden van onderzoek

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wijze waarop ons onderzoek is opgebouwd en de achterliggende redenering van de keuzes die wij hebben gemaakt.

Het onderzoek betrof een bestuurskundig casuonderzoek naar samenwerking. Het samenwerkingsverband, om het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam aan te pakken, was de casus. De centrale vraag was de basis voor de structuur van ons onderzoek. Uitgangspunt voor het onderzoek was de door ons opgestelde theorie over samenwerking tussen verschillende organisaties. Om te onderzoeken hoe de samenwerking verliep rondom de aanpak van het uitgaansgeweld, hebben wij onze bevindingen vergeleken met een aantal componenten uit theorieën over samenwerking.

2.1 Theoretische verkenning

In de oriënterende fase van ons onderzoek zijn wij begonnen met het zoeken op internet naar relevante informatie over het uitgaansgeweld in zijn algemeenheid, de problematiek die hieraan ten grondslag lag, en de wijze waarop in andere steden in Nederland met deze problematiek was en werd omgegaan. In deze oriënterende fase wilden wij een eerste indruk opdoen over de samenwerkingsverbanden rondom de aanpak van uitgaansgeweld. Tijdens de verkenning zijn wij hierna op zoek gegaan naar de verschillende theorieën over het samenwerken tussen verschillende organisaties. Hierbij werd gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur vanuit onze studie bestuurskunde, de collectie van de bibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de collectie van de bibliotheek van de Politieacademie en uit privé-collecties. Tevens is gebruik gemaakt van wetenschappelijke artikelen en onderzoeken via internet. Uit deze theorieën hebben wij vervolgens een selectie gemaakt van verschillende componenten over samenwerken. Het ging hierbij om de componenten: samenwerken, netwerken, regie, sturingsinstrumenten, actoren, percepties en strategieën van actoren. Aan de hand van deze selectie en interpretatie hebben wij een eigen kader voor ons onderzoek gevormd. Dit kader was voor ons de bril waardoor wij naar de uitvoering van de samenwerking hebben gekeken.

2.2 Documentanalyse

Binnen zowel de politieorganisatie, de gemeente Rotterdam als Koninklijke Horeca Nederland zijn relevante beleidsstukken en werkafspraken verzameld die hebben bijgedragen aan het onderzoek. Tevens zijn respondenten behulpzaam geweest bij het verstrekken van organisatiespecifieke documenten met betrekking tot ons onderzoek. Het ging hierbij om vergaderverslagen, agenda's, sfeerrapportages, surveillancerapporten en voorlichting- en communicatiemateriaal welke waren gebruikt rondom de problematiek van uitgaansgeweld.

Deze documenten gaven een beeld over de wijze waarop de samenwerking in de praktijk tot uiting kwam. Ook het ontbreken van bepaalde documenten vertelde iets over de wijze waarop met de problematiek werd omgegaan.

De documentanalyse werd op verschillende wijzen uitgevoerd. Er werd onder andere gekeken naar de frequentie van overleg, de borging van afspraken en de wijze van besluitvorming.

2.3 Interviews

Naast de documentanalyse hebben wij diverse interviews afgenomen. Een belangrijk onderdeel van het empirisch onderzoek bestond uit deze interviews. Met deze interviews werd inzicht verkregen in de wijze waarop de samenwerking verliep en hoe de knelpunten door de partijen werden ervaren. Omdat het onderzoek was gericht op de samenwerking was het van belang om vanuit meerdere organisaties een beeld te krijgen van deze samenwerking. Bij de keuze van de respondenten is hier rekening mee gehouden door diverse personen vanuit verschillende rollen, binnen verschillende organisaties, te interviewen. Op deze wijze werd de samenwerking vanuit verschillende percepties belicht en werd meer informatie verkregen over de samenwerking op het Stadhuisplein. Als respondenten binnen de gemeente hebben wij gekozen voor een betrokken beleidsambtenaar, de gebiedsmanager van de deelgemeente Rotterdam-Centrum, de stadsmarinier van het centrum en een senior teamleider van de afdeling stadstoezicht. Vanuit de politieorganisatie hebben wij de wijkagent, de chef wijkpolitie en de chef evenementenbureau / horecatalaken bereid gevonden mee te werken aan onze interviews. Verder zijn het hoofd van de afdeling beleidszaken van het Openbaar Ministerie, arrondissementsrechtbank Rotterdam en de districtsofficier van Justitie, Rotterdam Centrum geïnterviewd. Ook hebben wij een vertegenwoordiger, tevens eigenaar van verscheidene horecagelegenheden op het Stadhuisplein, en een vertegenwoordiger van Koninklijke Horeca Nederland een interview afgenomen. De interviews zijn gehouden in een voor de respondenten vertrouwde omgeving. Voor de interviews is gekozen voor een gestructureerde benadering. Er is een vragenlijst opgesteld welke als leidraad voor de gesprekken heeft gediend. Om in te kunnen spelen op de dynamiek van het gesprek hebben wij ruimte gelaten voor het verhaal van de respondent. Ook deze resultaten zijn meegenomen in onze analyse. De interviews zijn opgenomen en volledig uitgewerkt. De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden mei en juni van 2011.

2.4 Observatie

Gedurende het onderzoek hebben wij verschillende observaties uitgevoerd tijdens de horecanachten. Hierdoor hebben wij meer inzicht verkregen in de wijze waarop de operationele samenwerking in de praktijk verliep. Tijdens de observaties hebben wij niet alleen die situatie op straat mogen ervaren maar hebben wij ook de door de politie verzorgde briefings bijgewoond en inzicht gekregen hoe op straat sturing werd gegeven aan het operationele proces.

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De waarde van het onderzoek is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop dit werd uitgevoerd. In ons onderzoek hebben wij beschreven wat wij hadden waargenomen en welke lessen hieruit konden worden getrokken. Het was hierbij belangrijk dat de gegevens die wij hebben gebruikt valide en betrouwbaar waren. Hiervoor hebben wij op meerdere manieren informatie verzameld en verwerkt vanuit meerdere bronnen. De bevindingen van de documentanalyses zijn getoetst aan de interviews en andersom. Hiermee hebben wij gecontroleerd of de informatie juist was. Ons onderzoek betrof een enkelvoudig casestudy. Deze enkelvoudige casestudy werd geïllustreerd door de situatie op het Stadhuisplein te Rotterdam en kan daarom niet als volledig representatief

beschouwd worden voor samenwerkingsvormen rondom de problematiek van de aanpak van het uitgaansgeweld. Wij zijn er vanuit gegaan dat de door ons onderzochte samenwerking rondom deze problematiek elementen bevat, die ook in ander samenwerkingsvormen een rol spelen zouden kunnen spelen. Door ons te beperken tot het onderzoeken van één casus hebben wij wel meer ruimte gekregen om ons te verdiepen in de inhoud. Een nadeel kan zijn dat de objectiviteit enigszins werd beïnvloed, aangezien wij voor een groot deel gebruik hebben gemaakt van de antwoorden van de nauw betrokken geïnterviewden. Dit werd door ons deels geobjectiveerd door het documentonderzoek.

3. Beleid, context en achtergronden

3.1 Het verleden

Eind jaren negentig van de vorige eeuw kreeg het onderwerp geweld in het publiek domein nadrukkelijk de politieke en maatschappelijke aandacht in Nederland. Deze aandacht werd met name ingegeven door een aantal ernstige geweldsincidenten waarbij zelfs doden waren te betreuren (Tweede Kamer 25907-1:2). Naar aanleiding van het toenemend aantal en de ernst van de geweldsincidenten kondigde het Kabinet aan deze vorm van geweld structureel te gaan aanpakken. Aansluitend waren, vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw, verschillende maatregelen genomen om deze aanpak te concretiseren.

In december 1998 verscheen het beleidsplan van de Nederlandse politie 1999-2002, waarin door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie de doelstelling werd opgenomen de kans te verminderen dat mensen slachtoffer werden van geweld. Om deze doelstelling te bereiken wilde het kabinet zowel preventieve activiteiten als toezichtactiviteiten inzetten en repressieve maatregelen nemen. Er moest in het kader van bestrijding van het uitgaansgeweld onder andere worden opgetreden tegen gedrag dat in het verleden door de vingers werd gezien zoals belediging, wildplassen en openbare dronkenschap. Ook moesten maatschappelijke tendensen die agressie en geweld konden stimuleren, zoals alcohol- en drugsgebruik, worden aangepakt.

Door het kabinet-Kok II werd in juni 1999 een Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) vastgesteld (Tweede Kamer 26604-1). Via dit programma wilde het kabinet een extra impuls geven aan de veiligheid in Nederland. In het IVP gaf het kabinet haar visie op veiligheid waarbij met name de nadruk werd gelegd op de onderlinge samenwerking tussen het rijk, de medeoverheden en maatschappelijke organisaties. Vooral deze onderlinge samenwerking zou volgens het kabinet moeten bijdragen aan het vergroten van de veiligheid.

In juni 2000 onderschreven de vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, de Stichting Promotie Stadhuisplein (SPS), de politie Rotterdam-Rijnmond en het Openbaar Ministerie arrondissement Rotterdam het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. Het convenant was het gevolg van enkele geweldsincidenten in de horeca waardoor het thema "Veilig Uitgaan" op de politieke agenda is gezet. Om deze problematiek aan te pakken was men op het Stadhuisplein te Rotterdam tot een gebiedsgerichte samenwerking gekomen met een set van samenhangende maatregelen.

Ook in het in 2002 verschenen rapport "Naar een veiliger samenleving" van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd het streven naar een veiliger samenleving verwoord en werden doelstellingen benoemd. Zo moesten bijvoorbeeld de uitgaansgebieden waar stelselmatige daders van geweldsdelicten zich ophielden veiliger worden. Dat het kabinet een groot vertrouwen had in de slagkracht van de ketenpartners en de samenwerking kwam ook in dit rapport naar voren. Uit dit rapport kwam het voorstel dat horecagelegenheden die op basis van de lokale veiligheidsanalyses een verhoogd risico scoorden een convenant moesten afsluiten met de gemeente, waarin afspraken werden gemaakt ter voorkoming van onveilige uitgaanssituaties.

3.2 Uitgaansgeweld als begrip

Ons onderzoek draait om de samenwerking rondom een gezamenlijke aanpak van het uitgaansgeweld. Het overheidsbeleid is hierbij gericht op het terugdringen van het uitgaansgeweld en de overlast die veroorzaakt wordt tijdens het uitgaan. Maar wat wordt eigenlijk met uitgaansgeweld bedoeld? Uitgaansgeweld wordt vaak beschreven als uiting van geweld dat plaatsvindt in en rondom uitgaansgelegenheden. Dit levert vaak een plaatsgebonden definitie op. Volgens Duijvenstijn (2004) is uitgaansgeweld moeilijk te definiëren. Ondanks het moeilijk definiëren stelt Duijvenstijn (2004) dat wel steeds dezelfde punten terugkomen in de verschillende algemene definities van uitgaansgeweld. Uitgaansgeweld bestaat uit drie elementen, namelijk:

- Uitgaansgeweld is geweld dat “niet” samenhangt met het verkrijgen van materieel gewin;
- Bij uitgaansgeweld is de dader niet per definitie een bekende;
- Uitgaansgeweld valt niet per definitie onder een delict, het is eerder een vorm van straatgeweld;

Beke, De Haan en Terlouw (2001) hebben een onderzoek verricht naar het ontstaan van uitgaansgeweld. Zij stellen dat de aanleiding tot uitgaansgeweld voornamelijk bestaat uit irritaties. Het zijn kleine irritaties die plaatsvinden tijdens de avond en nacht, zoals het morsen van bier over kleding of tegen iemand aanlopen, die leiden tot latere geweldsincidenten. Irritatie is de kern van het geweld. Verder komen de onderzoekers tot de conclusie dat er sprake is van doelbewuste provocatie bij uitgaansgeweld. Er zijn incidenten met een triviale aanleiding zoals verveling, gewoonte of gewoon ‘voor de kick’, die kunnen escaleren in een vechtpartij. Uitgaansgeweld is over het algemeen tweezijdig. Beide partijen spelen een actieve rol in de aanloop en/of de daaropvolgende escalatie. Het geweld begint meestal verbaal maar resulteert vaak in bedreigingen of het gebruik van wapens (Beke et al, 2001).

Bij een door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) uitgevoerde quickscan naar uitgaansgeweld, bleek dat 83 procent van de bevroegde gemeenten last hadden van uitgaansgeweld. De nadruk lag volgens deze gemeenten op vernieling en vandalisme en het dreigen met fysiek geweld. Het meeste uitgaansgeweld speelde zich af op straat, voor een horecagelegenheid of op de weg van en naar een horecagelegenheid. De bevroegde gemeenten zagen alcohol als de belangrijkste factor bij het ontstaan en escaleren van uitgaansgeweld. Daarnaast waren er signalen dat combinatiegebruik van alcohol en drugs in opkomst was (Hest, 2009). In de genoemde quickscan kwam ook de urgentie van samenwerking naar voren. Alle respondenten vonden samenwerking een belangrijk ingrediënt voor een succesvolle aanpak van uitgaansgeweld. Men zag het als een vanzelfsprekendheid (Hest, 2009).

Uit bovenstaande bronnen blijkt dat het uitgaansgeweld als vorm van geweld al eind jaren negentig van de vorige eeuw vol in de schijnwerpers stond. Er was op vele manieren uitvoering gegeven aan nieuwe beleidsuitgangspunten, het beleid was al meerdere malen geëvalueerd en bijgesteld. Ondanks die jarenlange aandacht voor dit maatschappelijk probleem staat het anno 2011 nog steeds hoog op de politieke- en maatschappelijk agenda. Ieder groot incident op het gebied van uitgaansgeweld haalt nog steeds de maandagmorgenkrant en de maatschappij vraagt voortdurend om een aanpak van het probleem.

4. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader van ons onderzoek uiteen gezet. Het theoretisch kader zien wij als de wetenschappelijke bril waarmee wij het onderzoek hebben verricht. De aanpak van het uitgaansgeweld dwong betrokken organisaties met elkaar samen te werken. Hoe verliep deze samenwerking, op welke wijze speelde het netwerk hierbij een rol, wie had de regie en welk spel werd door de actoren gehanteerd? In dit onderzoek zijn wij er vanuit gegaan dat er bij de aanpak van het uitgaansgeweld een netwerk van organisaties / actoren bestond.

4.1 Samenwerken

Door samenwerking kunnen doelen worden bereikt. Samenwerking kan echter ook tot spanning leiden. Het kan zelfs leiden tot strijd tussen individuele organisaties vanwege aanwezige kennis, financiën of bevoegdheden. Hoeveel zeggenschap heb je in de samenwerking en hoe afhankelijk ben je van de andere organisatie in de samenwerking? Samenwerking, ook al zijn partijen relatief gelijkwaardig, is alleen acceptabel als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Kaats, Van Klaveren en Opheij (2005:30) stellen dat samenwerken een vorm van organiseren tussen organisaties is, waarbij autonome organisaties (actoren) ertoe overgaan duurzame afspraken aan te gaan en zo delen van het werk op elkaar af te stemmen. Samenwerken gaat dus ook over het loslaten van 'beetjes' autonomie in de verwachting dat het loslaten hiervan voordelen oplevert. Het gaat bij samenwerken over wederzijdse beïnvloeding, speculeren, communiceren, onderhandelen en vertrouwen op elkaars goede intentie. Samenwerken gaat ook over het maken van afspraken en het nakomen van de gemaakte afspraken. Voorbeelden van afspraken zijn onder andere informele afspraken, mondelinge afspraken en convenanten (Kaats et al, 2005:30-31).

Rondom lokale veiligheidsvraagstukken vormen de betrokken organisaties een lokaal veiligheidsnetwerk. Terpstra en Kouwenhoven (2004:147) stellen dat de kern van lokale veiligheidsnetwerken bestaat uit de wijze waarop de actoren met elkaar samenwerken. Er kan natuurlijk op verschillende manieren worden samengewerkt. Johnston en Shearing (in Terpstra en Kouwenhoven, 2004:147-148) veronderstellen dat er een onderscheid gemaakt kan worden in vijf 'modes of partnership'.

Deze samenwerkingsmodellen moeten worden opgevat als ideaaltypen:

Samenwerkingsmodel:	Omschrijving:	Elementen:
Communicatiemodel	Organisaties beseffen dat ze andere organisaties nodig hebben maar de samenwerking beperkt zich tot onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieoverdracht
Coöperatiemodel	Organisaties behouden elk hun eigen grenzen en identiteit maar werken wel samen aan een bepaald probleem.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieoverdracht • gezamenlijk probleembesef • gescheiden identiteit partijen
Coördinatiemodel	Organisaties werken op een systematische wijze samen, behouden hun grenzen, maar de middelen worden gebundeld om een bepaald probleem aan te pakken.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie overdracht • gezamenlijk probleembesef • gescheiden identiteit partijen • bundelen van middelen • afstemming en min of meer systematische aanpak
Federatiemodel	Organisaties behouden hun eigen organisatorische kenmerken maar aanvaarden een bepaalde mate van centrale focus.	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieoverdracht • gezamenlijk probleembesef • gescheiden identiteit partijen • bundelen van middelen • afstemming en min of meer systematische aanpak • Centrale sturing
Fusiemodel	Organisaties zijn nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden bij hun werk aan een gezamenlijk gedefinieerd probleem.	

Bij het communicatiemodel is het minst sprake van verregaande samenwerking terwijl bij het fusiemodel sprake is van de meest vergaande vorm van samenwerking.

4.2 Actoren

Algemeen

Klijn en Van Twist (2008:39) stellen dat actoren analytisch te onderscheiden eenheden zijn, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen.

Edwards en Schaap (2008:46) omschrijven een actor als een handelende organisatie. De praktische keuze ten aanzien van de vraag welke actoren dienen te worden onderscheiden hangt af van welke handelende eenheden in een concrete casus te onderkennen zijn. Iedere actor heeft een te onderscheiden positie in het netwerk, heeft een eigen strategisch handelen, eigen doelen en ambities (Edwards en Schaap 2008:46-47).

Edwards en Schaap (2008:47-48) stellen dat relevante actoren te identificeren zijn door hun:

- Bronafhankelijkheid (wie bezit middelen die afhankelijk zijn voor de realisatie van de organisatiedoelen);
- Hindermacht (wie kan de besluitvorming vertragen of blokkeren);
- Realisatiemacht (wie moeten politieke steun verlenen en kunnen beslissen een bepaald doel te gaan realiseren);
- Belanghebbendheid (wie is in zijn belang geraakt door de uitkomsten van een besluitvormingsproces en op wie richt zich het proces);
- Hun mogelijkheid tot inzicht verrijking (wie kunnen aan het verrijken van kennis, inzichten en ideeën over het probleem en over de oplossingen bijdragen).

Koppenjan en Klijn (2004:144-145) maken een onderscheidt tussen een aantal verschillende soorten bronnen:

- Financieel, een onderscheid in de aanwezigheid en hoeveelheid financiële middelen;
- Productiemiddelen, noodzakelijk voor het inschakelen van beleidsinitiatie;
- Competenties, formele en juridische bevoegdheden om beslissingen te nemen;
- Kennis, voor het zoeken naar oplossingen of het bepalen van de aard van het probleem;
- Legitimiteit, de mogelijkheid om al dan niet in te stemmen of eigen initiatief te ontwikkelen voor de aanpak van het probleem.

Bovens, 't Hart en Van Twist (2007:148) stellen dat actoren diegene zijn die bij een beleidsonderwerp betrokken kunnen of moeten worden. Zij stellen dat actoren onder andere na te streven belangen hebben, een plaats in de beleidsarena hebben, bepaalde invloedsmiddelen en hulpbronnen ter beschikking hebben, een vertegenwoordigende taak ten opzichte van een achterban hebben, een verhouding tot het beleidsthema hebben en mogelijkheden hebben tot het vormen van een coalitie met anderen ten opzichte van het beleidsthema.

Strategie

Zoals al eerder aangegeven stellen Edwards en Schaap (2008:46-47) dat iedere actor een eigen strategisch handelen heeft met eigen doelen en ambities. Dit strategisch handelen is belangrijk binnen het netwerk. De actor is zich niet alleen bewust van het strategisch handelen van de andere actoren in het netwerk, ook zelf ontwikkelt hij strategieën om zijn belang en doel veilig te stellen. Het spel kan dus niet altijd hard gespeeld worden, er zal ook wel eens water bij de wijn moeten worden gedaan. De juiste strategie is voor de actor van groot belang om zo min mogelijk te hoeven inleveren en het eigen doel te realiseren.

Klijn, Van Bueren en Koppenjan (2000:19-20) maken zoals in onderstaande tabel is weergegeven, een onderscheid in vijf typen strategieën. Afhankelijk van de situatie, de opstelling van andere actoren en de wijze waarmee de actor zijn eigen belang het meest dient, zal de actor zijn strategie bepalen. Het is goed mogelijk dat actoren gaandeweg hun strategie aanpassen en op een later moment dit nogmaals aanpassen.

Strategieën	Omschrijving
Go-alone strategieën	De actor heeft zelf een oplossing voor een probleem bedacht en probeert deze ongeacht zijn afhankelijkheden van anderen te realiseren. De actor is niet bereid zich aan te passen en probeert op eigen houtje een oplossing te realiseren. Deze aanpak kan resulteren in een ‘eigen oplossing’ met alle voor- en nadelen daarvan. Maar deze strategie kan ook protest van andere partijen oproepen, hetgeen tot blokkades kan leiden.
Conflictueuze strategieën	De actor richt zich op het voorkomen of blokkeren van door de betrokken partij gewenste oplossingen of beleidsmaatregelen omdat de betreffende actor het er niet mee eens is.
Vermijdende strategieën	De actor verzet zich niet daadwerkelijk tegen een bepaalde oplossing maar stelt zich passief op. Bijvoorbeeld omdat de actor niet daadwerkelijk geïnteresseerd is of omdat door mijdgedrag de kosten van de beleidsvoorstellen kunnen worden ontlopen.
Samenwerkingsstrategieën	De actor erkent zijn externe afhankelijkheid en zet zich in om andere partijen voor zijn plan te interesseren en vervolgens probeert de actor in een onderhandelingsproces een voor hem gunstig resultaat te realiseren.
Faciliterende strategieën	De actor beseft dat samenwerking nodig is voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing. Deze strategie kan voortkomen uit een inhoudelijk belang, maar ook uit een streven naar beperking van transactiekosten of uit de verantwoordelijkheid van de desbetreffende partij voor de gang van zaken op een bepaald terrein.

Frames

Kijken we naar de betekenis van het Engelse woord “frame” dan betekent dit als zelfstandig naamwoord onder andere: lijst, raam, chassis, omlijsting, montuur en geraamte. Het woord frame is dus te omschrijven als het niet altijd zichtbare bepalende element van een geheel waardoor het geheel is gevormd en waaraan het geheel haar stabiliteit ontleent.

Van Twist (in Bekkers 2007:353-354) stelt dat veel processen in het openbaar bestuur verbale processen betreffen waarbij actoren geïnspireerd worden om op een andere manier naar 'hun' werkelijkheid te kijken. Bekkers (2007:69-70) meldt dat we rond een beleidsprobleem zien dat de verschillende actoren verschillende definities (frames) van een probleem erop nahouden terwijl andere actoren ook allerlei uiteenlopende oplossingen (frames) in hun jaszak hebben zitten. De kunst is de ideeën en de oplossingen bij elkaar te laten komen. Een frame draagt bij aan de perspectieven die mensen hanteren in hun kijk op de wereld; de constructie van de sociale werkelijkheid. Het gaat aldus zowel gepaard met processen van insluiting en uitsluiting, als met processen van benadrukking. Een frame definieert een probleem, identificeert de oorzaken van het probleem en verbindt daar morele oordelen aan om er vervolgens remedies voor aan te dragen. Wat actoren zien en wat zij willen zien wordt grotendeels beïnvloed door hun verwachtingen en hetgeen zij relevant vinden. Met dit beperkte zicht op de werkelijkheid zullen actoren beperkt zicht krijgen op de oplossingen. De actoren kijken door hun eigen bril van beperkingen en mogelijkheden naar het probleem.

Reframing is het vermogen van de verschillende actoren om hun afzonderlijke frame(s) in gezamenlijkheid om te vormen naar een voor iedere actor bepalend element van het geheel.

Claessen en Van der Naald (2008) definiëren reframing als het aanpassen of wijzigen van het bestaande frame.

Hoekema (1998:18) ziet in frame reflection een coöperatieve inspanning tussen mensen die in volle vrijheid elkaars frame niet alleen trachten te begrijpen doch ook proberen te respecteren en op basis daarvan in de vorm van de dialoog zoeken naar nieuwe en gemeenschappelijke aanvaarde begrippen en metaforen.

Reframing herdefinieert het beleidsprobleem door het toepassen van een ander perspectief of denkkader. Er moet om te kunnen komen tot reframing begrip zijn voor elkaars probleemperceptie(s) waarbij men niet dezelfde probleemdefinitie hoeft te hanteren. Vanuit de verschillende percepties moet een gezamenlijke steun komen voor de aanpak van het probleem.

4.3 Netwerk

Algemeen

Samenwerken met betrokken organisaties, waardoor een netwerk ontstaat rondom een beleidsonderwerp, is een manier waarop de overheid haar doelen kan bereiken. Waar de overheid vroeger een voorkeur had voor projectmatige aansturing van overheidsprocessen, heeft zij op zoek moeten gaan naar de samenwerking met andere actoren. Publieke en private organisaties worden daardoor steeds meer gedwongen om op zoek te gaan naar vormen van samenwerking. Wanneer de overheid of een andere actor haar beleid wil implementeren, een strategie wil ontwikkelen of een bepaald doel wil realiseren, is men steeds vaker van elkaar afhankelijk. Samenwerking vindt hierbij steeds vaker plaats in horizontale samenwerkingsverbanden, zogeheten netwerken.

Klijn en Van Twist (2008:39) stellen dat netwerken te omschrijven zijn als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom specifieke thema's en of clusters van middelen. De knooppunten binnen een netwerk worden gevormd door de actoren. De actoren zijn van elkaar afhankelijk, als de ene actor middelen en/of hulpbronnen kan bieden aan de andere actor en deze daar belang bij heeft om zijn doelen te bereiken. Onder middelen en hulpbronnen verstaan zij onder andere: bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, politieke legitimiteit of de steun voor uitvoeringsorganisaties.

De Bruin en Ten Heuvelhof (in Kaats et al. 2005:51-52) stellen dat spelregels een bijdrage leveren aan de totstandkoming van vertrouwen in een groep doordat spelregels het voor de leden van de groep voorspelbaar maken welk gedrag wel en welk gedrag niet geoorloofd is.

Ontstaan van een veiligheidsnetwerk

Koppenjan en Klein (2004:83) stellen dat samenwerkingsverbanden op een drietal wijzen tot stand kunnen komen:

- Samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan vanuit een eigen behoefte van de betrokken organisaties omdat zij beelden hebben bij een gezamenlijke probleemdefinitie en gewenste oplossingsrichting. In dat geval is er sprake van een min of meer natuurlijk netwerkvorming;
- Netwerkvorming kan ook door een overheid gestimuleerd (of geforceerd) worden door het uitdelen van prikkels of het opleggen van bepaalde verplichtingen. Zo kunnen actoren met verschillende belangen geprikkeld worden tot strategische samenwerking door een gezamenlijk deelbelang te creëren;
- Op de derde plaats kunnen actoren uit eigen beweging in een bepaald proces een strategisch belang zien in een samenwerking met anderen, om de kansen op het bereiken van hun doelen te vergroten.

Het van onderaf ontstaan van veel van deze netwerken bevordert het doelgerichte karakter. (Terpstra en Kouwenhoven, 2004:15)

Voorwaarden doelgericht veiligheidsnetwerk

Zoals reeds verwoord ontstaan er netwerken rondom beleidsthema's. Ook rondom veiligheidsvraagstukken zijn de afgelopen jaren diverse veiligheidsnetwerken ontstaan. Terpstra en Kouwenhoven (2004:20) stellen dat het formuleren van algemene richtlijnen voor een lokaal veiligheidsnetwerk moeilijk is. Zij benoemen wel vier categorieën van voorwaarden die van belang kunnen zijn om te komen tot doelgerichte lokale veiligheidsnetwerken:

- Bevordering van de daadkracht en doelgerichtheid door een sterke informele manier van werken, intensieve en persoonlijke contacten tussen de deelnemers en een grote flexibiliteit;
- Initiatief van onderaf door steun van een brede coalitie van partijen en één partij die als trekker van de kar wil functioneren. Er dient sprake te zijn van een duidelijke regierol van de gemeente;
- Steun hebben voor de doelstellingen en werkwijze van het netwerk. De vertegenwoordigers van de actoren dienen zowel over autonomie als mandaat te beschikken. De verantwoording die zij moesten afleggen moet in overeenstemming zijn met het type activiteiten van het netwerk en niet alleen gericht zijn op interne activiteiten of producten;
- Een zorgvuldige analyse van het veiligheidsprobleem waarop men zich wil richten. Vaak is dit een mix van meerdere instrumenten en werkwijzen met een nadruk op preventie, maar soms in aanvulling hierop, ook een meer reactieve benadering.

4.4 Regie

Om afstemming en samenwerking mogelijk te maken is een bepaalde vorm van regie in het netwerk noodzakelijk. Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:7) stellen dat regie een bijzondere vorm van sturing is en gericht is op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen, tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. Regie verwijst naar het afstemmen van afzonderlijke onderdelen tot een geheel. Regie gaat dus zowel om sturen als om coördineren of afstemmen gericht op een 'geheel' (Pröpper et al, 2004:13).

Terpstra en Kouwenhoven (2004:168-169) stellen dat het niet hebben van een centrale coördinatie (regie) en de fragmentering daarvan over de verschillende organisaties, personen en soorten of niveaus van coördinatie, de overzichtelijkheid en daadkracht van het veiligheidsnetwerk, alsmede de afstemming tussen partijen niet verhoogt. Bovendien stellen Terpstra en Kouwenhoven (2004:168-169) dat de gemeente de formele regierol heeft binnen lokale veiligheidsnetwerken. De gemeenten zijn hierin onder andere afhankelijk van de personele capaciteit, verloop van personeel, persoonlijke deskundigheid en de persoonlijke betrokkenheid.

Een beleidsregisseur op het gebied van veiligheid heeft een belangrijke invloed op het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan.

Eysink - Smeets en Etman (1999) stellen dat een gemeentelijk veiligheidsbeleid zonder regisseur haast niet mogelijk is. De regisseur moet van vele markten thuis zijn en met verschillende partijen kunnen samenwerken. Terpstra en Kouwenhoven (in Tops, Van Duin, Van Os en Zouridis, 2010:18) stellen dat de regisseur van een netwerk bij andere partijen gezag, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid moet genieten.

Typen regie

Pröpper et al (2004:14) maken onderscheid in een aantal typen regie aan de hand van twee invalshoeken. Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht en volgt hij zijn eigen 'script' of dat van een ander? Hierbij wordt onder doorzettingsmacht de potentie verstaan van een actor om waar nodig invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen.

Pröpper et al (2004:14) stellen dat een actor bij grote doorzettingsmacht alle relevante betrokken partijen zijn wil kan opleggen, ook als deze andere partijen 'echt' niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of deze partijen veel of weinig hindermacht hebben.

Bij een beperkte doorzettingsmacht kan een actor alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen.

Het geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook 'communicatief rationeel gezag' hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en meekrijgen.

Hierbij een uitwerking van de vier typen van regie:

- *Beheersingsgerichte regisseur.*

Ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht maar ook aan de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. De

regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk;

- *Uitvoeringsgerichte regisseur.*

De regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit, te weten:

- Een bovengelegen overheid. Er bestaat dan een verticale verhouding tot de regisseur, waarbij sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders;
- Van een samenwerkingsverband, al dan niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zal de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindend verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.

- *Visionaire regisseur.*

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script en het visionaire of wervende karakter daarvan is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners;

- *Faciliterende regisseur.*

De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

	Eigen script of beleidskader.	Geen eigen script of beleidskader.
Hebben van doorzettingsmacht.	I: Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	II: Uitvoeringsgerichte regisseur
Niet hebben van doorzettingsmacht.	III: Visionaire regisseur	IV: Faciliterende regisseur

Invulling van de regierol

Behalve een onderscheid in typen regisseurs, maken Pröpper et al (2004:14) ook een onderscheid in een aantal componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten, ongeacht het type regisseur. Op basis van genoemde componenten worden een aantal activiteiten opgesomd die een regisseur op deze punten kan ondernemen (Pröpper et al, 2004:8). Wanneer deze activiteiten terug te vinden zijn bij de regisseur die wordt geanalyseerd, kan aan de hand daarvan worden beoordeeld of hij voldoende invulling geeft aan zijn regierol.

Pröpper et al (2004:8) benoemen de navolgende regiecomponenten:

- *Overzicht over de gehele situatie.*
De regisseur heeft voldoende inzicht in het betreffende vraagstuk, weet wie de relevante actoren en wat de relevante relaties zijn en kent de doelen en belangen van de relevante partijen;
- *Verantwoording afleggen over het geheel.*
De regisseur is bereid en in staat, om zich te verantwoorden voor het handelen en de resultaten van alle actoren die onder zijn regie vallen. Hij verschuilt zich niet achter anderen. Het gaat echt om het afleggen van volledige verantwoording. Anderen kunnen de regisseur hierop ook aanspreken;
- *Het uitzetten of organiseren van gemeenschappelijke beleidslijnen.*
De regisseur zorgt ervoor dat een duidelijke beleidskoers wordt uitgezet, wat is het doel, wat zijn de randvoorwaarden en welke middelen worden ingezet? De regisseur kan deze koers zelf bepalen maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten;
- *Het organiseren van samenwerking.*
De regisseur motiveert de organisaties die betrokken zijn bij het betreffende vraagstuk om hun bijdrage te leveren en met elkaar samen te werken.

4.5 Sturingsinstrumenten

De eerder geschetste verandering naar een gedeelde verantwoording waarin niet alleen de overheid maar ook andere organisaties worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden, vraagt om een andere wijze van sturing.

De verticale traditionele vorm van sturing, waarbij wordt uitgegaan van een maakbare samenleving met een centraal sturende overheid, sluit niet aan bij de gedeelde verantwoording. Dat organisaties taken overnemen van de overheid en een grotere eigen verantwoordelijkheid hebben, vraagt om een meer horizontale sturing. Een sturing waar verschillende ervaringen, belangen en meningen van andere gebruikt worden om het doel te bereiken.

De wijze waarop gestuurd wordt moet passen in de context, samenleving en organisatie, waarbinnen de sturing plaatsvindt. Top down hiërarchische sturing past steeds minder in een netwerksamenleving, waar mondig burgers en werknemers de dienst uitmaken.

Andere vormen van sturing zijn nodig om in een moderne samenleving effectief te kunnen sturen (Cachet 2005:168).

Hoogerwerf en Herweijer (2003: 342) stellen dat beleidsvoering in netwerken om instrumenten vraagt die inspelen op die onderlinge afhankelijkheid. Dat wil zeggen dat het instrument rekening moet houden met de autonomie van de actoren. Bovendien moet het instrument ruimte bieden voor een eigen inbreng. Om dit te realiseren zijn zogenaamde horizontale sturingsinstrumenten nodig. Hoogerwerf en Herweijer (2003:342-345) benoemen een drietal horizontale sturingsinstrumenten:

- *Het stellen van regels via convenanten.*
Om in een netwerk een bepaald doel te bereiken kunnen convenanten worden afgesloten. Dit zijn schriftelijke afspraken tussen overheden en maatschappelijke actoren gericht op het bereiken van beleidsdoelen. Gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen voor het probleem. Er gelden hierbij weinig procedurele regels;
- *Cofinanciering via publiek private samenwerking (PPS).*
Een andere vorm van samenwerking die zich de afgelopen jaren sterk heeft ontwikkeld is de 'publiek private samenwerking'. In deze vorm van samenwerking is een duidelijke verschuiving zichtbaar van de verantwoordelijkheid voor het leveren van publieke diensten van de overheid naar de private sector.
Klijn en Teisman (2000) omschrijven publiek private samenwerking als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld. Het idee dat hierachter schuilgaat is het feit dat met het aangaan van een publiek privaat samenwerkingsverband doelen kunnen worden bereikt die zonder deze samenwerking niet tot stand zouden zijn gekomen en dat dit betere producten of meer efficiëntie oplevert. Vaak gaat het hierbij om een project waarbij publiek en private partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor een project. Via samenwerking willen zij tot wederzijds voordeel en kostenbesparing komen. Publiek private samenwerking onderscheidt zich van een normale samenwerking doordat het gaat om een gestructureerde samenwerking welke per contract of door oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon wordt vastgelegd. Partijen hebben een wederzijds, vaak financieel belang;

-
- *Informatie-uitwisseling via overleg en advies.*
Coördineren en afstemmen vormt een wezenlijk onderdeel van het voeren van beleid in een netwerk. De onderlinge afhankelijkheden dwingen tot regelmatig overleg en uitwisseling van informatie. Dit versterkt het gebruik maken van elkaars deskundigheid. Door regelmatig overleg kan het beleid beter op elkaar worden afgestemd en heeft men kennis van de verschillende handelingspatronen ten opzichte van elkaar.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) maken een onderscheid tussen hiërarchische sturing en horizontale sturing. Anders dan bij hiërarchische sturing zijn bij horizontale sturing actoren van elkaar afhankelijk om hun eigen doelen te realiseren. Verder heeft men bij horizontale sturing te maken met actoren die onderling veel kunnen verschillen. Bij hiërarchische sturing is veel meer sprake van eenduidigheid tussen de betrokken actoren. Een ander belangrijk verschil tussen hiërarchische sturing en horizontale sturing is dat actoren in een netwerk in bepaalde situaties erg gesloten kunnen zijn. Actoren zijn in dat geval niet geïnteresseerd in samenwerking met andere actoren. Bij hiërarchische sturing daarentegen worden actoren min of meer top down gedwongen om samen te werken. Een laatste verschil betreft de mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid in netwerken. Horizontale sturing kan met zich mee brengen dat actoren in de loop van het besluitvormingsproces het proces verlaten. Dit zal middels hiërarchische sturing niet voorkomen. Hiërarchische sturing staat juist voor stabiliteit en voorspelbaarheid (De Bruijn, Ten Heuvelhof, en In 't Veld, 2002:25).

4.6 Informatierelatie

Terpstra en Kouwenhoven (2004:160) stellen dat samenwerking binnen veiligheidsnetwerken in belangrijke mate gebaseerd is op onderling vertrouwen. Dit komt ondermeer tot uiting in de capaciteit, deskundigheid, bedoelingen, inzet, betrokkenheid en motivatie van de deelnemers.

Samenwerking is daarmee in belangrijke mate gebaseerd op 'stilzwijgende afspraken' en in belangrijke mate persoonsgebonden. Persoonlijk vertrouwen is een van de elementen die van belang is als we het hebben over informatieverstrekking.

Terpstra en Kouwenhoven (2004:160) concluderen dat centrale bevoegdheden soms niet geregeld zijn door de invloed van het informele karakter van de samenwerking maar dat zij op informele wijze wel tot stand komt.

Samenwerking komt moeilijk tot stand als de deelnemers zich houden aan de formele kaders en zich alleen bezig houden met de individuele belangen van de eigen organisatie. Samenwerken is een kwestie van geven en nemen.

Een gebiedsgerichte samenwerking met een sterk informeel karakter kenmerkt zich ook door een hoge mate van flexibiliteit. Vanwege het persoonlijke karakter wordt het makkelijk zaken doen. De partners hoeven elkaar niet via de formele weg te benaderen en men hoeft niet te wachten tot er weer een formele vergadering gepland staat. Informele contacten zorgen voor korte lijnen. Deze korte lijnen hebben invloed op de daadkracht. Het is mogelijk snel te reageren op ontwikkelingen omdat men elkaar kent en weet wat men van elkaar kan en mag verwachten.

Samenwerken bestaat niet zonder communicatie, waarbij het elkaar kennen de communicatie verbetert.

Terpstra en Kouwenhoven (2004:171) stellen dat informatie overdracht tussen partners een belangrijk onderdeel is van de samenwerking. Zij concluderen dat binnen lokale veiligheidsnetwerken vier manieren onderscheiden kunnen worden van informatie uitwisseling:

- Informatie uitwisseling tijdens vergaderingen van de stuurgroep/beheersgroep;
- Gestructureerde informatie uitwisseling tussen partners waarbij meerdere van de partners aanwezig zijn;
- Uitwisseling van informatie tijdens rechtstreekse, bilaterale en persoonlijke contacten;
- Uitwisseling van informatie op basis van vooraf gemaakte afspraken om elkaar bij bepaalde incidenten te informeren.

5. Van theorie naar empirie

De kern van onze centrale vraag gaat over samenwerking tussen verschillende organisaties. Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag hebben wij in het vorige hoofdstuk een aantal theorieën belicht. Wij stellen dat deze theoretische aspecten van invloed zijn op het al dan niet goed functioneren van een samenwerkingsverband.

In dit hoofdstuk slaan wij een brug van het theoretisch kader naar de bevindingen en analyse van ons onderzoek. Wij zullen in dit hoofdstuk toelichten hoe de theorie is toegepast om de samenwerking inzichtelijk te maken. Aan de hand van een analyseschema hebben wij de doelstelling van dit onderzoek handen en voeten kunnen geven.

5.1 Analyse kader

Samenwerking en het model hiervan

In eerste instantie zijn wij op zoek gegaan naar de ontwikkelingen die het samenwerkingsverband heeft doorgemaakt. Hoe was de samenwerking tot stand gekomen, wat was de aanleiding van de samenwerking en wat lag hier aan ten grondslag?

Ook hebben wij gekeken hoe de betrokken partijen er anno begin 2011 in zaten. Wat waren de motieven om deel te nemen aan de samenwerking en wat waren de onderlinge verhoudingen? Welke strategie werd gevoerd en had deze strategie een overeenkomst met de strategie van de andere actoren?

Zoals reeds in de theorie verwoord kan er binnen een samenwerkingsverband op verschillende niveaus worden samengewerkt. Johnston en Shearing hebben een model ontworpen waarmee zij samenwerkingsniveaus hebben kunnen onderscheiden. Door de bril van deze theorie hebben wij gekeken naar de wijze waarop aan het Stadhuisplein werd samengewerkt. Het delen van informatie binnen een samenwerkingsverband is een van de belangrijkste elementen van samenwerking.

Wij hebben gekeken naar de manieren waarop binnen het samenwerkingsverband aan het Stadhuisplein informatie met elkaar gedeeld werd. Andere elementen waardoor de mate van samenwerking onder andere werd bepaald, zijn het al dan niet hebben van een gezamenlijk probleembesef en het al dan niet hebben van een centrale sturing. Tijdens ons empirisch onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar de aanwezigheid van een gezamenlijk beeld en de invulling van de regiefunctie binnen de samenwerking.

Actoren

Binnen het samenwerkingsverband op het Stadhuisplein zijn verschillende actoren actief. Aan de hand van de actorenanalyse hebben wij bepaald wie de actoren waren binnen het samenwerkingsverband. Het onderscheid tussen de actoren hebben wij gemaakt door te kijken naar de elementen: bronafhankelijkheid, het al dan niet hebben van hindermacht/realisatiemacht, het al dan niet hebben van een belang bij het oplossen van het probleem en het hebben van verrijkende kennis.

Een belangrijk te onderscheiden kenmerk van een actor is de strategie waarvan deze actor gebruik maakt teneinde zijn ambitie of doel te bereiken.

Met behulp van de door Klijn, Van Bueren en Koppenjan beschreven kenmerken van strategieën hebben wij geanalyseerd van welke strategie gebruik werd gemaakt door verschillende actoren.

Om vruchtbaar te kunnen samenwerken is het van belang dat de actoren overeenkomstige beelden (frames) hebben van het probleem, de oplossingsmogelijkheden en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het oplossen van het probleem. Binnen ons onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar de verschillende beelden die de actoren hadden voor wat betreft het

probleem uitgaansgeweld. Ook hebben wij de wijze waarop door de actoren naar de samenwerking werd gekeken onderzocht.

Netwerk

Als actoren zich verzamelen rondom een beleidsprobleem en van elkaar afhankelijk zijn bij het oplossen van dit probleem wordt in de theorie gesproken over het ontstaan van een netwerk. Binnen de huidige netwerken werken publieke- en private organisaties horizontaal samen waarbij men afspraken (spelregels) maakt en deze dient na te komen. Binnen zo'n netwerk is sprake van afhankelijkheid tussen actoren als we kijken naar de verdeling van middelen en hulpbronnen.

In ons onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar het antwoord op de vraag of er bij de actoren zicht was op een zorgvuldige analyse van het veiligheidsprobleem. Wij zijn op zoek gegaan naar de hulpbronnen die de verschillende betrokken organisaties hebben toegevoegd aan de samenwerking. Ook is onderzocht of er spelregels zijn vastgesteld en of deze spelregels zijn opgepakt en nagekomen.

Wij zijn op zoek gegaan naar de wijze waarop het netwerk rondom de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein was ontstaan en de mate waarin het samenwerkingsverband doelgericht en daadkrachtig acteerde.

Regie

Om afstemming en samenwerking mogelijk te maken is een bepaalde vorm van regie in een netwerk noodzakelijk. Regie verwijst naar het afstemmen van afzonderlijke onderdelen tot een geheel. Regie gaat dus om sturen, coördineren en afstemmen. Regie kan zowel horizontaal al verticaal gericht zijn.

Tijdens ons onderzoek hebben we achterhaald hoe de samenwerking werd aangestuurd en er invulling werd gegeven aan de regiefunctie binnen de samenwerking.

Sturingsinstrumenten

In een samenwerkingsverband met gedeelde verantwoordelijkheid past een meer horizontale sturing waarbij rekening wordt gehouden met de autonomie van de andere organisaties. De klassiek verticale sturing past niet in een dergelijk samenwerkingsverband, het kan het vertrouwen van de betrokken organisaties schaden en ertoe leiden dat partijen de gezamenlijkheid uit het oog verliezen en kiezen voor een eigen strategie.

In ons onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar de toegepaste sturingsinstrumenten.

Informatierelatie

Een samenwerking vraagt om het uitwisselen van informatie en het delen van kennis. Het delen van informatie gebeurt echter niet vanzelfsprekend doch is sterk afhankelijk van het vertrouwen dat de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties in elkaar hebben.

Informeel contacten zorgen voor korte lijnen. Deze korte lijnen hebben invloed op de daadkracht van de samenwerking. Met korte lijnen kan er sneller worden gereageerd.

Men weet dan eerder wat men van elkaar kan verwachten. Samenwerken bestaat niet zonder communicatie, waarbij het elkaar kennen de communicatie verbetert.

Wij zijn op zoek gegaan naar de wijze waarop formeel en informeel informatie binnen de samenwerking werd gedeeld en hoe afspraken werden nagekomen.

5.2 Operationalisering

De theorie heeft ons een aantal aangrijpingspunten geboden waarmee wij vanuit de theorie via een empirisch onderzoek tot de beantwoording van onze centrale vraag zijn gekomen. Deze aangrijpingspunten zijn:

- Voorwaarden doelgerichte samenwerking;
- Samenwerkingsmodel;
- Actoren en hun afhankelijkheden;
- Strategie;
- Frames;
- Netwerk;
- Regie;
- Sturingsinstrumenten;
- Informatierelatie.

Bij elk van deze aangrijpingspunten hebben wij een aantal indicatoren geformuleerd. Deze aspecten zijn de leidraad geweest aan de hand waarvan wij de documenten en het empirisch materiaal hebben geanalyseerd. Deze aspecten waren ook de leidraad van onze interviews en de bril waardoor wij tijdens de observaties hebben gekeken naar de samenwerking.

Aspect	Wat is het?	Indicatoren?	Hoe meet je het?
Voorwaarden doelgerichte samenwerking	Elementen die van belang waren om te komen tot een doelgerichte samenwerking.	Daadkracht en doelgerichtheid. Initiatief van onderaf. Steun voor de doelstelling. Analyse van het probleem.	Interview en documentstudie.
Samenwerkingsmodel	Wijze waarop door de verschillende actoren werd samengewerkt.	Ieder model had zijn eigen indicatoren.	Interview, observatie en documentstudie.
Onderling afhankelijkheden	Welke onderscheidende positie had de actor in het netwerk.	Bronafhankelijkheid Hindermacht Realisatiemacht Belanghebbendheid Kennis	Interview observatie en documentstudie
Strategieën	Handelingen of voornemens tot handelen, met als doel andere actoren te beïnvloeden om zo een bepaald doel te bereiken.	Iedere strategie had zijn eigen indicatoren.	Interview
Frames	Beeld van het probleem Visie op de samenwerking	Verwachtingen en belangen van de betrokken actoren.	Interview

Netwerk	Samenwerkingsverband tussen publiek- en private organisaties waarbij sprake is van afhankelijk voor wat betreft middelen en/of hulpbronnen.	Bevoegdheden Deskundigheden Financiële middelen Legitimiteit	Interview observatie en documentstudie
Regierollen en wijze van invulling	Zorgen dat actoren gestimuleerd worden om dat te doen wat van hen verwacht werd of wel het regisseren van het sturingsproces.	Iedere regierol had zijn eigen indicator.	Interview en documentstudie
Sturingsinstrumenten	Wat voor middelen worden er ingezet om te sturen op de samenwerking.	Het stellen van regels, Financiering, informatie-uitwisseling	Interview en documentstudie
Informatierelatie	De wijze waarop informatie werd uitgewisseld.	Informele en formele informatieoverdracht	Interview observatie en documentstudie

In ons onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar het antwoord op de vraag of er bij de actoren zicht was op een zorgvuldige analyse van het veiligheidsprobleem. Wij zijn op zoek gegaan naar de hulpbronnen die de verschillende betrokken organisaties hebben toegevoegd aan de samenwerking. Ook is onderzocht of er spelregels zijn vastgesteld en of deze spelregels zijn opgepakt en nagekomen.

Wij zijn opzoek gegaan naar de wijze waarop het netwerk rondom de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein is ontstaan en de mate waarin het samenwerkingsverband doelgericht en daadkrachtig acteerde.

6. Bevindingen van het veldonderzoek

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van ons empirisch onderzoek naar de wijze waarop werd samengewerkt om het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam aan te pakken. De resultaten van ons brononderzoek, aangevuld met informatie uit de afgenomen interviews en de waarnemingen tijdens de observaties, zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt.

6.1 Samenwerken

Het horecaconcentratiegebied, het Stadhuisplein te Rotterdam, is gelegen aan een plein voor het Stadhuis te Rotterdam en is het enige benoemde horecaconcentratiegebied in Rotterdam sinds 2001. Op het plein zijn ongeveer twaalf horecagelegenheden gevestigd, welke eigendom zijn van drie horecaondernemers. De horecagelegenheden zijn met name aan de noordzijde van het plein gevestigd en zijn voorzien van terrassen. De horeca aan het Stadhuisplein heeft een grote regionale functie. Met name op de vrijdag- en zaterdagavonden, de zogenaamde horecanachten, trekt het horecagebied ongeveer 6.000 bezoekers per nacht. Kantoren en detailhandel zijn de andere functies die op het plein te vinden zijn. Aan het plein zijn geen woningen gevestigd. Een meerderheid van de horecagelegenheden aan het Stadhuisplein worden geëxploiteerd met een nachtontheffing.

Eind jaren negentig hadden zich op het Stadhuisplein excessieve geweldsincidenten voorgedaan die te relateren waren aan de horeca op het plein. Er waren tijdens de drukke uitgaansnachten momenten dat de overheid (politie) het op het Stadhuisplein niet meer voor het zeggen had. Geweldsincidenten namen hand over hand toe en de beveiligers in de horeca reageerden hier niet altijd de-escalierend op. Er waren incidenten geweest waarbij de beveiligers zelfs de aanleiding waren geweest tot het uitgaansgeweld. In die tijd regeerde de macht van de sterkste en dit waren bij regelmaat dus de beveiligers zelf. De overheid, de gemeente Rotterdam en de politie Rotterdam-Rijnmond, was het gezag op het Stadhuisplein kwijt.

In aanloop naar de Europese Kampioenschappen Voetbal, Euro2000, werden door de overheid plannen gemaakt om de Euro2000 tot een succes te maken. Maatregelen ter voorkoming van openbare orde verstoringen maakten hiervan deel uit. Gezien het feit dat het Stadhuisplein in die tijd al een concentratiegebied was van horecagelegenheden, werden voorafgaand aan de Euro2000 afspraken gemaakt tussen de betrokken organisaties aan het Stadhuisplein. Met behulp van de Handreiking Veilig Uitgaan (HVU) kwam samenwerking tussen de betrokken organisaties tot stand en werd in juni 2000, voor aanvang van de Euro2000 en twee jaar voor het verschijnen van het reeds genoemde rapport “Naar een Veiliger Samenleving” van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het convenant ‘Veilig Uitgaan Stadhuisplein’ afgesloten.

Na afloop van de Euro2000, waarbij met de samenwerking goede ervaringen waren opgedaan voor wat betreft de aanpak van overlastgevend gedragingen, overtredingen en misdrijven in het uitgaansleven, werd de samenwerking op het Stadhuisplein voortgezet.

Bij aanvang van het samenwerkingsverband had men geïnventariseerd welke factoren een rol speelden rond veilig uitgaan. Vervolgens had men items geprioriteerd en afspraken gemaakt over wie welke items zou uitwerken en aanpakken.

In het convenant werden door de betrokken organisaties, de Stichting Promotie Stadhuisplein, de Gemeente Rotterdam, de politie en het Openbaar Ministerie een set van samenhangende maatregelen en afspraken vastgelegd. Het convenant kenmerkt zich door een opsomming van specifieke maatregelen en verplichtingen welke door de organisaties moesten worden nagekomen. Op de navolgende thema's werden afspraken gemaakt:

Partijen	Thema's
Stichting Promotie Stadhuisplein	<ul style="list-style-type: none"> • Toelatingsbeleid • Drugs • Aangifte en melding • Personeelsbeleid • Voorlichting • Huisregels • Alcoholgebruik • Geluidsoverlast • Onderhoud omgeving horecabedrijf • Beveiliging en toezicht • Doorlichten bedrijfsvoering
Gemeente Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Verlichting • Verkeer en vervoer • Toezichthouders • Brandveiligheid • Onderhoud omgeving • Geïntegreerd horecabeleid • Cameratoezicht
Politie	<ul style="list-style-type: none"> • Aanspreekpunt • Ontzegging • Opsporing • Toezicht • Voorlichting Onderhoud omgeving • Zichtbaarheid en aanwezigheid
Openbaar Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> • Afdoen van Strafzaken • Voorlichting • Strafvervolgning

De thema's zijn uitgesplitst in specifieke acties. Een aantal van deze specifieke acties zijn hierna als voorbeeld weergegeven:

- Om de sluiting ordelijk te laten verlopen en te voorkomen dat men massaal vertrekt, neemt de ondernemer de volgende maatregel: 'Een kwartier voor sluitingstijd tot een half uur na sluitingstijd wordt extra buitenverlichting opgestoken (poets- en calamiteitenverlichting)';
- De gemeente zorgt ervoor dat het beheersoverleg met horeca en overige ondernemers aan het plein tenminste drie maal per jaar bijeenkomt;
- De politie reageert alert op klachten en aanvragen van de horeca. De politie is op drukke uitgaansnachten zichtbaar en opvallend aanwezig;
- Het Openbaar Ministerie streeft erna uitgaansgerelateerde delicten zoveel mogelijk op één zitting aan te brengen.

Het convenant is doorspekt met afspraken op het gebied van onderlinge communicatie, waarbij nadrukkelijk afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop tussen de betrokken organisaties informatie zou worden gedeeld. Een aantal van deze specifieke afspraken zijn hierna als voorbeeld weergegeven:

- De horecaondernemers verplichten zich tot het, wekelijks, onderling delen van informatie over overlastgevende bezoekers die zij de toegang weigeren;
- De gemeente draagt er zorg voor dat er ten minste drie maal per jaar een bijeenkomst georganiseerd wordt tussen de horeca en overige ondernemers;
- De politie onderhoudt regelmatig contact met de horecabeveiligers;

-
- Het Openbaar Ministerie geeft bij persmomenten en in haar requisitoir nadrukkelijk aandacht aan de problematiek van uitgaansgeweld (horeca gerelateerd geweld). Initiatiefnemer tot de samenwerking was de politie omdat zij tijdens de horecanachten als eerste de urgentie had ondervonden. Het toenemend aantal en de ernst van de geweldsincidenten, met name rondom de sluitingsuren van de horecaondernemingen, bezorgde de politie handen vol werk.

“Er was in die tijd een groot probleem in het centrum. De politie was het gezag op het Stadhuisplein kwijt. Samenwerking met de horeca was toen ver te zoeken. Sterker nog, de horecaondernemer was ook zelf regelmatig de aanleiding van het probleem. Bovendien was er in die tijd totaal geen respect voor de politie.”

De deelnemers aan het convenant verplichtten zich tot een gezamenlijke inspanning om de veiligheid op en rondom het Stadhuisplein te Rotterdam te vergroten. Ook werd de afspraak gemaakt dat de betrokken organisaties, afgezien van de in het convenant gemaakte afspraken, open zouden staan voor suggesties die de veiligheid zouden kunnen verhogen.

De doelstelling van het convenant was de horeca gerelateerde onveiligheid en overlast terug te dringen en daarmee de kwaliteit van het leefklimaat te verbeteren.

Een meerderheid van de respondenten waren niet op de hoogte van de aanleiding tot de gebiedsgerichte samenwerking aan het Stadhuisplein. Daarnaast gevraagd gaven zij echter wel aan dat er kennelijk vergaande problemen waren waardoor samenwerken gewenst was.

6.1.1 Model van samenwerking

In het convenant staat als doelstelling verwoord dat de betrokkenen zich verplichten tot een gezamenlijke inspanning om de veiligheid op en rondom het Stadhuisplein te Rotterdam te vergroten. Veel van de afspraken werden nog steeds nageleefd terwijl de meerderheid van de betrokken organisaties niet bekend was met de herkomst van de afspraken.

“Het convenant staat stil. Volgens mij houden wij ons als convenantpartners nog wel steeds aan de afspraken die toen zijn gemaakt. Er zal best nog wel eens links of rechts wat daarbuiten worden getreden maar volgens mij gaat het nog vrij goed. Het is onze manier van werken geworden.”

De samenwerking was praktisch en sterk operationeel gericht en gericht op onderlinge afspraken die al jaren bij de betrokken partijen bekend waren. De gemeente Rotterdam droeg haar steentje op verschillende manieren bij in de samenwerking. De deelgemeente Rotterdam-Centrum was voornemens de regie weer naar zich toe te trekken.

“En als deelgemeente zijn wij zelf bezig om hier een beetje meer sturing op te krijgen. Maar dat moet nog wel nadrukkelijker. Wij hebben geconstateerd dat allerlei dingen die we door de jaren heen hebben gedaan, weer zijn weggelopen.”

De directie Veiligheid van de gemeente had één van haar stadsmariniers vanaf begin 2011 onder andere op het dossier “Stadhuisplein” gezet. Stadstoezicht was met twee toezichthouders aanwezig tijdens horecanachten en jongerenstewards werden, met subsidie van de gemeente, tijdens de horecanachten ingezet. Ook reageerde de directie Veiligheid snel op incidenten die plaatsvonden in de horeca en schroomde zij niet de horecaondernemers op de vingers te tikken als deze bijvoorbeeld niet adequaat hadden gereageerd op geweldsincidenten in of nabij hun horecagelegenheid. Na afloop van de nachten droeg de gemeente zorg voor het snel opruimen van de openbare ruimten. De politie was tijdens de horecanachten met extra personeel (14 medewerkers, waaronder twee politieruiters te paard en twee leden van het politiebiketeam) in het centrum van Rotterdam aanwezig. Er was altijd zichtbaar politiepersoneel op het Stadhuisplein. De horecaondernemers hadden extra beveiligers ingehuurd en werkten nog steeds conform de gemaakte afspraken.

“Er waren toen veel geweldplegingen tegen het uitgaanspubliek en onder het uitgaanspubliek. Wij hebben toen een cooling-down periode ingelast. Als we om 5:00 dichtgaan, zetten we om 4:30 de muziek zachter gaan we andere muziek draaien. We voorkomen dat mensen vijf voor vijf nog even 5 baco’s in de mik wordt gegooit. Ook zorgen wij ervoor dat er langzaam een beetje wordt afgebouwd en dat er niet ineens om 5:00 uur drieduizend man naar buiten komen. Dat soort afspraken hebben we toen gemaakt omdat er veel geweld was, en ze worden nog steeds nageleefd.”

Ondanks het feit dat het Openbaar Ministerie geen actieve rol meer speelde in de overlegvormen hadden zij nog steeds de insteek om zoveel mogelijk geweldsincidenten “lik op stuk”¹ af te handelen.

Ook was er bij het Openbaar Ministerie de bereidheid om aan overlegvormen deel te nemen en mee te denken over in te zetten middelen of strategieën als het ging over het voorkomen van uitgaansgeweld.

“Ik ga er vanuit dat de cijfers rondom uitgaansgeweld niet dramatisch zijn op dit moment. Want dan verwacht ik dat de districtschef, of iemand van de gemeente op zal staan en komt praten, want dan kan het niet meer. Ik ga er vanuit dat als ik niets hoor, dat het beheersbaar is.”

¹ Lik op Stuk: Een verzamelnaam voor het snel afhandelen van strafbare feiten door politie of justitie. Hierbij werd de strafmaat direct medegedeeld en/of opgelegd nadat bewezen was dat de betrokkene een strafbaar feit had begaan of de betrokkene het strafbare feit had bekend.

In de samenwerking werd de kennis van de verschillende partijen bij elkaar gebracht. Met name tijdens de operationele samenwerking werd kennis en informatie met elkaar gedeeld. De politie had inmiddels al meer dan 10 jaar ervaring met het verrichten van de zogenaamde horecarediensten². De ervaring werd in de praktijk van politiemedewerker op politiemedewerker overgedragen waarbij geleerd werd flexibel om te springen met de ontwikkelingen op straat.

De aanwezigheid van de jongerenstewards bracht veel kennis in het samenwerkingsverband over de wijze waarop de hedendaagse jeugd kon worden aangesproken. De jongerenstewards spraken de straattaal en kenden de gebruiken van de jeugd.

Veel beveiligers hadden inmiddels jaren ervaring in hun werk in de horeca en brachten deze ervaring mee tijdens het samenwerken.

“De politie is een belangrijke partner met de kennis en expertise die bij de politie op het gebied van de openbare orde handhaving aanwezig is en de informatie positie die zij hebben. De horecare is een hele goede kapstok waar je samenwerken omheen kunt bouwen. Zij zijn wat dat betreft in de openbare ruimte een hele vaste waarde. Met ervaring in tal van zaken zoals het aansturen van mensen en jongerenstewards. Als het gaat om openbare orde verstoring is de politie gewend om daar in te schakelen en te zeggen waar zij extra mensen nodig hebben. Hun kennis, expertise en ervaring is heel belangrijk.”

Tijdens onze onderzoeksperiode was er geen sprake van een structureel overleg aangaande de samenwerking. De afspraak dat regelmatig geëvalueerd zou worden werd niet nagekomen. De overleggen beperkten zich tot het bij elkaar komen van een selecte groep betrokkenen, voorafgaand aan evenementen die niet vielen onder de reguliere horecanachten of naar aanleiding van voorgevallen incidenten.

“Er is geen overleg meer. Tenminste niet met de gemeente. Wel als ondernemers onder elkaar. Wij zitten wel regelmatig bij elkaar. Met evenementen of als er iets gebeurd is, hebben wij wel contact en overleg met de politie. Dit gebeurt alleen als het nodig is. Er is geen frequent overleg om te bespreken of het nog beter kan!”

De samenwerking was praktisch en operationeel gericht op de reguliere horecanachten. Tijdens horecanachten verzamelden de politie alsmede de vertegenwoordigers van stadstoezicht zich aan het hoofdbureau van politie, waar zij voorafgaand aan hun nachtdienst een door de politie verzorgde briefing bijwoonden. Tijdens het eerste deel van de briefing werden de actuele zaken in het politiedistrict met elkaar gedeeld.

² Horecare: Extra inzet van toezichthoudend geüniformeerd politiepersoneel tijdens horecanachten in het centrum van Rotterdam.

Tijdens het tweede deel voegden de jongerenstewards zich bij de briefing, waarna de specifieke horeca-informatie met elkaar gedeeld werd. Door gezamenlijk te brieven was men op de hoogte van diegene met wie die nacht werd samengewerkt.

“De politie coördineert de operationele samenwerking. Dat doen we door bij elkaar te komen tijdens de briefing. Hier zitten ook de chef en coördinator horecare en de medewerkers stadstoezicht bij. De jongerenstewards sluiten later aan.”.

Voorafgaand of kort na aanvang van de surveillance in het horecagebied stelden de politiemedewerkers zich voor bij de dienstdoende beveiligers en/of bedrijfsleiders van de horecagelegenheden. Tijdens deze informele korte gesprekken werd actuele informatie uitgewisseld.

Tijdens de horecanacht hielden de politie en beveiligers nauw contact met elkaar om de sfeer onder het uitgaanspubliek te delen en elkaar deelgenoot te maken van de bijzonderheden. Daar waar gewenst kwamen beveiligers en politie elkaar helpen. De medewerkers van stadstoezicht hielden, al dan niet samen met de politie, in de eerste uren van de nacht eveneens toezicht op en in de omgeving van het Stadhuisplein en schreven meerdere processen-verbaal voor foutparkeerders.

De jongerenstewards waren zichtbaar op het Stadhuisplein aanwezig en intervierden op die momenten dat escalatie tussen bezoekers dreigde te ontstaan. Ook werd door de jongerenstewards en de politie regelmatig overleg gepleegd.

“Die lopen gewoon herkenbaar als jongerenstewards, apart van de politie, in het gebied en spreken de jongeren aan zodra ze denken dat het niet goed gaat, als ze dronken zijn, als ze vervelend zijn of als ze geweigerd zijn. Dan spreken ze de jongeren aan. Een beetje sussen en blussen en dat werkt perfect. Zij halen gewoon heel veel werk uit de handen van de politie. Wat normaal een vechtpartij zou worden met aanhoudingen, dat zussen zij. Dus 's nachts zijn er op straat de politie, stadstoezicht, de portiers en de jongerenstewards. Die werken 's nachts samen op straat.”.

De operationele samenwerking tijdens de horecanachten werd gecoördineerd door politiepersoneel.

Het niet periodiek plaatsvinden van overleg tussen de partners aan het Stadhuisplein werd door een ruime meerderheid van de geïnterviewde respondenten als knelpunt naar voren gebracht.

“Er is geen overleg meer. Tenminste niet met de gemeente.”
“Toen werd de kar getrokken door de politie omdat zij niet meer de baas waren op het Stadhuisplein. Je ziet in de jaren daarna dat de urgentie er afgaat en vervolgens zag je ook dat het periodiek overleg ging vervagen.”

Ook werd in de beleving van een aantal betrokken organisaties het als een knelpunt ervaren dat er ondanks de landelijke aandacht voor het zwaarder straffen van alcohol gerelateerde geweldsincidenten, er geen sprake was van een urgent probleem. Men schatte in dat de noodzaak tot nauwere samenwerking mede afhankelijk was van de urgentie voor het probleem.

“Je hebt natuurlijk heel veel problemen in zo'n stad. En het ene probleem is urgenter dan het andere probleem. De vraag is dan ook is het probleem van veilig uitgaan wel zo urgent op dit moment?

“Het lijkt wel of de urgentie niet werd ervaren. Ook al ervaart een partner de urgentie dan werd deze door de ander partners niet gedeeld. Het probleem is dat het erger is geweest. De mensen die er nu zitten hebben ook de situatie ervaren toen het erger was. Dus vinden zij dit niks. Er is niets aan de hand. Maar in werkelijkheid is het anders.”

Een ander knelpunt was het feit dat het voor een structureel langdurige samenwerking ongewenst was dat de vertegenwoordigers van de organisaties veel van functie wisselden. De horecaondernemers waren nog steeds dezelfde personen als bij aanvang van de samenwerking in 2000 terwijl bij de andere organisaties personele wisselingen hadden plaatsgevonden.

“Verder was het probleem verhuizingen en verschuivingen van wijkagenten, diensten en aanspreekpunten. Elke ondernemer heeft in die 10 jaar al meer dan 7 wijkagenten meegemaakt.”

Het laatste noemenswaardige knelpunt dat naar voren kwam was de constante vraag over de verdeling van toezichtcapaciteit. De politie kwam al jaren de toezegging na om zichtbaar aanwezig te zijn in het horecaconcentratiegebied. Na de eerste jaren van de samenwerking was de politiecapaciteit afgebouwd van 22 medewerkers tot het aantal van 14 politiemedewerkers tijdens de onderzoeksperiode. Omdat de benodigde capaciteit moeilijk vooraf in te schatten was, werd dit aantal gehandhaafd. Er waren nachten waarbij, mede door de bureaucratische manier van afhandelen van arrestanten, de capaciteit tekort schoot. Er waren echter ook nachten waarbij de capaciteit toereikend was. Ook genereren extra politiemensen extra arrestanten waardoor het probleem rondom uitgaansgeweld mogelijk erger leek.

“Ga je in een weekend meer politiemensen op straat inzetten en ga je meer werken aan ‘zero tolerance’, dan ga je ook meer arrestanten maken. Hier is sprake van een spanningsveld.”

6.2 Actoren

Om meer inzicht te krijgen in het samenwerkingsverband rondom de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam, hebben wij de betrokken organisaties in beeld gebracht. Als uitgangspunt zijn wij hierbij uitgegaan van de organisaties die destijds nauw betrokken waren bij de totstandkoming van het convenant ‘Veilig Uitgaan Stadhuisplein’.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat meer partijen, al dan niet prominent, een rol hebben gespeeld in de aanpak van het uitgaansgeweld. Aan de hand van een aantal criteria hebben wij de relevante actoren geïdentificeerd.

Uit de analyse kwamen een aantal actoren naar voren zoals, de stadsmarinier, de gebiedsmanager (deelgemeente Rotterdam-Centrum), een senior teamleider stadstoezicht, en een beleidsmedewerker van de directie Veiligheid, allen onderdeel van de gemeente Rotterdam. Ieder van deze gespecificeerde actoren had beelden van de samenwerking en had invloed op het samenwerkingsverband. Gezien de wisselende invloed die deze vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam hadden op de samenwerking, hebben wij deze als zelfstandige actoren aangemerkt. Wij constateerden dat deze actoren andere middelen en mogelijkheden hadden om de samenwerking te kunnen beïnvloeden. Gelet op de overeenkomstige belangen en de rol binnen de samenwerking, hebben wij de betrokken horecaondernemer, Koninklijke Horeca Nederland en de door de horecaondernemers ingehuurde beveiligers, geclusterd tot één organisatie/actor, zijnde de horecaondernemers.

Op basis van de analyse en het voornoemde, waren de nader te noemen actoren de vertegenwoordigers van de belangrijkste organisaties binnen het samenwerkingsverband rondom de bestrijding van uitgaansgeweld aan het Stadhuisplein te Rotterdam:

- Horecaondernemers;
- Gemeente Rotterdam:
 - stadsmarinier;
 - gebiedsmanager (deelgemeente);
 - senior teamleider stadstoezicht ;
 - beleidsmedewerker directie Veiligheid;
- Politie Rotterdam - Rijnmond;
- Openbaar Ministerie.

Van deze zeven actoren is de positie die zij in het samenwerkingsverband hadden nader onderzocht. De actorenanalyse hebben we in schema als bijlage I bijgevoegd.

6.2.1 De horecaondernemers

Belang bij de samenwerking

De meerderheid van de horecaondernemers aan het Stadhuisplein was vanaf het begin betrokken bij de aanpak van het uitgaansgeweld. Zij hadden een direct belang bij de aanpak van het uitgaansgeweld. Ook al vonden verhoudingsgewijs de meeste geweldsincidenten buiten de horecaondernemingen plaats, de incidenten waren wel te herleiden naar uitgaanspubliek dat een bezoek aan een horecaonderneming had gebracht. De horecaondernemers waren gebaad bij een uitgaansgebied waarin bezoekers zich veilig voelden. De horecaondernemers gingen er vanuit dat een aantrekkelijk uitgaansgebied, zonder teveel incidenten, meer klanten zou aantrekken en meer klanten zou de omzet van

de horecaondernemer doen stijgen. Verder waren de horecaondernemers er bij gebaad dat hun personeel in een veilige omgeving kon werken, dus zo min mogelijk werd geconfronteerd met uitgaansgeweld. Geweldincidenten konden leiden tot ziekteverzuim en een tekort aan goed gekwalificeerd personeel. Bovendien hadden geweldsincidenten in de eigen ondernemingen tot grote materiële schade kunnen leiden.

“We hebben voor ons leven moeten rennen en ons moet verdedigen door met barretjes en vaten te werpen. Elke Koninginnedag kon je er de klok op gelijkzetten, om vijf uur ging het uit. ME erbij, je weet zelf wel.”

Positie in het samenwerkingsverband

Kijkend naar de invloed die de horecaondernemers hadden binnen de samenwerking, dan waren er een aantal middelen te onderscheiden waarmee de horecaondernemers de mogelijkheid hadden om min of meer direct invloed uit te oefenen op het uitgaansgeweld binnen hun onderneming. Met een stringent deurbeleid konden de horecaondernemers zelf bepalen wie zij toelieten tot hun zaak. Zonder discriminerende aspecten niet uit het oog te verliezen, hadden de horecaondernemers de mogelijkheid om bezoekers waarvan het vermoeden bestond dat zij bijvoorbeeld te veel alcohol hadden genuttigd, de toegang te weigeren. Een andere mogelijkheid waarmee de horecaondernemers invloed uit konden oefenen was het stellen van huisregels. Werd er een afkoelperiode ingelast, werden er drinkwedstrijden gehouden, werden er zogeheten Happy Hours ingevoerd? Verder bezaten de horecaondernemer financiële middelen en de mogelijkheid om goed gekwalificeerd personeel aan te nemen. De kwaliteit van de beveiligers aan de deur, de wijze waarop bezoekers werden aangesproken, kon immers zowel een positieve als negatieve invloed hebben op een bezoeker. Ook voorzieningen zoals een detectiepoort konden een belemmering vormen om bijvoorbeeld met een mes of ander wapen de horecaonderneming binnen te gaan. De ondernemers konden zich laten vertegenwoordigen door Koninklijke Horeca Nederland. Deze organisatie zat meerdere malen, vanuit een andere invalshoek, aan tafel bij de beleidsmakers van de gemeente Rotterdam. In deze setting werd regelmatig de gelegenheid aangegrepen om de belangen en knelpunten van de horecaondernemers op het Stadhuisplein te ventileren.

Strategie

Om hun doel te kunnen bereiken werd door de horecaondernemers niet het initiatief genomen om de andere partijen meer te betrekken bij de samenwerking. De ondernemers hielden zich wel zoveel mogelijk aan de gemaakte afspraken en zij beseften dat een samenwerking noodzakelijk was om hun eigen doel te realiseren. De horecaondernemers beperkten zich tot de verantwoordelijkheid van hun eigen onderneming. In bepaalde mate waren de horecaondernemers wel bereid om financiële investeringen te doen in het belang van de aanpak van het uitgaansgeweld. Zo werden tegen sluitingstijd, niet nog even snel de glazen vol geschonken.

“We voorkomen dat mensen vijf voor vijf nog even 5 baco’s in de mik worden gegooid. Dus dat er langzaam een beetje wordt afgebouwd en dat er niet ineens om vijf uur drieduizend man naar buiten komen.”

Frames

De horecaondernemers vonden dat de problematiek rondom uitgaansgeweld acceptabel was. Gezien het aantal bezoekers dat de horeca bezocht aan het Stadhuisplein vonden zij de incidenten niet schikbarend.

“Ik moet eerlijk zeggen dat ik het heel veilig vind. Ik vind het een gezellig plein. En qua incidenten vind ik het goed gaan. Waar gedronken wordt en jongelui lopen gebeurt altijd wel eens wat. Als ik het echter vergelijk met andere steden dan vind ik het hartstikke goed gaan.”

Qua samenwerking met de andere organisaties keken de horecaondernemers vanuit verschillende invalshoeken naar het samenwerkingsverband. Ten eerste hadden de ondernemers zich in het belang van hun eigen onderneming te houden aan de in de vergunningen vastgelegde regels. Als deze regels niet werden nageleefd of er vonden bijvoorbeeld incidenten plaats binnen de horecaonderneming, dan kon de onderneming voor een bepaalde periode maatregelen worden opgelegd zoals bijvoorbeeld een tijdelijke sluiting.

Een tweede invalshoek was het feit dat de horecaondernemers door de samenwerking en de gemaakt afspraken een oplossing kregen aangereikt voor een aantal knelpunten. Zo werd het mogelijk dat een beveiliging, die te hardhandig had opgetreden, zich na afloop van zijn werk kon melden bij de politie. Hij werd niet direct aangehouden en bij de toegang van de horecagelegenheid weggehaald. Door de bril van de horecaondernemer werd dit gezien als een belangrijk succes in de samenwerking. Op het moment dat de beveiliging tijdens zijn werk bij de deur werd weggehaald, kon dit namelijk consequenties hebben voor de veiligheid in en rondom de horecagelegenheid.

“Dat houdt in dat bijvoorbeeld een portier tijdens zijn werk niet van de deur afgehaald werd als er bijvoorbeeld een aanklacht tegen de portier werd ingediend. Dat hij blijft tot na zijn werktijd en zich daarna vrijwillig meldt op het bureau.”

In de loop van de tijd zagen de horecaondernemers dat de samenwerking ook op andere manieren zijn vruchten begon af te werpen. Waar zij in het verleden hard werden aangepakt bij een incident werden nu door de partners uit de samenwerking ook de positieve aspecten van de ondernemers gerapporteerd aan de directie Veiligheid van de gemeente.

“De politie heeft toen ook de positieve kant gecommuniceerd naar de directie Veiligheid. Anders was de zaak misschien wel voor een half jaar dichtgegaan. Ook de deelgemeente heeft me toen verdedigd en gezegd dat ik een goede ondernemer ben.”

Volgens de horecaondernemers was het samenwerkingsverband vooral een zaak tussen de horecaondernemers, de politie en de buiten opererende medewerkers van stadstoezicht. De horecaondernemers zagen in de praktijk weinig terug van de rollen van de andere partners. Het Openbaar Ministerie was slechts even in beeld geweest bij de ontwikkeling van het panel deurbeleid.

Tegen de gemeente werd op een ander manier aangekeken. Zij kwam alleen bij incidenten om de hoek kijken of als er sprake was van het verstrekken of controleren van een vergunning. Voor de horecaondernemers was de samenwerking beperkt tot het maken van afspraken met de politie op straat.

De horecaondernemers hadden de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in veiligheid waardoor in de horecagelegenheden zelf nagenoeg geen geweldsincidenten meer voorkwamen. Er werden (extra) beveiligers ingehuurd en de bezoekers moesten bij binnenkomst door een detectiepoort. Ook werden incidenteel bezoekers gefouilleerd. Er was regelmatig overleg met de politie. Bovendien schoten beveiligers en politie elkaar te hulp bij geweldsincidenten. De beveiligers traden hierbij, ter assistentie van de politie, ook op in de openbare ruimte aan het Stadhuisplein. De horecaondernemers gaven aan dat zij tevreden waren voor wat betreft de operationele samenwerking met de politie en de jongerenstewards. De nagenoeg permanente aanwezigheid van politie op het Stadhuisplein tijdens de horecanachten werd als zeer positief ervaren. Ook het speciale telefoonnummer voor de Horeca, de zogenaamde Horecatelefoon waarmee direct contact kon worden gemaakt met het aanwezige politiepersoneel, werd als zeer positief ervaren.

“De horeca en handhaving doen het samen terwijl dit in het verleden ook wel tegen elkaar gebeurde. Daar zijn grote slagen gemaakt.”

“Als je kijkt naar de resultaten moet ik zeggen dat het Stadhuisplein erg goed werkt. En met name de portiers. Hoe zij het flikken, flikken ze het maar als er ook maar even iets op het plein of bij een zaak voor de deur gebeurt dan staan er ineens vijftien portiers naast je. En die gaan je als politie ook gewoon helpen. Dat werkt gewoon hartstikke goed.”

“Wij hebben ook een speciaal telefoonnummer, dat werkt perfect.”

Over de samenwerking met de gemeente Rotterdam waren de horecaondernemers minder te spreken. Na het afsluiten van het convenant in 2000 hadden zij nauwelijks meer iets gehoord van de gemeente. Van een periodiek overleg met de partners, hetgeen door de gemeente georganiseerd zou worden, was naar hun mening niet veel terecht gekomen.

“Wij zouden destijds ook regelmatig evalueren. Wij zouden dat ieder jaar doen maar dat is nog nooit gebeurd. Desalniettemin proberen wij ons wel te houden aan de afspraken die toen zijn gemaakt. Wij willen namelijk dat het Stadhuisplein veilig is. Het is voor ons ook goede reclame als er weinig gebeurd.”

Voor de ondernemers was het niet duidelijk hoe de gemeente georganiseerd was. Het ontbreken van een één loket filosofie werd als zeer storend ervaren. Er moest op verschillende momenten met verschillende vertegenwoordigers van de gemeente zaken worden gedaan. Met welke vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen er zaken moest worden gedaan was bij de horecaondernemers vaak niet duidelijk. De ondernemers hadden het gevoel dat de gemeente (directie Veiligheid) alleen om de hoek kwam kijken op die momenten dat het niet goed gegaan was. Een overleg om de positieve ontwikkelingen met elkaar te delen of te sparren over de toekomst ontbrak. De horecaondernemers hadden het gevoel dat zij de enige waren die verantwoordelijk werden gehouden voor de veiligheidsproblematiek in en rondom de horeca.

“Mijn ervaring is dat de gemeente alleen komt kijken als er iets negatiefs is gebeurd. Dus niet als het positief gaat. Niet in het voortraject. Niemand van de gemeente zegt tegen mij dat ik hartstikke goed bezig ben en dat het goed gaat. Maar gaat het fout dan krijg ik maandagochtend een mailtje van “Kun je even langskomen want er is iets gebeurd”. En dat vind ik wel een beetje jammer.”

Van een contact tussen het Openbaar Ministerie en de horeca was geen sprake.

“Die heeft geen rol. Bij het begin, bij het panel deurbeleid wel. Daar heb je weer zoiets. Er werd heel veel geld in gestopt en dan opeens wordt het voor vier maanden stil gelegd. Het panel deurbeleid werd gevormd door Radar, Koninklijke Horeca Nederland, de Gemeente, de politie en in het begin zat ook Justitie erbij. En dan komen zij (Openbaar Ministerie) er na vier maanden achter dat Justitie er eigenlijk niet bij kan zitten. De klacht van iemand die geweigerd is, wordt behandeld door het panel. Als iemand echter niet tevreden is over de afhandeling van zijn klacht kan alsnog aangifte doen. Men dan komt dan weer bij Justitie uit. Maar dat kon ik niet weten. Ik ben geen man op het juridische vlak. Hoe kunnen zij zich daar nu vier a vijf maanden lang in vergissen. Dat vind ik gewoon stom.”

6.2.2 De stadsmarinier

Belang bij de samenwerking

De stadsmarinier werkte in de frontlijn aan de veiligheid van het centrum van Rotterdam. Hij werd ingezet als onveiligheid en overlast niet met de gangbare maatregelen kon worden opgelost. De stadsmarinier opereerde los van de deelgemeente en legde rechtstreeks verantwoording af aan het College van Burgemeester en Wethouders. De stadsmarinier had een breed mandaat en had een eigen budget. De stadsmarinier werd vanaf januari 2011 ingezet op het dossier Lijnbaan en het Stadhuisplein. De laatste jaren was er op deze straten in het centrum van Rotterdam een probleem ontstaan rondom jeugd waarop de deelgemeente Rotterdam-Centrum geen passende oplossing had. De stadsmarinier werd ingezet om dit probleem mede op te lossen. Hij functioneerde als breekijzer en/of haarlemmerolie en probeerde oude bruikbare ideeën rondom de aanpak van uitgaansgeweld weer nieuw leven in te blazen.

“Ik probeer op die 300m2 afspraken te maken. Het verschil kan gemaakt worden door scherp te kijken naar wat er ooit bedacht is. Door nog eens kritisch te kijken naar wat er allemaal op papier staat. Dat aanpassen aan de tijd van nu en kijken naar de toekomst. Innovatief en heel effectief bezig zijn.”

De stadsmarinier had ten tijde van ons onderzoek een opdracht verstrekt aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, een onderzoek te verrichten naar de effectiviteit van de inzet van jongerensteward tijdens de horecanachten.

Positie in het samenwerkingsverband

De stadsmarinier was diegene die vanuit de gemeente Rotterdam onder andere belast was met het weer op de rails krijgen van de samenwerking. In de afgelopen jaren was de aandacht voor de problematiek rondom de horeca en de aanpak van uitgaansgeweld door het ontbreken van enige urgentie naar de achtergrond geraakt. De stadsmarinier moest het stilgevallen proces weer vlottrekken.

“Het hele pakket aan maatregelen was formeel niet beschreven. Op onderdelen wel, maar het formele verhaal wat doen we nou allemaal aan de problematiek van het uitgaansgeweld, was niet in de volle breedte beschreven. We willen eigenlijk een raam maken waar je als een cafeteria model inhoudelijke afspraken aan toevoegt.”

Strategie

Om zijn doel, het vlottrekken van de samenwerking te bereiken, maakte de stadsmarinier gebruik van verschillende strategieën. Daar waar nodig was hij confronterend en daadkrachtig om zijn doelen te bereiken. Hij ging in overleg met de verschillende actoren en organisaties om het belang van samenwerken rondom het thema uitgaansgeweld weer op de agenda te krijgen. Daartoe voerde hij onder andere persoonlijke gesprekken. Ook had de stadsmarinier geld ter beschikking gesteld, zodat de inzet van jongerenstewards in het samenwerkingsverband voorlopig gecontinueerd kon worden.

Frames

De stadsmarinier was tevreden met de inzet van de politie en met name met de wijze waarop de politie haar operationele coördinerende rol oppakte. De stadsmarinier was verder tevreden over de samenwerking en de werkzaamheden die met name de jongerenstewards tijdens de horecanachten verrichtten. Hij had inmiddels aan de Erasmus Universiteit gevraagd een onderzoek te verrichten naar het functioneren van de stewards. Bij een goed functioneren zou de gemeente wel eens de keuze kunnen gaan maken de pilot te beëindigen en de stewards permanent toe te voegen aan het Horeca Preventie Team .

“In de loop der tijd was ook het horecapreventie team opgestart. Dat lijkt ook meer dan dat het is. In de praktijk bestond dit uit de politie, stadstoezicht en jongerenstewards. Een soort handige jongeren die zijn opgeleid om vroegtijdig escalatie te signaleren en te dempen Maar in de praktijk zie je nu dat deze jongens werken met back-up van de politie maar vrij zelfstandig opereren en dat stadstoezicht toch een beetje op het eigen domein opereert en de simpele handhaving zoals parkeren oppakt.”
“De stadsmarinier maakt geen nieuw beleid. In feite ga ik er bovenhangen en kijken hoe het loopt. Want iedereen is met de beste bedoelingen van de wereld vaak kwalitatief ook goed bezig met zijn eigen werk. Het is echter veel effectiever als je het samen doet. Samenwerking bestaat uit twee dingen, je maakt afspraken dat je bepaalde dingen doet in elkaars verlengde of je doet het tegelijkertijd. Die twee dingen moeten ook nog bij elkaar komen.”

De stadsmarinier had het beeld dat er binnen de samenwerking veel goede dingen gebeurde doch had bij zijn zoektocht naar de onderliggende afspraken en convenanten

niets gevonden. Hij was reeds in gesprek met de gebiedsmanager van de deelgemeente om het één en andere weer eens goed op de rails te zetten.

6.2.3 De gebiedsmanager (deelgemeente)

Belang bij de samenwerking

De gebiedsmanager stuurde het gebiedsteam Stadsdriehoek / CS-kwartier aan, waarvan het Stadhuisplein deel uit maakt. Dit team werkte aan de gebiedsvisie en het integrale wijkactieplan. De gebiedsmanager reageert op actuele ontwikkelingen in het gebied. De gebiedsmanager heeft een sleutelpositie waardoor hij regie kan voeren op het proces. Het gebiedsteam had contacten met de bewoners en de organisaties in het gebied over speerpunten die betrekking hadden op onder andere de openbare ruimte, veiligheid en de fysieke omgeving. De gebiedsmanager was binnen zijn gebied de functionaris die namens de gemeente Rotterdam verantwoordelijk was voor de regie op de bestrijding van uitgaansgeweld.

“En als deelgemeente zijn wij zelf bezig om hier een beetje meer sturing op te krijgen. Maar dat moet nog wel nadrukkelijker. Wij hebben geconstateerd dat allerlei dingen die we door de jaren heen hebben gedaan weer zijn weggelopen.”

Positie in het samenwerkingsverband

De gebiedsmanager was formeel de regievoerder namens de gemeente Rotterdam op het veiligheidsbeleid, binnen het gebied waartoe het Stadhuisplein behoorde. De gebiedsmanager had geen zicht op de samenwerking en de informatiestromen rondom dit thema.

Strategie

De gebiedsmanager had zich niet actief met de problematiek bemoeid. Hij kende de andere betrokken actoren niet. De gebiedsmanager kreeg geen informatie en cijfers en ging hiernaar ook niet actief op zoek. Hij wachtte af tot dat er een incident had plaatsgevonden voordat hij ging acteren.

“De horecaondernemers ken ik niet persoonlijk. De verantwoordelijk politiechef ken ik wel. Er is geen sprake van een informeel circuit op mijn niveau.”

Frames

De gebiedsmanager had zelf geen volledig zicht op de samenwerking maar had de overtuiging dat één van de beleidsmedewerkers bij de deelgemeente zicht had op de samenwerking aan het Stadhuisplein en de daarbij betrokken organisaties. De beleidsmedewerker was in het bezit van de telefoonnummers van de andere vertegenwoordigers en maakte hiervan indien nodig gebruik. De gebiedsmanager was van mening dat de samenwerking aan het Stadhuisplein dringend aan onderhoud onderhevig was. De gebiedsmanager was voornemens zijn regierol op korte termijn op te pakken.

“Binnen de deelgemeente hebben wij ook een beleidsmedewerker Veiligheid maar ik voel mij er op dit moment dusdanig verantwoordelijk voor om het vlot te trekken, dat ik hier een aantal stappen in moet zetten. Ik vind dat ik hierin samen met de stadsmarinier een rol heb. De stadsmarinier gaat ook met name over het Stadhuisplein. Ik vind dat wij daar samen in moet optrekken. Dit wordt ook door hem gedeeld. De deelgemeente is echter aan zet.”

6.2.4 De senior teamleider stadstoezicht

Belang bij de samenwerking

De senior teamleider stadstoezicht stuurde de toezichthouders van deze dienst aan. De toezichthouders werden ingezet bij handhaving- en toezichtstaken binnen de samenwerking aan het Stadhuisplein. Stadstoezicht verzorgde de operationele uitvoering van toezicht namens de gemeente. Zij waren daadwerkelijk op het Stadhuisplein aanwezig en bemensten, onder coördinatie van de politie, de afdeling cameratoezicht. Hier werden permanent de camera's van het Stadhuisplein uitgekeken. Met hun beperkte opsporingsbevoegdheden verrichtten zij onder andere repressief optreden op het Stadhuisplein.

De meerwaarde van de samenwerking rondom de aanpak van het uitgaansgeweld werd met name gezien in de samenwerking met de politie. Stadstoezicht was een nieuwe lerende organisatie die op het gebied van toezicht, handhaving en doorpakken veel leerde van deze samenwerking. Het belangrijkste doel voor stadstoezicht was het laten leren van haar medewerkers.

“Wij hebben heel veel van de samenwerking geleerd. En aangezien wij nu voor 80 % klaar zijn met de opleiding van de medewerkers om ze op te leiden tot brede handhavers met uitgebreidere bevoegdheden, was het voor ons goed dat we veel hebben kunnen leren van samenwerking. Wij gebruiken de samenwerking vooral om te leren als stadstoezicht .”

Positie in het samenwerkingsverband

Onder coördinatie van de politie was stadstoezicht nauw betrokken bij het toezicht op het Stadhuisplein. Zij participeerde hierdoor in de operationele uitvoering van de samenwerking. Stadstoezicht stelde veel toezichtcapaciteit ter beschikking van de samenwerking.

Strategie

De teamleider was afhankelijk van de politieorganisatie in het bereiken van zijn doel. Het doel was zijn toezichthouders te leren hoe op te treden in de openbare ruimte. De teamleider was niet betrokken bij een hoger gelegen doel van de samenwerking.

“Wij gebruiken de samenwerking vooral om te leren als stadstoezicht.”

Frames

De senior teamleider stadstoezicht had een heel beperkt beeld van de samenwerking aan het Stadhuisplein. Hij zag het samenwerken vooral als mogelijkheid om zijn mensen te leren hoe te acteren in de openbare ruimte. Het leggen van contacten met de andere organisaties had hij nimmer gedaan. De teamleider sprak slechts alleen over de politie als betrokken organisatie bij de samenwerking.

6.2.5 De beleidsmedewerker directie Veiligheid

Belang bij de samenwerking

De directie Veiligheid was medio 2006 ontstaan door een samenvoeging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst en het toenmalige Programmabureau Veilig. De directie was de aanjager van het veiligheidsbeleid in heel Rotterdam. De beleidsmedewerker van de directie werkte onder andere aan zaken waar organisaties zoals de horecaondernemers en bezoekers van de stad dagelijks mee te maken hadden. Een aspect was het veilig kunnen uitgaan in het centrum van Rotterdam. Hij werkte hiervoor onder andere aan de samenwerking rondom het Stadhuisplein om het stadscentrum een visitekaartje te kunnen laten zijn voor de stad. Het imago van het horecaconcentratiegebied van Rotterdam, het Stadhuisplein, diende aanspreekbaar te zijn en was van economische belang voor de stad. De directie had belang bij de samenwerking omdat het dossier uitgaansgeweld door herprioritering binnen de gemeente hoger op de prioriteitenladder terecht was gekomen.

Positie in het samenwerkingsverband

De beleidsmedewerker had met name in de laatste jaren voor 2011 veel betekend voor de samenwerking door weer in overleg te gaan met de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Hij functioneerde als netwerker en wist hiermee weer zaken voor elkaar te krijgen. Bij het verleggen van de aandacht naar andere dossiers, medio 2010, ging dit ten kostte van de aandacht voor de samenwerking op het Stadhuisplein.

Strategie

De beleidsmedewerker zette zich nadrukkelijk in om middels de samenwerking weer doelen te bereiken. Hij was met nieuwe ideeën gekomen en had zijn netwerk gebruikt om deze ideeën binnen de samenwerking van de grond te krijgen.

Frames

De beleidsmedewerker vond dat het Stadhuisplein als enige horecaconcentratiegebied achterhaald was. De horeca was inmiddels uitgewaaid over het hele centrum van Rotterdam en beperkte zich niet meer tot alleen het Stadhuisplein. Door de respondent werden meerdere andere locaties binnen het centrum benoemd waar eveneens horecagelegenheden bij elkaar gevestigd waren. De samenwerking aan het Stadhuisplein zou dus uitgebreid moeten worden met horecaondernemers van buiten het Stadhuisplein.

De beleidsmedewerker was tevreden met de stappen die de horecaondernemers aan het Stadhuisplein hadden gemaakt op het gebied van de veiligheid en de participatie van de beveiligers bij de handhaving van de openbare orde. Hij zag met name voor de toekomst mogelijkheden om nog beter samen te werken. Als voorbeeld gaf hij aan dat het mooi zou zijn dat de handhaving door de overheid zich niet alleen zou beperken tot de openbare ruimte. Hij stelde dat het toch mogelijk zou moeten zijn dat een politieman gewoon een horecagelegenheid binnen zou lopen om te kijken hoe het er binnen aan toe ging.

6.2.6 De politie

Belang bij de samenwerking

De politie was verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde. Verder speelde de politie een rol in de hulpverlening. Rondom het uitgaansgeweld zag men eind jaren negentig van de vorige eeuw een explosieve verhoging van het aantal geweldsincidenten in het centrum van Rotterdam. Veel van deze geweldsincidenten waren te herleiden aan het uitgaansgeweld. Om het gezag op straat te herstellen werd veel politiecapaciteit gevraagd. Bovendien had de politie te weinig invloed op de oorzaken van het uitgaansgeweld zoals overtollig alcoholgebruik. In die tijd lag de nadruk vooral op repressief optreden. De politie was daarom gebaad bij een samenwerking waardoor men capaciteit vrij kon maken om deze elders in te zetten. Bovendien konden andere partners helpen bij een preventieve aanpak van het probleem. De politieorganisatie was ook gebaad bij minder geweldincidenten tussen bezoekers en dienstdoende politiemedewerkers. De politiemedewerkers waren immers zelf ook regelmatig slachtoffer van het uitgaansgeweld.

Positie in het samenwerkingsverband

De politie had een belangrijke rol in het handhaven van de openbare orde. Zij hadden hierbij ook het geweldsmonopolie. De politie kon hiermee min of meer een garantie bieden voor de veiligheid van de andere organisaties binnen de samenwerking. Verder was de politie een organisatie die mede was ingericht voor het opsporen van strafbare feiten. Bovendien had de politie een sterke informatiepositie en had zij veel kennis en informatie over daders van geweldsfeiten. Tenslotte speelde de politie een belangrijk rol inzake advisering rondom het verlenen van een exploitatievergunning.

Strategie

De politie beseftte dat een samenwerking noodzakelijk was om het eigen doel te kunnen bereiken. Zij hoopte met de doelbereiking te bewerkstelligen dat het de eigen organisatie uiteindelijk minder capaciteit op het gebied van mensen en middelen zou kosten. De politie voelde zich verantwoordelijk voor het openbare orde probleem. Om dit doel te bereiken, eigende de politie zich een dominante rol in de samenwerking toe. Zij bepaalde zelf, en dat werd ook getolereerd, de strategie en capaciteit van andere organisaties zoals de medewerkers van stadstoezicht en de jongerenstewards. Ook had de politie eigen (discretionaire) bevoegdheden. Hiermee konden zij, ongeacht de spelregels in het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld strafrechtelijk optreden tegen beveiligers of horecaondernemers. Niet alleen vanuit de gemeente maar ook vanuit de politieorganisatie konden bepaalde dwangmaatregelen worden genomen om het doel te bereiken.

Frames

In eerste instantie zag de politie de aanpak van het uitgaansgeweld vooral als zelfstandige taak van de politie. Zonder dat de rol formeel was vastgelegd pakte de politie vooral in de operationele uitvoering de regie. Mede onder druk van de kerntakendiscussie kwam de formele regierol bij de gemeente te liggen. De politie kreeg in de samenwerking vooral de rol van orde handhaver in de openbare ruimte toebedeeld. In de operationele uitvoering was de politie echter nog steeds leidend in het samenwerkingsverband en zag dit ook als haar rol. De politie zag het als haar verantwoordelijkheid om de betrokken organisaties bij elkaar te brengen. De politie stuurde de betrokken organisaties operationeel aan en gaf hen gerichte opdrachten mee. Verder had de politie een signalerende en adviserende rol rondom de aanpak van het uitgaansgeweld. Tenslotte had

de politie zich al vanaf het begin gebonden aan de afgesproken maatregelen rondom de aanpak van het uitgaansgeweld.

“Dan kom je weer op het kopje gemeenschappelijke veiligheidszorg, van je moet niet altijd zelf de kar willen trekken. Maar wij zijn als politie verantwoordelijk voor de openbare orde handhaving, zeker buiten in de openbare gebieden. De afspraak is dat alles dat binnen de horecaonderneming en op het terras plaatsvindt, voor de portiers is. Wij gaan niet naar binnen want dat is te gevaarlijk voor ons. De portiers handelen het daar af en eventueel komen zij naar buiten met de verdachten c.q. slachtoffers en daar nemen wij het over. Op dat moment zijn wij verantwoordelijk. Maar ik voel mij in die zin wel verantwoordelijk voor het hele plaatje. Als mijn iets niet bevalt, met beveiliging bijvoorbeeld, dan zeg ik daar wat van.”

In zijn algemeenheid was de politie tevreden met de samenwerking. Voor wat betreft het oppakken van de regiefunctie vond de politie dat deze beter door de gemeente zou moeten worden opgepakt.

“Wij gaan overal over. We hebben anderhalf jaar geleden gezegd, het Horeca Preventie Team, daar scheiden we eens een keer mee uit. Gemeente het is jouw feestje, (directie Veiligheid). Jij gaat nou een plan maken en alle partijen bij elkaar zetten. Gemeente je gaat iedereen gewoon een verantwoordelijkheid geven. Koninklijke Horeca Nederland komt er dan bij, evenals de gemeente en de politie.”

De politiecapaciteit was de afgelopen jaren tijdens de horecanachten afgebouwd naar minimaal 14 politiemedewerkers, hetgeen mogelijk was geweest doordat de afspraken binnen de samenwerking werden nagekomen. De gemeente had permanent cameratoezicht ingevoerd en had door de inzet van stadstoezicht extra toezichtcapaciteit gegenereerd. Bovendien subsidieerde de gemeente de jongerenstewards. De horecaondernemers hadden meer geïnvesteerd in veiligheid. De politie was met name qua operationele samenwerking tevreden met de inzet van de bij de operationele uitvoering betrokken partners, zoals de horecaondernemers, stadstoezicht en de jongerenstewards.

“Ik denk dat er binnen het operationele best wel goed werd samengewerkt. Maar ik denk dat het altijd nog beter kan.”

6.2.7 Het Openbaar Ministerie

Belang bij de samenwerking

Het Openbaar Ministerie kende geen bijzonder beleid ten aanzien van haar werkzaamheden gerelateerd aan uitgaansgeweld. Vanuit een capaciteitsvraag bezien was het Openbaar Ministerie wel gebaad bij zo min mogelijk strafzaken. De taken werden vervuld conform het vastgestelde beleid.

“Op dit moment is er geen sprake van een andere urgentie op het veilig uitgaan dan dat we regulier hebben. Op dit moment ligt er een hogere urgentie op overvallen. Uitgaansgeweld zal altijd aandacht blijven houden. Op dit moment zeg ik vanuit het Openbaar Ministerie, doen we gewoon de normale dingen die we altijd doen.”

Positie in het samenwerkingsverband

Het Openbaar Ministerie heeft vier taken:

- handhaving van wetten;
- opsporing van strafbare feiten;
- vervolging van strafbare feiten;
- het doen uitvoeren van strafvonnissen.

Het Openbaar Ministerie nam in de persoon van de Hoofdofficier van justitie deel aan het zogenaamde driehoeksoverleg, waarin de gemeente vertegenwoordigd werd door de burgemeester en de politie door de korpschef. Hier kon het Openbaar Ministerie waar nodig invloed uitoefenen op het (handhavings) beleid. Het Openbaar Ministerie had ook een adviserende rol in de aanpak van het uitgaansgeweld. In verschillende overlegvormen en achter de schermen kon het Openbaar Ministerie veel invloed uitoefenen op het beleid van de gemeente en de politie.

“Wij hebben gezegd:”Als jullie willen dat wij strafrechtelijk optreden tegen iemand die het civiele verbod overtreedt, dan willen wij wel aan de voorkant meedenken over hoe je dit inkleedt”. De rechter wil dan toch weten hoe dat systeem precies werkt. Dus een antwoord op hoeveel overlast meldingen, over welke persoon gaat het, om wat voor gedrag gaat het dan?”

Strategie

Het Openbaar Ministerie beseftte dat samenwerking nodig was voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing. Het Openbaar Ministerie streefde naar een beperking van de eigen inzet en zag het probleem van uitgaansgeweld als een maatschappelijk probleem dat niet alleen kon worden opgelost met een harde aanpak. Ook aan de voorkant van de problematiek moest worden geïnvesteerd.

“Ik bemoei me altijd graag met dingen waar het Openbaar Ministerie ook niet overgaat. Dat de kracht eigenlijk helemaal niet zat in het feit dat we als politie en Openbaar Ministerie heel hard gingen optreden in Amersfoort. De kracht lag puur in een hele ludieke reclamecampagne, mensen bewust maken. Het moet toch een beetje leuk blijven met z'n allen. Ik geloof daar veel en veel meer in dan dat wij die uitgaansgeweldplegers gaan bestraffen.”

Frames

Het Openbaar Ministerie had geen zicht op het samenwerkingsverband. Wel werd het Openbaar Ministerie bij de totstandkoming van diverse plannen in de voorfase geraadpleegd voor wat betreft hun standpunt. Als meedenkers hadden de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie invloed bij de totstandkoming van diverse instrumenten die ingezet werden om het uitgaansgeweld te doen verminderen. Binnen het Openbaar Ministerie had men geen concrete feiten of signalen om meer urgentie te hebben bij de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein. Volgens het Openbaar Ministerie was dit anders zeker in de driehoek op tafel gekomen. Het Openbaar Ministerie wilde ondersteuning bieden en adviseren in het kader van de aanpak van het uitgaansgeweld. Het Openbaar Ministerie had echter geen beelden van noodzaak om hier extra maatregelen voor te nemen.

“Ik heb geen beeld van de huidige situatie. Het kan vroeger zeker erger zijn geweest dan nu. Ongetwijfeld zou de gemeente wel op de lijn zijn gekomen, zeker deze burgemeester kennende, als hij drie of vier keer ernstige incidenten op het Stadhuisplein had gehad. Ik weet zeker dat dit dan in de driehoek was besproken.”

6.3 Netwerk

Het feit dat de problematiek rondom uitgaansgeweld op het Stadhuisplein omstreeks 2000 uit verschillende deelproblemen bestond heeft er toe geleid dat niet alleen de gemeente zorg kon dragen voor de oplossing van het probleem. Bij de oplossing van deze deelproblemen was men afhankelijk van de daarbij betrokken organisaties. De betrokken organisaties zijn toen op basis van gelijkwaardigheid op zoek gegaan naar een manier van samenwerking om de doelstelling te kunnen behalen.

Vorbereid door de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam (voorheen de directie Algemene Bestuurszaken van de Bestuursdienst), de Projectgroep Veilig, de politie Rotterdam-Rijnmond district Rotterdam-Centrum, het Openbaar Ministerie, de Stichting Promotie Stadhuisplein en Koninklijke Horeca Nederland werd in 2000 het convenant afgesloten. In het convenant waren afspraken opgenomen waaruit bleek dat men om het beoogde doel te bereiken, van elkaars inzet, middelen of hulpbronnen afhankelijk was. De horecaondernemers hadden invloed op het deurbeleid en stelden de huisregels vast in de eigen onderneming. Zij hadden in en rondom hun eigen horecagelegenheid in veiligheid geïnvesteerd door onder andere de inhuur van (extra) beveiligers en het plaatsen van detectiepoorten tijdens de nachten. Ook hadden horecaondernemers geïnvesteerd in de aanschaf van extra hekken ter afscherming van hun terras. De gemeente was vergunningverlener en toezichthouder en had in deze functie regels gesteld op het gebied van het exploiteren van een horecaonderneming. De gemeente stelde capaciteit van stadstoezicht ter beschikking voor de handhaving op het Stadhuisplein. De gemeente stelde tevens financiën ter beschikking zodat jongerenstewards ingehuurd konden worden. De politie stelde kennis en capaciteit ter beschikking voor het toezicht op het Stadhuisplein en greep daadwerkelijk in op die momenten dat geweldsincidenten plaats vonden. Ook stelde de politie capaciteit ter beschikking om personeel van stadstoezicht te coachen en te begeleiden.

6.3.1 Wijze van ontstaan van het veiligheidsnetwerk

Zoals reeds verwoord is het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein ontstaan vanuit de behoefte de geweldincidenten de kop in te drukken en het uitgaan aan het Stadhuisplein weer veiliger en gezelliger te maken. De politie had als eerste het signaal afgegeven en de gemeente zag eveneens de noodzaak dit probleem aan te pakken. De toename van geweld had negatieve invloed op haar goede naam als uitgaans- en evenementenstad. De horecaondernemers wilden hun personeel en onderneming beschermen tegen letsel en schade veroorzaakt door het toenemende geweld.

De betrokken organisaties hadden daarom de behoefte om met elkaar te gaan samenwerken en met gebruik van elkaars kwaliteiten en middelen het probleem aan te pakken. Met name uit de interviews kwam de informatie dat er in die tijd sprake was van een hoge urgentie en draagvlak vanuit een brede coalitie. Aanvullend aan de gezamenlijke behoefte van de betrokken organisaties om het probleem aan te pakken, was het de wens van de gemeente Rotterdam om van de aanpak van de problematiek een punt te maken. Met name de gemeente had een belangrijk aandeel in het tot stand komen van het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. De directie Veiligheid (voorheen Algemene Bestuurszaken van de Bestuursdienst) was een van de belangrijkste trekkers bij de totstandkoming van het convenant.

6.3.2 Doelgerichtheid van het veiligheidsnetwerk

Tijdens ons veldonderzoek hebben we gezien dat er met name in de uitvoering tijdens de horecanachten daadkrachtig en doelgericht werd opgetreden. Er werd voorafgaand aan de werkzaamheden gebriefd waarbij kennis met elkaar gedeeld werd. Hierbij werd snel ingesprongen op nieuwe feiten en of wijzigingen. Tijdens de uitvoering was er sprake van persoonlijke contacten. De politie, stadstoezicht en de jongerenstewards hielden een gezamenlijke briefing. Na de briefing werd er contact gezocht met de beveiligers en/of bedrijfsleiders van de horecaonderneming. De betrokken organisaties stonden elkaar met raad en daad bij. Na een telefoontje van een actor naar een andere organisatie werd hier adequaat op gereageerd.

“Om 22:15 uur vindt de briefing plaats. De operationele overdracht van informatie vindt tijdens de briefing plaats en uiteraard tijdens het handje schudden aan het begin van de horecanacht.”

De vertegenwoordigers van de verschillende organisaties die deelnamen aan de overleggen die plaatsvonden, beschikten met uitzondering van sommige vertegenwoordigers van de gemeente, over voldoende autonomie en mandaat om namens hun organisatie beslissingen ten nemen aangaande activiteiten in de samenwerking. De politiechef en de senior teamleider stadstoezicht konden toezeggingen doen over de inzet van respectievelijk politiecapaciteit en medewerkers Stadstoezicht. De horecaondernemers waren eigen baas en konden hierdoor zelfstandig besluiten nemen.

De betrokken organisaties hadden tijdens de onderzoeksperiode geen zicht op een zorgvuldige analyse van het veiligheidsprobleem dat zou moeten worden aangepakt. Binnen de organisaties was geen duidelijk beeld van het probleem. Was er een probleem? Hoeveel uitgaansgeweld vond er daadwerkelijk plaats tijdens de horecanachten? De politie had het meeste zicht op wat zich tijdens de nachten afspeelde. Zij hadden door eigen waarneming en door rapportages van stadstoezicht en de jongerenstewards zicht op de situatie. De informatie werd summier tot niet gedeeld met de andere organisaties. Ook de gebiedmanager van de deelgemeente bleef verstoken van informatie. De enige beschikbare en via internet toegankelijke informatie over de status van uitgaansgeweld was terug te vinden in de Veiligheidsindex Rotterdam.

6.4 Regie

In het convenant waren geen afspraken opgenomen voor wat betreft regie, coördinatie of sturing van de samenwerking.

Er werden door de gemeente geen geïnitieerde beheerbijeenkomsten met de horecaondernemers en de overige ondernemers van het Stadhuisplein georganiseerd. Ook werden er geen andere vormen van structureel overleg tussen de betrokken organisaties gevoerd. Op ad-hoc basis werden organisaties door de gemeente of door een van de andere betrokken organisaties uitgenodigd voor een overleg. Een aantal betrokken organisaties zocht elkaar regelmatig op voor onderling informeel overleg.

“Er was geen overleg meer. Tenminste niet met de gemeente. Als ondernemers onder elkaar hadden wel wij overleg. Wij zitten regelmatig bij elkaar. Tijdens evenementen of als er iets gebeurt, hebben wij nog wel contact en overleg met de politie. Er is geen frequent overleg om te bespreken of het nog beter kan!”

De in het convenant opgenomen afspraken waren niet meer bekend bij de betrokken organisaties terwijl veel afspraken nog wel worden nagekomen.

“Dat soort afspraken hebben we toen gemaakt omdat er veel geweld was. Deze afspraken worden nog steeds nageleefd.”

De contacten tussen de verschillende organisaties hadden een sterk informeel karakter waarbij flexibel werd gereageerd op actuele en met name operationele ontwikkelingen. Van een structurele door de gemeente uitgevoerde regie rol was geen sprake. Gebleken is dat deze rol de afgelopen jaren wel incidenteel is opgepakt. Het initiatief hiertoe was te herleiden naar de inzet en betrokkenheid van een ambtenaar van de gemeente Rotterdam.

“Vervolgens is die regie voorzichtig overgegaan naar de gemeente. Maar de gemeente was nog anoniem. Bij de gemeente heb je meerdere mensen die zich hiermee hebben bezig gehouden. En nu zie je dat er min of meer een vacuüm is ontstaan. Wie gaat het nu daadwerkelijk overpakken? Daar zitten wij nu nog steeds in.”

Buiten de operationele aansturing van de politie tijdens de horecanachten heeft er binnen de samenwerking geen sturing plaatsgevonden. Er is geen sturing geweest gericht op de afstemming van de betrokken partijen. Het ontbrak aan afstemming van gezamenlijke doelen, het afstemmen van handelingen tot een samenhangend geheel en het afstemmen van resultaten. Verschillende ambtenaren binnen de gemeente waren vanuit hun functie betrokken bij de problematiek rondom het item uitgaansgeweld. Binnen de gemeente was het niet duidelijk wie de verantwoordelijk ambtenaar was om dit dossier te managen. De gebiedsmanager van de deelgemeente Rotterdam-Centrum is door de organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam, de aangewezen functionaris om namens de gemeente de regie te voeren binnen het samenwerkingsverband op het Stadhuisplein.

“ Naar mijn mening was de stadsmarinier sterker dan de gebiedsmanager. De stadsmarinier was wat dominanter aanwezig. Wij ervaren dat we het meeste overleg plegen met de stadsmarinier. Op dit moment zijn de lijntjes met de stadsmarinier korter dan met de gebiedsmanager. Dat is kennelijk zo ontstaan, kennelijk pakt hij eerder het podium en de problematiek aan dan de gebiedmanager.”

De operationele samenwerking tijdens de horecanachten op het gebied van het toezicht buiten werd gecoördineerd door de politie. De politie verzorgde de briefing van haar medewerkers, stadstoezicht en de jongerenstewards. Ook nam de politie het initiatief om in contact te komen met de beveiligers.

Eind 2007 is de lijst van veiligheidsvraagstukken bij de gemeente / directie Veiligheid opnieuw geprioriteerd. De urgentie rondom de aanpak van drugsoverlast in de stad, was na de sluiting van de Keileweg te Rotterdam (2005) en de Pauluskerk (2007), afgenomen. Hierdoor steeg het item Veilig Uitgaan op de prioriteitsladder. Vanaf 2008 werden door de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam weer initiatieven ontplooid om tot een intensivering van de samenwerking rondom de aanpak van het uitgaansgeweld te komen. De betrokken ambtenaar die het dossier Uitgaansgeweld / Veilig Uitgaan in zijn portefeuille had gekregen ging hiermee voortvarend te werk. Dit resulteerde in het opnieuw bijeenkomen van de verschillende betrokken partijen. Dit initiatief had een positieve invloed op de aandacht voor het onderwerp, en resulteerde in de totstandkoming van het Horeca Preventie Team. Ook werd in die tijd de aanzet gegeven tot het invoeren van de Collectieve Horecaontzegging en de Versnelde afhandeling van geweldsdelicten door de politie en het Openbaar Ministerie (Lik op stuk).

Ondanks het feit dat het meeste uitgaansgeweld in 2008 had plaatsgevonden op het Stadhuisplein werden de Stichting Promotie Stadhuisplein en de horecaondernemers van het Stadhuisplein niet direct bij de overleggen betrokken. Wel werd afstemming gezocht met Koninklijke Horeca Nederland. De betrokkenheid van de genoemde ambtenaar van de directie Veiligheid zorgde er voor dat deze persoon als regisseur ging acteren. Door interne reorganisatie bij de gemeente Rotterdam kreeg de betrokken ambtenaar in 2010 andere dossiers ter behandeling. Hiermee verdween de aandacht voor het uitgaansgeweld.

“Naar mijn mening zijn dat golfbewegingen. Als we kijken naar veilig uitgaan, dat blijf ik ook herhalen, dat was een ontzettend intensief proces om daar de gang in te houden. Het afgelopen jaar heb ik daar minder energie in kunnen steken en dan zie je direct dat het ook moeilijker wordt. In de tijd van de pilot was ik iedere dag aan het bellen, aan het regelen, overleggen en tussendoor zaten we ook iedere dinsdagochtend een half uur bij elkaar om de incidenten te bespreken. Je moet, samenwerking is niet iets dat je in een convenant kan vastleggen, zo werkt het niet. Je moet iets voor elkaar willen doen. Het hangt daarbij ook vaak af van personen.”

6.4.1 Typen regie

Tijdens het onderzoek bleek dat de jaren voorafgaand aan de onderzoeksperiode een beleidsmedewerker van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam de rol van regisseur binnen het samenwerkingsverband enigszins op zich had genomen. De genoemde beleidsmedewerker kreeg rond 2007 het veiligheidsdossier met daarin uitgaansgeweld toegewezen. Door zijn hoge mate van betrokkenheid kreeg hij zicht op de gehele situatie rondom het Stadhuisplein. De beleidsmedewerker was een netwerker die bij de andere actoren op de koffie ging en het vermogen had om het dossier weer te voorzien van enige urgentie. Het resultaat was het levenslicht van het Horeca Preventie Team en initiatieven op het gebied van de Collectieve Horecaontzegging en de Versnelde afhandeling van geweldsdelicten. De beleidsmedewerker had in samenspraak met de andere organisaties weer een nieuwe koers bepaald en had het vermogen actoren opnieuw te betrekken bij de problematiek. Nadat de betrokken ambtenaar in 2010 gedeeltelijk andere werkzaamheden had gekregen kwam de ontwikkeling rondom de samenwerking op het Stadhuisplein weer tot stilstand.

De beleidsmedewerker was gezien zijn functie niet de aangewezen persoon om de regierol op zich te nemen. Hij bezat wel de mogelijkheid de ruimte te pakken om zijn eigen script te schrijven en dit aan te passen aan de situatie op het Stadhuisplein. In zijn functie van beleidsmedewerker had hij zelf geen machts- en of hulpbronnen om zijn script af te dwingen. Door persoonlijk de vertegenwoordigers van de organisaties op te zoeken (netwerken) mobiliseerde hij deze en bewoog hij hen tot medewerking.

6.4.2 Invulling van de regierol

Er was geen sprake van regie op de samenwerking rondom de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein en geen afstemming tussen de betrokken organisaties tot één geheel. De gemeente heeft de regierol niet opgepakt. Er waren teveel vertegenwoordigers van verschillende afdelingen van de gemeente betrokken bij het onderwerp. Er was duidelijk geen één loket voor de andere partners en geen één trekker van de kar.

Er werd slechts beperkt samengewerkt. Het samenwerken beperkte zich tot de operationele samenwerking tijdens de horecanachten waarbij coördinatie plaatsvond door de politie. In de begin jaren was de politie de trekker van het geheel. In de operationele uitvoering is de politie nog steeds de coördinator. Organisaties zijn zelfstandig aan de slag gegaan met het voorkomen van uitgaansgeweld. Er was bij geen van de organisaties zicht op de ingezette strategieën en of middelen. De regietaken die behoren bij de gebiedsmanager werden voor een deel opgepakt door de stadsmarinier.

6.5 Sturingsinstrumenten

Binnen de samenwerking ontbrak een regisseur en werd niet optimaal samengewerkt. Wel werden door verschillende organisaties instrumenten gebruikt om delen van het geheel te sturen. Er waren regels vastgesteld in het convenant en er vond informatie-uitwisseling plaats via overleg en advies. Zoals reeds vele malen verwoord was de samenwerking aangevangen naar aanleiding van het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. In dit convenant komen per organisatie schriftelijk afspraken voor die zij dienden na te komen. Door het nakomen van die afspraken moest een veiliger uitgaan worden bereikt. Voor wat betreft het uitwisselen van informatie bleek dat er informeel veel operationele informatie uitgewisseld werd door de betrokken organisaties. Men kende elkaars telefoonnummers en daar waar gewenst werd direct telefonisch contact met elkaar gezocht.

“Ik heb heel goed contact met ze. Ik heb van iedereen het 06 nummer en kan ze altijd bellen. Zij weten ook dat wanneer ik bel dan is er ook wat.”

Ook werd bij de briefing voorafgaand aan de horecanachten, informatie met de betrokken organisaties gedeeld. Tijdens de horecanachten zocht de politie contact met de beveiligers en/of de horecaondernemers. Hier werd de laatste relevante informatie met elkaar gedeeld. Ook waren er voorbeelden dat vertegenwoordigers van organisaties elkaar opzochten om deskundigheid met elkaar te delen.

De operationele samenwerking tijdens de horecanachten werd top-down aangestuurd door de politie. We hebben geconstateerd dat de gemeente op basis van regelgeving de horecaondernemer hiërarchisch aanstuurde door eisen te stellen in de vergunning.

6.6 Informatierelatie

6.6.1 Informatieoverdracht in de samenwerking

De organisaties genoemd in het convenant kwamen niet periodiek bij elkaar. Dit overleg had zeker de laatste vijf jaar niet meer plaatsgevonden. Wel vond er nog een overleg plaats tussen de gemeente directie Veiligheid en Koninklijke Horeca Nederland. Dit overleg vond echter niet plaats in het kader van de samenwerking aan het Stadhuisplein.

“We zitten nu niet meer bij elkaar. Het moment dat we nog bij elkaar zitten is bij de briefing in de horecanacht. De partners die worden genoemd in het convenant ‘Veilig Uitgaan Stadhuisplein’ komen zover ik weet niet meer bij elkaar.”

De jongerenstewards en de medewerkers van stadstoezicht maakten van iedere horecanacht een rapportage van hun bevindingen en verstrekten deze informatie aan de politie. Het door de politie opgemaakte journaal werd niet met partners gedeeld.

“Ja, die jongerenstewards zijn natuurlijk gewoon een perfect voorbeeld. Wij krijgen alle journaals van die gasten, wat ze allemaal gedaan hebben.”

Voor de inwerkingtreding van de Wet Politiegegevens werd aanzienlijk meer informatie gedeeld en werd er door de politie een briefing verzorgd waarbij stadstoezicht en de jongerenstewards van het begin tot het einde aanwezig waren. Na de inwerkingtreding van de Wet Politiegegevens (WPG) was het niet meer toegestaan persoonsgerichte informatie te delen met stadstoezicht en de jongerenstewards. Desondanks werden politiegegevens toch gedeeld met de medewerkers van stadstoezicht.

“Er zijn natuurlijk binnen de wet politiegegevens officiële afspraken over het uitwisselen van informatie. Persoonsgerichte informatie mag je dus niet geven. Andere informatie mag wel gedeeld worden. Er werd informatie gedeeld tijdens de briefing, tijdens één op één gesprekken en tijdens vergaderingen.”

Bij het Openbaar Ministerie waren verschillende beelden bij de samenwerking op het Stadhuisplein en/of de aanpak van horeca gerelateerd geweld:

- De Districtsofficier van justitie, die deze functie reeds één jaar bekleedde, had nog nimmer gehoord dat er extra maatregelen en/of afspraken waren voor wat betreft de horeca. Ook was zij nog niet betrokken geweest bij enige vorm van overleg betreffende dit onderwerp.
- De officier van justitie tevens afdelingshoofd beleid en strategie, was wel eerder betrokken geweest bij de samenwerking. Hij was als meedenker actief geweest bij een overleg waar gesproken was over de wens om te komen tot de Collectieve Horecaontzegging in Rotterdam. Ook was hij meerdere malen geraadpleegd naar aanleiding van de wens van de gemeente om te komen tot een soort van weekendarrangement, waarbij geweldplegers minimaal het weekend vast zouden blijven zitten. Dit was echter op basis van wetgeving niet mogelijk.
- Het Openbaar Ministerie ging er vanuit dat de problematiek wel mee viel omdat zij de verwachting hadden dat de gemeente en/of de politie wel op de lijn zou zijn gekomen op het moment dat er sprake zou zijn geweest van zware incidenten en of politieke druk.

“Ik heb geen beeld van het probleem van nu. Het kan vroeger zeker erger zijn geweest. Daarom zeg ik dat de gemeente wel op de lijn zijn gekomen, zeker deze burgemeester kennende, als er drie of vier keer ernstige incidenten op het Stadhuisplein hadden plaatsgevonden. Dan weet ik zeker dat het in de driehoek een thema was geweest. Van jongens we pikken het niet meer, we gaan aan de slag. Het zou heel goed kunnen zijn, maar goed dan moet je toch echt bij de gemeente zijn, dat het aantal incidenten afneemt en dat er kennelijk een veel betere sfeer is.”

Vanuit de (deel)gemeente werd geen periodiek overleg geïnitieerd voor wat betreft het samenwerken aan het Stadhuisplein. Wel was de gebiedsmanager namens de deelgemeente voorzitter in het handhavingsoverleg binnen de deelgemeente. Binnen dit overleg werden ook problemen besproken rondom Uitgaansgeweld en Veilig Uitgaan. De horecaondernemers van het Stadhuisplein maakten geen deel uit van dit overleg.

“Ik krijg periodieke geen cijfers. Ik moet daar altijd zelf om vragen. Ik krijg geen informatie. Dit moet ik uit mijn eigen netwerk of via de directie Veiligheid achterhalen.”

“Er werd niets actief ondernomen om deze informatiestroom meer body te geven.”

“Ondanks het feit dat dit zowel door mij als bij het handhavingsoverleg werd gevraagd. Ook daar komt maar zeer mondjesmaat informatie. Ik heb wel informele informatielijnen waar ik achter informatie aan kan gaan maar ook dit is beperkt.”

Tijdens de horecanachten werd veel informatie met elkaar gedeeld. Tijdens de briefing werd operationele informatie gedeeld waarbij gedacht kan worden aan reeds voorgevallen incidenten en speciale evenementen die tijdens de nacht zouden gaan plaatsvinden. Tijdens de briefings deelden stadstoezicht, de politie en de jongerenstewards informatie met elkaar. Bij aanvang van de dienst werd ook informatie gedeeld met de dienstdoende beveiligers van de horecagelegenheden aan het Stadhuisplein. Ook na een incident werd hierover informatie gedeeld.

6.6.2 Formele aspecten

Het convenant ‘Veilig Uitgaan Stadhuisplein’ was het formele (start-)document waarin de belangrijkste betrokken organisaties zich schriftelijk hebben geconformeerd aan een aantal afspraken. De betrokken organisaties hadden zich verplicht tot een gezamenlijke inspanning om de veiligheid in het uitgaansgebied aan het Stadhuisplein te vergroten. De organisaties hadden afgesproken dat zij elkaar konden aanspreken op hun inzet en verantwoordelijkheden zoals neergelegd in het convenant. Ook was afgesproken dat de organisaties open zouden staan voor andere suggesties die de veiligheid konden verhogen. De uitvoering van het convenant zou drie maal per jaar doorgenomen en bijgesteld worden. De gemeente zou zorg dragen dat het beheersoverleg met horeca en overige ondernemers aan het Stadhuisplein (ondernemers die geen deelnemer waren in de Stichting Promotie Stadhuisplein) tenminste drie maal per jaar bijeen zou komen. Het convenant ‘Veilig Uitgaan Stadhuisplein’ heeft een belangrijke rol gespeeld in het begin van de gebiedsgerichte samenwerking aan het Stadhuisplein.

“Een convenant is altijd tijdelijk. Het is nooit officieel beëindigd maar er is een Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU) voor in de plaats gekomen. Een systematiek die door het CCV en destijds BZK geloof ik ontwikkeld is en die hier opgezet is. In 2007 is dat geweest. En dat sinds 2007 eigenlijk de belangrijkste paraplu c.q. kapstok geweest waaronder de samenwerking heeft plaatsgevonden.”

Een aantal afspraken uit het convenant zijn inmiddels onderdeel van het reguliere (veiligheid)beleid van de gemeente Rotterdam. Voorbeelden hiervan zijn de borging van de afspraak in het beleidskader cameratoezicht, het evenementenbeleid, het horecabeleid alsmede de deelgemeentelijke Integrale Wijk Actie Programma's (IWAPS).

In 2007 is in Rotterdam (Centrum) met medewerking van Koninklijke Horeca Nederland een Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU) opgestart. Deelnemers aan de kwaliteitsmeter waren de gemeente, de deelgemeente Rotterdam-Centrum, de politie, enkele horecaondernemers, waaronder de deelnemers aan de Stichting Promotie Stadhuisplein, en beveiligingsbedrijven. Vanuit de kwaliteitsmeter zijn aanvullende afspraken en plannen van aanpak voortgekomen zoals het Horeca Preventie Team, de horeca wapenkluis, verlichting van donkere plekken in de openbare ruimte, en de plaatsing van een urinelift op het Stadhuisplein.

“Er werden daar heel veel dingen uit de praktijk, dus bij het KVU, op tafel gelegd. Je zit daar met een paar grote ondernemers, de politie, Koninklijke Horeca Nederland. Daar kun je toch even informeel naar elkaar spuien wat er allemaal fout gaat. Dan stopt het op een bepaald moment, niemand van de partijen zegt dan: “Ik ga die kar trekken”. Toen kwam het initiatief van die wijkagent. Dat is twee jaar lang goed gegaan. Toen die man weg ging is het eigenlijk stil gevallen. Het is eigenlijk afhankelijk van personen. Bij het wegvallen van die politieman, die ambtenaar, bloeit het dood!”

In 2009 is in het centrum van Rotterdam het Horeca Preventie Team van start gegaan. Binnen het Horeca Preventie Team werd op straat tijdens drukke horecanachten samengewerkt tussen politie, stadstoezicht en jongerenstewards. De jongerenstewards waren geen professionele jongerenwerkers maar randgroepjongeren die weer iets van hun leven wilden maken. Het zijn van jongerensteward maakte onderdeel uit van een opleidingstraject waarin deze jongeren werden opgeleid tot sportsteward of beveiligers. Het Horeca Preventie Team als titel voor de samenwerking tijdens de horecanachten was bij de meeste respondenten onbekend. De samenwerking tijdens de horecanachten werd door respondenten “Horecare” genoemd.

“De Horecare in Rotterdam is natuurlijk vrij eenzijdig. Een eenzijdige manier van toezicht houden. Alleen door de politie, die hebben hele goede contacten met de beveiligers, maar ik had nog zoiets van daar kunnen we nog meer samenwerkingsverbanden gaan leggen. Op dit moment zijn we aan het kijken hoe we dat op een goede manier kunnen voortzetten en hoe we dat ook meer in beleid kunnen borgen. Dat noemen we het Horeca Preventie Team (HPT). Dat was eigenlijk de Horecare. In de pilot hebben wij dat uitgebreid met stadstoezicht om meer op die kleine overlast te kunnen inzetten, met in ons achterhoofd om in een later stadium hen ook een rol te geven in het aanpakken van alcoholproblematiek.”

6.6.3 Informele aspecten

De samenwerking vond in belangrijke mate plaats op basis van ‘stilzwijgende afspraken’ en was grotendeels persoonsgebonden. De diverse vertegenwoordigers van de betrokken organisaties hadden regelmatig informeel contact met elkaar. Deze contacten bestonden voornamelijk uit het voeren van een telefoongesprek of een kort overleg naar aanleiding van incidenten. Men kon elkaar gemakkelijk bereiken en de vertegenwoordigers waren in het bezit van elkaars telefoonnummers.

“Ook met de ondernemers heb ik zo'n contact dat ik ze direct kan bellen. Die directeur van de beveiligers belt mij 's avonds om half twaalf op als hij ergens bij een deur staat.”

“Informeel ging het wel goed en de meeste betrokken partners ken ik persoonlijk.”

Een aantal vertegenwoordigers hadden goede ervaringen met elkaar opgedaan. Mocht bij een van de organisaties de behoefte bestaan om elkaar te spreken dan werd aan zo'n verzoek gevolg gegeven. De meerderheid van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties waren betrokken bij de horeca en de problematiek rondom het uitgaansgeweld en waren gemotiveerd met hun werk bezig. Ook buiten hun reguliere werktijden werd het Stadhuisplein bezocht. De capaciteiten en deskundigheid van de vertegenwoordigers, voor wat betreft hun aandeel in het geheel, was wisselend.

“De samenwerking was erg afhankelijk van de individuele gesprekspartners.”

“De stadsmarinier loopt hier heel vaak, zowel in zijn vrije tijd als in diensttijd, over de Lijnbaan en het Stadhuisplein heen om misstanden te signaleren. Hij heeft ook mijn nummer en hangt regelmatig aan de telefoon.”

“Het contact met de politie is er wel. De wijkagent liep hier vanmiddag nog binnen. Die jongen is heel erg betrokken en voelt zich thuis in de horeca. Dat is wel prettig. Als er wat is komt hij gelijk langs. Hoe zit dat? Wat is er gebeurd, leg eens uit? Wij noemen dat sparren en ik vind dat wel goed. Als wij een fout maken, tik mij of mijn medewerkers maar op mijn vingers. Ik ben verantwoordelijk en geloof me, ik praat dan echt wel met die mensen.”

Tijdens de operationele samenwerking zagen wij dat de politie het geheel coördineerde. Zij hadden de briefings voorbereid en behielden overzicht tijdens die momenten dat het er hectisch aan toe ging. Tijdens de operationele samenwerking werd daar waar dit gewenst was, ook informeel informatie met elkaar gedeeld en werd onderling contact gezocht en gehouden. Niet uit te sluiten was dat ook persoonsgerichte informatie gedeeld werd. De politie trad op ter bescherming van de beveiligers en de beveiligers traden ook in de openbare ruimte op ter bescherming van de acterende politie.

“En wat we gewoon simpel bij de horeca doen is gewoon die gasten allemaal een handje geven. Je maakt een babbeltje met ze en het is klaar. En dat werkt gewoon hartstikke goed. Maar bij het Stadhuisplein heb je natuurlijk de mazzel dat daar maar twee beveiligingsbedrijven staan. Kijk die werken samen, zelfs heel goed samen. En wij kunnen er goede afspraken mee maken.”

“Wij hebben hier verschillende afspraken. Hier staan ook wel eens dames. Als die fysiek door een groep jongeren tegen de muur worden gezet dan assisteren ook beveiligers van onze zaak. Ook zijn er in het verleden al een aantal keren agenten ontzet door onze beveiligers. Dat was lekker samenwerken. Een uurtje later komen ze terug om te bedanken. Zo hoort het ook te gaan.”

Koninklijke Horeca Nederland had een informatiepositie waardoor zij op alle gemeentelijke niveaus informeel kon insteken.

“Horeca Nederland zit wel vaak integraal of bilateraal bij de directie Veiligheid van de gemeente. Wij zitten ook nog drie à vier keer per jaar bij de burgemeester. Daar worden echt veel zaken besproken.”

Tussen de politie en de horecaondernemers waren goede onderlinge contacten en de ondernemers stonden open voor suggesties van de politie. Onderling werd veel geregeld en na één telefoontje van de wijkagent huurde een horecaondernemer een extra beveiligder in. De informele contacten stonden synoniem voor korte lijnen waardoor daadkracht werd getoond. De politie op straat was tijdens de drukke horecanachten direct bereikbaar voor de horecagelegenheden.

“Tijdens de horecanachten maken we gebruik van de zogenaamde horecatelefoon. De horecacoördinator draagt deze telefoon altijd bij zich. De portiers en de horecaondernemers kennen deze telefoon en bellen als zij contact willen hebben met de politie. Zij krijgen dan de horecacoördinator aan de telefoon.”

In tegenstelling tot de korte lijnen tussen de horecaondernemers en de politie was de verstandhouding tussen de horecaondernemers en de gemeente aanzienlijk minder. De goede samenwerking tussen de politie en horeca heeft bij het vertrek van een zeer actieve wijkagent, die speciaal belast was met de horeca, een flinke deuk opgelopen. Ook innovatieve ideeën kwamen toen tot stilstand.

“Die Joost werd dan brigadier Horeca, de kroegenbrigadier. Die ging dan meewerken en allerlei dingen doen. Samen met de ondernemer die er zich mee bemoeit zijn zij dan bezig, dan loopt het. Als één van de schakels dan wegvalt dan bloedt het weer langzaam dood. Het was dus niet echt goed weggezet. Nu zijn we weer druk bezig om het wel goed weg te zetten.”

7. Analyse van de resultaten

Aan de hand van de theorie en met behulp van het analysekader hebben wij de bevindingen van ons veldonderzoek geanalyseerd. De resultaten hiervan hebben wij in dit hoofdstuk verwoord.

7.1 Samenwerken en het samenwerkingsmodel

Bij de aanpak van een maatschappelijk probleem zoals uitgaansgeweld zijn verschillende organisaties van elkaar afhankelijk. Het is niet alleen een zaak van de overheid. De tijd dat de overheid maatschappelijke problemen alleen aanpakte is voorbij. Een maatschappelijke problemen zoals uitgaansgeweld vergt een integrale aanpak waarbij de betrokken organisaties met elkaar samenwerken. Een effectieve samenwerking is mede afhankelijk van de gelijkwaardigheid van de betrokken organisaties. Ook is een effectieve samenwerking afhankelijk van afstemmingsafspraken, van het verdelen van taken en het nakomen van gemaakte afspraken. Samenwerking kan op verschillende niveaus plaats vinden. Niveaus van samenwerken worden door Johnston en Shearing ingedeeld in een samenwerkingsmodel.

De organisaties die betrokken waren bij de samenwerking aan het Stadhuisplein waren zelfstandige organisaties. Gezien de diversiteit van de organisaties en hun specifieke belangen bij het voorkomen van uitgaansgeweld was het eventueel mogelijk samen te werken zoals omschreven in het federatiemodel volgens Johnston en Shearing. Belangrijk kenmerk van dit model was het hebben van een centrale regie. Uit ons onderzoek is gebleken dat deze regie echter ontbrak.

Een gezamenlijk probleembesef en informatieoverdracht zijn naar onze mening de minimale kenmerken waaraan de samenwerking aan het Stadhuisplein moet voldoen. Het model met deze kenmerken hebben Johnston en Shearing het coöperatiemodel genoemd. Met uitzondering van een informatie overdacht tijdens de operationele samenwerking in de horecanachten was er geen sprake van een structurele informatieoverdracht.

De samenwerking aan het Stadhuisplein was naar aanleiding van de problemen op straat begonnen met het sluiten van het convenant. In die tijd was sprake van een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van uitgaansgeweld. Er was sprake van een hoge urgentie als gevolg van zware incidenten die zich in de horeca hadden voorgedaan. Bij de start van de samenwerking hadden de betrokken organisaties één doel voor ogen. Bekend was om welk probleem het ging en aan welke, in het convenant vastgelegde afspraken, werd samengewerkt. Door deelneming van de gemeente Rotterdam kon niet gesproken worden over gelijkwaardigheid van actoren. De gemeente had bestuurlijke macht waarmee zij veel invloed kon uitoefenen op de andere, met name de particuliere organisaties. De spelregels zoals deze waren vastgelegd in het convenant zijn voor het merendeel opgepakt en nagekomen. Eén van de belangrijkste afspraken, het periodiek elkaar spreken in het beheersoverleg, werd niet nagekomen. Het convenant is voor de onderzoeksperiode nimmer geëvalueerd of herijkt.

De betrokken organisaties werkten anno 2011 niet integraal samen aan de bestrijding van het uitgaansgeweld. Het ontbrak aan een centraal orgaan of persoon die het beleid bepaalde. Verschillende actoren van de gemeente hadden zich in het verleden voor bepaalde tijdsperioden bezig gehouden met het thema uitgaansgeweld. Het ontbrak aan de regie over de samenwerking. De gemeente heeft deze regierol niet opgepakt. Er was geen sprake meer van een gezamenlijk probleembesef. Er was geen sprake van een goede informatie-uitwisseling. Door het ontbreken van urgentie op het dossier uitgaansgeweld aan het Stadhuisplein voelden ook andere partijen zich niet geroepen de kar als regiehouder te trekken.

Tijdens onze onderzoeksperiode bleek dat de betrokken organisaties buiten de operationele samenwerking op het gebied van handhaving, tijdens de horecanachten niet tot nauwelijks meer samenwerkte. Er was geen sprake van een goede informatie overdacht. Eén van de belangrijkste actoren, de deelgemeente, werd niet voorzien van bruikbare informatie en actuele criminaliteitscijfers. Er was geen zicht op de problematiek rondom uitgaansgeweld en men had geen gedragen eenduidig doel voor ogen. De in het verleden gemaakte afspraken waren, ondanks dat deze werden uitgevoerd, niet bekend bij de organisaties. Er werd geen periodiek overleg gevoerd waarbij alle betrokken organisaties aanwezig waren. Er werden geen (nieuwe) afspraken gemaakt en nagekomen.

Operationeel werd op basis van informele mondelinge afspraken tijdens de horecanachten op het gebied van handhaving samengewerkt. Op die momenten sloegen medewerkers van de politie en stadstoezicht, jongerenstewards en horecaondernemers hun handen ineen ter handhaving van de openbare orde. De politie verzorgde de informatieverstrekking tijdens de briefing en coördineerde het toezicht tijdens de nacht. Er werden vooraf en tijdens de horecanachten operationele afspraken gemaakt en nagekomen. Er was hier slechts op één vlak sprake van bundeling van middelen van de verschillende partijen.

7.2 Actoren

Het veiligheidsnetwerk rondom de aanpak van uitgaansgeweld op het Stadhuisplein werd gevormd door direct betrokken organisaties. Deze organisaties waren handelend van elkaar te onderscheiden. De actoren hadden een eigen strategisch handelen, eigen doelen en ambities. Om onderscheid te hebben kunnen maken tussen de actoren was de bronafhankelijkheid, het hebben van hindermacht en/of realisatiemacht, belanghebbendheid en het hebben van de mogelijkheid tot het verrijken van inzicht van belang. Tijdens ons onderzoek bleek dat er sprake was van zeven bepalende actoren binnen de vier belangrijkste organisatie. De gemeentelijke organisatie bleek tijdens ons onderzoek te onderscheiden in de actoren: stadsmarinier, gebiedsmanager deelgemeente, senior teamleider stadstoezicht en beleidsmedewerker directie Veiligheid. Verder speelden de politie, de horecaondernemers en het Openbaar Ministerie als organisatie een belangrijke rol binnen de samenwerking. Bij het veldonderzoek bleek dat de zeven belangrijkste actoren na te streven belangen hadden. Verder bleek dat de actoren bepaalde invloedsmiddelen en hulpbronnen ter beschikking hadden. Ook vervulde zij een vertegenwoordigende taak ten opzichte van een achterban en hadden. Tot slot hadden de actoren vanuit de eigen positie een verhouding tot het beleidsthema en mogelijkheden tot het vormen van een coalitie met andere betrokkenen/actoren ten opzichte van het beleidsthema.

Strategie

Een belangrijk te onderscheiden kenmerk van een actor was de strategie waarvan de actor gebruik maakte om zijn ambities en doelen te bereiken.

Binnen de operationele samenwerking aan het stadhuisplein werden door de actoren verschillende strategieën of delen van de genoemde strategieën gehanteerd.

- De horecaondernemers maakten voornamelijk gebruik van elementen van de vermijdende en faciliterende strategie. Zij beperkte zich primair tot een verantwoordelijkheid voor de eigen onderneming. Om samen met de andere organisaties het uitgaansgeweld aan te pakken investeerde de horecaondernemers wel in de inzet van extra beveiligers. Ook lieten de horecaondernemers bewust een deel van hun winst in rook opgaan door kort voor sluitingstijd niet nog even snel alcoholhoudende drank te verkopen.
- De door de politie ingezette elementen van strategieën kwamen voornamelijk overeen met elementen van de go-alone strategie en samenwerkingsstrategie. De politie investeerde in de samenwerking ten einde capaciteit te besparen. Primair was de politie verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. De mogelijkheid tot het handhaven van de openbare orde was afhankelijk van vele factoren. Deze factoren waren weer beïnvloedbaar door verschillende partijen waaronder de andere actoren. Door bijvoorbeeld bezoekers zeer dronken de straat op te sturen nam de kans op het verstoren van de openbare orde aanzienlijk toe. De politie was dus gebaad bij een verantwoord alcoholgebruik in de horeca, hetgeen beïnvloedbaar was door de horecaondernemer. Een ander voorbeeld was de bereidheid van de politie om stadstoezicht in de arm te nemen en hen in de gelegenheid te stellen te leren van het optreden van de politie.
- Stadstoezicht maakte voornamelijk gebruik van elementen van de samenwerkingsstrategie. Stadstoezicht was nadrukkelijk in de samenwerking geïnteresseerd om als lerende (nog relatief jonge) organisatie hun medewerkers in de gelegenheid te stellen te leren van het door de politie vertoonde gedrag in de openbare ruimte.

Voor wat betreft het bepalen van de strategie van de gemeentelijke organisatie was dit complexer omdat de gemeente zoals reeds verwoord uit meerdere actoren bestond. Overall zagen we dat de gemeente zich in het verleden had ingezet om andere actoren mee te krijgen in de aanpak van het uitgaansgeweld. Als eerste voorbeeld noemen wij de participatie in het convenant en de rol die de gemeente op zich had genomen om te komen tot dit convenant. Wij hebben echter ook gezien dat de initiatieven van de gemeente afhankelijk waren van golfbewegingen welke veroorzaakt werden door de capaciteiten en inzet van de betrokken ambtenaren en de politieke keuzes die gemaakt waren in de gemeente Rotterdam. Uitgaansgeweld had onder druk van andere prioriteiten zoals bijvoorbeeld drugsoverlast niet altijd de hoogste prioriteit.

Het Openbaar Ministerie was zich bewust van het feit dat de samenwerking nodig was om het uitgaansgeweld te doen afnemen. Het Openbaar Ministerie streefde door interne prioritering naar een beperking van de inzet van haar capaciteit op de aanpak van uitgaansgeweld. Het Openbaar Ministerie was bereid mee te denken om de problematiek aan de voorzijde aan te pakken doch stelden zich hierin passief op. Het Openbaar Ministerie bleek niet daadwerkelijk geïnteresseerd omdat het tijdens de onderzoeksperiode geen politiek item betrof. Het type strategie dat door het Openbaar Ministerie werd gehanteerd komt daarom het meest overeen met de vermijdende strategie zoals deze is beschreven door Klijn, Van Bueren en Kopenjan (2000).

Frames

Om vruchtbaar te kunnen samenwerken was het van belang dat de actoren overeenkomstige beelden (frames) hadden van het probleem uitgaansgeweld en de oorzaken van het uitgaansgeweld. Ook was het van belang dat de actoren nagenoeg gelijke ideeën hadden bij de wijze waarop invulling werd gegeven aan de samenwerking. De beelden die de verschillende actoren hadden werden bepaald door hun verwachtingen en de mate van relevantie, beredeneert vanuit hun belangen. Was er behoefte aan samenwerking en geen sprake van het hebben van overeenkomstige beelden, dan had er geïnvesteerd moeten worden in het bij elkaar brengen van de verschillende beelden (reframing).

De actoren aan het Stadhuisplein hadden onafhankelijk van elkaar een positief beeld voor wat betreft het uitgaansgeweld. Er waren in het verleden veel meer geweldsincidenten aan het Stadhuisplein en men vond dat het, op wat incidenten na, onder controle was. Ook werd de vergelijking gemaakt met andere steden waardoor het gevoel overheerste dat het in het centrum van Rotterdam veilig was. Een veel gehoorde uitdrukking was dat er geen urgentie zat op het dossier uitgaansgeweld.

Voor wat betreft de samenwerking hadden de actoren nagenoeg hetzelfde beeld. De actoren waren stuk voor stuk tevreden met de operationele samenwerking tijdens de horecanachten tussen de politie, stadstoezicht, de horecaondernemers en de jongerenstewards. De organisaties waren van mening dat er geen sprake was van een integrale samenwerking waarbij de gemeente de regie voerde. Voor wat betreft een intensivering van de samenwerking waren de organisaties het eens dat deze kar door de deelgemeente getrokken diende te worden. Opmerkelijk detail was dat de stadsmarinier en beleidsmedewerker directie Veiligheid de overtuiging hadden bekend te zijn bij de horecaondernemers terwijl deze vertelde deze personen niet te kennen!

7.3 Netwerk

Veiligheidsnetwerken zoals rondom het thema uitgaansgeweld ontstaan, zijn horizontale samenwerkingsverbanden waarbij publieke en private organisaties afhankelijk zijn van elkaars middelen en hulpbronnen om het doel te bereiken. Binnen een netwerk dienen afspraken (spelregels) te worden gemaakt en nagekomen.

Uit ons onderzoek bleek dat de actoren zich omstreeks 2000 verzameld hadden rondom het thema uitgaansgeweld. De door ons benoemde actoren waren de belangrijke spelers in het veiligheidsnetwerk op het Stadhuisplein. Er was geen sprake van een projectmatige aansturing vanuit de gemeente. De gemeente was bij de aanpak van het beleidsonderwerp uitgaansgeweld afhankelijk van de andere, zowel publieke (politie & Openbaar Ministerie) als private (horecaondernemers) actoren in het netwerk.

De betrokken organisaties hadden hulpbronnen toe te voegen aan het geheel waarbij als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- *Horecaondernemer:*

Stellen van huisregels en deurbeleid; Regulering van uitstroom bezoekers; Regulering van alcoholgebruik; Invloed aanstellingseisen beveiligers; Investerings in veiligheid; Signaalfunctie richting overheid, en Relatie met bezoekers;

- *Gemeente Rotterdam:*

Verantwoordelijk openbare orde; Regiehouder veiligheidsvraagstukken; Beleidsvorming; Vergunning verlening en controle; Bestuurlijke maatregelen; Financiële middelen; Fysieke maatregelen in de openbare ruimte; Operationele uitvoering gemeente; Cameratoezicht; Handhaving door stadstoezicht; Beperkte opsporingsbevoegdheden; Subsidiëring jongerenstewards;

- *Politie Rotterdam-Rijnmond:*

Geweldsmonopolie; Openbare ordehandhaving; Toezicht; Kennis openbare orde handhaving; Opsporingsbevoegdheden; Sterke informatiepositie;

- *Openbaar Ministerie:*

Opsporing van strafbare feiten; Vervolg van strafbare feiten; Kennis voor wat betreft preventieve maatregelen; Invloed op het strafprocesrecht; Uitvoeren van strafvonnissen.

De specifieke hulpbronnen van de betrokken organisaties waren van belang voor het behalen van de doelstelling van het veiligheidsnetwerk.

De spelregels zoals deze waren vastgelegd in het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein' zijn voor het merendeel opgepakt en nagekomen. Eén van de belangrijkste afspraken, het periodiek elkaar spreken in het beheersoverleg, werd niet nagekomen. De afspraak dat de gemeente dit zou initiëren is niet nagekomen.

Tijdens ons veldonderzoek hebben we gezien dat er met name in de uitvoering tijdens de horecanachten daadkrachtig en doelgericht werd opgetreden. Er werd voorafgaand aan de werkzaamheden gebriefd waarbij kennis met elkaar gedeeld werd en er snel werd gereageerd op actuele feiten. Tijdens de uitvoering was er sprake van het hebben van persoonlijk contact. De politie, stadstoezicht en de jongerenstewards hielden gezamenlijke briefing en zochten daarna contact met de beveiligers en/of bedrijfsleiders die nachtdienst hadden. Onderling werd daadkrachtig gereageerd op ontwikkelingen en de genoemde actoren stonden elkaar met raad en daad bij. Na een telefoontje van een actor naar een andere actor werd hierop adequaat gereageerd.

In 2000 is de aanzet gegeven tot de samenwerking. De aanzet was met name tot stand gekomen door initiatieven vanuit de politie. De gemeente en de horecaondernemers zijn toen aangehaakt bij de voorbereidingen van het convenant. Resumerend kan gesteld worden dat er sprake was van een hoge urgentie en draagkracht vanuit een brede coalitie. In de begin jaren was de politie de trekker van het geheel. In de operationele uitvoering is de politie nog steeds de coördinator. De gemeente had de regierol op zich moeten nemen qua veiligheidsproblematiek. De gemeente heeft deze rol niet opgepakt. Er waren teveel vertegenwoordigers van verschillende afdelingen betrokken bij dit onderwerp. Er was duidelijk geen één loket voor de andere partners en geen één trekker van de kar.

Op zich was er bij de betrokken actoren steun voor de doelstelling van het veiligheidsnetwerk. De doelstelling was echter niet specifiek genoeg. De vertegenwoordigers van de verschillende organisaties die deelnamen aan de overleggen die plaatsvonden, beschikten met uitzondering van een aantal vertegenwoordigers van de gemeente, over voldoende autonomie en mandaat. Tijdens de onderzoeksperiode hadden de betrokken organisaties geen zicht op een zorgvuldige analyse van het veiligheidsprobleem dat zou moeten worden aangepakt.

7.4 Regie

Samenwerken met andere organisaties binnen het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein vergt enige vorm van regie, coördinatie en afstemming. Zo kan er gericht worden toegewerkt naar een veiliger Stadhuisplein. Bij het niet hebben van een centrale regie, coördinatie en afstemming zal dit de effectiviteit en slagkracht van het veiligheidsnetwerk doen afnemen. De regiefunctie binnen het veiligheidsnetwerk behoorde toe aan de gemeente. De gemeente was bij de invulling van deze regiefunctie afhankelijk van de capaciteiten en deskundigheid van de actor die namens de gemeente deelnam aan het netwerk. Deze gemeentelijk regisseur moest in staat zijn te kunnen samenwerken met de betrokken organisaties. De regisseur was bij het uitoefenen van zijn taak afhankelijk van zijn doorzettingsmacht en het al dan niet moeten volgen van een script van een ander. De belangrijkste regiecomponenten waarvan de regisseur gebruik diende te maken, waren: het hebben van overzicht, het organiseren van samenwerking, het sturen op een gezamenlijke koers en het bereid zijn tot het afleggen van verantwoording namens het netwerk.

De samenwerking aan het Stadhuisplein in zijn geheel was stuurloos. Er werd beperkt samengewerkt. Dit samenwerken beperkte zich tot de operationele samenwerking tijdens de horecanachten waarbij coördinatie plaatsvond door de politie. In de begin jaren was de politie de trekker van het geheel. In de operationele uitvoering is de politie nog steeds de coördinator. De gemeente zou de regierol op zich moeten nemen. De gemeente heeft deze rol niet opgepakt. Er waren teveel vertegenwoordigers van verschillende afdelingen betrokken bij dit onderwerp. Er was duidelijk geen één loket voor de andere partners en geen één trekker van de kar. Er was geen sprake van regie (bijzondere sturing) waarbij er afstemming was tussen de actoren tot een geheel.

We hebben gezien dat door het ontbreken van een centrale coördinatie (regie) binnen de samenwerking actoren zelfstandig aan de slag zijn gegaan met het voorkomen van uitgaansgeweld. Door dit zelfstandig acteren was bij geen van de partijen overzicht over de ingezette strategieën en of middelen waardoor de daadkracht niet optimaal was. Diegene die de centrale regie zou moeten hebben gevoerd, de gebiedsmanager van de deelgemeente Rotterdam-Centrum, voerde deze regie niet. De gebiedsmanagers was wel voornemens deze taak op zich te nemen. De regietaken die toebehoorden tot de gebiedsmanager werden voor een deel opgepakt door de stadsmarinier. Tijdens de onderzoeksperiode was er geen regisseur binnen het veiligheidsnetwerk die de capaciteiten had om bij andere actoren gezag, deskundigheid en betrokkenheid te genieten.

Tijdens het onderzoek bleek dat de jaren voorafgaand aan de onderzoeksperiode een beleidsmedewerker van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam de rol van regisseur binnen het samenwerkingsverband enigszins op zich had genomen. De genoemde beleidsmedewerker kreeg het veiligheidsdossier met daarin uitgaansgeweld rond 2007 door herprioritering binnen de directie Veiligheid. Door zijn hoge mate van betrokkenheid bij het dossier kreeg hij zicht op de gehele situatie rondom het Stadhuisplein. De beleidsmedewerker was een netwerker die bij de andere actoren op de koffie ging en het vermogen had om het dossier weer te voorzien van enige urgentie. Resultaat was het levenslicht van het Horeca Preventie Team en initiatieven op het gebied van de Collectieve Horecaontzegging en de versnelde afhandeling van geweldsdelicten door de politie en het Openbaar Ministerie. De beleidsmedewerker had in samenspraak met de andere actoren weer een nieuwe koers bepaald en had het

vermogen actoren opnieuw te betrekken bij de problematiek. De beleidsmedewerker was gezien zijn functie niet de aangewezen persoon om de regierol op zich te nemen. Hij pakte wel de ruimte om zijn eigen script te schrijven en dit aan te passen aan de situatie op het Stadhuisplein. Door het zijn van beleidsmedewerker had hij zelf geen machts- en of hulpbronnen om zijn script af te dwingen. Door persoonlijk de vertegenwoordigers van de actoren op te zoeken (netwerken) mobiliseerde hij deze en bewoog hij hen tot medewerking. Nadat de betrokken beleidsmedewerker in 2010 gedeeltelijk andere werkzaamheden had gekregen kwam de ontwikkeling rondom de samenwerking op het Stadhuisplein weer tot stilstand.

7.5 Sturingsinstrumenten

De sturing van het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein kan door de gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de publieke als private partijen niet op een traditionele verticale wijze plaatsvinden. Om succesvol te zijn, was de samenwerking afhankelijk van zogenaamde horizontale sturingsinstrumenten. Binnen de samenwerking aan het Stadhuisplein zouden sturingsinstrumenten als het maken van afspraken en het uitwisselen van informatie minimaal aanwezig moeten zijn.

De samenwerking zoals deze had plaatsgevonden aan het Stadhuisplein was aangevangen met de totstandkoming van het convenant waarin meerdere afspraken tussen de betrokken organisaties waren vastgelegd. Het convenant is naarmate er langer werd samengewerkt op de achtergrond geraakt. Informele afspraken en een geleidelijke institutionalisering van routines zijn steeds meer de gang van zaken gaan bepalen, in plaats van de formele afspraken zoals vastgelegd aan het begin van de gebiedsgerichte samenwerking. Zoals reeds gerefereerd had de meerderheid van de samenwerkingspartners geen notie van het feit dat de samenwerking was aangevangen met het convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'.

Overall werd er niet gestuurd binnen het veiligheidsnetwerk. Binnen de operationele samenwerking tijdens de horecanachten werd er wel gestuurd door de politie. Zij coördineerde de operationele samenwerking top down.

7.6 Informatierelatie

Samenwerken binnen het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein is afhankelijk van de wijze waarop de betrokken organisaties met elkaar omgaan. Het hebben van vertrouwen in elkaar is bepalend voor de wijze waarop informatie met elkaar gedeeld werd. Binnen het samenwerkingsverband werd op verschillende manieren informatie gedeeld tussen de verschillende organisaties. Er waren formele afspraken gemaakt in het convenant. De meeste afspraken werden nageleefd. Ook werden rapportages van stadstoezicht en de jongerenstewards verstrekt aan de politie.

De vertegenwoordigers van de betrokken operationele organisaties kenden elkaar bij naam en toenaam waardoor het delen van informatie op operationeel niveau eenvoudig verliep. Er was sprake van stilzwijgende afspraken zoals het snel naar elkaar terugbellen op die momenten dat de één bij de ander een voicemailbericht had ingesproken. De vertegenwoordigers waren gemotiveerd als er een beroep op hen gedaan werd door één van de andere organisaties. De vertegenwoordigers waren betrokken bij hun werkgever en bij de doelstellingen van hun werkgever. Door de korte lijnen en de mogelijkheid tot snel delen van informatie was er sprake van daadkracht en flexibiliteit binnen het netwerk.

Er werd geen informatie uitgewisseld tijdens formele vergaderingen binnen het samenwerkingsverband omdat deze overlegvorm niet meer was voorgekomen na de totstandkoming van het convenant.

Gestructureerde informatie-uitwisseling zagen we met name tijdens de operationele werkzaamheden zoals de briefing bij de horecanachten en het elkaar op straat spreken tijdens deze nachten. Veel informatie werd door de vertegenwoordigers gedeeld tijdens rechtstreeks persoonlijk en telefonisch contact. Ook waren er tussen de actoren afspraken elkaar te informeren op die momenten dat men iets voor elkaar kon gaan betekenen. Voorbeeld hiervan was het informeren van de horecaondernemers op het moment dat het bij de politie of stadstoezicht bekend was dat hun horecagelegenheid zouden worden bezocht door bijvoorbeeld hooligans.

Een negatieve invloed op het vertrouwen tussen de betrokken organisaties had het snelle wisselen van personen op de cruciale functies binnen met name de gemeente en de politie.

8. Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij conclusies getrokken uit het door ons uitgevoerd empirisch onderzoek. Als uitgangspunt van ons onderzoek hebben wij een centrale vraag geformuleerd. Deze vraag hadden wij uiteengezet in een aantal deelvragen. Met het beantwoorden van de onderstaande deelvragen zijn wij uiteindelijk tot de beantwoording van onze centrale vraag gekomen.

8.1 Beantwoording van de deelvragen

Wat was de aanleiding voor de samenwerking; welk probleem lag hieraan ten grondslag?

Onder impuls van een toenemend aantal horeca gerelateerde excessen van geweld en de wens om de Europese Kampioenschappen Voetbal, Euro2000, zonder openbare orde verstoringen te laten verlopen, is tussen een aantal organisaties een samenwerking tot stand gekomen. Het doel was om het uitgaansgeweld en het veilig uitgaan op het Stadhuisplein te Rotterdam aan te pakken. Tijdens uitgangsnachten nam het geweld hand over hand toe en de politie raakte het gezag op het Stadhuisplein kwijt. De gemeente Rotterdam en de politie hadden het niet meer voor het zeggen. Niet alleen bij de gemeente en de politie maar ook bij bijvoorbeeld de horecaondernemers was de urgentie aanwezig om dit uitgaansgeweld aan te pakken. Betrokken organisaties waren echter niet in staat om dit probleem zelfstandig op te lossen. Zij waren hierbij onder andere afhankelijk van de bevoegdheden, middelen, mogelijkheden en financiën van anderen. Dit besef heeft uiteindelijk geleid tot het opstellen van een convenant en een samenwerking van verschillende organisaties om het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein aan te pakken.

Welke organisaties waren betrokken bij de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein; waarin waren zij van elkaar afhankelijk; welk doel hadden de organisaties bij de samenwerking?

Tijdens ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat er uiteindelijk vier organisaties (zeven actoren) nauw betrokken waren bij de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein:

- Horecaondernemers;
- Gemeente Rotterdam - stadsmarinier;
- Gemeente Rotterdam - gebiedsmanager deelgemeente centrum;
- Gemeente Rotterdam - senior teamleider stadstoezicht;
- Gemeente Rotterdam - beleidsmedewerker directie Veiligheid;
- Politie Rotterdam Rijnmond;
- Openbaar Ministerie.

Deze actoren bezaten, ieder voor zich, middelen en hulpbronnen waarmee het uitgaansgeweld kon worden aangepakt. Voor een succesvolle aanpak van het uitgaansgeweld was men hiermee voor een groot deel afhankelijk van elkaar.

Gemeenschappelijk belang

De horecaondernemer kon met een stringent deurbeleid bepalen wie hij toeliet tot zijn zaak. Verder had de horecaondernemer de mogelijkheid goed gekwalificeerd personeel aan te nemen. Bovendien kon de horecaondernemers met eigen financiële middelen

bepaalde veiligheidsmaatregelen treffen, zoals het plaatsen van een detectiepoort bij de toegang van de horecagelegenheid.

Binnen de gemeente waren tussen de diverse actoren ook meerdere belangen te onderscheiden. De stadsmarinier opereerde los van de deelgemeente, had een breed mandaat en had een eigen budget. Hij kon als breekijzer en/of haarlemmerolie fungeren en had de mogelijkheid de aanpak van uitgaansgeweld weer nieuw leven in te blazen. De gebiedsmanager kon een sleutelpositie vervullen door zijn contacten met bewoners en organisaties in het gebied. De senior teamleider stadstoezicht kon de toezichthouders van deze dienst aansturen. Met beperkte opsporingsbevoegdheden konden zij repressief optreden op het Stadhuisplein. Verder kon de gemeente als vergunningverlener regels en voorwaarden stellen. De gemeente had zelfs de bevoegdheid om onder bijzondere omstandigheden een bedrijf te doen sluiten. Verder bezat de gemeente kennis en ervaring om nieuw veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Ook had de gemeente de financiële middelen om bijvoorbeeld fysieke maatregelen te treffen. De gemeente had de regie over de reiniging van het uitgaansgebied.

De politie bezat het geweldsmonopolie. Verder was de politieorganisatie specifiek ingericht voor het opsporen van strafbare feiten. Bovendien had de politie een sterke informatiepositie en had zij veel kennis en informatie over geweldsfeiten.

Het Openbaar Ministerie had een adviserende rol in de aanpak van het uitgaansgeweld. Ook kan het Openbaar Ministerie achter de schermen veel invloed uitoefenen op het beleid van de gemeente en de politie.

Doel

Alle betrokken organisaties voelden de urgentie en zagen het belang in de aanpak van het uitgaansgeweld. Met de gezamenlijke aanpak van het uitgaansgeweld hadden de betrokken organisaties verschillende doelen voor ogen welke zij hiermee wilden bereiken.

De horecaondernemer is gebaat bij een uitgaansgebied waarin bezoekers zich veilig voelden. De horecaondernemer ging er vanuit dat een aantrekkelijk uitgaansgebied zonder teveel incidenten meer klanten zou aantrekken en meer klanten zou de omzet van de horecaondernemer doen stijgen. Verder was de horecaondernemer er bij gebaad dat zijn personeel in een veilige omgeving kon werken. Bovendien wilde de horecaondernemer voorkomen dat geweldsincidenten tot grote materiële schade zouden leiden.

In het algemeen wilde de gemeente met de samenwerking de door de horecabranche gegenereerde omzet en werkgelegenheid borgen. Verder was de gemeente, om zich verder te ontwikkelen tot een vrijetijdsstad, gebaad bij een aantrekkelijk uitgaansgebied. Bovendien had de gemeente in haar beleid gesteld dat zij het woon- en leefklimaat wilde beschermen en de openbare orde wilde handhaven. De gemeente had er dus alle belang bij dat het uitgaansgeweld werd aangepakt.

Stadstoezicht zag de samenwerking als een ideale gelegenheid om de medewerkers te laten leren van met name de op straat werkende politieagenten.

De beleidsmedewerker directie Veiligheid had mede door een hogere prioritering van het probleem uitgaansgeweld belang bij een positief imago van het Stadhuisplein. Dit imago van het horecagebied was van economisch belang voor de stad.

Het herstellen van het gezag op straat vroeg veel capaciteit van de politie. Bovendien had de politie weinig invloed op de oorzaken van het uitgaansgeweld. De politie was daarom gebaad bij een samenwerking waarmee capaciteit voor andere prioriteiten kon worden vrijgemaakt. Bovendien konden andere organisaties helpen bij een verschuiving van een repressieve aanpak naar een meer preventieve aanpak van het probleem.

Het Openbaar Ministerie streefde naar een beperking van de eigen inzet en zag het probleem van uitgaansgeweld als een maatschappelijk probleem dat niet alleen kan worden opgelost met een harde aanpak. Het Openbaar Ministerie wilde met de samenwerking een gezamenlijke oplossing realiseren.

Hoe verliep de samenwerking en hoe werd deze beoordeeld door de betrokken organisaties?

Een aantal van de spelregels uit het opgestelde convenant zijn opgepakt en nagekomen. Een uitzondering hierop was het gemis aan een periodiek overleg. Tijdens de samenwerking hebben de betrokken partijen niet meer met elkaar aan tafel gezeten. In het convenant was dit wel vastgelegd. Ook is het convenant nimmer geëvalueerd of herijkt.

Uiteindelijk is in de loop der jaren de integrale samenwerking grotendeels verdwenen. Begin 2011 was er alleen nog maar een operationele samenwerking zichtbaar tussen de politie, medewerkers van Stadstoezicht, jongerenstewards en de beveiligers. Er was geen gezamenlijk probleembesef meer en ook een goede informatie-uitwisseling ontbrak.

Verder ontbrak het aan regie. De (deel)gemeente had deze taak niet op zich genomen en door het ontbreken van urgentie voelden ook andere partijen zich niet meer geroepen de kar als regiehouder te trekken. De in 2011 nog wel zichtbare operationele samenwerking was vooral gebaseerd op informele mondelinge afspraken. De politie verzorgde hierbij de informatieverstrekking tijdens briefings en coördineerde het toezicht tijdens de uitgaansavonden. Er werden hierbij vooraf en tijdens de horecanachten operationele afspraken gemaakt en nagekomen.

Tijdens de onderzoeksperiode ontbrak een regisseur binnen de samenwerking die de capaciteiten en daadkracht had om bij andere actoren gezag, deskundigheid en betrokkenheid te genieten. Door het ontbreken van deze regie en coördinatie op de samenwerking gingen actoren zelfstandig aan de slag. Door dit zelfstandig acteren ontbrak bij partijen het overzicht over ingezette strategieën en middelen. De inzet om het uitgaansgeweld aan te pakken was hierdoor niet optimaal. Meer regie en coördinatie had de daadkracht binnen de samenwerking kunnen vergroten.

Het ontbreken van structureel overleg werd door veel organisaties als een gemis ervaren. Dit is deels ten koste gegaan van de doelgerichtheid en daadkracht van de samenwerking. Het voortouw nemen en afspraken maken over een gestructureerd overleg had de intensieve en persoonlijke contacten kunnen versterken.

Uit ons onderzoek is gebleken dat anno 2011 er geen zorgvuldige analyse aan de aanpak van het uitgaansgeweld ten grondslag lag. Met een zorgvuldige analyse van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein had men een beter beeld kunnen vormen over de wijze waarop het probleem kon worden aangepakt en een mix van instrumenten kon worden ingezet.

De horecaondernemer keek op verschillende manieren tegen de samenwerking aan. Ten eerste was hij verplicht zich aan de door de gemeente afgegeven vergunningeisen te houden. Hier was het geen kwestie van geven en nemen maar was er sprake van een machtsverhouding tussen twee betrokken organisaties. De horecaondernemer kreeg met de samenwerking wel een oplossing aangereikt voor een aantal knelpunten. Zo werden er afspraken gemaakt hoe er moest worden om gegaan met een te hardhandig optredende portier, waarbij de bedrijfsvoering van de horecaonderneming niet onder druk kwam te staan. De horecaondernemer zag dat de samenwerking ook op andere manieren zijn vruchten begon af te werpen. Waar hij in het verleden hard werd aangepakt bij een incident, werden nu door de partners uit de samenwerking ook de positieve aspecten van de ondernemer aan de gemeente gerapporteerd.

De horecaondernemer zag het samenwerkingsverband vooral als een samenwerking tussen de horecaondernemers, de politie en de medewerkers van stadstoezicht. De horecaondernemer zag in de praktijk weinig terug van de rollen van de andere partners. De horecaondernemer kwam alleen in contact met de gemeente naar aanleiding van incidenten. Na het afsluiten van het convenant was de gemeente wat betreft de samenwerking grotendeels uit beeld verdwenen. Er was het gevoel dat de gemeente alleen om de hoek kwam kijken op die momenten dat het niet goed gegaan was. Positieve ontwikkelingen werden niet met elkaar gedeeld.

Binnen de gemeente waren een aantal actoren nauw betrokken bij de aanpak van het uitgaansgeweld. De urgentie om het probleem van het uitgaansgeweld aan te pakken werd door allen gedeeld. De actoren binnen de gemeente waren positief over de samenwerking. Zij vonden dat er flinke stappen voorwaarts waren gemaakt bij de aanpak van het probleem. De onderlinge contacten waren versterkt en men wist elkaar snel te vinden. De stadsmarinier was met name tevreden over de inzet van de politie en de samenwerking met jongerenstewards tijdens de horecanachten. De gebiedsmanager was van mening dat de samenwerking aan het Stadhuisplein dringend aan onderhoud onderhevig was. De senior teamleider stadstoezicht had een beperkt beeld van de samenwerking aan het Stadhuisplein. Hij zag het samenwerken vooral als mogelijkheid om zijn mensen te leren hoe te acteren in de openbare ruimte. Vooral een goede samenwerking met de politie was voor hem belangrijk. De beleidsmedewerker vond dat de samenwerking aan het Stadhuisplein zou moeten worden uitgebreid over de rest van het centrum. De beleidsmedewerker was tevreden met de stappen die de horecaondernemers aan het Stadhuisplein hadden gemaakt op het gebied van de veiligheid en de participatie van de beveiligers bij de handhaving van de openbare orde. Hij zag met name voor de toekomst mogelijkheden om nog beter samen te werken. De handhaving door de overheid zou niet alleen beperkt moeten zijn tot de openbare ruimte.

De politie zag de aanpak van het uitgaansgeweld vooral als zelfstandige taak van de politie en nam de regie over de operationele uitvoering. De politie zag het als haar verantwoordelijkheid om in de operationele uitvoering betrokken organisaties bij elkaar te brengen. Met name over haar partners in de operationele samenwerking, zoals de horecaondernemers, stadstoezicht, de beveiligers en de jongerenstewards was de politie tevreden.

Het Openbaar Ministerie had geen zicht op het samenwerkingsverband. Wel werd het Openbaar Ministerie bij de totstandkoming van diverse plannen in de voorfase geraadpleegd voor wat betreft hun standpunt. Als meedenkers hadden de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie invloed bij de totstandkoming van diverse instrumenten die ingezet waren om het uitgaansgeweld te doen verminderen. Binnen het Openbaar Ministerie had men geen concrete feiten of signalen om een urgentie te hebben bij de aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein

Op welke wijze werd sturing gegeven aan de samenwerking; hoe functioneerde deze sturing?

De gemeente heeft de macht en de middelen om zaken op te starten en gedaan te krijgen. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde, ook in het kader van de volksgezondheid, het jeugdbeleid en in de rol van vergunningverlener, is de gemeente de aangewezen organisatie om in een lokaal veiligheidswerk het initiatief te nemen en tijdens de samenwerking de regie op zich te nemen. De gemeente is vanuit die verantwoordelijkheid ook de initiatiefnemer geweest om met verschillende organisaties een convenant af te sluiten om het uitgaansgeweld aan te pakken. In dit convenant waren echter geen afspraken opgenomen voor wat betreft regie, coördinatie en sturing van de samenwerking. Wij hebben geconstateerd dat in de periode na de afsluiting van het convenant er geen sprake was van regie op de samenwerking en dat er een afstemming ontbrak tussen de betrokken organisaties. De gemeente had deze regierol op zich moeten nemen maar heeft dit niet opgepakt. Ook andere betrokken organisaties hebben geen initiatief getoond om deze regierol naar zich toe te trekken. Wij hebben geen causaal verband kunnen leggen tussen het ontbreken van een borging van de regierol in het convenant en het ontbreken van deze regierol. Maar na het afsluiten van het convenant heeft geen enkele organisatie een poging ondernomen om partijen te binden en te sturen op de samenwerking. De samenwerking bleef beperkt tot een operationele samenwerking. Tijdens deze operationele samenwerking nam de politie het initiatief om de regie naar zich toe te trekken. Ook de coördinatie van de operationele samenwerking werd door de politie naar zich toegetrokken.

Er is gebleken dat de jaren voorafgaand aan de onderzoeksperiode een beleidsmedewerker van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam de rol van regisseur binnen het samenwerkingsverband enigszins op zich heeft genomen. De betreffende beleidsmedewerker kreeg het veiligheidsdossier uitgaansgeweld in zijn portefeuille. Door zijn hoge mate van betrokkenheid kreeg hij zicht op de situatie rondom het Stadhuisplein. Als netwerker kreeg hij het dossier weer op de agenda met als resultaat het Horeca Preventie Team en initiatieven op het gebied van de Collectieve Horecaontzegging en een versnelde afhandeling van geweldsdelicten door de politie en het Openbaar Ministerie. De beleidsmedewerker had in samenspraak met de andere actoren weer een nieuwe koers bepaald en had het vermogen actoren opnieuw te betrekken bij de problematiek. De beleidsmedewerker had echter niet de macht en hulpbronnen om de regierol op zich te nemen. Wel mobiliseerde hij andere actoren en bewoog hij hen tot mede- en samenwerking. Bij een herprioritering van de taken van de beleidsmedewerker verdween ook de urgentie op het dossier uitgaansgeweld.

De noodzaak om zicht te houden op de problematiek van het uitgaansgeweld heeft er uiteindelijk wel toe geleid dat tijdens onze onderzoeksperiode de intentie is uitgesproken om deze rol binnen de gemeente weer op te pakken. Diegene die de centrale regie had moeten voeren, de gebiedsmanager van de deelgemeente Rotterdam-Centrum, voerde deze regie niet. Tijdens het onderzoek gaf hij echter te kennen deze taak op zich te zullen gaan nemen. Ondanks het ontbreken van een regisseur binnen de samenwerking werd er nog wel conform een aantal sturingsinstrumenten uit het convenant geacteerd.

Hoe verliep de informatie uitwisseling binnen de samenwerking?

In het convenant was de afspraak vastgelegd dat men drie maal per jaar met de betrokken organisaties bijeen zou komen. Gebleken is dat deze afspraak niet is nagekomen. Er heeft nimmer een bijeenkomst plaatsgevonden waaraan alle organisaties hebben deelgenomen. Wel vond er een structureel overleg plaats tussen de directie Veiligheid en Koninklijke Horeca Nederland. Dit overleg vond echter niet plaats in het kader van de samenwerking aan het Stadhuisplein. Vanuit de (deel)gemeente werd ook geen periodiek overleg geïnitieerd. De gebiedsmanager nam als voorzitter wel deel aan het handhavingoverleg binnen de deelgemeente. Binnen dit overleg werden ook problemen besproken rondom de aanpak van het uitgaansgeweld. De horecaondernemers maakten geen deel uit van dit overleg.

Tijdens de operationele samenwerking in de horecanachten werd er wel informatie met elkaar gedeeld. De jongerenstewards en de medewerkers van stadstoezicht maakten na iedere horecanacht een rapport van bevindingen en verstrekten deze informatie aan de politie. Ondanks de inwerkingtreding van de Wet Politiegegevens werd er tijdens de briefing operationele informatie gedeeld over voorgevallen incidenten en evenementen die tijdens de nacht zouden gaan plaatsvinden. Tijdens deze briefing deelden stadstoezicht, de politie en de jongerenstewards informatie met elkaar.

Verder hadden diverse vertegenwoordigers van betrokken organisaties regelmatig informeel contact met elkaar. Deze contacten bestonden voornamelijk uit het voeren van een telefoongesprek of een kort overleg naar aanleiding van voorgevallen incidenten. Men kon elkaar gemakkelijk bereiken en de vertegenwoordigers waren in het bezit van elkaars telefoonnummers. Als men behoefte had om elkaar te spreken dan werd aan zo'n verzoek gevolg gegeven.

Tussen de politie en de horecaondernemers waren goede onderlinge contacten en de ondernemers stonden open voor suggesties van de politie. Onderling werd veel geregeld en één telefoontje van de wijkagent was vaak voldoende om bij de horecaondernemer iets voor elkaar te krijgen. De informele contacten stonden synoniem voor korte lijnen waardoor daadkracht werd getoond. De politie op straat was tijdens de drukke horecanachten direct bereikbaar voor de horecagelegenheden.

In tegenstelling tot de korte lijnen tussen de horecaondernemers en de politie was de afstand tussen de horecaondernemers en de gemeente aanzienlijk groter. De gemeente kwam vaak pas na een incident in actie.

Hoe kan de samenwerking worden verbeterd?

Op basis van de resultaten van ons onderzoek hebben wij een aantal aanbevelingen om de samenwerking te verbeteren. De eerste aanbeveling is gericht op het meer inzichtelijk maken van de problematiek van het uitgaansgeweld. Verder is het van belang dat de betrokken actoren elkaar frequent opzoeken en zaken met elkaar afstemmen. Om meer richting te geven aan en coördinatie te hebben over de samenwerking wordt geadviseerd een daadkrachtige regisseur binnen de samenwerking aan te stellen. Door het grote verloop onder met name politie en gemeentepersoneel verdwenen eerder gemaakte afspraken weer naar de achtergrond. Door afspraken te borgen en eventueel vast te leggen kan dit probleem worden voorkomen. De inzet van de wijkagent en de jongerenstewards werd door meerdere partijen als zeer positief ervaren. Betrek deze partijen op verschillende niveaus meer bij de samenwerking. Maak ook meer gebruik van al eerder opgedane ervaringen en expertise buiten Rotterdam. Betrek andere partijen bij de aanpak van het uitgaansgeweld.

8.2 Beantwoording van de centrale vraag

Met het beantwoorden van de bovenstaande deelvragen en de overige ervaringen opgedaan in ons onderzoek kunnen wij een antwoord geven op de door ons geformuleerde onderstaande centrale vraag:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken organisaties bij de aanpak van uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam?

Zoals eerder gesteld lag het toenemend uitgaansgeweld en de komst van het Europese Kampioenschappen Voetbal 2000 ten grondslag aan de samenwerking. Het besef dat organisaties van elkaar afhankelijk waren om tot een succesvolle aanpak van het uitgaansgeweld te komen heeft geleid tot het afsluiten van een convenant. In dit convenant is de basis gelegd van waaruit zou worden samengewerkt. In het convenant stonden maatregelen en verplichtingen welke door de betrokken organisaties moesten worden nagekomen. Er werden niet alleen afspraken gemaakt over huisregels binnen de horecagelegenheden. Ook werden er afspraken gemaakt over het onderhoud van de omgeving, toezicht op straat, strafvervolging en periodieke bijeenkomsten met de betrokken organisaties.

Uit ons onderzoek is gebleken dat met name de operationele afspraken uit het convenant zijn nagekomen. De beoogde integrale samenwerking om het uitgaansgeweld adequate aan te pakken is echter nooit van de grond gekomen. Tijdens ons onderzoek was er een operationele samenwerking zichtbaar tussen medewerkers van politie, stadstoezicht, jongerenstewards en beveiligers. Deze samenwerking was vooral praktisch en operationeel gericht op de reguliere horecanachten. Tijdens deze nachten verzamelden de politie, vertegenwoordigers van stadstoezicht en jongerenstewards zich aan het hoofdbureau van politie. Hier werd tijdens de briefing informatie uitgewisseld over actuele zaken en bijzonderheden van die nacht. Tijdens deze nachten lag de regie en coördinatie bij de politie.

Van een integrale samenwerking tussen alle betrokken organisatie was geen sprake. Het ontbreken van een gezamenlijk probleembesef en een goede informatieoverdracht hebben hier zeker debet aan gehad. Ook al zagen de betrokken organisaties het belang in een integrale aanpak van het probleem, vanuit de eigen organisatie werd het belang en het beeld bij de samenwerking toch anders ervaren.

Door het ontbreken van een periodiek overleg was er geen gelegenheid om deze beelden met elkaar te delen en te komen tot een meer daadkrachtig aanpak van het probleem. Het zicht op de problematiek rondom uitgaansgeweld raakte uit beeld en men had geen gedragen eenduidig doel meer voor ogen.

Niet alleen vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde, ook in het kader van bijvoorbeeld de volksgezondheid, het jeugdbeleid en in de rol van vergunningverlener, had de gemeente een prominente rol in de samenwerking. Ondanks deze belangrijke positie binnen de samenwerking heeft de gemeente de regierol niet naar zich toegetrokken. Ook al hebben de andere organisaties het ontbreken van regie op de samenwerking gemist, zij hebben nagelaten deze rol naar zich toe te trekken. Het ontbrak in de samenwerking aan een regisseur. Er was geen kartrekker die in staat was om partijen bij elkaar te brengen en ervoor kon zorgen dat er een duidelijke koers werd uitgezet aangaande het doel, de inzet van middelen, en de randvoorwaarden voor de samenwerking. Er was geen regisseur die vanuit zijn positie de andere organisaties kon motiveren om een bijdrage te leveren om met elkaar samen te werken.

Verder werd het ontbreken van een informatie overdracht binnen de samenwerking als een groot gemis ervaren. Betrokken organisaties werden niet voorzien van bruikbare informatie en ontwikkelingen. De in het verleden gemaakte afspraken waren, ondanks dat deze werden uitgevoerd, niet bekend bij de organisaties. Er werden geen periodieke overleggen gevoerd waarbij alle betrokken organisaties aanwezig waren. Er werden geen (nieuwe) afspraken gemaakt en nagekomen.

Ook kwam naar voren dat de betrokken organisaties het als een knelpunt zagen dat er ondanks de landelijke aandacht voor het zwaarder straffen van geweldsincidenten gepleegd in combinatie met alcoholgebruik, geen sprake was van een urgent probleem. Deze mindere urgentie op het dossier uitgaansgeweld had een negatieve invloed op de noodzaak tot een nauwere samenwerking.

Tot slot is gebleken dat het succes van de samenwerking een belangrijk relatie had met de individuele motivatie en daadkracht van de vertegenwoordiger van de betrokken organisatie. Het enthousiasme van bijvoorbeeld een daadkrachtige wijkagent werkte aanstekelijk op de andere actoren. Door veelvuldige wisselingen van posities werden deze resultaten echter weer snel teniet gedaan. Eerder gemaakte afspraken werden niet meer nagekomen of samen met de wisseling van personeel verdwenen deze uit het zicht.

9. Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk hebben wij onze aanbevelingen verwoord waarmee de samenwerking rondom het aanpak van het uitgaansgeweld op het Stadhuisplein te Rotterdam kan worden verbeterd. Sommige van deze aanbevelingen zijn ons aangereikt door geïnterviewden.

Omdat het een gemiste kans zou zijn deze niet te noemen hebben we tot slot een aantal inhoudelijke aanbevelingen verwoord, waarmee het uitgaansgeweld mogelijk kan worden teruggedrongen

9.1 Aanbevelingen met betrekking tot samenwerken

- 1) Organiseer als (deel)gemeente vier maal per jaar een overleg waarbij de betrokken organisaties aanwezig zijn en investeer in de noodzaak om samen te werken.
- 2) Zorg als (deel)gemeente dat er binnen de samenwerking een gedragen actueel beeld komt van het aan te pakken probleem.
- 3) Positioneer als (deel)gemeente de gebiedsmanager als regisseur in het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein of stel een (externe) regisseur aan als vertegenwoordiger van de (deel)gemeente.
- 4) Positioneer als politie de wijkagent nadrukkelijk in het veiligheidsnetwerk aan het Stadhuisplein.
- 5) Betrek als (deel)gemeente al dan niet incidenteel buitenstaanders / specialisten bij de samenwerking of de overlegvormen.
- 6) Gebruik als (deel)gemeente dit rapport als evaluatie van het samenwerkingsverband en investeer in de aanbevelingen uit dit rapport.
- 7) Organiseer als (deel)gemeente bijeenkomsten waarbij de betrokken vertegenwoordigers elkaar beter leren kennen (onbekend maakt onbemind).
- 8) Blijf als (deel)gemeente jongerenstewards inzetten tijdens de horecanachten en betrek hen nadrukkelijk in het veiligheidsnetwerk.
- 9) Maak als (deel)gemeente draaiboeken van de afspraken binnen het samenwerkingsverband zodat bij het wisselen van functionarissen de afspraken geborgd zijn.
- 10) Ontwikkel als (deel)gemeente een soort nieuwsbrief waardoor betrokken organisaties elkaar beter leren kennen en een informatie-uitwisseling geborgd wordt.

9.2 Aanbevelingen met betrekking tot uitgaansgeweld

- 1) Investeer als (deel)gemeente meer in de communicatie richting jeugdigen voor wat betreft de negatieve invloed van alcoholgebruik;
- 2) Zorg als (deel)gemeente voor meer toiletgelegenheid op en rondom het Stadhuisplein;
- 3) Controleer als horecaondernemer en (deel)gemeente veel strenger op de leeftijdsgrens en treedt laagdrempelig op bij een overtreding;
- 4) Controleer als (deel)gemeente strenger op het verstrekken van alcoholhoudende drank en treedt laagdrempelig op bij overtredingen;
- 5) Verzorg als (deel)gemeente een zorgvangnet voor de jeugdigen die tegen de lamp lopen qua geweldsmisbruik en/of alcoholgebruik;
- 6) Maak als politie tijdens het handhaven van de openbare orde gebruik van de horecaondernemers. Zij spreken meer de taal van de bezoekers dan de ambtenaar belast met de handhaving van de openbare orde;
- 7) Intensiveer als politie en stadstoezicht het toezicht in de gebieden van de horeca door meer capaciteit van de toezichthouders in te zetten;
- 8) Maak als (deel)gemeente meer gebruik van particuliere beveiligers in de openbare ruimte.

Literatuuroverzicht en bronvermelding

- Beke, B.M.W.A., de Haan, W.J.M. en Terlouw, G.J., *Geweld verteld: daders, slachtoffers en getuigen over geweld op straat*, Den Haag, WODC, 2001.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Van Twist, M.J.W. *Openbaar Bestuur beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007.
- Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E.F. ten, *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en Normen*. Utrecht, Lemma Uitgeverij B.V, 1995.
- Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't. *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming (2de druk)*. Utrecht, Lemma Uitgeverij B.V, 2002.
- Cachet, A., Derickx, C.L. en Vos de, A. *Sturing van veiligheid. Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Leusden, BMC, 2005.
- Claessen, C. en van der Naald, R., *De kracht van het verschil, werken aan verbinding*, Heeze, Able B.V., 2008.
- Convenant 'Veilig Uitgaan Stadhuisplein'. Rotterdam, 2000.
- Duijvestijn, H.H., *Uitgaansgeweld, Oorzaken en preventie*. Den Haag, Stichting Maatschappij en Onderneming, 2004.
- Edwards, A.R. en Schaap L. *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussem, Coutinho, 2008.
- Eysink Smeets, M. en Etman O., *Gids voor de veiligheid, deel 1*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, projectbureau Integraal veiligheidsbeleid, 1999.
- Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid, *Horecanota Rotterdam 2007-2010*. Rotterdam, Het Inventief, 2007.
- Hest, M. van. *Uitgaansgeweld: Lokaal beeld en Aanpak*. Utrecht, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2009.
- Hoogerwerf, A., en Herweijer, M. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003.
- Kaats, Edwin., Klaveren van, Philip en Opheij, Wilfrid. *Organiseren tussen organisaties. Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam, Scriptum, 2005.
- Klijn, E.H., Bueren, E. van & Koppenjan, J. *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft, Eburon, 2000.
- Klijn, E.H., en Teisman. G.R., *Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships* in: Osborne (ed.) (2000).
- Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks*, 2004, Routledge Taylor & Francis Group, Wiltshire, Verenigd Koninkrijk.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002*. Den Haag, 1998.
- Pröpper I., Litjens, B. & Weststeijn, E. *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught, Partners+Pröpper, 2004.
- Stuurgroep Centrum Veilig, *Eindrapportage Evaluatie Horecare*. Rotterdam, 2003.
- Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P.van, en Zouridis, S. *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn, Den Haag, 2010.
- Tweede Kamer. *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat*. 1997-1998, 25907, nr 1.
- Tweede Kamer. *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat*. 1997-1998,

25907, nr 2.
Tweede Kamer. *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat*. 1998-1999,
25907, nr 3.
Tweede Kamer. *Integraal Veiligheidsprogramma 1999*. 1998-1999,
26604, nr. 1.

Geïnterviewden

Horeca	Horecaondernemer Stadhuisplein, eigenaar meerdere gelegenheden
Horeca	Koninklijke Horeca Nederland, bestuurslid
Gemeente Rotterdam	Directie Veiligheid, stadsmarinier
Gemeente Rotterdam	Directie Veiligheid, beleidsmedewerker
Gemeente Rotterdam	Deelgemeente Rotterdam – Centrum, gebiedsmanager
Gemeente Rotterdam	Stadstoezicht, senior teamleider
Politie Rotterdam Rijnmond	District Rotterdam – Centrum, Wijkteam Stad, wijkagent Stadhuisplein
Politie Rotterdam Rijnmond	District Rotterdam – Centrum, Wijkteam Stad, chef wijkpolitie
Politie Rotterdam Rijnmond	District Rotterdam – Centrum, Wijkpolitie, chef evenementenbureau / horecatalaken
Openbaar Ministerie	Officier van Justitie, hoofd afdeling beleid
Openbaar Ministerie	Officier van Justitie, districtsofficier Rotterdam-Centrum

Bijlage 1: Actorenanalyse

Actoren	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Belanghebbendheid	Inzicht verrijking
Stichting promotie Stadhuisplein - Koninklijke Horeca Nederland	Stellen van huisregels. Afkoel uur. Licht niveau in de zaak. Geluidsniveau in de zaak. Afschaffen Happy hours. Afschaffen drinkwedstrijden. Deurbeleid.			Bij een veilig gevoel zullen de bezoekers van de horeca toenemen. Dit genereert meer omzet voor de private ondernemer. Uitgaansgeweld veroorzaakt schade aan eigendommen van de ondernemer of diens bezoekers. Uitgaansgeweld kan een bedreiging vormen voor de veiligheid van de ondernemer, personeel, gasten en voor het imago van het uitgaansgebied in het algemeen.	De horecaondernemers hebben in combinatie met Horeca Nederland kennis en informatie over de problematiek in en rondom de horecagelegenheden en ervaring met uitgaansgeweld.
Zorgsector	Preventie en zorgmogelijkheden drugs en alcoholverslaving (en misbruik).			Willen hulp bieden aan iedereen die problemen ondervindt door middelengebruik, zoals alcohol en drugs.	Uitgaansgeweld werd vaak in verband gebracht met teveel alcohol-/drugsgebruik. Zij hebben kennis en informatie over de problematiek van drugs- en alcoholverslaving en de daarbij passende zorg.
Politie	Geweldsmonopolie. Openbare ordehandhaving. Opsporingsbevoegdheden. Sterke informatiepositie.	Inzet capaciteit orde handhaving. Negatieve advisering vergunning verstrekking.	Adviserende rol in het beleid.	Besparing personeelsinzet, levert elders capaciteit op. Personeel minder geconfronteerd met geweldsincidenten.	Zij hebben kennis en informatie over daders en/of strafbare feiten rondom geweldsdelicten. Zij verrichten ook onderzoek op dit gebied.
Gemeente Rotterdam / Bestuursdienst / directie Veiligheid	Verantwoordelijk openbare orde. Wordt regierol toegedicht. Beleidsvorming. Vergunning verlening en controle. Bestuurlijke maatregelen. Financiële middelen. Fysieke maatregelen zoals het plaatsen van urinoirs en verlichting.	Beleidsvorming. Financiële beperkingen. Agenda bepaling.	Mogelijkheden beleid te vormen. Politieke steun.	Economisch belang. Aanspreekbaar op verantwoordelijkheid. Imago van de gemeente Rotterdam.	Informatie en mogelijkheden om beleid te vormen. Ervaringen op meerdere aspecten van het veiligheidsbeleid.
Openbaar Ministerie	Vervolg van strafbare feiten. Uitvoeren van strafvonnissen. Opsporing van strafbare feiten.	Niet instellen van strafvervolgning. Bepalen van opsporingsbeleid politie.	Adviserende rol in het beleid.	Openbaar Ministerie had een maatschappelijke taak. Bij een veiliger uitgaan zal de capaciteit aan andere maatschappelijke problemen besteed kunnen worden.	Zij hebben kennis en informatie over daders en/of strafbare feiten rondom geweldsdelicten. Zij verrichten ook onderzoek op dit gebied.

Actoren	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Belanghebbendheid	Inzicht verrijking
Gemeente Rotterdam - stadstoezicht :	Operationele uitvoering gemeente. Cameratoezicht. Repressief optreden. Beperkte opsporingsbevoegdheden.		Adviserende rol in het beleid.	Samenwerking werd gezien als leerproces van de medewerkers.	Zij hebben kennis en informatie over strafbare feiten rondom geweldsdelicten.
De Stichting City Steward Rotterdam;	Capaciteit in de vorm van jongeren die (allochtone) jongeren met name in de preventieve sfeer kunnen aanspreken.			Bieden (kansloze) jongeren een kans op een baan.	Hebben informatie en kennis over de jeugd en wat de jeugd bezighoudt. Jongerenstewards waren zelf vaak van allochtone afkomst hetgeen de communicatiemogelijkheden bevordert.
Bezoekers	Kunnen het imago van de stad en het uitgaansgebied beïnvloeden.	Via creëren van politiek draagvlak.	Via creëren van politiek draagvlak.	Bezoekers waren gebaad bij een uitgaansgebied zonder geweldsexcessen. Minder vandalisme en agressie in de stad. Vrouwelijke bezoekers waren slachtoffer van zedendelicten.	Bezoekers kunnen vertellen wat zij in de horeca ervaren. Deze ervaringen waren zeer waardevol bij het maken van de plannen om het geheel veiliger te maken.
Beveiligingsbedrijven / beveiligers.	Uitvoerende in de horeca. Signaalfunctie. Relatie met bezoekers.	Negatief deurbeleid.		Imago van de onderneming. Veiligheid personeel.	Zij hebben kennis en informatie over het uitgaanspubliek.
Gemeente Rotterdam – Deelgemeente Centrum;	Wordt deels regierol toegedicht Invloed op het beleid. Vergunning verlening en controle.	Invloed op het beleid. Agenda bepaling.	Invloed op het beleid. Politieke steun.	Zij waren onderdeel van de gemeente Rotterdam en hebben derhalve dezelfde belangen als verwoord bij de gemeente.	Informatie en mogelijkheden om beleid te beïnvloeden. Ervaringen op meerdere aspecten van het veiligheidsbeleid.
Gemeente Rotterdam – stadsmarinier;	Opereren los van deelgemeenten. Ze hebben een breed mandaat en een eigen budget.	Invloed op het beleid. Politieke steun.	Leggen rechtstreeks verantwoording af aan het College van Ben W. Aan de korte lijnen met de burgemeester en de stuurgroep ontleent de stadsmarinier veel gezag.	Is onderdeel van de gemeente Rotterdam en had derhalve hetzelfde belang als verwoord bij de gemeente.	Ervaring in het oplossen van hardnekkige goed geïsoleerde en urgente veiligheidsproblemen In feite breekijzers, smeerolie en trekkers tegelijk.
Gemeente Rotterdam – Roteb;	Bezitten machines en middelen om afval zoals bijvoorbeeld glasscherven te verwijderen uit het horecagebied			Is onderdeel van de gemeente Rotterdam en had derhalve hetzelfde belang als verwoord bij de gemeente.	
Overige ondernemers	Collectieve macht.	Politiek steun zoeken Verhuizen. Wegtrekken van ondernemers kan gemeente Rotterdam economisch schade berokkenen.	Medewerking aan fysieke maatregelen horecaconcentratiegebied	Waren gebaad bij een schoon, heel en veilig Stadhuisplein.	