

## **Het Veiligheidshuis: verrijking of beperking van beleidsvrijheid?**

*Kwalitatief onderzoek naar de invloed van functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid.*

Paul den Otter  
3276716  
Leerkring Bestuur & Beleid  
Bestuurs- en Organisationswetenschap  
Universiteit Utrecht  
Begeleider: Femke van Esch  
Utrecht - 2010

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1 - Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1 Het Veiligheidshuis .....	7
1.2 'Functionalisering' van bestuur .....	7
1.3 Onderzoek op lokaal niveau .....	8
1.4 Contradictie .....	8
1.5 Het Veiligheidshuis als onderwerp .....	9
1.6 Probleemstelling en deelvragen .....	9
1.7 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.8 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.9 Leeswijzer .....	10
<b>Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader .....</b>	<b>12</b>
2.1 Functionele decentralisatie .....	12
2.2 Beleidsvrijheid .....	13
2.3 De theoretische tegenstelling .....	14
2.4 Puzzle .....	16
2.5 Casus .....	16
<b>Hoofdstuk 3 - Methode van onderzoek .....</b>	<b>18</b>
3.1 Kwalitatief onderzoek .....	18
3.2 Wetenschapsfilosofische positie .....	19
3.3 Casuselectie .....	19
3.4 Vijf niveaus van verantwoording .....	20
3.5 Validiteit .....	28
3.6 Operationalisering van begrippen .....	29
<b>Hoofdstuk 4 - Positionering van het Veiligheidshuis .....</b>	<b>31</b>
4.1 Het Veiligheidshuis .....	31
4.2 Ontstaan van het Veiligheidshuis .....	31
4.3 Vorm van functionele decentralisatie .....	32
4.4 Het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm .....	36
4.5 Positionering van het Veiligheidshuis .....	36
<b>Hoofdstuk 5 – Waarom (g)een Veiligheidshuis? .....</b>	<b>37</b>
5.1 Case: de gemeente Alkmaar .....	37
5.2 Case: de gemeente Lelystad .....	39
5.3 Vooruitblik .....	41
<b>Hoofdstuk 6 – Veranderingen door het Veiligheidshuis. ....</b>	<b>43</b>
6.1 Taak - Welke taak is opgedragen gekregen vanuit het algemeen bestuur? .....	43
6.2 Organisatie - Krijgt het functioneel bestuur meer verantwoordelijkheid? .....	44
6.3 Beleidsdoelen – Sprake van een gesloten huishouding? .....	45
6.4 Verantwoording – Meer verantwoordelijkheid aan ketenpartners? .....	45
6.5 Regelgeving – Verandering van regelgeving met betrekking tot het functioneel bestuur? .....	46
6.6 Uitvoering – Veranderingen in de zelfstandige uitvoering van taken? .....	47
<b>Hoofdstuk 7 – Invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid .....</b>	<b>49</b>
7.1 Één Fysieke locatie .....	49
7.2 Taak .....	50
7.3 Beleidsdoelen .....	51
7.4 Besluitvormingsprocedure .....	51
7.5 Uitvoering .....	52
7.6 Regelgeving .....	52
7.7 Financiering .....	53
7.8 Samenwerking .....	53
7.9 Toezicht .....	54

7.10 Algemeen .....	55
<b>Hoofdstuk 8 - Conclusie.....</b>	<b>56</b>
8.1 Één fysieke locatie - draagvlak versus ondoorzichtigheid .....	56
8.2 Taak - doeltreffendheid versus democratische legitimiteit .....	57
8.3 Beleidsdoel - draagvlak versus concurrentie .....	58
8.4 Besluitvormingsprocedure – draagvlak versus ondoorzichtigheid .....	58
8.5 Uitvoering – afhankelijkheid van ketenmanager .....	59
8.6 Regelgeving – draagvlak versus concurrentie .....	60
8.7 Financiering - doelmatigheid versus democratische legitimiteit.....	60
8.8 Samenwerking - doeltreffendheid versus ondoorzichtigheid .....	61
8.9 Toezicht - ondoorzichtigheid van het functioneel bestuur .....	61
8.10 Opmaken van de balans.....	62
<b>Hoofdstuk 9 - Discussie .....</b>	<b>64</b>
9.1 Inhoudelijke discussie .....	64
9.2 Methodologische discussie .....	65
<b>Bronnenlijst .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 1.....</b>	<b>71</b>

## Voorwoord

De positie van de Nederlandse gemeente binnen het openbaar bestuur is een onderwerp dat regelmatig in het publieke debat ter discussie wordt gesteld. Een onderdeel van dit debat is de vraag hoe de verhoudingen liggen binnen het openbaar bestuur tussen een gemeente en een functioneel bestuur. Het Veiligheidshuis is - in tegenstelling tot de positie van de Nederlandse gemeente – een onderwerp dat echter nog relatief onbekend. Het Veiligheidshuis heeft betrekking op het thema veiligheid. Een thema dat bij de recente gemeenteraadsverkiezingen een ontzettend groot onderwerp was. Hier ging het vaak om de repressieve kant van veiligheid zoals hardere straffen en cameratoezicht. Het Veiligheidshuis is daarentegen een meer preventief instrument. Dit instrument kan echter nog veel meer impact hebben op de positie van de gemeente, dan de repressieve kant van veiligheid.

In dit scriptieonderzoek *'Het Veiligheidshuis: verrijking of beperking van beleidsvrijheid'* heb ik de consequenties van het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm op de beleidsvrijheid van de gemeente onderzocht. De consequenties die het Veiligheidshuis heeft op beleidsvrijheid is vrij complex. Aan de hand van dit onderzoek heb ik een poging gedaan om de relatie tussen het Veiligheidshuis en de gemeentelijke beleidsvrijheid beter in kaart te brengen.

Ik wil graag de respondenten bedanken die het mogelijk gemaakt hebben dit onderzoek uit te kunnen voeren. In het bijzonder zijn dat de respondenten die werkzaam zijn voor de gemeenten Alkmaar en Lelystad. Ik stel het op prijs gesteld zij hun inspirerende bijdrage wilde leveren aan dit scriptieonderzoek. Daarnaast ben ik bij mijn onderzoek ondersteund door verschillende mensen. Ten eerste is dat mijn scriptiebegeleider, Femke van Esch. Zij heeft mijn onderzoek naar een hoger niveau kunnen tillen, waar ik haar zeer dankbaar voor ben. Daarnaast wil ik de studenten uit mijn leergroep bedanken. In het bijzonder wil ik Alvin Hasken bedanken voor zijn constructieve feedback tijdens onze focusgroepen. Tot slot wil ik Gerrit Hagelstein bedanken voor zijn kritische en inspirerende commentaar gedurende de onderzoeksperiode.

## Managementsamenvatting

In het kader van de 'functionalisering' van het openbaar bestuur is in deze scriptie het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm centraal gesteld. Het uitgangspunt van dit kwalitatief onderzoek was de tegenstelling die bestond over de gevolgen van functionele decentralisatie op beleidsvrijheid. Op basis van deze tegenstelling is het Veiligheidshuis onderzocht binnen de gemeenten Alkmaar en Lelystad. Met behulp van literatuur en empirische data, waarbij gebruik is gemaakt van interviews en documentenanalyse, is de probleemstelling: *Hoever reiken de consequenties van het Veiligheidshuis (als functionele decentralisatievorm) op de gemeentelijke beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten?* beantwoord.

Het Veiligheidshuis is een lokaal samenwerkingsverband tussen verschillende ketenpartners op het gebied van (na)zorg en veiligheid. Het is een fysieke locatie die fungeert als een 'informatieknooppunt' waar afstemmingsvergaderingen plaatsvinden tussen betrokken ketenpartners. Het Veiligheidshuis staat bekend als een 'good practice' bij Rijksoverheid en heeft haar effectiviteit al in meerdere gemeenten bewezen. Dit onderzoek heeft dan ook geen betrekking op de vraag of het Veiligheidshuis effectief is in de strijd tegen criminaliteit maar welke consequenties het Veiligheidshuis heeft op de beleidsvrijheid van een gemeente.

Functionele decentralisatie kan tot grotere gemeentelijke beleidsvrijheid leiden door onder andere taakontlasting, efficiëntie, een groter draagvlak en meer beleidsrust. Anderzijds kan functionele decentralisatie tot gevolg hebben dat het primaat niet meer bij het algemeen bestuur ligt, dat besluitvorming ondoorzichtiger wordt en dat functionele decentralisatie leidt tot verstoring van gemeentelijke taken. In dit onderzoek is gekeken welke consequenties het Veiligheidshuis met zich mee brengt op gemeentelijke beleidsvrijheid.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het Veiligheidshuis op een aantal elementen van gemeentelijke beleidsvrijheid een positieve invloed heeft, en op een aantal elementen juist een negatieve invloed. De elementen waar de gemeentelijke beleidsvrijheid door het Veiligheidshuis is toegenomen heeft voornamelijk betrekking op het college van B&W, in de persoon van een wethouder integraal veiligheidsbeleid, en door de ketenmanager. Zij hebben meer invloed gekregen op de beleidsvorming en beleidsuitvoering van de andere ketenpartners. Het Veiligheidshuis vergroot de gemeentelijke beleidsvrijheid omdat het een instrument is wat het draagvlak voor het gemeentebeleid vergroot.

Aan de andere kant is door de instelling van het Veiligheidshuis de gemeentelijke beleidsvrijheid verkleind. In veel gevallen wordt dit veroorzaakt doordat de gemeenteraad minder toezicht, controle en invloed heeft op de beleidsvorming en beleidsuitvoering van het veiligheidsbeleid. De ondoorzichtigheid van beleidsvorming op het gebied van veiligheid neemt toe. Vooral voor externe betrokkenen is dit het geval. Echter, het belangrijkste controlemiddel van de gemeenteraad, namelijk de instelling en afbreken van het Veiligheidshuis blijft in de handen van de gemeenteraad liggen

De vraag is of het zojuist genoemde controlemiddel voldoende is, om het Veiligheidshuis 'en masse' in elke gemeente in te gaan voeren. Bij de invoering van een Veiligheidshuis is namelijk een tendens te zien dat de dualiseringsrol van de gemeenteraad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger sluipenderwijs moeilijker wordt gemaakt. Dit ontstaat doordat de

besluitvorming en uitvoering ondoorzichtiger wordt gemaakt door middel van een Veiligheidshuis, een stuurgroep en casuïstiekoverleggen. De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat het Veiligheidshuis een goed uitvoeringsinstrument is om een betere afstemming en draagvlak te creëren. Maar dat daar tegenover staat dat deze functionele decentralisatievorm ondoorzichtigheid opwekt en daardoor sluipenderwijs zorgt voor een scheve balans op de rekening van het dualisme.

Als aanbeveling kan worden meegegeven dat regelgeving een belangrijke rol speelt om de gemeentelijke beleidsvrijheid te waarborgen bij de instelling van het Veiligheidshuis. Het samenwerkingsconvenant moet worden gebruikt om openheid te creëren naar de gemeenteraad toe. De rol van alle deelnemende partners moet worden vastgelegd waardoor de besluitvormingsprocedure doorzichtiger wordt voor buitenstaanders. De gemeente moet zich in het samenwerkingsconvenant een regisseursrol toe-eigenen. Op deze manier benut de gemeente de 'invloedswisselwerking' die optreedt binnen het Veiligheidshuis. Intensieve afstemming tussen de stuurgroep, het college van B&W en de gemeenteraad is aan te raden omdat op deze manier de grip op het Veiligheidshuis aanwezig blijft. Dit maakt de controletaak van de gemeenteraad ook gemakkelijker.

## Hoofdstuk 1 - Inleiding

*“De persoonsgerichte aanpak op maat, zoals de Veiligheidshuizen die bieden, werpt zijn vruchten af. In Tilburg, waar in november 2002 het eerste Veiligheidshuis van start ging, is de recidive onder criminele jongeren inmiddels met de helft afgenomen. Volgens minister Hirsch Ballin (Justitie) is het kabinet ‘overtuigd van het nut van Veiligheidshuizen, omdat ze helpen bij een integrale aanpak van criminaliteit en overlast.’ In het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen wordt dan ook gewerkt aan een landelijk netwerk van circa 40 Veiligheidshuizen, te realiseren in 2009.”<sup>1</sup>*

### 1.1 Het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis is een lokaal samenwerkingsverband tussen verschillende ketenpartners op het gebied van (na)zorg en veiligheid. Het is een fysieke locatie die fungeert als een ‘informatieknooppunt’ waar afstemmingsvergaderingen plaatsvinden tussen betrokken ketenpartners. In het Veiligheidshuis gaat het er met name om bestaand beleid van de verschillende partners meer op elkaar af te laten stemmen.<sup>2</sup> Dit gebeurt door een probleemgeoriënteerde aanpak te gebruiken, ter bevordering van de openbare orde en veiligheid, waarbij een persoonsgerichte aanpak van (jeugdige) veelplegers wordt gehanteerd.<sup>3</sup> Het Veiligheidshuis wordt door het ministerie van Justitie gestimuleerd omdat het een manier is om de afstemming tussen de ketenpartners te structureren en informeler te maken. Dit zorgt ervoor dat de partners elkaar beter leren kennen wat tot betere samenwerking leidt.<sup>4</sup> Het Veiligheidshuis is een nieuwe vorm van functionele decentralisatie. Binnen het Veiligheidshuis is de gemeente een van de samenwerkingspartners, te midden van verschillende andere ketenpartners als politie, Openbaar Ministerie, bureau Jeugdzorg en bureau Halt.

### 1.2 ‘Functionalisering’ van bestuur

Verschillende vormen van functioneel bestuur zijn de laatste decennia in zowel aantal als betekenis toegenomen. Wanneer een overheidstaak wordt gedecentraliseerd en deze taak onder een functioneel bestuur komt te vallen, kan er gesproken worden van functionele decentralisatie. Een functioneel bestuur is een bestuur dat een specifiek terrein van overheidszorg op zich neemt.<sup>5</sup> Een functioneel bestuur heeft een gesloten huishouding. Dat houdt in dat een functioneel bestuur alleen op een specifiek deelterrein mag handelen. Daarnaast is een functioneel bestuursorgaan geen rechtstreeks - door de burger - gekozen bestuursorgaan.<sup>6</sup> Deze laatstgenoemde twee kenmerken vormen het onderscheid tussen functioneel bestuur en het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur bestaat uit instituties als het Rijk, provincie en gemeenten. Deze drie instituties die het algemeen bestuur vormen hebben juist een ‘open huishouding’ en zijn vaak rechtstreeks gekozen bestuursorganen.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie, Veiligheidskrant 12-11-2008.

<sup>2</sup> Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010: 9-10.

<sup>3</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 2.

<sup>4</sup> Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010: 10.

<sup>5</sup> Hagelstein e.a., 1995: 14.

<sup>6</sup> Derksen, 2007: 173.

<sup>7</sup> Derksen, 2007: 15.

### 1.3 Onderzoek op lokaal niveau

Verschillende wetenschappelijke onderzoekers hebben verbanden proberen aan te brengen tussen functionele decentralisatie en welke consequenties dit heeft voor het functioneren van Rijksoverheid.<sup>8</sup> In dit onderzoek zal er niet worden gekeken naar de gevolgen van functionele decentralisatie op Rijksniveau. Juist de gevolgen van ‘functionalisering’ van het openbaar bestuur voor het functioneren van het algemeen bestuur op gemeentelijk niveau zal in dit onderzoek centraal staan. Er is bewust gekozen om de gevolgen op gemeentelijk niveau te onderzoeken omdat vanuit verschillende wetenschappelijke bronnen een tegenstelling naar voren komt. Sommige wetenschappelijke theorieën zien positieve consequenties. Andere theorieën zien juist negatieve consequenties voor gemeenten bij de implementatie van een functioneel bestuur. Dit betekent dat er een theoretische tegenstelling is aangaande de tendens tot functionele decentralisatie.

### 1.4 Contradictie

De opmars van functionele decentralisatie is in beginsel niet verontrustend. Functionele decentralisatie heeft verschillende positieve gevolgen voor het functioneren van het algemeen bestuur. ‘Functionalisering’ kan leiden tot taakontlasting en bijdragen aan een grotere efficiëntie bij instituties van openbaar bestuur.<sup>9</sup> Daarnaast kan functionele decentralisatie zorgen tot een groter draagvlak van beleid in de samenleving, aangezien er meer partijen bij de beleidsvorming worden betrokken. Tot slot kan functionele decentralisatie voor meer beleidsrust zorgen bij het algemeen bestuur.<sup>10</sup> Er worden immers taken van een algemeen bestuur, overgelaten aan een functioneel bestuur. Deze verschillende gevolgen zouden tot grotere beleidsvrijheid moeten leiden bij het algemeen bestuur.

Er wordt echter in sommige gevallen een kanttekening geplaatst bij de wenselijkheid van functionele decentralisatie. Functionele decentralisatie kan tot gevolg hebben dat het primaat niet meer bij het algemeen bestuur ligt.<sup>11</sup> Daarnaast kan functionele decentralisatie tot verstoring van het openbaar bestuur leiden.<sup>12</sup> De mogelijkheid bestaat dat de oprichting van functionele decentralisatievormen zorgt voor een grotere ondoorzichtigheid van het openbaar bestuur. De wijze van besluitvorming bij functionele decentralisatie is namelijk ondoorzichtiger dan bij een algemeen bestuur. Functionele decentralisatie zou op deze manier tot minder gemeentelijke beleidsvrijheid leiden.

De tegenstelling luidt: Er is sprake van een ontwikkeling waarbij het openbaar bestuur wordt ‘gefunctionaliseerd’. Functionele decentralisatie heeft zowel positieve als negatieve invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid. Wordt gemeentelijke beleidsvrijheid nou uiteindelijk vergroot of verkleind wanneer een functioneel bestuur een bepaalde taak overneemt van het algemeen bestuur? Wat zijn de consequenties van functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid.

---

<sup>8</sup> Boogers, 2007, Derksen, 2007, Hagelstein, 1995.

<sup>9</sup> Boogers, 2007: 125.

<sup>10</sup> Derksen, 2007: 173, 175.

<sup>11</sup> Torendvlied e.a., 2001: 49.

<sup>12</sup> Derksen, 2007: 174.



### *1.5 Het Veiligheidshuis als onderwerp*

Om de consequenties van functionele decentralisatie in kaart te brengen, zodat de verschillende theoretische assumpties kunnen worden gefalsificeerd, is het Veiligheidshuis als casus genomen. Het Veiligheidshuis is als casus gekozen, zodat de consequenties van deze nieuwe vorm van functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid kunnen worden ontdekt. De doelstelling die aansluit op de casus en de wetenschappelijke tegenstelling luidt: *Inzicht verwerven in de consequenties van het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm op gemeentelijke beleidsvrijheid.*

### *1.6 Probleemstelling en deelvragen*

De probleemstelling die centraal staat binnen dit onderzoek luidt: *Hoever reiken de consequenties van het Veiligheidshuis (als functionele decentralisatievorm) op de gemeentelijke beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten?*

De verschillende deelvragen die een bijdrage leveren aan de beantwoording van de probleemstelling zijn in twee sets opgedeeld. De eerste set van deelvragen staat in het teken van het schetsen van de context omtrent het Veiligheidshuis als nieuw fenomeen. In hoofdstuk vier wordt vastgesteld dat het Veiligheidshuis in het algemeen een vorm van functionele decentralisatie is en waar het Veiligheidshuis binnen het openbaar bestuur kan worden geplaatst. Deze vragen verschaffen duidelijkheid over het onderzoeksonderwerp en leveren de informatie die nodig is om de empirische vergaarde data in hun context te kunnen begrijpen. Bij het vijfde hoofdstuk wordt er nader ingezoomd op de twee cases die in dit onderzoek zijn onderzocht. Dit hoofdstuk laat zien waarom er in de eerste case (de gemeente Alkmaar) is besloten om een Veiligheidshuis op te richten. Terwijl in de tweede case (de gemeente Lelystad) juist niet is overgegaan tot oprichting van een Veiligheidshuis.

- 1. Waar kan het Veiligheidshuis in het openbaar bestuur van Nederland worden geplaatst?*
- 2. Waarom heeft de betreffende gemeente binnen haar veiligheidsbeleid (niet) voor een Veiligheidshuis gekozen?*

De volgende set van deelvragen zoomt nog meer in op de twee cases van het onderzoek. Op basis van de gesprekken met de verschillende respondenten uit de praktijk en de beleidsdocumenten die zijn geanalyseerd worden deze deelvragen op systematische wijze beantwoord. Het doel van deze set van deelvragen is om in beeld te krijgen welke consequenties het Veiligheidshuis met zich mee brengt, en in hoeverre deze invloed hebben op gemeentelijke beleidsvrijheid. Hoofdstuk zes geeft inzicht in de veranderingen die de oprichting van het Veiligheidshuis met zich mee brengt. Deze hoofdvraag vloeit logischerwijs voort uit de redering waarom er is besloten om een Veiligheidshuis op te richten. Vervolgens wordt de reikwijdte van deze veranderingen op gemeentelijke beleidsvrijheid geanalyseerd; de invloed van de oprichting, en de veranderingen die daarmee gepaard gaan op de gemeentelijke beleidsvrijheid, worden in dit hoofdstuk zeven uiteengezet.

- 3. Welke bestuurlijke veranderingen brengt het Veiligheidshuis met zich mee binnen de inrichting van het veiligheidsbeleid van de betreffende gemeente?*
- 4. In hoeverre heeft de aanwezigheid van een Veiligheidshuis invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid?*

Deze vier deelvragen, die elk in een hoofdstuk gepresenteerd zijn, vormen met elkaar een geheel. Elk hoofdstuk levert een bepaald inzicht op, wat uiteindelijk resulteert in de conclusie waar de probleemstelling wordt beantwoord. In de conclusie wordt de probleemstelling behandeld. De conclusie fungeert als een koppeling tussen de vier deelvragen.

### *1.7 Wetenschappelijke relevantie*

Dit scriptieonderzoek is op twee manieren relevant. Ten eerste is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. In de voorgaande paragrafen is geschreven dat er sprake is van een 'puzzle'. De tegenstelling die is blootgelegd heeft te maken met de ontwikkeling van functionele decentralisatie en welke invloed deze heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. Naar mijn mening zit er een tegenstelling in de wetenschappelijke literatuur die opgeheven moet worden. Dit scriptieonderzoek heeft als doel om uitsluitsel te geven over welke consequenties functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid heeft. Dit zal leiden tot meer wetenschappelijke kennis op het gebied van functionele decentralisatie en lokale overheid. Kortom: dit onderzoek is een aanvulling op de bestaande theorie aangaande functionele decentralisatie en theorie vormend wanneer er specifiek naar het Veiligheidshuis wordt gekeken. Deze twee elementen maken dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

### *1.8 Maatschappelijke relevantie*

Ten tweede heeft dit scriptieonderzoek een praktische relevantie. Decentralisatie en functionalisering van bestuur komen op veel verschillende manieren voor binnen het openbaar bestuur en nemen telkens nieuwe vormen aan. In dit onderzoek wordt een verband gelegd tussen functionele decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid. De kennis die hieruit voortvloeit, kan door verschillende instanties worden gebruikt. Zowel door het Rijk en gemeenten, als publieke organisaties die betrokken worden in het decentralisatieproces. Dit onderzoek zal zich concentreren op de specifieke casus betreffende het Veiligheidshuis. Gemeenten en publieke organisaties die aan dit onderwerp verbonden zijn kunnen baat hebben bij meer inzichtelijkheid in de gevolgen van het Veiligheidshuis op gemeentelijk niveau. Er zal ook een poging worden gedaan om een algemene relatie tussen Veiligheidshuizen als functionele decentralisatievorm en gemeentelijke beleidsvrijheid te leggen. Dit maakt de praktische én wetenschappelijke relevantie groter omdat er meerdere instanties gebruik kunnen maken van de onderzoekconclusies.

### *1.9 Leeswijzer*

In dit onderzoek wordt er in het theoretisch kader stil gestaan bij de wetenschappelijke theorieën en ontwikkelingen die er bestaan ten aanzien van functionele decentralisatie, functionalisering en gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit is een belangrijk aspect van het onderzoek omdat hier het fundament is gelegd voor de onderzoeksanalyse. Deze veronderstelling sluit aan bij de deductieve methode van onderzoek. De wetenschappelijke informatie die hier naar voren komt is gebruikt om de empirische informatie beter te kunnen begrijpen en te categoriseren. In het hoofdstuk methode van onderzoek zal een onderbouwing worden gegeven van de methoden en technieken die in het onderzoek zijn gehanteerd. Dit hoofdstuk heeft als doel dat het de validiteit van het onderzoek bevestigt. Vervolgens zijn de vier deelvragen verdeeld over vier hoofdstukken. De eerste twee deelvragen zijn beschrijvend van aard en gaan over de context van het Veiligheidshuis. Nadat deze contouren zijn gezet, is het mogelijk om de kern van het onderzoek te kunnen behandelen. Deze kern bestaat uit de

laatste twee deelvragen. Bij dit verklarende deel ligt het zwaartepunt van het onderzoek. Hier wordt ingegaan op de veranderingen die de oprichting van het Veiligheidshuis met zich meebrengt en welke invloed het Veiligheidshuis heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. In de conclusie worden alle bevindingen van de vier hoofdstukken gekoppeld en wordt hiermee de probleemstelling beantwoord. Daarnaast wordt in de conclusie verschillende aanbevelingen gekoppeld aan de consequenties van het Veiligheidshuis. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de hantering van de verschillende methoden bediscussieerd en wordt hier op gereflecteerd.

## Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt er aandacht besteed aan een theoretische benadering van de onderzoeksonderwerpen functionele decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid en hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Ten eerste worden de onderzoeksbegrippen, gedefinieerd vanuit verschillende wetenschappelijke bronnen, inzichtelijk gemaakt.<sup>13</sup> Ten eerste wordt het begrip functionele decentralisatie behandeld. Vervolgens wordt de term beleidsvrijheid ontleed. Dit is een diffuus begrip omdat het verschillende begrippen vertegenwoordigt. Daardoor worden verschillende opvattingen aangaande dit begrip bijeen gebracht, om zo het begrip gemeentelijke beleidsvrijheid helder te krijgen. Tenslotte wordt het verband tussen functionele decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid in beeld gebracht. Dit levert een tegenstelling op welke de aanleiding is van het onderzoek.

### 2.1 Functionele decentralisatie

In Nederland worden zowel burgers, bedrijven als bestuurders geconfronteerd met grote bestuurlijke drukte.<sup>14</sup> In het openbaar bestuur van Nederland zijn er talloze vormen van publieke organisaties, belangenorganisaties en overheidinstanties die de taak van het besturen van de Nederlandse maatschappij op zich hebben genomen. De organisatievorm functionele decentralisatie als fenomeen maakt hier ook onderdeel van uit. Er zijn zes verschillende kenmerken waaraan functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur te herkennen is.

Het eerste kenmerk heeft betrekking op taaktoewijzing. Wanneer de Rijksoverheid (publieke) taken aan een ander bestuursorgaan opdraagt, kan dit een vorm van functionele decentralisatie zijn. Bij functionele decentralisatie worden de taken van het algemeen bestuur overgeheveld en opgedragen aan een functioneel bestuur.<sup>15</sup> Het tweede kenmerk van functionele decentralisatie heeft betrekking op de wijze van verantwoording. Bij functionele decentralisatie moet de opgedragen taak onder verantwoording vallen van een functioneel bestuur. Op deze manier behartigt het functioneel bestuur bepaalde deelbelangen. Het derde kenmerk houdt in dat een functioneel bestuur een 'gesloten huishouding' heeft en dus een afgebakend takenpakket heeft. De lichamen van het algemeen bestuur zijn het Rijk, de provincies en de gemeenten en hun uitvoeringsorganen. Zij hebben een 'open huishouding' met betrekking tot hun territorium waarbij zij volledige vrijheid binnen hun gebied hebben. Bij functionele decentralisatie betreft het een functioneel bestuur dat op basis van een bepaald deelterrein van overheidszorg handelt.<sup>16</sup> De taak wordt bepaald door het doel waarvoor zij zijn ingesteld; hun bevoegdheid wordt door dat doel beperkt. In de praktijk krijgt functionele decentralisatie onder andere vorm door middel van zelfstandige bestuursorganen of een waterschap. Laatstgenoemde is echter een afwijkende vorm van functionele decentralisatie. Een vierde kenmerk van functioneel bestuur is dat het doorgaans geen rechtstreeks gekozen bestuursorgaan is. Een waterschapsbestuur wordt echter wel rechtstreeks gekozen. Een vijfde kenmerk van functionele decentralisatie is dat het functioneel bestuur bij de formele wetgever bepaalde taken

---

<sup>13</sup> Boogers, 2007, Derksen, 2007, Hagelstein, 1995.

<sup>14</sup> Andere Overheid, 2005: 11.

<sup>15</sup> Derksen, 2007: 228.

<sup>16</sup> Hagelstein e.a., 1995: 14.

geattribueerd of gedelegeerd heeft gekregen. Het laatste kenmerk van functionele decentralisatie is dat er sprake moet zijn van een zelfstandige uitvoering van taken.<sup>17</sup>

## 2.2 Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is een thema dat in het openbaar bestuur gekleurd wordt door verschillende posities, belangen en opvattingen. Dat heeft te maken met de constante strijd tussen de verschillende bestuursniveaus; de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente. Wanneer een van deze drie instituties meer beleidsvrijheid krijgt toegewezen, betekent deze automatisch een inperking van de autonomie voor een andere instantie.<sup>18</sup> In de praktijk is beleidsvrijheid vaak meer een gevoel dan een concrete voorstelling van tastbare factoren. Vanuit de wetenschap is er een poging gedaan om meer tastbare factoren van het aspect beleidsvrijheid te benoemen.

Wanneer er wordt gekeken naar de beleidsvrijheid die overheidsinstanties hebben, dient er onderscheid te worden gemaakt tussen plan en praktijk. Formeel gezien heeft een overheidsinstantie een zekere vrijheid tot het uitvoeren van haar taak op basis van bepaalde wetten en regels. Dit vertaalt zich in de verhouding opgelegde taken van hogere overheden (medebewind) en de taken die uit eigen initiatief worden verwezenlijkt (autonomie). In de praktijk kan diezelfde overheidsinstantie echter veel meer of juist minder beleidsvrijheid hebben. Dit heeft te maken met verschillende factoren. Deze factoren zijn: de mogelijkheid tot eigen besluitvormingsprocedure, de vrijheid in de uitvoeringswijze, de vrijheid tot het creëren van eigen doelen, de mogelijkheid tot het beleid naar eigen inzicht te organiseren, de vrijheid tot de vaststelling en toepassing van regels en tot slot een vrije besteding van financiële middelen.<sup>19</sup>

Wat het begrip beleidsvrijheid zo complex maakt is niet alleen de aan- of afwezigheid van de genoemde factoren, ook de gradatie van de factoren spelen een belangrijke rol. De vrije besteding van financiële middelen bijvoorbeeld. Als een bepaald beleid wordt medegefinancierd door Rijksoverheid kan het zo zijn dat hier bepaalde doelen aan worden gekoppeld. Deze doelen zijn weer een factor op zichzelf. Als er geen sanctie volgt wanneer de doelen niet worden behaald, dan vergroot dit weer de beleidsvrijheid. De complexiteit van het begrip beleidsvrijheid kan echter nog groter worden; dit voorbeeld heeft namelijk betrekking op objectieve factoren. Ervaring van beleidsvrijheid is echter een subjectief begrip, de ervaringen van de bestuurders van de betreffende overheidsinstantie kan medefinanciering door Rijksoverheid zowel als een vergroting, als een verkleining van de beleidsvrijheid ervaren.

In het kader van beleidsvrijheid voor gemeenten is er onderzoek gedaan naar de verschillende factoren die het complexe onderwerp beleidsvrijheid met al haar dimensies en gradaties, kunnen vangen.<sup>20</sup> Hierbij is een definitie opgesteld van wat gemeentelijke beleidsvrijheid inhoudt: *“de mate waarin gemeenten ten opzichte van de Rijksoverheid over de mogelijkheden beschikken om eigen beleid te formuleren en uit te voeren.”*<sup>21</sup>

De definitie die Brandsen hanteert ondervangt echter niet het probleem van de verschillende gradaties met betrekking tot beleidsvrijheid. In dat onderzoek is daarom een ‘spinnenweb’ van

---

<sup>17</sup> Burkens e.a., 2006: 266.

<sup>18</sup> Brandsen e.a., 2006: 5.

<sup>19</sup> Boogers, 2007: 65.

<sup>20</sup> Brandsen, e.a., 2006.

<sup>21</sup> Brandsen e.a., 2006: 9.

elementen als instrument ontwikkeld om de beleidsvrijheid binnen een gemeente zo objectief mogelijk vast te stellen.<sup>22</sup> Binnen dit instrument zijn er verschillende factoren uiteengerafeld die het begrip gemeentelijke beleidsvrijheid definiëren. Deze factoren zijn op hun beurt weer in gradaties uitgedrukt. Dit instrument betekent een oplossing voor het gradatieprobleem van beleidsvrijheid. De verschillende elementen zijn qua gewicht in verhouding en wegen allen even 'zwaar'. Het instrument is verkregen op basis van empirische analyse en heeft grote overlap met de begripsbepaling van ander onderzoek.<sup>23</sup>

In dit onderzoek zal het instrument van Brandsen als hulpmiddel worden gebruikt om gemeentelijke beleidsvrijheid te analyseren binnen dit empirische onderzoek. De volgende elementen die in dat betreffende onderzoek zijn ontwikkeld en gedefinieerd, worden gebruikt in dit onderzoek<sup>24</sup>:

1. *Taak* - De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft een taak uit te voeren, dan wel de gemeente verplicht is respectievelijk belet wordt deze uit te voeren.
2. *Beleidsdoelen* - De mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.
3. *Besluitvormingsprocedure* - De mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelstellingen en de wijze van uitvoering van een taak.
4. *Uitvoering* - De mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.
5. *Regelgeving* - De mate waarin de gemeente vrij is om eigen regelgeving vast te stellen en Rijksregelgeving kan toepassen.
6. *Financiën* - De mate van vrijheid in de besteding van de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.
7. *Samenwerking* - De mate waarin de gemeente vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe – publieke of private – organisaties.
8. *Toezicht* - De mate waarin toezicht gehouden wordt op het handelen van de gemeente.

Nu de begrippen functionele decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid inzichtelijk zijn gemaakt is het van belang om het verband tussen deze twee aspecten te doorgronden.

### *2.3 De theoretische tegenstelling*

Functionalisering brengt logischerwijs bepaalde voordelen met zich mee. Anders zou dit fenomeen niet voorkomen in het openbaar bestuur. Maar heeft een functioneel bestuur ook negatieve effecten op beleidsvrijheid? Heeft een functioneel bestuur ook invloed op de beleidsvrijheid van een gemeente? In dit theoretisch kader zullen verschillende ideeën tegenover elkaar worden gezet met als gevolg dat de tegenstelling zal worden blootgelegd.

#### *Functionele decentralisatie als positieve invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid*

##### *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Twee redenen waarom er functioneel wordt gedecentraliseerd, is omdat dit ten goede zou komen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het binnenlands bestuur. Dit heeft een positief effect op de verschillende elementen van gemeentelijke beleidsvrijheid. Bestuurlijke en

---

<sup>22</sup> Brandsen e.a., 2006: 12.

<sup>23</sup> Boogers, 2007.

<sup>24</sup> Brandsen e.a., 2006: 13-19.

organisatorische elementen van een taak die verspreid zijn kunnen in één orgaan worden gebundeld. Daarbij is er een optimale afstemming tussen de schaal van de taakbehandling en het bestuurlijk territorium mogelijk. In het licht van deze doelmatigheid en doeltreffendheid wordt er ook gesteld dat het algemeen bestuur wordt ontlast wat leidt tot meer beleidsrust.<sup>25</sup> Beleidsrust op gemeentelijk niveau is een van de ingrediënten die leidt tot een betere benutting van gemeentelijke beleidsvrijheid. De lokale politiek kan zich meer bezighouden met haar kerntaken, dit leidt tot meer doelmatigheid.<sup>26</sup> Op deze manier is een opwaartse spiraal te construeren die naar meer beleidsvrijheid leidt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat functionele decentralisatie een bijdrage kan leveren aan meer gemeentelijke beleidsvrijheid aangezien functionalisering het algemeen bestuur van bepaalde taken ontlast.

#### *Breder draagvlak*

Functionele decentralisatie biedt naast doelmatigheid en doeltreffendheid ook een mogelijkheid om verschillende soorten partijen in het beleidvormingsproces te betrekken. Semi-publieke organisaties krijgen bij functionele decentralisatie (mede)verantwoordelijkheid over bepaalde beleidsgebieden.<sup>27</sup> Beleidskoersen van de gemeente op de beleidsgebieden waar een functioneel bestuur (mede)verantwoordelijk voor is heeft op deze wijze een breder draagvlak. Een functioneel bestuur bezit meer deskundigheid en isoleert beleidsgebieden uit een algemeen bestuur.<sup>28</sup> Dit draagvlak is nodig om de gemeente daadkrachtig en effectief op het betreffende beleidsgebied te laten handelen. Dit leidt tot meer beleidsvrijheid aangezien het beleid minder tegenwerking heeft.

#### *Functionele decentralisatie als negatieve factor op gemeentelijke beleidsvrijheid*

##### *Gebrek aan democratische legitimiteit*

De doelmatigheid en doeltreffendheid van een functioneel bestuur is een gevolg van de zelfstandigheid die dit orgaan heeft. Deze kenmerken kunnen echter ook een negatieve invloed hebben op gemeentelijke beleidsvrijheid. Zoals het gebrek aan democratische legitimiteit, die het algemeen bestuur wel als kenmerk bezit. Een gebrek aan democratische legitimiteit kan een belangrijk nadeel zijn dat grote gevolgen kan hebben voor de gemeentelijke beleidsvrijheid. De verwachting is dat het leidt tot verstoring van de taakuitoefening van andere overheden.<sup>29</sup> Een toename van functionele decentralisatie leidt tot een toename van bestuurlijke drukte in de bestuurlijke structuur van Nederland. Dat leidt tot vertraging in de besluitvorming en een vermindering van slagvaardigheid van het algemeen bestuur.<sup>30</sup> Een gemeente heeft op deze manier minder invloed op bepaalde beleidsgebieden waar deze functionele besturen werkzaam zijn. Factoren als slagvaardigheid en besluitvorming zijn factoren die een directe relatie hebben met gemeentelijke beleidsvrijheid.

##### *Concurrentie tussen algemeen en functioneel bestuur*

Naast het gebrek aan democratische legitimiteit van een functioneel bestuur is functionele decentralisatie een gevoelig issue omdat een gemeente als organisatie wordt uitgesloten van de beleidsontwikkeling en -uitvoering doordat een functionele organisatievorm dit beleid krijgt

---

<sup>25</sup> Hagelstein e.a., 1993: 11.

<sup>26</sup> Boogers, 2007: 125.

<sup>27</sup> Derksen, 2007: 174.

<sup>28</sup> Interview 25 maart, expert.

<sup>29</sup> Derksen, 2007: 174.

<sup>30</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 1.

toegewezen. Op deze manier is functionele decentralisatie een negatieve factor op gemeentelijke beleidsvrijheid. De taken die een functioneel bestuur heeft gekregen vallen immers niet langer onder het algemene bestuur van de gemeente. Gemeenten kunnen dan het 'gevoel' krijgen dat het zwaartepunt van de lokale taken niet bij het algemeen bestuur ligt maar bij het functioneel bestuur wat gezien wordt als een ondermijning is van de lokale politiek.

Het effect van deze 'institutionele fragmentering' zou zijn, dat democratisch gekozen besluitvormers de mogelijkheid verliezen om in te grijpen in maatschappelijke problemen. Immers, vele instituties met een eigen jurisdictie bepalen zelfstandig hoe er wordt geïntervenieerd. De politiek zou zich hebben verplaatst, haar primaat hebben verloren en de staat zou buitenspel zijn gezet.<sup>31</sup> Deze ontwikkeling zou niet gewenst zijn: volgens de Raad voor het Binnenlands Bestuur zouden "*functionele bestuursvormen uitsluitend een aanvulling (behoren te) zijn op de organieke –territoriale – hoofdstructuur van het binnenlands bestuur.*"<sup>32</sup> Functionele decentralisatie zou kunnen leiden tot een ondermijning van het algemeen bestuur in plaats van een aanvulling op het algemeen bestuur. Dit zou betekenen dat de gemeente meer moet samenwerken, meer verantwoording moet afleggen en er een bepaalde vorm van toezicht op de beleidsvorming van de gemeente is. Dit zijn verschillende factoren die kunnen leiden tot minder gemeentelijke beleidsvrijheid van gemeenten.

#### *Ondoorzichtigheid van het functioneel bestuur*

Afgezien van de discussie of het primaat nog bij het algemeen bestuur ligt is er nog een invalshoek waarbij gesteld kan worden dat functionele decentralisatie een negatieve invloed heeft op de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het bezwaar bij functionele decentralisatie is de ondoorzichtigheid van het functioneel bestuur; het is niet duidelijk voor verschillende partijen zoals maatschappelijke organisaties, de burger of de gemeente hoe de besluitvorming plaatsvindt en wat er wordt besloten. Aangezien er veel verschillende instanties zijn die allerlei deelbelangen behartigen is integraal, samenhangend bestuur onmogelijk.<sup>33</sup> Het algemeen bestuur heeft kleinere marges wat betreft het nemen van besluiten vanwege de zelfstandige bestuursorganen en de verantwoording die zij moeten afleggen aan de burger. De gemeente heeft geen invloed op bepaalde vormen van functionele decentralisatie waardoor de gemeente afhankelijk kan worden van 'ondoorzichtige' besluitvorming van functionele besturen.

#### *2.4 Puzzle*

De tegenstelling die in dit theoretische kader is geconstateerd kan als volgt worden samengevat: enerzijds zou functionele decentralisatie door onder andere taakontlasting, efficiëntie, een groter draagvlak en meer beleidsrust, tot grotere beleidsvrijheid van gemeenten leiden. Anderzijds heeft functionele decentralisatie tot gevolg dat het primaat niet meer bij het algemeen bestuur ligt en dat functionele decentralisatie leidt tot verstoring van gemeentelijke taken. Functionele decentralisatie zou op deze manier kunnen leiden tot minder gemeentelijke beleidsvrijheid.

#### *2.5 Casus*

De 'puzzle' die in dit theoretische kader centraal staat zal moeten worden onderzocht om te zien welke consequenties het meest doorslaggevend zijn. Dit zal gedaan worden aan de hand

---

<sup>31</sup> Torendvlied e.a., 2001: 49.

<sup>32</sup> Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1995: 20.

<sup>33</sup> Burkens e.a., 2006: 267.



van een specifieke casus. Waarom er in dit onderzoek voor een case-study is gekozen en waarom het Veiligheidshuis daarvoor geschikt is, zal in het volgende hoofdstuk besproken worden.

## Hoofdstuk 3 - Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek verantwoord. Allereerst zullen de voor- en nadelen van verschillende soorten onderzoek worden besproken. Hieruit zal een definitieve keuze voor het soort onderzoek ontstaan. Vervolgens zal er aandacht worden besteed aan de wetenschapsfilosofische positie van het onderzoek. Deze positie heeft een aantal gevolgen voor het onderzoek en op welke manier deze uitgevoerd is. Ten derde zal de casuselectie verklaard worden. Hier op aansluitend zal er aan de hand van vijf niveaus inzicht worden gegeven in deze onderzoeksmethode. Als laatste wordt er aandacht geschonken aan de validiteit van het onderzoek.

### 3.1 Kwalitatief onderzoek

De eerste afweging in dit onderzoek is de vraag wat voor soort onderzoek er verricht moet worden. Er zijn grofweg genomen twee soorten onderzoek: kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek heeft als voornaamste kracht dat het veel verschillende situaties/ontwikkelingen kan omvatten. Met behulp van deze methode kan er in korte tijd veel data worden verzameld. Dit leidt tot een bredere analyse van hetgeen dat onderzocht is. Het knelpunt hierbij is echter, dat deze methode vaak inflexibel en oppervlakkig is.<sup>34</sup> De mogelijkheid om bepaalde elementen verder uit te diepen, is beperkt. De methode is daardoor minder effectief wanneer de onderzoeker processen en betekenisgeving van personen beter wil begrijpen.<sup>35</sup>

Kwalitatief onderzoek is de tegenhanger van kwantitatief onderzoek. Deze methode heeft wél het vermogen om menselijke betekenissen en processen van verandering te kunnen analyseren. Daarbij kunnen nieuwe issues en ideeën in het analyseproces mee worden genomen, mochten deze zich voordoen. Deze voordelen hebben een schaduwzijde; dataverzameling kost veel tijd en middelen en de betrouwbaarheid van dit soort onderzoek wordt sneller in twijfel getrokken.<sup>36</sup> Het empirische bewijs (zoals het aantal respondenten) waar kwalitatief onderzoek op is gebaseerd is in veel gevallen een stuk minder groot, dan die van kwantitatief onderzoek. De vraag of deze twijfel terecht is, heeft echter meer te maken met de validiteit van het onderzoek, en de doel- en vraagstelling van het onderzoek, dan met het soort onderzoek dat verricht is.<sup>37</sup>

Op basis van de verschillende voor- en nadelen van kwantitatief en kwalitatief onderzoek die zojuist zijn beschreven is er gekozen voor kwalitatief onderzoek. Deze methode sluit namelijk het beste aan op de doel- en vraagstelling die in dit onderzoek zijn geformuleerd. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, is het nodig om betekenisgeving van de verschillende respondenten te interpreteren en de mogelijkheid te hebben om nieuwe ideeën en issues in de onderzoeksanalyse mee te nemen. In de onderzoeksanalyse wordt gebruik gemaakt van het *Top-Down* proces. Dit proces bestaat uit een aantal onderzoeksfases. In dit proces worden er allereerst wetenschappelijke bestaande theorieën als uitgangspunt genomen voor het

---

<sup>34</sup> Easterby-Smith e.a., 1991: 32.

<sup>35</sup> Easterby-Smith e.a., 1991: 32.

<sup>36</sup> Easterby-Smith e.a., 1991: 32.

<sup>37</sup> Easterby-Smith e.a., 1991: 32.

onderzoek. Vervolgens wordt er op basis van de theorie de onderzoeksbegrippen geoperationaliseerd, waar uiteindelijk een empirische analyse van gemaakt wordt. Dit leidt uiteindelijk tot een falsificering of uitbreiding van bepaalde wetenschappelijke theorieën. Tussen de verschillende onderzoeksfases in, is er altijd de mogelijkheid om een stap 'terug' te zetten om bepaalde onderzoeksstappen te wijzigen. Dit is nodig wanneer er bijvoorbeeld nieuwe issues in de empirische analyse moeten worden meegenomen. Alles bijeen genomen kan er geconcludeerd worden dat kwalitatief onderzoek de beste optie is om de onderzoeksvragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden.

### *3.2 Wetenschapsfilosofische positie*

De interpretatieve methode van onderzoek zal gehanteerd worden. Bij deze positie staat de persoonlijke betekenisgeving van mensen centraal. De sociale wetenschap onderzoekt de betekenis die mensen creëren, ontwikkelen en uitdrukken, en probeert deze te achterhalen en te begrijpen. Dit kan minder goed door objectieve, directe observatie worden bewerkstelligd.<sup>38</sup> Dat komt omdat sociale constructies van de werkelijkheid gezamenlijk zijn gemaakt door de betreffende personen in specifieke situaties. Deze handelingen kunnen alleen worden begrepen door middel van interpretatie. Daarnaast beschikken mensen over veel kennis, alleen is deze niet direct te meten omdat het 'tacit knowledge' is. Deze kennis is niet direct vatbaar, maar wel belangrijk voor het handelen. Het interpretivisme stelt dat de sociale wereld geïnterpreteerd wordt door onze gevoelspercepties en dat deze centraal staat in de onderzoeksanalyse. Daarbij spelen a priori kennis en historische elementen een rol om tot betekenisgeving te komen.<sup>39</sup> In dit onderzoek wordt gezocht naar persoonlijke betekenisgeving. Dit is de betekenis die respondenten toekennen aan een bepaald beleidsproces dat in dit onderzoek wordt onderzocht. De betekenisgeving wordt gevonden door middel van interpretatie, a priori kennis van de onderzoeker, en andere informatiebronnen zoals interviews en beleidsdocumenten.

De keuze voor deze wetenschapsfilosofische positie heeft een aantal concrete gevolgen voor het onderzoek. De aandacht wordt gericht op een bepaald beleidsproces of ontwikkeling. Verschillende actoren hechten hier verschillende betekenissen aan. Dit onderzoek probeert deze betekenis te achterhalen en vervolgens te analyseren door middel van interpretatie. Op deze manier worden de onderzoeksvragen beantwoord. De 'Thick description' methode sluit aan bij de wetenschapsfilosofische positie die in dit onderzoek gebruikt wordt omdat deze methode vanuit verschillende invalshoeken een gebeurtenis analyseert. In het theoretisch kader is vermeld dat het begrip beleidsvrijheid niet alleen een set van tastbare objectieve factoren is maar ook een gevoel. Bestuurders en ambtenaren ervaren beleidsvrijheid ook op basis van subjectieve factoren. Met behulp van het interpretivisme kunnen ook de gevoelens van de respondenten omtrent het begrip beleidsvrijheid, in kaart worden gebracht. Een case study methode past goed bij dit onderzoek. Een case study maakt het mogelijk om de betekenisgeving van verschillende actoren uitgebreid te kunnen onderzoeken. De keuze voor een case study zal in de volgende paragraaf uitvoerig besproken worden.

### *3.3 Casuselectie*

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek. Om de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden moet betekenisgeving van respondenten en documenten

---

<sup>38</sup> Tsoukas, Hatch, Yanow e.a., 2003: 66.

<sup>39</sup> Tsoukas, Hatch, Yanow e.a., 2003: 67.

geïnterpreteerd en geanalyseerd worden. Dit kost veel tijd en onderzoeksvaardigheden, wat een aantal praktische en wetenschappelijke consequenties voor de casusselectie met zich meebrengt.

De praktische consequentie voor de casusselectie is dat er keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de onderzoeksfocus. Vanwege de beperkte tijd en mankracht wordt er een specifieke en beperkte selectie van onderzoekseenheden en respondenten gemaakt. De wetenschappelijke consequentie hiervan is, dat de onderzoeksresultaten en conclusies niet algemeen geldend zijn voor het gehele onderzoeksonderwerp. Om de wetenschappelijke relevantie op niveau te houden zal de onderzoeksmethode betrouwbaar moeten zijn. Een originele onderzoeksmethode levert nieuwe inzichten op die gebruikt kunnen worden voor vervolgonderzoek. De methodologie richt zich op de vraag: waar kan - vanuit wetenschappelijk oogpunt - het meest van worden geleerd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal telkens worden gekeken naar de doel- en vraagstelling van dit onderzoek. De overweging zal telkens zijn: hoe kan de vraagstelling zo goed mogelijk worden benaderd met de praktische en wetenschappelijke omstandigheden die er tijdens de onderzoeksperiode ter beschikking zijn? Vanuit verschillende vergelijkingsdimensies worden er conclusies getrokken met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Deze vergelijkingsdimensies zijn de vernieuwende factor.

### *3.4 Vijf niveaus van verantwoording*

Met behulp van vijf niveaus van verantwoording op het gebied van onderzoeksmethodologie zal het inzichtelijk worden, waar en waarom, de onderzoeksmethode vernieuwend is. De volgende vijf niveaus van verantwoording zullen in deze onderzoeksmethodologie aan bod komen:

1. Strategie
2. Soort vergelijking
3. Onderzoekseenheid
4. Bronnen
5. Techniek

#### *1. Strategie*

In dit onderzoek zal de case study als onderzoeksstrategie gebruikt worden. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is: *Waarom wordt er in dit kwalitatief onderzoek voor een case study gekozen?* Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een aantal eisen waaraan een case study methode moet voldoen. Deze drie eisen zijn gebaseerd op onderzoeksvraagvorm, mate van controle op gebeurtenissen en focus op hedendaagse ontwikkelingen.<sup>40</sup>

De eerste reden heeft betrekking op de vorm van de onderzoeksvraag. Deze moet op een bepaalde manier gesteld worden, zodat het mogelijk is om diepgaander het bronnenmateriaal te kunnen bestuderen en aan de hand van deze informatie te kunnen analyseren. De onderzoeksvraag *'Hoever reiken de consequenties van het Veiligheidshuis (als functionele decentralisatievorm) op de gemeentelijke beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten?'* is een typische case study onderzoeksvraag omdat het een hoe- of waarom-vraagvorm betreft.<sup>41</sup> Dit soort onderzoeksvragen vragen om een diepgaande analyse van de data die op verschillende wijze is verkregen. De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling

---

<sup>40</sup> Yin, 2009: 8-13.

<sup>41</sup> De vorm van de onderzoeksvraag betreft een *how or why question*: Yin, 2009: 8.

van functionele decentralisatie en welke invloed deze heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. Een case study is het beste instrument om de doelstelling van het onderzoek te behalen en de onderzoeksvragen te beantwoorden want: *'a case study tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result.'*<sup>42</sup> De doelstelling beantwoordt deze set van vragen. Kortom: Een case study onderzoek is een goede methode om het onderzoeksdoel te behalen en de vraagstelling te kunnen beantwoorden.

De tweede reden voor een case study heeft te maken met de invloed van de onderzoeker op de omgeving van het onderzoek. Bij case study onderzoek heeft een onderzoeker weinig tot geen controle hebben over het onderzoeksobject. Case study onderzoek heeft als kenmerk dat het gebaseerd is op veel verschillende soorten informatiebronnen. Deze bronnen zijn documentatie, interviews, directe observaties, en fysieke artefacten.<sup>43</sup> De interviews met respondenten zijn een belangrijke pijler binnen de case study. Deze interviews achterhalen hoe een specifiek proces verlopen is, vanuit het referentiekader van de respondent. Het is belangrijk dat deze informatie niet beïnvloed wordt door de onderzoeker. Wanneer dit wel gebeurt, dan heeft dat tot gevolg dat de onderzoeker zijn 'lijn van onderzoek' oplegt aan de respondent.<sup>44</sup> Dit brengt de validiteit ernstig in gevaar. Een onderzoeker heeft weinig invloed en kan daarom alleen een case study onderzoek doen.

De laatste reden om een case study te kiezen heeft te maken met de eis dat de case een hedendaagse set van ontwikkelingen moet zijn. Dit betekent dat de onderzoeker de mogelijkheid moet hebben om zijn verschillende instrumenten van onderzoek te gebruiken (zoals interviews, directe observatie en fysieke artefacten). Bij de casuskeuze moet het mogelijk zijn om respondenten te interviewen en directe observaties te doen.

Nu de drie eisen voor case study onderzoek beschreven zijn, resteert de vraag of de gekozen casus aan deze eisen voldoet. De casus die in dit onderzoek centraal staat betreft het Veiligheidshuis. De definitie van het Veiligheidshuis luidt: *"Het Veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid."*<sup>45</sup> Het Veiligheidshuis is in eerste instantie gekozen als casus omdat deze aansluit op de theoretische 'puzzle' die in het theoretisch kader uiteen is gezet. De casus voldoet echter ook aan de drie eisen om een case study als methode te kunnen gebruiken.

Ten eerste zijn de onderzoeksvragen toegespitst op het proces van het Veiligheidshuis en de beleveniswereld van de verschillende respondenten. De onderzoeksvragen zijn zo geformuleerd dat het voldoet aan de eerste eis waaraan een case moet voldoen, om een case study te kunnen doen. Ten tweede is het mogelijk om als onderzoeker rekening te houden met de hoeveelheid invloed die wordt uitgeoefend op de verschillende respondenten. Enige mate van informele manipulatie van de respondenten kan voorkomen, maar valt binnen de grenzen van validiteit.<sup>46</sup> Bij het nemen van het Veiligheidshuis als casus wordt ook aan de derde eis voldaan. Het Veiligheidshuis is een hedendaagse ontwikkeling. Sterker nog, deze soort samenwerkingsverbanden is volop in ontwikkeling binnen het openbaar bestuur. De

---

<sup>42</sup> Yin, 2009: 17.

<sup>43</sup> Yin, 2009: 102.

<sup>44</sup> Yin, 2009: 106-107.

<sup>45</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 2.

<sup>46</sup> Yin, 2009: 11.

Rijksoverheid is namelijk bezig een landelijke dekkingsgraad van Veiligheidshuizen te realiseren.<sup>47</sup> Dit vergroot de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Wat betekent een Veiligheidshuis namelijk voor een gemeente, kijkend naar haar beleidsvrijheid? Het onderzoek analyseert een nieuwe ontwikkeling waarvan de impact op beleidsvrijheid nog onbekend is. De verschillende instrumenten van onderzoek (zoals interviews, observatie en fysieke artefacten) worden ingezet in de analyse waardoor het mogelijk is om een case study onderzoek te verrichten.

## *2. Soort vergelijking*

Omdat er in dit onderzoek speciale aandacht is voor gemeentelijke beleidsvrijheid en welke impact een Veiligheidshuis daarop heeft zal er een vergelijking worden gemaakt op basis van een gemeente met een Veiligheidshuis, en zonder een Veiligheidshuis. Een single-case study zou een mogelijkheid zijn binnen dit onderzoek, wanneer er een least likely case kon worden gevonden binnen de Veiligheidshuizen. Het theoretisch kader is echter niet eenzijdig opgebouwd. De invloed van een Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid is in het theoretisch kader niet vastgesteld. Het gevolg daarvan, is dat er geen least likely case kan voorkomen binnen dit onderzoek. Een vergelijkend onderzoek tussen gemeenten is interessanter aangezien hierdoor de impact van een Veiligheidshuis in kaart kan worden gebracht. Dit wordt tevens gezien als een meer robuuste manier van onderzoek.<sup>48</sup>

Het vergelijkende onderzoek wordt onderzocht met behulp van verschillende bronnen. Door de inzet van verschillende soorten bronnen (dit zal nog uitvoerig worden besproken) is het mogelijk om meerdere vergelijkingsdimensies op te zetten. Zo vind er een vergelijking plaats tussen objectieve en subjectieve gemeentelijke beleidsvrijheid. Daarnaast wordt er een vergelijking gemaakt bij gemeente A, tussen de situatie in het verleden (voordat er een Veiligheidshuis was) en de huidige situatie (waar wel sprake is van een Veiligheidshuis). De laatste dimensie wordt een vergelijking bij gemeente B tussen de huidige situatie (zonder een Veiligheidshuis) en de anticiperende toekomstige situatie (met een Veiligheidshuis). Een toekomstige situatie kan niet empirisch onderzocht worden. Er kan echter wel aan de respondenten een verwachtingsuitspraak worden gevraagd. Op die manier wordt er een soort toekomstvisie over de consequenties van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid worden geconstrueerd. Het vergelijkende case onderzoek met al haar dimensies ziet er schematisch als volgt uit:

---

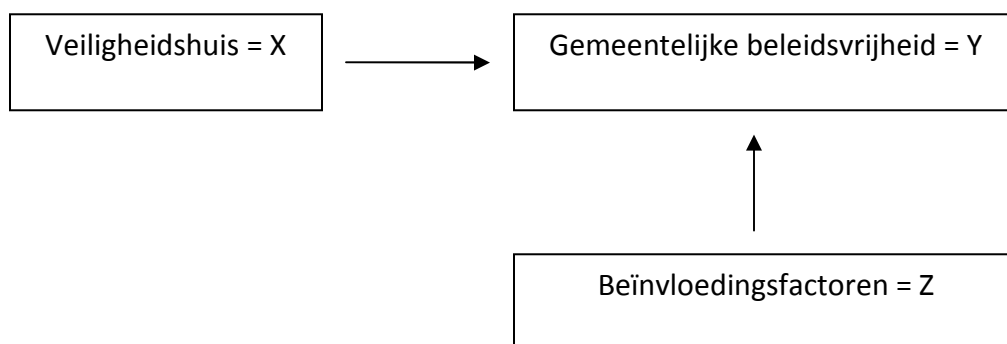
<sup>47</sup> <http://www.justitie.nl>.

<sup>48</sup> Yin, 2009: 47.

	Onderzoekseenheid: Gemeente A	Onderzoekseenheid: Gemeente B	
Situatie in het verleden	Veiligheidshuis afwezig	Veiligheidshuis afwezig	Objectieve beleidsvrijheid
			Subjectieve beleidsvrijheid
Huidige situatie	Veiligheidshuis aanwezig	Veiligheidshuis afwezig	Objectieve beleidsvrijheid
			Subjectieve beleidsvrijheid
Perceptie van toekomstige situatie	Veiligheidshuis aanwezig	Veiligheidshuis aanwezig	Subjectieve beleidsvrijheid (anticiperend)

### 3. Onderzoekseenheid

De onderzoekseenheid is gericht op het Veiligheidshuis. Om te bepalen welke consequenties een Veiligheidshuis heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid kan dit als volgt schematisch geschetst worden:



Om de onderzoeksvraag te beantwoorden moeten de beïnvloedingsfactoren = Z zoveel mogelijk gelijk zijn bij de onderzoekseenheden. Hoe meer beïnvloedingsfactoren gelijk worden geschakeld in het onderzoek, des te betrouwbaarder het is om een uitspraak te doen op de relatie X leidt tot Y en dat niet een ander verband wordt gemeten. In andere woorden: wat voor consequenties een Veiligheidshuis heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. Om de meest geschikte onderzoekseenheid te kunnen selecteren voor dit onderzoek zijn er - op basis van wetenschappelijke literatuur - een aantal factoren geselecteerd die invloed hebben op gemeentelijke beleidsvrijheid. Om een vergelijkend case onderzoek te doen, moeten de beïnvloedingsfactoren zoveel mogelijk hetzelfde zijn, om zo deze factoren in de beantwoording

van de onderzoeksvraag uit te kunnen sluiten. Daarnaast moet X tussen de twee onderzoekseenheden verschillen. Dit betekent dat de aanwezigheid van een Veiligheidshuis moet verschillen. Wanneer de aanwezigheid van een Veiligheidshuis verschilt, kan de invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid gemeten worden. Mits de andere beïnvloedingsfactoren (Z en Y) hetzelfde zijn. Wanneer aan deze twee condities is voldaan kan de invloed van een Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid worden gemeten.

#### X factor

De aanwezigheid van een Veiligheidshuis zal variëren als X factor om zo de consequenties van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid in kaart te brengen:

#### *Aanwezigheid Veiligheidshuis in gemeente*

Om de invloed van een Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid te meten moet er een vergelijking worden gemaakt waarbij een gemeente wel een Veiligheidshuis heeft opgericht binnen haar gemeente, en een gemeente geen Veiligheidshuis heeft opgericht.

#### Y factor

De Y factor in dit onderzoek is gemeentelijke beleidsvrijheid. De Y factor zal in dit onderzoek onderzocht worden.

#### Z factoren

De laatste groep factoren worden gedefinieerd als de Z factoren. Deze worden gezien als beïnvloedingsfactoren op de Y factor: gemeentelijke beleidsvrijheid. De Z factoren zijn factoren die onafhankelijk zijn van het Veiligheidshuis, maar die wel mogelijke invloed hebben op de beleidsvrijheid van de gemeente. Deze factoren moeten ook zoveel mogelijk hetzelfde zijn bij de twee onderzochte gemeenten. Wanneer deze niet genoeg worden uitgesloten dan kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid. Andere factoren kunnen dan immers ook de gemeentelijke beleidsvrijheid hebben beïnvloed. Dit knelpunt moet dus zoveel mogelijk worden uitgesloten. De volgende Z factor is gedefinieerd:

#### *Inwoneraantal gemeente*

Het inwoneraantal is een goede indicatie voor de beleidsvrijheid die een gemeente heeft. Het inwoneraantal is een van de factoren die meespelen bij het bepalen van het Gemeentefonds. Het inwoneraantal is op die manier verbonden aan de middelen die een gemeente van het Rijk ontvangt, wat ook de beleidsvrijheid kan beïnvloeden. Daarnaast vertegenwoordigd de factor inwoneraantal veel aspecten die te maken hebben met gemeentelijke beleidsvrijheid, zoals bepaalde problematiek en de bestuurders die binnen de gemeente functioneren.

#### *Lid G 31*

Het kabinet heeft de G31 gemeenten opgeroepen om de 'good practice' Veiligheidshuis toe te passen.<sup>49</sup> De G31 betreft de 31 grootste gemeenten van Nederland en het Rijk heeft zich in gericht op de financiering van deze gemeenten.<sup>50</sup> Deze factor heeft betrekking op de beleidsvrijheid van een gemeente omdat het een indicatie geeft hoeveel middelen en macht zij heeft om eigen beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

---

<sup>49</sup> Gemeente Alkmaar, subsidieaanvraag, 2008: 3.

<sup>50</sup> <http://www.vng.nl>.



### *Veiligheidsregiopositie*

Het Veiligheidsoverleg vindt plaats tussen de burgemeesters van de verschillende steden die zich binnen de betreffende Veiligheidsregio bevinden. Binnen het Veiligheidsoverleg wordt de verdeling van middelen en prioriteiten vastgesteld. Wanneer de gemeente van grotere omvang is, dan heeft zij een beter uitgangspunt in de verdeling van middelen. Dit kan invloed hebben op de beleidsvrijheid van een gemeente..

### *Veiligheidshuis-samenwerkingsverband tussen gemeenten*

Een gemeente kan op verschillende manieren als partner binnen het Veiligheidshuis functioneren. Dit hangt af van de regio waar het Veiligheidshuis operationeel is. Er is altijd sprake van een centrum gemeente die de regio voert. Wanneer er sprake is van een regionaal samenwerkingsverband waar meerdere gemeenten samenwerken binnen een Veiligheidshuis dan kan dit invloed hebben op de beleidsvrijheid van de betreffende gemeente. Het is daarom wenselijk dat er een gemeente wordt geselecteerd die niet in een dergelijk samenwerkingsverband opereert.

### *Onderzoekseenheden*

Om twee gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken is een gemeente nodig die wel een Veiligheidshuis binnen de gemeentegrenzen heeft en een gemeente waarbij er (nog) geen Veiligheidshuis aanwezig is. Een (G31) gemeente waar geen Veiligheidshuis is opgericht is er bijna niet. De oorzaak daarvan is de landelijke dekkingsgraad die het ministerie van Justitie naar eigen zeggen heeft weten te realiseren.<sup>51</sup> De gemeente Lelystad heeft echter nog geen Veiligheidshuis. Deze gemeente is als startpunt genomen voor de keuze van de andere gemeente. Dit betekent dat de Z factoren zoveel mogelijk gelijk moeten zijn, en de x factor moet variëren met de situatie van de gemeente Lelystad.

Op basis van inwonersaantal zijn er negen gemeenten die naast Lelystad ongeveer hetzelfde aantal inwoners hebben. Vervolgens is er gekeken naar de aanwezigheid van een Veiligheidshuis en of er daarbij sprake is van een samenwerkingsverband met een andere gemeente. Samenwerkingsverbanden tussen meerdere gemeenten worden uitgesloten. Dit betekent dat de gemeente Gouda, Alkmaar en Almelo in aanmerking komen. Vervolgens wordt er gekeken of de drie potentiële onderzoekseenheden lid zijn van de G31. Alleen Almelo en Alkmaar zijn lid van de G31. Omdat Alkmaar in een hogere Veiligheidsregio-positie zit dan de gemeente Almelo is er gekozen om de gemeente Alkmaar te selecteren als onderzoekseenheid, samen met de gemeente Lelystad.

Gemeente	Veiligheidshuis	Inwonersaantal <sup>52</sup>	lid van G31	Veiligheidsregio-positie <sup>53</sup>
Lelystad	nee	73848	ja	2e
Alkmaar	ja	93416	ja	1e
Almelo	ja	72 428	ja	3e
Alphen aan den Rijn	nee	72 178	nee	

<sup>51</sup> <http://www.justitie.nl>.

Gouda	ja	70 828	nee	
Leidschendam-Voorburg	Ja, Den Haag	72 697	nee	
Roosendaal	Ja (samenwerking Bergen op Zoom)	77 482	nee	
Schiedam	Ja (samenwerking met Vlaardingen)	75 326	ja	
Spijkenisse	nee	72 521	nee	
Vlaardingen	ja (samenwerking met Schiedam)	70 433	nee	

#### 4. Bronnen

Er zijn zes gebruikelijke informatiebronnen binnen de case study methode, namelijk: documenten, archiefstukken, interviews, directe observaties, participerende observatie en fysieke artefacten.<sup>54</sup> In dit onderzoek worden voornamelijk beleidsdocumenten en interviews gebruikt als informatiebronnen. De overige bronnen zijn ingezet wanneer dit leidde tot een betere beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen. Participerende observatie wordt niet gebruikt omdat dit praktisch niet mogelijk is vanwege de korte onderzoeksperiode en het onderwerp.

De inzet van beleidsdocumenten heeft als doel om de vraag: *In hoeverre heeft een Veiligheidshuis invloed op beleidsvrijheid in objectieve zin?* te kunnen beantwoorden. In dit onderzoek worden samenwerkingsconvenanten, veiligheidsprogramma's en overige beleidsdocumenten als informatiebronnen gebruikt.

Interviewgesprekken met verschillende respondenten brengen de subjectieve beleidsvrijheid in kaart. Het gaat hierbij om de vraag: *In hoeverre heeft een Veiligheidshuis invloed op beleidsvrijheid in subjectieve zin?* In de interviewgesprekken wordt vanuit het persoonlijke perspectief van de respondent informatie verzameld. Dit is informatie die betrekking heeft op de ervaringen die de respondent heeft op het gebied van samenwerking tussen ketenpartners van Veiligheid, hoe de gemeente in dit samenwerkingsverband functioneert, en wat voor consequenties deze samenwerking heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit is in lijn met de interpretatieve wetenschapsfilosofische positie die in dit onderzoek is gekozen. Hier op aansluitend wordt in het onderzoek verschillende respondenten geïnterviewd. Deze respondenten vervullen verschillende functies, op verschillende niveaus op het gebied van Veiligheid en Openbare Orde. Dit beleidsgebied is van toepassing aangaande het Veiligheidshuis. Er is telkens geprobeerd op elk niveau een respondent van beide typen gemeenten te spreken te krijgen.

<sup>52</sup> <http://statline.cbs.nl>.

<sup>53</sup> Op basis van aantal inwoners binnen Veiligheidsregio.

<sup>54</sup> Yin, 2009: 101.

Op het hoogste bestuursniveau binnen de gemeente is er een poging gedaan om de burgemeesters van de twee gemeenten te interviewen. Deze keuze is tweeledig. Enerzijds heeft de burgemeester het beleidsgebied Openbare Orde en Veiligheid in zijn portefeuille zitten. Vanuit de functies die hieruit voortvloeien, bijvoorbeeld voorzitter bij het Driehoeksoverleg, heeft hij een bepaalde kijk op het Veiligheidshuis als samenwerkingsverband op dit bestuursniveau. Anderzijds heeft de burgemeester een bepaalde 'overview' op de beleidsvrijheid die de betreffende gemeente heeft. Het is van belang om dit perspectief in de analyse mee te kunnen nemen. Binnen de gemeente Alkmaar was de wethouder integraal veiligheidsbeleid het meest betrokken bij het Veiligheidshuis Alkmaar. Er is daarom gekozen om deze wethouder te interviewen in plaats van de burgemeester.

Op het middelste bestuursniveau binnen de gemeente is getracht beleidsadviseurs van het beleidsgebied Openbare Orde en Veiligheid te interviewen. In dit onderzoek wordt veel waarde gehecht aan deze respondenten. Niet alleen vervullen zij een schakelfunctie in het samenwerkingverband tussen verschillende ketenpartners rondom veiligheid. Ook zal er een vertrouwensband met deze respondenten moeten worden opgebouwd. Zij hebben namelijk veel inzicht in het beleidsproces en hebben contact met zowel het hoge als het lagere bestuursniveau. Zij kunnen dienen als contactpersonen voor het contacteren van andere respondenten die vanuit hun perspectief goed inzicht hebben op het Veiligheidshuis en gemeentelijke beleidsvrijheid.

De derde soort respondenten is niet primair werkzaam bij de gemeente. Deze respondenten zijn werkzaam binnen het Veiligheidshuis of een andere ketenpartner die nauw betrokken is bij het veiligheidsbeleid. Deze respondenten zien vanuit hun belevenisereld hoe het proces rondom een Veiligheidshuis wordt ingevuld. Hoe de gemeente in dit samenwerkingverband functioneert. Deze respondenten zijn belangrijk bij het analyseren van de consequenties van een Veiligheidshuis op de gemeentelijke beleidsvrijheid.

De laatste twee soorten respondenten zijn geïnterviewd omdat in beide gemeenten dit een respondent was die zowel beleidsadviseur als vertegenwoordiger binnen het veiligheidshuis nauw betrokken was bij de samenwerking met ketenpartners. Dit zorgt ervoor dat alle soorten respondenten in dit onderzoek zijn geïnterviewd.

### 5. Techniek

Het soort interview dat wordt gehouden, moet aansluiten bij de interpretatieve kwalitatieve manier van onderzoek, de case study onderzoek en een aantal praktische redenen zoals tijd en mankracht. Op basis van deze drie soorten overwegingen is *focused interviews* de dominante methode die wordt aangehouden. Bij deze vorm van interviewen wordt een respondent voor korte tijd geïnterviewd. Het is een 'open-ended' interview maar waar wel een bepaalde set van vragen ter sprake komt, die voortvloeien uit een topiclijst.<sup>55</sup> Op deze manier kan op een gestructureerde manier de benodigde data worden verzameld bij de verschillende respondenten, in een relatief korte periode. Naast deze methode heeft de onderzoeker in de gesprekken een vertrouwensband proberen te creëren. Door daarnaast de respondent veel vrijheid te gunnen welke informatie hij wil delen kan er veel waardevolle informatie vrijkomen die betrekking heeft op de belevenisereld van de respondent.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Yin, 2009: 107.

<sup>56</sup> Yin, 2009: 107.

Archiefstukken analyseren is een andere belangrijke techniek binnen dit onderzoek. Door samenwerkingsconvenanten en organisatieschetsen van het Veiligheidshuis en de gemeenten te analyseren kan de onderzoeksvraag nog beter worden beantwoord. Deze soort informatiebronnen brengen de objectieve gemeentelijke beleidsvrijheid in kaart. Deze kan vervolgens worden vergeleken met de subjectieve gemeentelijke beleidsvrijheid die in de interviews meer naar voren is gekomen.

Om de vergaarde empirische data in verband te kunnen brengen met de verschillende onderzoeksvragen worden de verschillende informatiebronnen ten eerste gecodeerd. Dat houdt in dat alle vergaarde data zorgvuldig wordt gelezen, waarbij er verschillende codes worden toegekend aan de data. Hierdoor worden alle begrippen die in de informatie naar voren komt gedekt waardoor alle onderzoeksdata is verkend. Hieruit ontstaat een codeboom<sup>57</sup> die gebruikt wordt bij de volgende stap, het axiaal coderen.<sup>58</sup> Bij het axiaal coderen worden de begrippen die bij het open coderen gevonden zijn omschreven en afgebakend, waardoor de relevantie voor het onderzoek bepaald kan worden. Er vindt een ordening van codes plaats en deze wordt door de onderzoeker geïnterpreteerd.<sup>59</sup> De laatste stap bestaat uit het selectief coderen van de belangrijkste categorieën. In deze fase worden de kernbegrippen bepaald en wordt de samenhang tussen de begrippen beschreven. Op deze wijze kan er interpretatie van de gegevens plaatsvinden en kunnen er verbanden worden gelegd met de literatuur.<sup>60</sup> De codering levert een belangrijke bijdrage aan de rapportage van de empirische onderzoeksdata.

### 3.5 Validiteit

De betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek wordt sneller in twijfel getrokken dan kwantitatief onderzoek.<sup>61</sup> Deze twijfel wordt weggenomen als de kwaliteit van het kwalitatief onderzoek kan worden gevalideerd. Dit soort bewijs wordt geleverd wanneer validiteit wordt gemeten. Validiteit kan op vier manieren worden gemeten.<sup>62</sup>

Allereerst door validiteit te waarborgen. Begrippen moeten duidelijk gedefinieerd worden waardoor duidelijk wordt, dat de begrippen die in het onderzoek moeten worden gemeten, ook daadwerkelijk gemeten worden. Op verschillende wijzen wordt hieraan voldaan. Ten eerste zijn er in het theoretisch kader meerdere wetenschappelijke bronnen gebruikt bij het definiëren van de onderzoeksbegrippen. Ten tweede zijn er verschillende sleutelrespondenten geïnterviewd die expert zijn op het gebied van de onderzoeksthema's.<sup>63</sup> Op deze manier is zowel theoretische, als empirische data verworven, die ingezet is bij het definiëren van de onderzoeksbegrippen. Het voordeel van kwalitatief onderzoek is dat er ruimte is voor verschillende benaderingen om zo het begrip zo precies mogelijk te kunnen benaderen. Bij kwantitatief onderzoek zijn deze mogelijkheden beperkt.

Een tweede manier om validiteit te meten betreft het meten van de interne validiteit. In dit onderzoek is interne validiteit van groot belang aangezien dit onderzoek verklarend van aard is.

---

<sup>57</sup> Zie bijlage 1.

<sup>58</sup> Boeije, 2005: 98.

<sup>59</sup> Boeije, 2005: 104.

<sup>60</sup> Boeije, 2005: 109.

<sup>61</sup> Easterby-Smith e.a., 1991: 32.

<sup>62</sup> Yin, 2009: 40.

<sup>63</sup> Yin, 2009: 41.

Interne validiteit gaat voornamelijk om de vraag of factor X daadwerkelijk tot factor Y leidt. In het onderzoek moeten andere factoren die factor Y kunnen beïnvloeden zoveel mogelijk worden uitgesloten.<sup>64</sup> De eerste methode om de interne validiteit te vergroten is om patronen te vergelijken. Dat betekent dat empirische causale relaties die zijn gevonden, overeenkomen met de theoretisch causale relaties.<sup>65</sup> Wanneer de theorie waarop het onderzoek is gebaseerd valide is, kan er een tweede methode worden gebruikt om de interne validiteit te vergroten. Hierbij wordt er op basis van de theorie de factoren bepaald die invloed hebben op de onderzoeksbegrippen. Factoren die een mogelijke invloed hebben op de Y factor worden gelijk gehouden om op die manier zeker te weten dat alleen de relatie X leidt tot Y te meten. Dit is in dit onderzoek ook op deze manier onderbouwd.

Externe validiteit refereert aan het domein waarover conclusies mogen worden getrokken. In hoeverre mogen de onderzoeksresultaten gegeneraliseerd worden buiten de eigen case study? De logische gedachte over externe validiteit is wanneer er meer cases worden onderzocht en waarbij de causale relatie wordt onderbouwd, des te meer er mag worden gegeneraliseerd. In dit onderzoek zijn twee cases als uitgangspunt genomen. Dat zou logischerwijs betekenen dat de onderzoeksresultaten alleen voor deze twee cases zouden gelden. De conclusies over de consequenties van het Veiligheidshuis worden per element van gemeentelijke beleidsvrijheid getrokken. Per element waar een conclusie over wordt getrokken zal er gekeken worden of deze generaliseerbaar is voor andere Veiligheidshuizen. Dit zal in het hoofdstuk discussie besproken worden.

De laatste manier om de validiteit van dit onderzoek te meten is de betrouwbaarheid toetsbaar te maken. Hierbij gaat het om de vraag of de datacollectie procedures inzichtelijk worden gemaakt en dat een andere onderzoeker het onderzoek kan herhalen en daarbij dezelfde uitkomsten krijgt. Het belangrijkste middel om deze test te doorstaan is om een case study database aan te leggen.<sup>66</sup> Hierbij wordt alle informatie die gebruikt wordt in het onderzoek, inzichtelijk gemaakt voor het publiek. Concreet betekent dat het aanleggen van een gedetailleerde bronnenlijst, transcripties van de respondenten en een nauwkeurige beschrijving in het onderzoek van de stappen die in dit onderzoek zijn genomen.

### *3.6 Operationalisering van begrippen*

Om de onderzoeksbegrippen te kunnen analyseren is een operationalisering van de theoretische begrippen nodig. Dit houdt in dat de begrippen in een aantal concrete termen gedefinieerd worden.<sup>67</sup> Dit is nodig om zo de elementen te kunnen vaststellen die in dit onderzoek worden meegenomen.

#### *Functionele decentralisatie*

1. *Taak* – De mate waarin de taak opgedragen is gekregen vanuit een algemeen bestuur.
2. *Organisatie* – De mate waarin de opgedragen taak onder verantwoording valt van een functioneel bestuur.
3. *Beleidsdoelen* – De mate waarin er sprake is van een gesloten huishouding.
4. *Verantwoording* – Het functioneel bestuur is geen rechtstreeks gekozen bestuursorgaan

---

<sup>64</sup> Yin, 2009: 42-43.

<sup>65</sup> Yin, 2009: 136-137.

<sup>66</sup> Yin, 2009: 40.

<sup>67</sup> Van Thiel, 2007: 50.

5. *Regelgeving* – Het functioneel bestuur heeft bij de formele wetgever bepaalde taken geattribueerd of gedelegeerd gekregen.

6. *Uitvoering* – Bij functionele decentralisatie moet er een zelfstandige uitvoering van taken plaatsvinden

#### *Gemeentelijke beleidsvrijheid*

1. *Taak* - De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft een taak uit te voeren, dan wel de gemeente verplicht is respectievelijk belet wordt deze uit te voeren.

2. *Beleidsdoelen* - De mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

3. *Besluitvormingsprocedure* - De mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelstellingen en de wijze van uitvoering van een taak.

4. *Uitvoering* - De mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

5. *Regelgeving* - De mate waarin de gemeente vrij is om eigen regelgeving vast te stellen en Rijksregelgeving kan toepassen.

6. *Financiën* - De mate van vrijheid in de besteding van de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.

7. *Samenwerking* - De mate waarin de gemeente vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe – publieke of private – organisaties.

8. *Toezicht* - De mate waarin toezicht gehouden wordt op het handelen van de gemeente.

## Hoofdstuk 4 - Positionering van het Veiligheidshuis.

Dit hoofdstuk heeft als doel om de context van het Veiligheidshuis te schetsen. De volgende deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord: *‘Waar kan het Veiligheidshuis in het openbaar bestuur van Nederland worden geplaatst?’* Allereerst wordt het begrip Veiligheidshuis behandeld. Vervolgens wordt er een korte geschiedenis geschetst over het ontstaan van het Veiligheidshuis. Daarna wordt er aan de hand van een aantal kenmerken van functionele decentralisatie vastgesteld of het Veiligheidshuis ook daadwerkelijk een vorm van functionele decentralisatie is. Deze zes kenmerken komen voort uit het theoretisch kader en hebben te maken met de taak, de organisatie, de beleidsdoelen, de verantwoording, de regelgeving en de uitvoering van de functionele decentralisatievorm. Met behulp van de informatie die voortkomt uit de geschiedenisbeschrijving en de kenmerken die het Veiligheidshuis bezit, kan de positie van het Veiligheidshuis binnen het Nederlands openbaar bestuur worden bepaald. Deze positionering is nodig om te begrijpen hoe de context omtrent het Veiligheidshuis tot stand is gekomen en hoe die tegenwoordig een rol inneemt binnen het openbaar bestuur.

### 4.1 Het Veiligheidshuis

In de inleiding van dit onderzoek is het Veiligheidshuis als fenomeen geïntroduceerd. Om het ontstaan van het Veiligheidshuis en de kenmerken waar het Veiligheidshuis aan moet voldoen om een vorm van functionele decentralisatie te zijn, te begrijpen, is het belangrijk om te weten wat het begrip Veiligheidshuis inhoudt. Het Veiligheidshuis is een fysieke omgeving waar intensieve samenwerking plaatsvindt tussen verschillende veiligheid- en zorgpartners. Er vindt brede samenwerking plaats op het gebied van straf- en zorgtrajecten.<sup>68</sup> Deze trajecten zijn gericht op zowel de totale preventie- als repressieaanpak die wordt ingezet om criminaliteit tegen te gaan en zo de veiligheid te verbeteren. Het Veiligheidshuis richt zich zowel op repressie als preventie van criminaliteit. De manier waarop de samenwerking is ingericht is in elk Veiligheidshuis verschillend. De samenwerkingsmethode is afhankelijk van het gebied, het soort problematiek en de partners die betrokken worden bij de samenwerking. Het Veiligheidshuis is gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak die persoonsgericht is. Binnen het Veiligheidshuis vindt zowel beleidsontwikkeling als beleidsimplementatie plaats. De lokale driehoek (gemeente, Openbaar Ministerie (OM) en politie) is strategisch verantwoordelijk. Het OM richt zich daarbij op de strafrechtketen, de gemeente richt zich meer op de preventie en nazorgketen.<sup>69</sup> De verschillende ketenpartners behandelen op operationeel niveau verschillende casuïstiek om overlast en criminaliteit terug te dringen. De theorie achter het beleid van het Veiligheidshuis is dat de intensieve samenwerking tussen de verschillende ketenpartners zorgen voor betere, efficiëntere, en informeler contact waardoor men beter op de hoogte is van elkaars capaciteiten, beperkingen, opvattingen en deskundigheden.<sup>70</sup>

### 4.2 Ontstaan van het Veiligheidshuis

Het hedendaagse Veiligheidshuis waar een brede samenwerking plaatsvindt op het gebied van straf en zorg heeft niet altijd op deze manier gefunctioneerd. In deze paragraaf wordt er aandacht geschonken aan het ontstaan van het Veiligheidshuis en de manier waarop het uiteindelijk op deze manier gestalte heeft gekregen.

---

<sup>68</sup> Van Montfoort, 2008: 34.

<sup>69</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 24.

<sup>70</sup> Van Montfoort, 2008: 35.

Sinds 2005 zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centrum voor Criminaliteitspreventie intensiever gaan samenwerken, wat uitmondde in het Project Veilige Gemeenten (PVG). Dit samenwerkingsverband is mede opgericht vanuit de gedachte om ondersteuning te bieden aan Nederlandse gemeenten op het gebied van veiligheid. Veel verschillende gemeenten hadden namelijk moeite met de invulling van het lokale integrale veiligheidsbeleid en de regierol die ze daarbij dienden te vervullen. Het PVG heeft een serie instrumenten en beleidsmethoden ontwikkeld - zoals de methode Kernbeleid Veiligheid - die de Nederlandse gemeenten verder kan helpen bij hun integrale veiligheidsbeleid. Er was namelijk behoefte aan een overzicht van Rijksbeleid, methoden, wetgeving en instrumenten.<sup>71</sup> Een onderdeel daarvan is het Veiligheidshuis, een ketensamenwerkingsverband dat zich richt op het terugdringen van lokale overlast en criminaliteit.

De fundamenteën voor dit samenwerkingsverband werd gelegd in het beleid 'Justitie in de Buurt' dat in 1997 van kracht werd. Hier werden de eerste experimenten gevoerd waarbij een aantal veiligheidspartners (zoals het Openbaar Ministerie en de politie) gingen samenwerken op het gebied van lokale veiligheid. Het Veiligheidshuis Tilburg was het eerste samenwerkingsverband waar in 2002 zowel veiligheidspartners als zorgpartners gingen samenwerken op een fysieke locatie. Binnen het beleid 'Justitie in de Buurt nieuwe stijl' is het begrip Veiligheidshuizen volledig uiteengezet. Het Veiligheidshuis werd door het nieuwe beleid een breder samenwerkingsverband tussen meer soorten ketenpartners, dat meer gericht was op lokale veiligheidsproblematiek. Daarbij was het zowel op zorg- als strafbeleid gefocust.<sup>72</sup>

Het kabinet Balkende IV heeft het thema Veiligheid binnen haar kabinetsprogramma nog meer prioriteit gegeven. Er is daarbij veel geïnvesteerd in snellere en effectievere aanpak van (jeugd)criminaliteit. De focus lag onder andere bij efficiëntere informatievoorziening tussen de organisaties van de (jeugd)strafrechtketen. Om dit te kunnen verwezenlijken is het Veiligheidshuis als belangrijke pijler naar voren geschoven in het veiligheidsbeleid van de regering. Vanwege deze prioriteit heeft het Ministerie van Justitie een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen proberen te ontwikkelen. De ambitie was om dit aan het einde van 2009 te verwezenlijken.<sup>73</sup>

Het netwerk van Veiligheidshuizen is nog steeds groeiende. De manier waarop elk Veiligheidshuis in een gemeente tot stand komt, is verschillend. Er zijn echter wel bepaalde overeenkomsten tussen de verschillende Veiligheidshuizen. De volgende paragrafen zullen betrekking hebben op deze overeenkomsten. Het is echter belangrijk om rekening te houden met de grote diversiteit binnen het concept Veiligheidshuis. De kenmerken van functionele decentralisatie die in de volgende paragrafen aan bod komen gelden dus niet in alle gevallen waar een Veiligheidshuis is ingesteld.

#### *4.3 Vorm van functionele decentralisatie*

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe het Veiligheidshuis tot stand gekomen is en hoe het een plek heeft verworven in het veiligheidsbeleid van het Rijk en van gemeenten. Het is

---

<sup>71</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007:5.

<sup>72</sup> Van Montfoort, 2008: 5, 13.

<sup>73</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007: 21.



echter de vraag welke positie dit ketensamenwerkingsverband in het Nederlandse openbaar bestuur heeft. De zes kenmerken om te bepalen of het Veiligheidshuis een vorm van functionele decentralisatie is, zijn in het theoretisch kader beschreven. Door bij elk kenmerk vast te stellen of deze ook geldt voor het Veiligheidshuis kan worden vastgesteld of het Veiligheidshuis een vorm van functionele decentralisatie is. Deze vaststelling is een manier om de positie van het Veiligheidshuis binnen het openbaar bestuur beter te kunnen bepalen.

### *Taak*

Het eerste kenmerk van functionele decentralisatie betreft de overdracht van een bepaalde (publieke) taak/bevoegdheid van het algemeen bestuur aan een functioneel bestuur. Concreet betekent dit dat het Veiligheidshuis een (publieke) taak/bevoegdheid van Rijksoverheid, provincie of gemeente heeft overgenomen.

Het kabinet Balkenende IV heeft bepaald dat er een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen moet zijn, waarin verschillende ketenpartners moeten samenwerken ter bestrijding van criminaliteit en overlast.<sup>74</sup> Een gemeente is verantwoordelijk voor het integrale Veiligheidsbeleid van de eigen gemeente. Verschillende gemeenten hebben het advies overgenomen om een Veiligheidshuis te creëren.

De burgemeester heeft de verantwoording over het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de gemeente.<sup>75</sup> Het Veiligheidshuis als samenwerkingsverband heeft als doel om de veiligheidsproblematiek in zijn geheel te verbeteren.<sup>76</sup> Door de veiligheid- en zorgketenpartners met elkaar te verbinden en samen te brengen op één fysieke locatie heeft er een gedeeltelijke overheveling van veiligheidstaken van een algemeen bestuur naar een functioneel bestuur plaatsgevonden. Alle ketenpartners werken binnen het Veiligheidshuis op basis van hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De politie blijft dus bijvoorbeeld belast met de handhaving van de rechtsorde en opsporing van strafbare feiten.<sup>77</sup> De professionals die functioneren binnen het Veiligheidshuis krijgen echter vaak extra mandaat mee vanuit hun eigen organisatie. Dit mandaat is doorgaans in een samenwerkingsconvenant uitgewerkt. Door ondertekening van dit convenant hebben de ketenpartners formeel toegezegd om een bijdrage te leveren binnen dit samenwerkingsverband.<sup>78</sup> Er heeft een bepaalde overdracht van taken/bevoegdheden van het algemeen bestuur naar het functioneel bestuur plaatsgevonden.

### *Organisatie*

De overgedragen taken die zijn 'gefunctionaliseerd' moeten onder de verantwoordelijkheid vallen van het functioneel bestuur. Een tweede kenmerk van functionele decentralisatie is dat binnen de structuur van deze organisatievorm er sprake is van een functioneel bestuur. Deze is verantwoordelijk en geeft leiding aan de uitvoering van de (publieke)taak die destijds is overgedragen door het algemeen bestuur.

De organisatiestructuur van het Veiligheidshuis hangt af van het geografische gebied en de precieze veiligheidstaak die door de gemeente is meegegeven. Deze is binnen elk Veiligheidshuis anders ingericht. In het algemeen zijn er drie niveaus waar de aansturing van het Veiligheidshuis

---

<sup>74</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 119.

<sup>75</sup> <http://wetboek.net>.

<sup>76</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 14.

<sup>77</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 31.

<sup>78</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart.

plaatsvindt. Ten eerste is er het strategisch niveau. Hier wordt de lange termijnvisie bepaald. Dit uit zich in strategische beleidsdoelstellingen die door de lokale driehoek, bestaande uit de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de korpschef/ districtchef, is ontwikkeld. Ten tweede is er het tactische niveau. Dit betreft de directe leidinggevendenden van de verschillende deelnemende organisaties. De ketenmanager van het Veiligheidshuis maakt hier ook onderdeel van uit. Het tactische niveau is georganiseerd in een stuurgroep die op reguliere basis het strategische niveau adviseert. Het derde en uitvoerende niveau betreft het operationeel niveau. Onder aanvoering van de ketenmanager vindt hier het casusoverleg plaats tussen de verschillende ketenpartners. De ketenmanager stelt een jaarlijkse voortgangsrapportage op die aan de stuurgroep wordt voorgelegd.<sup>79</sup>

Uit deze structuur blijkt dat er sprake is van een functioneel bestuur op drie niveaus. Dit is een van de kenmerken van functionele decentralisatie.

### *Beleidsdoelen*

Bij functionele decentralisatie moet er sprake zijn van een gesloten huishouding. Dit betekent dat het functioneel bestuur een beperkt takenpakket heeft. Het algemeen bestuur onderscheidt zich van een functioneel bestuur doordat zij juist een onbeperkt takenpakket heeft. Een functioneel bestuur mag per definitie niet zelf tot een uitbreiding van haar bevoegdheden besluiten.<sup>80</sup> De doelstelling van de opgerichte organisatie is een goede aanwijzing om te kunnen bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een beperkt takenpakket. De taak wordt namelijk door het doel waarvoor het functioneel bestuur is opgericht, beperkt. Het Veiligheidshuis heeft als algemene doelstelling: *“het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de (objectieve en subjectieve) sociale veiligheid door een persoonsgerichte benadering van daders en slachtoffers.”*<sup>81</sup> De doelstelling heeft alleen betrekking op regionale veiligheid. Dit betekent dat er sprake is van een gesloten huishouding binnen het Veiligheidshuis.

### *Verantwoording*

Een belangrijk kenmerk van een functioneel bestuur is dat het geen rechtstreeks gekozen bestuur betreft (een waterschapsbestuur is daar een uitzondering op). Een ander kenmerk is dat een functioneel bestuur doorgaans geen verantwoording hoeft af te leggen aan een algemeen bestuur. Veel verschillende functionele besturen (zoals een zelfstandig bestuursorgaan) zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een algemeen bestuur.

Het Veiligheidshuis heeft een complexe constructie aangaande het afleggen van verantwoording. Dat heeft te maken met de drie verschillende organisatieniveaus die reeds zijn beschreven. De lokale driehoek is het niveau dat de eindverantwoordelijkheid heeft over het functioneren van het Veiligheidshuis. De burgemeester maakt deel uit van deze driehoek en heeft daarbij de wettelijke verantwoordelijkheid over openbare orde en veiligheid (gemeentewetartikel 172.1). In die zin is het Veiligheidshuis dus gedeeltelijk ondergeschikt aan het algemeen bestuur.

Op tactisch en uitvoerend niveau hebben de verschillende professionals echter wel een bepaalde regelruimte. De verschillende professionals hebben te maken met kaders en een

---

<sup>79</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 24.

<sup>80</sup> Derksen e.a., 2007: 173.

<sup>81</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008: 27.

mandaat van hun eigen ketenorganisatie.<sup>82</sup> Zij handelen binnen dit samenwerkingsverband vanuit hun eigen expertise. De hiërarchische verantwoording aan de burgemeester is in de praktijk gering. Dit heeft te maken met de expertise die de professionals inzetten om probleemgericht te functioneren. Onderlinge afstemming tussen de verschillende ketenpartners (waaronder gemeente) is gebruikelijker dan een hiërarchische 'top-down' relatie tussen de burgemeester en de uitvoerende ketenpartners. De ketenpartners behouden namelijk hun bestaande verantwoordelijkheden die zij al hadden voor de komst van een Veiligheidshuis.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het Veiligheidshuis qua verantwoording geen klassieke vorm van functionele decentralisatie is waarbij het functioneel bestuur helemaal geen verantwoording hoeft af te leggen. Het algemeen bestuur en de andere lokale driehoekspartners blijven namelijk verantwoordelijk voor het Veiligheidshuis. Er is echter ook geen sprake van een hiërarchische 'top-down' relatie.

### *Regelgeving*

Functionele decentralisatie gaat gepaard met formele wetgeving. Het vijfde kenmerk van functionele decentralisatie is dat een functioneel bestuur bij de formele wetgever bepaalde taken geattribueerd of gedelegeerd moet hebben gekregen om aan een publiekrechtelijke bevoegdheid te kunnen komen. Bij attributie wordt er een nieuwe bevoegdheid gecreëerd en toegeedeeld aan een ambt. Bij delegatie neemt een bestuursorgaan een (bestaande) bevoegdheid van een ander bestuursorgaan over en oefent dit onder eigen naam en verantwoordelijkheid uit. Een andere vorm waarbij bevoegdheden worden afgedragen door het algemeen bestuur is mandatering. Bij mandaat machtigt een bestuursorgaan een ander om een bevoegdheid in naam en onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan uit te oefenen.<sup>83</sup>

Mandaat wordt meestal verleend aan hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren.<sup>84</sup> Bij het Veiligheidshuis behouden de ketenpartners hun eigen verantwoordelijkheden. De ketenmanager die een coördinatierol vervult binnen het Veiligheidshuis is werkzaam voor de betreffende gemeente. Het handhaven van de openbare orde en veiligheid blijft de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Dat betekent dat bij het instellen van een Veiligheidshuis er sprake is van mandaat. Dit betekent dat het Veiligheidshuis bij deze factor geen vorm van functionele decentralisatie is. Wel kan het Veiligheidshuis gezien worden als een vorm van functionalisering.<sup>85</sup>

Dat er sprake is van mandatering kan zonder twijfel worden vastgesteld. Bij het bepalen van de regelgeving rondom het Veiligheidshuis is er sprake van een grijs gebied. Het Veiligheidshuis is een nieuwe ontwikkeling. Er is niet veel geschreven beleid omtrent dit fenomeen. Dit kan komen omdat de verschillende ketenpartners een gemeenschappelijk doel hebben waar de partners wederzijdse afhankelijkheid van elkaar zijn.<sup>86</sup> Voor de ketenpartners kan uitgeschreven beleid daarom minder noodzakelijk zijn. Het kan ook te maken hebben met het feit dat het Veiligheidshuis een nieuw samenwerkingsverband is waar beleid en regelgeving in de loop der tijd wordt ontwikkeld. Het startpunt voor een Veiligheidshuis is de toekenning van de gemeenteraad voor het instellen van een Veiligheidshuis. Op basis daarvan kan subsidie worden

---

<sup>82</sup> Hoogeveen en van Vianen, 2009: 3.

<sup>83</sup> Burkens e.a., 2006: 72-73.

<sup>84</sup> Burkens e.a., 2006: 74.

<sup>85</sup> Interview 25 maart, expert.

<sup>86</sup> Hoogeveen en van Vianen, 2009: 4.

verleend en kan het Veiligheidshuis als onderdeel van het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid worden geïntroduceerd. Nieuwe wetgeving omtrent de invulling van de regierol van de burgemeester, met in beginsel artikel 172 van de Gemeentewet, is er vooralsnog niet. Het “Wetsvoorstel regierol gemeenten” is wel een ontwikkeling die gaande is.

#### *Uitvoering*

Bij functionele decentralisatie moet er sprake zijn van een zelfstandige uitvoering van taken. Het Veiligheidshuis heeft op operationeel niveau te maken met verschillende professionals die zelfstandig vanuit hun eigen expertise en mandaat functioneren.<sup>87</sup> De ketenmanager heeft hier een coördinerende rol in. De verschillende justitiepartners en zorgpartners signaleren in samenwerkingsverband problemen en grijpen zelfstandig daarbij in.<sup>88</sup> Dus is er sprake van een zelfstandige uitvoering van taken. Hier moet wel een kanttekening bij geplaatst worden; de ketenpartners worden wel deels gestuurd door de driehoekspartners. Via de ketenmanager of via een andere leidinggevende van een samenwerkingspartner wordt de beleidsprioriteiten vanuit de driehoek aangegeven.

#### *4.4 Het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm*

Wanneer de zes kenmerken van functionele decentralisatie op het Veiligheidshuis worden geprojecteerd dan blijkt het Veiligheidshuis geen ‘klassieke’ vorm van functionele decentralisatie te zijn. Het Veiligheidshuis heeft wel veel overeenkomsten met een functionele decentralisatievorm. In dit onderzoek wordt het Veiligheidshuis gezien als een vorm van functionele decentralisatie omdat het hoog ‘scoort’ op veel factoren die bepalend zijn bij het bepalen of er sprake is van functionele decentralisatie. Er moet echter wel rekening gehouden worden met het feit dat het Veiligheidshuis niet een ‘klassieke’ vorm van functionele decentralisatie is. Deze kennis, samen met de ontstaansgeschiedenis van het Veiligheidshuis vormt de basis voor de vaststelling van de positie in het Openbaar bestuur die in de volgende paragraaf wordt beschreven.

#### *4.5 Positionering van het Veiligheidshuis*

Elk Veiligheidshuis is op een andere manier gepositioneerd in het openbaar bestuur. Elk Veiligheidshuisverband heeft andere partners bij de samenwerking betrokken. De oorzaak hiervan ligt bij het gegeven dat elk Veiligheidshuis is afgestemd op de lokale/regionale situatie en problematiek. De regiogrootte waarin een Veiligheidshuis is gepositioneerd verschilt. Binnen sommige Veiligheidshuizen zijn meerdere gemeenten betrokken, sommige Veiligheidshuizen hebben een gemeente als partner. Sommige Veiligheidshuizen functioneren zelfs in een deelgemeente. De positionering is afhankelijk van de lokale geografie, problematiek en partners.

In het algemeen is echter te zien dat een Veiligheidshuis te positioneren is tussen de verschillende lokale/regionale veiligheid- en zorgpartners die betrokken zijn bij het samenwerkingsverband. Daarnaast stuurt het algemeen bestuur, in de vorm van een gemeente, samen met haar driehoekspartners, de regionale politie en het Openbaar Ministerie het Veiligheidshuis aan. Het functioneel bestuur bestaat uit een samenwerkingsverband dat als een spin in het web functioneert ten aanzien van het lokale veiligheid- en (na)zorgbeleid.

---

<sup>87</sup> Van Montfoort, 2008: 35.

<sup>88</sup> Van Montfoort, 2008: 41.

## Hoofdstuk 5 – Waarom (g)een Veiligheidshuis?

Niet alle Nederlandse gemeenten hebben een Veiligheidshuis. In dit hoofdstuk wordt de context beschreven van de gemeente Alkmaar en de gemeente Lelystad, die te maken heeft gehad met het vraagstuk: de oprichting van een Veiligheidshuis. Aan de hand van de twee cases die elk een gemeente vertegenwoordigen, wordt er antwoord gegeven op de volgende vraag: *Waarom heeft de betreffende gemeente binnen haar veiligheidsbeleid (niet) voor een Veiligheidshuis gekozen?*

### 5.1 Case: de gemeente Alkmaar

De eerste case betreft de gemeente Alkmaar. De gemeente Alkmaar heeft 93.416 inwoners.<sup>89</sup> Op basis van dit inwonersaantal is het ook de grootste gemeente binnen de veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Binnen deze veiligheidsregio, waar de gemeente Alkmaar onderdeel van uit maakt, wordt er samengewerkt met gemeenten als Hoorn, Den Helder, en verschillende andere gemeenten uit de regio.<sup>90</sup> De gemeente Alkmaar is lid van de G31. Dit houdt in dat Alkmaar tot de 31 grootste gemeenten van Nederland hoort. Het college van B&W van de gemeente Alkmaar bestaat uit 6 wethouders die de partijen PvdA, CDA, D66 en GroenLinks vertegenwoordigen.<sup>91</sup> De kadernota integraal veiligheidsbeleid 2009-2013 vertegenwoordigt het veiligheidsbeleid van Alkmaar. Anders dan gebruikelijk, draagt een wethouder integraal veiligheidsbeleid zorg voor dit beleid. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid.<sup>92</sup> Begin 2009 is er een Veiligheidshuis opgericht in de gemeente Alkmaar. Het Veiligheidshuis Alkmaar vormt een onderdeel binnen de kadernota integraal veiligheidsbeleid.<sup>93</sup>

Het Veiligheidshuis Alkmaar zit op dit moment in de implementatie- en doorontwikkelingsfase.<sup>94</sup> De gemeente Alkmaar heeft formeel een Veiligheidshuis sinds begin 2009. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk wordt beantwoord aan de hand van de argumenten die bepalend zijn geweest bij het raadsbesluit van de gemeente Alkmaar om een Veiligheidshuis op te richten.<sup>95</sup>

#### *Subsidiering als rechtvaardiging snelle besluitvorming*

De besluitvorming omtrent het oprichten van een Veiligheidshuis in de gemeente Alkmaar is in een stroomversnelling terechtgekomen nadat in 2008 bekend werd gemaakt dat de subsidie van het ministerie van Justitie ter financiering van het Veiligheidshuis aan gemeenten, alleen nog in datzelfde jaar zou worden toegekend aan gemeenten die hiervoor in aanmerking kwamen. In 2009 zou alleen nog maar de extra bijdrage die justitiepartners in het Veiligheidshuis inbrengen gesubsidieerd worden. Dit zou betekenen dat ten tijde van het raadsvoorstel van acht januari 2009 er geen financiële ondersteuning vanuit het ministerie van Justitie meer zou zijn, mocht de gemeenteraad het voorstel tot een Veiligheidshuis in de gemeente Alkmaar inwilligen. Het OM parket Alkmaar - dat de verantwoordelijkheid van de

---

<sup>89</sup> <http://statline.cbs.nl>.

<sup>90</sup> <http://www.veiligheidsregio-nhn.nl>.

<sup>91</sup> <http://www.alkmaar.nl>.

<sup>92</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>93</sup> Kadernota gemeente Alkmaar, 2009: 37

<sup>94</sup> Perspectiefnotitie regio Noord-Holland Noord, 2009:9, Subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar, 2008: 12.

<sup>95</sup> Dit zijn respectievelijk het raadsvoorstel Veiligheidshuis Alkmaar, de subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar, de perspectiefnotitie doorontwikkeling Veiligheidshuizen Noord-Holland Noord 2009-2010 en de kadernota integraal veiligheidsbeleid 2009-2013.

subsidiering van het ministerie op zich had gekregen in 2008 – had ten tijde van het raadsvoorstel echter aangegeven, dat een subsidieaanvraag voor de komende drie jaren nog gehonoreerd zou worden. Een snelle besluitvorming door de gemeenteraad was dus gewenst om nog in aanmerking te komen voor een subsidiëring van het Veiligheidshuis. Een subsidie die door de gemeente Alkmaar als ‘kans’ wordt gezien om het Veiligheidshuis deel uit te laten maken van het integraal veiligheidsbeleid.<sup>96</sup> Naast deze financiële injectie van het ministerie van Justitie is er aan de gemeenteraad van Alkmaar kenbaar gemaakt in het raadsvoorstel en de subsidieaanvraag, waarom de gemeente Alkmaar over moet gaan tot de oprichting van een Veiligheidshuis.

#### *Het Veiligheidshuis als ‘good practice’*

Het kabinet Balkenende wil een daling van de criminaliteit en overlast beperken met 25% voor 2010.<sup>97</sup> Het Veiligheidshuis heeft als doel om de veiligheid en leefbaarheid van een stad te vergroten. Het Veiligheidshuis is aan de gemeenteraad gepresenteerd door het college van Burgemeester en Wethouders als een ‘good practice’ ten aanzien van de aanpak van criminaliteit en overlast. Het Veiligheidshuis heeft zich al meerdere malen bewezen in andere steden als Tilburg en Enschede, waar de objectieve en subjectieve sociale veiligheid is gestegen. Het Veiligheidshuis wordt vanuit deze optiek gezien als een ‘good practice’- instrument waarbij veiligheidsthema’s integraal benaderd worden in het samenwerkingsverband Veiligheidshuis.<sup>98</sup> Het feit dat het Veiligheidshuis zich in andere steden heeft bewezen wordt als een van de argumenten aangevoerd door het college aan de gemeenteraad, om ook in de gemeente Alkmaar over te gaan tot de opzet van een Veiligheidshuis.

#### *Verlengstuk van het integraal veiligheidsbeleid*

In het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente Alkmaar is verantwoordelijkheid, regie en ketensamenwerking het devies.<sup>99</sup> Het Veiligheidshuis heeft al deze sleutelementen in zich. Dit blijkt uit het raadsvoorstel waarbij het Veiligheidshuis wordt gezien als een instantie waar alle ketenpartners vanuit de hele veiligheidsketen onder een dak functioneren. Daarnaast wordt het Veiligheidshuis Alkmaar gepresenteerd als “*dé instantie die regie neemt, verantwoordelijk en aanspreekbaar is.*” In de integrale veiligheidsnota wordt kenbaar gemaakt dat niet alleen repressie, maar ook preventie en nazorg nu meer aandacht krijgen en waar nog veel te winnen is. Het Veiligheidshuis is het samenwerkingsverband waar de partners op al deze gebieden samenkomen. Het Veiligheidshuis is dus het middel, instrument of instantie die aansluit op meerdere beleidsvoornemens van de gemeente Alkmaar zoals het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Alkmaar, het Centra Jeugd en Gezin en verschillende andere beleidsinitiatieven. Vanwege deze aansluiting zou er een Veiligheidshuis opgericht moeten worden.<sup>100</sup>

#### *Efficiëntie en effectiviteit*

De lokale driehoek Alkmaar staat welwillend tegenover een Veiligheidshuis en heeft een verkenning gedaan naar verschillende veiligheidsthema’s om zo in beeld te krijgen waar het Veiligheidshuis kan worden ingezet. In de startfase van het Veiligheidshuis richtten de deelnemende partners zich op prostitutieproblematiek. Op dit veiligheidsthema verwacht

<sup>96</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart.

<sup>97</sup> <http://www.justitie.nl>.

<sup>98</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 4, Subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar, 2008: 3.

<sup>99</sup> Kadernota gemeente Alkmaar, 2009: 5.

<sup>100</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 2, Subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar, 2008: 9.

iedereen van elkaar dat zij de verantwoordelijkheid nemen. De afstemming van de ketenpartners bij deze problematiek kan verbeterd worden. Het Veiligheidshuis zorgt ervoor dat er meer afstemming op 'structurele wijze' plaatsvindt tussen de ketenpartners. De prostitutieproblematiek leent zich op die manier goed voor het Veiligheidshuis. Na deze startfase kan het Veiligheidshuis andere thema's gaan behandelen. Binnen het nieuwe samenwerkingsverband Veiligheidshuis moet de overlap in thema's en personeel tot een tijdbesparende werkwijze worden gesmeed. Dit komt ten goede aan de efficiëntie en effectiviteit van de veiligheidsketen. Het Veiligheidshuis levert op deze wijze een bijdrage aan het vergroten van de veiligheidssituatie en moet daarom worden ingesteld in de gemeente Alkmaar.

### *Breed draagvlak*

Een factor die bepalend is geweest bij de beslissing van de gemeenteraad om een Veiligheidshuis in te stellen is de welwillendheid die bestaat onder de veiligheidspartners om mee te werken aan een Veiligheidshuis. Niet alleen het college van B&W van Alkmaar stond er positief tegenover, ook de andere driehoekspartners zoals politie en OM waren enthousiast. In het raadsvoorstel is aangegeven dat de ketenpartners willen meewerken aan het Veiligheidshuis, onafhankelijk van de landelijke ontwikkelingen en programma's.<sup>101</sup> Dit betekent dat het Veiligheidshuis een breed draagvlak onder de betrokken partners heeft. De goedkeuring en het enthousiasme van de partners die in het samenwerkingsverband moeten functioneren is van groot belang. Dit vergroot namelijk de kans tot het behalen van de gestelde doelen zoals een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit en daarmee een betere aanpak van criminaliteit en overlast. Breed draagvlak was een reden om over te gaan tot het oprichten van een Veiligheidshuis.

### *Waarom heeft de gemeente Alkmaar een Veiligheidshuis?*

Op basis van de argumenten dat het Veiligheidshuis: gesubsidieerd wordt, zichzelf als 'good practice' heeft bewezen, een verlengstuk van het veiligheidsbeleid is, zorgt voor meer efficiëntie en effectiviteit in de ketensamenwerking, en breed draagvlak geniet, heeft de gemeenteraad Alkmaar op acht januari 2009 ingestemd met het besluit om een Veiligheidshuis in Alkmaar op te richten.

## *5.2 Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad is de tweede case binnen dit onderzoek. Lelystad heeft 73.848 inwoners.<sup>102</sup> Op basis van dit inwonersaantal vervult Lelystad de tweede positie binnen de veiligheidsregio Flevoland. De gemeente Lelystad werkt binnen de veiligheidsregio onder andere samen met de gemeenten Almere en Dronten.<sup>103</sup> Net als de gemeente Alkmaar, maakt de gemeente Lelystad onderdeel uit van de G31. Het college van B&W bestaat uit vier wethouders die de partijen PvdA, ChristenUnie en CDA vertegenwoordigen.<sup>104</sup> Het Veiligheidsbeleid Programma 2005-2009 vertegenwoordigt het veiligheidsbeleid van de gemeente Lelystad. De burgemeester van Lelystad heeft het Integraal Veiligheidsbeleid in haar portefeuille zitten. Tot op heden is er geen Veiligheidshuis in de gemeente Lelystad opgesteld.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 2.

<sup>102</sup> <http://statline.cbs.nl>.

<sup>103</sup> <http://www.veiligheidsregioflevoland.nl>.

<sup>104</sup> <http://www.lelystad.nl>.

<sup>105</sup> Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

De gemeente Lelystad heeft (nog) geen Veiligheidshuis opgericht. De gemeente Alkmaar en de gemeente Lelystad behoren beiden tot de G31. Dit betekent dat de gemeente Lelystad ook in aanmerking kwam voor dezelfde subsidiering van het Veiligheidshuis als de gemeente Alkmaar. Zij heeft echter niet besloten tot de oprichting van een Veiligheidshuis. In deze paragraaf worden de argumenten die de gemeenteraad van Alkmaar hebben doen besluiten om over te gaan tot de oprichting van een Veiligheidshuis, in verband gebracht met de situatie van de gemeente Lelystad. Hieruit zal duidelijk worden waarom er nog geen Veiligheidshuis is ingesteld binnen deze G31 gemeente. Er is geen raadsvoorstel geweest tot oprichting van een Veiligheidshuis in de gemeente Lelystad. Op basis van empirische data die gebaseerd is op verschillende interviews en een aantal beleidsdocumenten wordt de centrale vraag van dit hoofdstuk beantwoord.

#### *Subsidiëring speelt geen rol*

In de gemeente Alkmaar heeft de financiële bijdrage gezorgd voor een stroomversnelling van het proces tot het oprichten van een Veiligheidshuis. De subsidie werd gezien als 'een kans'. In de gemeente wordt de subsidiering van het ministerie gezien als een manier om gemeenten 'over de streep te halen'. Voor de burgemeester van Lelystad speelt de financiële bijdrage geen rol. Waar de gemeente Lelystad naar heeft gekeken is of het Veiligheidshuis op dit moment van toegevoegde waarde is op de bestaande veiligheidsoverlegstructuren. De burgemeester ziet het Veiligheidshuis als een middel dat zowel positieve als negatieve aspecten heeft. Bij de invoering van het Veiligheidshuis is zij van mening dat de goede oude elementen van het veiligheidsbeleid dan ook verloren gaan.<sup>106</sup>

#### *'Sausje van Den Haag'*

Het Veiligheidshuis is aan de G31 gepresenteerd als een 'good practice' die in verschillende gemeenten een bijdrage levert aan het halen van landelijke en lokale beleidsdoelen. De gemeente Alkmaar ziet dit argument als een reden tot invoering van een Veiligheidshuis. De gemeente Lelystad is niet volledig overtuigd van de functionering van het Veiligheidshuis. In hun ogen wordt de 'good practice' als een soort 'toverformule' gepresenteerd. De burgemeester van Lelystad ziet het Veiligheidshuis als een 'sausje van Den Haag'. Het Veiligheidshuis is een van de instrumenten van het kabinetsbeleid en kan op die manier gezien worden als een oplegging van het Rijk. Dit is een van de redenen waarom er nog geen Veiligheidshuis is opgericht binnen de gemeente Lelystad.<sup>107</sup>

#### *Extra 'bespreking'*

Het Veiligheidshuis Alkmaar is een verlengstuk van het integrale veiligheidsbeleid en sluit aan op andere beleidsinitiatieven. Mede op basis van het wantrouwen tegenover het Veiligheidshuis als 'good practice' van het ministerie ziet de burgemeester het Veiligheidshuis als een nieuwe verandering binnen de bestaande overlegstructuren. Volgens haar zal het Veiligheidshuis leiden tot nog een extra 'bespreking' binnen de samenwerkingsketen. De gemeente Lelystad heeft binnen haar veiligheidsbeleid veel aandacht voor orde, rust en veiligheid wat bereikt moet worden door brede samenwerking.<sup>108</sup> Het initiatief komt vanuit de gemeente bij het organiseren van bijeenkomsten en afstemmingen tussen de ketenpartners. Deze afstemmingen vinden

---

<sup>106</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>107</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010, Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

<sup>108</sup> Veiligheidsbeleid gemeente Lelystad, 2005: 7.



plaats op het meest strategische niveau wat zich uit in het driehoeksoverleg, tot aan het meest praktische niveau in de vorm van een buurtnetwerk veiligheid. Volgens de gemeente zijn de structuren, de infrastructuur, de partners en de gedachte er wel. Een Veiligheidshuis zou daar volgens hen weinig aan toevoegen.<sup>109</sup>

#### *Efficiëntie en effectiviteit*

De problemen die zich afspelen bij de verschillende veiligheidsthema's van de gemeente Alkmaar zijn vrijwel gelijk aan die van de gemeente Lelystad. Ook in Lelystad wordt er vanuit de verschillende ketenpartners aangegeven dat er meer afstemming moet zijn, dat de verantwoordelijkheid onduidelijk is, en dat er efficiënter en effectiever moet worden gewerkt. Er zijn (te) veel uitvoerende organisaties die op hetzelfde gebied functioneren en niet goed communiceren met elkaar. Het is een onoverzichtelijke 'paddenstoelenbrij' in het bos. De organisaties kennen elkaar soms zelfs niet eens. De gemeente Lelystad realiseert zich dat zij de regisseursrol op zich moet nemen. Door bijeenkomsten te organiseren waarbij de ketenpartners elkaar ontmoeten probeert de gemeente de afstemming beter te maken.<sup>110</sup> Waar de gemeente Alkmaar kiest voor het Veiligheidshuis om efficiëntie en effectiviteit te verhogen, kiest de gemeente Lelystad voor andere beleidsinitiatieven zoals brainstormbijeenkomsten om zo tot betere afstemming in de veiligheidsketen te komen, om zo meer efficiëntie en effectiviteit te behalen.

#### *Breed draagvlak*

De ketenpartners die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid van de gemeente Lelystad staan welwillend tegenover een intensieve samenwerking. De burgemeester geeft aan dat alle bijeenkomsten tussen ketenpartners en binnen het driehoeksoverleg een constructieve samenwerking plaats vindt. Het creëren van draagvlak voor brede samenwerking is iets wat ook in het veiligheidsbeleid wordt vermeld. De burgemeester gelooft echter minder in het Veiligheidshuis als overleg. De intensieve samenwerking is goed, alleen zij gelooft dat het meer gaat om het motiveren van de partners. Het draagvlak voor een Veiligheidshuis is minder groot dan in de gemeente Alkmaar omdat de burgemeester er geen voorkeur aan geeft, wat wel het geval is bij de gemeente Alkmaar. Dit leidt er onder andere toe dat er nog geen Veiligheidshuis in de gemeente Lelystad is opgezet.<sup>111</sup>

#### *Waarom heeft de gemeente Lelystad geen Veiligheidshuis?*

Uit de case gemeente Lelystad is gebleken dat er nog geen Veiligheidshuis binnen de gemeente Lelystad is opgericht. Dat is de gevolgstrekking die voortkomt uit de volgende oorzaken: subsidiering van het Veiligheidshuis speelt geen rol voor het besluit tot instelling, de 'good practice' wordt gezien als een 'sausje van Den Haag', het Veiligheidshuis zou slecht een extra 'bespreking' zijn, de gemeente heeft andere beleidsinitiatieven gekozen om het veiligheidsbeleid effectiever en efficiënter te laten zijn, het Veiligheidshuis geniet minder draagvlak bij het gemeentebestuur van de gemeente Lelystad dan bij de gemeente Alkmaar.

### *5.3 Vooruitblik*

De context van twee gemeenten omtrent de besluitvorming van het Veiligheidshuis is geschetst. De volgende stap is om zicht te krijgen op de gevolgen van het Veiligheidshuis die invloed

---

<sup>109</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010, Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

<sup>110</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>111</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

hebben op gemeentelijke beleidsvrijheid. In het volgende hoofdstuk wordt er gekeken naar de veranderingen die het Veiligheidshuis Alkmaar met zich mee brengt. Het gaat hierbij om de veranderingen die in direct verband staan tot de beleidsvrijheid van de gemeente Alkmaar. Deze sluiten aan op de elementen die in dit hoofdstuk besproken zijn, de elementen die geleid hebben tot de oprichting van het Veiligheidshuis Alkmaar.

## Hoofdstuk 6 – Veranderingen door het Veiligheidshuis.

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de veranderingen die het Veiligheidshuis Alkmaar met zich mee brengt. Het gaat hierbij om de veranderingen die in direct verband staan met de beleidsvrijheid van de betreffende gemeente. In het theoretisch kader is het begrip functionele decentralisatie geoperationaliseerd in zes elementen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van deze structuur van elementen gekeken naar de veranderingen die het Veiligheidshuis Alkmaar teweeg brengt. Vervolgens wordt bij elk element dat wordt besproken de situatie van de gemeente Lelystad in kaart gebracht. Deze structuur zorgt er voor dat alle veranderingen vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd en er een zo goed mogelijk beeld kan worden geschetst. De veranderingen sluiten aan op de context die in het vorige hoofdstuk is besproken en zijn nodig om de invloed van het Veiligheidshuis op beleidsvrijheid te kunnen bepalen. In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: *Welke veranderingen brengt het Veiligheidshuis met zich mee binnen de inrichting van het veiligheidsbeleid van de gemeente Alkmaar?*

### 6.1 Taak - Welke taak is opgedragen gekregen vanuit het algemeen bestuur?

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

Het Veiligheidshuis Alkmaar heeft als taak een bijdrage te leveren aan de aanpak van criminaliteit rondom prostitutie en 'aanverwante branches'.<sup>112</sup> De gemeenteraad van Alkmaar heeft bij het accorderen van het raadsvoorstel Veiligheidshuis Alkmaar deze taak aan het Veiligheidshuis opgelegd. Een aantal elementen van deze taak bestaat uit het vergroten van (integraal) inzicht in de veiligheidssituatie, ontwikkelen en uitvoeren van een gebieds-, persoons-, en doelgroep- en probleemgerichte aanpak, het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen de verschillende ketenpartners en het samenvoegen en regievoeren van werkprocessen die binnen de veiligheidsketen vallen.<sup>113</sup>

De veranderingen die het Veiligheidshuis Alkmaar met zich mee heeft gebracht aangaande de beschreven taak is het hanteren van een andere samenwerkingsmethode tussen de ketenpartners. De gebieds-, persoons-, en doelgroep- en probleemgerichte aanpak waar de verschillende ketenpartners mee werken vindt plaats op één fysieke locatie. Hier wordt de taak uitgevoerd waarbij de criminaliteit moet afnemen door intensiever, efficiënter en effectiever te gaan werken met elkaar.<sup>114</sup> De kerntaak van alle ketenpartners verandert door het Veiligheidshuis niet. De kerntaak wordt alleen op een andere manier en binnen één fysieke locatie afgestemd. Dit zorgt ervoor dat de taak op een andere manier wordt uitgevoerd.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft geen Veiligheidshuis als fysieke locatie waarbij de taak – aanpak van criminaliteit – wordt afgestemd. De gemeente Lelystad heeft echter wel te maken met de verschillende taakelementen die het Veiligheidshuis Alkmaar op zich heeft gekregen, namelijk: het vergroten van (integraal) inzicht in de veiligheidssituatie, ontwikkelen en uitvoeren van een gebieds-, persoons-, en doelgroep- en probleemgerichte aanpak, het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen de verschillende ketenpartners en het samenvoegen en

---

<sup>112</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 2.

<sup>113</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 2.

<sup>114</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 2, Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

regievoeren van werkprocessen die binnen de veiligheidsketen vallen.<sup>115</sup> De verandering in werkwijze waarbij een meer gebieds-, persoons-, en doelgroep- en probleemgerichte aanpak wordt gehanteerd wordt grotendeels door de gemeente Lelystad ter attentie gebracht. Omdat er geen Veiligheidshuis in Lelystad is, zijn er verschillende brainstormsessies en bestaande overleggen – zoals driehoeksoverleggen en wijkoverleggen – door de gemeente georganiseerd. De aanpak van criminaliteit is de taak van alle verschillende ketenpartners. De gemeente Lelystad heeft echter de primaire taak om te zorgen voor samenvoeging, samenwerking en afstemming van werkprocessen van tussen de ketenpartners.<sup>116</sup>

## 6.2 Organisatie - Krijgt het functioneel bestuur meer verantwoordelijkheid?

### *Case: de gemeente Alkmaar*

In hoofdstuk vier is de organisatiestructuur van een Veiligheidshuis in het algemeen uiteengezet. Het Veiligheidshuis Alkmaar is identiek aan deze structuur waarbij er drie niveaus bestaan waar de aansturing van het Veiligheidshuis plaatsvindt. Het strategische niveau bestaat uit de lokale driehoek waar de strategische beleidsdoelstellingen van zowel het veiligheidsbeleid als het veiligheidshuis van Alkmaar worden bepaald. Het driehoeksniveau en haar taak is geen verandering die met de instelling van het Veiligheidshuis is gekomen. Het tactische niveau bestaande uit de stuurgroep is wel een verandering. De wijze van besluitvorming over de doelstellingen en de wijze van de uitvoering van de taak wordt door de komst van het Veiligheidshuis bepaald door de stuurgroep. Binnen de stuurgroep zitten vertegenwoordigers van gemeente, politie en justitie. De ketenmanager is hier ook in vertegenwoordigd. De stuurgroep is een meer gestructureerde vorm van afstemming over de wijze van besluitvorming dan de afstemmingen die op vrijwillige basis voorkwamen of in het Driehoeksoverleg aan de orde kwamen. Waar vroeger de besluitvorming bij elke ketenpartner intern tot stand kwam, wordt dit nu door de stuurgroep gedaan. De ketenpartners die in het Veiligheidshuis functioneren maar geen kernpartner zijn moeten zich aanpassen aan de besluitvormingsprocedure zoals de stuurgroep die heeft opgesteld.<sup>117</sup> De stuurgroep is een functioneel bestuur die met de komst van het Veiligheidshuis in het leven is geroepen.

### *Case: de gemeente Lelystad*

Ondanks het feit dat de gemeente Lelystad geen Veiligheidshuis heeft is de afstemmingsstructuur hetzelfde.<sup>118</sup> Ook in Lelystad wordt er gewerkt met een strategisch niveau waar de lokale driehoek de beleidsstrategie uitstippelt, een uitvoeringsniveau waar verschillende ketenpartners een regio-, persoons- en doelgroepgericht afstemmingsmethode hanteren. Het tactische niveau van de gemeente Lelystad is echter verschillend ten opzichte van het tactische niveau van de gemeente Alkmaar. Het tactische niveau van de gemeente Lelystad bestaat uit een stuurgroep Veiligheid. Binnen deze stuurgroep vindt de interne afstemming plaats. Hierin zitten twee wethouders die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid, de burgemeester en de algemeen directeur/ secretaris van de gemeente Lelystad. Waar het tactische niveau van het Veiligheidshuis bestaat uit een stuurgroep waar de drie kernpartners in vertegenwoordigd zijn, bestaat de stuurgroep Veiligheid uit vertegenwoordigers die allen

---

<sup>115</sup> Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010, Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>116</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>117</sup> Subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar, 2008: 9, Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>118</sup> Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

voortkomen uit de gemeente.<sup>119</sup> De aanpak van criminaliteit ligt op deze wijze primair bij de gemeente en minder bij de andere kernpartners

### 6.3 Beleidsdoelen – Sprake van een gesloten huishouding?

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De gemeente heeft de beleidsdoelen die in het Veiligheidshuis moeten worden volbracht toegespitst op de prostitutieproblematiek. De wethouder integraal veiligheidsbeleid ziet het Veiligheidshuis niet als een 'beleidsinstrument' waar beleid wordt gevormd maar als een 'uitvoeringsinstrument'. De lokale driehoek en de stuurgroep geeft de prioriteiten aan van het veiligheidsbeleid en de ketenpartners voeren het uit. De wethouder dan wel het college blijft het orgaan waar de inzet van de gemeente wordt bepaald. Naast de prostitutieproblematiek waar de ketenpartners van het Veiligheidshuis aan werken, moet in de toekomst ook andere problematiek in het Veiligheidshuis worden behandeld.<sup>120</sup> Er moeten beleidsdoelen omtrent de nazorg van ex-gedetineerden worden gevormd aangezien dit een voorwaarde was van het ministerie van Justitie om in aanmerking te komen voor de subsidie.<sup>121</sup> Het Veiligheidshuis heeft een gesloten huishouding. Op dit moment is prostitutieproblematiek de kerntaak binnen het Veiligheidshuis. In de toekomst wordt ook andere problematiek behandeld. Deze problematiek heeft echter altijd met het domein veiligheid te maken. De gesloten huishouding blijft dus ook in de toekomst gelden.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

Binnen de gemeente Lelystad is veiligheid een belangrijke prioriteit. De missie van de gemeente Lelystad is: *"De bescherming van leven, gezondheid, milieu en economische belangen."*<sup>122</sup> De gemeente ziet het als haar taak om de bescherming van leven en gezondheid te waarborgen door middel van veiligheidstaken uit te voeren zoals crisis-, en rampenbestrijding en openbare orde. Daarbij geeft de gemeente aan dat *"een veelheid van actoren nodig is om op diverse onderwerpen adequaat te kunnen handelen."*<sup>123</sup> De gemeente Lelystad werkt dus samen met verschillende partners. Zij heeft echter een open huishouding en bepaalt zelf haar doelen zoals het aanpakken van onveilige situaties, probleem te voorkomen en het bestaande veiligheidsniveau te verbeteren.<sup>124</sup>

### 6.4 Verantwoording – Meer verantwoordelijkheid aan ketenpartners?

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De burgemeester is belast met de handhaving van openbare orde en veiligheid. De wethouder heeft in zijn portefeuille de verantwoordelijkheid over het integraal veiligheidsbeleid. Zij blijven verantwoordelijk voor deze taken.<sup>125</sup> De andere ketenpartners die werkzaam zijn binnen het Veiligheidshuis blijven onder verantwoordelijkheid van hun eigen organisatie en behouden hetzelfde takengebied als voorheen. De professionals die werkzaam zijn binnen het

---

<sup>119</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>120</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>121</sup> Perspectiefnotitie regio Noord-Holland Noord, 2009: 13.

<sup>122</sup> Veiligheidsbeleid gemeente Lelystad, 2005: 6.

<sup>123</sup> Veiligheidsbeleid gemeente Lelystad, 2005: 7.

<sup>124</sup> Veiligheidsbeleid gemeente Lelystad, 2005: 6-7.

<sup>125</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

Veiligheidshuis krijgen wel meer mandaat mee vanuit hun organisatie. Op die manier heeft de professional meer doorzettingsmacht om afspraken te maken en na te komen bij de uitvoering van zijn taken.<sup>126</sup>

De instelling van het Veiligheidshuis brengt als verandering met zich mee dat verschillende ketenpartners betrokken zijn bij het invullen van de kerntaak, namelijk de aanpak van criminaliteit. Waar voorheen de gemeente primair de invulling van deze taak op tactisch niveau verzorgde, heeft de komst van het Veiligheidshuis gezorgd dat ketenpartners daar een participerende rol in hebben gekregen door middel van een stuurgroep en ander afstemmingsoverleggingen. De ketenpartners zijn geen rechtstreeks gekozen bestuursorganen. De taak aanpak van criminaliteit is op deze wijze onder een functioneel bestuur komen te vallen die – met uitzondering op de gemeente Alkmaar - geen rechtstreeks gekozen bestuursorganen zijn.

*Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad ziet zichzelf als regisseur van het veiligheidsbeleid van de gemeente Lelystad. Binnen het driehoeksoverleg is het OM 'leading' op het gebied van de strafrechtketen en de problematiek die daaronder valt. De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid.<sup>127</sup> Dat is ook het geval bij de gemeente Alkmaar, alleen is hier ook een stuurgroep ingesteld bestaande uit de kernpartners. Dit is niet het geval bij de gemeente Lelystad waardoor hier meer sprake is van een verantwoordelijkheid die valt onder het rechtstreeks gekozen bestuursorgaan; de gemeente Lelystad.

*6.5 Regelgeving – Verandering van regelgeving met betrekking tot het functioneel bestuur?*

*Case: de gemeente Alkmaar*

Bij de oprichting van een Veiligheidshuis wordt doorgaans een samenwerkingsconvenant getekend waarbij de samenwerking tussen de ketenpartners wordt vastgelegd. Het Veiligheidshuis Alkmaar heeft echter nog geen samenwerkingsconvenant getekend. De stuurgroep is op dit moment bezig om deze te construeren.<sup>128</sup> Qua regelgeving is er echter wel een subsidievoorstel en een raadsbesluit waarin de bijdrage van een aantal partners is vastgelegd.

De verandering die plaatsgevonden heeft door de oprichting van het Veiligheidshuis is dat er een ketenmanager is gemandateerd door de gemeente Alkmaar. Deze is verantwoordelijk voor het proces en is regiehouder over de uitvoering van de verschillende veiligheidstaken door de ketenpartners. Deze 'procesmanager' schrijft daarnaast het jaarverslag wat door de stuurgroep wordt geaccordeerd. De ketenmanager van het Veiligheidshuis Alkmaar maakt deel uit van het functioneel bestuur. De ketenmanager vervult een schakelfunctie waarbij hij op uitvoeringsniveau de voorzitter van het casuoverleg is. Op tactisch niveau onderdeel uit maakt van de stuurgroep en een adviserende en informerende functie vervult naar de wethouder en burgemeester van Alkmaar die deel uit maken van het driehoeksoverleg op strategisch niveau.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>127</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>128</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>129</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

*Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft een adviseur openbare orde en veiligheid die veel taken heeft die overeenkomen met de taken van de ketenmanager van het Veiligheidshuis Alkmaar. De adviseur openbare orde en veiligheid is aanwezig bij verschillende overleggen die op de drie verschillende niveaus plaatsvinden. Zo is de adviseur aanwezig bij het driehoeksoverleg en bij scenario-overleggingen tussen de ketenpartners.<sup>130</sup> Zowel de ketenmanager als de adviseur vallen onder de verantwoording van de gemeente, het verschil is echter dat de ketenmanager meer mandaat heeft om het proces te bewaken om zo ervoor te kunnen zorgen dat afspraken door de ketenpartners worden nagekomen.

*6.6 Uitvoering – Veranderingen in de zelfstandige uitvoering van taken?*

*Case: de gemeente Alkmaar*

Één van de eigenschappen van het Veiligheidshuis is, is dat er dagelijks verschillende casuïstiekvergaderingen plaatsvinden. De casuïstiekbehandeling is gewijzigd waarbij het accent in de bijeenkomsten nog meer persoonsgericht, doelgericht en regiogericht is. Zo wordt er met meer aandacht naar een specifiek probleem gekeken door alle betrokken ketenpartners. Hier vind de afstemming plaats over wie bepaalde taken uitvoert, wie verantwoordelijk is en welke ketenpartners toezicht houdt. De uitvoeringswijze is door het Veiligheidshuis verschillend omdat er nu op 'neutraal' gebied binnen het Veiligheidshuis - en op structurele basis - afstemmingen plaatsvinden. De ketenmanager is voorzitter van deze uitvoeringsafstemmingen en bewaakt het proces.<sup>131</sup> De uitvoering van taken door de verschillende ketenpartners gebeurde voor de komst van het Veiligheidshuis op zelfstandige wijze. Door het Veiligheidshuis vindt er echter een bepaalde borging van het proces plaats. De ketenmanager vervult hier een sleutelrol in. In die zin is de zelfstandige uitvoering van taken door de ketenpartners afgenomen omdat er meer integrale afstemming plaatsvindt.

Binnen het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm vindt er een zelfstandige uitvoering van taken plaats. De lokale driehoek heeft echter wel toezicht op de uitvoering van taken en geeft ook bepaalde prioriteiten aan waar op uitvoeringsniveau door de ketenpartners aan gewerkt moet worden. De functionering van het Veiligheidshuis is een verantwoordelijkheid van de wethouder integraal veiligheidsbeleid en de burgemeester.<sup>132</sup> De gemeenteraad houdt toezicht op het functioneren van het Veiligheidshuis en heeft een aantal controlemiddelen om dit toezicht inhoud te geven: de raad moet de subsidieaanvraag en het besluit tot oprichting goedkeuren, vervolgens heeft zij de macht om de subsidieverlenging te accorderen, zij controleert het college van B&W en als laatste heeft zij het recht om het jaarverslag van het Veiligheidshuis goed te keuren.<sup>133</sup> De subsidie van het Veiligheidshuis die van het ministerie afkomt, was ook aan een aantal voorwaarden verbonden. Het OM houdt toezicht op de subsidievoorwaarden en of deze worden nagekomen in het Veiligheidshuis.<sup>134</sup> Er komt dus vanuit het driehoeksoverleg en de stuurgroep een intern toezicht op het naleven van de beleidsdoelen.

---

<sup>130</sup> Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

<sup>131</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>132</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>133</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>134</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

*Case: de gemeente Lelystad*

De ketenpartners voeren binnen de gemeente Lelystad hun kerntaak uit. Zij doen dat grotendeels zelfstandig. De burgemeester van Lelystad ziet hier als knelpunt dat het proces en de afstemming op deze wijze moeilijk te beheersen zijn. Waar het Veiligheidshuis Alkmaar is ingezet om deze knelpunten te verbeteren, heeft de gemeente Lelystad deze taak zelf op zich te nemen. Door afstemmingen tussen de partners te organiseren moeten processen efficiënter worden gemaakt. Daarnaast vind er een tendens bij de gemeente plaats waarbij verantwoording steeds meer op wijkniveau wordt gegeven.<sup>135</sup> Zo vindt er *bottom-up* werking van beleidsontwikkeling plaats in plaats van de klassieke *top-down* werking.

---

<sup>135</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.



## Hoofdstuk 7 – Invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid.

Op basis van de context en de veranderingen die het Veiligheidshuis teweegbrengt, wordt in dit hoofdstuk de invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid inzichtelijk gemaakt. Aan de hand van de acht elementen die in het theoretisch kader voor het begrip gemeentelijke beleidsvrijheid zijn geoperationaliseerd, zal de volgende deelvraag beantwoord worden: *'In hoeverre heeft de aanwezigheid van een Veiligheidshuis invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid?'* Het eerste element (één fysieke locatie) dat in dit hoofdstuk wordt besproken is geen element van gemeentelijke beleidsvrijheid. Het wordt hier echter wel als onderdeel vermeld omdat het een belangrijke factor is die meespeelt op de invloed van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid. Elk element dat in dit hoofdstuk wordt besproken zal eerst betrekking hebben op de gemeente Alkmaar. Vervolgens zal de case gemeente Lelystad als vergelijking dienen.

### 7.1 Één Fysieke locatie

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De fysieke locatie is een van de opvallendste kenmerken die het Veiligheidshuis bezit. Een fysieke locatie is een praktische verandering maar heeft wel een symboolwaarde die de beleidsvrijheid van de gemeente in positieve zin en in negatieve zin kan beïnvloeden. Een fysieke locatie is een uiting van 'commitment' en vertrouwen van de gemeente naar de ketenpartners toe. Het is een gemeentelijke investering in de relatie tussen de ketenpartners en zorgt op die manier voor 'goodwill' bij de ketenpartners. Het Veiligheidshuis is een uiting van een investering in de samenwerkingsrelatie tussen de ketenpartners wat de deze partners zeer waarderen. Omdat de gemeente als kernpartner in het Veiligheidshuis is gevestigd heeft deze meer grip op de samenwerking met diezelfde ketenpartners. Op deze wijze oefent de gemeente meer invloed uit op de partners, wat een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid betekent.<sup>136</sup> De gemeente heeft immers meer doorzettingsmacht om het proces binnen het Veiligheidshuis te handhaven.

De fysieke locatie heeft tegelijkertijd ook een negatieve invloed op de beleidsvrijheid van de gemeente. Door het feit dat de afstemming niet meer grotendeels binnen het stadskantoor, maar binnen de fysieke locatie plaats vindt wordt de indruk gewekt dat er afstemming plaats vindt waar de gemeenteraad minder grip op heeft. Dit is de angst van de burgemeester van Lelystad.<sup>137</sup> Of de grip van de gemeente op de afstemming daadwerkelijk minder wordt is niet eenduidig te zeggen, maar het heeft wel de 'schijn' tegen door de verplaatsing van de afstemming naar een andere locatie. In die zin heeft dit een nadelige invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid. Het 'primaat' van het bestuur lijkt niet meer bij de gemeenteraad te liggen.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft geen Veiligheidshuis.<sup>138</sup> Dat heeft als gevolg dat de afstemming van tussen de ketenpartners niet op een aparte fysieke locatie wordt gevoerd maar op het

---

<sup>136</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>137</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>138</sup> Interview gemeente Lelystad, 17 februari 2010.

stadskantoor en andere beschikbare locaties. Geen Veiligheidshuis betekent dus dat de gemeenteraad niet het gevoel heeft dat het grip op deze manier verliest.<sup>139</sup> Daar staat tegenover dat het Veiligheidshuis een middel is waardoor er juist meer invloed op de ketenpartners kan worden uitgeoefend. Dit gebeurt doordat de 'commitment' van de partners toeneemt en dat er vanuit een ketenmanager meer overzicht is op het uitvoeringsproces. De gemeente Lelystad heeft dit niet in de vorm van een Veiligheidshuis maar probeert het overzicht en 'commitment' bij de ketenpartners te behalen door veel brainstormsessies en andere afstemmingen te organiseren. Dit is een uiting van beleidsvrijheid omdat de gemeente haar regisseursfunctie hier kan uitvoeren.

Procesbewaking blijft echter met behulp van deze methode problematisch omdat er minder wordt geïnvesteerd in middelen als locaties en personen om het proces te bewaken.<sup>140</sup> Dit leidt tot een afname van gemeentelijke beleidsvrijheid.

## 7.2 Taak

### *Case: de gemeente Alkmaar*

De professionals binnen het Veiligheidshuis houden hetzelfde takengebied, maar krijgen wel meer mandaat zodat samenwerking tussen de ketenpartners binnen het Veiligheidshuis soepeler en effectiever is. Het mandaat is een ongrijpbaar begrip. Het zal niet vastgelegd worden in het samenwerkingsconvenant maar wordt in de uitvoering door de partners bepaald.<sup>141</sup> Het gevaar hiervan is dat de professionals 'weglopen' met het beleid waardoor de gemeente minder grip heeft op de uitvoering van taken omdat het Veiligheidshuis meer onbestuurbaar is geworden. De wethouder integraal veiligheidsbeleid Alkmaar erkent dit risico maar ziet het als zijn taak als bestuurder om de grenzen te bewaken en om kritisch te zijn op de instrumenten die worden ingezet.<sup>142</sup> Het knelpunt hierbij is dat de wethouder betrokken is bij het Veiligheidshuis waar hij deelneemt aan de stuurgroep. Dit betekent dat er intern toezicht wordt gehouden maar ook dat hij onderdeel is van het proces binnen het Veiligheidshuis. Dit maakt 'grensbewaking' moeilijker omdat een externe controle niet goed mogelijk is.

De mandatering van de ketenmanager is in eerste instantie een overdracht van taken van de gemeente naar het Veiligheidshuis toe. Dit betekent een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De ketenmanager vertegenwoordigt de gemeente maar is voornamelijk vertegenwoordiger van het Veiligheidshuis. De crux hierbij is dat er meerdere betekennissen worden gegeven aan het Veiligheidshuis Alkmaar. In het raadsvoorstel wordt het Veiligheidshuis gezien als "*dé instantie die regie neemt, verantwoordelijk en aanspreekbaar is.*"<sup>143</sup> De wethouder en andere beleidsdocumenten zien het Veiligheidshuis als een instrument. Wanneer het een instantie is, dan is de gemeentelijke beleidsvrijheid inderdaad kleiner geworden door het Veiligheidshuis omdat er dan taken zijn overgedragen van de gemeente naar de instantie Veiligheidshuis. Als het een uitvoeringsinstrument is, wat de wethouder benadrukt, dan zal de gemeentelijke beleidsvrijheid niet kleiner worden. De taak blijft onder de gemeente vallen omdat het Veiligheidshuis dan niet meer dan een instrument van de gemeentelijke organisatie is.

<sup>139</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>140</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>141</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>142</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>143</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 1.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad behoudt haar takengebied en haar regisseursrol. Er is wel een tendens waarbij ketenpartners meer betrokken worden bij het veiligheidsbeleid en dat de taakuitoefening meer op wijkniveau wordt georganiseerd.<sup>144</sup> De gemeentelijke beleidsvrijheid is hierdoor echter niet wezenlijk veranderd.

### *7.3 Beleidsdoelen*

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

Het Veiligheidshuis is in de ogen van de gemeente Alkmaar dus een uitvoeringsinstrument en geen beleidsinstrument. Waar vroeger de gemeente en de lokale driehoek bepaalden waar de beleidsprioriteiten lagen, is nu ook de stuurgroep betrokken bij het vormen van beleidsdoelen. Ketenpartners hebben nu dus meer invloed op het vormen van de veiligheidsbeleidsdoelen. Er is immers een tactisch niveau van professionals bijgekomen waar beleidsdoelen worden geformuleerd. Er is echter sprake van een 'invloedswisselwerking' volgens de wethouder. Door het Veiligheidshuis heeft de gemeente ook meer inzicht en invloed op de beleidsdoelen en belangen van de andere ketenpartners.<sup>145</sup> De instelling van het Veiligheidshuis heeft met betrekking tot dit aspect dus weinig invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid

#### *Case: de gemeente Lelystad*

In de gemeente Lelystad worden de beleidsprioriteiten mede bepaald vanuit de lokale driehoek.<sup>146</sup> Omdat er geen Veiligheidshuis in de gemeente is ingesteld, is hier geen verandering in de beleidsvrijheid gekomen.

### *7.4 Besluitvormingsprocedure*

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De besluitvormingsprocedure wordt afgestemd binnen de stuurgroep waar de kernpartners in vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat de gemeente dit onderling moet afstemmen. Dat kan worden gezien als een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het is echter ook een manier om als gemeente meer grip te krijgen op de besluitvormingsprocedure van de andere kernpartners.<sup>147</sup> Hier is dus, net als bij de vorming van beleidsdoelen een 'trade off' waarbij enerzijds aan beleidsvrijheid wordt ingeboet omdat andere kernpartners meer invloed op de besluitvormingsprocedure hebben, maar waar aan de andere zijde meer beleidsvrijheid wordt gecreëerd omdat de gemeente op haar beurt meer invloed heeft op de besluitvormingsprocedure van de kernpartners. Op deze manier kan de gemeente haar rol als regisseur beter uitvoeren, zij beheerst namelijk ook de besluitvormingsprocedure van de andere kernpartners.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De 'trade off' die in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen komt ook voor in de gemeente Lelystad. De gemeente Lelystad probeert de ketenpartners bewust in haar beleid te betrekken

---

<sup>144</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>145</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>146</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>147</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

zodat er meer draagvlak ontstaat voor het veiligheidsbeleid.<sup>148</sup> De gemeente krijgt zo ook meer grip op de besluitvormingsprocedure van diezelfde ketenpartners. Dit betekent enerzijds dat de beleidsvrijheid van de gemeente groter wordt. Anderzijds neemt de beleidsvrijheid af omdat andere partners meer invloed krijgen op de manier hoe de besluitvorming van het veiligheidsbeleid plaats vindt. De beleidsvrijheid van de gemeente nivelleert op deze wijze weer.

### 7.5 Uitvoering

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De gemeente is afhankelijk van de expertise van de professionals op uitvoeringsniveau. Voor de komst was dit ook het geval. Deze ketenpartners behouden in het Veiligheidshuis hetzelfde takengebied maar krijgen extra mandaat vanuit de eigen organisatie. Dit beïnvloedt de gemeentelijke beleidsvrijheid niet. Wat wel de gemeentelijke beleidsvrijheid beïnvloed is het feit dat de ketenmanager, die als werkgever de gemeente Alkmaar heeft, de voorzitter en procesbewaker van de uitvoering binnen het Veiligheidshuis is. De gemeente heeft op deze wijze meer grip op de uitvoering van de veiligheidstaken wat de gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot. De ketenmanager is de sleutelfiguur binnen het Veiligheidshuis en is neemt zowel zitting in het uitvoeringsoverleg als in het stuurgroepoverleg. Voor de stuurgroepleden is deze ketenmanager dus een belangrijke informatiebron.<sup>149</sup> Zowel de gemeente als de overige kernpartners worden afhankelijk van deze informatiebron.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De sleutelrolpositie die de ketenmanager van het Veiligheidshuis Alkmaar heeft speelt niet voor de gemeente Lelystad omdat die er geen heeft. De gemeente Lelystad heeft wel een adviseur openbare orde en veiligheid die een schakelfunctie tussen verschillende afstemmingen heeft. Deze adviseur is echter geen procesbewaker zoals de ketenmanager die is, waardoor het een ander soort informatiebron is voor de kernpartners. De beleidsvrijheid van de gemeente Alkmaar neemt op dit element toe terwijl de beleidsvrijheid van de gemeente Lelystad op dit punt gelijk blijft.

### 7.6 Regelgeving

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

Een samenwerkingsconvenant heeft op twee manieren invloed op de beleidsvrijheid van de gemeente. Enerzijds zorgt het convenant ervoor dat de gemeente inspraak krijgt op de beleidsvoering van de betreffende ketenpartner. Het convenant zorgt ervoor dat de gemeente een ketenpartner kan aanspreken op haar taken. Dit geldt echter ook andersom. Een ketenpartner krijgt invloed op het veiligheidsbeleid van de gemeente en een gemeente wordt eventueel nog afhankelijker van de verschillende ketenpartners.

De waarde en inhoud van het samenwerkingsconvenant is moeilijk in te schatten. Dat blijkt al uit het gegeven dat het convenant van het Veiligheidshuis Alkmaar pas wordt gesloten nadat het Veiligheidshuis al relatief lang operationeel is.<sup>150</sup> Is het niet meer van symbolische waarde naar de buitenwereld? De vraag is dan vervolgens, wie meer profijt heeft van het

---

<sup>148</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>149</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>150</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

samenwerkingsconvenant, de ketenpartners of de gemeente. Omdat de gemeente de regiehouder is en op deze wijze de ketenpartners op hun taken kan wijzen zal de gemeente hier meer profijt van hebben dan de ketenpartners. Dit vergroot de gemeentelijke beleidsvrijheid.

*Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft geen samenwerkingsconvenant zoals die in de gemeente Alkmaar wordt gesloten. Wel is er bijvoorbeeld een convenant Veelplegers waarin de lokale driehoek hun afspraken kenbaar maken.<sup>151</sup> Het samenwerkingsconvenant van het Veiligheidshuis Alkmaar die binnenkort wordt ondertekend versterkt de gemeentelijke beleidsvrijheid. De gemeente Lelystad heeft geen convenant in deze vorm. De gemeentelijke beleidsvrijheid van de gemeente Lelystad zal dan ook gelijk blijven betreffende dit aspect.

## 7.7 Financiering

*Case: de gemeente Alkmaar*

De subsidie levert een grote bijdrage aan de uitvoering van de (door de gemeente) gekozen prostitutieproblematiek die door het Veiligheidshuis behandeld wordt. Dit is een uiting van meer beleidsvrijheid voor de gemeente aangezien de door haar gekozen problematiek wordt aangepakt zonder dat daar relatief veel gemeentelijke kosten aan verbonden zijn.<sup>152</sup>

De subsidie voor het Veiligheidshuis heeft betrekking op een periode van drie jaar. De subsidievoorwaarden waarbij de nazorg van ex-gedetineerden in het Veiligheidshuis moet worden behandeld is in die zin beperkend.<sup>153</sup> Deze wordt opgedragen door het ministerie en het OM aan de gemeente en betekent een vermindering van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Vooral omdat de gemeente dan 80.000 euro meebetaalt aan het Veiligheidshuis en dus ook de veiligheidsthematieken moet gaan betalen die van mindere prioriteit in het integrale veiligheidsbeleid zijn.<sup>154</sup>

*Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft geen subsidie van het ministerie van Justitie gekregen omdat zij geen Veiligheidshuis heeft opgericht. Dit betekent dat er geen financiële middelen vanuit het Rijk worden toegevoegd waardoor de gemeentelijke beleidsvrijheid niet wordt vergroot. Daar staat tegenover dat de gemeente Lelystad wel in grotere mate haar eigen veiligheidsthematieken kan bepalen omdat het niet afhankelijk is van deze specifieke subsidievoorwaarden. De gemeentelijke beleidsvrijheid blijft op deze wijze in absolute zin hetzelfde.

## 7.8 Samenwerking

*Case: de gemeente Alkmaar*

Door de samenwerking in het Veiligheidshuis ontstaat er meer informaliteit en synergie tussen de ketenpartners. Dit is een van de redenen in het raadsvoorstel om een Veiligheidshuis op te

---

<sup>151</sup> Convenant veelplegers Lelystad, 2005.

<sup>152</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 1, 6.

<sup>153</sup> Perspectiefnotitie regio Noord-Holland Noord, 2009: 13.

<sup>154</sup> Integrale veiligheidsnota 2009-2013.

richten.<sup>155</sup> De vraag is hoe deze cultuuromslag in de ketensamenwerking invloed heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. De professionals die de gemeente Alkmaar vertegenwoordigen zijn door het Veiligheidshuis vrijer in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met ketenpartners. Dit is een uiting van meer gemeentelijke beleidsvrijheid.<sup>156</sup> Op deze manier weet de gemeente namelijk meer rendement te halen uit haar samenwerkingsverbanden. Dit betekent meer beleidsvrijheid dan in de situatie voor de oprichting van een Veiligheidshuis. Hoewel de vertegenwoordigers van de gemeente Alkmaar misschien meer ruimte hebben om bepaalde samenwerkingsverbanden aan te gaan, heeft deze 'cultuuromslag' ook een negatief gevolg voor de beleidsvrijheid van de gemeente. De marges van de gemeenteraad worden kleiner aangezien de situatie ziet zal voordoen dat in het Veiligheidshuis al beslissingen zijn genomen, en afspraken zijn gemaakt met de ketenpartners. Voor een gemeenteraad neemt de ondoorzichtigheid in de besluitvorming op deze wijze toe.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

De gemeente Lelystad heeft niet het instrument Veiligheidshuis om meer informaliteit en synergie tussen de ketenpartners te behalen. Door verschillende afstemmingen te organiseren probeert de gemeente deze afstemmingscultuur tussen de ketenpartners te verbeteren. Hier is de gemeente Lelystad zich bewust van.<sup>157</sup> Een Veiligheidshuis heeft echter het voordeel dat het een fysieke locatie heeft waardoor de informaliteit en synergie met een hoger tempo wordt bewerkstelligd. Het gevolg is dat de groei van de gemeentelijke beleidsvrijheid van Lelystad met betrekking op dit element in minder snel tempo verloopt dan die van de gemeente Alkmaar.

### 7.9 Toezicht

#### *Case: de gemeente Alkmaar*

De burgemeester en de wethouder zijn verantwoordelijk voor het functioneren van het Veiligheidshuis als onderdeel van het veiligheidsbeleid. De gemeenteraad heeft zoals gebruikelijk de bevoegdheid om toezicht te houden op het functioneren van het college van B&W en kan die ook aanspreken op haar functioneren.<sup>158</sup> In die zin houdt de gemeenteraad toezicht op het Veiligheidshuis. Door de komst van het Veiligheidshuis is de controle van de gemeente ondoorzichtiger geworden. De besluitvorming en de uitvoering vinden immers verder van de gemeenteraad vandaan. De gemeentelijke beleidsvrijheid is dus in die zin minder geworden omdat de gemeenteraad afhankelijker is geworden van het college en ook van de andere ketenpartners. Zij moeten namelijk geïnformeerd worden door de stuurgroep en het college over het functioneren van het Veiligheidshuis.<sup>159</sup>

Daarnaast krijgt het OM meer bevoegdheid van het ministerie van Justitie om toezicht te houden op de subsidievoorwaarden. Voorheen was het toezicht op het veiligheidsbeleid aan de gemeenteraad voorbestemd. Nu heeft het OM ook meer bevoegdheden om toezicht te houden, wat een inperking is van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

#### *Case: de gemeente Lelystad*

---

<sup>155</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 1.

<sup>156</sup> Perspectiefnotitie regio Noord-Holland Noord, 2009: 8, 9.

<sup>157</sup> Interview gemeente Lelystad, 8 maart 2010.

<sup>158</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>159</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

Waar het (indirecte) toezicht van de Alkmaarse gemeenteraad op het Veiligheidshuis ondoorzichtiger wordt, blijft het toezicht van de gemeenteraad van Lelystad gelijk. Dit betekent dat de gemeentelijke beleidsvrijheid van Alkmaar kleiner wordt, ten opzichte van de beleidsvrijheid van Lelystad.

#### *7.10 Algemeen*

Door het Veiligheidshuis Alkmaar te vergelijken met de situatie van de gemeente Lelystad is per element van gemeentelijke beleidsvrijheid de vraag: *'In hoeverre heeft de aanwezigheid van een Veiligheidshuis invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid?'* beantwoord. Wanneer alle conclusies die per element zijn beschreven zouden worden samengevoegd zou er geen uniform of veelzeggend antwoord kunnen worden gegeven. Het Veiligheidshuis heeft op een aantal elementen een positieve invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit is het geval bij de elementen uitvoering regelgeving en samenwerking. In sommige gevallen heeft het Veiligheidshuis een negatieve invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid, zoals bij het element toezicht. In sommige gevallen heeft het Veiligheidshuis geen doorslaggevende invloed op beleidsvrijheid, dit is het geval bij de elementen beleidsdoelen, en besluitvormingsprocedure. In de conclusie zullen de consequenties per element uitvoerig besproken worden. Daar zal ook een overzicht worden gegeven van de elementen van beleidsvrijheid en wat voor consequenties het Veiligheidshuis daar op heeft.

## Hoofdstuk 8 - Conclusie

In deze conclusie zal er een koppeling plaatsvinden tussen de context die beschreven is vanuit de literatuur en de empirische resultaten die betrekking hebben op de twee cases. De belangrijkste bevindingen die in dit onderzoek zijn gevonden worden besproken aan de hand van de reeds geformuleerde probleemstelling: *‘Hoever reiken de consequenties van het Veiligheidshuis (als functionele decentralisatievorm) op de gemeentelijke beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten?’*

In het theoretisch kader zijn zowel de positieve als negatieve invloeden van functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid besproken. De tegenstelling die hieruit is voortgevloeid is als volgt neergezet: enerzijds kan functionele decentralisatie door onder andere taakontlasting, efficiëntie, een groter draagvlak en meer beleidsrust, tot grotere beleidsvrijheid van gemeenten leiden. Anderzijds kan functionele decentralisatie tot gevolg hebben dat het primaat niet meer bij het algemeen bestuur ligt, dat besluitvorming ondoorzichtiger wordt en dat functionele decentralisatie leidt tot verstoring van gemeentelijke taken.

Deze tegenstelling die in algemene zin betrekking heeft op functionele decentralisatie, heeft ook betrekking op het Veiligheidshuis, aangezien het Veiligheidshuis een vorm van functionele decentralisatie is. Op basis van de empirische resultaten wordt de theoretische tegenstelling gekoppeld aan de consequenties van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid. Concreet betekent dit dat de gevolgen van functionele decentralisatie zoals die zijn besproken in het theoretisch kader, worden gekoppeld aan de gevolgen van het Veiligheidshuis zoals die zijn besproken in hoofdstuk zeven. Zo wordt er per element van het begrip gemeentelijke beleidsvrijheid gekeken naar wat de consequenties van het Veiligheidshuis op beleidsvrijheid zijn. Op deze wijze wordt de probleemstelling beantwoord. Elk element dat wordt besproken zal afsluiten met een aanbeveling waardoor de gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot of behouden kan worden.

### *8.1 Één fysieke locatie - draagvlak versus ondoorzichtigheid*

Het Veiligheidshuis Alkmaar als fysieke locatie staat symbool voor de ‘commitment’ die de gemeente heeft om naar de ketenpartners te luisteren en daadwerkelijk samen de veiligheid van de stad te willen verbeteren. Dit doet zij door te investeren in het Veiligheidshuis wat een financiële en symbolische investering is in de verbetering van de ketensamenwerking. Dit heeft de ‘goodwill’ van de partners vergroot. Deze ‘goodwill’ is de sleutel tot meer draagvlak voor het veiligheidsbeleid. In het theoretisch kader wordt dit brede draagvlak beschreven als een uiting tot meer beleidsvrijheid omdat het gemeentebestuur dan minder tegenwerking te verduren krijgt. Het Veiligheidshuis heeft in die zin een positieve consequentie op gemeentelijke beleidsvrijheid.

De schaduwzijde van het Veiligheidshuis als fysieke locatie is dat de gemeenteraad minder zicht heeft op de afstemming binnen de veiligheidsketen. De afstemming vindt immers niet meer op het stadskantoor plaats maar op een andere locatie. Vanuit de theorie kan dit gezien worden als een uiting van ondoorzichtigheid van bestuur waarbij de beleidsvrijheid van een gemeenteraad kleiner wordt.



De consequenties van het Veiligheidshuis als fysieke locatie zijn dus zowel positief als negatief van aard. Het hangt af van de wijze waarop verantwoording aan de gemeenteraad wordt afgelegd en in welke mate er toezicht gehouden kan worden op het Veiligheidshuis, welke consequenties de overhand hebben. Aangezien het toezicht en verantwoording op een indirecte wijze via de stuurgroep, de lokale driehoek en het college van B&W verloopt, hebben de negatieve consequenties van het Veiligheidshuis op beleidsvrijheid op dit element de overhand. De gemeentelijke beleidsvrijheid neemt daardoor af door de oprichting van het Veiligheidshuis.

#### *Aanbeveling*

De beleidsvrijheid kan groter worden door de ondoorzichtigheid van het Veiligheidshuis in de ogen van de gemeenteraad af te laten nemen. Dit kan in eerste instantie door de fysieke locatie bij het stadskantoor te voegen. Hierdoor wordt de ondoorzichtigheid verkleind omdat de gemeenteraad beter toezicht kan houden en het een symbolische functie heeft, dat de gemeente als partner haar regisseursfunctie kan uitoefenen. De verplaatsing naar een stadskantoor heeft echter als gevolg dat de afstemming binnen het Veiligheidshuis niet meer op neutraal gebied plaatsvindt. Het Veiligheidshuis is van alle deelnemende partners en een verhuizing kan de informaliteit en synergie in de samenwerking in gevaar brengen. Om de ondoorzichtigheid af te laten nemen is het daarom gewenst om de relatie tussen de gemeenteraad en de stuurgroep te intensiveren. Zo kan de gemeenteraad haar controletaak makkelijker uitvoeren.

#### *8.2 Taak - doeltreffendheid versus democratische legitimiteit*

Professionals die werkzaam zijn binnen het Veiligheidshuis krijgen mandaat mee om hun taken en verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren. Ondanks het feit dat de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners niet worden gewijzigd door het Veiligheidshuis krijgen de verschillende vertegenwoordigers wel extra mandaat mee om effectief en efficiënt te kunnen samenwerken. Dit is een van de redenen geweest waarom het Veiligheidshuis Alkmaar is opgericht. Het mandaat en de gevolgen daarvan kunnen gekoppeld worden aan doelmatigheid en doeltreffendheid, twee redenen waarom er functionalisering plaatsvindt. Dit heeft een positieve invloed op gemeentelijke beleidsvrijheid omdat op deze wijze het algemeen bestuur meer wordt ontlast wat leidt tot meer beleidsrust.

Het ontlasten van het algemeen bestuur, in deze situatie dus het ontlasten van de gemeente, is in het theoretisch kader beschreven als een positieve invloed op beleidsvrijheid. De burgemeester van Lelystad ziet dit echter als een bedreiging voor de gemeente. Een gemeentelijke taak wordt namelijk doorgeschoven naar een functioneel bestuur. Het Veiligheidshuis levert een bijdrage aan de bestuurlijke drukte in de bestuurlijke structuur van Nederland. De gevolgen daarvan zijn dat besluitvorming wordt vertraagd wat de slagvaardigheid van het algemeen bestuur vermindert.

Wanneer de positieve consequenties worden vergeleken met de negatieve consequenties dan kan geconcludeerd worden dat de doeltreffendheid als positieve invloed op beleidsvrijheid zwaarder weegt, dan de negatieve invloed op beleidsvrijheid dat er een vertraging van besluitvorming plaatsvindt als gevolg van de toename van de bestuurlijke drukte. Het Veiligheidshuis fungeert namelijk ook als instrument voor een efficiëntere en effectievere afstemming binnen de veiligheidsketen. Het wordt dus ingezet als een instrument tegen de wildgroei van organisaties die operationeel zijn op het veiligheidsterrein.

### *Aanbeveling*

De beleidsvrijheid wordt groter omdat er een efficiëntere en effectievere samenwerking plaatsvindt. Een potentieel gevaar voor de beleidsvrijheid op dit element is dat het Veiligheidshuis een schakel in het openbaar bestuur wordt die de slagvaardigheid van de gemeente als openbaar bestuur aantast. Dit kan voorkomen worden door het Veiligheidshuis als een uitvoeringsinstrument te blijven hanteren en niet als een beleidsinstrument. Op dit moment is de gemeente Alkmaar zich daar bewust van. Wanneer dit echter wordt vastgelegd in regelgeving zoals een samenwerkingsconvenant dan wordt de positie van de gemeente en daarmee haar beleidsvrijheid gezekerd.

### *8.3 Beleidsdoel - draagvlak versus concurrentie*

De 'invloedswisselwerking' die plaatsvindt tussen de ketenpartners en de gemeente aangaande het formuleren van beleidsdoelen wordt door verschillende respondenten als een positieve ontwikkeling ervaren. Deze wederzijdse invloed kan vanuit het theoretisch kader verklaard worden als een manier waarop publieke organisaties meer verantwoordelijkheid krijgen op gemeentebestuur, wat zorgt voor een breder draagvlak. Dit is in het voordeel van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Een 'invloedswisselwerking' zoals die zojuist is beschreven kan ook een dreigend gevaar als consequentie hebben. Er kan 'institutionele fragmentering' plaatsvinden waardoor de gemeente op een sluimerende wijze de mogelijkheid verliest om op te kunnen treden bij maatschappelijke problemen. Dit zou betekenen dat op den duur het Veiligheidshuis als functionele decentralisatievorm, de gemeente als algemeen bestuur ondermijnd.

Het Veiligheidshuis Alkmaar is te jong om er 'institutionele fragmentering' vast te kunnen stellen. Als er wordt gekeken naar de fase waarin het Veiligheidshuis nu zit, dan kan worden vastgesteld dat het brede draagvlak de overhand heeft en dat het Veiligheidshuis als consequentie op dit element meer beleidsvrijheid met zich mee brengt.

### *Aanbeveling*

De 'institutionele fragmentering' als sluimerend gevaar moet niet uit oog worden verloren. Hier is een belangrijke functie voor de gemeenteraad weggelegd. Zij heeft het controlemiddel – namelijk het accorderen van de verlenging van het Veiligheidshuis – in handen, om te kunnen zien of de gemeente haar beleidsvrijheid behoudt om in te kunnen grijpen in maatschappelijke problemen. Zij moet daarvoor echter wel een duidelijk beeld kunnen vormen van het Veiligheidshuis. Ondoorzichtigheid van het Veiligheidshuis kan het duidelijke beeld in gevaar brengen.

### *8.4 Besluitvormingsprocedure – draagvlak versus ondoorzichtigheid*

Door de oprichting van het Veiligheidshuis heeft ook de besluitvormingsprocedure van verschillende ketenpartners te maken met een 'invloedswisselwerking'. De besluitvormingsprocedure wordt afgestemd binnen de stuurgroep. Volgens de theorie komt dit ten goede aan de gemeentelijke beleidsvrijheid omdat op deze wijze het draagvlak van het beleid wordt vergroot.

Een kanttekening hierbij is dat deze wijze van besluitvorming ervoor kan zorgen dat de besluitvormingsprocedure ondoorzichtiger wordt. In het theoretisch kader wordt de ondoorzichtigheid van een functioneel bestuur als negatieve invloed op beleidsvrijheid gezien.

Ook binnen de situatie van het Veiligheidshuis is er een stuurgroep waar verschillende ketenpartners naast hun gemeenschappelijke belangen, ook afwijkende deelbelangen hebben. Integraal, samenhangend bestuur kan op deze wijze worden bemoeilijkt, wat de beleidsvrijheid kan verkleinen.

De ‘invloedswisselwerking’ die als positieve invloed kenbaar is gemaakt weegt niet op tegen de ondoorzichtige besluitvormingsprocedure die het gevolg is van de instelling van het Veiligheidshuis. De gemeente had namelijk al andere instrumenten in handen om de besluitvorming van andere organisaties te beïnvloeden. Een voorbeeld van zo’n instrument is het verstrekken van subsidies. Een ondoorzichtige besluitvormingsprocedure heeft een grote impact op de taakuitvoering van de gemeenteraad als controleur.

#### *Aanbeveling*

De besluitvormingsprocedure binnen het Veiligheidshuis is een potentieel negatieve consequentie op gemeentelijke beleidsvrijheid. Een stuurgroep kan leiden tot meer draagvlak, maar ook een knelpunt waar integraal, samenhangend bestuur onmogelijk is. Deze potentiële negatieve consequentie wordt opgeheven wanneer de gemeente middelen en regelgeving heeft om haar doorzettingsmacht te kunnen vergroten waardoor de gemeente juist *“dé instantie is die regie neemt, verantwoordelijk en aanspreekbaar is”*.<sup>160</sup>

#### *8.5 Uitvoering – afhankelijkheid van ketenmanager*

Binnen de uitvoering van het Veiligheidshuis Alkmaar heeft de ketenmanager een sleutelrolpositie aangezien zij inzicht heeft in het proces, de procedure, de problemen en de verhoudingen binnen het Veiligheidshuis. De gemeente Alkmaar is – net als alle andere deelnemende ketenpartners – afhankelijk van deze informatievoorziening. De afhankelijkheid van de gemeente aan de ketenmanager zou een verkleining van beleidsvrijheid betekenen wanneer de ketenmanager geen vertegenwoordiger van de gemeente was geweest. De afhankelijkheid van de gemeente wordt immers groter van deze professional. Maar nu betekent dit in juist meer beleidsvrijheid omdat de doeltreffendheid van de uitvoering wordt vergroot. Het hangt er in de praktijk echter vanaf wat de persoonlijke werkwijze van de manager is om in te schatten welke consequenties de uitvoering van het Veiligheidshuis heeft op de beleidsvrijheid van de gemeente. Wanneer binnen het Veiligheidshuis een bepaalde organisatiecultuur wordt gecreëerd dan ontstaat er een situatie waar de ketenmanager zowel formeel vertegenwoordiger van de gemeente is, maar ook informeel ‘het Veiligheidshuis’ als organisatie vertegenwoordigd. Op deze manier kunnen er deelbelangen ontstaan waardoor de beleidsvrijheid van de gemeente kleiner van wordt aangezien integraal, samenhangend bestuur complexer wordt.

Naarmate het Veiligheidshuis zich verder als organisatie zal ontwikkelen en er een informele verstandhouding tussen de ketenpartners zal ontstaan, is de kans aanwezig dat het voor een ketenmanager moeilijk is om de verschillende deelbelangen, zowel in formele als in informele zin, van elkaar te kunnen scheiden. Dit leidt tot een verkleining van de beleidsvrijheid van een gemeente.

In deze fase waar het Veiligheidshuis zich in bevindt, hebben de positieve consequenties de overhand met betrekking tot dit element. De ketenmanager heeft een sleutelrolpositie

---

<sup>160</sup> Raadsvoorstel gemeente Alkmaar, 2008: 1.

waardoor de afhankelijkheid toeneemt en daarnaast vertegenwoordiger van de gemeente. Dat heeft als gevolg dat de beleidsvrijheid van de gemeente toeneemt.

#### *Aanbeveling*

De beleidsvrijheid op dit element neemt toe door de oprichting van een Veiligheidshuis. Een intensieve samenwerking tussen de ketenmanager en de wethouder/burgemeester is een voorwaarde om de gemeentelijke beleidsvrijheid op niveau te houden. Anders kan het gebeuren dat de ketenmanager onderdeel wordt van de organisatiecultuur van het Veiligheidshuis en het Veiligheidshuis beschouwd als 'zijn' organisatie in plaats van de gemeente.

#### *8.6 Regelgeving – draagvlak versus concurrentie*

De consequentie van een samenwerkingsconvenant die wordt getekend in navolging van de instelling van een Veiligheidshuis is dat op deze wijze het draagvlak wordt vergroot. Dit is in het voordeel van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Daarnaast heeft een samenwerkingsconvenant het voordeel dat de ondoorzichtigheid van de samenwerking binnen het Veiligheidshuis wordt verkleind. Voor externe betrokkenen wordt duidelijk welke partij, welk aandeel aan het Veiligheidshuis bijdraagt.

Het samenwerkingsconvenant kan echter ook gezien worden als een ondermijning van het algemeen bestuur. Wanneer in het convenant een gelijkwaardige relatie met de ketenpartners wordt vastgelegd dan wordt de ruimte voor een gemeente kleiner om de 'regisseursrol' op zich te kunnen nemen. De verhoudingen die in het samenwerkingsconvenant worden vastgelegd zijn determinerend voor de beleidsvrijheid van de gemeente.

Het samenwerkingsconvenant is echter nog niet getekend in Alkmaar. Welke consequenties dus deze regelgeving heeft op de beleidsvrijheid kan alleen in de toekomst worden gemeten en is op dit moment nog niet te zeggen.

#### *Aanbeveling*

Wanneer in het samenwerkingsconvenant de gemeente een regisseursrol krijgt toegewezen en daarnaast in het convenant inzicht in de besluitvorming wordt getoond, dan wordt zowel de beleidsvrijheid van het college als van de gemeenteraad vergroot.

#### *8.7 Financiering - doelmatigheid versus democratische legitimiteit*

De subsidiëring van het Veiligheidshuis Alkmaar maakt het mogelijk voor de gemeente Alkmaar om een Veiligheidshuis te kunnen oprichten en daarbij haar prostitutieproblematiek aan te pakken. De doelmatigheid van het Veiligheidshuis ten opzichte van de subsidie levert daarom ook meer gemeentelijke beleidsvrijheid op.

In ruil voor de subsidiëring moet de gemeente Alkmaar aan bepaalde subsidievoorwaarden voldoen. Dit kan gezien worden als een verstoring van de taakuitoefening van de gemeente wat een verkleining van de gemeentelijke beleidsvrijheid betekend.

Om de consequentie van het Veiligheidshuis op het element financiering te kunnen beoordelen moet de vraag worden gesteld of de financiële middelen meer beleidsvrijheid opleveren, dan dat de subsidievoorwaarden de beleidsvrijheid verkleinen. Aangezien de voorwaarden slechts betrekking hebben op kleine aspecten van het veiligheidsbeleid, en omdat de gemeente sowieso

de (na)zorg van ex-gedetineerden moet uitvoeren, wegen de positieve consequenties op, tegen de negatieve consequenties, waardoor op dit element de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt vergroot.

#### *Aanbeveling*

Vanuit het oogpunt van de gemeente kan er geconcludeerd worden dat er een goede 'deal' is gemaakt aangaande de subsidiering van het Veiligheidshuis door het ministerie. Wanneer in 2011 de subsidie afloopt zal er opnieuw een poging moeten worden gedaan om de huidige positie van de gemeente en haar aandeel in het Veiligheidshuis te handhaven. De gemeente moet dan echter wel aan het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie kunnen aantonen dat aan alle huidige subsidievoorwaarden is voldaan.

#### *8.8 Samenwerking - doeltreffendheid versus ondoorzichtigheid*

Een van de succesfactoren van de formule Veiligheidshuis is de samenwerking binnen de veiligheidsketen die meer informeel wordt en meer synergie oplevert waardoor de beleidsdoelen behaald kunnen worden. Dit staat in direct verband met de doeltreffendheid die toeneemt door deze functionele decentralisatievorm. Dit levert een voordeel op voor de gemeentelijke beleidsvrijheid. De bestuurlijke afstemming wordt namelijk beter wat in het voordeel is van het algemeen bestuur.

De negatieve consequentie van de samenwerking binnen het Veiligheidshuis voor de beleidsvrijheid is de ondoorzichtigheid die toeneemt. Hier vindt dan ook een 'trade-off' plaats. Doeltreffendheid kan toenemen omdat er een informele en hechtere samenwerking tussen de ketenpartners plaatsvindt. Deze soort samenwerking heeft als consequentie dat de ondoorzichtigheid van de samenwerking en welke besluiten daarin tot stand komen, toenemen. Dit verkleint de gemeentelijke beleidsvrijheid.

De positieve en negatieve consequenties die betrekking hebben op dit element hebben beide geen doorslaggevend resultaat. Er kan niet gezegd worden of dit beleidsvrijheid aangaande dit element wordt vergroot of wordt verkleint. Het gewicht van beide soorten consequenties staat in balans.

#### *Aanbeveling*

Om de balans in het voordeel van de gemeentelijke beleidsvrijheid te laten uitslaan zal de ondoorzichtigheid binnen het Veiligheidshuis moeten worden opgehelderd. Een samenwerkingsconvenant en jaarverslagen kunnen de samenwerking tussen de ketenpartners inzichtelijker maken waardoor de gemeenteraad haar controletaak gemakkelijker kan uitvoeren.

#### *8.9 Toezicht - ondoorzichtigheid van het functioneel bestuur*

In het theoretisch kader is geschetst dat bij de instelling van een functioneel bestuur, de ondoorzichtigheid van besluitvorming toeneemt. Dit is ook een potentieel gevaar voor het Veiligheidshuis. De mate waarin toezicht kan worden gehouden op het Veiligheidshuis is beperkt. De gemeenteraad kan moeilijker haar controlerende taak uitvoeren omdat het Veiligheidshuis 'verder weg wordt georganiseerd' dan voorheen.

Het Veiligheidshuis heeft ervoor gezorgd dat de uitvoering van het veiligheidsbeleid op grotere afstand komt te liggen van de gemeenteraad. Dit maakt toezicht op dit 'uitvoeringsinstrument' complexer en ondoorzichtig. De uitvoering van de verschillende ketenpartners was voorheen al

voor een gemeente moeilijk te beheersen. Dat blijkt ook uit de landelijke discussie omtrent wetgeving voor de gemeente als regisseur.<sup>161</sup> Het Veiligheidshuis Alkmaar krijgt een aparte fysieke locatie die niet binnen het stadskantoor is gevestigd. Hierdoor wordt het gevoel versterkt dat het toezicht en daardoor de controle over het veiligheidsbeleid door de gemeenteraad uit handen wordt gegeven.

#### *Aanbeveling*

De ondoorzichtigheid van het Veiligheidshuis wordt niet als een direct probleem gezien binnen de gemeente Alkmaar omdat de gemeenteraad nog steeds de cruciale bevoegdheden heeft om de controle naar zich toe te trekken. Dit uit zich in de toestemming die nodig is om een Veiligheidshuis op te richten, het jaarverslag dat moet worden goedgekeurd en bepaalt of het Veiligheidshuis na drie jaar verder mag functioneren.<sup>162</sup> Dit zorgt ervoor dat het Veiligheidshuis Alkmaar ook niet wordt gezien als een directe serieuze bedreiging voor de beleidsvrijheid van de gemeente Alkmaar. Zou het Veiligheidshuis ondergebracht worden in een stichting of op een andere manier zelfstandiger worden, dan zou de beleidsvrijheid meer in het geding komen.<sup>163</sup> Het toezicht en de controle van de gemeente is dan veel beperkter.

#### *8.10 Opmaken van de balans*

Uit de empirische resultaten is gebleken dat het Veiligheidshuis op een aantal elementen van gemeentelijke beleidsvrijheid een positieve invloed heeft, en op een aantal elementen juist een negatieve invloed. De elementen waar de gemeentelijke beleidsvrijheid door het Veiligheidshuis is toegenomen heeft voornamelijk betrekking op het college van B&W, vertegenwoordigd door de wethouder integraal veiligheidsbeleid en door de ketenmanager. Zij hebben meer invloed gekregen op de beleidsvorming en beleidsuitvoering van de andere ketenpartners. Het Veiligheidshuis vergroot de gemeentelijke beleidsvrijheid omdat het een middel is wat het draagvlak vergroot.

Aan de andere kant is door de instelling van het Veiligheidshuis de gemeentelijke beleidsvrijheid verkleind. In veel gevallen wordt dit veroorzaakt doordat de gemeenteraad minder toezicht, controle en invloed heeft op het vormen van de beleidsvorming en beleidsuitvoering van het veiligheidsbeleid. De ondoorzichtigheid van beleidsvorming op het gebied van veiligheid neemt toe. Vooral voor externe betrokkenen is dit het geval. Echter, het belangrijkste controlemiddel van de gemeenteraad, namelijk de instelling en aftuiging van het Veiligheidshuis blijft in de handen van de gemeenteraad liggen.

De vraag is of dit krachtig genoeg is, om het Veiligheidshuis 'en masse' in elke gemeente in te gaan voeren. Bij de invoering van een Veiligheidshuis is namelijk een tendens te zien dat de dualiseringsrol van de gemeenteraad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger sluipenderwijs moeilijker worden gemaakt door de besluitvorming en uitvoering ondoorzichtiger te maken door middel van een Veiligheidshuis, een stuurgroep en casuïstiekoverleggen.<sup>164</sup> De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat het Veiligheidshuis een goed uitvoeringsinstrument is om een betere afstemming en draagvlak te creëren. Maar dat daar tegenover staat dat deze

---

<sup>161</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

<sup>162</sup> Interview gemeente Alkmaar, 10 maart 2010.

<sup>163</sup> Interview gemeente Alkmaar, 26 maart 2010.

<sup>164</sup> Derksen, 2007: 58.

functionele decentralisatievorm ondoorzichtigheid opwekt en daardoor sluipenderwijs zorgt voor een scheve balans op de rekening van het dualisme. Als alle elementen bij elkaar worden gevoegd dan is te zien dat de beleidsvrijheid een lichte positieve invloed heeft op gemeentelijke beleidsvrijheid. Aan de hand van de aanbevelingen die bij elk element gesteld zijn kan deze licht positieve invloed echter vergroot worden wat de gemeentelijke beleidsvrijheid nog groter maakt.

<b>Element beleidsvrijheid</b>	<b>Gemeente Alkmaar</b>	<b>Gemeente Lelystad</b>
één fysieke locatie	-	=
taak	+	=
beleidsdoel	+	=
besluitvormingsprocedure	-	=
uitvoering	+	=
regelgeving	=	=
financiering	+	=
samenwerking	=	=
toezicht	-	=
<b>totaal</b>	<b>+</b>	<b>=</b>

## Hoofdstuk 9 - Discussie

Binnen dit discussiehoofdstuk zal er een aantal zaken besproken worden. Allereerst zal er inhoudelijk gereflecteerd worden op de onderzochte cases. Hierop aansluitend wordt er een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Na deze inhoudelijke analyse zal de methodiek van het onderzoek besproken worden. Hierbij zal er worden teruggekoppeld naar het hoofdstuk methodologie.

### 9.1 Inhoudelijke discussie

#### *Het Veiligheidshuis in ontwikkelingsfase*

In dit onderzoek zijn er twee gemeenten onderzocht. De gemeente Lelystad heeft geen Veiligheidshuis, bij de gemeente Alkmaar is er wel sprake van een Veiligheidshuis. Het knelpunt in dit onderzoek is dat het Veiligheidshuis Alkmaar nog volop in de ontwikkelingsfase zit. Hierdoor is de feitelijke beïnvloeding van het Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid moeilijk te meten. Omdat het Veiligheidshuis een vrij nieuw fenomeen is geldt dit overigens voor veel meer gemeenten. Dit zou ondervangen kunnen worden door een andere gemeente als onderzoekseenheid te nemen. Dit had echter tot knelpunten geleid in de overeenkomsten van de Z-factoren waardoor er alsnog een knelpunt zou worden ontwikkeld. Daarnaast is het voordeel van de gemeenten die nu zijn onderzocht dat zij beiden in dezelfde fase zitten aangaande de ketensamenwerking. Het is interessant om te zien dat de ene gemeente dan wel in diezelfde fase voor een Veiligheidshuis heeft gekozen, en de ander niet. In de afgelopen twee jaar is het aantal Veiligheidshuizen ongeveer verdubbeld. In dit onderzoek staat daarom ook de instelling van het Veiligheidshuis centraal. Het raadsvoorstel Veiligheidshuis Alkmaar is hier een belangrijk beleidsdocument in. De wenselijkheid van het invoeren van een Veiligheidshuis is vaak de kern van de verschillende interviews geweest, zowel in de gemeente Lelystad als Alkmaar. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek zou zijn om de gemeente Alkmaar en haar Veiligheidshuis in een later stadium nogmaals te onderzoeken om zo de consequenties op beleidsvrijheid nog beter in zicht te kunnen krijgen.

#### *Keuze voor onderzoekseenheden*

In hoofdstuk drie is besproken waarom de gemeente Alkmaar en de gemeente Lelystad zijn onderzocht. Terugkijkend op het onderzoek kan gesteld worden dat niet alleen factoren als inwoneraantal een factor is maar ook bijvoorbeeld de politieke kleur van het college, en de politieke cultuur binnen de gemeente. De burgemeester en de wethouder die in het onderzoek zijn gesproken vertegenwoordigen respectievelijk de PvdA en Groen-Links. Daarnaast zijn beide gemeenten net buiten de Randstad gevestigd en liggen 'boven de rivieren'. Dit zijn verschillende factoren die invloed kunnen hebben op de politieke cultuur binnen de gemeente. Bij eventueel vervolgonderzoek zouden ook politieke factoren een rol moeten spelen bij de keuze van de onderzoekseenheden. In dit onderzoek komen deze factoren (met toeval) echter redelijk overeen.

#### *Functionalisering of functionele decentralisatie?*

Bij het opzetten van het onderzoek en het vormen van het theoretisch kader is het Veiligheidshuis aangezien voor een vorm van functionele decentralisatie. De complexiteit van het begrip functionele decentralisatie is dat er geen absolute vorm van functionele



decentralisatie bestaat maar dat er sprake is van een glijdende schaal. Bij de positionering van het Veiligheidshuis in hoofdstuk vier is dit ook aangegeven. Het Veiligheidshuis Alkmaar is niet geheel zelfstandig. Het Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf is ondergebracht in een stichting. Voor vervolgonderzoek zou deze vorm van functionele decentralisatie op gemeentelijke beleidsvrijheid kunnen worden onderzocht.

#### *Cultuuromslag*

In het algemeen heeft een casestudy als kenmerk dat er vanuit verschillende soorten empirische bronnen naar een case wordt gekeken. Participerende en directe observatie maakt onderdeel uit van een goede case study. In dit onderzoek is er echter geen participerende of directe observatie gedaan. Dat was praktisch gezien niet mogelijk omdat de onderzoeksperiode en de middelen niet voldoende waren om dit op betrouwbare wijze te doen. In hoofdstuk zes wordt de samenwerking tussen de ketenpartners als een verandering gezien door de komst van het Veiligheidshuis. Hier wordt gesproken over een cultuuromslag. Deze informatie is gebaseerd op basis van interviews en documenten. Als aanbeveling zou een participerende en directe observatie zeer verrijkend zijn om te zien om er daadwerkelijk een cultuuromslag behaald is en op welke manier deze consequenties heeft op de beleidsvrijheid van de gemeente.

### *9.2 Methodologische discussie*

#### *Interne Validiteit*

In de methodiek is geschreven dat er verschillende sleutelfiguren worden geïnterviewd in dit onderzoek. Er zijn in dit onderzoek vijf respondenten geïnterviewd wat een relatief weinig aantal is. De respondent die specialist is op het gebied van functionele decentralisatie en die vanuit zijn eigen praktijkervaringen zonder belangenverstrengeling heeft de validiteit van het onderzoek in grote mate doen toenemen. De andere vier respondenten waren sleutelfiguren omtrent het Veiligheidshuis bij beide gemeenten. De interne validiteit zou echter worden verhoogd door ook raadsleden van de betreffende gemeenten waren geïnterviewd. Dit is in het onderzoek zelf niet gedaan omdat de gemeenteraadspositie in de analyse van de empirische data naar voren kwam. Zeker omdat in de conclusie de positie van de gemeenteraad een belangrijk thema is zouden raadsleden in het onderzoek geïnterviewd moeten zijn.

#### *De voorkeur van de onderzoeker*

Bij het schrijven van het onderzoek is gebleken dat beleidsvrijheid is gekenmerkt als een positief aspect. Dat hoeft echter helemaal niet zo te zijn. De wenselijkheid van vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid kan namelijk ook in twijfel getrokken. De onderzoeker had echter een voorkeur voor vergroting van gemeentelijke beleidsvrijheid. Hij neemt daarin dus een voorkeurspositie in wat een bias inhoudt.

#### *Externe validiteit*

De externe validiteit van dit onderzoek gaat over de vraag in hoeverre er conclusies mogen worden getrokken over het domein Veiligheidshuizen of zelfs functionele decentralisatie. Het Veiligheidshuis is een fenomeen dat afhankelijk is van de gemeente en regio waar het wordt opgericht. In hoofdstuk drie is de toezegging gedaan dat per element (die in de conclusie aan bod is gekomen) zal worden gekeken of het betreffende element generaliseerbaar is. Omdat de elementen specifiek gericht zijn op het onderzochte Veiligheidshuis Alkmaar is de generaliseerbaarheid beperkt. De algemene aanbeveling dat de ondoorzichtigheid van het

Veiligheidshuis een negatieve invloed heeft op beleidsvrijheid geldt echter voor meerdere gemeenten. Elke Nederlandse gemeenteraad heeft immers een controletaak meegekregen bij de instelling van het dualisme. Het is op zijn plaats om te zeggen dat elke gemeente zijn eigen lering kan trekken en voordeel kan halen uit dit scriptieonderzoek. Als junior onderzoeker is het moeilijk om dit voor andere gemeenten met elk hun unieke situatie in te kunnen schatten.

## Bronnenlijst

- Adviesbureau Van Montfoort, in opdracht van Ministerie van Justitie (2008), *Evaluatie Justitie in de buurt Nieuwe Stijl, verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*. Woerden: Van Montfoort.
- Andere Overheid (2005), *Je gaat er over of niet: Rijksbrede takenanalyse Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie*. Den Haag: Andere Overheid
- Boogers, M. (2007), *Lokale politiek in Nederland* (eerste druk) Den Haag: Lemma.
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Burkens M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2006), *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. W.E.J. Tjeenk Willink, (zesde druk)
- Dammen, R., COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2008), *Quick Scan Veiligheidshuizen*. Den Haag
- Derksen, W. en Schaap L. (2007), *Lokaal Bestuur* (vijfde druk), 's-Gravenhage
- Driehoek Lelystad (2005), *Covenant Veelplegers*, Lelystad
- DSP-groep: E. Lugtmeijer. In opdracht van gemeente Lelystad (2005), *Veiligheidsbeleid Programma 2005-2009*. Amsterdam: DSP-groep
- Easterby-Smith, M., R. Thorpe & A. Lowe (1991), The philosophy of research design. Ch 3. In: *Management Research, an introduction*. London: Sage Publications, p. 21-43
- Gemeente Alkmaar (2009), *Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2009-2013*. Alkmaar: gemeente Alkmaar
- Gemeente Alkmaar (2008), *Raadsvoorstel Veiligheidshuis Alkmaar 8 januari 2009 (gewijzigd exemplaar)*. Alkmaar: gemeente Alkmaar
- Gemeente Alkmaar & Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Alkmaar (2008), *Subsidieaanvraag Veiligheidshuis Alkmaar*. Alkmaar
- Hagelstein, G.H. (1993), *Functioneel bestuur*. Zwolle: Tjeenk Willink
- Hoogeveen, C. & R. van Vianen (2009), De kracht van verbindende netwerken. In: *Secondant* (2009 – 2)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Trendnota: De staat van het bestuur*. Den Haag

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Inter-Provinciaal Overleg (2005), *Code Interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen (2008), *Veiligheidskrant 12 november 2008*. Den Haag
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen (2010), *Veiligheidshuizen. Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*. Den Haag
- Pestman, P.K. (2007), Naar een betere benutting van beleidsvrijheid door decentrale overheden, in: *Bestuurswetenschappen*, nr 1, p. 63 – 71.
- Raad voor het binnenlands bestuur (1995), *Functioneel bestuur in organieke kaders*. Den Haag: Rbb
- Regio Noord-Holland Noord (2009), *Perspectiefnotitie doorontwikkeling Veiligheidshuizen Noord-Holland Noord 2009-2010*.
- Thiel S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Torendvlied R., Hakfoort J. (2001), *de Staat Buitenspel: Overheidssturing en nieuwe instituties*. Amsterdam: Boom
- Tsoukas H. & Knudsen C. (2003), *The Oxford Handbook of Organization Theory. Metatheoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R. (2009), *Case study research, design and methods, fourth edition*. California: SAGE publications

### *Interviews*

- Interview met *medewerker afdeling Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Lelystad*, gehouden op 17 februari 2010
- Interview met *burgemeester, gemeente Lelystad*, gehouden op 8 maart 2010
- Interview met *medewerker, gemeente Alkmaar* gehouden op 10 maart 2010
- Interview met *expert op het gebied van functionele decentralisatie*, gehouden op 25 maart 2010

- Interview met *Wethouder Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Alkmaar*, gehouden op 26 maart 2010

#### *Internetbronnen*

De Veiligheidsregio Noord-Holland Noord:

<http://intranet.veiligheidsregio-nhn.nl/sf.mcgi?5832&cat=1108>

Datum van raadpleging: maart/april 2010

Samenstelling van het College van de gemeente Alkmaar:

[http://www.alkmaar.nl/eCache/21826/Samenstelling\\_college](http://www.alkmaar.nl/eCache/21826/Samenstelling_college)

Datum van raadpleging: april 2010

Project Veiligheid begint bij Voorkomen:

<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/veiligheid/index.aspx>

Datum van raadpleging: maart 2010

De Veiligheidsregio Flevoland:

<http://www.veiligheidsregioflevoland.nl/cms/organisatie/deelnemers.html>

Datum van raadpleging: maart/april 2010

Samenstelling van het College van de gemeente Lelystad:

<http://www.lelystad.nl/nl/Gemeente/DeGemeente/Gemeente-College/Samenstelling.html>

Datum van raadpleging: april 2010

Het Ministerie van Justitie over Veiligheidshuizen:

<http://www.justitie.nl/organisatie/resultatenjustitie/veiligheidshuizen.aspx>

Datum van raadpleging: maart 2010

VNG wil duidelijkheid over financiën en regierol bij Veiligheidshuizen:

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=80706&ch=DEF>

Datum van raadpleging: maart 2010

Artikel 172 Gemeentewet:

<http://wetboek.net/Gmnt/172.html>

Datum van raadpleging: maart 2010

## Bijlage 1

Codeboom onderzoek consequenties Veiligheidshuis op gemeentelijke beleidsvrijheid

### Gemeentelijke beleidsvrijheid

Taak

- Organisatietaak
- Persoonlijke Functie

Doel

- Vermindering criminaliteit
- Verbetering efficiëntie
- Verbetering effectiviteit
- Meer duidelijkheid
- Doelontwikkeling
- Betere kwaliteit
- Sneller werken
- Voorkomen structuurfouten
- Een veilige stad

Besluitvormingsprocedure

Uitvoering

- uitvoering Wijkveiligheidsplan

Toezicht

- Rapportage
- Democratische legitimiteit
- Informering raad

Financiering

- Subsidie
- Kostenverdeling

Regelgeving

- Wetgeving
- Beleidsnota
- Prestatiecontracten

- Privacyconvenant
- Samenwerkingsconvenant

- Subsidievoorstel

Samenwerking

### Functionele decentralisatie

Organisatie

- Strategisch niveau
- Tactisch niveau
- Operationeel niveau

Controle

- Democratische legitimiteit
- Doorvraag besluit
- Financiering
- Goedkeuring jaarverslag
- Burgemeester als autoriteit

- Raadsbesluit
- Beëindiging samenwerking
- VH als uitvoeringsinstrument

Verantwoording

- Openbare veiligheid
- Wijkveiligheid
- VH

Strategie

- Regisseursrol
- Structuurvisie
- Gelijkwaardige bemiddeling
- Preventie ipv repressie

Beleidsvrijheid

- Beleidsautonomie
- Doorzettingsmacht
- Mandaat
- Bewegingsvrijheid
- Persoonlijk netwerk
- Interventievrijheid
- Expertise ketenpartner
- Beïnvloeding ketenpartner
- Kwaliteiten bestuurder

Cultuur

- Open cultuur
- Verandercultuur
- Intern gericht
- Goodwill
- Vertrouwen

Symbool

- Het Veiligheidshuis
- Veiligheidsgevoel
- opgelegd van 'bovenaf'
- Burgemeester als leider
- Investeren vs recessie
- het VH als instrument

Overleg

- Driehoeksoverleg
- Stuurgroepoverleg
- Scenario overleg
- Brainstormsessie
- Buurtnetwerk veiligheid
- Justitieel Casus Overleg

Communicatie

- Interne communicatie
- Externe communicatie

Afstemming

- Interne afstemming
- Afstemming ketenpartners
- Afstemming doelgroep

Waarom VH

- Opdracht driehoek
- Witte vlekken plan
- Tegen verkokering
- Effectiviteit/efficiëntie
- Meer kwaliteit
- Casuïstiek
- Meer mandaat
- Opschaling
- Synergie ketenpartners
- Good Practice
- Repressieve middelen uit
- Maatschappelijke investering

Plaatsing VH

Veranderingen VH

- Themaoverleg
- Extra Mandaat

*Interview 10 maart*  
*Interview 17 februari*  
*Interview 26 maart*

- Informeel
- 1 werkplek
- Open cultuur
- Stuurgroep accordeerd
- Procesregisseur
- Casusoverleg
- Persoonsgerichte aanpak
- Meer gestructureerd

Invloed op beleidsvrijheid

- Hetzelfde takenpakket

Nadelen VH

- Hoge (opstart)kosten
- Nog meer middelen
- VH geen politieke trend
- Professionals dominant
- Toegevoegde waarde?
- Effect niet te meten

Overeenkomst L-A

- Inwonersaantal
- Persoonsgebonden
- Werkwijze
- Prestatiecontracten



