

Consolideren en doorzetten

TIEN JAAR ROTTERDAMS VEILIGHEIDS- BELEID

Rotterdam is in tien jaar tijd een maatgevend voorbeeld geworden van een stad die **creatief en gericht** werkt aan veiligheid. *Peter Marks* en *Arie van Sluis* brachten de Rotterdamse zoektocht naar meer **doeltreffende veiligheidsoplossingen** in beeld. Op basis van hun onderzoek **Tussen richting en rekenschap**, belichten zij de ontwikkeling die het Rotterdamse **lokale veiligheidsbeleid** het afgelopen decennium heeft doorgemaakt en de uitdagingen voor de toekomst.



De inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren moet het openbaar vervoer in Rotterdam veiliger maken / foto: Liesbeth Dingemans.

door Peter Marks en Arie van Sluis

Beide auteurs zijn werkzaam bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rotterdam is in vele opzichten uniek, ook omdat zich daar geregeld nieuwe en ingewikkelde veiligheidsproblemen voordoen. Deze problemen pakt het stadsbestuur samen met andere partijen aan. De samenwerking tussen bestuur, politie, justitie, burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers is een belangrijke pijler van de Rotterdamse aanpak. Maar wel met targets die door het stadsbestuur worden vastgesteld. In een zoektocht naar meer doeltreffende oplossingen voor veiligheidsproblemen, zijn

in Rotterdam allerlei nieuwe instrumenten ontwikkeld en worden nieuwe en onorthodoxe strategieën en nieuwe werkwijzen beproefd.

HOOFDROLSPELERS

Het Rotterdamse bestuur gooide eind vorige eeuw het roer om, door veel nadrukkelijker richting te geven aan de aanpak van onveiligheid. In 2001 wordt het eerste vijfjarenactieprogramma opgesteld om de veiligheid en leefbaarheid in Rotterdam structureel te verbeteren. Via een systematische, structurele en integrale aanpak moeten voor de burger snel zichtbare resultaten worden behaald. De nieuwe veiligheidsaanpak bestaat uit vier speerpunten: verbetering van de wijkveiligheid, stedelijke aanpak van geweld, drugs en jeugdoverlast, aanpak van de meest overlastgevende verslaafden en veelplegers, en een repressieve aanpak van overlastgevende en criminele jongeren. Het gaat om een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak.

In het tweede vijfjarenactieprogramma (2006) wordt het eerste programma stapsgewijs aangepast en verbeterd. De persoonsgerichte aanpak wordt uitgebreid, handhaving krijgt meer prioriteit en een nieuw aandachtspunt is integratie en radicalisering. De ingezette aanpak en het beleid worden doorgezet in het programma van 2010. Er is minder aanleiding tot verandering: de vorige programma's hebben resultaten opgeleverd en nu moet er geconsolideerd worden. Wel komt er een extra component bij: ontwikkeling en preventie. Burgers moeten actiever mee gaan doen aan het veiliger maken van hun stad. Vanaf het eerste vijfjarenprogramma zijn er vaste hoofdrolspelers in een vrij constante bezetting: de stuurgroep Veilig, de directie Veiligheid, de stadsmariniers, de politie Rotterdam-Rijnmond en de deelgemeenten.

De stuurgroep Veilig bestaat uit de burgemeester, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, de hoofdofficier van justitie, de korpschef van de politie en de directeur Veiligheid van de gemeente. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de vijfjarenactieprogramma's. De operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de directie Veiligheid (tot 2006 Programmabureau Veilig). De directie Veiligheid vormt de ambtelijke motor achter het Rotterdamse veiligheidsbeleid. >>

De stadsmariniers zijn een Rotterdamse vinding uit 2002. Zij hebben een breed mandaat en beschikken over een eigen budget om hardnekkige problemen op te lossen. De stadsmarinier opereert los van deelgemeenten of gemeentelijke diensten en wordt niet belemmerd door regels of organisatiestructuren. Hij kan optreden als breekijzer in besluitvorming en als smeerolie in samenwerking. Hij maakt zijn eigen probleemanalyse op basis van wat in de praktijk wordt aangetroffen en brengt de, in zijn ogen, relevante partijen bij elkaar. Besluit de stadsmarinier tot een bepaalde strategie dan moeten andere betrokkenen hem volgen. Hij heeft dus de mogelijkheid om top-down te sturen. Hij kiest echter vaker voor het actief betrekken van actoren en in gezamenlijkheid zoeken naar oplossingen, zodat volgende projecten niet met een bepaalde weerstand starten.

STRAKKE REGIE

De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor de veiligheid in hun gebied. Op wijkniveau moeten veiligheid en leefbaarheid zichtbaar voor de burgers worden aangepakt. In samenspraak met alle gemeentelijke diensten, de politie, woningcorporaties, verschillende instellingen en bewoners, moeten deelgemeenten integrale wijkactieprogramma's opstellen, op basis van een gemeentelijk format. Deze programma's gaan over de inzet op wijkveiligheid, maar ook over de inzet op sociaal, economisch en fysiek vlak. De deelgemeenten maken afspraken met de diensten en instellingen over de door hen te leveren prestaties op het gebied van handhaving, toezicht, beheer en onderhoud. Er is een strakke stedelijke regie met vaste formats, er wordt gewerkt met concrete en meetbare targets en er wordt afge-rekend op resultaten. Deelgemeenten krijgen de ruimte om de stedelijke prioriteiten met maatwerk te combineren. Veel ingrepen zijn gericht op het versterken en intensiveren van samenwerking tussen partners en instrumenten. Organisaties passen hun activiteiten aan en gaan steeds intensiever samenwerken.

Door deze integratie van voorheen autonome organisaties en organisatieactiviteiten ontstaan netwerkachtige structuren en samenwerkingsverbanden in Rotterdam. Deze zijn niet zonder problemen. Er ontstaan soms tegenstrijdige effecten en spanningen tussen centrale aansturing en afstemming in wijken. Soms wringt het bijvoorbeeld tussen resultaatsturing en beleidsuitvoering.

Of tussen prestatieafspraken en flexibel kunnen reageren. Maar de inzet van een breed scala aan instrumenten levert ook synergie op.

Zo hebben deelgemeenten, om hun regierol te versterken, de beschikking over het toezichtmodel. Dit is een gestandaardiseerde werkwijze voor integrale samenwerking tussen lokale veiligheidspartners met als doel de veiligheidssituatie te verbeteren. Het toezichtmodel geeft deelgemeenten de mogelijkheid om de lokale veiligheidspartners te verplichten om personeel in te zetten voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Dit instrument is een succes gebleken, omdat partijen door (gedwongen) samenwerking van elkaar weten wat ze doen en elkaar weten te vinden voor nieuwe projecten en activiteiten. Tegelijkertijd lijkt in de dagelijkse praktijk de veiligheidsverbetering in de hotspots (het oorspronkelijke doel van het toezichtmodel) naar de achtergrond te zijn geraakt. De intensivering van de samenwerking is primair komen te staan. Dit uit zich in concurrentie om de regie tussen de stadsmarinier en de gemeentelijke veiligheidscoördinator.

'Instrumenten-drukte' moet worden voorkomen

Ook ontstaat spanning door de groei van het aantal interventieteams: teams die achter de voordeur treden om problemen te signaleren en hulp aan te bieden. De vraag is wie wat moet doen en hoe de samenwerking en regie moet worden georganiseerd. Binnen de verschillende soorten teams wordt gestreefd naar afstemming en coördinatie in de keten Handhaving. In deze keten zitten directeurs van alle gemeentelijke diensten en een vertegenwoordiger namens de deelgemeenten. Alle teams zijn gebonden aan de stedelijk vastgestelde checklist en het protocol huisbezoeken. De teams kunnen echter tegelijkertijd succesvol situationeel maatwerk leveren. Leden van de interventieteams maken ter plekke inschattingen over de aangetroffen situaties in huishoudens en zetten zo bijvoorbeeld informatie door naar de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente of naar de Belastingdienst.

DE ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSINDEX

In Rotterdam wordt gewerkt met de Veiligheidsindex die aangeeft hoe de wijken in de stad vooruitgaan op het gebied van veiligheid en welke stilstaan of achteruitgaan. Alle wijken zijn ingedeeld in vijf categorieën: onveilig, probleem, bedreigd, aandacht en veilig. De index is gebaseerd op objectieve gegevens uit de politie-registratie en subjectieve gegevens uit een grootschalig bevolkingsonderzoek onder 16 000 Rotterdammers (Veiligheidsindex Rotterdam, 2012). In 2001 scoorde de gemeente Rotterdam een 5,6, maar in 2011 is de score gestegen naar 7,5. Waar in 2001 acht onveilige wijken en vijftien probleemwijken waren, zijn er anno 2011 geen onveilige en slechts twee probleemwijken. Zowel op wijk- als stadsniveau is de sociale veiligheid gestegen.

UITDAGINGEN

Vanaf 2001 is het Rotterdamse veiligheidsbeleid vooral gericht op consolideren en doorzetten. Er is veel continuïteit. Het systematische werken aan veiligheid door de inzet van een grote variëteit aan instrumenten blijft kenmerkend. Maar het heeft ook geleid tot de betrokkenheid van steeds meer actoren die zich apart, maar ook in steeds meer samenwerkingsverbanden richten op een grotere variëteit aan veiligheidsproblemen. Tien jaar later dringt zich de vraag op: hoe ver kun je daarin gaan?

Nieuwe onderwerpen en nieuwe accenten in het beleid moeten hun plaats krijgen als de veiligheids-situatie daarom vraagt. Instrumenten, ook nieuwe, vragen om hun eigen maatvoering. Het is dan ook van belang om te blijven focussen op concrete resultaten. Die moeten vervolgens ook in beeld worden gebracht, wat niet uitsluitend met de Veiligheidsindex kan. Noodzakelijk bij innovatie is om 'instrumentendrukke' te voorkomen. Dat vraagt op zijn beurt weer aandacht voor systematische reflectie op en evaluatie van ingezette instrumenten.

Vanwege bezuinigingen moeten meer resultaten worden behaald maar wel met minder mensen.

Dat betekent dat voor (nieuwe) instrumenten de eisen voor effectiviteit en efficiëntie steeds zwaarder worden. Het betekent ook een nadrukkelijker afweging van: 'wat doen we zelf en wat moeten anderen doen?' Zo ontstaan kerntakendiscussies bij partijen die bij veiligheid zijn betrokken. Samenwerken is steeds meer een noodzaak en communicatie met andere partijen is, meer dan vroeger, een cruciale succesfactor binnen de integrale aanpak.

Samenwerken is steeds meer een noodzaak

Door incidenten zoals de rellen bij Hoek van Holland, wordt de rol van informatiesturing groter. Dit vergt meer aandacht voor risicoanalyses en samenwerking van de gemeente met het Regionaal Inlichtingen- en Expertisecentrum. De verbeterde informatiepositie leidt er toe dat de gemeente Rotterdam aan een nieuwe, bredere, index voor subjectieve veiligheid werkt. Hoewel objectieve veiligheid de laatste jaren is toegenomen, volgt het gevoel van veiligheid deze trend niet. Goede communicatie met burgers kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van onveiligheidsgevoelens. Belangrijk is dan om – met de bredere informatie – strategieën te ontwikkelen die werken aan publieke beeldvorming en het managen van verwachtingen van burgers.

Ook de strategie om burgers te betrekken bij de totstandkoming van beleid, is een punt van aandacht. Burgerparticipatie komt normaliter moeilijk van de grond, maar een goed voorbeeld op dit gebied zijn de Rotterdamse projecten De buurt bestuurt. Hierbij gaat het om het organiseren van de inbreng van bewoners bij het stellen van prioriteiten, het oplossen van problemen in de buurt en het vergroten van de zelfredzaamheid. Burgemeester Aboutaleb onderkent dit als geen ander door ook zelf met de 'driehoek' in de wijk aan tafel plaats te nemen. Het veel meer betrekken van de burger is misschien wel de belangrijkste omslag in het denken over veiligheid in Rotterdam voor de komende jaren. <<

Tussen richting en rekenschap: Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam, P. Marks en A. van Sluis, Den Haag 2012.