

Voorwoord

Met deze scriptie komt een eind aan een bijzondere periode. Een periode van avondstudies in combinatie met een volledige baan. Eerst de opleiding Communicatie en daarna Bestuurskunde. Het ging niet altijd van een leien dakje, maar het is toch gelukt. De opleiding Bestuurskunde is een boeiende studie die beslist de moeite waard is geweest.

Het onderwerp van mijn scriptie gaat over het veiligheidsbeleid van Rotterdam en de stadsmariniers. In december 2002 ben ik begonnen als communicatieadviseur bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. Het verzorgen van de communicatie rondom het beleidsterrein veilig behoort tot één van mijn taken. Vanaf het moment dat ik mij met dit onderwerp heb beziggehouden, heeft het mij geboeid. Dit komt ook door de goede samenwerking met Monique van Winsen, portefeuillehouder Veiligheid en Astrid Vromans, veiligheidscoördinator. Zij hebben mij intensief betrokken bij dit onderwerp en hierdoor is veiligheid voor mij een interessant beleidsterrein geworden. In 2003 werden er stadsmariniers ingezet in Schiebroek Zuid. Ik heb de stadsmariniers van dichtbij mee gemaakt en ik was onder de indruk van de aanpak en de werkwijze van de stadsmariniers. Het was voor mij dan ook duidelijk wat het onderwerp voor mijn afstudeerscriptie zou worden. De stadsmariniers in het Rotterdamse veiligheidsbeleid.

Tijdens het schrijven van deze scriptie hebben verschillende mensen mij geholpen en gesteund. Uiteraard wil ik de stadsmariniers en de partners bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Ondanks hun drukke agenda's hebben ze tijd vrijgemaakt voor de vraaggesprekken. Mijn begeleider Arie van Sluis wil ik bedanken voor zijn begeleiding en adviezen. Arita, Saskia en Rishi wil ik bedanken voor hun hand- en spandiensten bij de afronding van mijn scriptie. Verder wil ik Tom en Linda bedanken die samen de cover hebben gemaakt. In het bijzonder wil ik mijn familie bedanken voor alle geduld die ze hebben gehad. Toen ik aan deze scriptie begon werd mijn vader ernstig ziek. Ik heb toen het schrijven van mijn scriptie een aantal maanden uitgesteld. Het was moeilijk om de draad weer op te pakken. Mijn ouders en mijn zus Chandra zijn mij blijven stimuleren om mijn scriptie af te maken. Zonder hun steun was het niet gelukt.

Monica Nandoe

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

1.1	Inleiding	4
1.2	Stadsmariniers	4
1.3	Probleemstelling	4
1.4	Aanpak van het onderzoek	5
1.5	Theoretisch kader	5
1.6	Leeswijzer	5

Hoofdstuk 2: Een veilige samenleving

2.1	Inleiding	7
2.2	Het begrip Veiligheid	7
2.3	De veranderingen op het gebied van veiligheid	8
2.4	Wat doet de Nederlandse overheid aan veiligheid?	10
2.5	Samenvatting	15

Hoofdstuk 3: Theoretische oriëntatie

3.1	Inleiding	16
3.2	Beleid en beleidsnetwerken	16
3.3	Sturing	19
3.4	Frontlijnsturing	23
3.5	Samenvatting	26

Hoofdstuk 4: Het veiligheidsbeleid van Rotterdam

4.1	Inleiding	27
4.2	Het Rotterdamse veiligheidsbeleid	28
4.3	Vijfjaren programma "Versterking van Veiligheid"	29
4.4	Stadsmariniers	34
4.5	De Rotterdamse aanpak	35
4.6	Samenvatting	36

Hoofdstuk 5: Onderzoek stadsmariniers en partners

5.1.	Inleiding	37
5.2.	Aanpak van het onderzoek	37
5.3.	Resultaten vraaggesprekken stadsmariniers	41
5.4.	Resultaten vraaggesprekken partners	52
5.5	Samenvatting	59

Hoofdstuk 6: Analyse van de beelden van de stadsmariniers en de partners

6.1	Inleiding	60
6.2	Werkwijze/aanpak stadsmariniers	61
6.3	Targets	62
6.4	De samenwerking met de partners	64
6.5	Frontlijnsturing	64
6.6	De middelen die de stadsmariniers tot hun beschikking hebben	65
6.7	Het veiligstellen van de resultaten	65
6.8	De relatie tussen de stad, deelgemeente en diensten	66
6.9	De stadsmarinier, sturingsinstrument, procesmanager	67
6.10	Samenvatting	72

Hoofdstuk 7: conclusie en aanbevelingen		
7.1.	Inleiding	73
7.2.	Het inzetten van stadsmariniers	74
7.3.	De samenwerking met de partners	74
7.4.	Het veiligstellen van de resultaten	75
7.5.	De succesfactoren en knelpunten van de stadsmariniers	75
7.6.	Algemene conclusie	76
7.7.	Aanbevelingen	77
Hoofdstuk 8: bronvermelding		80
Hoofdstuk 9: Bijlagen		82
1.	Overzicht geïnterviewde personen	
2.	Bestuurlijke inbedding stadsmariniers	
3.	Overzicht 50 probleemwijken G30	
4.	Overzicht Veiligheidsindex 2006	

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 INLEIDING

De gemeente Rotterdam wil de stad veiliger maken. De veiligheids- en leefbaarheidssituatie in Rotterdam was ernstig verslechterd. Bewoners voelden zich onveiliger, waren vaker slachtoffer van criminaliteit en oordeelden negatiever over verloedering, dreiging en vermogensdelicten dan in andere grote steden. Ondanks de inspanningen van vele partijen sinds de invoering van het veiligheidsbeleid in 1994 hebben deze niet geleid tot verbetering van het oordeel van bewoners over veiligheid in hun stad. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 werd versterking van de veiligheid topprioriteit van het gemeentebestuur. In 2006 moet Rotterdam veiliger zijn en er mogen dan geen onveilige wijken meer zijn. Leidraad bij het waarmaken van de veiligheidsambities is het door de gemeenteraad vastgestelde Vijfjaren actieprogramma "Versterking van Veiligheid". Centraal in dit actieprogramma staat een doelgerichte aanpak van veiligheid in de wijken en een nietsontziende aanpak van drugsoverlast, geweld en jeugdproblematiek. Het actieprogramma betekent een omslag in het werken aan een veiliger Rotterdam. Via een systematische, structurele en integrale aanpak moeten snel voor de burger zichtbare resultaten behaald worden.

1.2 STADSMARINIERS

Een van de maatregelen om de veiligheid te verbeteren is het inzetten van stadsmariniers. Dit mariniersmodel is bedacht door de Taakgroep Sociale Infrastructuur. Deze adviesgroep schreef een kritisch verslag over het sociale beleid in Rotterdam. Hierin gaven zij aan dat het beleid niet concreet genoeg was, het ontbrak aan meetbare doelstellingen, de afstemming tussen gemeente en deelgemeente was gebrekkig; de Strategische Wijkaanpak faalde in haar coördinerende rol. Tevens constateerde de Taakgroep dat in de wijken en buurten met de grootste problemen vaak niet de mensen met de grootste expertise aan het werk waren. Dit kreeg de term "het omgekeerde mariniersmodel. Het college heeft naar aanleiding van dit verslag besloten om de beste mensen aan de slag te laten gaan in de slechtste wijken. Dit zijn de stadsmariniers geworden. Deze mariniers gaan werken in de onveilige wijken en de "hot spots". De stadsmariniers worden gezien als "doelgerichte, doortastende ambtenaren die zich bezighouden met sociale en fysieke kwesties in probleemgebieden.

1.3 PROBLEEMSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de werkwijze van de stadsmariniers en de beleving van de partners met wie de stadsmariniers samenwerken.

De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

Wat betekent de inzet van de stadsmariniers voor de aanpak van wijkveiligheid en hoe hebben de partners de samenwerking met de stadsmariniers ervaren ?

Hieronder zijn onderzoeksvragen geformuleerd die moeten leiden tot de beantwoording van deze probleemstelling.

1. Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?
2. Wat is de werkwijze van de stadsmariniers?
2. Hoe hebben de partners de samenwerking met de stadsmariniers ervaren?
3. Hoe worden de resultaten die zijn bereikt door de stadsmariniers veiliggesteld?
4. Welke adviezen geven de partners aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam over het inzetten van stadsmariniers?

1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Voor deze scriptie heb ik een praktijkonderzoek verricht. Hiervoor heb ik informatie verzameld en de bij dit onderzoek behorende literatuur bestudeerd. Vervolgens heb ik door middel van interviews aanvullende informatie, opvattingen en meningen van drie stadsmariniers en verschillende partners verzameld. De geïnterviewde betrokkenen zijn stadsmariniers en partners die nauw met elkaar samenwerken op het veiligheidsterrein. Alle interviews zijn verwerkt in het onderzoek. Een overzicht van de geïnterviewden is bijgevoegd in de bijlage.

1.5 THEORETISCH KADER

De theorie over beleidsnetwerken, netwerkmanagement en sturing is naar mijn idee een goed startpunt voor dit onderzoek. In het veiligheidsbeleid zijn verschillende actoren betrokken die elk een eigen rol hebben. Deze actoren moeten met elkaar samenwerken, zij zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van gezamenlijke doelen.

1.6 LEESWIJZER

In hoofdstuk 1 staat de inleiding van de scriptie en het onderzoek vermeld en een korte omschrijving over de case Rotterdam.

In hoofdstuk 2 wordt het begrip veiligheid uiteengezet en de veranderingen op het gebied van veiligheid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inbreng van de Nederlandse overheid op het gebied van veiligheid. Het beleidsplan 'Naar een veilige samenleving' wordt uiteengezet. Integraal veiligheidsbeleid en het Rotterdamse veiligheidsbeleid worden toegelicht.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe Rotterdam de veiligheidsproblematiek heeft aangepakt. Het Rotterdamse beleidsplan wordt samengevat en ook de Veiligheidsindex wordt beschreven.

In hoofdstuk 4 wordt de theoretische oriëntatie beschreven. Het gaat hier vooral om de begrippen sturing, sturingsinstrumenten, sturingsstrategieën, overheidssturing, frontlijn en beleidssturing en netwerkmanagement.

In hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de stadsmariniers en partners. Hierin zijn de resultaten van de interviews verwerkt.

In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van dit onderzoek een analyse gemaakt. In deze analyse wordt gekeken of de resultaten van het onderzoek aansluiten bij het theoretische kader .

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

In hoofdstuk 8 worden alle bronnen vermeld die informatie hebben verschaft.

In hoofdstuk 9 zijn de bijlagen toegevoegd.

.

2 EEN VEILIGE SAMENLEVING

2.1 INLEIDING

Veiligheid is de laatste jaren in onze samenleving een begrip geworden waar niemand meer omheen kan. Veiligheid is afgeleid van het Latijnse woord securitas en betekent bescherming van de gemeenschap als geheel. Veiligheid is echter niet altijd vanzelfsprekend. De samenleving verandert en ook de veiligheidsgevoelens van burgers veranderen. De afgelopen jaren hebben internationaal en nationaal gebeurtenissen plaatsgevonden die de samenleving ingrijpend hebben veranderd. De veiligheidsgevoelens van de burgers werden hierdoor onder druk gezet. Het begrip veiligheid is veelomvattend, het wordt gebruikt in zowel het politieke en het maatschappelijke debat. Daarom is het niet eenvoudig om beleid voor veiligheid te maken, omdat niet iedereen hetzelfde beeld en de zelfde opvattingen over veiligheid heeft.

2.2 HET BEGRIP VEILIGHEID

Het begrip veiligheid kent vele omschrijvingen, een van de omschrijvingen is: het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen (Ministerie BZK, 1999, p. 15). Onveiligheid is alles wat hierop inbreuk maakt. De definities van veiligheid en onveiligheid laten zien dat heel veel onderwerpen te maken hebben met (on)veiligheid. Het eerste deel van de definitie van veiligheid is ruim omschreven; een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein, deze definitie kan op vele manieren geïnterpreteerd worden. Men spreekt over sociale veiligheid wanneer in een maatschappelijke context wordt gesproken over veiligheidsproblematiek in relatie tot criminaliteit en veiligheidsgevoelens. Sociale veiligheid wordt gedefinieerd als: de mate waarin mensen vrij van dreiging van de gebouwde omgeving gebruik kunnen maken. (gemeente Rotterdam, 2003, p 6)

Het begrip veiligheid kan verdeeld worden in objectieve en subjectieve veiligheid. Bij objectieve veiligheid gaat het om de werkelijk aanwezige criminaliteit in een gebied, zoals vandalisme, inbraak, geweld, beroving en fietsendiefstal. Onder subjectieve veiligheid wordt de onveiligheidsbeleving verstaan. Het gevoel van onveiligheid wordt gezien als een emotionele, angstige reactie op de omgeving. (gemeente Rotterdam, 2003, p. 6) Angst, onrust en leefbaarheid zijn onveiligheidsgevoelens. Objectieve en subjectieve veiligheid kunnen los van elkaar worden gezien maar kunnen ook een relatie met elkaar hebben. Een voorbeeld hiervan is: de daadwerkelijke criminaliteit is van invloed op de onveiligheidsbeleving. Wanneer er veel criminaliteit plaatsvindt, is men er ook bang voor. Omgekeerd kan de onveiligheidsbeleving het criminaliteitscircuit beïnvloeden. Wanneer mensen een bepaald gebied als onveilig ervaren zullen ze deze plek vermijden. Doordat er dan vervolgens weinig sociale controle is, is het mogelijk dat daar meer criminaliteit plaats zal vinden. (gemeente Rotterdam, 2003, p. 6)

2.3 DE VERANDERINGEN OP HET GEBIED VAN VEILIGHEID

Zorgen voor een veilige samenleving wordt door burgers als één van de belangrijkste taken van de overheid gezien. Sociale onveiligheid is al jaren een vast agendapunt van het kabinet. Burgers hebben hun omgeving zien veranderen. Zij hebben de afgelopen jaren duidelijke signalen afgegeven over de veiligheid in hun stad, wijk en buurt. Hoe komt het dat de samenleving zo onveilig is geworden? Over de veranderingen in de samenleving op het gebied van veiligheid zijn verschillende verklaringen. Een van deze verklaringen geeft aan dat samenlevingen constant veranderen en blijven groeien. Soms komen deze veranderingen in een stroomversnelling terecht. (Bruinsma, 2004, p. 198) Er zijn verschillende oorzaken voor de veranderingen op het gebied van veiligheid. Deze veranderingen worden verdeeld in een:

- a. macro-oorzaak
- b. macroverandering
- c. mesoverandering

Macro-oorzaak

Integratie is één van de belangrijkste oorzaken van verandering in de onveiligheidsgevoelens en hangen samen met de veranderingen in de samenleving. Binnen een samenleving bevinden zich groepen mensen die elkaar helpen en dezelfde idealen nastreven. Deze groepen leren elkaar beter kennen en hebben een bepaalde verbondenheid met elkaar. Hierdoor voelden leden van deze groepen zich veilig. Individualisering is nog een oorzaak van verandering van de veiligheidsgevoelens. De oorzaak hiervan heeft verschillende gronden. Een individu kiest meer voor zichzelf, tradities worden opzij gezet, men kiest niet meer voor groepsvorming. Daarbij is het individu ook mondig geworden, gaat nu zelf op dingen af en wacht niet op advies van anderen. De eigen waarden en normen worden niet meer door de samenleving bepaald. Een individu maakt nu zelf keuzen en denkt nu meer aan eigen belang. Door de vermindering van het integreren met andere samenlevingen en de steeds meer op zich zelf gerichte maatschappij gaan mensen langs elkaar heen leven. Mensen hebben geen contact meer met anderen, dat is ook goed te merken in een buurt. Er is vaak geen sprake van sociale cohesie. Hierdoor ontstaat er verwijdering tussen verschillende groepen uit de samenleving. Fragmentatie heeft te maken met vermenging van jeugdcultuur en religieuze en culturele waarden. Door de economische ontwikkelingen is er ongelijkheid ontstaan in de samenleving. Deze ongelijkheid zorgt ook voor gevoelens van onveiligheid. Dit leidt tot spanningen binnen sociale groepen. Sommige groepen in de samenleving hebben kans om hoger op te komen, hierdoor gaan mensen hun leven vergelijken met die van anderen. Ze zien dan wat een ander wel kan bereiken en zijn zich ervan bewust dat die kans niet voor hun is weggelegd. Een andere oorzaak van ongelijkheid in de samenleving heeft als resultaat dat de kansarmen bij elkaar in de buurt gaan wonen omdat de woningen daar goedkoper zijn. Hierdoor kunnen problemen ontstaan in de wijk waardoor het gevoel van onveiligheid groter wordt. Tegenwoordig durven mensen elkaar niet meer aan te spreken op gedrag en houding. Vroeger sprak de buurtbewoner de jeugd aan op hun gedrag. Er was toen sprake van formele en informele controle. Deze controle wordt in de huidige samenleving niet meer getolereerd.

Ouders hebben ook minder zeggenschap over hun kinderen. In bepaalde culturen was het heel gewoon dat ouderen jongeren aanspraken. Om leden van de samenleving aan te spreken op gedrag en houding zijn vaak formele regels nodig. (Bruinsma, 2004 p. 199, 200)

Macroveranderingen

Op macroniveau hebben zich grote veranderingen voorgedaan. Deze veranderingen hebben spanningen en conflicten veroorzaakt binnen woonbuurten, scholen, families, gezinnen en vriendengroepen. Hierdoor zijn de gevoelens van objectieve- en subjectieve onveiligheid toegenomen. Na de 2^e Wereldoorlog is de Nederlandse bevolking gegroeid en in de jaren 60 migreerden veel inwoners van landen rond de Middellandse zee naar Nederland. Op deze migratie volgde er gezinshereniging. Nederland is uitgegroeid tot een land met een multiculturele bevolking. Deze multiculturaliteit heeft veel problemen veroorzaakt. Er ontstonden problemen doordat migranten zich niet goed hebben aangepast binnen de Nederlandse samenleving. Hierdoor ontstonden er veel conflicten waardoor de begrippen integratie, waarden en normen hoog op de politieke agenda werden geplaatst. De toename van de bevolking zorgt ook voor gevoelens van onveiligheid, mensen worden onverdraagzaam. Dit komt meestal voor bij gelegenheden waar veel publiek aanwezig is. Daarbij is het westelijk deel van de wereld alsmaar drukker geworden omdat mensen een baan hebben en er veel recreatiemogelijkheden zijn. Er is veel bedrijvigheid ontstaan doordat er winkels en restaurants in een bepaalde wijk zijn geopend. Hierdoor wordt de mogelijkheid op criminaliteit groter. De economie heeft voor veel verandering gezorgd in de samenleving. Sommige mensen hebben goed gebruik kunnen maken van de economische ontwikkelingen en anderen niet. Hierdoor is er ongelijkheid in de samenleving ontstaan. (Bruinsma, 2004, p. 200)

Door de groei van de economie kunnen sommige leden van de samenleving goed leven. Dit houdt in dat zij luxe artikelen kunnen kopen. Deze luxe artikelen, zoals een mobiele telefoon, dure auto zorgen ervoor dat anderen de mogelijkheid hebben om deze artikelen te stelen. Tegenwoordig kunnen we niet meer zonder een computer. Deze computer is een belangrijk onderdeel geworden van de samenleving. Het geeft de mogelijkheid dat mensen elkaar snel bereiken maar het biedt ook de mogelijkheid voor ongewenste activiteiten. De wereld is mobieler geworden, mensen kunnen elkaar op welk tijdstip dan ook bereiken. Dit geeft criminelen de kans om slachtoffers te maken van mensen die ver weg wonen en die ze nooit hebben gezien. Door de globalisering wordt ook (il)legale migratie bevorderd van bewoners uit arme landen naar welvarende landen. De media speelt dagelijks een belangrijke rol in de samenleving en oefent veel invloed uit. Sommige gevoelens van onveiligheid wordt versterkt door de manier waarop de media met onderwerpen omgaat. Het gebruik van drugs en alcohol veroorzaken gevoelens van onveiligheid. Gebruikers van drugs en alcohol zorgen voor veel overlast in de buurt. (Bruinsma, 2004, p. 200)

Mesoveranderingen

Een samenleving die uit verschillende groepen mensen bestaat kan elkaar beïnvloeden. Deze mensen hebben bepaalde waarden en normen. Door de veranderingen van bepaalde groepen in de samenleving houdt men zich niet meer aan deze gedragnormen.

De functie van een gezin is veranderd. Dit komt ook doordat we nu leven in een maatschappij waar beide ouders werken. Kinderen worden in de huidige samenleving vaak opgevangen door anderen, hierdoor komen zij in aanraking met verschillende waarden en normen. De taken van de ouders worden nu overgenomen door de buitenschoolse opvang en andere instanties. De leefbaarheid in sommige buurten en steden is afgenomen. In achterstandsbuurten is er geen sprake van sociale cohesie. Hierdoor ontstaat er overlast en mensen voelen zich niet meer veilig in hun buurt. Overlast is een signaal dat door bewoners wordt aangegeven. Deze overlast wordt meestal veroorzaakt door jongeren die niet op school zitten en in de buurt rondhangen. Deze jongeren beïnvloeden elkaar en vormen jeugdbendes die het voor het zeggen hebben in een buurt. Het openbare leven speelt zich af in publieke ruimten. In deze publieke ruimten is het vaak druk en wordt het gevoel van onveiligheid voor sommige burgers vergroot. De inrichting van de publieke ruimte is een aandachtspunt voor de veiligheid. Ook de gezagsverhouding in de Nederlandse samenleving is veranderd. Dit geldt niet alleen in een gezin, maar ook op school en binnen de overheid. (Bruinsma, 2004, p. 206, 207)

2.4 WAT DOET DE NEDERLANDSE OVERHEID AAN VEILIGHEID

Burgers moeten zich in de samenleving vrij en veilig kunnen bewegen. Door recente gebeurtenissen zoals de moord op Theo van Gogh en andere vormen van bruto geweld zijn de veiligheidsgevoelens van de burger op de proef gesteld. Een onderzoek van het SCP (SCP, 2003, ministerie van BZK en ministerie van Justitie) heeft aangegeven dat de bevolking zich zorgen maakt over de veiligheid in Nederland. Daarom staat het onderwerp veiligheid de laatste jaren hoog op de politieke agenda. Veiligheid is een belangrijk maatschappelijk onderwerp. Veiligheid wordt gezien als een voorwaarde die noodzakelijk is voor het functioneren van de samenleving. Daarbij geeft een veilige samenleving kwaliteit aan het bestaan. Wanneer burgers beperkt worden in hun veiligheid doordat ze avonds niet meer op straat kunnen lopen of omdat de buurt waar zij wonen ten onder gaat aan verloedering keren deze burgers zich af van de samenleving. De overheid verliest in hun ogen de geloofwaardigheid. Burgers verwachten dat de overheid voorziet in de groeiende behoefte aan openbare veiligheid, bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen.

De aandacht voor veiligheid is niet onterecht gezien de cijfers en trends rondom veiligheid. Uit rapportages van De Sociale Staat van Nederland (SCP, 2003) en de Politie-monitor (min. BZK, min Justitie, 2003) blijkt dat door de politie geregistreerde criminaliteit de laatste tien jaar redelijk stabiel is (8000-8500 op 100.000 inwoners). De ervaren criminaliteit door bewoners is gestegen en veel burgers voelen zich onveilig in hun stad en in hun leefomgeving. Volgens deze rapportage kan geconstateerd worden dat de veiligheidssituatie in Nederland niet goed is. Uit deze rapportages blijkt dat niet de criminaliteit is gestegen maar dat de ophelderingspercentages sterk zijn gedaald, van 55% in 1960 naar 16% in 2001. Het geregistreerde aantal geweldsmisdrijven en vernielingen is de laatste jaren echter flink gestegen. Ook de totale door de bevolking ervaren criminaliteit is de laatste tien jaar redelijk stabiel gebleven (ongeveer 35.000 delicten per 100.000 inwoners van 15 jaar en ouder). Wat hierbij opvalt, is de stijging van de laatste paar jaar (naar 40.000 delicten). Ook de bevolking heeft de criminaliteit zien stijgen, hierbij gaat het vooral om geweldsmisdrijven en vernielingen.

Uit deze rapportages blijkt dat niet de criminaliteit is gestegen maar dat de ophelderingspercentages sterk zijn gedaald, van 55% in 1960 naar 16% in 2001. Het geregistreerde aantal geweldsmisdrijven en vernielingen is de laatste jaren echter flink gestegen. Ook de totale door de bevolking ervaren criminaliteit is de laatste tien jaar redelijk stabiel gebleven ongeveer 35.000 delicten per 100.000 inwoners van 15 jaar en ouder). Wat hierbij opvalt, is de stijging van de laatste paar jaar (naar 40.000 delicten). Ook de bevolking heeft de criminaliteit zien stijgen, hierbij gaat het vooral om geweldsmisdrijven en vernielingen. Uit deze rapportages blijkt dat niet de criminaliteit is gestegen maar dat de ophelderingspercentages sterk zijn gedaald, van 55% in 1960 naar 16% in 2001. Ook wordt uit de rapportages duidelijk dat meer mensen het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit en hoewel het aantal slachtoffers de afgelopen jaren stabiel was is er een stijging te zien in 2002. (Naar een veiliger samenleving, 2004, p. 7) De bovenstaande cijfers zijn een belangrijke indicator voor de veiligheids-situatie in Nederland, maar vooral ook de veiligheidsgevoelens van de burgers. Ruim een kwart van de bevolking voelde zich in 2002 wel eens onveilig, dit aantal is de laatste jaren stabiel te noemen. Het bestrijden van misdaad zou volgens de Nederlandse bevolking de hoogste prioriteit moeten hebben. Verder geeft 80% van de bevolking aan dat de criminaliteit de afgelopen jaren alsmaar toeneemt. (SCP, 2003) Belangrijk hierbij is dat deze burgers weigeren criminaliteit te accepteren als onderdeel van het leven. De laatste jaren is het voorgekomen dat wanneer er een liquidatie op straat plaatsvond, de buurtbewoners daar zeer gelaten op reageerden. De reactie was vaak, ach, dat is hier gewoon, wij kijken er niet meer van op.

Naar aanleiding van de onvrede die er was over de veiligheidssituatie in Nederland hebben diverse politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen van 2002 aandacht geschonken aan de veiligheidssituatie in Nederland. Tijdens de campagneperiode was veiligheid een van de belangrijkste thema's. Het thema veiligheid is ook terug vinden in het regeerakkoord, hierin wordt beschreven dat burgers zich bewust zijn van de noodzaak van het verbeteren van de veiligheidssituatie in Nederland en dat het kabinet daadwerkelijk aan deze verbetering wil werken. Het kabinet is van mening dat veiligheid een overheidstaak is en dat die moet worden waargemaakt. De aanpak van het kabinet zit in het harder inzetten op de bestrijding van criminaliteit en overlast. Ook wil het kabinet aandacht besteden aan preventie en de burgers bewust maken van hun eigen verantwoordelijkheid en de waarden en normen die gelden in de Nederlandse samenleving.

Het kabinet maakt voor de aanpak van de veiligheidsproblematiek extra middelen vrij voor preventie en de rechterlijke macht. Daarnaast moet de politie volgens het kabinet efficiënter gaan werken. (Naar een veiliger samenleving, 2004, p. 5)

NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING

De overheid heeft de signalen uit de samenleving opgepakt en in 2002 het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" tot stand gebracht. In dit beleidsplan wordt gesteld dat de onveiligheid zoals die door burgers wordt ervaren niet toelaatbaar is in de Nederlandse samenleving.

Veiligheid en het bevorderen daarvan wordt gezien als een gezamenlijke inspanning van diverse actoren. Niet alleen verschillende instanties en diensten van de overheid moeten zich inzetten, maar ook burgers en het bedrijfsleven moeten een bijdrage leveren. In het beleidsplan wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste knelpunten die een rol spelen binnen de veiligheidsproblematiek. Het gaat hier om versnippering in het opereren van betrokken instanties, mensen en middelen. Dit gaat ten koste van de effectiviteit. Op het gebied van handhaving door de overheid is er een flink tekort. De actoren die betrokken zijn bij veiligheid zijn te weinig zichtbaar in de publieke ruimte. Door deze knelpunten worden problemen die bijdragen aan gevoelens van onveiligheid onvoldoende aangepakt.

In het beleidsplan zijn vier prioriteiten benoemd:

1. aanpakken van stelselmatige daders en jeugdcriminaliteit
2. versterking van opsporing en handhaving
3. meer toezicht in de publieke ruimte
4. preventieve projecten worden meer gebruikt

Met deze prioriteiten wordt in het beleidsplan aangegeven dat voor diverse actoren een rol is weggelegd. Uitvoering van de prioriteiten wordt ondersteund door extra financiële middelen (o.a. voor het uitbreiden van de capaciteit van politie en justitie), het inzetten van onorthodoxe maatregelen als bijzondere bevoegdheden in onveilige gebieden en een speciale aanpak voor veelplegers. Om inzicht te krijgen in de samenwerking tussen de verschillende organisaties wordt gebruik gemaakt van prestatiecontracten. Hierdoor worden resultaten beter meetbaar.

Dit beleidsplan heeft de volgende doelstellingen geformuleerd:

- a. De totale reductie van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25%, te bereiken in de periode tussen 2008 en 2010 in vergelijking met 2002.
- b. Het veiligheidsgevoel van de burger moet substantieel zijn verbeterd in vergelijking met 2002 (peiljaar).

Het Veiligheidsprogramma bevat circa 150 maatregelen die in de periode tot en met 2006 en in enkele gevallen in 2007 of 2008 gerealiseerd moeten worden. Om deze doelstellingen te realiseren is het noodzakelijk dat in een brede aanpak wordt geïnvesteerd.

Het gaat dan om inzet van politie en justitie gecombineerd met de inzet van de zorgketen bestaande uit instellingen, instanties op het gebied van onderwijs, arbeid en inkomen en huisvesting. Dit moet gebeuren op zowel rijks- als op lokaal niveau en zowel qua repressief als qua preventief optreden.

Ook de burger en het bedrijfsleven moeten hun bijdrage leveren aan een veiliger samenleving. Uitvoering van het veiligheidsbeleid betekent samenwerken met alle belanghebbenden die baat hebben bij een veiliger samenleving. Veiligheidsbeleid wordt dus gezien als integraal veiligheidsbeleid. Het huidige Veiligheidsprogramma richt zich in eerste instantie op het verbeteren van de objectieve veiligheid.

Het is van belang om goed aan te sluiten bij de factoren die de subjectieve veiligheid, dat is de veiligheidsbeleving van de burger, direct of indirect beïnvloeden. Burgers goed op de hoogte houden van de maatregelen die getroffen worden op het gebied van veiligheid is daarbij belangrijk. Daarom zijn er maatregelen in het programma opgenomen die de participatie van de burger moet bevorderen: bijv. elektronisch of telefonisch aangifte, anonieme melding. In 2005 is de publiekscampagne Nederland Veilig van start gegaan.

De website www.nederlandveilig.nl is per 1 oktober 2004 geopend. Deze site doet een beroep op de burger om zelf een bijdrage te leveren aan een veilige samenleving. (Naar een veilige samenleving, 2004, p. 23)

VEILIGHEID IN 50 PROBLEEMWIJKEN IN DE G30

Het kabinet wil met behulp van het Veiligheidsprogramma in de periode 2008-2010 een landelijke daling van 20-25% van criminaliteit en overlast en een gedeeltelijke daling van de onveiligheidsgevoelens bij burgers bereiken. Begin 2007 wanneer het Veiligheidsprogramma ten einde loopt, zal een meting plaatsvinden of de gevoelens van onveiligheid inderdaad zijn verminderd. Deze meting vindt plaats aan de hand van de ontwikkeling van de veiligheid in vijftig probleemwijken in de G30. De G30 zijn de dertig grote steden die deel uit maken van het Grote Stedenbeleid. In deze vijftig wijken moet in 2006 al een gedeeltelijke verbetering van de veiligheid- en leefbaarheid zichtbaar zijn. (Jaarrapportage Veiligheid 2005, p. 52)

In overleg met de G30 zijn er 50 probleemwijken, de zogenaamde meetwijken geselecteerd. Voor deze meting worden de enquêtegegevens uit de stedelijke monitors Leefbaarheid en Veiligheid gebruikt. Bij deze meting zijn vijf indicatoren van belang: slachtofferschap van geweldsdelicten, slachtofferschap van vermogensdelicten, door burgers ervaren overlast, verloedering en de mate van onveiligheidsgevoelens in de buurt.

Deze indicatoren komen overeen met de landelijke indicatoren zoals die in het Veiligheidsprogramma staan aangegeven. Om de vijftig wijken te selecteren is de volgende verdeelsleutel gebruikt:

- in de vier grootste steden (G4) zijn per stad de vier meest onveilige wijken geselecteerd (totaal 16 wijken)
- in de overige 26 grote steden (G26) is per stad in elk geval de meest onveilige wijk geselecteerd, dus één per stad (totaal 26 wijken)
- uit de G26 zijn vervolgens nog acht op één na onveiligste wijken geselecteerd waarbij het inwonertal van de wijken doorslaggevend was: de acht naar inwonertal grootste wijken zijn hiervoor uitgekozen (totaal acht wijken). (Jaarrapportage Veiligheid 2005, p. 53).

Uit het overzicht dat in de bijlagen is toegevoegd is te zien dat de stad Rotterdam vier wijken heeft die als probleemwijken worden omschreven. Dit zijn wijken waar de onveiligheid de laatste jaren is toegenomen en waarvoor verschillende maatregelen zijn getroffen om de veiligheid- en leefbaarheid in deze wijken te verbeteren. Het programma Meetwijken veiligheid vertoont verschillende overeenkomsten met de aanpak van het Rotterdamse veiligheidsbeleid.

INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID

Het huidige veiligheidsbeleid van de overheid wordt Integraal veiligheidsbeleid genoemd. Het is integraal omdat het een aanpak betreft waarbij verschillende diensten, organisaties en bewoners samenwerken. De integrale aanpak geeft duidelijk aan dat het verbeteren van de veiligheid niet alleen een zaak voor de overheid is, maar ook voor alle belanghebbenden. In de jaren negentig is de integrale aanpak tot stand gekomen. In de jaren zestig was Nederland een redelijk veilig land. Vanaf de jaren zeventig was er sprake van een samenleving die onveilig werd en er ontstond minder gezag voor de politie. Als gevolg van deze constatering werd het driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en de politiechef ingesteld. Doelstelling van dit overleg was om het beleid beter op elkaar af te stemmen en te zorgen voor een duidelijke communicatie. De Commissie Roethof (1984) deed in de jaren tachtig een onderzoek naar kleine criminaliteit in de samenleving. Dit onderzoek leidde in 1985 tot het beleidsplan "Samenleving en Criminaliteit". (De Haan, 1997, p. 11) Hierin werd gepleit voor de aanpak van kleine criminaliteit waarbij een belangrijke rol was weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. Voor de burgers was in dit plan nog geen rol toegedacht. Dit beleidsplan was de eerste bouwsteen voor integraal veiligheidsbeleid. De bestrijding van de kleine criminaliteit moest in samenwerking met bestuur, politie, justitie en maatschappelijke sectoren op het gebied van veiligheid worden voorkomen. De commissie was van mening dat het zwaartepunt van de maatregelen op het gemeentelijk niveau moesten liggen. Als argument gaven zij aan dat men op lokaal niveau vaak beter inzicht heeft in de problematiek en dat de aansluiting met het maatschappelijk middenveld hierdoor beter verloopt. (De Haan, 1997, p. 13)

Integraal veiligheidsbeleid vraagt om samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen. De gemeenten voeren de regie over het beleid en zijn als zodanig verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Een groot aantal gemeentelijke organisaties heeft het integraal veiligheidsbeleid een onderdeel van het gemeentelijk beleid gemaakt. De aandacht voor veiligheid in verschillende sectoren is toegenomen. Bij de grote steden is er ook een plan van aanpak voor de wijkveiligheid. Het Rotterdamse Veiligheidsbeleid heeft een voortrekkersrol gespeeld in het veiligheidsbeleid. Zij hebben in het veiligheidsprogramma opgenomen dat er voor iedere wijk een wijkveiligheidsactieprogramma moet worden opgesteld. Veiligheid wordt vanuit de Rotterdamse visie aangepakt op wijkniveau omdat dit het meest effectief is. Bovendien is een wijkgerichte aanpak de beste garantie dat bewoners en ondernemers mee zullen doen. In de praktijk blijken kleine gemeenten nog al eens moeite te hebben met het ontwikkelen en uitvoeren van effectief veiligheidsbeleid. (Cachet en Ringeling, 2004, p 645) In het najaar van 2002 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een handreiking Kernbeleid Veiligheid gemaakt. Deze handleiding is een hulpmiddel voor gemeenten om te komen tot integraal veiligheidsbeleid. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het vormgeven van de regierol van de gemeente en de daarbinnen kaderstellende taak van de gemeente in het duale bestel. De uitdaging voor de gemeenten is om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid dat gedragen wordt door de betrokken partners. Het beleid moet evenwichtig zijn met een visie die de burger aanspreekt. De basis van dit beleid is helderheid over de kernpunten zoals strategische visie, analyse van de uitgangssituatie, de daaruit volgende prioriteiten, maatregelen, rollen van partijen en organisatorische voorwaarden.

De gemeenten hebben in het veiligheidsbeleid een regierol. Zij moeten ervoor zorgen om samenwerking tussen verschillende partners tot stand te brengen. Dit is vaak een lastige taak omdat er verschillende belangen een rol spelen. Daarom zullen de gemeenten een zorgvuldige invulling aan deze regierol moeten geven. (Cachet en Ringeling, 2004, p. 650)

2.5 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk wordt het begrip veiligheid toegelicht. De veranderingen op het gebied van veiligheid worden beschreven. Een veilige samenleving wordt door burgers gezien als één van de belangrijkste taken van de overheid. De samenleving is door verschillende omstandigheden veranderd en de overheid moet inspelen op deze veranderingen. Deze veranderingen zijn verdeeld in een macro-oorzaak, macroniveau en mesoveranderingen. Bij deze veranderingen gaat het om de beleving van burgers, de oorzaken van de veranderingen en de gevolgen van de veranderingen. De rol van de overheid wordt in dit hoofdstuk ook beschreven. Het veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” wordt toegelicht. In dit beleidsplan worden de prioriteiten benoemd. De meting “veiligheid in 50 probleemwijken in de G30 wordt uiteengezet. In deze meting zijn vier Rotterdamse wijken opgenomen. Deze meting sluit aan op het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Veiligheidsbeleid wordt benoemd als integraal veiligheidsbeleid. De reden hiervoor wordt in de laatste paragraaf benadrukt. De uitvoering van het veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door samenwerking van de overheid met burgers, diensten en het maatschappelijk middenveld.

3 THEORETISCHE ORIËNTATIE

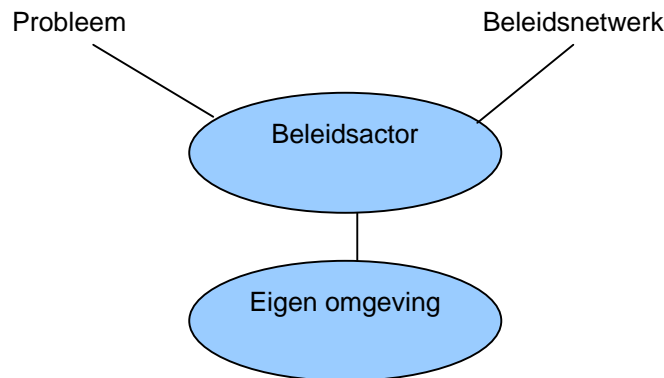
3.1 INLEIDING

De samenleving heeft verschillende beelden en opvattingen over veiligheid. Een onderdeel van veiligheid is leefbaarheid. Dit is een verzamelbegrip voor alles wat er mis kan zijn met de leefomgeving van mensen. Leefbaarheid weerspiegelt eigenlijk een totaaloordeel over de leefomgeving. Vaak brengt dit een negatief geluid met zich mee. De laatste jaren is veiligheid een maatschappelijk probleem geworden en de leefbaarheid in de wijken heeft daaraan meegeholpen. Veiligheidsproblematiek kan getypeerd worden als een complexe problematiek. Deze problematiek is dynamisch en wordt herkend binnen de samenleving en als ernstig ervaren. De veiligheidsproblematiek wordt ook binnen de politiek als belangrijk gezien. Veiligheidsproblematiek is complex vanwege de verschillende maatschappelijke en sociale belangen die erbij betrokken zijn. Wanneer de overheid een maatschappelijk probleem wil opheffen of oplossen ontwikkelt zij beleid. Beleid kent vele definities. In deze scriptie wordt voor de volgende definitie gekozen: de voornemens, keuzen en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde ontwikkeling. (Bovens , Van 't Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001, p. 82). Er zal worden ingegaan op beleid en beleidsnetwerken. Het blijkt dat deze benadering het belang onderkent van andere actoren naast de overheid. Dit in plaats van de overheid als een oppermachtige actor. Er wordt onderzocht dat er tussen deze actoren afhankelijkheidsrelaties bestaan. Voorts maakt het begrip sturing in deze definitie deel uit van beleid. Het begrip sturing wordt eveneens in dit hoofdstuk behandeld. Wordt voor beleid het beeld verlaten dat de overheid almachtig is en met beleid alles in haar eentje kan oplossen, voor sturing is dat niet anders. Naast de klassieke benadering van sturing komen daarom ook andere benaderingen van sturing aan bod. Daarin wordt de overheid een meer bescheiden maar niet minder ambitieuze rol toegedicht.

3.2 BELEID EN BELEIDSNETWERKEN

Het veiligheidsbeleid kan omschreven worden als een problematiek die wordt gekenmerkt door complexiteit. Veiligheid heeft een directe verbinding met burgers, iedere burger wil zich veilig voelen in zijn/haar woonomgeving. Zij zien dit als een taak van de overheid. Door de complexiteit van deze klassieke overheidstaak is het voor de overheid niet altijd mogelijk deze taak zo goed mogelijk uit te voeren. In het veiligheidsbeleid speelt de samenwerking van verschillende actoren een belangrijke rol. Daarom wordt hier gesproken over een beleidsnetwerk. Er zijn verschillende definities van het begrip beleidsnetwerk. Een van deze definities is "beleidsnetwerken zijn organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem, ter bereiking van een of meer gezamenlijke beleidsdoelen. Zij zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen beleidsresultaat". (Van den Heuvel, 2005, p. 40) Elke actor heeft dus zijn eigen visie op beleid. Er kan een conflict ontstaan wanneer de visie van de ene actor in tegenspraak is met die van een andere actor.

Dit conflict kan worden opgelost of worden voorkomen doordat zij een gezamenlijk doel ontwikkelen. In een beleidsnetwerk overlegt men met elkaar en staat het gezamenlijk belang centraal. (Van den Heuvel, 2005, p. 41)



Een netwerk heeft de volgende kenmerken:

- er is sprake van een verzameling van actoren (individuen, groepen en organisaties);
- met verschillende belangen, wensen en doelen (van die actoren)
- de verschillende actoren ontplooiën activiteiten;
- er gelden formele regels (bijv. wettelijke voorschriften, milieueffectrapportage, bestemmingsplannen);
- informele regels, normen en assumpties die de acties van en de interacties tussen de actoren bepalen;
- iedere actor beschikt over actie- en interactiemogelijkheden beschikt;
- elke actie/interactie heeft verwachte uitkomsten, kosten en baten;
- er heerst interdependentie, want de actoren hebben de medewerking van elkaar nodig; de afhankelijkheden kunnen verschillend zijn;
- deze afhankelijkheidsrelaties zijn complex, omdat er doorgaans geen wederzijdse afhankelijkheden bestaan en omdat ze zich niet op hetzelfde moment voordoen;
- er is sprake van pluriformiteit in deskundigheden, belangen, macht;
- en van dynamiek door voortdurende in- en uittreding van actoren, wisseling van instrumentarium. (Van den Heuvel, 2005, p. 36)

Beleidsnetwerken combineren twee uitgangspunten: enerzijds de oriëntatie op beleid (problemen, doelstellingen, middelen) en anderzijds aandacht voor het beleidsproces (organisatorische relaties, de gang van zaken in het beleidsnetwerk), teneinde tot beleid te komen. Beide uitgangspunten zijn op elkaar betrokken. Een netwerk is geschikt voor;

- beleidsproblemen waarbij beleidsactoren van elkaar afhankelijk zijn en samenwerking een vereiste is. Men heeft nu eenmaal kennis en deskundigheid nodig om het gewenste beleid te realiseren.
- nieuwe en complexe beleidsproblemen
- centrale sturing aan complexe beleidsvelden (Van den Heuvel, 2005, p. 43).

Beleidsnetwerken zijn voor het veiligheidsbeleid van belang omdat geen van de beleidsactoren over voldoende kennis, deskundigheid en bevoegdheden beschikt. Zij zijn allen van de andere actoren afhankelijk om het beleid uit te voeren. Het beleidsnetwerk wordt gezien als een kader voor de beleidsuitvoering. In een beleidsnetwerk moeten actoren met elkaar samenwerken, alleen door samenwerking kan het beoogde doel worden bereikt. In een beleidsnetwerk wordt vanuit een centraal punt aangestuurd. Het veiligheidsbeleid is dan ook een voorbeeld van centrale sturing. Deze centrale sturing is nodig omdat de actoren afhankelijk zijn van elkaar.

NETWERKMANAGEMENT

Het strategisch en tactisch sturen binnen in een netwerk wordt netwerkmanagement genoemd. Netwerkmanagement kan zich op meerdere aspecten richten. In de eerste plaats kan het zich richten op de structuur van het netwerk zelf en in de tweede plaats op interacties in een netwerk.

Netwerkmanagement vereist de volgende sturingscapaciteit;

- indirecte sturing in plaats van directe sturing
- specifieke sturing in plaats van generieke
- vervanging van eenzijdige instrumenten door meezijdige instrumenten
- overgaan op strategisch beleid, acties worden ontwikkeld om actoren aan te trekken. (Van den Heuvel, 2005, p. 45)

Aan een netwerk zijn zowel voor- als nadelen verbonden die netwerkmanagement noodzakelijk maken.

Voordelen van een netwerk zijn:

- de interactie tussen betrokken beleidsactoren schept ruimte voor meerdere gezichtspunten, oplossingen en een groter arsenaal aan middelen om de gezamenlijke doelstelling te bereiken.
- de betrokkenheid van meerdere actoren verbreedt het draagvlak van het beleid en de gekozen oplossing en creëert medeverantwoordelijkheid;
- de informatie over het beleidsproject kan gemakkelijker via de beleidsactoren naar de betrokken partijen worden verspreid.

Nadelen van een netwerk:

- verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen diffuus worden;
- de rol van de overheid in een beleidsnetwerk waarin ook maatschappelijke actoren participeren, kan gemakkelijk vervagen;
- interactie vereist een openheid die op gespannen voet kan staan met de gewenste voortgang van het project, de bescherming van de privacy of de kwetsbaarheid van het beleid zelf;
- iedere actor probeert zoveel mogelijk te scoren en winst uit de samenwerking te behalen, hetgeen het gezamenlijke doel kan schaden;
- de besluitvorming van de betrokken beleidsactoren kost doorgaan veel tijd door de terugkoppeling van en naar de achterban;

- de rol van de overheid wordt beperkt tot sturen op hoofdlijnen, zij treedt minder op als behartiger van het algemeen belang en meer als regisseur van het netwerk, waarin met anderen tot actie en afstemming moet worden gekomen. (Van den Heuvel, 2005, p. 46)

Netwerkmanagement moet zich dus richten op strategische en tactische sturing, maar kan zich ook op andere aspecten richten. Aspecten zoals de structuur van het netwerk, de actoren die erbij betrokken worden en wanneer. De autonomie en de geslotenheid van deelnemers aan een netwerk kunnen worden doorbroken. Interacties in een netwerk en de relaties tussen beleidsactoren kunnen een onderwerp van netwerkmanagement zijn. (Huberts en Van den Heuvel, 2004, p. 494)

3.3 STURING

Sturing kan gedefinieerd worden als doelgericht beïnvloeden. Sturing houdt in dat een actor iets onderneemt om in de lijn van de eigen of de organisatorische doelen en belangen bij een of meer andere actoren veranderingen te bewerkstelligen. (Huberts en Van den Heuvel, 2004, p. 488)

Het begrip sturing kan verdeeld worden in:

1. Sturingssubject: wie stuurt of beïnvloedt, hierbij gaat het om het verschil tussen interne en externe sturing.
2. Sturingsobject: wie of wat wordt beïnvloed, wat is het doel van de beïnvloeding?
3. Doel van sturing: welke effecten wil men bereiken?

Het doel van sturing bestaat uit:

1. strategisch, gericht op de hoofdlijnen van het beleid;
2. organisatorisch, gericht op de organisatie, de financiën en het personeel;
3. operationeel, gericht op het inzetten van mensen en middelen op concrete activiteiten.
4. Sturingsmiddelen: hierbij gaat het om instrumenten die zijn verbonden aan het doel dat bereikt moet worden.
5. Sturingseffecten: wat zijn de gevolgen van sturing, heeft men door sturing invloed kunnen uitoefenen, is het doel bereikt door sturing? (Huberts en Van den Heuvel, 2004, p. 489 en 490)
De sturingseffecten van het veiligheidsbeleid zullen door de burgers worden aangegeven. Het gevolg van goede sturing zal zijn dat de stad daadwerkelijk als veiliger en leefbaarder wordt ervaren. Deze gevolgen zullen gemeten moeten worden, zodat men het werkelijke effect van sturing kan waarnemen.

DE VERSCHILLENDE BENADERINGEN VAN STURING

De veiligheid- en leefbaarheidsproblematiek is een gevoelig en lastig onderwerp dat elke burger direct raakt en daarnaast niet eenvoudig is op te lossen. Door deze problematiek is het voor de overheid een terrein dat zich moeilijk laat sturen. Sturing kent twee benaderingen namelijk, de klassieke benadering en de procesbenadering.

a. De klassieke benadering

De top down benadering of klassieke benadering houdt het volgende in:

in de klassieke benadering van sturing is er een beleidsactor die streeft naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde. Beleid is toepassingsgericht en normatief. Door het inzetten van beleidsinstrumenten worden een of meer doelen bereikt. Sturing vindt plaats van bovenaf. De overheid weet welke doelen zij wil realiseren en hoe zij dat moet doen. De overheid voert hierbij de regie. Andere actoren kunnen invloed uitoefenen, maar de centrale actor, de overheid beslist zelfstandig. Dit wordt de top down benadering genoemd en in deze benadering wordt het beleidsproces door de beleidsvoorbereiding geprogrammeerd en gestructureerd. Welke instrumenten worden ingezet wordt bepaald door bestuursbeslissingen. Er moet dan wel een compleet beeld bestaan van de aard en de hoeveelheid van de instrumenten die nodig zijn voor de uitvoering. De nadruk in het klassieke model ligt op het instrumenteel handelen. Dit is belangrijk omdat het kiezen van de juiste instrumenten ervoor kan zorgen dat maatschappelijke processen op de gewenste wijze worden beïnvloed. De gedachte achter het klassieke model is dat maatschappelijke processen bijna volledig zijn te regisseren. Het klassieke model wordt ook wel het rationele actormodel genoemd omdat het idee bestaat dat alle relevante variabelen kenbaar en manipuleerbaar zijn. (Huberts en Van den Heuvel, 2004, p. 490 en 491)

b. De procesbenadering

Bij de procesbenadering van sturing speelt niet alleen de overheid een rol maar ook andere actoren die bij het beleidsprobleem betrokken zijn. Actoren zoals maatschappelijke organisaties, belangengroepen, burgers, bestuursorganen en uitvoerende instanties. Deze hebben eigen instrumenten waarmee zij hun eigen beleid uitvoeren. Om tot gezamenlijk beleid te komen moeten deze instrumenten op elkaar afgestemd worden. Daarom moet met elkaar besproken worden hoe de gezamenlijke doelen worden geformuleerd en welke instrumenten worden ingezet. Deze moeten op elkaar worden afgestemd. Dat overleg kenmerkt zich afwisselend door onderhandeling, samenwerking, tegenwerking, conflict, consensus, historisch gegroeide verhoudingen of macht en invloed. In het beleid wordt steeds meer de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en beslissingsvrijheid van de doelgroep. Sturing is dus een kwestie van sturen en bijsturen. Daarom wordt er ook aandacht besteed aan de sturingspraktijk zelf, de wijze waarop gestuurd moet worden om de beoogde beleidsprestaties, de effecten te bereiken. In de sturingspraktijk gaat het ook om de vraag welke actoren bij de toepassing van de instrumenten betrokken zijn. Welke invloed oefenen zij uit, hoe wordt samenwerking tussen betrokkenen gerealiseerd en hoe oriënteren de actoren zich op het eigen handelen en het realiseren van beleidsdoelen. Strategisch handelen in het beleidsproces staat in de procesbenadering voorop. Beleid wordt in deze benadering als eerst gezien als het resultaat van interactie en niet als een systematisch stappenplan. De interactie tussen de meerdere actoren krijgt als eerste de aandacht en daarna de centrale actor. Zij zijn van elkaar afhankelijk om hun gezamenlijke doelen te realiseren. Door deze afhankelijkheid is beleid vooral het resultaat van de ingezette strategieën van alle actoren. Door processturing moet de overheid zich meer richten op het scheppen van mogelijkheden voor maatschappelijk initiatieven die de samenleving versterken.

Processturing is een vorm van sturing die gericht is op het voorkomen of oplossen van problemen. Wanneer processturing een vorm van overheidssturing is moet het aan vijf voorwaarden voldoen namelijk de:

- democratische randvoorwaarden van legaliteit en legitimiteit;
- inhoudelijke randvoorwaarden van effectiviteit, efficiëntie en consistentie.

Processturing kan, gericht op besluitvorming bestaan uit het bevorderen van eenheid of verdeeldheid, het stimuleren van een éénvormige agenda. (Huberts en Van den Heuvel, 2004, p .491, 492)

In het boek “procesmanagement” (Ten heuvelhof, In 't Veld en De Bruin, 2004) worden een aantal randvoorwaarden gegeven voor de kans van slagen van een proces. Een van de belangrijkste randvoorwaarden is de aanwezigheid van een sense of urgency. Dit begrip houdt in dat alle partijen er van overtuigd moeten zijn dat er sprake is van een problematiek en dat deze om een oplossing vraagt die alleen door een vorm van samenwerking te vinden is. (De Bruin, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2004, p. 70) Zonder een dergelijke sense of urgency zullen partijen zich terughoudend opstellen, geen initiatieven tonen en zich niet aan de afspraken houden. In het veiligheidsbeleid is de aanwezigheid van sense of urgency beslist een randvoorwaarde omdat diverse actoren met elkaar moeten samenwerken en overtuigd moeten zijn dat er sprake is van een problematiek. Wanneer zij zich dat goed realiseren kunnen zij samenwerken aan een oplossing voor die problematiek.

Om de sense of urgency te versterken bij de diverse actoren kan deze procesmanager in het procesmanagement gebruik worden gemaakt van command and control (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2004, p. 63). In de theorie wordt command and control in het procesmanagement gezien als een vorm van een managementstijl. Command and control kan op twee manieren effectief worden ingezet in een proces. Bij de eerste manier stelt de procesmanager zich op als aanjager in een proces. Met deze functie wil hij partijen in een proces onder druk zetten. Bij de tweede manier maakt de procesmanager gebruik van zijn positie. De procesmanager kan bij meningsverschillen eenzijdig gebruik maken van zijn bevoegdheden door command and control. In het veiligheidsbeleid kan de samenwerking tussen de verschillende actoren tot problemen leiden. Dit kan verschillende oorzaken hebben. De sense of urgency is niet bij alle actoren aanwezig. Hierdoor worden doelstellingen niet gehaald. In het veiligheidsbeleid wil men snel aantoonbare resultaten boeken. Om deze doelstellingen te halen zal de procesmanager gebruik moeten maken van de command and control functie.

STURINGSINSTRUMENTEN

Wanneer verschillende actoren met elkaar moeten samen werken kunnen complexe netwerken ontstaan. Complexe netwerken hebben een drietal kenmerken:

1. Pluriformiteit: Dit betekent veelvormigheid en kent twee niveaus. Het ene niveau is dat van de sturende actor.
Het tweede niveau is die van een doelgroep (die uit verschillende actoren bestaat).
2. Geslotenheid: Dit houdt in dat de te sturen actoren niet ontvankelijk zijn voor sturingssignalen.

3. Interdependentie: in netwerken is vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren die het netwerk vormen. (De Bruijn, Ten Heuvelhof, 1991, p. 28, 32, 37)

Deze kenmerken vragen een betrekkelijke hoge mate van vrijwilligheid van de aan te sturen actoren. De relatie tussen de overheid en de te sturen actoren is geen hiërarchische relatie. Daarom dient de overheid gebruik te maken van sturingsstrategieën. Er zijn zes sturingsstrategieën voor complexe netwerken, dit zijn: indirecte sturing, fine tuning, serendipitisme, meerzijdige sturing, netwerkmanagement en netwerkconstituering. Hieronder volgt een beschrijving van de sturingsstrategieën die het beste toepasbaar zijn in het veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid kent een ingewikkelde problematiek. De overheid moet samen met burgers en diensten en organisaties werken aan de verbetering van dit beleid. Bij de onderstaande strategieën is sprake van een centrale actor en verschillende andere actoren die met elkaar samen moeten werken.

1. Indirecte sturing

Indirecte sturing houdt in dat de overheid bij deze vorm van sturing zich niet direct richt tot de te sturen actor, maar tot een derde. De centrale gedachte bij deze vorm van sturing is dat sturing van een derde vervolgens invloed zal hebben op het gedrag van de te sturen actor. De te sturen actor wordt niet direct maar indirect beïnvloed. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 60)

2. Meerzijdige sturing

Meerzijdige sturing houdt in dat de overheid en de aan te sturen actoren onderhandelen over de wijze waarop de overheid instrumenten zal inzetten. Door een strategie wordt de machtspositie van de te sturen actoren erkend. Bij dergelijke onderhandelingen kunnen de aan te sturen actoren meer of minder invloed worden toegekend. De invloed van te sturen actoren kan betrekking hebben op de toepassing van instrumenten, maar ook op de totstandkoming van instrumenten. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 66) In het veiligheidsbeleid spelen verschillende actoren een rol. De centrale actor is afhankelijk van de te sturen actoren. Zonder hun inbreng kan het veiligheidsbeleid niet worden uitgevoerd.

3. Netwerkconstituering

Netwerkconstituering houdt in dat door het verwijderen of het toevoegen van actoren, instrumenten die in een latere fase worden ingezet, een grotere kans van slagen hebben. Bij netwerkconstituering past de overheid instrumenten toe, die niet op de eerste plaats gericht zijn op het beïnvloeden van te sturen actoren, maar die van invloed zijn op de structuur van het netwerk. De overheid kan proberen nieuwe actoren aan de bestaande actoren toe te voegen of bepaalde actoren uit een netwerk te verwijderen. Zij kan daartoe velerlei instrumenten gebruiken zoals juridische, financiële en communicatieve instrumenten. De sturings-situatie wordt opnieuw gestructureerd in de verwachting dat het voor de overheid eenvoudiger zal zijn om instrumenten aan te passen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 70)

STURINGSINSTRUMENTEN

Om een complex netwerk als het veiligheidsbeleid te kunnen sturen zijn er instrumenten nodig. Een beleidsinstrument wordt gedefinieerd als: "een middel om doeleinden te bereiken" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 4). Een andere omschrijving van een instrument is: "bijna alles wat een actor aanwendt om een beleidsdoelstelling te bereiken". (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2005, p. 22). Er zijn smalle en brede definities van instrumenten, maar er is ook een algemene definitie. Met de algemene definitie wil men doeleinden bereiken. Bij de smalle definities staat meestal de gedachte centraal dat een instrument een ding of een zaak is. Hierbij bestaat de neiging om de aandacht sterk te richten op de papieren of formele instrumenten. Een wettelijke regeling of een voorlichtingsfolder is een instrument. Het zijn tastbare zaken. Smalle definities lopen het risico dat ze leiden tot een formalistische benadering van instrumenten. Bij de brede definities hebben de genoemde informele instrumenten wel een plaats. Hier spreekt men bijvoorbeeld over een instrument als "bundeling van activiteiten". Niet alleen de zaak is het instrument maar ook de activiteiten die ermee worden verricht. Hiermee wordt duidelijk dat sturingsinstrumenten niet alleen formeel van aard hoeven te zijn, maar ook informeel. Brede definities kennen echter het risico van reïficatie, bijvoorbeeld wanneer een organisatie als instrument wordt gekwalificeerd. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 4).

3.4 FRONTLIJNSTURING

Sturing is van groot belang in het veiligheidsbeleid. Hiervoor is beschreven waarom sturing belangrijk is en op welke manier er gestuurd kan worden. Veiligheid is een ingewikkeld beleidsprobleem. De laatste jaren is er veel aandacht besteed aan het uitvoeren van beleidsprocessen. Beleid is succesvol wanneer het goed wordt uitgevoerd. Binnen de uitvoering van het veiligheidsbeleid staan frontlijnsturing en beleidssturing tegenover elkaar. Er lijkt sprake van een zekere spanning tussen deze twee begrippen.

Frontlijnsturing

Bij frontlijnsturing staat de relatie tussen burgers en bestuur centraal. Vanuit deze relatie wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Hierdoor wordt uitvoering vaak een proces van directe samenwerking tussen de mensen die aan de frontlijn werken en betrokken burgers. Frontlijnsturing kan beschreven worden als een concrete activiteit, waarbij gehandeld wordt vanuit een bestaande situatie. Bij deze activiteit wordt onderzocht op welke manier ondersteuning kan plaatsvinden waardoor het productief wordt. Een belangrijk kenmerk van frontlijnsturing is actielogica, dit wil zeggen dat er door middel van concrete acties stappen worden ondernomen op het moment dat dit echt nodig is. Bij deze logica is het essentieel concrete situaties te kunnen doorzien en daarin effectief te kunnen interveniëren. Frontlijnsturing is nodig binnen een organisatie om het vermogen tot precieze actie en situationele intelligentie te ontwikkelen. (Tops, 2005, p. 21)

Beleidssturing

Bij beleidssturing staan politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal, op de tweede plaats komt het werk op de publieke werkvloer in de frontlijn. Bij beleidssturing hebben we te maken met beleid. Beleid bestaat uit verschillende fasen: beleidsvoorbereiding en probleemformulering, daarna besluitvorming, beleidsuitvoering en tot slot de beleidsevaluatie. In de evaluatie wordt vastgesteld of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Beleid kan gezien worden als de basis voor veel besluitvormingsprocessen binnen de overheid. (Tops, 2005, p. 16) Beleidssturing is gebaseerd op politieke en beleidsmatige doelstellingen en instrumenten die daarbij horen. Bij beleidssturing wordt er gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording. Bij beleidssturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken. Kenmerkend voor beleidssturing is de ontwerplogica. Deze ontwerplogica is gericht op extern geformuleerde doelstellingen en de instrumenten die daarbij nodig zijn staan hierin centraal. Uitvoering is bij beleidssturing een van de fasen van het beleidsproces en is hiërarchisch ondergeschikt aan de fase van beleidsontwikkeling. (Tops, 2005, p. 21)

Er kunnen spanningen ontstaan tussen frontlijnsturing en beleidssturing, ook al hebben zij elkaar op een bepaalde manier nodig. Sturing in de frontlijn heeft een bepaalde werking op de interne organisatie. Er kunnen bepaalde spanningen optreden tussen een dienst als taakorganisatie en een dienst die als toeleverancier van capaciteit aan andere organisatieonderdelen optreedt. Dit brengt spanningen met zich mee.

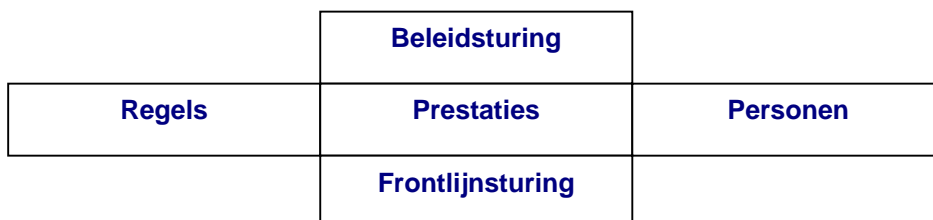
Er zijn drie manieren om uitvoeringsprocessen te sturen:

1. Sturing op regels, deze vorm van sturing past in een klassiek perspectief op beleidsuitvoering.
2. Sturing op prestaties, deze vorm past in het perspectief op beleidsuitvoering dat onder invloed "New Public Management" is opgekomen. New Public Management is een nieuwe vorm van management in de publieke sector. In deze managementvorm wordt de nadruk gelegd op: publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie en competitie en een klantgerichte oriëntatie.
3. Sturing op personen, deze vorm past in een perspectief op beleidsuitvoering waarin uitvoering primair als mensenwerk wordt gezien. (Tops, 2005, p. 67)

Deze vormen van sturing kunnen voor beleids- en frontlijnsturing worden gebruikt. Ze lijken op elkaar, maar de uitwerking kan verschillend zijn. Voor de kwaliteit van het uitvoeringsresultaat tussen de drie mechanismen moet de consistentie worden aangetoond. Wanneer er invulling vanuit een beleidsperspectief aan deze mechanismen wordt gegeven, moet dit eerst worden afgestemd op de betekenis vanuit een frontlijnperspectief. (Tops, 2005, p. 68)

Spanningsveld tussen frontlijn- en beleidssturing

Uitvoeringsprocessen kunnen van “buiten” of “bovenaf” gestuurd worden. De vraag hierbij is “stuur je op regels, op prestaties of op personen”. Alle drie de mechanismen die in het voorgaande hoofdstuk staan beschreven kunnen zowel vanuit een beleidsperspectief als een frontlijnperspectief worden benaderd en ingevuld, zij krijgen dan een andere functie en betekenis.



Regels, prestaties en personen zijn sturingsmechanismen die een rol spelen in beleids- en frontlijnsturing. Zij kunnen elkaar aanvullen maar er kunnen ook spanningen ontstaan. (Tops, 2005, p. 69).

Spanningsvelden door regels, prestaties en personen

In een bureaucratische omgeving is de klassieke manier van denken over beleidsuitvoering het uitvoeren van regels en voorschriften. Regels en voorschriften geven aan ambtenaren aan hoe zij politieke doelstellingen moeten ombuigen in regels en wetten. Deze manier van werken kan ontaarden in formalisme. Wanneer de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de concrete uitvoering, het werk alleen mogen doen volgens de regels, kan dit als onrechtvaardig worden gezien. Hierdoor kan in de praktijk een spanningsveld ontstaan tussen precieze en mechanische toepassing van regels. (Tops, 2005, p. 70). Afspraken over geleverde prestaties kunnen ook zorgen voor spanningsvelden. Deze prestatieafspraken komen voort uit het “New Public Management”. Hierbij gaat het om afspraken die worden gemaakt met de uitvoerende organisatie over niveau, kwaliteit en de te leveren inspanningen. Bij prestatieafspraken gaat het over “het wat” (de politiek), het feit dat de uitvoerende organisaties op het gebied van “het hoe” (de ambtelijke organisatie) een grote vrijheid hebben. Op deze manier willen overheidsorganisaties hun inspanningen meetbaar maken. Er kunnen spanningsvelden ontstaan omdat niet alles meetbaar is, zeker niet in de publieke zaak. (Tops, 2005, p. 72) Spanningsvelden kunnen ook ontstaan door personen. Binnen een organisatie is de kwaliteit en de betrokkenheid van de uitvoerende ambtenaren van groot belang. Dit zijn professionals die hun werk op deskundige wijze uitvoeren in een organisatie. Zij zullen extra gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen wanneer zij zich kunnen ontwikkelen en waardering krijgen voor hun werk. Dit kan een spanningsveld opleveren omdat de zelfstandige betekenis van uitvoeringsprocessen als een “noodzakelijk kwaad” wordt beschouwd. Juist in de kwetsbare contacten in de frontlinie van het bestuur is het belangrijk dat men oog heeft voor deskundigheid en betrokkenheid van professionals. (Tops, 2005, p. 73)

3.5. SAMENVATTING

De theorie die in dit hoofdstuk is toegelicht geeft aan op welke manieren het veiligheidsbeleid het beste uitgevoerd kan worden. De theoretische oriëntatie bestaat uit: het beleidsnetwerk, netwerkmanagement en sturing. Veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door de complexiteit en dynamiek. Door de veranderingen in de samenleving zijn de belevingen van burgers over veiligheid veranderd. De overheid heeft deze veranderingen waargenomen en voor dit beleidsterrein beleid ontwikkeld. Dit beleid moet uitgevoerd worden. Deze uitvoering is echter niet eenvoudig omdat er naast de overheid verschillende actoren (burgers, diensten, maatschappelijke organisaties) een rol spelen. Wanneer deze actoren met elkaar samenwerken spreken we van een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk combineert twee uitgangspunten met elkaar. Een oriëntatie op beleid en aandacht voor het beleidsproces. In het veiligheidsbeleid is dit van belang. De overheid wil binnen het veiligheidsbeleid problemen oplossen en doelstellingen bereiken met de juiste middelen. Hierbij spelen de organisatorische relaties ook een rol. Voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid is samenwerking met verschillende actoren een vereiste, een beleidsnetwerk kan deze samenwerking verbeteren.

Netwerkmanagement is het strategisch en tactisch sturen in een netwerk en kan zich op meer aspecten richten. Deze aspecten zijn onder andere: de structuur van het netwerk. De betrokkenheid van actoren. Netwerkmanagement is voor het veiligheidsbeleid van belang omdat het invloed heeft op de manier van werken, hoe actoren met elkaar omgaan. Dit bevordert de samenwerking in het netwerk.

In het veiligheidsbeleid speelt sturing een grote rol. Sturing wordt gedefinieerd als doelgericht beïnvloeden. In het veiligheidsbeleid is dit beslist het geval. De overheid krijgt signalen van de burgers dat zij zich niet meer veilig voelen in hun leefomgeving. Daarom hebben zij het veiligheidsbeleid ontwikkeld, met dit beleid willen zij doelgericht de veiligheid verbeteren. De uitvoering van dit beleid vraagt om goede sturingscapaciteit van de overheid. Voor deze sturing zijn verschillende strategieën toepasbaar. Sturing kent twee benaderingen, de klassieke benadering (top down) van sturing komt van boven af en de procesbenadering, hierbij is niet alleen een rol voor de overheid weggelegd maar ook voor andere actoren. Frontlijnsturing is de laatste jaren alsmaar belangrijker geworden bij het veiligheidsbeleid. De meeste steden hadden al een veiligheidsplan. De uitvoering van deze veiligheidsplannen kwam echter niet goed van de grond. Een knelpunt vormde vaak het verschil tussen de beleidsmakers en de mensen van de werkvloer. Veiligheidsbeleid is divers, verschillende factoren spelen een rol in dit beleid. Wanneer medewerkers die het beleid moeten uitvoeren niet weten wat er daadwerkelijk op straat afspeelt, wordt het moeilijk om dit beleid zo adequaat mogelijk uit voeren. De theorie over frontlijnsturing versus beleidssturing geeft aan waarom frontsturing belangrijk is voor complexe netwerken als het veiligheidsbeleid. Frontlijnsturing schenkt aandacht aan het uitvoeringsproces. Sturing op de uitvoeringsprocessen is in het veiligheidsbeleid van belang. Veiligheid heeft te maken met de beleving van burgers. Wanneer de overheid maatregelen treft om de veiligheid te verbeteren en deze maatregelen niet zorgvuldig worden uitgevoerd zal dit tot ontevredenheid leiden bij de burgers.

4 ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID

4.1. INLEIDING

De veiligheids- en leefbaarheidsituatie in Rotterdam is de laatste jaren achteruitgegaan. Bewoners voelen zich onveiliger, zijn vaker slachtoffer van criminaliteit en oordelen negatiever over verloedering, dreiging en vermogensdelicten dan in andere grote steden. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 werd versterking van de veiligheid het belangrijkste speerpunt van het collegeprogramma. Rotterdammers voelden zich niet meer veilig in de stad. Leefbaar Rotterdam en lijsttrekker Pim Fortuyn hebben ingespeeld op de gevoelens van onveiligheid bij de Rotterdammers. Deze gevoelens waren toen vooral aanwezig in een aantal wijken. Na de verpletterende zege van Leefbaar Rotterdam was het college genoodzaakt om de veiligheid in stad als topprioriteit aan te wijzen. De onveiligheid in Rotterdam concentreert zich in bepaalde wijken van de stad. In deze wijken staan vooral goedkope huurwoningen. Met name onder particuliere huurwoningen - die voor een deel in handen zijn van malafide huiseigenaren - is sprake van achterstallig onderhoud. De werkloosheid is hoog, het gemiddeld gezinsinkomen en het opleidingsniveau laag. Op een aantal plaatsen bepalen panden die al jaren zijn dichtgetimmerd of dichtgemetseld het stadsbeeld. Daarnaast zijn deze wijken vaak vervuild. Dit heeft geleid tot een negatief selectieproces. Wie daartoe de mogelijkheid heeft, trekt weg. Hun plaats wordt ingenomen door kansarmen en probleemgroepen. Het gevolg hiervan is dat de wijk in een negatieve spiraal terechtkomt, de sociale cohesie in de wijk afneemt af en overlast en criminaliteit toeneemt.

Hoewel er in deze wijken - onder andere in het kader van de strategische wijkaanpak - al veel maatregelen waren zijn genomen om de problemen aan te pakken, is het gemeentebestuur samen met de deelgemeenten, de stedelijke diensten, politie, Open Ministerie en maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties, welzijn- en hulpverleningsinstellingen er onvoldoende in geslaagd deze negatieve spiraal te doorbreken. Het College heeft toen besloten dat er een veiligheidsprogramma moest worden opgesteld. In dit programma zijn maatregelen opgenomen die de veiligheid en leefbaarheid in Rotterdam structureel moeten verbeteren.

Versterking van de veiligheid in Rotterdam is daarom het belangrijkste doel van het gemeentebestuur. Uit het collegeprogramma 2002-2006 blijkt dat Rotterdam in 2006 meetbaar veiliger moet zijn. Er mogen dan geen onveilige wijken en plekken meer zijn. Leidraad bij het waarmaken van de veiligheidsambities is het in 2001 door de gemeenteraad vastgestelde Vijfjaren actieprogramma "Versterking Veiligheid". Centraal in dit actieprogramma staat een doelgerichte aanpak van de veiligheid in de wijken en een nietsontziende aanpak van drugsoverlast, geweld en jeugdproblematiek. Het actieprogramma betekent een omslag in het werken aan een veiliger Rotterdam. Via een systematische, structurele en integrale aanpak moeten snel voor de burger zichtbare resultaten worden behaald. De regie van het veiligheidsbeleid valt onder de wethouder van Veiligheid. Deze wethouder is aangesteld toen veiligheid tot collegeprioriteit werd benoemd. Tevens werd het Programmabureau Veilig opgericht. Dit bureau verzorgt alle handelingen die betrekking hebben op de veiligheid.

4.2. HET ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID

Rotterdam moet veiliger worden, daar is iedereen het over eens. Daarom moesten er nieuwe plannen komen voor het veiligheidsbeleid. Rotterdam werkt sinds 1993 aan het veiligheidsbeleid. Helaas, heeft dit veiligheidsbeleid niet het beoogde resultaat opgeleverd. Er is hard gewerkt, maar het doel is niet bereikt. Integendeel, in de stad was er sprake van een toenemend gevoel van onveiligheid. Bewoners protesteerden steeds luider tegen de onveiligheid en onleefbaarheid in hun wijk. Rotterdammers verwachten van de overheid geen woorden maar daden om hun stad veiliger te maken. Bewoners wilden nu eindelijk resultaten zien en wilden ook dat het college hun signalen serieus nam. Daarom heeft de gemeente Rotterdam in 2001 een ambitieus nieuw veiligheidsbeleid ingezet. (gemeente Rotterdam, 2001, p. 2) Het nieuwe beleid kent een geheel andere aanpak dan voorheen. Het nieuwe veiligheidsbeleid heeft als titel "Versterking veiligheid Rotterdam". Het nieuwe veiligheidsbeleid bestaat uit een vijfjaren programma, dat beoogt de veiligheid in de wijken en in de stad als geheel te versterken, voorwaarde hiervoor is het versterken van de sociale cohesie. In dit nieuwe beleid wordt ingezet op het realiseren van een trendbreuk in de veiligheidsbeleving van de burgers. De veiligheids- en leefbaarheids situatie wordt betiteld als "ernstig". In het beleid wordt geconstateerd dat de onveiligheid zich concentreert in een aantal wijken die gekenmerkt worden door de negatieve spiraal waarin ze verkeren. In deze wijken staan met name goedkope huurwoningen, is de werkloosheid hoog en is het gemiddeld inkomen en het opleidingsniveau laag. Vaak zijn deze wijken ook vervuild. Deze wijken zijn daardoor achterstandswijken geworden. Het gevolg is ook dat degene die de kans hebben om deze wijken te verlaten, hun plaatsen weer worden ingenomen door kansarmen en probleemgroepen. Hierdoor neemt de sociale cohesie af in deze wijken en neemt de overlast en criminaliteit toe. (gemeente Rotterdam, 2001 p. 11) Volgens het nieuw beleid heeft Rotterdam een systematische, structurele en integrale aanpak nodig.

De gemeente verstaat onder een systematische, integrale aanpak de gezamenlijke inzet van de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie, burgers bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het zwaartepunt van het beleid ligt bij de aanpak op wijkniveau. Bovendien geeft een wijkgerichte aanpak volgens het gemeentebestuur de garantie dat bewoners en ondernemers meedoen. De deelgemeente dient de regie te voeren over de aanpak op wijkniveau langs de lijnen toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en investeringen in de woningvoorraad, buitenruimte en sociale infrastructuur. (gemeente Rotterdam, 2001, p. 4) Naast de wijkaanpak kent het beleid drie wijkoverstijgende thema's: jeugd en veiligheid, drugs en geweld. In het beleid zijn een aantal voorwaarden geformuleerd voor een effectieve aanpak van wijkveiligheid. Deze voorwaarden zijn;

- * de deelgemeente moet een goed beeld hebben van de problematiek.
- * De leefbaarheid- en veiligheidsproblematiek in de wijk dient jaarlijks te worden geanalyseerd en vervolgens vertaald te worden in meetbare doelstellingen en prestatieafspraken.

De betrokkenheid van burgers is een vereiste in de wijk. Burgers zijn volgens de gemeente medeverantwoordelijk voor de veiligheid en de aanpak ervan. Burgers moeten op de hoogte worden gebracht van de analyses van de veiligheidsproblematiek.

De regie is in handen van de deelgemeenten, zij zijn de spil in het nieuwe beleid geworden. Immers zij staan het dichtst bij de burgers. Iedere deelgemeente heeft daarom per wijk een wijkveiligheidsactieprogramma gemaakt. Dit programma is een algemeen kaderstellend document waarin de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en uitgangspunten op het gebied van veiligheid voor de komende jaren worden beschreven. Om de deelgemeenten in staat te stellen hun rol op het gebied van wijkveiligheid te vervullen hebben zij op verschillende manieren ondersteuning gehad. Zij hebben extra personeel gekregen zoals een veiligheidscoördinator, die operationeel sturing geeft aan de wijkveiligheidsaanpak inclusief de aansturing van de verschillende diensten. De deelgemeenten worden ook ondersteund door de gemeentelijke projectgroep Veilig die het vijfjaren programma coördineert. (gemeente Rotterdam, 2001, p. 20)

Om de ontwikkelingen in leefbaarheid en veiligheid in beeld te kunnen brengen heeft de gemeente Rotterdam een eigen instrument ontwikkeld. Dit instrument, de "veiligheidsindex", drukt voor zowel de stad als geheel als de afzonderlijke deelgemeenten en wijken de veiligheid en leefbaarheid uit in een cijfer. Deze veiligheidsindex vormt een graadmeter en geen rapportcijfer. De veiligheidsindex biedt mogelijkheden om ontwikkelingen te monitoren en om de wijken met elkaar te vergelijken. Naast monitoring dient de veiligheidsindex ook de basis te vormen voor het formuleren van de doelstellingen om de veiligheid en leefbaarheid per deelgemeente of voor de stad als geheel te verbeteren.

4.3 VIJFJAREN PROGRAMMA "VERSTERKING VEILIGHEID"

De hoofddoelstelling van het vijfjaren programma Versterking Veiligheid Rotterdam is verbetering van de veiligheid in de wijken en de stad als geheel. Rotterdam moet veiliger worden. Voorwaarde daarvoor is versterking van de sociale cohesie. Om deze doelstelling te bereiken is een systematische, integrale aanpak van veiligheidsproblemen noodzakelijk. Een systematische aanpak begint met een goede analyse van de situatie in de wijk. Op basis daarvan kunnen vervolgens doelen worden bepaald, prioriteiten worden gesteld en structurele maatregelen worden getroffen.

In het Vijfjaren programma staat de onderstaande aanpak vermeld:

Een systematische, integrale aanpak vergt een gezamenlijke inzet van:

- ◇ de gemeente (stadsbestuur, deelgemeenten en stedelijke diensten)
- ◇ de politie en het openbaar ministerie (OM)
- ◇ burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Het zwaartepunt ligt bij de aanpak op wijkniveau onder regie van de deelgemeenten langs de volgende lijnen:

- ◇ toezicht en handhaving
- ◇ beheer en onderhoud
- ◇ investeringen in de woningvoorraad, de buitenruimte en de sociale infrastructuur.

Voor drie thema's wordt daarnaast gekozen voor een wijkoverstijgende aanpak:

- ◇ jeugd en veiligheid
- ◇ drugs
- ◇ geweld.

De nadruk op het wijkniveau biedt de beste waarborg voor participatie van bewoners en ondernemers bij de veiligheidsaanpak: bij het toetsen van de analyse van de veiligheidsproblemen in de wijk, het opstellen van maatregelen en het vaststellen of de maatregelen tot de beoogde resultaten leiden. Alle deelgemeenten voeren regelmatig overleg met bewoners en ondernemers in de wijken (wijktafels e.d.), waarin veiligheid en leefbaarheid centrale thema's zijn. De aanpak op wijkniveau maakt ook afstemming met de wijkvisies, plannen en de strategische wijkaanpak mogelijk. Zo wordt voortgebouwd en aangesloten bij de lopende initiatieven op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de wijken. Het vijfjaren programma heeft het karakter van een ontwikkelingsprogramma ("work in progress"). Hierdoor wordt de flexibiliteit gecreëerd die nodig is om het programma bij te sturen. Dit gebeurt op grond van de praktijkervaringen die in de uitvoering zijn opgedaan. Voor de eerste twee jaar (2001-2002) zijn de maatregelen uitgewerkt, voor de jaren daarna zijn ze op basis van die praktijkervaringen nader ingevuld.

Met het vijfjaren programma wordt de keuze voor veiligheid als topprioriteit vertaald in een concrete aanpak. Deze keuze is ook zichtbaar in het extra geld dat voor veiligheid beschikbaar wordt gesteld (structureel €6 miljoen). (Gemeente Rotterdam, 2001, p. 5)

De centrale thema's uit Vijfjaren programma Versterking Veiligheid Rotterdam zijn:

Wijkveiligheid

Er komen plannen die aansluiten op wat er leeft in de wijk, maar tegelijkertijd moeten die ook kunnen worden uitgevoerd en zichtbare resultaten opleveren. Om beide aspecten te realiseren is versterking van de deelgemeenten voorzien: niet alleen zijn er middelen voor uitbreiding van de formatie van de deelgemeenten, ook is voorzien in een verdubbeling van de bestaande doeluitkering veiligheid. De deelgemeenten leggen in de wijkveiligheidsplannen prestatieafspraken met de gemeentelijke diensten vast over de inzet die nodig is om deze aanpak te realiseren. Op hun beurt verwerken de gemeentelijke diensten deze prestatieafspraken in hun jaarplannen. Daarin wordt een veiligheidsparagraaf opgenomen waarin de activiteiten, de inzet en de door de diensten te leveren prestaties per wijk worden vastgelegd. De deelgemeenten sturen op de uitvoering van de prestatieafspraken door de afzonderlijke diensten.

Voor het College van burgemeester en wethouders (B&W) zijn deze prestatieafspraken kaderstellend bij de aansturing van de diensten. Hiermee committeert het College zich aan de deelgemeentelijke regierol. Sturing op naleving van de prestatieafspraken is primair een taak voor de deelgemeenten. Zo nodig zal het College de diensten hier ook op aanspreken. De inzet van de diensten zal zo veel meer gericht worden op leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in de wijken. Ook met de politie, het Openbaar Ministerie en maatschappelijke organisaties worden prestatieafspraken gemaakt door de deelgemeenten.

In 2002 is gestart met het opstellen van de wijkveiligheidsaanpak voor de niet pluswijken, waarbij gekozen is voor een aanpak per deelgemeente. Eind 2003 was voor alle wijken in Rotterdam de wijkveiligheidsaanpak nieuwe stijl gereed. De nieuwe stijl benadrukte dat het van belang was dat deelgemeenten voor alle wijken - al of niet op basis van de bestaande wijkveiligheidsplannen - zo snel mogelijk prestatieafspraken maakten met stedelijke diensten en organisaties. Aan de wijkveiligheidsaanpak was wel een risico verbonden, namelijk het waterbedeffect. Dit houdt in dat uitwaaiering van problemen naar andere wijken plaatsvindt. Het waterbedeffect wordt veroorzaakt doordat voor een deel van de wijken wel een nieuwe aanpak is vastgesteld en voor een ander deel niet. Dit mocht geen reden zijn voor het College om in de moeilijkste wijken zo snel mogelijk de nieuwe aanpak in te voeren. De projectgroep Veilig stelt elke vier maanden ten behoeve van de Stuurgroep Veilig, de deelgemeenten en de diensten voortgangsrapportages op over wijkveiligheid. Daarin wordt een overzicht gegeven van de voortgang van activiteiten en eventuele knelpunten en wordt specifiek ingegaan op de voortgang in investeringsprojecten. Zo nodig worden voorstellen voor aanvullende maatregelen gedaan. Op basis van deze rapportages brengt de Stuurgroep Veilig advies uit aan het College. Over de voortgang van de uitvoering van het programma en eventuele voorstellen tot bijsturing zal periodiek worden gerapporteerd door het College en aan de Raad (commissies). (gemeente Rotterdam, 2001, p. 5)

Jeugd en veiligheid

Het jeugdbeleid zoals neergelegd in het programma Opgroeien in Rotterdam wordt door de deelgemeenten vertaald in een deelgemeentelijke integrale aanpak voor de jeugd. Jeugd en veiligheid maakt daar onderdeel van uit. Bij jeugd en veiligheid is de aanpak er op gericht in de deelgemeenten de condities te scheppen voor een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast.

Expertisecentrum

Er is een expertisecentrum veiligheid Rotterdam ingericht om de informatievoorziening en -uitwisseling op het gebied van veiligheid te verbeteren, ervaringen en best practices actief te verspreiden. Dit centrum voert de regie over de informatievoorziening richting deelgemeenten en stadsbestuur. Het expertisecentrum is ondergebracht bij de projectgroep veilig en werkt in opdracht van het stadsbestuur en de deelgemeenten. Taken van het expertisecentrum zijn het uitbrengen van rapportages over de ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek, ondersteuning van deelgemeenten bij het uitvoeren van analyses t.b.v. wijkveiligheidsplannen, het opzetten van netwerken voor uitwisseling van ervaringen en verspreiding van best practices. (Gemeente Rotterdam, 2001, p. 9)

VEILIGHEIDSINDEX

Om vast te stellen of Rotterdam met de veiligheidsaanpak op de goede weg is, worden de resultaten gemeten: de Veiligheidsindex. Deze index moet inzicht geven in de veiligheidstoestand van de stad. Aan de hand van de veiligheidsindex worden de resultaten gemeten op het gebied van veiligheid. De index geeft aan welke wijken vooruitgaan en welke stilstaan of zelfs achteruitgaan.

Er is een veiligheidsindex ontwikkeld, die voor de stad als geheel, de deelgemeenten en de afzonderlijke wijken de veiligheid en leefbaarheid uitdrukt in een cijfer tussen de 1 en de 10. Daarbij duidt een hoger cijfer op meer veiligheid. Net als bij de AEX-index of de CBS-index fungeert de veiligheidsindex als graadmeter. Niet de absolute waarde, maar de ontwikkeling in tijd en in relatie tot andere wijken, staat centraal. De veiligheidsindex is ontwikkeld op basis van ervaringen met landelijke monitoren, de aanpak in andere gemeenten en de speerpunten van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De waarde van dit meetinstrument is dat iedereen de ontwikkeling van de sociale veiligheid op wijk- deelgemeentelijk en stedelijk niveau kan volgen. Alle 62 wijken in Rotterdam krijgen een cijfer variërend van 1 tot 10. Dit cijfer is een samenvoeging van gegevens van politie, justitie en gemeentelijke diensten en de mening van in totaal ruim 12.000 Rotterdammers over de veiligheid in hun wijk, (on)veiligheidsgevoelens, het slachtofferschap, meldingen en aangiften, het feitelijk aantal verhuizingen, de woonduur, uitkeringsontvangers en tevredenheid met de buurt worden de veiligheidsgevoelens van burgers en de feitelijke veiligheid en leefbaarheid concreet in beeld gebracht en samengevoegd tot een afgewogen totaalbeeld. Als bewoners geweldsdelicten als een belangrijk buurtprobleem zien en daardoor negatiever oordelen over hun veiligheid, maar niet zelf slachtoffer zijn van geweldsdelicten, werkt dat minder door in de index dan als bewoners ook zelf het slachtoffer zijn geweest van geweld.

Door de veiligheidsbeleving meer centraal te stellen wordt een beeld van de veiligheid gegeven dat omvattender is en beter aansluit bij de beleving en werkelijkheid van de bewoners dan op basis van geregistreerde meldingen en aangiften alleen mogelijk is. Om de wijken en deelgemeenten in te kunnen delen worden er vijf categorieën onderscheiden: onveilig, probleem, bedreigd, aandacht en veilig. Hieronder staat aangegeven hoe de tabel er uit ziet:

Categorie	bandbreedte index
Onveilige wijk	< 3.9
Probleem wijk	van 3.9 tot 5.0
Bedreigde wijk	van 5.0 tot 6.0
Aandachtswijk	van 6.0 tot 7.1
(Redelijk) veilige wijk	> 7,1

De veiligheidsindex wordt voor verschillende doeleinden gebruikt:

- meten: het kaart brengen van de veiligheidssituatie op een bepaald moment;
- analyseren: het vergelijken van de cijfers van de voorgaande jaren
- sturen: het leveren van informatie waarbij – indien noodzakelijk – het beleid bijgestuurd kan worden. (gemeente Rotterdam, Veiligheidsindex 2005)

Opbouw Veiligheidsindex

De veiligheidsindex is opgebouwd uit verschillende soorten gegevens omdat het meten van veiligheid niet eenvoudig is. Als alleen wordt gekeken naar de aangiften die bij de politie binnen zijn gekomen in een wijk waar de aangiftebereid erg laag is, zou dit erop lijken dat het in die wijk relatief veilig is.

Aan de andere kant is het ook niet goed om alleen de meningen van bewoners als uitgangspunt te nemen. De mening van mensen over veiligheid wordt namelijk sterk bepaald door incidenten en door de samenstelling van de bevolking. Om deze redenen is de index samengesteld uit zowel objectieve als subjectieve gegevens. In de index worden verschillende soorten gegevens met betrekking tot (on)veiligheid samengebracht. Het meten van veiligheid is niet eenvoudig. Het hanteren van bijvoorbeeld aangiften als indicator heeft als nadeel dat de aangiftebereidheid in sommige wijken zeer laag kan zijn. Het gebruik van registratiesystemen van bijvoorbeeld de politie als indicator geeft dus niet altijd een goed beeld. Anderzijds geldt dat het hanteren van alleen de bevolkingssurvey als indicator ook geen goed beeld geeft.

Objectieve gegevens

In de Veiligheidsindex worden – naast de subjectieve gegevens – twee verschillende soorten bronnen met betrekking tot objectieve gegevens verenigd. De eerste groep wordt gevormd door de registratiesystemen van de politie, brandweer, Roteb en andere instellingen, waarin incidenten, overtredingen en misdrijven worden geregistreerd. Het probleem van al deze systemen is, hoe goed ook van opzet en beheer, dat niet alle incidenten die feitelijk hebben plaatsgevonden erin terecht komen. Burgers die betrokken zijn geweest bij een incident maken hier lang niet altijd melding van. Elk registratiesysteem geeft dus maar een deel van de werkelijkheid weer. De tweede groep objectieve gegevens wordt gevormd door de contextgegevens. Dit zijn fysieke, sociale of economische kenmerken van wijken. Daarbij moet gedacht worden aan de samenstelling van de bevolking, de waarde van de woningen en het percentage uitkeringen in een wijk. In de index zijn contextgegevens opgenomen die een rol spelen bij de sociale (on)veiligheid.

Subjectieve gegevens

Subjectieve gegevens zijn gegevens die afkomstig zijn uit de bevolkingssurveys. De vragen gaan over de eigen veiligheidsbeleving en het gegeven of men zelf slachtoffer is geweest. Het is van belang dat de mening van zowel autochtonen als allochtonen wordt meegenomen in het onderzoek. Daarom is het onderzoek uitgevoerd door twee onafhankelijke onderzoeksbureaus.

Het ene bureau heeft zich op het autochtone deel van de bevolking gericht en het andere bureau heeft zich op de vijf grootste minderheidsgroepen in de stad gericht (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Kaapverdianen). Op deze manier is de samenstelling van de onderzochte groep representatief naar etnische groepering voor de totale Rotterdamse bevolking. In totaal zijn ruim 12.000 Rotterdammers ondervraagd. Per wijk zijn minimaal 175 bewoners geïnterviewd, wat een representatief aantal is voor sociologisch onderzoek. Doordat per wijk een even grote steekproef (175 respondenten) is genomen, wijkt deze af van de werkelijke bevolking van de deelgemeenten en Rotterdam. Om betrouwbare uitspraken voor deelgemeenten en stad te kunnen doen, zijn weegfactoren berekend die corrigeren het feitelijk inwonersaantal. Op deze manier tellen wijken met relatief weinig inwoners minder zwaar mee dan wijken met relatief veel inwoners. (gemeente Rotterdam, Veiligheidsindex, 2005, p. 9 en 10)

4.4 DE STADSMARINIERS

Na het uitkomen van de eerste veiligheidsindex in 2003 bleken er een aantal onveilige wijken te zijn. Dit waren vaak wijken waar de deelgemeenten en politie al geruime tijd bezig waren, de veiligheid te verbeteren. De aanpak kwam echter niet van de grond en de wijken bleven onveilig. Er was sprake van verkokering van de gemeentelijke diensten en andere partners. De deelgemeenten bleken niet in staat de regie te voeren, ze beschikten over te weinig doorzettingsmacht en hadden te weinig “zware ambtenaren” in huis. De gemeente Rotterdam heeft toen maatregelen getroffen om deze probleemsituaties aan te pakken. Zij hebben toen de stadsmariniers benoemd. Dit mariniersmodel is bedacht door de Taakgroep Sociale Infrastructuur. Deze adviesgroep, met daarin onder meer Rene Diekstra en Ahmed Aboutaleb, schreef in maart 2002 een kritisch eindverslag over het sociaal beleid in Rotterdam. Het toenmalige college kreeg een forse spiegel voorgehouden; het beleid was niet concreet genoeg; het ontbrak aan meetbare doelstellingen; de afstemming tussen gemeente en deelgemeente was gebrekkig; de Strategische wijkaanpak faalde in haar coördinerende rol. Tevens constateerde de Taakgroep dat in de wijken en buurten met de grootste problemen vaak niet de mensen met de grootste expertise aan het werk waren. Dit kreeg de term “het omgekeerde mariniersmodel”. Het huidige College heeft naar aanleiding van dit verslag besloten dat er acties moesten worden ondernomen. Het collegeprogramma staat bol van meetbare doelstellingen en deze doelstellingen moesten behaald worden. Er is toen besloten om de beste mensen in te zetten. Die moesten aan de slag in de slechtste wijken en in de hot spots. Het Bureau Interim Management (BRIM) van de gemeente Rotterdam heeft de mariniers geselecteerd. Er is bewust een keuze gemaakt om geen “zware mannetjesputters van buiten” aan te stellen, maar “aanvaardbare figuren in Rotterdam. Door BRIM is een profiel gemaakt en de rol van de stadsmariniers beschreven. In het profiel staat dat de marinier op het allerhoogste niveau kan interveniëren om de voortgang van programma’s op het gebied van veiligheid te bewaken. De marinier houdt toezicht, signaleert, overlegt, stuurt en rapporteert, maar is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma’s. Dat zijn de betrokken gemeentelijke diensten, politie, justitie en andere betrokken instanties (gemeente Rotterdam, Collegeprogramma 2002 – 2006, p. 39). De opdrachtgever is het College van Burgemeester en Wethouders, waarbij de Stuurgroep Veilig in eerste instantie het bestuurlijk platform is. Het profiel dat is gebruikt voor de werving van de stadsmariniers is het volgende:

De stadsmarinier:

1. is resultaatgericht;
1. stuurt, zonder in de uitvoering te duiken;
2. is analytisch sterk en snapt hoe betrokken instanties werken;
3. weet dus bij problemen de vinger op de zere plek te leggen;
4. duidt problemen met een goed gevoel voor verhoudingen en posities aan;
5. moet anderen successen laten boeken;
6. laat betrokken partijen hun werk doen;
7. is communicatief bedreven en kan op alle niveaus uit de voeten;
8. houdt vast aan de kaders;
9. is op het proces gericht en niet op de inhoud (geen nieuw beleid)

De functie van stadsmarinier heeft een hoge mate van zichtbaarheid en een sterke symbolische uitstraling gekregen. In de media zijn er verschillende metaforen bedacht voor de stadsmariniers, zoals: een hoge officier namens het College aan het front, een generaal tussen soldaten, verlengde armen en spionnen van het gemeentebestuur, een kameleon met spierballen, een zak met geld, Wild west marinier, een eenzame cowboy. In deze metaforen klinkt zowel het krijgshaftige, als het op uitvoering en versnelling gerichte karakter van de functie door. Maar bovenal blijkt dat de functie van stadsmarinier fascinerend en geheimzinnig is. In hoofdstuk 5 wordt de werkwijze van de stadsmariniers beschreven.

4.5 DE ROTTERDAMSE AANPAK

Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is beleid dat zich richt op het lokaal niveau. Het komt overeen met het landelijk beleidskader zoals dat is vastgelegd in "Naar een veiliger samenleving". In dit beleidskader is het belangrijkste punt: het bevorderen van de veiligheid. Dit vergt een gezamenlijke aanpak van een ieder. De aanpak moet vooral lokaal gestalte krijgen en de aanpak moet zich concentreren op de vormen van criminaliteit en overlast die de burger direct raken.

Een vergelijking van het Rotterdamse veiligheidsbeleid met het landelijk beleidskader levert een aantal aandachtspunten op:

1. Rotterdam heeft duidelijk gekozen voor een integrale aanpak. Dit houdt in dat een aantal actoren betrokken zijn bij de veiligheidsaanpak. En dat al deze actoren medeverantwoordelijk zijn voor de aanpak. Burgers (bewoners en ondernemers) spelen een belangrijke rol in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Zij dienen betrokken te worden bij het hele proces van de veiligheidsaanpak. Er is regelmatig overleg met burgers en ondernemers in de vorm van bewonersavonden en wijktafels. Aan de hand van de veiligheidsindex wordt hun mening gevraagd en wordt verwerkt in de index. De resultaten van deze index vormen dan weer de basis voor de te formuleren doelstellingen van de wijkaanpak en geven aan welke doelstellingen niet zijn gehaald. Rotterdam wil met deze aanpak te weten komen wat de veiligheidsbeleving van de burger is.
2. Rotterdam ziet de voordelen van een aanpak op wijkniveau. Waar in het landelijk beleidskader wordt gepleit voor een lokale aanpak op gemeentelijk niveau, wordt in het Vijfjaren programma van Rotterdam de verantwoordelijkheid voor de veiligheidsaanpak doorgeschoven naar het deelgemeentelijke niveau. In de Rotterdamse veiligheidsaanpak staat de wijkveiligheid centraal. Volgens het Rotterdams veiligheidsplan is veiligheid het meest effect wanneer het op wijkniveau wordt aangepakt. Op deze manier kunnen lokale problemen en behoeftes van burgers beter en sneller aansluiten op de wijkveiligheidsaanpak.

3. In het Rotterdamse beleid heeft leefbaarheid een veel belangrijkere plaats dan in het landelijke beleidskader. In het landelijk beleidskader spreekt men over de aanpak in die vormen van criminaliteit en overlast waar de burger direct last van heeft. Het begrip overlast wordt niet specifiek beschreven, ook een beschrijving van de aanpak van overlast wordt niet gegeven. In het Rotterdamse veiligheidsplan wordt consequent gesproken over de aanpak van de veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek. Dit is ook in de veiligheidsindex opgenomen, hieronder vallen het oordeel van de burgers over de buurt en de score op het aspect "schoon en heel".

4.6 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk staat het Rotterdamse veiligheidsbeleid centraal. De gemeente Rotterdam heeft de signalen die bewoners over de veiligheids- en leefbaarheidssituatie hebben afgegeven serieus genomen. Zij hebben een ambitieus veiligheidsplan vastgesteld met daarin concrete doelstellingen. Het veiligheidsbeleid van Rotterdam is vooral gericht op de wijkveiligheid. In het beleidsplan "Versterking Veiligheid Rotterdam" wordt aangegeven wat het plan inhoudt en wat de prioriteiten zijn. De veiligheidsindex, het instrument dat de gemeente Rotterdam heeft ontwikkeld om de veiligheid in de wijken te meten, wordt beschreven. Naast het veiligheidsplan, de veiligheidsindex heeft de gemeente nog een investering gedaan op het gebied van veiligheid, zij hebben stadsmariniers benoemd. Deze mariniers zijn aangesteld om de veiligheid in de "hot spots (onveilige gebieden) te verbeteren. De stadsmariniers moeten samenwerken met verschillende partners op het gebied van veiligheid. In hoofdstuk 5 staan de bevindingen van het onderzoek naar werkwijze van de stadsmariniers en de ervaringen van de partners over de samenwerking met de stadsmariniers beschreven.

5. BEVINDINGEN ONDERZOEK STADSMARINIERS EN PARTNERS

5.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is een korte uitleg gegeven over de introductie van de stadsmariniers in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De stadsmariniers zijn aangesteld om de wijkveiligheid in de wijken te verbeteren. Voor de uitvoering van deze opdracht moeten zij samenwerken met partners die ook actief zijn op het veiligheidsgebied zoals: de politie, deelgemeente, jeugdwerk. De stadsmariniers vormen al drie jaar een onderdeel van het veiligheidsbeleid van Rotterdam. De werkwijze van de stadsmariniers en de samenwerking met verschillende partners vond ik een interessant onderwerp. Ik was vooral benieuwd naar de wijze waarop de stadsmariniers de problematiek hebben aangepakt en hoe de samenwerking met partners is verlopen. In het onderstaande onderzoek worden de bevindingen beschreven.

5.2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is te komen tot een passende conclusie over de inzet van de stadsmariniers in het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de hoe de samenwerking met de partners is verlopen. In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat betekent de inzet van de stadsmariniers voor de wijkveiligheid en hoe hebben de partners van de stadsmariniers deze samenwerking ervaren?

Om inzicht te krijgen in de werkwijze/aanpak van de stadsmariniers zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

- * Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?
- * Wat is de werkwijze van de stadsmariniers?
- * Hoe hebben de partners de samenwerking met de stadsmariniers ervaren?
- * hoe worden de resultaten die zijn bereikt door de stadsmariniers veiliggesteld?
- * welke adviezen geven de partners aan het College van Burgemeester en Wethouders over de stadsmariniers?

Voor dit voor onderzoek heb ik eerst onderzocht wie ik wilde interviewen. Ik heb eerst gekeken naar de stadsmariniers en daarna naar de partners met wie zij samenwerken. Voor de haalbaarheid van dit onderzoek heb ik gekozen voor drie stadsmariniers en 13 partners. Bij de partners heb ik gekeken naar de relatie met de stadsmariniers. Ik heb gekozen voor interviews omdat bij interviews de mogelijkheid bestaat door te vragen op het gegeven antwoord. Het voordeel van interviews is ook dat deelnemers zelf ook aandachtspunten naar voren brengen. Dit in tegenstelling tot schriftelijke vragen. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een lijst met gespreksonderwerpen. Aan de hand van deze onderwerpen zijn de vragen geformuleerd. Deze gespreksonderwerpen hebben als leidraad gediend om de interviews te structureren. Tijdens de interviews was er ook gelegenheid om op andere onderwerpen in te gaan. De interviews hebben ongeveer een uur geduurd, die met de stadsmariniers duurden langer. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode september tot en met oktober 2005. Van alle interviews is een verslag gemaakt.

Aan het onderzoek hebben drie stadsmariniers meegewerkt.

1. een stadsmarinier die is ingezet voor de langere termijn
2. een stadsmarinier die is ingezet voor de korte termijn
3. een stadsmarinier die is ingezet voor de jeugd

Daarnaast zijn 13 verschillende partners van de stadsmariniers geïnterviewd. Criteria voor deze partners was dat zij met de drie stadsmariniers hebben samengewerkt. Een overzicht van de geïnterviewden is bijgevoegd in de bijlage.

Voor het onderzoek en de analyse heb ik de theorie uit hoofdstuk 3 als leidraad genomen. In deze theorie wordt een aantal begrippen toegelicht die naar mijn mening relevant zijn voor het onderzoek. Aan de hand van deze begrippen heb ik de vragen geformuleerd. Op deze manier wil ik tot een beoordeling komen van de werkwijze van de stadsmariniers.

De theoretische begrippen

1. Beleidsnetwerken (dit zijn netwerken die uit verschillende actoren bestaan en een gezamenlijk doel willen bereiken)
2. Netwerkmanagement (richt zich op de structuur van het netwerk en op de interacties die in het netwerk plaatsvinden)
3. Sturing (doelgericht beïnvloeden)
4. Benaderingen van sturing
 - * klassieke benadering (de top down benadering, sturing van boven af)
 - * procesbenadering (naast de centrale actor sturen ook de andere actoren)
5. Sense of urgency in het procesmanagement (alle actoren moeten zich bewust zijn van de problematiek)
6. Command and control (de procesmanager kan zijn positie gebruiken en partijen aanjagen)
7. Sturingsstrategieën (ideeën, plannen om te kunnen sturen)
8. Sturingsinstrumenten (de middelen die men gebruikt om doelen te bereiken)
9. Frontlijnsturing (de relatie tussen de burger en de overheid)
10. Meerzijdige sturing (de overheid en de actoren onderhandelen over de wijze waarop instrumenten worden ingezet)

Aan de hand van de theorie zijn de volgende vragen voor het onderzoek geformuleerd:

1. Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?
2. Wat is de werkwijze/de aanpak van de stadsmariniers?
3. Hoe belangrijk is de integrale aanpak?
4. Wat doen de stadsmariniers als er crisissituaties optreden?
5. Welke rol spelen de targets?
6. Hoe is de samenwerking met de partners verlopen?
7. Welke rol speelt frontlijnsturing in de werkwijze/aanpak van de stadsmariniers?

8. Hoe gaan de stadsmariniers met spanningsvelden om?
9. Hoe worden de resultaten die zijn bereikt veiliggesteld?

Toelichting

Deze vragen zijn geformuleerd aan de hand van de theoretische begrippen. De theoretische begrippen komen voor in de theorie over het veiligheidsbeleid. Op deze manier wil ik beoordelen of deze theoretische begrippen aansluiten bij de bevindingen van het onderzoek. Ik heb daarom voor alle vragen de theoretische aandachtspunten waarop ik de vraag zal beoordelen aangegeven.

Vraag 1. Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?

Theoretisch aandachtspunt: sturing

Tijdens bestudering van de vele artikelen over de stadsmariniers, was het voor mij eigenlijk al duidelijk met welke vraag ik moest beginnen. Alle artikelen en rapporten over de stadsmariniers en het Rotterdamse veiligheidsbeleid benadrukten de noodzaak voor het inzetten van stadsmariniers. Deze vraag heb ik in verband gebracht met de theorie over sturing. Sturing is een van de thema's uit de theoretische oriëntatie en geeft aan dat het veiligheidsbeleid gebaat is bij goede sturing. Het veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt als beleid met een complexe problematiek. Door deze complexiteit is het voor de overheid een beleidsterrein dat moeilijk aan te sturen is. Sturing wordt omschreven als doelgericht beïnvloeden. Heeft het college stadsmariniers benoemd om de wijkveiligheid doelgericht te beïnvloeden? Deze vraag leverde bij mij de nodige andere vragen op zoals, was de situatie dan zo slecht, was er voorheen dan geen sprake van sturing?

Vraag 2. Wat is de werkwijze/de aanpak van de stadsmariniers?

Theoretische begrippen: klassieke of procesbenadering, sense of urgency

Bij deze vraag denk ik vooral aan het werkproces. De stadsmariniers zijn benoemd en hun belangrijkste taak was het verbeteren van de wijkveiligheid in de onveilige wijken van Rotterdam. Hoe hebben de stadsmariniers deze taak opgepakt en hoe hebben zij hun werkproces ingedeeld? Bij deze vraag zie ik het veiligheidsbeleid als een proces. De theorie geeft aan dat er twee benaderingen voor een proces zijn, namelijk de klassieke en de procesbenadering. Welke werkwijze sluit het beste aan bij de werkwijze van de stadsmariniers? In de theorie over procesmanagement staat aangegeven dat er bij de actoren die meewerken aan een proces, de sense of urgency aanwezig moet zijn. Sense of urgency houdt in dat alle partijen overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek. En dat deze problematiek om een oplossing vraagt. Wat ik zou willen weten is, wat de stadsmariniers doen wanneer deze sense of urgency niet aanwezig?

Vraag 3. Hoe belangrijk is de integrale aanpak?

Theoretisch begrip:: beleidsnetwerk

In het Rotterdamse veiligheidsbeleid speelt de integrale aanpak een belangrijke rol. Aan de stadsmariniers is gevraagd wat hun mening is over de integrale aanpak van het veiligheidsbeleid. Samenwerking met andere diensten staat centraal in de integrale aanpak.

In het veiligheidsbeleid spelen verschillende actoren een rol. Daarom kan het veiligheidsbeleid gezien worden als een beleidsnetwerk. Waarom is de integrale aanpak van belang in een beleidsnetwerk als veiligheid?

Vraag 4 Wat doen de stadsmariniers als er crisissituaties optreden?

Theoretisch begrip: command and control

Crisissituaties vragen om daadkrachtig optredende leidinggevend, in dit geval van de stadsmariniers. In de theorie waarin het procesmanagement is beschreven wordt het begrip command and control gebruikt. Dit begrip wordt omschreven als een functie. Het uitoefenen van de command and control functie houdt in dat de leidinggevende gebruik kan maken van zijn positie en dat hij partijen onder druk kan zetten. Dit zijn prikkels die iedereen die deel uit maakt van het crisisteam ertoe te bewegen om zich in te zetten om de crisis op te lossen. De stadsmariniers hebben vaak te maken met crisissituaties. Hoe werkt dit in de praktijk en maken de stadsmariniers gebruik van deze command and control functie?

Vraag 5 Welke rol spelen de targets?

Theoretische begrippen: beleid, meerzijdige sturing

De inzet van de stadsmariniers is gericht op het realiseren van de targets die in het veiligheidsprogramma zijn benoemd. Targets zijn doelstellingen die gerealiseerd moeten worden en zijn een onderdeel van het veiligheidsbeleid. In de theorie zijn er verschillende definities van beleid. De definitie die in deze scriptie is gebruikt is; "beleid wordt gedefinieerd als de voornemens, keuzen en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op sturing van een bepaalde ontwikkeling". Hoe belangrijk zijn de targets voor de stadsmariniers en maken zij hierbij gebruik van meerzijdige sturing? Deze vorm van sturing houdt in dat de overheid (de stadsmarinier) en de aan te sturen actoren onderhandelen over de wijze waarop instrumenten worden ingezet. Om de targets te halen zullen de stadsmariniers instrumenten nodig hebben. Hoe onderhandelen zij over het inzetten van instrumenten of bepalen zij dat zonder onderhandeling?

Vraag 6 Hoe is de samenwerking met de partners verlopen?

Theoretische begrippen: beleidsnetwerk, netwerkmanagement, procesmanager

Het Rotterdamse veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door de integrale aanpak. Deze aanpak houdt in dat de stadsmariniers moeten samenwerken met verschillende diensten, organisaties en deelgemeenten. Door deze integrale aanpak vormen de stadsmariniers en partners een beleidsnetwerk. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid heeft een aantal kenmerken die overeenkomen met de theorie over beleidsnetwerken. Hierin wordt een beleidsnetwerk gezien als een verzameling van actoren, formele regels en afhankelijkheid. Hoe hebben de stadsmariniers het netwerk rondom het veiligheidsbeleid opgebouwd en hoe is de samenwerking met de verschillende actoren verlopen? Beheren zij het netwerk als een netwerkmanager?

Vraag 7 Welke rol speelt frontlijnsturing in de werk/wijze aanpak van de stadsmarinier?

Theoretisch begrip: frontlijnsturing

Welke rol speelt frontlijnsturing voor de stadsmariniers? De theorie geeft aan dat frontlijnsturing gaat over de relatie tussen burgers en centraal bestuur. In het Rotterdamse veiligheidsbeleid speelt deze relatie een belangrijke rol. Burgers hebben aangegeven dat zij zich niet meer veilig voelen in hun woon- en leefomgeving. Het college heeft dit signaal opgevat en hier maatregelen voor getroffen. De stadsmariniers worden in de frontlijn ingezet. Zij geven sturing vanuit een bestaande situatie (een onveilige wijk) en sturen op de uitvoeringsprocessen. Waarom is frontlijnsturing in het veiligheidsbeleid belangrijk?

Vraag 8 Hoe gaan de stadsmariniers met spanningsvelden om ?

Theoretisch begrip: netwerkconstituering

Het veiligheidsbeleid kan gezien worden als een beleidsnetwerk. In dit netwerk werken verschillende actoren met elkaar samen en zijn zij in bepaalde gevallen van elkaar afhankelijk. Een netwerk heeft voor- en nadelen en dat kan moeilijkheden opleveren voor de samenwerking. Hierdoor kunnen er spanningsvelden ontstaan. Hoe gaan de stadsmariniers om met deze spanningsvelden en maken zij dan gebruik van netwerkconstituering. De sturingstheorie kent verschillende sturingsstrategieën. Netwerkconstituering is een sturingsstrategie waarbij de overheid instrumenten toepast die van invloed zijn op de structuur van het netwerk.

Vraag 9. Hoe worden de resultaten die zijn bereikt veiliggesteld?

Theoretische begrippen: procesmanagement

Toen de stadsmariniers werden benoemd werd aangegeven dat zij worden ingezet voor de korte termijn oplossingen. In de loop van de tijd is er ook aandacht ontstaan voor het veiligstellen van de resultaten. Het veiligstellen van de resultaten is naar mijn mening een onderdeel van procesmanagement. In het procesmanagement staan een aantal randvoorwaarden beschreven. Wanneer aan deze randvoorwaarden wordt voldaan is de kans groot dat het proces succesvol zal verlopen. Hoe denken zij de resultaten te kunnen bewaken, veiligstellen?

5.3 RESULTATEN VRAAGGESPREKKEN STADSMARINIERS

Hieronder volgt een omschrijving van de gebieden van de stadsmariniers die mee hebben gewerkt aan het onderzoek.

1. Stadsmarinier voor onveilige wijken, inzet langere termijn,

De stadsmarinier voor onveilige wijken is ingezet voor de langere termijn in de deelgemeente Delfshaven. De deelgemeente Delfshaven is de laatste jaren uitgegroeid tot één van de onveiligste deelgemeenten in Rotterdam. Delfshaven kende een aantal hotspots, een hotspot is een fysiek aan te duiden plek, met straatnamen en eventueel een afbakening van huisnummers, die gekenmerkt wordt door een combinatie van problemen zoals slechte veiligheid, economische zwakte.

Een buitenruimte die kapot en vies was en veel sociale problemen. Een hotspot heeft een negatieve uitstraling naar de rest van de wijk. De opdracht van de stadsmarinier is ervoor te zorgen dat de hotspots verdwijnen en de wijken veiliger worden.

De deelgemeente Delfshaven bestaat uit verschillende wijken. De afgelopen jaren heeft de Veiligheidsindex in die wijken de volgende cijfers gemeten:

Wijk	2001	2002	2003	2004
Spangen	2,5	2,7	4,0	4,5
Middelland	3,7	3,7	4,2	5,0
Bospolder	3,8	4,5	4,9	5,3
Nieuwe Westen	4,1	4,4	4,6	5,5
Delfshaven	3,9	4,6	5,5	5,6
Tussendijken	3,3	4,4	5,0	5,8
Schiemond	4,1	4,9	6,3	6,0
Oud/Mathenesse/				
Witte Dorp	5,5	5,6	6,1	6,5

De cijfers van 2001 en 2002 waren voor de gemeenteraad aanleiding om een stadsmarinier in te zetten. De gemeenteraad had op basis van de informatie van het Programmabureau Veilig geconstateerd dat een oplossing op korte termijn niet mogelijk zou zijn.

2. Stadsmarinier voor aandachtsgebieden inzet de korte termijn.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek is één van de veiligste deelgemeenten van Rotterdam. Toch had ook deze deelgemeente een wijk die de nodige aandacht vroeg. De wijk Schiebroek Zuid had te maken met een aantal overlastgevende jongeren. Deze jongeren vormden de aanleiding voor de voorzitter van de deelgemeente om de stad om advies te vragen. Tijdens een vergadering van de Stuurgroep Veilig werd duidelijk dat de criminaliteit in Schiebroek Zuid, subbuurt 7 onder de jongeren beneden de leeftijd van 25 jaar relatief hoog was. De jeugd zou min of meer de macht hebben overgenomen. De leden van de Stuurgroep waren het unaniem eens om een snelle en strakke aanpak te organiseren. Er is toen besloten om een stadsmarinier in te zetten. In samenwerking met de partners zijn de gegevens van de overlastgevende jongeren verzameld. Omdat het hier vooral om jeugdproblematiek ging, is de stadsmarinier voor de jeugd erbij betrokken. Op basis van de verzamelde informatie van alle partners is besloten om het Interventieteam in te zetten. Dit interventieteam heeft de gezinnen waar de overlastgevende jongeren deel van uit maken bezocht. Een interventieteam bestaat uit vertegenwoordigers van de deelgemeente, politie, woningtoezicht en dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Afhankelijk van de problematiek van de wijk kan het team uitgebreid worden met medewerkers van verslavingszorg, belastingdienst en de Eneco (energiebedrijf Rotterdam). Het interventieteam belt onaangekondigd bij een woning aan. Zij vragen eerst toestemming om binnen te komen en na binnenkomst worden een aantal zaken nagegaan. Dit kunnen verschillende zaken zijn zoals: inschrijving in de bevolkingsadministratie, uitkeringen, kinderbijslag.

Ook wordt gekeken hoe het pand eruit ziet, of er sprake is van legale huisvesting. Daarbij bekijkt het interventieteam of de bewoners problemen hebben, dat is namelijk vaak het geval. In Schiebroek Zuid heeft het interventieteam de overlastgevende gezinnen bezocht en daarbij een brief overhandigd namens de stadsmariniers. In deze brief staat aangegeven dat de jongere voor overlast in de buurt zorgt en dat dit niet wordt getolereerd. De jongeren kunnen een persoonsgerichte aanpak krijgen waarbij zowel de jongere als het gezin hulp wordt aangeboden.

3. Thema stadsmarinier voor de jeugd

In oktober 2003 concludeerde de gemeente Rotterdam dat de aanpak van criminaliteit en overlast door jongeren nog niet goed liep. De gemeente heeft toen besloten om een stadsmarinier Jeugd aan te stellen. Dit is een marinier die werkt aan een thema en die niet gebonden is aan een bepaald gebied. Hij is inzetbaar in heel Rotterdam. De themamarinier opereert in de frontlinie en spreekt de belanghebbende partijen van de keten Jeugdbeleid (o.a. Bureau Jeugdzorg, Openbaar Ministerie, Politie en Welzijnswerk, Dosaregisseur) aan op hun prestaties. De criminele jeugd wordt aangepakt met behulp van gegevens van het Openbaar Ministerie. Jongeren die twee processen-verbaal of meer hebben gehad worden in kaart gebracht. In de wijk waar zij wonen worden er door de wijkagent een gesprek met de ouders gevoerd. Zodra de jongere weer in de fout gaat, wordt er ingegrepen door het Openbaar Ministerie. De zaak wordt dan in een versneld proces behandeld.

De resultaten van de vraaggesprekken met de stadsmariniers:

Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?

De stadsmariniers geven alle drie aan dat de noodzaak om hen in te zetten aanwezig was. Eén van de stadsmariniers zegt hierover:

“het college heeft maatregelen getroffen om de veiligheid te verbeteren, zij wilden meer resultaten boeken op korte en langere termijn.

De verkokering van de gemeentelijke diensten en andere partners in het veiligheidsbeleid zoals de politie en het Openbaar Ministerie heeft ook een beslissende rol gespeeld”.

“De deelgemeenten beschikken over te weinig doorzettingsmacht en kunnen de regie niet voeren”.

Delfshaven was een deelgemeente met onveilige wijken en hotspots. De deelgemeente Delfshaven was al een tijd bezig met het verbeteren van de wijkveiligheid. Dit leverde echter niet de gewenste resultaten op. Daarom is een stadsmarinier ingezet en de opdracht die hij meekreeg was de hotspots te laten verdwijnen en ervoor te zorgen dat er geen onveilige wijken meer zijn in Delfshaven. De andere stadsmarinier geeft aan dat de deelgemeente en politie zelf bij de Stuurgroep Veilig om hulp hebben gevraagd. In die deelgemeente had men last van overlastgevende jongeren. De Stuurgroep Veilig heeft toen besloten dat het verstandig is om daar een stadsmarinier voor de korte termijn in te zetten. De termijn heeft te maken met het feit dat hier om één wijk gaat.

De stadsmarinier zegt hierover:

“het was schrikken bij de deelgemeente, zij vonden het wel heftig, maar achteraf waren ze tevreden, dit geldt voor beide partijen”

Dit heeft te maken met de aandacht die er ondertussen was besteed in de media aan de stadsmarinier. De deelgemeente was eerst huiverig en dacht dat zij niets meer in te brengen hadden. De stadsmariniers geven ook aan dat zij ingezet kunnen worden als er een duidelijke analyse van de problematiek is. De stadsmariniers zijn van mening dat het inzetten van een stadsmarinier eigenlijk niets anders is dan een crisisgreep. De stadsmariniers zeggen hier het volgende over:

“partijen waren niet in staat om de draad zelf op te pakken”

“het college had er geen vertrouwen meer in”

De stadsmariniers geven aan dat de deelgemeenten en de andere partners niet in staat waren om het probleem op te lossen. De deelgemeente werkte samen met de diensten aan het probleem maar het leverde niets op. De diensten zijn sectoraal georganiseerd en zijn in dienst van de stad. De afstand tussen de mensen die het beleid maken en de problematiek in buurten en straten is te groot. Hierdoor kunnen zij niet de urgentie van de problematiek bepalen. De deelgemeenten worden geconfronteerd met klagende bewoners die alsmaar aangeven dat de problemen niet worden opgelost. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het College geen vertrouwen meer had in het vinden van een oplossing met de deelgemeente en diensten. Er was nauwelijks sprake van enige sturing en de signaleringsfunctie werd niet meer gebruikt. Dit is de belangrijkste reden voor het College geweest om stadsmariniers te benoemen en die in te zetten in de wijken waar de problematiek het grootst was. Het College heeft hiermee aangegeven dat het benoemen van stadsmariniers noodzakelijk was. De stadsmariniers geven alle drie aan dat sommige opdrachten niet op de korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Voor bepaalde opdrachten heeft een stadsmarinier meer tijd voor nodig. Een voorbeeld hiervan is een wijk waar de leefomgeving al jaren verwaarloosd is. Deze wijk heeft een achterstand opgelopen en een oplossing voor deze problematiek vergt enige tijd. De oplossing moet ook op de langere termijn zichtbaar zijn. Het inzetten van een stadsmarinier hangt vooral samen met de uitkomsten van de Veiligheidsindex en de collegeprioriteiten. De stadsmariniers zien zichzelf als een sturingsinstrument. Wat zij doen is het veiligheidsprobleem doelgericht beïnvloeden. Zij sturen het proces aan met als doel de uitkomsten van de veiligheidsindex te verbeteren. Op deze manier worden de doelen van het College bereikt.

Wat is de werkwijze/aanpak van de stadsmariniers?

De stadsmariniers geven aan dat ze in het begin moesten wennen aan de nieuwe situatie. Het was natuurlijk ook nieuw voor de deelgemeenten. Toen zij in functie traden was deze nog helemaal nieuw. Het enige dat duidelijk was, was dat de stadsmariniers vertegenwoordigers van het College waren. Zij zijn aangenomen om vooral één ding te doen, conflicten oplossen. Daarbij hebben zij mandaat gekregen, wat inhoudt dat ze iedereen mogen aanspreken op uitvoering van hun taken en dat ze agenderingsbevoegdheid hebben.

Zij hebben een directe lijn met de burgemeester en een eigen budget. De stadsmariniers hebben hun eigen werkwijze. De drie stadsmariniers geven aan dat ze eerst beginnen met het maken van een plan van aanpak. In sommige gevallen is het nodig om de zaken top down aan te pakken (de klassieke vorm van sturing). De stadsmariniers bepalen dan van boven af wat er moet gebeuren. Zij zijn aangesteld door het College en mogen de manier waarop zij het probleem aanpakken, zelf bepalen. Dit houdt in, dat zij mensen in een organisatie opdrachten kunnen geven. Zij mogen ook controleren of deze opdrachten op de juiste manier zijn uitgevoerd. Bepaalde problemen moeten op deze manier worden aangepakt. Het gaat hier dan meestal om problemen die al jaren bekend zijn en waar voorheen geen oplossing voor te bedenken was (een voorbeeld is, drugsoverlast in een wijk). De stadsmariniers geven aan dat zij het werk zien als een proces, een proces dat goed geregistreerd moet worden. In dat proces staan de doelstellingen centraal. In de meeste gevallen wordt een plan van aangemaakt met daarin de belangrijkste elementen. De stadsmariniers vinden dat zij gebruik maken van beide benaderingen van sturing. De klassieke gebruiken zij wanneer zaken niet van de grond komen, dan sturen zij duidelijk van boven af. Zij bepalen dan welke maatregelen worden genomen. De procesbenadering gebruiken zij wanneer zij een plan van aanpak maken. Een plan van aanpak moet gezamenlijk worden uitgevoerd. Daarom worden de andere actoren bij het vaststellen van het plan van aanpak betrokken. De stadsmariniers zetten de lijnen uit en bespreekt dit met de actoren en samen besluiten ze welke maatregelen er genomen worden.

Plan van aanpak

De stadsmariniers geven aan dat zij eerst beginnen met het maken van een analyse van het probleem.

1. Analyse: eerst weten waar het over gaat, daarbij in het oog houdend dat de Veiligheidsindex richtinggevend is, feiten kennen op wijkniveau, daarna een mechanische analyse maken, zorgen dat je kennismakt met alle spelers in de wijk (politie, deelgemeente, woningcorporatie, jeugdzorg).
2. Daarna wordt gekeken wat op welk termijn wordt aangepakt.
Quick wins: wat kan je op korte termijn doen?

“kijken naar basale dingen, die op de korte termijn opgelost kunnen worden, snel organiseren, want daar zit iedereen eigenlijk op te wachten”

Na de gesprekken met de partners komt al vrij snel het beeld naar boven, wat je op korte termijn kan gaan doen. Je gaat dus de basale dingen snel organiseren. Er wordt gekeken naar methodisch werken, een voorbeeld hiervan is Schoon en Heel, een onderdeel van de wijkveiligheidsactieprogramma's. Hoe kan je de werkwijze voor iedereen verbeteren, zodanig dat je met iets meer middelen hetzelfde effect bereikt. Dit wordt in samenwerking met de partners gedaan. Deze samenwerking is noodzakelijk want hierdoor wordt draagvlak gecreëerd en iedereen kan hier binnen zijn eigen inbreng hebben. Een andere stadsmarinier geeft aan dat het plan van aanpak:

“een psychologisch proces is”

Je moet eerst naar de problematiek kijken en daarna zorgvuldig kijken naar de partners die een rol spelen. Welke partner kan een oplossing leveren aan dit specifieke probleem? De betreffende partners roep je bij elkaar en daarmee vorm je een werkgroep. Bij het bespreken van de problemen moet de sense of urgency bij iedere partner aanwezig zijn, anders kan het probleem niet worden opgelost. De stadsmariniers geven aan dat regie opbouwen belangrijk is. Een van de stadsmarinier zegt hierover:

“Je moet de regie organiseren”

Er moeten een aantal systemen worden gebouwd waardoor je de mensen regelmatig spreekt over de voortgang en de rapportage. Zo kan je alsmaar blijven schaven aan datgene waar je mee bezig bent. De regie is de essentie, want daarmee compenseer je de zwakke positie van de deelgemeente. Alle partners hebben dat in de gaten want zij roepen vaak dat ze het niet alleen kunnen. Een van de stadsmariniers geeft het volgende aan over de regiefunctie:

“wat is de vraag eigenlijk, wat moet er gebeuren, wie gaat het uitvoeren, hoe gaan we dat monitoren”

Als stadsmarinier voer je de regie over alle werkzaamheden die te maken hebben met het oplossen van het probleem. Daarbij is de regie van belang, omdat de stadsmarinier aangeeft wat er moet gebeuren, wanneer en op welke manier. Je houdt als stadsmarinier de regie vooral op de uitvoering.

Hoe belangrijk is de integrale aanpak?

De stadsmariniers geven aan dat zij kiezen voor een integrale aanpak omdat het verbeteren van de veiligheid een gemeenschappelijk doel is. Deze integrale aanpak houdt in dat verschillende actoren met elkaar moeten samenwerken. Daarom moet deze samenwerking georganiseerd worden, alle aspecten die een rol spelen moeten aan de orde komen. Het veiligheidsbeleid wordt door de stadsmariniers als een beleidsnetwerk gezien. Een netwerk waarin verschillende actoren deel van uitmaken. Om de problemen op te lossen heb je andere nodig, wat je doet is contacten met elkaar leggen en gebruik maken van de deskundigheid die in het netwerk aanwezig is.

Een van de stadsmariniers geeft als voorbeeld:

“Wat ik aanpak, is integraal oplossingen bedenken”

Hij geeft als voorbeeld de drugsoverlast in Spangen. De wijk Spangen heeft te kampen met drugsoverlast, die overlast moet je proberen op te lossen, maar dat doe je niet door alleen dealers te arresteren. Je moet zorgen dat de vraagkant aangepakt wordt. Verslaafden waar men last van heeft, die zeven dagen in de week de hele dag rondhangen en bezig zijn met het bezorgen van overlast, moeten in een hulpverleningstraject worden geplaatst. Maar dat is niet genoeg, je moet ook de deelpanden aanpakken, de infrastructuur, de fysieke herstructureringsopdrachten moeten ook worden aangepakt. Voor deze aanpak heeft de stadsmarinier hulp van zowel interventieteams als de politie nodig. De wijk moet schoner, daarbij moeten ook burgers er op gewezen worden dat ze de wijk niet vuil mogen maken. Iedereen moet zich aan de regels houden. Voor deze integrale aanpak is vaak een strakke regie nodig.

Een van de stadsmariniers geeft aan dat het inzetten van een interventieteam onderdeel van de integrale aanpak is. Hij heeft zelf gebruikt gemaakt van het interventieteam omdat hij te maken had met een groep overlastgevende jeugd in een bepaalde wijk.

“Als je gedrag wilt beïnvloeden dan moet je, je ook richten op de bron, de school, het gezin en het groepsgedrag op straat”.

Interventieteams pakken problemen in straten huis-aan-huis aan. In de interventiemethodiek gaat het om het aanpakken van sociale misstanden. Tegelijkertijd gaat het ook om het verbeteren van de sociale omstandigheden, waardoor een beter levensperspectief ontstaat, even belangrijk is het beëindigen van overlast. Door de integrale aanpak krijgen de mensen die meewerken het gevoel dat zij er echt aan meewerken. Men ziet dan ook resultaat en voelt zich betrokken. Als mensen eenmaal zijn uitgerust met de juiste middelen, willen ze er ook voor gaan. Zolang ze meer in de gelegenheid worden gesteld hun werk te doen. Stadsmariniers zijn dus voortdurend op alle niveaus met mensen aan het praten.

Wat doen de stadsmariniers als er crisissituaties optreden?

De stadsmariniers geven aan dat bij crisissituaties het probleem zo spoedig mogelijk moet worden opgelost. Eerst wordt een analyse gemaakt, vervolgens worden oplossingen bedacht voor het probleem, dit gebeurt gezamenlijk met de andere partijen. Vervolgens moet je organiseren, zorgen dat het onderwerp een ieders aandacht heeft, en dat iedereen zich bewust is van de urgentie (sense of urgency). Met dit plan van aanpak kan je op korte termijn resultaten boeken. Voor de opdracht op de lange termijn moet een bredere analyse worden gemaakt, er moet gekeken worden wat er precies aan de hand is. Wat zijn de oorzaken van de problematiek, hoe komt het dat een wijk een slechte score op de veiligheidsindex heeft? Als je de oorzaken op tafel hebt dan zijn ook de knoppen waar je aan moet draaien om het tij te keren duidelijker. In een crisissituatie moet je snel kunnen handelen en ook moeilijke beslissingen kunnen durven nemen. Het komt er dan op neer dat je de command and control functie uitoefent. De stadsmariniers geven aan dat zij inderdaad de opdracht geven en daarbij controleren of deze wel wordt uitgevoerd. Het is dan ook een kwestie van opdracht aannemen en uitvoeren en daarbij is er geen ruimte voor discussie.

Welke rol spelen de targets ?

De stadsmariniers geven aan dat zij afhankelijk van de wijk waar zij worden ingezet, verschillende opdrachten krijgen. Dit heeft te maken met de omvang en de aard van de problematiek in de wijk. De stadsmariniers hebben ieder hun eigen targets aangegeven. Deze targets zijn:

1. Lange termijn aanpak: eind 2002 tot 2005

Targets:

- geen onveilige wijken meer in de deelgemeente,
- wijken moeten Schoon en Heel zijn
- tegengaan van drugsoverlast
- investeren in de fysieke infrastructuur
- versterking van de sociale cohesie

2. korte termijn aanpak: 15 oktober 2004 tot en met 15 december 2004

Targets:

- begin verbetering aanpak Sociale cohesie
- 15 oktober – 15 december vermindering van criminele activiteiten met 50% en een vermindering van de overlast op straat met 100%.
Op 15 december 2004 is er geen overlast meer op straat door criminele jongeren van de geselecteerde groep van 52 personen. Alle probleemgezinnen zijn door het interventieteam bezocht.
- In alle meest problematische straten in de subbuurt is de sociale cohesie hersteld.
- De overlast op straat is beheersbaar.
- Alle partijen hebben hun processen met betrekking tot de aanpak en doorwijzing van de jongeren in de subbuurt 7 op orde.
- De criminaliteit onder de doelgroep is met 75% gedaald.

3. De Target van de Themamarinier Jeugd:

Per wijk moeten gemiddeld 25 jongeren per jaar in een Strafhulpverleningsproject worden geplaatst. Dat is in totaal 1550 jongeren in Rotterdam.

De stadsmariniers geven aan dat het behalen van de targets prioriteit is van het veiligheidsprogramma en dat de targets worden bepaald door de Veiligheidsindex. Bij het behalen van de targets is er sprake van meerzijdige sturing. De partners spelen een belangrijke rol bij het behalen van de targets. Als zij niet mee willen werken en het belang er niet van in zien kunnen de targets niet worden behaald. Daarom onderhandelen zij met de partners welke instrumenten zij kunnen inzetten om de targets te behalen. De stadsmariniers bepalen de keuzen en de prioriteiten en dit wordt met de partners besproken. Er is dan inderdaad sprake van onderhandeling, alle keuzen en prioriteiten worden zorgvuldig afgewogen tegen elkaar. Primair belang hierbij is het behalen van de target. Eén van de stadsmariniers zegt over de targets het volgende:

“ik heb beperkte tijd en beperkte middelen, dus je moet keuzen maken, prioriteiten stellen, first things first”.

De stadsmariniers geven aan dat zij beperkte tijd en beperkte middelen hebben en daarom moeten de keuzes gerelateerd zijn aan de prioriteiten. De vraag die men hierbij moet stellen is: levert deze keuze een bijdrage aan het verbeteren van het probleem, zodat de veiligheidsindex omhoog gaat en is dit haalbaar binnen een afzienbare tijd. Om de targets te behalen maken de stadsmariniers ook gebruik van verschillende middelen zoals interventieteams en extra financiële middelen

Hoe is de samenwerking met de partners met de partners verlopen?

De stadsmariniers zijn van mening dat de samenwerking goed is. Zij zijn er op uit gestuurd om een onafhankelijke analyse te maken van de problematiek in de wijk. Om deze problematiek te verhelpen moeten zij de samenwerking organiseren. Deze organisatie moet leiden tot een resultaatgerichte samenwerking. De stadsmariniers geven aan dat zodra de partners weten wat de doelstelling is, zij ook mee werken. Natuurlijk zijn er momenten waarop het wat stroef liep: Een van de stadsmariniers geeft aan:

“het was soms lastig om bij deelgemeente snel zaken op orde te krijgen, met name in de aanpak van problemen”

“veel problemen zijn blijven liggen omdat er geen duidelijkheid was over wie verantwoordelijk is”

De stadsmariniers zijn met de partners die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid om de tafel gaan zitten. Zij zien dit als een beleidsnetwerk waarin zij samen met de partners samenwerken aan het verbeteren van de wijkveiligheid. In het beleidsnetwerk worden de problemen besproken, oplossingen bedacht. De problemen zijn vaak zaken die zijn blijven liggen omdat men niet wist wie er verantwoordelijk voor was. Dat het bij de deelgemeenten lang duurde voordat informatie boven tafel kwam heeft volgens de stadsmariniers te maken met de werkwijze van de stadsmariniers. Deze werkwijze is resultaatgericht en dat was voor sommige ambtenaren een verandering. Daarbij moesten zij mensen zo ver krijgen om te beseffen dat wanneer zij hun opdracht hebben uitgevoerd, de deelgemeente zelf weer verantwoordelijk is voor dit soort processen. De samenwerking met de partners is goed verlopen omdat de stadsmariniers een aantal regels in acht nemen. Deze regels zijn:

“ik ga niet het werk van een ander overnemen”

Als de analyse van het probleem goed is, kan je afspraken maken met je partners. Hoe gaan we dat aanpakken? In feite ben je een procesmanager die bezig is om iedereen te helpen zijn/haar werk beter te doen. Je brengt dingen in verband met elkaar en schakelt tussen onderwerpen, maar ook tussen hiërarchische lagen. Je moet zorgen dat je daar snel doorheen prikt zodat je het besluitvormingsniveau bereikt dat nodig is om zaken voor elkaar te krijgen. Daarbij moet je ervoor zorgen dat je niet aan anderen voorbij gaat. Je zorgt ervoor dat je het proces aanstuurt.

Een andere mening over de samenwerking is:

“Je bent pas betrokken bij je werk als je jezelf ziet als eigenaar van het probleem”

Wanneer niemand zich eigenaar voelt van een probleem, zal het lang duren voordat het probleem wordt opgelost. Wanneer iemand zich de eigenaar voelt dan wordt het probleem sneller opgelost. Betrokken zijn bij de oplossing, zeker in complexe situaties, waarin ketens van elkaar afhankelijk zijn, is belangrijk. De stadsmarinier voelt zich eigenaar van het probleem. Zijn target is de cijfers van de Veiligheidsindex omhoog krijgen en daarbij realiseert hij zich dat dit niet zal lukken zonder de hulp van zijn partners. Maar daarom voelt hij zich wel eigenaar van het probleem. Dat is voor hem de drijfveer om iedereen achter de broek te zitten en te motiveren om de target te halen. De stadsmariniers geven aan dat zij als een procesmanager het proces managen, maar geven ook aan dat hoewel resultaat boven draagvlak gaat, zonder ondersteuning van de partners, de stadsmariniers niets voor elkaar kunnen krijgen. De stadsmariniers richten zich niet alleen op het sturen van het veiligheidsbeleid. Zij richten zich ook op de structuur van het netwerk en de interacties die in het netwerk plaatsvinden.

Welke rol speelt frontlijnsturing in de werkwijze /aanpak van de stadsmarinier?

De stadsmariniers hebben verschillende meningen over frontlijnsturing:

“het is een duidelijke scheiding van back office en front office.”

“Strategisch beleid wordt gemaakt op de Coolsingel”

De stadsmariniers zien de deelgemeente als de regisseur voor de front- en de backoffice. Frontlijnsturing houdt in, investeren in de dingen die gebeuren op straat, snel een beeld geven van wat er op de frontlijn moet gebeuren. Daarna moet gekeken worden wat georganiseerd moet worden. Van binnen naar buiten kijken.

“frontlijnsturing is een kwestie van regels met elkaar afspreken”

Frontlijnsturing wordt gezien als een kwestie van regels stellen en afspraken maken over de uitvoering. Kijken of de burgers de overheid weten te vinden. Er wordt natuurlijk gekeken naar operationele processen, als je daar klaar bent ga je nadenken over hoe je de organisatie gaat inrichten. Hoe organiseer je een deelgemeentelijke organisatie van buiten naar binnen. Burgers verwachten wat van de overheid, daar word je in de frontlijn mee geconfronteerd. Daarom moet een backoffice goed georganiseerd zijn, alles moet gericht zijn naar buiten. In feite moet je in de wijk kruipen om erachter te komen wat er zich afspeelt en hoe burger dit beleeft. Frontlijnsturing wil ook zeggen “investeren in de dingen die gebeuren op straat”. Bij beleidssturing wordt beleid gemaakt, zo is dat een aantal jaren gegaan. Nu blijkt dat dit beleid niet voldoende heeft opgeleverd. Dit heeft te maken met het feit dat beleid uitgevoerd moet worden binnen vastgestelde kaders. Daarbij hebben beleidsmakers moeite met het afwijken van deze vastgestelde kaders.

Hoe gaan de stadsmariniers met spanningsvelden om?

Het inzetten van stadsmariniers kan voor spanningen zorgen in de onderlinge verhoudingen. De deelgemeenten zijn al een aantal jaren actief op het beleidsterrein veilig. Zij zijn gewend aan een bepaalde manier van werken. Omdat deze manier van werken volgens het College niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd is daarom een stadsmarinier ingezet. De stadsmariniers geven aan met welke spanningsvelden zij te maken hebben.

“op ambtelijk niveau bestaat nauwelijks weerstand, op bestuurlijk niveau was er sprake van een spanningsveld tussen de bestuurders en de stadsmarinier”

Doordat de inzet van een stadsmarinier een andere manier van werken vraagt kan dit soms spanningen opleveren. De regiefunctie van de stadsmarinier kan ook voor spanningen zorgen. Bestuurlijk spelen er andere belangen een rol omdat bestuurders met macht bezig zijn. Wanneer er een stadsmarinier wordt ingezet wordt er geïntervenieerd in hun machtsuitoefening. Dat vinden ze niet leuk en daar hebben ze dus ook moeite mee. De stadsmariniers geven aan dat het een absoluut vereiste is om vanaf het begin van het uitoefenen van de functie met de bestuurders van de deelgemeente om de tafel te gaan zitten.

Een andere reden voor een spanningsveld is:

“ik ben door de Coolsingel gestuurd en ik zal wel even vertellen hoe we dit gaan doen”

De stadsmarinier moet zich vooral niet opstellen met een houding van “ik ben door de Coolsingel gestuurd en ik zal wel even vertellen hoe we dit gaan doen”.

De partners in hun waarde laten voorkomt spanningen. De fragiele relatie tussen de stad (de Coolsingel) en de deelgemeenten levert vaak genoeg spanningsvelden op. Het inzetten van een stadsmarinier kan deze spanning alleen maar verhogen, zeker in deelgemeenten waar het College zonder toestemming van het dagelijks bestuur besluit een stadsmarinier in te zetten. Doordat de deelgemeente in feite wordt opgedragen mee te werken, voelen de ambtenaren en het dagelijks bestuur dit als dwang. Hierdoor kunnen er spanningsvelden ontstaan. De stadsmarinier heeft een opdracht uit te voeren en wil dat dan ook op zijn manier doen. Soms maken zij gebruik van andere middelen, dat zijn dan middelen die gericht zijn op de structuur van het netwerk. Spanningsvelden kunnen ook ontstaan door de structuur van het netwerk. Veel ambtelijke organisaties zijn jarenlang gewend geweest om zelf te bepalen op welke manier zij hun werk willen doen. De stadsmarinier vraagt om een andere aanpak, wat vaak ook binnen korte tijd gerealiseerd moet worden

Hoe worden de resultaten die zijn bereikt veiliggesteld ?

Het veiligstellen van de resultaten is niet eenvoudig, dit realiseren de stadsmariniers zich. Het veiligstellen van de resultaten is een taai proces dat pas op de langere termijn zichtbaar wordt. De stadsmariniers zijn van mening dat de deelgemeenten verder moeten gaan met het veiligstellen van de resultaten. In bepaalde gevallen moet daar iemand voor worden aangesteld. Bij de stadsmarinier jeugd is dit de taak van de Dosaregisseur. De stadsmarinier voor de korte termijn geeft aan dat de resultaten en ervaringen zijn weggezet in een Lokaal Maatwerk. Dat is een werkgroep onder regie van de deelgemeente. Het veiligstellen van de resultaten is in feite in proces dat goed aangestuurd moeten worden.

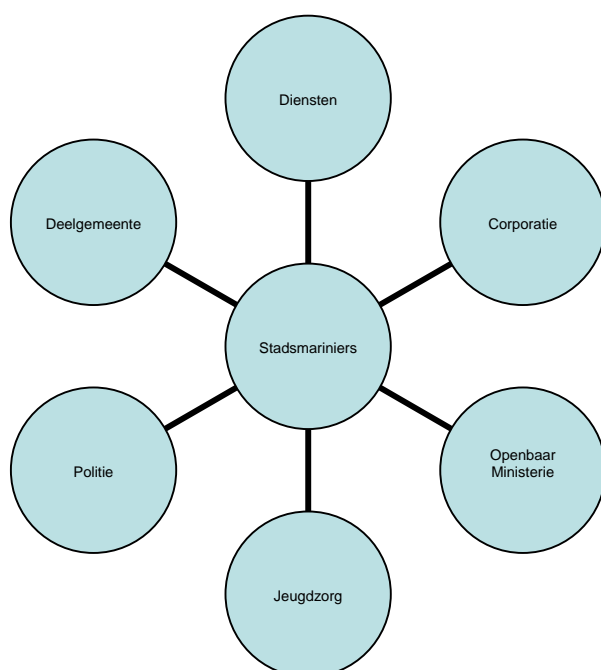
Hoe zien de stadsmariniers de toekomst?

De stadsmariniers geven alle drie aan dat zij waarschijnlijk nog 4 jaar zullen blijven. Wanneer de doelstellingen van het college zijn bereikt zijn er in 2006 geen onveilige wijken meer in Rotterdam. De stadsmariniers zullen dan in de probleemwijken worden ingezet. Jeugdbeleid zal ook in 2006 een aandachtspunt blijven. Iedere deelgemeente heeft te maken met jeugdbeleid. Het is dus zeer waarschijnlijk dat ook deze stadsmarinier de komende vier jaar aanblijft.

Gouden Regels van de stadsmarinier

- *ik ga niet het werk overnemen
- * Quick wins: wat kan je op korte termijn doen?
- * het oplossen van een probleem moet mensen iets kunnen schelen
- * de stadsmarinier is betrokken bij het probleem
- * leg de bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie

5.4 RESULTATEN VRAAGGESPREKKEN PARTNERS



Het veiligheidsbeleid van Rotterdam vereist samenwerking tussen de stadsmariniers en verschillende partners die actief zijn op het gebied van veiligheid. Voor dit onderzoek heb ik dertien partners van de stadsmariniers geïnterviewd. Deze partners werken allemaal met de stadsmariniers samen en zijn afkomstig uit deelgemeenten, Openbaar Ministerie, Politie en andere organisaties.

Waarom zijn er stadsmariniers ingezet?

De meeste partners geven aan dat het nodig was om stadsmariniers in te zetten, bewoners hadden duidelijke signalen afgegeven over de onveiligheid in hun wijk. Een aantal geven aan dat zij de noodzaak niet inzien. In de vraaggesprekken kwamen de volgende overeenkomsten en verschillen naar voren. De meeste partners zien de noodzaak van het inzetten van een stadsmarinier wel in. Zij geven aan dat het hierbij vooral ging om de gevoelens van bewoners:

“Er ontstonden complexe situaties zoals drugsoverlast, vieze straten en diefstal. Deze situaties concentreerden zich in een bepaalde wijk en daarom was het inzetten van een stadsmarinier hoog nodig”.

De problemen met de openbare orde waren voor burgers, politie en het welzijnswerk niet meer hanteerbaar, de sfeer verslechterde meer en meer. De wijk was niet meer van de bewoners, de zij voelden zich niet meer thuis in de wijk. In bepaalde wijken was de drugsoverlast enorm. Bewoners hebben duidelijke signalen afgegeven dat de drugsoverlast aangepakt moest worden. Bovendien was het straatonderhoud in de wijk heel slecht, er was daardoor geen sociale cohesie in de wijk. Dit maakte dat bewoners zich niet meer thuis voelden in de wijk waar zij al jaren woonden. Een aantal partners hebben aangegeven dat de inzet noodzakelijk was omdat de problemen op het ambtelijk niveau niet meer konden worden opgelost.

Er was inderdaad in sommige wijken geen sprake meer van sturing op het beleid. De problemen waren niet meer te overzien.

***“De problemen in de deelgemeente waren te groot geworden en zij kwamen er niet meer uit”.
Met het inzetten van de stadsmarinier zouden zij de situatie onder controle krijgen”.***

Deze partner geeft aan dat de deelgemeente al concreet bezig was met het verbeteren van de wijkveiligheid. Iedere wijk heeft één veiligheidscoördinator, maar ondanks de grote ambtelijke capaciteit lukte het niet de problemen op te lossen. Het inzetten van een stadsmarinier was noodzakelijk door de complexiteit van het terrein veilig. De stadsmarinier heeft de samenwerking tussen organisatie op het gebied van toezicht en handhaving, schoon, heel, fysieke, sociale en economische investeringen bevorderd. Dit heeft als gevolg dat de deelgemeente de zaken weer onder controle heeft. De stadsmarinier heeft door zijn directe sturing een aantal problemen op weten te pakken. Hij kreeg het voor elkaar dat diensten en deelgemeente beter met elkaar zijn gaan samenwerken.

“De problematiek van het jeugdbeleid is enorm gegroeid en het jeugdbeleid kwam niet echt van de grond”

Het was slecht gesteld met het jeugdbeleid en het bleef slecht, geeft deze partner aan. Jeugdproblematiek is net als veiligheid een complex probleem. Daarom is de inzet van een stadsmarinier voor de jeugd noodzakelijk. Door de stadsmarinier is de beeldvorming van de problematiek rondom het jeugdbeleid duidelijker geworden. Door het inzetten van een stadsmarinier zijn ook de grenzen en de capaciteit van organisaties die met jeugdbeleid te maken hebben helder geworden.

“De inzet van een stadsmarinier was noodzakelijk omdat de problemen als normaal werden gezien door het ambtelijk apparaat”.

Doordat er al enige jaren sprake was van onveiligheid in een bepaalde wijk werd er niets meer gedaan wanneer er crisissituaties ontstonden. De wijk was nu eenmaal onveilig en daar was eigenlijk niets meer aan te doen.

“ Er was verkokering ontstaan en het duurde lang voordat er werd ingegrepen”.

“De stadsmarinier moest met name de bureaucratische wanorde verbeteren”.

Sommige partners geven aan dat zij het gevoel hadden dat er door het ambtelijk apparaat in bepaalde wijken niet zo veel meer aan veiligheid werd gedaan. Omdat deze wijken al bekend stonden als onveilige wijken, hot spots, werd de criminaliteit en de overlast als gewoon gevonden. Het hoorde nu eenmaal bij een onveilige wijk. Ook wordt aangegeven dat de werking van het ambtelijk apparaat niet altijd soepel verloopt. Het duurt vaak heel lang voordat er beslissingen worden genomen.

Drie partners geven aan dat zij het inzetten van een stadsmarinier niet noodzakelijk vinden omdat:

“Veiligheid anders wordt beleefd, hiermee wordt de veiligheidsbeleving van burger bedoeld. De politieke beleving is anders”.

De aanpak voor de wijk heeft mij verbaasd, maar veiligheid wordt door iedereen anders beleefd. Het inzetten van een stadsmarinier is naar de mening van deze partner vooral een politieke keuze.

“Het inzetten van een stadsmarinier drukt een bepaalde stempel op een wijk en dat geeft een bepaalde beeldvorming”.

Wanneer een stadsmarinier wordt ingezet is het voor iedereen duidelijk dat het hier om een onveilige wijk gaat. De wijk krijgt op deze manier een stempel opgedrukt en het wordt dan ook heel lastig om het beeld dat mensen van deze wijk hebben te veranderen. Deze partner geeft aan dat de overlastgevende jeugd die in de wijk actief was, niet de jeugd is waar zij mee te maken hebben.

“Het inzetten van een stadsmarinier was het initiatief van het college. Wij waren goed op weg en de deelgemeente had zelf al veel gedaan om de veiligheid te verbeteren. De meerwaarde is mij niet duidelijk”.

Deze partners geven aan dat de deelgemeente zelf al veel had ondernomen om de veiligheid te verbeteren. Daarom zien zij de meerwaarde van een stadsmarinier niet in, zij denken eerder dat het inzetten van een stadsmarinier met de politiek te maken heeft. Rotterdam moet veiliger worden en het College wil de burgers laten zien dat zij hieraan werken. Na de verkiezingen van 2002 wilden zij hun belofte aan de kiezers waarmaken.

Hoe hebben zij de samenwerking met de stadsmariniers ervaren?

De partners zeggen dat een stadsmariniers door het College zijn aangewezen om een taak uit te voeren. Dit houdt in dat de stadsmariniers samen moeten werken met verschillende partners in de wijk. De partners hebben eigenlijk geen keus, ze moeten in zee gaan met de stadsmariniers. Hoe hebben de partners deze samenwerking ervaren? Alle partners zijn tevreden over de samenwerking met de stadsmariniers. Dit heeft te maken met de manier waarop de stadsmariniers betrokkenheid hebben gecreëerd, het inzicht van de stadsmariniers in de problematiek van de wijk speelt een cruciale rol.

“De samenwerking met de stadsmarinier verliep goed, er was geen sprake van opleggen”.

Deze partner geeft aan dat de deelgemeente het College om hulp had gevraagd, deze hulp werd aangeboden in de vorm van stadsmariniers. Hier is dus geen sprake van gedwongen samenwerking.

“De stadsmarinier is afhankelijk van de deelgemeente, samen optrekken is wijsheid”.

De stadsmarinier heeft volgens deze partner goed begrepen wat de reden van zijn inzet is en weet dat de deelgemeente ook bevoegdheden heeft. Daarom is het belangrijk dat de stadsmarinier en de deelgemeente hun wijsheid samen bundelen, dan wordt het beste resultaat geboekt.

“Het doel stond voorop”.

Alle partijen realiseerden zich waar zij mee bezig waren en wat het doel was. Hierdoor ontstond er grote betrokkenheid bij alle partijen.

Er wordt nu meer dan vroeger op resultaten ingezet. De stadsmariniers kiezen voor een resultaatgerichte aanpak. Dit spreekt de partners aan omdat de resultaten nu zichtbaar worden.

“De samenwerking is verfrissend, goed”.

De stadsmarinier is aan de ene kant heel zakelijk en aan de andere kant beseft hij dat het sociaal proces heel belangrijk is. Dit is de mening van een partner uit het welzijnswerk. Deze partner geeft aan dat de belangrijkste reden voor een goede samenwerking met de stadsmarinier, zijn duidelijke visie is. Hij heeft zijn doel helder uiteengezet en er was geen sprake van stroperigheid.

“De samenwerking is goed, maar wij accepteerden geen eenzijdig plan van aanpak”.

Met deze uitspraak wordt bedoeld dat de doelstellingen van de stadsmarinier parallel moeten lopen met die van de partners. Door een goede samenwerking kan je elkaar versterken en dat leidt tot resultaat. Doordat de stadsmarinier mandaat heeft kunnen zaken gerealiseerd worden. Als er mensen niet bereikt kunnen worden dan zorgt hij voor goede bereikbaarheid. Door het budget dat hij ter beschikking heeft, is het mogelijk om zijn doelen te realiseren. De partners vinden dit soms wel wrang. Ze geven aan dat zaken, zoals vervuiling op straat, een onderwerp waar zij al lang aan werkten niet konden worden opgelost. Door de komst van de stadsmarinier kunnen dergelijke problemen wel worden aangepakt, want de financiële middelen zijn dan wel aanwezig om extra mankracht in te huren. De implementatie van de opdrachten van de stadsmarinier moeten in het dagelijkse werk van de partners worden opgenomen. Wanneer dit niet gebeurt, geeft dat wrijvingen omdat het andere werk ook gedaan moet worden. Een korte crisisaanpak is haalbaar, maar sommige projecten hebben meer tijd nodig en dat moet geïmplementeerd worden in het dagelijkse werk.

De instrumenten die de stadsmarinier tot zijn beschikking heeft.

Alle partners zijn het met elkaar eens dat de stadsmariniers over voldoende instrumenten beschikken. De instrumenten die zij noemen zijn: mandaat, geld, bevoegdheden, hij kan gebruik maken van het ambtelijk apparaat, kan prioriteiten stellen en kan gebruik maken van het interventieteam.

“De stadsmarinier heeft rechtstreeks toegang tot de burgemeester”.

De burgemeester en de Stuurgroep Veilig worden als belangrijke instrumenten en gezien. Wanneer een partner niet mee wil werken aan de opdracht, wordt dit doorgegeven aan de burgemeester en de Stuurgroep Veilig. Dit wordt besproken en de partner wordt ter verantwoording geroepen. Het resultaat hiervan is dat de partner wel zal meewerken.

“Door zijn mandaat kan hij door alle schotten heen”

De vrijheid die hij heeft gekregen door het mandaat is belangrijk omdat hij daardoor zaken snel voor elkaar kan krijgen. Door zijn mandaat kan hij eigenlijk iedereen aan het werk krijgen en kan hij buiten alles omgaan.

“Niet alle zaken zijn op te lossen met geld”.

De financiële middelen worden gezien als de oplossing voor vele problemen. Doordat de stadsmarinier een eigen budget heeft kan hij zelf aangeven waar de prioriteiten liggen. Dit houdt vaak in dat er extra geld moet worden ingezet. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de partners van mening zijn dat niet alle problemen op te lossen zijn met geld.

Heeft de komst van de stadsmariniers geleid tot verhoging van de werkdruk ?

De meeste partners geven aan dat de werkdruk inderdaad door de komst van de stadsmarinier is vergroot. Een aantal partners vindt niet dat werkdruk is verhoogd.

“De werkdruk werd verhoogd door het tijdspad”

Door het tijdspad werd de druk vergroot. Dat het tijdspad belangrijk is dat beseffen alle partners, maar dit brengt wel extra druk met zich mee. Dit vraagt om meer inzet en vaak ook om meer mensen. De partners geven aan dat zij hiermee veel extra uren maken en dat hierdoor het gewone werk blijft liggen.

“De stadsmarinier moet zijn targets behalen en dat verhoogt de werkdruk”.

Het behalen van de target is van groot belang voor de stadsmarinier en brengt extra werk met zich mee en legt druk op het uitvoeren van het beleid.

“De druk is vooral vergroot voor de ambtenaren”.

Een van de partners vindt dat de druk vooral voor de deelgemeenteambtenaren is vergroot. Zij hebben beleidsmatig te weinig gedaan. Ook kwamen zij vaak hun afspraken niet na, door de komst van de stadsmarinier is dit veranderd. Nu moeten zij zich daadwerkelijk aan afspraken houden en deze uitvoeren en daardoor wordt de druk vergroot.

“De druk is niet verhoogd omdat het realiteitsbesef van de stadsmarinier groot was”.

Hiermee wordt aangegeven dat de stadsmarinier heel goed besepte dat sommige problemen niet op korte termijn zijn op te lossen. Dit realisatiebesef heeft daarom niet geleid tot verhoging van de werkdruk.

“ De werkdruk werd niet verhoogd, maar de werkwijze moest anders”.

De deelgemeente was al geruime tijd bezig met het verbeteren van de veiligheid. De aanpak van de stadsmarinier vraagt een andere werkwijze. Dit brengt bepaalde druk met zich mee, maar heeft niet de werkdruk verhoogd.

“De druk werd niet echt verhoogd”.

De verzakelijking komt eraan en dat houdt in dat er op korte termijn gepresteerd moet worden. De buitenwereld vraagt om duidelijkheid. Burgers willen weten waar zij aan toe zijn. Dit vraagt een andere manier van werken en hierdoor moet je om leren gaan met druk van buiten.

De partners van private partijen geven duidelijk aan dat de stadsmarinier vanuit zijn positie geen druk op legt, want hij heeft geen bevoegdheden over hen. Door het tijdspad bleven ook werkzaamheden liggen. De targets van de stadsmarinier spelen een grote rol en hierdoor wordt druk ook groter.

Hoe worden de resultaten die zijn bereikt, veiliggesteld?

Hoe gaan de partners verder als de stadsmarinier zijn opdracht heeft uitgevoerd. Sommige partners maken zich zorgen hierover.

“De relatie tussen de deelgemeente en de diensten was niet stabiel, de stadsmarinier heeft ervoor gezorgd dat deze relatie is verbeterd. Blijft dat in de toekomst ook zo?”

De stadsmarinier heeft ervoor gezorgd dat de relatie tussen de deelgemeente en diensten is verbeterd en hierdoor konden zaken die voorheen moeizaam liepen op korte termijn worden opgelost. Men gaat regelmatig met elkaar om de tafel zitten en bespreekt dit met elkaar. Als de stadsmarinier weg is, bestaat de kans dat deze relatie weer in het oude patroon zal vervallen. Met het oude patroon wordt bedoeld, slechte communicatie onderling, langs elkaar heen werken. Deze partner vraagt zich af of diensten net zo bereidwillig zullen zijn als de stadsmarinier weg is en de deelgemeente weer de regie heeft. De partners vinden allen dat de relatie tussen de deelgemeenten en de stad een aandachtspunt is. Dit geldt ook voor de relatie tussen diensten en deelgemeenten.

“Blijft het geld beschikbaar en gaat de deelgemeente het werk van de stadsmarinier doen?”

De stadsmarinier heeft een eigen budget, met dit budget zijn bepaalde doelstellingen gerealiseerd. Wanneer de stadsmarinier klaar is met zijn werk, moet dit wel werk wel worden voortgezet. Hiervoor zal extra geld voor moeten worden vrijgemaakt. Dit geld is niet beschikbaar uit de reguliere budgetten. De meeste partners maken zich zorgen over het budget. Het is goed om te zeggen dat de deelgemeenten het werk moeten voortzetten maar dan moet ook extra budget beschikbaar worden gesteld. De meeste partners geven aan dat als zij geen extra budget krijgen het moeilijk wordt om het werk van de stadsmarinier voort te zetten.

Een aantal partners hebben in het project waarin zij met de stadsmarinier zaten al gesproken over het veiligstellen van de resultaten. Wanneer een stadsmarinier voor de korte termijn wordt ingezet is het logisch dat het project moet worden voortgezet. Zij vonden het goed dat dit zo vroeg is besproken.

“Het veiligstellen van de resultaten is afhankelijk van de partners en de deelgemeente”.

De partners en de deelgemeente zullen ervoor moeten zorgen dat de werkzaamheden die de stadsmarinier in gang heeft gezet uitgevoerd blijven worden.

“De veiligheidsproblematiek blijft de aandacht hebben, de deelgemeente is de opdrachtgever en zal daarom de rol van de stadsmarinier over moeten nemen”.

Veiligheid zal altijd in iedere deelgemeente van belang blijven. De deelgemeente zal daarom de rol van de stadsmarinier over moeten nemen. Zij moeten ervoor zorgen dat de werkzaamheden op dezelfde manier worden uitgevoerd.

“De nazorg is belangrijk”

Deze partner geeft aan dat de stadsmarinier het interventieteam in de wijk heeft ingezet. Dit heeft heel wat voeten in de aarde gehad. Er werden veel vragen gesteld over het bezoek van het interventieteam. Daarom is het belangrijk dat bij dergelijke maatregelen vooraf het nazorgtraject goed wordt besproken. Daarbij moet de communicatie naar bewoners toe helder zijn.

Was deze aanpak ook gekomen zonder stadsmarinier ?

Hierover waren op één na alle partners het eens, deze aanpak was zonder de inzet van een stadsmarinier niet gekomen. Hiervoor zijn verschillende redenen:

“ als men het zelf had moeten doen dan was het veel langzamer gegaan en zou het niet de effecten hebben gehad die het nu heeft”.

De aanpak van de stadsmarinier is ook nooit geprobeerd. Er is niet gericht gesproken over de problematiek zoals de stadsmarinier dat doet. De stadsmarinier heeft het geld en neemt de opdracht mee van de Coolsingel. De stadsmarinier heeft dit proces versneld.

“Voorheen was het een compromis sluiten, met deze aanpak worden resultaten geboekt”

De aanpak van de stadsmarinier gaf aan dat in de voorgaande jaren een bestuurlijke visie ontbrak. De partners hadden voor deze aanpak vaak te maken met onmacht, ze konden de problemen niet oplossen. De intentie was voldoende aanwezig, maar het lukte niet. Volgens sommige partners benadrukt de aanpak van de stadsmariniers het bestuurlijke probleem in Rotterdam.

Is de stadsmarinier een voorbeeldfunctie ?

Op deze vragen hadden niet alle partners een antwoord. Een aantal vindt de stadsmarinier een voorbeeld voor andere steden die vergelijkbaar zijn met Rotterdam.

“Ja, zeker wanneer je toegang hebt tot de burgemeester.

“De stadsmarinier kan een voorbeeld zijn, maar dan moet er wel een concrete aanleiding zijn om een stadsmarinier in te zetten.

De stadsmarinier kan zeker in onveilige wijken worden ingezet maar het is wel noodzakelijk dat de aanleiding van deze inzet concreet wordt gemaakt. Er moet duidelijk worden aangegeven wat de reden is, hoe lang de stadsmarinier wordt ingezet en welke doelstellingen hij wil realiseren.

“de stadsmarinier is een voorbeeldfunctie, hij is iemand die een duidelijke rol heeft”

Hij heeft doorzettingsmacht in de uitvoering. De partners vinden dat de stadsmarinier een voorbeeldfunctie heeft, maar dan wel voor de korte termijn.

“De functie stadsmarinier is een goede functie maar zijn taken moeten duidelijk zijn in de organisatie”.

De stadsmarinier moet wel op het juiste niveau worden ingezet. De stadsmarinier is een voorbeeldfunctie omdat je directe toegang tot de politiek hebt en daardoor een aantal zaken sneller voor elkaar krijgt. Door de resultaten die de stadsmarinier boekt is het een voorbeeldfunctie geworden.

“Nee, als een stadsmarinier wordt ingezet geef je als deelgemeente aan dat je te kort bent geschoten”

Sommige partners vinden dat door het inzetten van een stadsmarinier de deelgemeente in een bepaalde hoek wordt gedrukt. De deelgemeente heeft zijn werk niet goed gedaan en dat merken de burgers ook. Daarom is het wel nuttig om voordat men besluit een stadsmarinier in te zetten heel goed de voor en nadelen tegen elkaar af te wegen. Het kan schadelijk zijn voor de beeldvorming van de deelgemeenten en de diensten.

5.5 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk wordt het empirische onderzoek uiteengezet. Het onderzoek is gehouden in de vorm van interviews met drie stadsmariniers en verschillende partners. Uit de interviews blijkt dat de stadsmariniers tevreden zijn over de manier waarop zij hun opdracht uit kunnen voeren. Ook de samenwerking met de partners stemt tot tevredenheid. De stadsmariniers geven aan dat zij door de middelen (budget, interventieteam) die zij tot hun beschikking hebben, veel zaken snel gedaan krijgen. De stadsmariniers hanteren binnen hun werkwijze een aantal regels. Over het veiligstellen van de resultaten zijn ze heel resoluut en geven aan dat de deelgemeenten de taken moeten overnemen. Uit de interviews met de partners komt naar voren dat de meeste partners tevreden zijn over de samenwerking. Ze zijn wel van mening dat het inzetten van een stadsmarinier twee gezichten heeft. Het ene geeft aan dat de deelgemeentelijke organisatie de klus niet kan afmaken en het andere geeft aan dat door de instrumenten die de stadsmariniers ter beschikking hebben, problemen eerder kunnen worden opgelost. De partners maken zich zorgen over het veiligstellen van de resultaten. Zij hebben nog geen vertrouwen in de continuïteit van het proces. Zij vinden de relatie tussen deelgemeenten en de stad een aandachtspunt. De partners zijn van mening dat de stad moet investeren in het verstevigen van deze relatie. Dit zal het hele veiligheidsbeleid ten goede komen.

6 ANALYSE VAN HET ONDERZOEK NAAR DE STADSMARINIERS EN PARTNERS

6.1 INLEIDING

De aanleiding voor dit onderzoek was het inzetten van stadsmariniers om de wijkveiligheid in Rotterdam te verbeteren. Deze stadsmariniers zijn voorgesteld als doortastende ambtenaren die wel tegen een stootje kunnen. Zij hebben de opdracht gekregen om binnen een bepaalde termijn de veiligheid in een wijk te verbeteren. De stadsmariniers moeten met verschillende partners samenwerken aan de verbetering van het wijkveiligheid. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van de stadsmariniers en de partners vermeld. In dit hoofdstuk wordt op basis van de theorie een analyse gemaakt van de werkwijze van de stadsmariniers en de beleving van de partners over de samenwerking met de stadsmariniers.

In deze scriptie is vele malen gemeld dat de veiligheids- en leefbaarheids situatie in Rotterdam was verslechterd. In sommige wijken in de stad Rotterdam was er al jaren sprake van onveiligheid. Er ontstonden complexe situaties zoals drugsoverlast, vieze straten en diefstal. Ondanks de ambtelijke capaciteit, de inzet van de politie en het welzijnswerk was er geen sprake van verbetering. De problemen met de openbare orde waren niet meer hanteerbaar. De sfeer in de wijk werd alsmaar slechter en bewoners voelden zich niet meer thuis in hun wijk. Het College heeft meerdere malen signalen ontvangen van bewoners. Ook de samenwerking tussen de deelgemeenten en sommige partners verliep niet goed en daardoor was men niet in staat bepaalde problemen snel op te lossen. Het College wilde meer resultaten boeken op korte en langere termijn en deze zichtbaar maken voor de burgers. Daarom besloot het College zijn beste ambtenaren naar het front te sturen, namelijk de onveilige wijken in de stad. Dit zijn de stadsmariniers geworden. Een stadsmarinier is een vertegenwoordiger van het College in de onveilige wijken van de stad. Dat zijn wijken waarvan de score in de veiligheidsindex, zoals de gemeente die meet, onder 3,9 zit.

Stadsmariniers zijn speciale ambtenaren die de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich met veiligheid bezighouden: gemeente, deelgemeenten, politie, justitie, hulpverlening en andere instellingen. De stadsmariniers kennen de gemeente van haver tot gort. Ze fungeren als een soort breekijzer tussen alle partijen die betrokken zijn bij het verbeteren van de veiligheid. De theorie in hoofdstuk 3 geeft aan dat de veiligheidsproblematiek een complexe problematiek is omdat er maatschappelijke en sociale belangen zijn die een grote rol spelen. Daarom is het voor de overheid moeilijk om deze problematiek op te lossen en aan te sturen. De gemeente Rotterdam heeft als overheid ervoor gekozen om stadsmariniers aan te stellen om de wijkveiligheid te verbeteren. In de wijken waar de stadsmariniers zijn ingezet was er eigenlijk geen sprake meer van enige sturing op het veiligheidsbeleid. Ook de partners waren niet meer in staat om oplossingen te bedenken. De veiligheidsproblematiek vereist een grote en dynamische sturingscapaciteit. Huberts en Van den Heuvel geven een definitie van sturing: het doelgericht beïnvloeden om veranderingen te bewerkstelligen. Deze definitie past goed bij de opdracht van de stadsmariniers, de wijkveiligheid in de stad Rotterdam te verbeteren.

De stadsmariniers sturen de partners die een rol in het veiligheidsbeleid spelen direct aan. Het doel van deze aansturing is het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid in de onveilige wijken. De wijze van sturing kan gezien worden als de klassieke benadering van sturing. De partners kunnen invloed uitoefenen op de werkwijze van de stadsmarinier, maar de stadsmarinier beslist welke acties er worden ondernomen. In de sturingstheorie wordt dit de top down benadering genoemd. Dit houdt in dat er van bovenaf (door de stadsmarinier) wordt gestuurd. Top down sturing is een hiërarchische vorm van sturing. Alle actoren die meedoen in het proces mogen meedenken maar de centrale actor, in dit geval de stadsmarinier beslist. Rotterdam heeft met het inzetten van stadsmariniers gekozen voor een bepaalde sturingsstrategie. Zij hebben de regie in handen gelegd van doortastende regisseurs die bevoegdheden en mandaat hebben. Door de middelen die ze tot hun beschikking hebben kunnen de stadsmariniers gericht op hun doel afgaan. Belangrijk is, zij sturen het veiligheidsnetwerk aan.

6.2 WERKWIJZE/AANPAK STADSMARINIERS

De stadsmariniers hebben een duidelijke visie over hun aanpak, in deze aanpak staat het behalen van hun targets centraal. Hun werkwijze is gericht op deze targets. De stadsmariniers zien hun werk als een proces. De stadsmariniers zijn ambtenaren die de problematiek van de stad Rotterdam goed kennen. Wanneer zij een opdracht krijgen gaan zij gedegen aan het werk. Eerst zorgen zij voor een analyse, bij deze analyse wordt de veiligheidsindex in het oog gehouden. Deze index is richtinggevend voor hun plan van aanpak en voor de uitvoering van de opdracht. Vervolgens zorgen zij ervoor dat zij bekend zijn met de feiten op wijkniveau. Hierbij is kennismaking met de partners van groot belang omdat de stadsmarinier met deze partners moet samenwerken. In de meeste gevallen wordt er een werkgroep samengesteld. Samen met deze werkgroep wordt er gekeken welke doelstellingen op welk termijn aangepakt worden. De stadsmariniers zorgen ervoor dat de basale dingen snel worden georganiseerd. Daarbij wordt gekeken naar een methodische manier van werken. Het doel is de werkwijze van iedereen te verbeteren zodat je met iets meer middelen hetzelfde effect bereikt. Een van de randvoorwaarden voor de kans van slagen van een proces is de aanwezigheid van een sense of urgency (Van ten Heuvelhof, in 't Veld en De Bruin, 2004 p.70). Dit houdt in dat alle partijen ervan overtuigd moeten zijn dat er sprake is van een problematiek en dat deze problematiek alleen opgelost kan worden door een goede vorm van samenwerking. Wanneer deze sense of urgency niet aanwezig is zullen de partners zich terughoudend opstellen en afspraken niet nakomen. De sense of urgency is in het werk van de stadsmarinier aanwezig. De partners weten dat het veiligheidsbeleid de belangrijkste prioriteit van het College is. Bovendien beseffen deze partners heel goed dat er sprake is van een veiligheidsproblematiek. Niet alleen het College wordt door burgers aangesproken op de onveiligheid en onleefbaarheid in de wijk, ook de partners krijgen dit heel vaak te horen. De werkwijze van de stadsmariniers komt overeen met de klassieke en procesbenadering. De stadsmariniers gebruiken beide benaderingen. In moeilijke gevallen (zoals problemen die al jaren lang spelen, bijvoorbeeld drugsoverlast) is het nodig dat de stadsmarinier top down stuurt. Hij alleen bepaalt hoe het probleem wordt opgelost. Wanneer de stadsmariniers binnen de werkgroep een plan van aanpak bespreekt met de verschillende partners is er sprake van processturing.

In deze benadering is niet alleen de stadsmarinier betrokken bij een beleidsprobleem maar ook andere actoren. Bij het veiligheidsbeleid van Rotterdam is dus niet alleen de stadsmarinier betrokken bij het verbeteren van de veiligheid maar ook de partners. De belangen van de stadsmarinier en de partners moeten op elkaar afgestemd zijn. De stadsmarinier moet daarom ook aandacht besteden aan de sturingspraktijk zelf, de wijze waarop gestuurd moet worden om de vooropgestelde doelen te realiseren.

Integrale Aanpak

Veiligheidsbeleid heeft een integrale aanpak nodig omdat het uit verschillende onderdelen bestaat. Men denkt vaak dat veiligheid alleen te maken heeft politie en justitie. Natuurlijk spelen zij een rol in het veiligheidsbeleid, maar er zijn ook andere actoren die belangrijk zijn. Drugsoverlast, vieze straten, woningnood ze hebben allemaal te maken met het veiligheidsbeleid. Alle betrokken organisaties zoals, politie, deelgemeente en Openbaar Ministerie vormen een netwerk rondom het veiligheidsbeleid. Door de integrale aanpak komt men tot het behalen van resultaten. Alle mensen die hieraan meewerken voelen zich betrokken. De wijkveiligheidsactieprogramma's van Rotterdam zijn een vorm van een integrale aanpak. In deze aanpak werken diverse actoren met elkaar samen. Deze integrale aanpak kan alleen functioneren wanneer er sprake is van een goed beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk is een organisatorisch werkverband, waarin meerdere actoren streven naar het realiseren van een gezamenlijk doel. In de integrale aanpak van de stadsmarinier staat het gezamenlijk doel voorop en alleen door samen te werken kan deze doelstelling worden gerealiseerd. Wanneer een straat met veel huisvuil en zwerfvuil te maken heeft, zorgt de stadsmarinier ervoor dat alle actoren die betrokken zijn bij dit onderdeel van het veiligheidsbeleid, de zaak samen aanpakken. Een beleidsnetwerk richt zich dus op het probleem, de doelstellingen en de middelen en op het beleidsproces, de gang van zaken, binnen welk termijn kunnen zaken worden opgelost en de onderlinge relaties. Aandachtspunt bij deze integrale aanpak is de kosten/baten analyse. De kosten voor deze aanpak zijn hoog, dit komt omdat van alle partners extra inzet wordt gevraagd. Dit houdt in dat hun reguliere werk niet wordt uitgevoerd omdat hiervoor geen mankracht is. Er is dus geen sprake van vervanging wanneer partners extra worden ingezet. De aanpak van de stadsmarinier is een aanpak waarbij tijd een belangrijke rol speelt en wanneer mensen extra uren moeten maken om bepaalde doelstellingen bereiken, dat heeft dat meestal financiële consequenties. Een integrale aanpak is effectief, maar brengt extra kosten met zich mee.

6.3 TARGETS

De stadsmariniers krijgen een opdracht die zij uit moeten voeren. Bij deze opdracht hoort het behalen van de targets. De targets van de stadsmariniers zijn een onderdeel van het veiligheidsbeleid. Er zijn verschillende definities van beleid, de definitie die het beste bij het veiligheidsbeleid past is: de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. (Bovens, 't Hart, van Twist, Rosenthal, 2002, p. 82) De veranderingen in de samenleving en het feit dat burgers zich onveilig voelen duidt op een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.

De gemeente Rotterdam wil als centrale actor hierop inspelen en heeft daarom het veiligheidsbeleid ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van beleid worden ook de doelstellingen geformuleerd.

1. De targets zijn dus de doelstellingen van de stadsmariniers. Deze targets zijn vastgesteld in het veiligheidsbeleid, richtinggevend voor deze targets zijn de cijfers die door de Veiligheidsindex worden aangegeven. In de werkwijze van de stadsmariniers komen de targets als maar ter sprake. Zij zijn heel erg gefocust op het behalen van deze targets, want dan hebben zij de doelstellingen van het beleid gerealiseerd. Doordat de stadsmariniers doelgericht sturen op het halen van hun targets houden zij zelf de controle hierover. Zij kunnen op tijd aangeven welke targets niet gerealiseerd kunnen worden binnen de gestelde termijn. De stadsmariniers hebben het vermogen om de partners aan te sporen, misschien zelfs te dwingen om de targets binnen de gestelde termijn te halen.
2. De stadsmariniers maken dan gebruik van command and control. Volgens de (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2004, p. 63) kan command and control op twee manieren effectief worden ingezet in een proces. Eén als aanjager doordat hij partijen in een proces onder druk zet. Op een andere manier door slim gebruik te maken van zijn positie. De stadsmariniers kunnen gebruik maken van beide manieren. Wanneer zij beseffen dat het behalen van de target niet mogelijk is, brengen zij dit op de agenda van de Stuurgroep Veilig. Zij kunnen het probleem daar neerleggen en aangeven dat bijv. een deelgemeente niet mee wil werken. De Stuurgroep Veilig heeft de regie over het veiligheidsbeleid en heeft hierdoor een bijzondere positie. Een positie waarin zij partners onder druk kunnen zetten en de opdracht kunnen geven om mee te werken. De onwillige partner(s) zal/ zullen dan wel meewerken omdat zij deze opdracht niet kunnen negeren. De target kan door deze actie alsnog behaald worden. De stadsmariniers maken in feite gebruik van hun macht en hun positie om de targets te behalen. Het gaat hier in feite om geleende macht, namelijk macht geleend van de burgemeester.

In 2006 zijn er nieuwe gemeenteraadsverkiezingen en dan wil het College aan de hand van de gehaalde targets aan burgers laten zien wat er allemaal gedaan is om de veiligheid te verbeteren. In februari 2006 is de verkorte versie van de veiligheidsindex gepresenteerd. De Veiligheidsindex is een sturingsinstrument, dit is een middel om doeleinden te bereiken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 22) Dit instrument kan gezien worden als een vorm van meerzijdige sturing, Deze vorm van sturing is volgens (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 66) een sturingsstrategie voor complexe netwerken. Bij meerzijdige sturing kunnen de overheid en de aan te sturen actoren onderhandelen over welke instrumenten er worden ingezet. Voor het veiligheidsbeleid van Rotterdam houdt dit in dat de Stuurgroep Veilig naar aanleiding van de resultaten van de Veiligheidsindex met de deelgemeenten en diensten gaan praten over hoe zij de veiligheid in een bepaalde wijk kunnen verbeteren. Dit moet resulteren in een hoger cijfer op de Veiligheidsindex.

6.4 SAMENWERKING STADSMARINIERS EN PARTNERS

De stadsmariniers moeten met verschillende partners samenwerken, daar zijn de stadsmariniers en de partners zich goed van bewust. Deze samenwerking is noodzakelijk wanneer men gezamenlijk resultaten wil bereiken. Door de duidelijke doelstellingen die de stadsmariniers aan hebben gegeven heeft de samenwerking niet tot problemen geleid. Natuurlijk ontstonden er wel spanningsvelden, maar die werden besproken en opgelost. De partners zijn zich wel heel goed bewust dat de stadsmariniers door het College zijn aangewezen om een opdracht uit te voeren. Hierdoor hebben zij eigenlijk geen keus, dan ervoor te zorgen dat de samenwerking goed verloopt. Bovendien vinden de partners, dat als je toch moet werken aan een gezamenlijk doel, de neuzen dezelfde richting uit moeten staan. De stadsmariniers geven aan dat sommige partners wel moesten wennen aan de werkwijze van de stadsmariniers. Natuurlijk liep de samenwerking soms wat stroef, maar dat is gebruikelijk wanneer men aan een nieuwe werkwijze moet wennen. De partners geven aan dat de samenwerking als positief en verfrissend is ervaren. De partners hebben deze samenwerking niet als dwang ervaren, er was geen sprake van opleggen. De samenwerking wordt als positief ervaren omdat het doel voorop stond. De stadsmarinier is afhankelijk van de partners, daarom is het voor de samenwerking beter om samen op te trekken. De samenwerking tussen de stadsmarinier en partners komt overeen met een van de sturingsstrategieën voor complexe netwerken. Veiligheidsbeleid is complex door de diverse onderdelen die nauw met elkaar verbonden zijn. De stadsmarinier is afhankelijk van zijn partners en daarom is samenwerking vereist. Zonder samenwerking worden er geen resultaten bereikt, want de stadsmarinier kan niet het niet alleen doen. Om deze samenwerking tot stand te brengen moet de stadsmarinier gebruik maken van fine tuning. Dit is een sturingsstrategie voor complexe netwerken. Hierbij moeten de sturingsactiviteiten nauwkeurig op elkaar worden afgestemd met de aan te sturen partners. Dit kan door van te voren de problematiek te bestuderen en te kijken naar de kenmerken van de betrokken actoren (partners). Daarna vindt afstemming plaats en kan een oplossing voor het probleem worden gevonden.

6.5 FRONTLIJNSTURING

Sturing in de frontlijn is belangrijk in de aanpak van de stadsmariniers. In het veiligheidsbeleid gaat het niet alleen om beleid maar vooral om de uitvoering van dit beleid. De stadsmariniers sturen voor een groot deel op de uitvoering van het proces. Zij zorgen ervoor dat de mensen hun taken uitvoeren en zich aan de afspraken houden. Veiligheid is een maatschappelijk vraagstuk, mensen willen zich veilig voelen en willen in een veilige buurt wonen. Mensen die in de frontlijn werken moeten weten wat er gebeurt op straat, ze moeten weten hoe een burger dit beleefd. Hierdoor kunnen zij zich verplaatsen in de situaties waarin deze burger zich bevindt. Op deze manier kunnen concrete activiteiten worden ondernomen. Deze visie van de stadsmariniers op beleid- en frontlijnsturing komt overeen met de visie van Pieter Tops. Hij heeft onderzoek verricht naar de relatie frontlijnsturing en beleidssturing. Voor dit onderzoek is hij meegegaan met een interventieteam in Rotterdam. Dit interventieteam is één van middelen die de stadsmariniers tot hun beschikking hebben.

Hij geeft aan dat hij heeft ervaren dat deze twee begrippen in de praktijk tegenover elkaar komen te staan omdat bij beleidssturing politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal staan. Het werk op de werkvloer komt op de tweede plaats. Bij frontlijnsturing staat de relatie tussen de burger en het bestuur centraal. In de werkwijze van de stadsmarinier gaat het om het werk op de werkvloer. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het veiligheidsbeleid zich ook richt op leefbaarheid. De leefbaarheid bevorderen kan alleen wanneer men een goed beeld heeft van de problemen die zich buiten afspelen. De stadsmariniers investeren in de dingen die gebeuren op straat. Het interventieteam is dus een voorbeeld van frontlijnsturing. Mensen die op de werkvloer het werk doen, zijn in staat om tot concrete acties op het juiste moment over te gaan. Werken in de frontlinie betekent ook doordringen in de leefbare wereld van burgers. Sommige burgers leven onder moeilijke omstandigheden die soms onvoorspelbaar en zorgwekkend zijn. Als frontlijnwerker wordt je daarmee geconfronteerd en daar moet snel over geoordeeld worden, wat resulteert in een in een snelle handeling.

6.6 MIDDELEN VAN DE STADSMARINIERS

De stadsmariniers beschikken over een aantal middelen en hebben speciale bevoegdheden om hun opdracht uit te voeren. De meest belangrijke bevoegdheid van de stadsmariniers is het mandaat. Dit betekent dat zij in naam van een bestuursorgaan (de burgemeester) bevoegd zijn besluiten te nemen die voor het uitvoeren van hun opdracht van belang zijn. Zij mogen alle 18.000 gemeenteambtenaren in Rotterdam aansturen. Dit houdt in dat iedere deelgemeente zijn/haar ambtenaren vrij moet maken wanneer een stadsmarinier wordt ingezet. De stadsmariniers hebben de bevoegdheid om mensen aan te spreken en de opdracht te geven bepaalde werkzaamheden uit te voeren. Dit is een belangrijke bevoegdheid want voorheen was het een moeizaam proces om bepaalde werkzaamheden bij de diensten uit te zetten. De werkzaamheden liepen vertraging op en werden soms niet uitgevoerd. Dit was niet bevorderlijk voor de onderlinge samenwerking. Eén van de belangrijkste middelen is het eigen budget. Hierdoor hebben zij voldoende geld tot hun beschikking. Met dit budget kunnen zij op korte termijn bepaalde zaken voor elkaar krijgen. Met deze middelen kunnen de stadsmariniers gericht sturen op hun doelstellingen.

6.7 HET VEILIGSTELLEN VAN DE RESULTATEN

De stadsmariniers hebben een opdracht uit te voeren binnen een bepaald termijn. Zoals we eerder hebben gelezen, gaat de stadsmarinier daadkrachtig te werk en lost het probleem op. Hoe gaat men dan verder? Hoe worden de resultaten die de stadsmarinier heeft geboekt veilig gesteld? Het veiligstellen van de resultaten is een taai proces omdat de resultaten pas op langere termijn zichtbaar worden. Dit is een proces waarin zaken structureel moeten veranderen. De stadsmariniers zijn van mening dat de deelgemeenten de verantwoordelijkheid krijgen over de voortzetting van het proces. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor hun gebied en daar hoort ook de wijkveiligheid bij. Daarbij moet de deelgemeente aangeven welke middelen zij nodig heeft om de aanpak van de stadsmarinier voort te zetten.

Een aantal maatregelen die de stadsmarinier heeft getroffen zijn door deelgemeenten overgenomen. De stadsmarinier voor de korte termijn heeft maatregelen veiliggesteld. Nadat hij zijn opdracht had uitgevoerd heeft hij de werkzaamheden ondergebracht bij de deelgemeente. In die deelgemeente is een werkgroep samengesteld die er voor zorgt dat de werkwijze die de stadsmarinier heeft gevolgd door de deelgemeente en de betrokken partners wordt voortgezet. De andere stadsmariniers zijn nog bezig met hun opdracht. De partners van deze stadsmarinier hebben aangegeven zich grote zorgen te maken over de periode na de stadsmarinier. De resultaten geven aan dat de stadsmarinier een oplossing voor het probleem heeft gevonden en dat de aanpak werkt.

De stadsmarinier heeft een andere werkwijze geïntroduceerd, daarbij heeft de stadsmarinier de financiën om bepaalde maatregelen snel uit te laten voeren. Ze vinden het goed als de deelgemeente de opdrachtgever wordt en de rol van de stadsmarinier overneemt, maar dan zal de deelgemeente ook over de middelen en de instrumenten van de stadsmarinier moeten beschikken. Waar de partners zich zorgen om maken is de relatie tussen de stad, deelgemeenten en diensten. Door de stadsmariniers is deze relatie verbeterd en zijn er goede resultaten geboekt. De stadsmarinier wist de partners op de juiste manier aan te sturen. Het is volgens de partners de vraag of deze samenwerking zonder de regie van de stadsmarinier zal blijven bestaan. De partners van stadsmariniers die voor langere tijd zijn ingezet zouden graag zien dat de stadsmarinier nog een tijdje aanblijft. De overdracht van de werkzaamheden moet zorgvuldig gebeuren. In het Vijfjaren actieprogramma veiligheid 2006 – 2010 staan de maatregelen die genomen worden om de resultaten van de huidige aanpak veilig te stellen. Daarbij staan de stadsmariniers en de behaalde resultaten in de onveilige wijken en de ontwikkelde nieuwe methodieken centraal. Bij de het veiligstellen van de resultaten zijn er enkele aandachtspunten: organiseren van doorzettingsmacht en uitvoeringskracht, een scherpe focus, competenties en expertise, een methodische aanpak, de informatiepositie, bevoegdheden en middelen. Het programma geeft aan dat voor het veiligstellen van de resultaten, de integrale gebiedsbenadering (analyse, aanpak, uitvoering en sturing) verankerd moet worden. Gebiedsgericht werken in de werkprocessen en de organisatie van de diensten is een vereiste en staat centraal. De diensten en de deelgemeenten zullen volgens dit model georganiseerd worden. (gemeente Rotterdam VAV, 2005, p. 76, 77)

6.8 RELATIE STAD, DEELGEMEENTEN EN DIENSTEN

Uit de gesprekken met de stadsmariniers en de partners komt naar voren dat de verhouding tussen de stad en deelgemeente niet goed is. Ook de relatie tussen deelgemeenten en diensten is fragiel. Dit wordt ook benadrukt door de voorzitter van de deelgemeente Delfshaven in zijn reactie op het Rekenkamerrapport. De stad Rotterdam is het centraal aansturingspunt als het om veiligheid gaat. Nadat veiligheid collegeprioriteit één was geworden hebben alle deelgemeenten te horen gekregen wat zij op het gebied van wijkveiligheid in uw hun deelgemeente moesten doen. De relatie deelgemeenten en stad is de afgelopen drie jaar verslechterd. De reden hiervoor is dat bepaalde politieke partijen het belang van de deelgemeenten niet in zien.

Dit heeft voor flink wat discussies geleid en daarbij heeft het de sfeer verslechterd. De deelgemeenten vinden dat de stad niet of nauwelijks op de hoogte is van wat de er in een deelgemeente plaatsvindt en onderschatten de relatie die de deelgemeente met de burgers heeft. Andersom vindt de stad de deelgemeenten niet belangrijk, ze moeten toch doen wat er op de Coolsingel gezegd wordt.

Deelgemeenten hebben hun eigen bevoegdheden. Wijkveiligheid heeft te maken met de wijk, het eerste aanspreekpunt in de wijk is de deelgemeente. Daarom is het van belang dat deze relatie goed is. De stad is afhankelijk van de deelgemeente en andersom. De diensten in de stad Rotterdam zijn gewend om “de dienst uit te maken”. In de praktijk komt het erop neer dat zij opdrachten van de deelgemeente op een moeizame manier uitvoeren.

6.9 DE STADSMARINIER, STURINGSINSTRUMENT, PROCESMANAGER

De stadsmariniers kunnen gezien worden als een sturingsinstrument. Zij hebben de capaciteit om partners van verschillende diensten en organisaties op korte termijn duidelijk te maken wat hun taak is. Voorheen was er nauwelijks sprake van sturing in de veiligheidsproblematiek. De stadsmarinier maakt gebruik van zowel de klassieke benadering van sturing, top down en de procesbenadering van sturing. De stadsmarinier stuurt alle partijen aan en voert daarbij de regie. In deze benadering is er een beleidsactor die streeft naar het bereiken van geformuleerde doelstellingen. De regie is in deze benadering doorslaggevend. De top down benadering wordt gebruikt door de stadsmarinier wanneer het gaat om hardnekkige problemen. Dit zijn vaak problemen die al jaren lang spelen en waar geen oplossing voor is gevonden. Bij de integrale aanpak stuurt de stadsmarinier samen met de mede-actoren. Dit is de procesbenadering van sturing, deze vorm van sturing geeft aan dat niet alleen de stadsmarinier betrokken is bij een probleem maar dat de mede-actoren er ook bij betrokken zijn. De stadsmarinier moet bij de integrale aanpak overleggen met de mede-actoren. Sturing door de stadsmarinier is gericht op operationeel gebied. Het doel van operationele sturing is gericht op het inzetten van mensen en middelen op concrete activiteiten. Een voorbeeld van operationele sturing door de stadsmarinier is het inzetten van interventieteams. Deze teams pakken problemen in straten huis-aan-huis aan. In de interventiemethodiek is het aanpakken van sociale misstanden en het tegelijk verbeteren van de sociale omstandigheden, even belangrijk als het beëindigen van overlast. De integrale aanpak en de sturing van de stadsmarinier is hierbij van groot belang. De manier van sturen door de stadsmarinier wordt door de problematiek bepaald. Dit kan uitmonden in de klassieke vorm van sturing of in de vorm van de procesbenadering.

DE TOEKOMST

Wanneer de doelstellingen van het college zijn bereikt, zijn er in 2006 geen onveilige wijken meer in Rotterdam. Dat wil niet zeggen dat de stadsmariniers zullen verdwijnen. Zij geven zelf aan dat zij waarschijnlijk nog 4 jaar zullen blijven. Ze zullen dan worden ingezet in de probleemwijken. Dat geldt ook voor de stadsmarinier Jeugd. Het jeugdbeleid in Rotterdam heeft veel aandacht en zorg nodig en daarom zal deze stadsmarinier voor dit thema worden ingezet. Het Vijfjaren actieprogramma Veiligheid 2006 – 2010 geeft ook aan dat de stadsmariniers aan het werk blijven.

Hun rol verschuift daarbij van het realiseren van doorbraken naar het begeleiden van gebiedsmanagers en projectleiders bij de ontwikkeling van competenties en bij het inbedden van werkwijzen en methodieken in de reguliere aanpak. (gemeente Rotterdam, VAV, 2005, p. 77)

SUCCESFACTOREN EN KNELPUNTEN

De resultaten van de vraaggesprekken geven een aantal succesfactoren aan in de werkwijze van de stadsmariniers. De partners hebben ook knelpunten aangegeven waar zij tegen aan zijn gelopen.

De succesfactoren en knelpunten zijn hieronder vermeld:

SUCCESFACTOREN

Netwerkmanager

De stadsmarinier wordt gezien als een netwerkmanager. Veiligheidsbeleid kent een grote problematiek en heeft met diverse onderdelen van de samenleving te maken. Om dit beleid goed uit te kunnen voeren is een grote, dynamische sturingscapaciteit vereist.

Resultaatgericht

Als succesfactor wordt het resultaatgericht werken van de stadsmarinier genoemd. De stadsmarinier heeft het vermogen om mensen aansturen en om zaken snel aan te pakken. Hij heeft het vermogen om partijen bij elkaar te brengen en dat is nodig wanneer je resultaten wil bereiken. Hij weet de partijen aan te sturen om op de juiste manier het werk te doen. De stadsmarinier werkt resultaatgericht en daarbij toont hij daadkracht, snelheid en houdt hij geen rekening met gevoeligheden.

Deskundigheid

De deskundigheid van de stadsmarinier wordt gezien als een succesfactor omdat de stadsmarinier te maken heeft met verschillende terreinen. De stadsmarinier kent de problematiek van de stad Rotterdam en ook van de wijk waar hij mee te maken heeft. Daardoor is hij in staat de problematiek snel op te pakken, hij hoeft zich niet meer in de materie te verdiepen. Dit is een succesfactor want deze deskundigheid levert tijdswinst op.

Eén ingangsprincipe

De stadsmarinier heeft een één ingangsprincipe en weet iedereen te bereiken. Hierbij zorgt hij ervoor dat alle zaken via hem worden doorspeeld. Hij weet binnen een korte tijd een netwerk op te bouwen en dat is noodzakelijk. Alle partijen zijn afhankelijk van elkaar en hij zorgt ervoor dat de informatie op de juiste plaats terecht komt. Daarbij zorgt hij ervoor dat alle belangen in het proces worden meegenomen.

Geen eigen belang

De stadsmarinier is tijdelijk in dienst, hij heeft een opdracht die hij binnen een bepaalde tijd moet vervullen. Hij heeft geen eigen belang, omdat hij na een tijd weer naar een andere opdracht gaat. Het enige belang dat de stadsmarinier heeft is het behalen van zijn target.

Dat is zijn missie, hij wil zijn target behalen. Zijn enige belang is te zorgen dat de opdracht die hij heeft gekregen zo goed en zo zorgvuldig mogelijk wordt uitgevoerd. Doordat hij geen eigen belang heeft staat hij onafhankelijk tegenover de andere partners met wie hij samenwerkt. De deelgemeente bijvoorbeeld heeft natuurlijk wel een eigen belang. Wanneer de deelgemeente niet goed functioneert is dat niet alleen een probleem voor de bewoners maar ook voor het dagelijks bestuur en de medewerkers van de deelgemeente. Door deze vrijheid van "geen eigen belang" kan een stadsmarinier zijn werk doen op zijn eigen manier.

Druk op leggen

De stadsmarinier is door zijn bevoegdheden in staat om druk op te leggen. Voorheen bleven zaken lang liggen en dat is door de stadsmarinier niet meer het geval. Hij legt druk op alle partijen om dingen op te pakken ook al heeft dit bepaalde consequenties. Door deze druk moeten de partners presteren, dit houdt in dat zaken op korte termijn geregeld moeten worden. Deze druk wordt niet altijd als prettig ervaren maar door zijn mandaat en bevoegdheden kunnen de partners niet weigeren om mee te werken.

Doorzettingsmacht

De stadsmarinier heeft doorzettingsmacht, dat wordt als een succesfactor gezien. De stadsmarinier geeft aan wat er moet gebeuren. Als er problemen zijn dan pakt hij deze problemen aan en kaart deze aan bij de burgemeester en de stuurgroep Veilig. Hierdoor kan hij zijn zin doorzetten, hij kan de Stuurgroep Veilig om hulp vragen wanneer bepaalde zaken niet van de grond komen.

Regiefunctie

De regiefunctie van de stadsmarinier is een succesfactor omdat de stadsmarinier bepaalt wat er gebeurt. Hij regisseert het proces, als mensen niet bereikt kunnen worden dan zorgt hij ervoor dat dit wel gebeurt. De financiën zijn hierbij een succesfactor omdat de stadsmarinier hierdoor in staat is, bepaalde zaken snel af te handelen en extra capaciteit in te huren. Realisatie van zijn doelstellingen ligt dus binnen zijn bereik. De implementatie van de opdrachten van de stadsmarinier moeten in het dagelijkse werk van de partners worden opgenomen. Wanneer dit niet gebeurt geeft dat wrijvingen omdat het andere werk ook moet worden gedaan.

Sturingsinstrument

De stadsmarinier kan worden beschreven als een sturingsinstrument dat gericht bezig is met het beïnvloeden van een beleidsnetwerk. Hij is een sturingsinstrument dat zich richt op interne sturing. Met deze sturing heeft hij een bepaald doel voor ogen. Op de manier waarop de stadsmarinier zijn netwerk beheert functioneert hij als een netwerkmanager. Hij zorgt voor ervoor dat hij door indirecte sturing de medewerking krijgt van de andere actoren. Hij stuurt specifiek aan op maatwerk-oplossingen. Hij zorgt voor een overlegstructuur met de verschillende actoren. De stadsmarinier draagt bij aan het opbouwen en het beheer van het netwerk.

Verhoging van de werkdruk is een logisch gevolg, omdat er nauwelijks sprake was van sturing binnen het veiligheidsbeleid. Door de komst van de stadsmarinier worden alle partners aangestuurd. Daarbij is de stadsmarinier degene die als het moet de aansturing strak aanpakt.

Financiën

De financiën van de stadsmariniers vinden de partners een succesfactor, met een ruim budget kunnen zaken op korte termijn geregeld worden. Een eigen budget geeft de vrijheid om zelf te bepalen hoe het bestedingsspatroon eruit zal zien. Dit is voor een deelgemeente en zeker ook voor bepaalde diensten soms heel wrang. Vaak hebben zij zelf ook aangegeven dat er op het veiligheidsgebied bepaalde maatregelen genomen moeten worden. Dit was meestal niet mogelijk omdat er geen budget was. Er wordt een stadsmarinier ingezet met een eigen budget en hierdoor kan hij een aantal problemen oplossen. Dit zijn de hardnekkige problemen die al een tijd bekend waren, maar waar eigenlijk nooit budget voor was om ze op te lossen.

KNELPUNTEN

Bedreiging voor de deelgemeente

Omdat de stadsmarinier de regie voert en het mandaat heeft kan dit een bedreiging vormen voor de deelgemeente. Zaken die al jarenlang op dezelfde manier worden uitgevoerd moeten nu op korte termijn op een andere manier worden gedaan. Dit kan tot problemen leiden in de ambtelijke organisatie. De ambtenaren kunnen zich gepasseerd voelen en zijn niet meer gemotiveerd om hun werk doen.

Einzelgänger

De stadsmarinier is een einzelgänger, hij bepaalt wat er gebeurt, dat komt soms autoritair over. Voor veranderingen heb je draagvlak nodig en dat creëer je niet door bepaald gedrag te vertonen. Door de speciale positie die de stadsmarinier inneemt is er geen sprake van collegialiteit met afdelingen en de partners. De stadsmarinier behoort niet tot de organisatie.

Tijdelijkheid

De tijdelijkheid van de stadsmarinier wordt als door een aantal partners als knelpunt ervaren. Door deze tijdelijkheid is er voor een tijd een oplossing voor de problemen. Wat belang is, wat er gebeurt wanneer de stadsmarinier is vertrokken? Is er dan sprake van structurele verandering of gaat men dan weer op dezelfde voet verder?

Beeldvorming

De beeldvorming die rond de stadsmariniers is gecreëerd komt de inzet van de stadsmarinier niet ten goede. Een stadsmarinier roept bij de meeste partners een bepaald beeld op. De stadsmarinier wordt gezien als een symbool voor macht, doorzetting en de zaak over nemen. Het gevaar van deze beeldvorming is dat er bepaalde verwachten worden gewekt die niet altijd waar gemaakt kunnen worden.

Stadsmarinier roept weerstand op

Het inzetten van een stadsmarinier kan weerstand bij de partners oproepen. Het resultaat van deze weerstand is dat er een bepaald spanningsveld ontstaat. De communicatie tussen de stadsmarinier en de partners is een aandachtspunt. Communicatie is een sturingsinstrument, dit instrument is van groot belang binnen een netwerk als het veiligheidsbeleid. Iedere actor binnen dit netwerk moet beschikken over de juiste informatie. Ze moeten duidelijk weten wat hun taken zijn en wat de gezamenlijke doelen zijn. Goede communicatie tussen alle actoren is dus van belang want daarmee kan het proces in de juiste richting worden aangestuurd. De veiligheidsproblematiek is te typeren als een complexe problematiek die dynamisch is en binnen de samenleving als ernstig wordt ervaren. Vanwege deze complexiteit heeft de gemeente Rotterdam hier beleid voor ontwikkeld. Het inzetten van stadsmariniers kan gezien worden als een instrument om op korte en lange termijn daadwerkelijk resultaten te boeken. Het veiligheidsbeleid heeft aansturing nodig. Uit de bovenstaande opmerkingen komt naar voren dat sommige activiteiten door de stadsmariniers goed worden aangestuurd en bij een aantal is dit niet het geval.

Succesfactoren	Knelpunten
<p>De stadsmarinier</p> <ul style="list-style-type: none">* is een netwerkmanager* werkt resultaat gericht* is deskundig* heeft een één ingangsprincipe* kan druk opleggenbeschikt over doorzettingsmacht* heeft een regiefunctie* heeft geen eigen belang* heeft een eigen financiën	<p>De stadsmarinier</p> <ul style="list-style-type: none">* vormt een bedreiging voor de deelgemeente* beeldvorming van de stadsmarinier is niet positief* tijdelijkheid* stadsmarinier roept weerstand op* is een einzelgänger

6.3 SAMENVATTING

De werkwijze van de stadsmariniers en de samenwerking met de partners in het veiligheidsbeleid van Rotterdam waren aanleiding om een onderzoek te doen. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt waarin de empirische knelpunten en problemen te herkennen zijn vanuit het theoretisch kader. De gemeente Rotterdam heeft stadsmariniers benoemd om de wijkveiligheid te verbeteren. Deze stadsmariniers hebben de afgelopen drie jaren goede resultaten geboekt. Het was daarom ook interessant om te onderzoeken wat het succes achter deze resultaten is. In dit onderzoek spelen de partners van de stadsmariniers een belangrijke rol. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid is een netwerk waarin de stadsmariniers met verschillende partners moeten samenwerken. De partners hebben hun mening gegeven over deze samenwerking. Aan de hand van de meningen en ook de bevindingen van de stadsmariniers zijn de succesfactoren en knelpunten van de werkwijze/aanpak stadsmariniers benoemd.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1 is de onderzoeksvraag geformuleerd die in dit onderzoek centraal staat.

Deze onderzoeksvraag luidt:

Wat betekent de inzet van de stadsmariniers voor de aanpak van wijkveiligheid en hoe hebben de partners de samenwerking met de stadsmariniers ervaren ?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen is tevens een aantal deelvragen geformuleerd, te weten:

- Waarom zijn er stadsmariniers ingezet ?
- Wat is de werkwijze van de stadsmariniers ?
- Hoe hebben de partners de samenwerking met de stadsmariniers ervaren ?
- Hoe worden de resultaten die zijn bereikt door de stadsmariniers veiliggesteld?
- Welke adviezen geven de partners aan het College van Burgemeester en wethouders van Rotterdam over de stadsmariniers?

In dit hoofdstuk worden de conclusies op een rij gezet door de deelvragen elk afzonderlijk te beantwoorden, waarna de centrale vraag beantwoord zal worden. De laatste deelvraag komt in de paragraaf aanbevelingen aan de orde.

In hoofdstuk 2 is besproken dat de samenleving is veranderd en ook de veiligheidsgevoelens van burgers zijn veranderd. De veiligheidssituatie in Nederland is problematisch te noemen. De criminaliteit stijgt en burgers voelen zich in onveilig in hun eigen wijk. Deze gevoelens van onveiligheid hebben de burgers niet onberoerd gelaten. Ze hebben een duidelijk signaal afgegeven aan de overheid dat zij zich zorgen maken over de veiligheidssituatie in Nederland. De overheid heeft deze signalen opgepakt. De overheid heeft een veiligheidsprogramma gemaakt. Het doel van dit programma is de veiligheid in Nederland te bevorderen. Het plan geeft ook aan dat het veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Er moeten maatregelen worden genomen die zich met name richten op het voorkomen van criminaliteit en overlast die de burger direct raken.

Rotterdam is een grote stad met 600.000 inwoners. De stad Rotterdam is verdeeld in elf deelgemeenten. Deze deelgemeenten hebben een aantal bevoegdheden en taken binnen hun eigen gebied. Rotterdam is een dynamische stad waar altijd wat gebeurt, daarbij is Rotterdam een mengeling van verschillende bevolkingsgroepen. Maar ook Rotterdam kent net als iedere grote stad een veiligheidsprobleem. De laatste jaren is de veiligheids- en leefbaarheidssituatie in Rotterdam achteruitgegaan. Bewoners voelden zich onveilig en de gemeenteraad zag zich genoodzaakt deze problemen aan te pakken. De gemeente Rotterdam is in 2001 begonnen aan het vijfjaren programma Versterking van de Veiligheid.

Dit programma heeft als doel de veiligheid in de wijken te versterken. Dit beleidsplan past in grote lijnen binnen het landelijk beleidskader op het gebied van veiligheid. Het Rotterdamse beleid onderscheidt zich op één aspect duidelijk van het landelijk beleidskader. In Rotterdam spelen leefbaarheidsaspecten een belangrijke rol in de aanpak van veiligheid. Waar in het landelijk beleidskader slechts gesproken wordt over de aanpak van criminaliteit en overlast (het begrip overlast wordt niet toegelicht), wordt in het Rotterdamse beleidsplan consequent gesproken over de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen. Rotterdam gebruikt een instrument, de veiligheidsindex, om de veiligheid te meten. Deze veiligheidsgraadmeter wordt gebruikt om de veiligheidsgevoelens van de bewoners te meten. Aan de hand van deze veiligheidsindex is het mogelijk om per wijk te meten.

7.2 HET INZETTEN VAN STADSMARINIERS.

De gemeente Rotterdam heeft om de veiligheid te verbeteren een aantal maatregelen genomen. Een van deze maatregelen is het inzetten van stadsmariniers. Deze stadsmariniers worden ingezet in de onveilige wijken en hotspots. De stadsmariniers kunnen zowel voor de langere termijn als voor de korte termijn worden ingezet en werken gebiedsgericht. Na een jaar heeft men besloten dat er een themamarinier er bij moest komen. Een themamarinier houdt zich bezig met een speciaal thema en kan in iedere wijk worden ingezet. Er is een themamarinier Jeugd en een voor de PGA-aanpak (de persoonsgebonden aanpak voor overlastgevenden).

De stadsmariniers zijn ambtenaren die hun sporen hebben verdiend in de gemeente Rotterdam. De stadsmariniers moeten de veiligheid in de stad vergroten. Sommige wijken hadden al enkele jaren te kampen met criminaliteit en overlast. Ondanks de inspanningen van de deelgemeenten en partners lukte het niet om deze wijken veiliger te maken. Na het uitkomen van de veiligheidsindex in 2002 heeft het College besloten om stadsmariniers in te zetten. Rotterdam had toen te veel onveilige wijken en het College heeft als doelstelling "in 2006 heeft Rotterdam geen onveilige wijken meer". Om dit resultaat te bereiken moest er hoog worden ingezet. Dit heeft geleid tot het inzetten van stadsmariniers in onveilige wijken. De noodzaak voor het inzetten van stadsmariniers kan worden gezien als een crisisgreep van het college. In bepaalde wijken en buurten lukt het niet op de veilige manier te verbeteren. Met het inzetten van de stadsmariniers worden zaken integraal aangepakt en met deze aanpak komt het veiligheidsbeleid veel beter van de grond. Ook hebben de stadsmariniers voor het uitvoeren van hun opdrachten een aantal instrumenten ter beschikking. Deze instrumenten zijn: het mandaat, een eigen budget, agenderingsbevoegdheden, gebruikmaking van het ambtelijk apparaat en een interventieteam.

7.3 DE SAMENWERKING TUSSEN DE STADSMARINIERS EN DE PARTNERS

De stadsmariniers moeten voor het uitvoeren van zijn opdracht samenwerken met verschillende partners die actief zijn in de wijk. Deze partners zijn o.a. deelgemeente, politie, jeugdzorg, Openbaar Ministerie, Welzijnsinstellingen, woningcorporaties, gemeentelijke diensten. De samenwerking tussen de stadsmariniers en deze partners kan als positief worden omschreven.

Hiervoor zijn verschillende redenen: de stadsmarinier is helder in het overbrengen van zijn opdracht en maakt daarbij duidelijk dat hij het niet alleen kan doen. Daarmee betreft hij de partners bij het probleem. Veiligheidsbeleid is een complexe situatie, daarin zijn ketens van elkaar afhankelijk. De partners weten ook heel goed wat de reden is waarom een stadsmarinier wordt ingezet en daarom zijn zij van mening, samen optrekken is wijsheid. Dan bereik je samen de beste resultaten. De samenwerking met de stadsmarinier is goed, omdat de stadsmarinier heel zakelijk is en een duidelijke visie heeft. Samenwerking kent natuurlijk ook spanningsvelden. Niet alle partners waren gelukkig met de inzet van de stadsmariniers. Sommigen vonden dat de deelgemeente in een slecht daglicht werd geplaatst, terwijl zij al jaren bezig waren met het veiligheidsbeleid. Zij moesten opeens op een andere manier gaan werken. De stadsmariniers vinden frontlijnsturing belangrijk, de beste mensen moet je inzetten in de frontlijn omdat zij zich verdiepen in de problemen die zich afspelen op straat. Daardoor kunnen zij zich een beter beeld vormen van deze problemen en kunnen burgers beter te woord staan. Deze visie van de stadsmariniers stond in bepaalde gevallen lijnrecht tegenover de beleidssturing en dat kan spanningsvelden opleveren. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de samenwerking goed is verlopen.

7.4 HET VEILIGSTELLEN VAN DE RESULTATEN

De stadsmariniers zijn voor een bepaalde periode aangesteld om problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid op te lossen. Deze problemen moesten op de korte termijn worden opgelost. Nadat zij het probleem hebben opgelost en de beoogde resultaten hebben bereikt vertrekken zij uit de deelgemeente. Hoe gaat het dan verder? Hierover hebben alle partners in het veiligheidsbeleid nagedacht. Het veiligstellen van de resultaten houdt in dat er voorwaarden moeten worden gesteld om zaken structureel te veranderen en te verankeren. Dit is niet eenvoudig omdat het veiligstellen van resultaten pas op langere termijn zichtbaar wordt. Het veiligstellen van de resultaten van de aanpak van de stadsmariniers moeten worden ondergebracht in het reguliere werk van de deelgemeente en de partners. Veiligheid is in iedere deelgemeente een onderdeel van het beleid. De deelgemeente zal ervoor moeten zorgen dat ze samen met de partners deze resultaten veilig stelt en ervoor moeten zorgen dat zij de aanpak die de stadsmarinier heeft gebruikt blijft voortzetten. De kans bestaat dat wanneer de resultaten niet veilig worden gesteld het gevaar van vluchtigheid ontstaat.

7.5 DE SUCCESFACTOREN EN KNELPUNTEN VAN DE WERKWIJZE VAN DE STADSMARINIERS

Stadsmariniers zijn aanjagers van de uitvoering van het collegebeleid. Zij zijn een belangrijke schakel tussen het bestuur en de stad. De stadsmariniers beginnen eerst met het maken van een analyse van het probleem. Daarna kijken zij wat er op korte termijn opgelost kan worden. Daarbij tonen ze in hun werk daadkracht en voeren een strakke regie over de werkzaamheden. In de werkwijze van de stadsmariniers staat een integrale aanpak centraal, zoals eerder is beschreven is veiligheid een complexe problematiek. De stadsmariniers weten goed om te gaan met deze problematiek. Zij kunnen hun werk goed uitvoeren omdat zij mandaat hebben. Hierdoor mogen zij mensen aanspreken op de uitvoering van hun werkzaamheden.

Ook hebben zij agenderingsbevoegdheden, zij kunnen opdrachten die door het College zijn gegeven en die niet goed worden uitgevoerd op de agenda van de Stuurgroep Veilig plaatsen. Het hoofd van deze stuurgroep is de burgemeester. De stadsmariniers beschikken over eigen budget. Hierdoor kunnen zij snel maatregelen treffen en heeft de stadsmarinier de vrijheid bepaalde zaken snel in gang te zetten. De functie van stadsmarinier heeft een aantal succesfactoren zoals: het opbouwen van een netwerk, resultaatgericht te werk gaan. Hij is een sturingsinstrument, in het proces is hij degene die de partners aanstuurt. Daarbij heeft de stadsmarinier het vermogen om partijen bij elkaar te brengen. De stadsmarinier accepteert het niet wanneer partners niet willen of kunnen meewerken. Door zijn mandaat en bevoegdheden kan hij ingrijpen en ervoor zorgen dat er wel wordt meegewerkt. De functie van stadsmarinier heeft ook knelpunten, één van die knelpunten is de tijdelijkheid van de stadsmarinier. Deze tijdelijkheid geeft aan dat er voor een bepaalde tijd een oplossing is voor een probleem. Wat gebeurt er als de stadsmarinier vertrokken is? Is het probleem dan structureel opgelost of gaat men op de oude voet verder. De stadsmarinier vormt een bedreiging voor de deelgemeenten doordat hij de regie voert en mandaat heeft. Veiligheidsbeleid is altijd ingebed in de structurele werkzaamheden van de deelgemeente. Het inzetten van een stadsmarinier betekent dat werkzaamheden die al jaren worden uitgevoerd nu op een andere manier moeten worden gedaan. Dit geeft soms problemen in de ambtelijke organisatie en hierbij ontstaat de mogelijkheid dat ambtenaren zich niet meer gemotiveerd voelen om hun "eigen" werk te doen. De beeldvorming van de stadsmarinier roept vaak weerstand bij mensen op, de meeste mensen zien een stadsmarinier als een symbool van voor macht en doorzetting. Deze beelden wekken bepaalde verwachtingen op die niet altijd als positief worden ervaren. De stadsmarinier wordt als einzalgänger wordt gezien, hij werkt in feite alleen, hij voert de regie, hij stuurt het proces en de mensen aan. Dit is goed te merken aan de communicatie tussen de stadsmariniers en de partners. Er vindt geen uitgebreide communicatie plaats tussen de stadsmarinier en de partners. Niet alle partners zijn tevreden met deze manier van communiceren. Het lijkt er meer op: minder praten, meer doen.

7.6 ALGEMENE CONCLUSIE

De algemene conclusie van dit onderzoek betreft het antwoord op de centrale vraagstelling. De stadsmariniers leveren een meerwaarde voor wijkveiligheid in Rotterdam. De partners waarmee de stadsmariniers samenwerken ervaren deze samenwerking als positief. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de duurzaamheid van de aanpak nog twijfelachtig is. De stadsmarinier is een tijdelijke oplossing voor een bestaand, urgent probleem. Door het probleem op te lossen wil dat nog niet zeggen dat dit een structurele verandering met zich meebrengt, waardoor het probleem niet meer voor zal komen. Veiligheid blijft voorlopig op de politieke agenda staan. Voor een grote stad als Rotterdam met een multiculturele bevolking zal wijkveiligheid altijd een rol spelen. Mensen willen nu eenmaal graag in een schone en hele buurt wonen. De gemeente Rotterdam heeft hier de verantwoordelijkheid voor. Met het Vijfjaren programma Versterking van de Veiligheid heeft Rotterdam een voorbeeld gegeven. Lokale veiligheid staat centraal in Rotterdam.

Daarbij hebben zij toonaangevende maatregelen getroffen om de veiligheid te verbeteren. Een van deze maatregelen is het aanstellen van stadsmariniers. Dit voorbeeld wordt in de toekomst ook in Amsterdam overgenomen. De stadsmariniers hebben door hun geregisseerde aanpak goede resultaten bereikt. Deze resultaten zijn tot stand gekomen door een goede samenwerking met de partners. De stadsmariniers zijn een hulpmiddel om in crisissituaties met hun deskundigheid en hun mandaat adequaat problemen op te lossen. De gemeente Rotterdam zal zich ervan bewust moeten zijn dat op de lange termijn de problemen op het gebied van veiligheid opgelost moeten worden door de partners (deelgemeenten en diensten) Als het gaat om wijkveiligheid kan de stad Rotterdam niet om de deelgemeenten heen. De deelgemeenten zijn de centrale actoren in de wijk, zij hebben direct contact met burgers. Door het inzetten van een stadsmarinier is deze rol verschoven. Dit is door de deelgemeenten geaccepteerd, maar zij vinden het niet correct. De gemeente Rotterdam zal moeten investeren in de relatie deelgemeenten- gemeente Rotterdam – en diensten. Deze relaties zijn van cruciaal belang voor de conitiniteit van het veiligheidsbeleid.

Op 24 februari is de Veiligheidsindex 2005 gepresenteerd. Rotterdam is volgens deze index veiliger geworden. De stad krijgt een gemiddelde van 6,9. De inzet van de stadsmariniers wordt gezien als een opvallende ontwikkeling om de wijkveiligheid te verbeteren. De resultaten in de wijken geven dit aan. Na de verkiezingen van 7 maart 2006 zullen er nieuwe prioriteiten door de kiezers worden aangegeven. De stad Rotterdam krijgt dan te maken met nieuwe uitdagingen. De uitvoering en de aanpak van het veiligheidsbeleid van de afgelopen periode moeten inspirerend voor het College zijn om nieuwe uitdagingen aan te gaan !

7.7 AANBEVELINGEN

Uit dit onderzoek zijn naast de conclusies ook een aantal aanbevelingen uit voortgekomen.

Aanbevelingen stadsmariniers

1. Versteving van het netwerk. De stadsmarinier heeft een netwerk opgebouwd, dat netwerk moet verstevigd worden. Uit de ervaringen van de partners blijkt dat zij een goed netwerk belangrijk vinden voor de samenwerking.
2. De stadsmarinier moet niet alleen inzetten op kwantitatieve doelstellingen. Het behalen van een target is het doel van de stadsmarinier, maar dat mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van het werk en de inzet van personen. Wanneer mensen moeten presteren door te hoge tijdsdruk bestaat de kans dat de kwaliteit van het werk minder wordt. Het is beter één doelstelling te realiseren van goede kwaliteit, dan twee van mindere kwaliteit die niet zorgvuldig zijn uitgevoerd.
3. De beste mensen inzetten in de frontlijnsturing omdat die werken en handelen van uit een bestaande situatie. Deze mensen zitten het dichtst bij het probleem en kunnen vanuit die situatie meehelpen aan het oplossen van het probleem.
4. Versterken van de cohesie is enorm belangrijk in een wijk. De stadsmarinier heeft goed ingezet op het versterken van de sociale cohesie. Dit is vooral in de problemenwijken belangrijk.

Wanneer er sprake is van sociale cohesie voelen mensen zich ook verantwoordelijk voor hun wijk, ze organiseren dingen die de wijk ten goede komt en waken over de wijk. Wanneer de problemen in een wijk door een goede aanpak worden opgelost (zoals de aanpak van de stadsmarinier) is deze sociale cohesie van groot belang.

5. Interventieteams, het inzetten van de interventieteams moet worden voortgezet. Door de methodiek van het interventieteam is het mogelijk om sociale misstanden aan te pakken en het tegelijk verbeteren van sociale omstandigheden. Hierdoor ontstaat er een beter levensperspectief waardoor het geven van overlast kan worden beëindigd. Bovendien is de integrale aanpak van het interventieteam van belang.
6. De stadsmarinier moet zich als aanjager blijven profileren. Op deze manier zorgt hij ervoor dat alle informatie op tijd beschikbaar is en bij iedereen terecht komt. In het verleden bleek de informatieverstrekking in sommige ambtelijke organisatie nogal eens werd verwaarloosd. De aanjaagfunctie van de stadsmarinier voorkomt dit en iedereen die deel uit maakt van het netwerk krijgt de informatie op tijd en levert ook tijdig eigen informatie aan.
7. De stadsmariniers moeten duidelijk communiceren met de partners. Communicatie over activiteiten die ondernomen worden moeten helder naar bewoners toe worden gecommuniceerd. De stadsmariniers zijn een gewild onderwerp in de Rotterdamse en soms de landelijke media. Daarom is het van belang dat er een goed communicatieplan wordt gemaakt.

Aanbevelingen College van Burgemeester en wethouders van Rotterdam

1. Er moet een goede taakomschrijving van de functie stadsmarinier worden gemaakt. Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over wat een stadsmarinier wel en niet mag doen. In deze beschrijving moeten ook zijn bevoegdheden worden vermeld. Dit geldt ook voor het mandaat. Dit zal het beeld over de functie van de stadsmarinier verhelderen. De mensen kunnen op deze manier ook wennen aan het idee van een stadsmarinier. Hierdoor wordt voorkomen dat er een verkeerd beeld ontstaat.
2. De stadsmarinier inzetten in probleemwijken en in crisissituaties. Het gaat hier om wijken en situaties waar de deelgemeente en partners zelf al bezig zijn met het zoeken naar oplossingen. Wanneer blijkt dat zij er niet uitkomen, dan kan een stadsmarinier worden ingezet.
3. Het probleem waarvoor de stadsmarinier wordt ingezet concreet maken. De stad moet duidelijk aangeven wanneer een stadsmarinier wordt ingezet, wat zijn taak is en wat zijn bevoegdheden zijn. De probleemomschrijving van de wijk moet helder zijn. Het concretiseren van het probleem voorkomt geruis en onduidelijk bij de partners.
4. De relatie met de deelgemeenten verstevigen. Wanneer de stad de wijkveiligheid wil verbeteren dan kan dit niet zonder een goede, betrouwbare relatie met de deelgemeente. De deelgemeente staat dicht bij de burger en is hierdoor het eerste aanspreekpunt. Ook de relatie tussen de diensten en de deelgemeenten moet verbeterd worden. De stadsmarinier heeft ervoor gezorgd dat deze banden zijn versterkt. De deelgemeenten en diensten zijn van elkaar afhankelijk, door deze banden te verstevigen zal er sprake zijn van goede samenwerking, wat weer resulteert in het realiseren van gezamenlijke doelstellingen.

5. In wijken waar een stadsmarinier wordt ingezet is het raadzaam om de inzet na een jaar te evalueren. Niet alleen het cijfer van de Veiligheidsindex is belangrijk maar ook een evaluatie over de manier waarop de stadsmarinier zijn werk heeft gedaan.
6. De stadsmarinier moet zijn mandaat behouden want dat heeft effect op de inzet. Hierdoor weten de partners wat hun taken zijn. In feite moeten zij doen wat de stadsmarinier vraagt, doen zij dat niet, dan kan de stadsmarinier door zijn mandaat de mensen direct aanspreken. Dit gegeven heeft effect op de inzet want iedereen houdt zich aan de afspraken.
7. De financiën moeten beschikbaar blijven. Het succes van de stadsmarinier is mede afhankelijk van eigen budget. Om de aanpak van de stadsmarinier voort te zetten is het belangrijk dat dit budget beschikbaar blijft. Deze cofinanciering is van groot belang, mede voor het veiligstellen van de resultaten.
8. De problematiek rondom het jeugdbeleid is groot en met de stadsmarinier voor de jeugd is de goede weg in geslagen om deze problematiek op te lossen. Dit kan natuurlijk niet zonder extra financiële middelen, daarom moet de financiering van het jeugdbeleid voortgezet worden.

8. BRONVERMELDING

LITERATUUR

- Bovens, M & 't Hart, P & Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U(2001) Openbaar bestuur, Kluwer
- Boutellier, H, (2002) De veiligheidsutopie, Boom Juridische uitgevers
- Bruinsma, G.J.N. (2004) Veiligheid, hoofdstuk II Veiligheid en onveiligheid, Kluwer
- Bruijn de, J.A., de en E.F. ten Heuvelhof (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroese
- Bruijn de, J.A., Ten Heuvelhof, E.F., In 't Veld, R.J., (2004), Procesmanagement
- Cachet, A. (2005), Sturing van veiligheid, BMC
- Cachet en Ringeling (2004), Veiligheid, deel IV, hoofdstuk 21, Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam.
- Heuvel van den, J.H.J. (2005), Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, Lemma
- Huberts, L.W.J.C. en Van den Heuvel, J.H.J. (2004) Veiligheid, deel III, hoofdstuk 19, Sturing van veiligheid, Kluwer
- Koppenjan, J.F.M., Bruijn de, J.A., Kickert W.J.M. (1993), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, Vugt
- Schuurman, Anton, (1996), Lokaal veiligheid, Centrum voor Lokaal Bestuur
- Tops P. (2005) Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad. Stip

OVERIGE BRONVERMELDINGEN (RAPPORTEN)

- Binnenlands Bestuur, (2005) Daar komen de Jantjes
- Deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, (2003) Project Lion King
- Gemeente Rotterdam (2001) Focus op Veilig, communicatieplan Versterking veiligheid Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2001) Vijfjaren programma Versterking veiligheid Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2002) Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak, Het wijkveiligheidsactieprogramma.
- Gemeente Rotterdam (2005) Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven, Vijfjaren actieprogramma veiligheid Rotterdam 2006-2010
- Gemeente Rotterdam (2003) handboek voor de (sociale) veiligheid bij herstructurering van wijken, Programma bureau Veilig
- Gemeente Rotterdam, 2001, Werken aan een veiliger Rotterdam
- Gemeente Rotterdam, Veiligheidsindex 2001
Veiligheidsindex Rotterdam 2002,
Veiligheidsindex Rotterdam 2003
Veiligheidsindex Rotterdam 2004

- Gemeente Rotterdam Veiligheidsindex Rotterdam 2005
- Gemeente Rotterdam (2002) Fact sheet Rotterdam Veilig
 - Gemeente Rotterdam (2003) Prioriteit Veilig
 - Gemeente Rotterdam (2005) Vasthouden en versterken
 - Haan, de W.J.M. (1997), Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid
 - Nieuwsflits Veilig (2002) Stadsmariniers voor onveilige wijken
 - Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004) Naar een veiliger samenleving, (2004)
 - Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005) Jaarrapportage Veiligheid 2005
 - Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, (2004) Nee, ik voel me nooit Onveilig.
 - Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2002) Integrale veiligheidsrapportage
 - Rekenkamer Rotterdam, (2005) Veilig zijn, veilig voelen,
 - Sociaal Plan bureau, (2004) Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat Werkt en wat niet?
 - VNG, (2003) Kernbeleid Veiligheid
 - VNG, (2003) Veiligheid in Ontwikkeling

ARTIKELEN

- Magazine Delfshaven, (2003) Stadsmarinier en deelraadsvoorzitter trekken samen op Nieuw Rotterdams tij, (2002) Het nieuwe veiligheidsbeleid
- Nieuw Rotterdam tij, (2003) Stadsmariniers, superambtenaren voor onveilige wijken
- Nieuw Rotterdams tij, (2003, Crisisbeheersing in achterstandswijken
- Nieuw Rotterdams tij (2003) Stadsmariniers blijken van waarde
- Nieuw Rotterdams tij (2004) Een dag op pad met de stadsmarinier
- Rotterdams Dagblad, (2002) Veiligheid in wijken verbetert
- Rotterdams Dagblad (2004) Veilig en wel
- Rotterdams Dagblad (2004) Tijgeren op hot spots
- Stadskrant Rotterdam (2004) Attentie voor veiligheid
- Stadskrant Rotterdam (2004) Jongeren zien politie vaak als boeman

9. BIJLAGEN

1. Overzicht van de geïnterviewde personen
2. Bestuurlijke inbedding stadsmariniers
3. Overzicht 50 probleemwijken G30
4. Overzicht Veiligheidsindex 2006