

Het Rotterdamse Toezichtmodel

BOVEN OP DE HOTSPOT

In Rotterdam is een Toezichtmodel ontwikkeld voor de aanpak van hotspots. Met dit model wordt een bijzonder slechte veiligheidsituatie door gezamenlijk toezicht en handhaving teruggebracht naar een acceptabel niveau. *Ruth Prins, Peter Marks en Arie Sluis* beschrijven in dit artikel de functie, toepassing, ervaringen en opbrengsten van het Toezichtmodel binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid

door Ruth Prins, Peter Marks en Arie Sluis

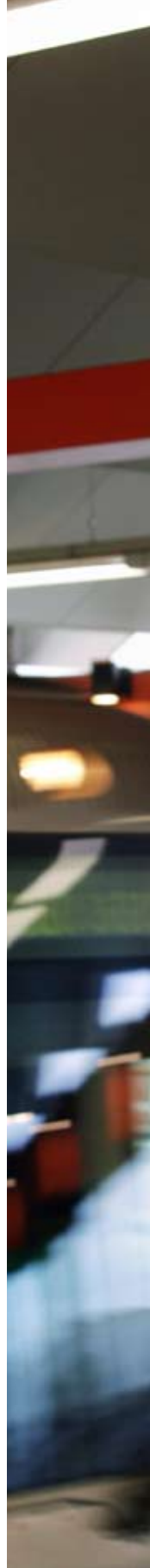
Ruth Prins is promovendus bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit. Peter Marks en Arie Sluis zijn daar universitair docent.

De lokale veiligheidsaanpak in Rotterdam wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan nieuwe, soms experimentele, instrumenten. De invoering en het functioneren van nieuwe instrumenten worden in grote mate bepaald door de wisselwerking met andere instrumenten in de gehele veiligheidsaanpak. Het college van burgemeester en wethouders is officieel verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan. Het college stuurt de Rotterdamse veiligheidsaanpak aan via stedelijke vijfjarenactieprogramma's met daarbinnen ruimte voor deelgemeentelijk maatwerk. Deelgemeenten hebben de regie over de veiligheidsaanpak in hun gebied en sturen de uitvoering van de zelf opgestelde wijkveiligheidsactieprogramma's aan.

Voor de aanpak van specifieke plekken die kampen met zeer ernstige onveiligheidsproblematiek, de zogenoemde hotspots, is sinds 2001 de stadsmarinier verantwoordelijk. Voor deze hotspots bleek een aanvulling op de deelgemeentelijke wijkveiligheidsactieplannen noodzakelijk. Het hiervoor ontwikkelde Toezichtmodel is een voorbeeld van hoe een innovatie haar eigen, soms onverwachte, weg baant binnen een bestaand arsenaal van veiligheidsactoren en -instrumenten.

ONDERZOEK

In dit artikel gaan we in op de bedoeling, functie, toepassing, ervaringen en opbrengsten van het Toezichtmodel binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Uitgangspunt is een evaluerend onderzoek uit 2007 naar drie representatieve Toezichtmodellen. Ten eerste het Toezichtmodel in de wijk Spangen dat in 2003 werd ingesteld om drugsproblematiek en uitwaaiering van de overlast op de Keileweg tegen te





gaan. Ten tweede het model in de wijk Crooswijk, gestart in 2006, dat zich richt op jongerenoverlast en de problematiek die een herstructureringsgebied met zich meebrengt. En ten slotte het model op het verkeersknooppunt en winkelcentrum Zuidplein, dat zich sinds 2003 richt op het terugdringen van ernstige veiligheidsproblemen als vandalisme, drugsoverlast, jongerenoverlast en auto-inbraken.

Uit onderzoek blijkt dat het Toezichtmodel voorziet in een grote samenwerkingsbehoefte van lokale veiligheidspartners. Daardoor wordt het model voor steeds meer doelen en gebieden gebruikt. Toch kent het operationele Toezichtmodel enkele sturingsgebreken en bestaan er spanningen met andere veiligheidsinstrumenten.

HET TOEZICHTMODEL

Het Toezichtmodel is een procesinstrument dat een gestandaardiseerde werkwijze voor de gezamenlijke aanpak van de hotspotproblematiek biedt. De bedoeling van het model is om de bijzonder slechte veiligheidsituatie, door tijdelijke intensivering van gezamenlijk toezicht en handhaving, terug te brengen naar een acceptabel niveau. Daarna kan de veiligheid weer worden aangepakt vanuit de reguliere inzet. De deelgemeente kan bij de Stuurgroep Veilig, de operationele arm van het college van B en W, een Toezichtmodel aanvragen. Wanneer deze akkoord gaat, wordt de wettelijke basis van het model en de informatie-uitwisseling vastgelegd in een convenant.

Alle veiligheidspartners verzamelen informatie over de veiligheidssituatie binnen de hotspot van het Toezichtmodel. Op basis van deze actuele, gemeenschappelijke informatie wordt, onder leiding van de deelgemeenten, tijdens het zogenoemde handhavingsoverleg op strategisch niveau de inzet van mensen en middelen voor de komende twee weken bepaald. Hiermee komt het inzetmodel tot stand dat bestaat uit kwalitatieve elementen, zoals de wijze van optreden van de uitvoerende partijen, en kwantitatieve elementen, zoals de omvang van >>

Het Toezichtmodel Zuidplein richt zich op ernstige veiligheidsproblemen op het verkeersknooppunt en winkelcentrum Zuidplein / foto: Inge van Mill.

de in te zetten mankracht. De politie organiseert wekelijkse briefings voor de uitvoerende diensten waarin de uitkomsten van het handhavingsoverleg tot concrete acties worden omgezet ter instructie van de uitvoerende medewerkers. Binnen het gebied doen deze uitvoerende actoren opnieuw informatie op die wordt ingebracht tijdens het volgende handhavingsoverleg. Daarmee is de cyclus van het model rond.

SAMENWERKINGSBEHOEFTE

De betrokkenen bij de Toezichtmodellen ervaren de samenwerking die het model wil initiëren en faciliteren als uitermate positief. Ondanks de gesignaleerde sturingsgebreken, leverde het model zowel binnen als buiten de grenzen van het netwerk korte lijnen tussen (veiligheids)organisaties.

Uit observaties en interviews blijkt dat waar agent en private beveiliging voorheen bezig waren met hun eigen deeltaak op Zuidplein, ze dankzij de briefing nu gezamenlijk opereren op basis van actuele informatie over de veiligheidssituatie en elkaars activiteiten.

Het model dankt zijn populariteit niet zozeer aan de aanpak van de onveiligheidsproblematiek, maar aan het veronderstelde positieve effect op de samenwerking tussen veiligheidspartners. “Het model is een succes! Overal waar samenwerking moet zijn, zou een Toezichtmodel moeten zijn”, aldus een stadsmarinier. Actoren leken op zoek naar ondersteuning bij het organiseren van samenwerking. In een netwerk waarbinnen zich verschillende partijen met afzonderlijke (organisatie)doelen bevinden, biedt het Toezichtmodel een gemeenschappelijke zoekrichting voor de gewenste gezamenlijke, integrale aanpak.

STURINGSGBREKEN

Echter, de operationele Toezichtmodellen kennen een aantal gebreken met betrekking tot informatie-sturing, regie en outputsturing. De informatiehuishouding van het Toezichtmodel in Spangen en Crooswijk vertoonde tekortkomingen. Dit bemoeilijkt een structurele verzameling en analyse van de actuele veiligheidsgegevens waardoor op basis van onvolledige informatie geen optimale inzet van mensen en middelen tot stand kon komen. In Spangen misten de actoren tijdens het hand-

havingsoverleg regelmatig de politie-informatie. In Crooswijk verliep de informatie-uitwisseling ad hoc en uitsluitend op informele basis. Bovendien bleek dat de uitvoerende partijen niet altijd van briefinginformatie werden voorzien.

De stadsmarinier speelde binnen het model van Zuidplein en Spangen een bepalende rol

De regierol van de deelgemeente werd verstoord doordat de stadsmarinier binnen het model van Zuidplein en Spangen een bepalende rol speelde. “De stadsmarinier is een tijdelijk instrument, maar maakt zichzelf onmisbaar door zich met de regierol bezig te houden”, aldus een medewerker van de Directie Veiligheid. De veiligheidsactoren werden zowel door de stadsmarinier als de deelgemeente aangestuurd of ter verantwoording geroepen, waardoor binnen de Toezichtmodellen een versnipperde regie ontstond.

Sturing op basis van gestelde veiligheidsdoelen was gering aanwezig binnen de Toezichtmodellen. Inzetmodellen kenden geen concrete prestatieafspraken voor de veiligheidspartners of er werd niet op gemonitord of bijgestuurd. Een betrokkene stelt: “Soms gingen er weken overheen voordat er gehoor werd gegeven aan gemaakte afspraken. De deelgemeente nam geen verantwoordelijkheid met betrekking tot het sturen en monitoren op deze afspraken.” Door een gebrek aan outputsturing was het operationele model niet optimaal gericht op de uitvoering in de hotspot.

UITBREIDING

Geen van de gestarte Toezichtmodellen binnen de gemeente Rotterdam is beëindigd. Dit is opvallend, gezien het feit dat de modellen aangevraagd kunnen worden voor een *tijdelijke* intensivering van toezicht en handhaving. Naast de langere levensduur kenden de operationele modellen ook een duidelijke uitbreiding of zelfs complete wijziging van doelen. In de loop der tijd kwamen er naast de zware onveiligheidsproblematiek in de hotspots veel onderwerpen bij waarvoor op decentraal niveau een integrale aanpak via het Toezichtmodel ook noodzakelijk werd geacht. Het Toezichtmodel ging zich daarmee op

steeds meer (veiligheids)elementen van minder ernstige aard richten. Zo bleek uit diverse observaties dat tijdens briefings gesproken werd over rondslingerend straatvuil, of dat een handhavingsoverleg werd aangegrepen om afspraken te maken over de betaling van een gepensioneerde buurtbewoner die zich vrijwillig sterk maakt voor de veiligheid op straat.

Deze doeluitbreiding en doelverschuiving gingen gepaard met een uitbreiding van het gebied waarop het model zich richtte. Vaak beperkte het model zich niet langer tot een bepaalde hotspot. Zo richtte het Toezichtmodel van Crooswijk zich bijvoorbeeld op de wijken Nieuw- en Oud Crooswijk.

CONTEXT

Wanneer het Toezichtmodel in de context van de Rotterdamse veiligheidsaanpak wordt bekeken, valt het samenspel van het decentrale model en de centrale sturing op. Niet alleen de lokale partijen probeerden elkaar te sturen binnen het Toezichtmodel, ook de centrale stad stuurde binnen het Toezichtmodel, via de stadsmarinier. Uit observaties tijdens handhavingsoverleggen in Spangen bleek dat de stadsmarinier frequent de regierol naar zich toe trok en gedeeltelijk overnam van de deelgemeente. Hierdoor ontstond spanning tussen beide bestuurslagen die grip op elkaar en de veiligheid trachtten te krijgen.

De instelling van de stadsmarinier binnen het netwerk van de Toezichtmodellen stond haaks op het verantwoordelijk maken van de deelgemeente voor de invulling en opbouw van het lokale veiligheidsbeleid. De lokaal verankerde veiligheidsaanpak die de centrale stad in Rotterdam nastreeft, wordt op deze wijze verstoord. De hierdoor ontstane versnipperde regie had tot gevolg dat noch het Toezichtmodel, noch de stadsmarinier uit de verf kwam. De stadsmarinier die in de frontlinie van de grote stad optrad als verbinder tussen veiligheidsproblemen, middelen en actoren, hield zich nu ook bezig met de details van een specifiek Toezichtmodel. Het ontbrak zo aan synergie van beide instrumenten.

CONCLUSIES

Met de introductie van het Toezichtmodel binnen het arsenaal van Rotterdamse veiligheidsinstrumen-

ten is voldaan aan een enorme behoefte aan lokale afstemming en samenwerking tussen veiligheidspartners. Deze uitwerking van het model lijkt de reden te zijn voor de enorme populariteit ervan onder lokale veiligheidspartners en leidde tot de uitbreiding van gebied, doel en levensloop van de modellen in hun eerste levensjaren. Het model is vandaag de dag niet meer weg te denken uit de Rotterdamse veiligheidszorg.

De Toezichtmodellen vormen een welkome aanvulling op de decentrale uitvoering van het veiligheidsbeleid

Het lijkt dat in de toepassing van het Toezichtmodel het doel van veiligheidsverbetering naar de achtergrond is geraakt en de intensivering van de integrale samenwerking voorop is komen te staan. De Toezichtmodellen, die als steun en facilititeit door de centrale stad ontwikkeld en ter beschikking gesteld zijn, vormen een welkome aanvulling op de decentrale uitvoering van het veiligheidsbeleid. Niet alleen in de hotspots, maar binnen het gehele werkgebied van de deelgemeente. Echter, wanneer de enthousiaste gebruikers van het Toezichtmodel de aansluiting bij overige actieve actoren en instrumenten binnen het uitvoeringsnetwerk van het Rotterdamse veiligheidsbeleid uit het oog verliezen, verliezen zowel het model als andere actoren en instrumenten hun optimale werking en loopt het Toezichtmodel het risico de dupe te worden van zijn eigen succes. <<