

Van urgentie naar noodzaak

Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam

Prof.dr. P.W. Tops (Politieacademie, UvT)

Prof.dr. B. Hoogenboom (Nijenrode, VU)

Drs. W. van Spijker (Van Vieren)

Dr. E. van der Torre (COT)

Van urgentie naar noodzaak

Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam

**Apeldoorn/Tilburg
Juni 2009**

1. INLEIDING	- 7 -
2. IN VOGELVLUCHT: DE STADSMARINIERS SINDS 2006	- 11 -
WISSELENDE STEMMINGEN	- 11 -
VAN MEET AF AAN: EEN BIJZONDERE FUNCTIE MET ‘TARGETS’	- 12 -
VOOR DE VERKIEZINGEN (2006): OVERHEERSENDE TEVREDENHEID OVER STADSMARINIERS...	- 14 -
HET NIEUWE COLLEGE: ANDERS, MAAR MET STADSMARINIERS (2006)	- 15 -
STEUNPILAREN VALLEN WEG (2007-2008)	- 18 -
DE STEMMING IN 2009: HARDNEKKIGE VEILIGHEIDSPROBLEMEN VERGEN STADSMARINIERS ..	- 25 -
HET INSTRUMENT STADSMARINIER: TWEE INVALSHOEKEN	- 25 -
 INTERMEZZO	 - 26 -
3. CONDITIES VOOR SUCCES	- 31 -
EEN SFEER VAN URGENTIE CREËREN EN BENUTTEN	- 32 -
HET IS GOED VOOR “ONS”: GERICHTHEID OP SAMENWERKING	- 33 -
GELEEND GEZAG.....	- 34 -
FOCUS.....	- 36 -
IN ACTIE OP BASIS VAN CIJFERS EN STRAATKENNIS	- 36 -
AUTONOMIE: ZWERVEND DOOR DE HIËRARCHIE, OP ZOEK NAAR STEUN EN SAMENWERKING ..	- 39 -
EEN ZAK MET GELD	- 41 -
PERSOONLIJKHEDEN	- 42 -
TOT SLOT	- 43 -
4. GRENZEN EN BEPERKINGEN	- 45 -
FUNCTIE EN FUNCTIONEREN: STAGNERENDE PROFESSIONALISERING	- 45 -
STADSMARINIERS: ALLEEN EEN BYPASS?	- 52 -
VEILIGHEID EN DE NOODZAAK VAN EEN BREDE AANPAK	- 56 -
WAT NODIG BLIJFT: SITUATIONELE FOCUS	- 60 -
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	- 61 -
STADSMARINIERS: NOODZAAK	- 62 -
MAAR WEL ANDERS	- 64 -
EEN ANDERE KIJK OP STADSMARINIERS	- 67 -
AANBEVELINGEN	- 70 -
TOT SLOT: ANTWOORDEN OP DE VIER ONDERZOEKSVRAGEN	- 72 -
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDEN DIEPTE INTERVIEWS.	- 75 -
BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDEN CASE STUDIES	- 76 -

1. Inleiding

Sinds eind 2002 opereren er stadsmariniers in Rotterdam. Deze stadsmariniers zijn een bijzondere en spraakmakende functie in het stadsbestuur. Zij zijn ontstaan als onderdeel van een bredere omslag in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Naast de gemeente hebben politie, justitie en andere organisaties daar een belangrijke plaats in.

Aanvankelijk zijn de stadsmariniers nogal omstreden, maar na verloop van tijd raken zij meer geaccepteerd. ‘Principieel onjuist, maar praktisch bruikbaar’, zo luidt de dominante opvatting aan het eind van de vorige collegeperiode. De opvattingen en ervaringen met dit instrument zijn eerder twee keer in kaart gebracht (Tops e.a., 2003, 2006).

De figuur van de stadsmariniers is gecontinueerd door het college dat in 2006 aantreedt. In de loop van de collegeperiode ontstaan echter meer dan voorheen vraagtekens bij het feitelijke functioneren van de stadsmariniers. Zijn zij niet met teveel? Krijgen zij niet de neiging om zich te institutionaliseren? Neemt hun effectiviteit niet af? Zijn zij wel zwaar genoeg? Een incident rond één van de stadsmariniers eind 2008 creëert politieke urgentie in de discussie over de stadsmariniers. De komst van de nieuwe burgemeester brengt de vraag met zich mee naar de toekomstige bestuurlijke plaatsbepaling en steun voor de stadsmariniers.

Opdracht

Het College van Rotterdam heeft eind januari 2009 verzocht een evaluatie uit te voeren naar het functioneren en de effectiviteit van het instrument stadsmarinier.

De volgende vragen stonden daarin centraal:

- Waar waren de stadsmariniers oorspronkelijk voor bedoeld en hoe heeft zich dit ontwikkeld?
- Heeft het instrument stadsmarinier ook gewerkt?
- Hebben we in de toekomst, gelet op de beleidsmatige ontwikkelingen, een stadsmarinier nodig?
- Wat wordt er gemist als stadsmariniers zouden verdwijnen?

Een onderzoeksteam o.l.v. prof. dr. P.W. Tops heeft de evaluatie uitgevoerd in de periode maart-juni 2009. Het onderzoeksteam bestond daarnaast uit prof. dr. B. Hoogenboom, dr. E. van der Torre en drs. W. van Spijker. De onderzoekers werden ondersteund door P. Koster (Van Vieren) en M. van Zelm (directie Veilig).

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende activiteiten verricht:

- De belangrijkste documenten over positie en functioneren van stadsmariniers zijn geanalyseerd, waaronder verslagen van stadsmariniersoverleggen en retraites, berichten uit dag- en weekbladen, verslagen van raads- en commissievergaderingen, rapportages aan de stuurgroep veilig en relevante documenten van de Directie Veilig.
- In vier casestudies is het functioneren en de bijdrage van stadsmariniers geanalyseerd, in hun eigen ogen, maar vooral ook in de ogen van andere betrokkenen, waaronder deelgemeentebestuurders, maar ook burgers en ondernemers (bijlage twee geeft een overzicht). In overleg met de stadsmariniers is een selectie gemaakt van twee cases die door hen als een succes werden beschouwd (Afrikaandermarkt, Middelland) en twee cases die door hen als meer problematisch werden gezien (Oude Westen, Oud-Charlois- Antillianen). Deze casestudies zijn in verkorte vorm in het rapport opgenomen.
- Er is een analyse gemaakt van de weekindeling en de werkwijze van enkele stadsmariniers teneinde gevoel te krijgen voor de omvang en diversiteit van de feitelijke activiteiten die zij verrichten. Een van die analyses, van stadsmarinier Marcel van de Ven, is in het rapport opgenomen (als intermezzo).
- Er zijn ruim twintig gesprekken gevoerd met topambtenaren, bestuurders van deelgemeenten en centrale stad, vertegenwoordigers van Politie, Openbaar Ministerie en maatschappelijke organisaties. Bijlage 1 laat zien wie onze gesprekspartners zijn geweest.

Het rapport is in vijf hoofdstukken onderverdeeld. Hoofdstuk twee schetst kort de ontwikkelingen die zich sinds 2006 rond de stadsmariniers hebben voorgedaan. Het is in belangrijke mate gebaseerd op een analyse van relevante documenten. In dit hoofdstuk zijn in aparte kaders ook de korte case-studies opgenomen. Hoofdstuk drie geeft aan wat de sterke kanten in het functioneren van de stadsmariniers zijn, terwijl hoofdstuk vier de aspecten van

hun functioneren beschrijft die als meer problematisch worden ervaren. Hoofdstuk vijf maakt de balans op.

2. In vogelvlucht: de stadsmariniers sinds 2006

Wisselende stemmingen

We beschrijven op hoofdlijnen hoe het de stadsmariniers is vergaan sinds 2006, dus in de collegeperiode 2006-2010 (PvdA, CDA, VVD en GL). Dit is al beschreven en geanalyseerd voor de periode 2002-2006. Die periode kent een weifelende opstartfase in 2002 en begin 2003 - een kritische *quick scan* (Tops e.a., 2003) doet er verslag van - en enkele jaren waarin de stadsmariniers hun weg vinden als ambtenaren met een bijzondere positie en opdracht. De stadsmariniers beleven in 2006 hun 'hoogtepunt': de bestuurlijke veiligheidstargets (index) worden op één na allemaal behaald. Een symbolisch moment is het verzoek van de deelgemeente Rotterdam Noord om op haar 'grondgebied' een stadsmarinier aan te stellen. Dit markeert een verschoven perspectief op de stadsmariniers, want velen zagen hen als een soort toezichthouder namens de burgemeester op het veiligheidsdossier, en daarmee als 'tegenstander' van de deelgemeente en haar voorzitter.

In 2006 wordt een nieuw college gevormd. Het gemeten veiligheidssucces blijkt – vanuit het perspectief van de stadsmariniers – een tweesnijdend zwaard. De veiligheidstaak zit erop, in die zin dat het achterstallig onderhoud zou zijn weggewerkt, zo wordt geredeneerd. De sociale taak moet nu ter hand worden genomen. Dit vergt andere meetinstrumenten – er verschijnt een sociale index - en andere 'targets'. Ondanks discussie over de noodzaak van de stadsmarinier, gaat het college verder met deze functie.

De stemming rond de stadsmariniers zal in de jaren daarna fluctueren. In 2007 worden kritische noten gekraakt over de stadsmariniers. De discussie over de nieuwe opdracht en positie van de stadsmariniers wint aan scherpte: de teneur is steeds vaker onder welke omstandigheden de taak van een stadsmarinier of de functie van de stadsmariniers erop zit, en wanneer deze situatie is bereikt. In 2009 is de politiek-bestuurlijke steun voor de functie van stadsmarinier weer solide, zo blijkt uit onze interviewronde. De stadsmariniers zien zich zelf ook weer als een stabiele factor waar de stad nog niet vanaf is. Dilemma's, kritiekpunten en tekortkomingen uit de eerste collegeperiode - en zelfs uit de beginperiode – blijven wel opspelen.

We blikken, alvorens we ingaan op belangrijke gebeurtenissen rondom de stadsmariniers sinds 2006, terug op de context waarbinnen de stadsmariniersfunctie is ingesteld. De basisgedachten spelen namelijk nog altijd een rol.

Van meet af aan: een bijzondere functie met ‘targets’

In het jaar 2002 krijgt kersvers wethouder Bolsius voor Wijken en Buitenruimte opdracht om gestalte te geven aan de zogeheten Strategische Wijkaanpak (SWA). Hij kreeg lijvige ambtelijke nota's aangereikt, ging aan de slag, maar kreeg in feite nooit vertrouwen in een goede doorwerking ervan op straat. Toch was juist dit laatste bij uitstek geboden. Een paar lijnen komen in korte tijd samen en monden uit in de introductie van de stadsmarinier.

In de eerste plaats wilden de kiezers verbetering op straatniveau, zo luidde kort samengevat elke analyse van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen 2002. In het nieuwe college - met Leefbaar Rotterdam - heerste een gezamenlijke sfeer van aanpakken en doorpakken, zodat de burger het merkt: met veiligheid als onbetwiste topprioriteit. Burgemeester Opstelten liet hier geen enkel misverstand over bestaan.

In de tweede plaats had de externe commissie Diekstra - met de huidige burgemeester, Aboutaleb, als commissielid – dringend geadviseerd om de ‘beste mensen’ te belasten met uitvoering. Omdat geen enkel beleid beter is dan bij de uitvoering blijkt en omdat die uitvoering complex is en doortastendheid vergt.

In de derde plaats nam de onvrede bij Bolsius over het weinig concrete karakter van de (SWA) toe. Het inspireerde hem om de straat op te gaan en een filmpje te maken over Spangen: hij filmde in concreto de verloedering van de buitenruimte. Hij concludeerde min of meer dat het ‘strategisch’ is om bijvoorbeeld onmiddellijk zwerfvuil weg te halen. Hij vestigde de aandacht op vele belangrijke micro-opdrachten die op straat - “ongeduldig” - lagen te wachten op overheidsinterventie. Indachtig de commissie Diekstra concludeerde de prille wethouder: “Waar de grootste slag moet worden geleverd, moeten ook de beste mensen heen, en ze moeten in staat zijn om meteen op te treden of diensten daartoe aan te zetten: het mariniersmodel”. De stadsmariniers moesten in staat worden gesteld om met steun van het

stadsbestuur aan te sturen op snelle uitvoering die zichtbaar en merkbaar van belang is voor de burgers en hun veiligheid.

Het idee stuit aanvankelijk op weerstand. De diensten beschouwen het als een brevet van onvermogen: een “schaamlap” voor hun functioneren. Deelgemeenten vragen zich af hoe deze stadsmariniers zich verhouden tot de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Ook bij het nieuwe programmabureau Veilig - topambtenaar Quadts en adviseur Anderson - bestaan aarzelingen, omdat de stadsmariniers een bypass zijn en mogelijk de structurele en integrale planmatige aanpak via de door hen voorgestane Wijkveiligheidsplannen in de weg staan. Het College zet echter door: zij wil snel zichtbaar maken dat ze van aanpakken weet. Er worden eind 2002 zeven stadsmariniers aangesteld: zes gebiedsgebonden stadsmariniers en één voor de Persoonsgerichte aanpak (PGA 700). Het College koppelt hier in de loop van 2003 en 2004 een reeds ontwikkeld en nieuw instrument aan: de veiligheidsindex. De stadsmariniers dienen de scores op deze index stevig te verbeteren. De stadsmariniers worden zo verbonden met twee sleutelwoorden van dit College: “veiligheid” en “targets”.

Het ‘instrument stadsmarinier’ brengt dus een aantal hoofdlijnen van het stadsbestuur bij elkaar:

- De hoge prioriteit van veiligheidsvraagstukken;
- Het besef dat de onveiligheid onnodig groot is in Rotterdam en ten dele de optelsom van vele zichtbare problemen op straat- en microniveau;
- De wens om de onveiligheid met voorrang aan te pakken in de meest onveilige wijken en gebieden;
- De koers om de kwaliteit en doortastendheid van de uitvoering in de frontlijn te verbeteren, in combinatie met een zekere afkeer van – nog meer – beleidsontwikkeling;
- De introductie van de veiligheidsindex: de stadsmarinier krijgt simpelweg de opdracht om de scores koste wat kost te verbeteren, daarbij bijna onvoorwaardelijk gesteund door het College;
- De burgemeester geeft enkele van zijn allerbelangrijkste veiligheidsopdrachten aan de stadsmariniers en geeft ze als het ware zijn gezag als onderpand.

De analyse van de commissie Diekstra wordt gedeeld, maar een totale kanteling van de ambtelijke organisatie (op stadhuis, bij de diensten en deelgemeenten) is te tijdrovend, als het al mogelijk is vanwege de drastische ingrepen die dat zou vergen: de concrete veiligheidsproblemen kunnen in elk geval niet wachten. In die context valt te begrijpen dat de stadsmarinier wordt gezien als bypass: een (tijdelijke) functie voor bijzondere omstandigheden.

De opdracht van de stadsmariniers oogt eenvoudig: zorg dat de veiligheidindex aanzienlijk verbetert (in 'jouw gebied') en pak daartoe zonder dralen de zichtbare overlast aan. De opdracht is in de praktijk in het geheel niet eenvoudig. Stadsmariniers stuiten in het ambtelijk, bestuurlijk en maatschappelijk veld op forse weerstand en soms star onvermogen. De stadsmariniers weten ook niet altijd de goede aanpak en toon te vinden, terwijl de stuurgroep Veilig - onder leiding van de burgemeester en met twee wethouders, de hoofdcommissaris van politie en de hoofdofficier van justitie - weliswaar zeer gedreven zijn in hun missie, maar ook zoekende zijn naar de meest effectieve aanpak.

Voor de verkiezingen (2006): overheersende tevredenheid over stadsmariniers

De stadsmariniers beleven in 2006 hun hoogtepunt. De veiligheidindex is verbeterd, vooral ook in de wijken waar stadsmariniers actief zijn of zijn geweest. In 2002 zijn er 10 wijken met het etiket 'onveilig': in 2006 is dat alleen nog het geval in het Oude Westen. Er wordt ook kritiek geleverd en er zijn beperkingen, maar die verdwijnen naar de achtergrond. Dit wordt gevoed door targetlogica: de stadsmariniers worden afgerekend op de score van de veiligheidindex, en dus is het goed. Dit is niet de hele waarheid - de index meet niet alles, anderen leveren onmisbare bijdragen – maar ook los van cijfers en targets hebben de stadsmariniers onmiskenbaar waardevolle inspanningen geleverd: zie paragraaf 3. De beperkingen stellen we in paragraaf 4 aan de orde.

In 2005 en 2006 overheerst de tevredenheid over de stadsmariniers. Verreweg de meeste betrokkenen - ook degenen die aanvankelijk (zeer) kritisch waren – vinden dat de inspanningen van de stadsmariniers zeer aanzienlijk, zo niet doorslaggevend zijn geweest voor de Rotterdamse veiligheidsaanpak. Dit geldt ook voor de diensten en ook - "zelfs" – voor deelgemeenten. Het is nog altijd symbolisch dat het bestuur van deelgemeente Noord in

2004 zelf vraagt om een stadsmarinier in het Oude Noorden. Dit wordt beschouwd als een doorbraak in de waardering voor de stadsmarinier, omdat de deelgemeenten werden gezien als ‘tegenstander’. Dit was ook niet zo vreemd omdat deelgemeentebestuurders soms van het stadsbestuur te horen kregen dat ze ‘een stadsmarinier zouden krijgen’ als ze niet heel snel orde op zaken zouden stellen. De deelgemeente Noord definieert de stadsmarinier echter niet als een “bedreiging” of als “statusverlies”, maar als een kans om – gezamenlijk – de uitvoering op het veiligheidsdossier op een hoger plan te tillen.

In de slaggolf van dit succes worden de stadsmariniers aan het einde van deze Collegeperiode door velen weliswaar bestempeld als nuttig en praktisch, maar tegelijkertijd als principieel onjuist: als een tijdelijk noodverband, een schaamlap, een instrument dat de noodzakelijke structurele omslag in het hele stelsel verhulde. In de woorden van een directeur van een dienst: “de stadsmariniers zijn de grootste schande voor de stad, maar het is goed dat ze er zijn”.

Het nieuwe college: anders, maar met stadsmariniers (2006)

Stadsmariniers worden soms betiteld als “de frontmannen van leefbaar”. Het spanningsveld tussen noodzaak (‘we hebben ze nodig’) en ongepastheid (‘eigenlijk kan het zo niet’), helt bij een belangrijke politiek-bestuurlijke stroming in 2006 over naar dat laatste. Toch houdt het college vast aan de functie van stadsmarinier. Er wordt snel na de collegevorming weer stadsmariniers aangesteld. Stadsmariniers vragen zich af of dit ‘echt’ een collegiaal besluit was, maar het stemt hen tevreden dat één van hen bij een lastige opdracht (opvanglocatie Couwenburg) nauw en goed samenwerkt met “misschien wel de meest kritische wethouder”.

Dit is ook het jaar waarin (deels) nieuwe deelgemeentevorzitters aantreden of diegene die zijn blijven zitten aanvoelen dat hun positie ten opzichte van de stadsmarinier lijkt te zijn veranderd. Er wordt, zo voelen de stadsmariniers dat althans, getornd aan hun autonomie. Het deelgemeentebestuur is “geneigd de stadsmarinier te positioneren als loyaal aan de deelgemeente” (retraite, oktober 2006). De voorzitters rekenen op minder politieke druk vanuit het college op het veiligheidsdossier, onder meer vanwege de verbeterde veiligheidsscores.

Casus Middelland: korte termijn, drugsproblematiek en zorgbelangen

Het gebied heeft in enkele jaren tijd meerdere stadsmariniers gekend. Er worden successen geboekt die bewoners tevreden stemmen, maar de onderliggende problematiek is hardnekkig. De essentie van het veiligheidsprobleem bestaat uit de drugscene, waarvan het hardnekkige residu in de omgeving van de 's-Gravendijkwal is gelokaliseerd. Wat heeft de stadsmarinier bereikt? Hij stuurt aan op beheersafspraken met zorgvoorzieningen en bewaakt met de GGD het moratorium op zorgvoorzieningen. Opvallende instellingen zijn de *Missionaries of Charity* met haar maaltijdverstrekkingen, de *Huiskamer van Bouman GGZ* (met gebruikersruimte) en de *Stichting De Ontmoeting*. De stadsmarinier agendeert succesvol het belang van meer politietoezicht in de nachtelijke uren, via de stuurgroep en met steun van de wijkteamchef Middelland. De stadsmarinier neemt het initiatief om drie maanden ieder melding van een burger te laten volgen door een reactie (dat bij de deelgemeente was verslapt). Het leidt tot een aantal aanpassingen van de fysieke veiligheid (verlichting, grotere containers waardoor zwerfafval afneemt, fietstrommels) en tevredener burgers. Dit alles lijkt eenvoudig, maar vraagt een volhardendheid om patstellingen tussen enkele diensten te doorbreken. Het is hier dat de oorspronkelijke opdracht van de stadsmarinier als aanjager, verbinder en luis in de pels goed tot uiting komt. Veiligheid in deze casus is ook verbonden met het vestigingsbeleid van zorginstellingen en functioneren daarvan. Een vermindering van het aantal voorzieningen op de 's-Gravendijkwal – vanwege verplaatsing naar elders in de stad – zou lokaal winst opleveren, maar ligt politiek gevoelig. Vanwege de repercussieloosheid van de opvangvoorzieningen en vanwege het gebrek aan toezicht op de zorgsector zou het evengoed louter of gedeeltelijk neer kunnen komen op verplaatsing van de problemen.

Oplossingen voor veiligheid zitten in concrete maatregelen als verbetering van de fysieke veiligheid; meer en beter gerichte surveillance en opsporing door politie en justitie en activeren en stimuleren van partners in veiligheidsnetwerken (o.a. van bewoners, ondernemers en de deelgemeente). De stadsmariniers in het Oude Westen hebben hier een betekenisvolle bijdrage aan geleverd. Oplossingen voor veiligheid kunnen ook tot stand worden gebracht door sociale vraagstukken aan te pakken. Ook hier is een begin mee gemaakt, maar bevindt de stadsmarinier zich in een gecompliceerd netwerk waarin zijn invloed beperkt is en waar beslissingen over wijziging van beleid buiten zijn blikveld wel/niet worden genomen.

De stadsmariniers schatten in dat de deelgemeentevoorzitters nieuwe verhoudingen willen markeren, waarbinnen de stadsmariniers zich minder autonoom en kritisch op dienen te stellen tegenover deelgemeenten.

Er ontspint zich een debat over andere vormen van frontlijnsturing. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen in bestel en organisatie. Het nieuwe college en de nieuwe deelgemeentebesturen halen de banden aan. Van de deelgemeenten wordt verwacht dat zij zelf de uitvoering in de wijken ter hand nemen. Van de stadsmariniers wordt in dat kader verwacht dat zij rekening houden met de wensen van de deelgemeenten. In de ambtelijke organisatie wordt het zogenoemde gebiedsgericht werken doorgezet en er komen gebiedsmanagers in de deelgemeenten, waarbij de diensten accountfuncties inrichten om deze managers beter van dienst te kunnen zijn. Er ontstaan of groeien stevige (beleids)programma's rond daklozen, jongeren, prachtwijken, arbeidsmarktmeester en het zogenoemde Pact op Zuid. De stadsmariniers worden een instrument te midden van vele andere: volgens bepaalde redeneringen - gangbaar tot en met 2008 - zijn de stadsmariniers "nu of binnenkort" niet meer onmisbaar.

De nieuwe visie van het college – "tijd voor sociaal beleid" – resulteert in nieuw taalgebruik, andere of anders geformuleerde probleemdefinities en een andere houding. Voor stadsmariniers is het een "cultuurshock" (retraite, oktober 2006). Ze richten zich (ook) op preventie, zij het met de kanttekening dat preventie wel voortdurend moet "worden beredeneerd vanuit veiligheid en dus met feiten moet kunnen worden onderbouwd" (retraite, oktober 2006) .

Het blijft niet louter bij verbale vernieuwing, want behalve het krachtenveld veranderen de opdrachten van de stadsmariniers. Maatregelen die snel relatief veel invloed hebben op de veiligheidsindex - "laaghangend fruit" - zijn getroffen en bepaalde werkwijzen zijn min of meer in handen van anderen gegeven: "geborgd". Naast nieuw taalgebruik resulteert dit in een zoekproces om het werk van de stadsmarinier "opnieuw uit te vinden". Het zoekproces levert in elk geval lastige groepen op als object: het domein van de themamarinier. Het betreft Antillianen ("losgeraakt, een cruciaal dossier"), PGA-klanten en jongeren. De gebiedsmariniers stuiten op de hardnekkigheid van onveiligheid en op meer fundamentele problemen: "het vele fruit waar je met een ladder tegen de boom ook niet bijkomt".

De paradox is dat de stadsmariniers niet louter hinder ondervinden van de op 'sociaal beleid' gerichte politieke stroming. De veiligheidsstroming heeft een stellig vooruitgangsgeloof: de stad werd eerst veiliger, toen veilig en straks nog weer veiliger. En voor die vooruitgang moeten de stadsmariniers zorgen, maar die merken dat dit soms helemaal niet kan vanwege ronduit ongunstige semi-autonome ontwikkelingen in delen van de stad: "er zijn enorme criminele infrastructures". Maar het laatste dat een stadsmarinier zich kan veroorloven is twijfel aan zijn eigen interventies of aan de gunstige ontwikkeling van zijn gebied of portefeuille. Dat levert namelijk louter tegenstand(ers) op: "vooral als het waar is". De lat wordt soms zo hoog gelegd voor de stadsmariniers dat ze in retraite (oktober 2006) concluderen dat "voor elke marinier [...] een strategie voor verwachtingsmanagement moet worden ontwikkeld".

In de retraite van oktober 2006 opteren de stadsmariniers voor focus en scherpte: op de invloed van interventies op de index, op communicatie en op het "voortdurend kunnen onderbouwen waarom de stadsmarinier ervan is". Dit gaat gelijk op met een pleidooi voor tactisch conflictmanagement. Er wordt geconcludeerd dat de stadsmarinier bij onvoldoende doorzettingsmacht "alleen" conflicten aan moet gaan als er bewuste op de praktijk gestoelde analyses aan ten grondslag liggen en "je het kunt winnen" (retraite, oktober 2006). Dit lijkt eerder continuïteit dan verandering, want de stadsmariniers waren ook in de periode van 2002 tot 2006 eerder de 'oliespuit' dan het 'breekijzer' (Tops, 2006).

Een vraagstuk dat de stadsmariniers van meet af aan achtervolgt, blijft spelen: het zijn (trotse) individuen, maar ze vormen geen team, waardoor er geen rustig, veilig en inspirerend thuisfront is.

Steunpilaren vallen weg (2007-2008)

De machtsverhoudingen tussen stadsmarinier en deelgemeenten veranderen enigszins in het nadeel van de stadsmariniers. Het doorzettingsvermogen in de hoogtij-jaren (2005-2006) van de stadsmariniers stoelde onder meer op geleend gezag van de burgemeester en van topambtenaar Ton Quadt. Dit blijkt nu een tweesnijdend zwaard: de druk en pressie van de burgemeester naar de deelgemeenten heeft geresulteerd in tegenkrachten. In het overgrote geval van de beslispunten drijven deelgemeenten het echter bepaald niet op de spits.

Casus Oude Westen: naar een mix van repressie en preventie

Het Oude Westen scoort structureel slecht op de veiligheidsindex. Het is typisch een gebied dat wijst op de dieperliggende oorzaken en criminele infrastructuren. Deze zijn: een hardnekkige, historisch gewortelde drugscene, relatief veel zorgvermijders en straatprostitutie. De stadsmarinier heeft contact met actieve bewoners die ook in verbinding staan met de actiegroep Oude Westen. Hierdoor worden problemen gesignaleerd en zijn ook burgers betrokken bij het vinden van concrete oplossingen (veelal fysieke veiligheidsmaatregelen). In deze casus komt de mix tussen deze preventiemaatregelen en repressie duidelijk naar voren. De stadsmarinier Oude Westen heeft – met zijn collega op de 's-Gravendijkwal – samen met de politie geregeld dat het politietoezicht en het stadstoezicht beter werd afgestemd op de 'werktijden' in de drugscene. Er zijn nu regelmatig 'drugsacties' tegen dealers en panden. De politie levert een stevige extra inspanning met ongeveer 8 wijkpolitie mensen en regionale ondersteuning. Ook Stadstoezicht surveilleert nu met een fietsteam. Er is cameratoezicht op de West-Kruiskade en de 1^e Middellandstraat. Preventie verdwijnt hierdoor geenszins uit het beeld. Zo zet Bouman extra zorgmakelaars in. Ook is een convenant afgesloten tussen politie en Nieuwe Unie waardoor mensen met antecedenten – drugs, zeden, geweld, overlast – geen sociale huurwoning meer krijgen. De stadsmarinier heeft zich hier hard voor gemaakt. De GGD was niet te spreken over deze maatregel. Veiligheid en zorg (of sociaal beleid) raken elkaar ook in deze casus, maar afstemming is geen sinecure voor de stadsmarinier. Veiligheid wordt beïnvloed door concrete fysieke veiligheidsmaatregelen en in zekere zin door meer toezicht en repressie (al spelen hier altijd verplaatsingseffecten), maar deze casus is zo interessant door de mix van hard en zacht. Zo staat voor de volgende maatregelen het licht inmiddels op groen: renoveren van 40 woningen en portieken in de 1^e Middellandstraat; in zijstraten de portieken en kelderboxen renoveren; enkele andere woonblokken in het Oude Westen worden gerenoveerd: ongeveer 100 woningen; er worden binnenterreinen opgeknapt en afgesloten, zodat het daar veilig is voor bewoners; de stadsmarinier gaat enkele panden verwerven die nu een kwalijke rol spelen in het Oude Westen. De stadsmarinier opereert ook in het Oude Westen tussen uiteenlopende belangen, ondervindt soms tegenwerking maar lijkt geleidelijk aan met partners te slagen in het ontwikkelen van een mix van preventie en repressie en daardoor een zekere flexibiliteit in de aanpak van een hardnekkige probleemwijk.

Het is eerder zo dat er hindermacht is, dat zaken deels bij de deelgemeente of diensten liggen en dat er een inhoudelijk zoekproces is.

In de nieuwe politieke constellatie krijgen de stadsmariniers het gevoel dat ze gaan “kabbelen”. We citeren stadsmariniers:

“We zetten teveel in op samenwerking en maken de resultaatgerichtheid ondergeschikt aan het proces en het investeren in relaties”.

“We belemmeren onszelf door de wijze waarop we ons laten leiden door de opdracht ons werk te borgen”

“Aan de nieuwe politiek constellatie is een afnemend belang toegedicht en een verminderde machtspositie van de stadsmarinier (...) We voelen ons onveiliger”

De netwerken van stadsmariniers doorkruisen elkaar: er zijn soms meerdere stadsmariniers in een deelgemeente, ze kampen met dezelfde verschijnselen en dadergroepen, en er zijn dadergroepen actief in de hot spots. Dit leverde verwarring op bij verschillende diensten. Het zogeheten accounthouderschap wordt in het leven geroepen om de vragen en contacten vanuit de groep stadsmariniers naar de diensten te kanaliseren.

De stadsmariniers krijgen niet alleen te maken met een lastiger krachtenveld en een zwaardere inhoudelijke opgave, maar ook met een zwaardere *workload*: meer gebieden en minder tijd per gebied. Het idee was dat de stadsmariniers met minder tijd af konden, omdat het beter ging en er meer geborgd was. Overlast en criminaliteit - ook in zwaardere vormen - zijn echter als een veenbrand: het keert bij enige inconsistenties of bij een ongunstige dynamiek als snel weer terug, ook op dezelfde locatie of op een plaats waar naartoe het ten dele is verplaatst.

Casus Antillianen: gebrekkige probleemanalyse, bureaucrativering en terug naar de kern

In Rotterdam is een aantal excessieve geweldsincidenten en groepen Antilliaanse jongeren die door de stad zwerven de directe aanleiding geweest om een stadsmarinier aan te stellen. In 2006 krijgt stadsmarinier Leo Zevenbergen een ongeclausuleerde opdracht: 'los het probleem op'. Hij stelt een veldwerker en een team van vier Antillianenregisseurs aan. De opdracht aan hen is tweeledig: wat is er precies aan de hand en hoe kunnen we dit oplossen? De probleemanalyse is schetsmatig en fragmentarisch en in de aanpak worden al snel de scherpe kantjes van het stadsmarinierschap bot.

De vier regisseurs gaan werken met 25 mentoren die gaan functioneren als veldwerkers (o.a. hulp bij schuldsanering, 2180 dossiers en gezinsvoogdij). De stadsmarinier verliest in de casus Antillianen de oorspronkelijk functies (aanjager, versneller, concrete veiligheidsproblemen aanpakken). Dit wordt na het vertrek van Leo Zevenbergen versterkt door zijn opvolger, Piet Boonman. Deze stadsmarinier kiest voor een meer regisserende rol maar wordt meer en meer onderdeel van het rijks- en stedelijke beleid (21 gemeenten, Taskforcerapport etc.). Steeds meer functionarissen zijn bezig met 'de problematiek', maar vanuit verschillende invalshoeken, probleemanalyses en met verschillende projecten. Er is sprake van verambtelijking en bureaucrativering. De stadsmarinier komt in conflict met zijn eigen 'uitvoeringsorganisatie' die autonomie wil behouden. De deelgemeente en ambtelijke organisaties (waaronder politie en justitie) vinden dat de marinier niet 'zichtbaar' is en het bestuur 'is geïrriteerd'.

In oktober 2008 wordt Jan de Kloet de nieuwe stadsmarinier Antillianen. Hij bedingt dat de stadsmarinier weer terug moet in de oorspronkelijke rol. Hij krijgt fiat van de Stuurgroep Veilig. De Kloet wijst de deelgemeente en ambtelijke diensten (JOS, SoZaWe) weer meer op hun verantwoordelijkheden ('in hun managementopdrachten staat niets over Antillianen, uitvoerende ambtenaren zijn welwillend maar hebben beperkte tijd voor het dossier'). Betrokken diensten (en de deelgemeente) leunden te veel achterover en worden door Jan aangesproken. De Antillianenmarinier doet niet meer mee aan de beleids- en overlegcarrousel op stad- en landelijk niveau en werkt aan de wisselwerking tussen deelgemeente (gebiedsgebonden werken), politie en justitie en ambtelijke organisaties in de concrete stad-wijk problematiek, zoals het stadsmarinierswerk volgens hem oorspronkelijk is bedoeld.

In april 2007 kondigt zich een significante daling van de veiligheidsindex aan in enkele wijken, die tot het werkgebied van de stadsmariniers behoren. De stadsmariniers voelen zich nu nog onveiliger: “Daardoor zal het stadsmarinierschap onder vuur komen te liggen”. Nu de externe druk op de stadsmariniers toeneemt, speelt het hen des te meer parten dat er intern in geringe mate steun en collegiale sturing bestaat. Dit is in het bijzonder een zware last voor stadsmariniers die “zoekende” zijn, omdat ze nieuw zijn of een nieuwe taak hebben.

Bij de retraite van april 2007 keert de offensieve terminologie terug. Ze willen weer een gevechtshouding aankweken en ze moeten de strijd weer aangaan. Elke stadsmarinier stelt een strijdplan op. Het appelleert aan bouwstenen van de mariniersmantra: de stadsmarinier is probleemeigenaar van de onveilige wijk en het resultaat is belangrijker dan het proces. Het credo voor de rest van het kalenderjaar luidt: “Vergeet even de borgingsopgave. Het gaat om de resultaten”. Quadt hamert hier met name op: hij constateert zelfgenoegzaamheid onder de stadsmariniers. Anderen vinden dat hij zelf ook lang niet altijd even scherp is bij zijn selectiebeleid.

Een belangrijk moment is de aankondiging van topambtenaar Quadt, in de zomer van 2007, dat hij stopt. Quadt was een soort buffer tussen politiek-bestuurlijke arena en ambtelijk apparaat, met een stevige positie, ook richting deelgemeenten. Als deze buffer wegvalt, ontstaat er een “hele discussie”: over de opvolging en, daaraan gekoppeld, over de functie van stadsmarinier. Rond deze tijd ontstaat voor het eerst echt het idee dat het wel eens over kan zijn met de stadsmariniers.

Een interview van Quadt in *Binnenlands Bestuur* ligt op 24 en 25 april 2008 als een deken over de retraite van de stadsmariniers. De gewezen steunpilaar van de stadsmariniers kondigt aan dat de stadsmariniers kunnen verdwijnen op het moment dat de deelgemeenten in staat zijn de uitvoeringstaak gestalte te geven. De constatering grijpt terug op bestaande analyses die luiden dat de stadsmariniers in feite een onbestaanbare of onmogelijke functie hebben - ambtenaar en vrijbouter; invloedrijk en autonoom; ambtenaar en antihiërarchisch - die daarmee eindig behoort te zijn. Het gaat dan niet om de vraag of er ooit een punt wordt gezet achter de functie van stadsmariniers, maar wanneer.

Hier komt nog eens bij dat de stadsmariniers - boegbeeld van het doorbreken van bureaucratische mechanismen - het verwijt krijgen dat ze bureaucratiseren en

institutionaliseren. Een themamarinier (met Antillianen in portefeuille) beschikte op enig moment over meer dan tien medewerkers. Andere stadsmariniers lopen vast in beheerscommissies o.i.d of ze roepen zelf overlegvormen of actieplannen in het leven die volgens critici – bijvoorbeeld activistische bewoners van de 's-Gravendijkwal – eerder zijn bedoeld om uitstel te bewerkstelligen en de rust te bewaren dan om tot actie over te gaan. Het verwijt niet meer doortastend genoeg te zijn wordt gevoed door twijfel in de gelederen van de stadsmariniers, waarbij er in eigen kring ook spanningen zijn tussen ‘hardliners’ (veiligheidsindex, interventies en snelle effecten centraal en conflicten niet schuwen) en ‘veranderaars’ - soms oneerbiedig geduid als ‘softies’ - die coalities smeden, activiteiten overdragen en zoeken naar interventies die het midden houden tussen klassieke veiligheid en sociale ingrepen.

Enkele stadsmariniers raken in deze periode omstreden. Een incident met bakmeel is de druppel die de emmer doet overlopen, waarna begin 2009 de stadsmarinier die kantoor houdt aan de Dorchtselaan opstapt. Dit is kort na (weer) een retraite van de stadsmariniers, waar voor de derde keer op rij harde noten gekraakt worden over het eigen functioneren. Gedurende deze retraite vellen extern veiligheidsadviseur Andersson en ambtenaar Littooi (de opvolger van Quadt) kritische oordelen over het functioneren van stadsmariniers: ze zijn over het hoogtepunt heen, het bestaansrecht moet aangetoond worden in het tijdperk van de nieuwe burgemeester, er dreigt bureaucratisering, er zijn te weinig doorbraken en de stadsmariniers lijken een soort vergaarbak voor allerlei problemen. De stadsmariniers menen een toonverschil waar te nemen: de één (Andersson) wekt de indruk dat hij aankoerst op beëindiging van de stadsmariniersfunctie, terwijl de ander (Littooi) inschat dat er toekomst is voor de stadsmariniers zodra ze een duidelijke koers weten te varen en in staat zijn in enkele maanden of een half jaar resultaten te boeken. Littooi heeft reeds hiervoor onder meer werk gemaakt van het terugdringen van de interne bureaucratie, hij heeft het aantal stadsmariniers teruggebracht en ervoor gezorgd dat er niet te veel stadsmariniers opereren in een klein deel van één deelgemeente: op enig moment telde deelgemeente Charlois bijvoorbeeld vijf stadsmariniers. Hij probeert te stroomlijnen en stelt veiligheid centraal: “Als er over interventies en problemen wordt gesproken moet ik het nog wel snappen, want anders kan het bij de uitvoering nooit wat worden”. We hoorden het vaker: stadsmariniers moeten met duidelijke verzoeken komen en met een duidelijk verhaal “waarom het nodig is”.

Casus Afrikaandermarkt: het organiseren van mobiel cameratoezicht

Begin 2008 zijn er op de Afrikaandermarkt per dag 8-10 zakkenrollerijaangiften en dumpen marktkooplui flinke hoeveelheden afval. Een voorstel om vast cameratoezicht toe te passen haalt het niet in de stuurgroep Cameratoezicht vanwege de hoge kosten. Begin 2008 zet de politie een keer een mobiel videoteam in. Dat blijkt een preventief effect te hebben. De stadsmarinier komt met de suggestie bij de handhavers (politie, stadstoezicht, marktmeester) om een mobiel camerateam in te zetten. In overleg met hen koopt de stadsmarinier via Marktplaats.nl camera's. Deze worden geplaatst en het aantal aangiften van zakkenrollerij daalt van 10 naar 2 aangiftes per dag. Een mooi bij-effect is dat de kooplieden veel minder afval dumpten.

De betrokken uitvoerders zijn trots dat ze samen het probleem oplossen. Ze hebben waardering voor het initiatief van de stadsmarinier. De stadsmarinier is hier in zijn oorspronkelijke rol: pragmatisch, creatief en maakt gebruik van zijn beslissingsbevoegdheid. De stadsmarinier is nuttig om zaken snel voor elkaar te krijgen en doorbreekt de ambtelijke molens van de deelgemeente, politie, stadstoezicht. Er treedt een versnelling op en door betrokken diensten wordt 'harder gelopen'. Voor de politie is de stadsmarinier nuttig om bij de gemeente zaken voor elkaar te krijgen.

De casus geeft aan dat ook bij de invoering van gebiedsgebonden werk op deelgemeente-niveau de stadsmarinier in bepaalde wijken en cases een onmisbare rol speelt. Volgens de gebiedsmanager is de stadsmarinier nodig omwille van de actiegerichtheid, juist ook omdat deze (nog) verschilt met de meer 'gebonden' handen van de gebiedsmanager. De casus laat ook zien dat de stadsmarinier niet alleen *hands on* vaardigheden dient te hebben, maar ook sociale vaardigheden en overlegcompetenties dient te hebben (niet in het minst met de deelgemeente). Bij de deelgemeente wordt erop gewezen dat de manier waarop de stadsmarinier nu wordt ingezet weliswaar functioneel is in deze casus en in een aantal andere gevallen (veelal fysieke veiligheidsmaatregelen) maar 'toch niet het middel is om Rotterdam veiliger te maken, omdat de stadsmarinier zich niet richt op structurele oplossingen'.

De casus toont aan dat de stadsmarinier nog altijd zijn functie heeft. De gemeentelijke organisaties die de taken over zouden moeten pakken zijn er (nog) niet klaar voor. De stadsmarinier speelt een betekenisvolle rol in een concrete aanpak van onveiligheid, maar heeft ook breder een blijvende functie in een soms afwachtende/deels gebureaucratiseerde en politieke omgeving waarin concreet handelen niet altijd makkelijk te organiseren is.

De stemming in 2009: hardnekkige veiligheidsproblemen vergen stadsmariniers

De stadsmariniers hebben het hoogtepunt weliswaar achter de rug, maar inmiddels ook alweer het dieptepunt. In de loop van 2008 keert de wal het schip: deelgemeenten met serieuze veiligheidsproblemen willen andere stadsmariniers (soms ook in personele zin), maar ze kunnen in feite niet zonder de stadsmariniersfunctie. We horen dit terug in de interviewronde.

Tot onze stijgende verbazing gedurende onze interviewronde – in het licht van de hierboven beschreven episode – wil in feite geen enkele respondent van de stadsmariniers af. Er treedt een leerproces van de tweede orde op: meer en meer wordt geconcludeerd dat de stadsmariniers geen tijdelijke uitzonderingsfunctie bekleden, maar een soort permanente waakhond en interveniërende factor behoren te zijn. Andere respondenten menen nog steeds dat het gaat om een tijdelijke functie, maar dat die in de komende jaren nodig zal blijven.

Harde en feitelijke constatering spelen een rol: sociaal beleid is belangrijk, maar zal gewoonweg nooit voldoende grip krijgen op de meest onveilige delen van de stad en op de lastigste doelgroepen. De gebiedsmanagers geven de deelgemeenten in de komende jaren een frontlijn, maar zijn geen of nog geen vervangers van de stadsmariniers. De hardnekkigheid van problemen, probleemgebieden, oude en nieuwe dadergroepen blijkt fors, inclusief de kwetsbaarheid van Rotterdam voor ongunstige veiligheidseffecten van de kredietcrisis. Resultaten op het veiligheidsdossier wegen ineens weer zwaar: voor het eerst in jaren vrezende sommige respondenten voor een toename van de (gemeten) onveiligheid.

Het instrument stadsmarinier: twee invalshoeken

In de twee volgende paragrafen schetsen we de functie van stadsmarinier vanuit twee invalshoeken. Eerst leggen we uit waarom de stadsmariniersfunctie netto gezien succesvol is (paragraaf 4). Daarna wijzen we op de beperkingen: de stadsmariniers zijn namelijk kwetsbaar gebleken (paragraaf 5). Uit deze paragraaf blijkt dat deze twee perspectieven door de jaren heen om voorrang vechten en elkaar soms zo snel af kunnen wisselen dat het doet denken aan de (politieke) stijgers en dalers in het blad Elsevier. Het is voor de stad en voor de stadsmariniers belangrijk dat er in de komende jaren stabielere invulling wordt gegeven aan de stadsmariniers- en uitvoeringsfunctie.

Intermezzo: een stadsmarinier aan het werk

In dit intermezzo beschrijven we kort het functioneren van een van de stadsmariniers, Marcel van de Ven.

- Van de Ven is de jongste stadsmarinier; sinds september 2008. Hij was organisatieadviseur bij KplusV, zelfstandig interimmanager en heeft veel ervaring op het terrein van Veiligheid, onder andere als programmamanager Veilig Ondernemen. Hij heeft zich vanuit de praktijk ontwikkeld tot zijn huidige functie.
- Hij is zich nog aan oriënteren in de wijk, hij loopt veel over straat, knoopt gesprekken aan, zit bijeenkomsten voor en heeft veel overleg met partners zoals politie, diensten en deelgemeente.
- In alle ontmoetingen wordt hij warm onthaald en vertrouwen mensen hem van alles toe.
- Hij ziet zijn werk als het leggen van verbindingen, ‘cement tussen de stenen’, zoals hij dat noemt; je moet mensgericht zijn, contact maken, luisteren, aandacht geven, weten waar vanuit hun perspectief knelpunten worden ervaren. Daarnaast spoort hij “blinde vlekken” op, zaken die buiten het gezichtsveld van de reguliere organisaties vallen, en zorgt hiervoor.
- Hij erkent de noodzaak en kracht van repressieve maatregelen, de korte klappen en stevige ingrepen. Maar hiernaast zoekt hij ook naar de wortels van de problematiek en wil daarmee veilig en sociaal meer met elkaar verbinden. Dat noemt hij de nieuwe generatie stadsmariniers die nu nodig zijn in wijken zoals Feijenoord. Na de achterstand die de oude generatie stadsmariniers vooral vanuit repressie succesvol heeft weggewerkt, is er nu een verdieping, een hersteloperatie van zwakke wijken voor de langere termijn. Het anderen leren doen en borgen van nieuwe werkwijzen staat hierin centraal.
- Hij vindt dat bewoners te veel een stempel wordt opgedrukt, zwak ziek en mislukt. Ze hebben weinig te verliezen en worden voortdurend gepamperd en bestempeld als hulpbehoeftigen door de projectenindustrie. Bij zoveel negatieve aandacht is het geen wonder dat mensen een negatief beeld van hun kansen en van de wijk hebben, aldus Van de Ven. Hij telt in Bloemhof (twee vierkante kilometer) liefst 368 projecten; vanuit diensten, Pact op Zuid, deelgemeenten, corporaties en vele instellingen;

allemaal schurende concepten (Winsemius), mede waardoor de behoefte van mensen zelf uit beeld raakt, en niet meer het uitgangspunt is. Het enige dat echt zal helpen, is de eigenwaarde van mensen te laten groeien en de verantwoordelijkheid voor een beter leef- en woonklimaat meer bij de bewoners zelf te leggen.

- Van de Ven werkt liefst bottom up. Voorbeeld, in de voorheen verloederde winkelstraat Beijerlandselaan, verenigt hij de winkeliers, loopt schouwen met ze, laat hen zelf enquêtes uitvoeren en laat hen samen verbetervoorstellen maken. Hij moet dan vele andere project-initiatieven buiten het veld houden.
- Naast de nodige grand design, ontwerpstrategie, geeft hij al doende vorm aan een ontwikkelstrategie door situationeel ook kleine ingrepen te plegen. Voorbeelden hiervan zijn; mobiele camera's op de markt, oude fietsen, communicatieapparatuur, nachtcamera's voor de politie, etc. Daar gebruikt hij vooral zijn budget voor. 'Ik kan een zetje geven, kleine inzet, groot resultaat'.
- Uit korte gesprekjes met mensen die met Van de Ven werken, komen de volgende beelden: Hij wordt gezien als losmaker, baanbreker waar ieder voor zich er niet meer uitkomt. Geeft ons ruimte en vertrouwen. Is altijd aanspreekbaar en bereid mee te doen. Belangrijk dat de stadsmarinier duurzame verbindingen legt in een wijk in plaats van alleen actie. Snelle interventies zijn heel goed, blijven doen, maar oppassen dat je niet alleen acuut probleemgericht bent. Niet te 'mannelijk' zijn in gedrag en optreden. 'We (professionals uit het veld) zijn jaloers op hem, hij heeft macht, kan van alles regelen, waar wij werken met opdrachten en eindeloze formulieren; hij doet de dingen die wij zouden moeten kunnen.'

De wijk en het netwerk

- Feijenoord, (met name Bloemhof, Hillesluis en Afrikaanderwijk) is al jaren een deelgemeente met problemen. Op de veiligheidsindex scoren een aantal wijken slecht. Ook is Feijenoord een deelgemeente met sociaal zwakke wijken. Er poppen voortdurend nieuwe problemen op; overlastjongeren, criminaliteit, verloederen winkelstraten, relletjes bij Oudjaar, etc.
- We lopen door de Beijerlandse laan. Van de Ven wijst op de vele kleine minpunten en houdt tegelijkertijd een vurig pleidooi voor de lokale economie; de kapperszaak annex belwinkel. "Voor je het weet heb je een vooroordeel, zullen allemaal wel louche zijn,

laatst heb ik me laten knippen in zo'n zaak en dat gaf toch een heel ander beeld. Dergelijke zaken hebben een belangrijke wijkfunctie". We gaan naar de stuurgroep wijkveiligheid bij de deelgemeente. Vindt iedere twee weken plaats onder voorzitterschap van Dagmar Oudshoorn. Politie en OM zijn er ook bij. Met name politie vertelt veel over gebeurtenissen en ondernomen acties. Terugkeer van veroordeelde pedofiel in de wijk; schooldirecteur die niet wil meewerken aan veiligheidsaanpak ('Marcel, kun jij daar niet ingrijpen?'); mededeling dat de politie afgelopen jaar 100 keer het pistool heeft getrokken in de wijk, alle keren als noodzakelijk beoordeeld. Vervolgens wandelen we verder door Hillesluis; ziet er slecht uit, hele inboedel ligt op straat. (Enkele weken later blijkt hier de Veiligheidsindex gezakt van 4,9 naar 4,6 en geeft de burgemeester opdracht om snel met een effectieve aanpak te komen). Van de Ven belt direct de Roteb. Achteraf blijkt het een actie van het Interventieteam te zijn geweest, Roteb is daar dan niet van op de hoogte, Van de Ven regelt dat zij in de toekomst samenwerken. We lopen langs een groepje scholen bij elkaar. De islamitische basisschool zit potdicht, deuren, geblindeerde ramen. School heet de 'Dialog'. Op het speelveldje (kooi) is Duimdropcontainer (speelgoeduitgifte, activiteiten). Tientallen kinderen doen elke middag mee. Vervolgens gaan we naar de Oleanderbuurt. Daar is de kick off van het Buurtmanagement, een initiatief van corporatie Vestia, deelgemeente en stadsmarinier. Speed-daten met alle betrokkenen; werkers en actieve bewoners, ca. 30 mensen. Doel is om frontlijnteam te formeren met de daarvoor aangestelde buurtmanager Eva als verbindingsofficier.

- Van de Ven ziet in de reguliere aanpak van bestuur en organisaties twee losse lijnen; rond veiligheid vooral repressieaanpak; "kruk in de kont, dempen van het symptoom". Aan de andere kant vooral een grote projectenindustrie. Zowel bewoners als werkers zijn 'gehospitaliseerd', Met elkaar houden ze de boel in stand in plaats van tot wezenlijke verbeteringen te komen en buiten kaders te durven denken.
- Deelgemeenten; zolang dit bestel blijft bestaan, moet ik goed met ze samenwerken en ben ik van mening dat een stadsmarinier onmisbaar is. Gebiedsgericht werken in deze context is een utopie.
- De gebiedsmanagers zouden de logische opvolger zijn van stadsmarinier vanuit de filosofie gebiedsgericht werken, volgens Van de Ven, maar ze hebben nu geen enkel mandaat, ze moeten steeds toestemming vragen aan hun deelgemeentebestuurders en die geven dat beperkt en wispelturig. Deelgemeente is een complexe politieke

omgeving waarin allerlei belangen samenkomen, botsen en leiden tot “schurende constructen”.

Van de Ven onderhoudt intensief contact met deelgemeente (bestuurders en gebiedsmanagers), met corporatie (gebiedsmanager), met wijkteamchef van politie, diensten en anderen. Hij zet zaken in beweging, escaleert wanneer nodig, waar ze dat in hun eigen organisatie niet voor elkaar krijgen. De casus Mobiel cameratoezicht op de Afrikaandermarkt is daarvan een mooi voorbeeld. Zie p. 24.

3. Conditie voor succes

Deze paragraaf schetst onder welke omstandigheden het instrument van de stadsmarinier werkt. Hierbij stuiten we wel op het probleem dat de stadsmarinier vaak aanstuurt op gezamenlijke actie, met de politie, de Roteb, dS+V, medewerkers van een opvangvoorziening, stadstoezicht en anderen. Deze partners leveren uiteindelijk veel meer inspanningen dan de marinier zelf, die er nu eenmaal - bijna - alleen voor staat. We kunnen het dus goed begrijpen dat bijvoorbeeld de politie niet zo gecharmeerd is van heldhaftige verhalen over successen van de stadsmariniers, omdat een ordeprobleem in essentie is aangepakt door extra inspanningen van de politie, vaak ook nog eens tussen vele andere verplichtingen door. Kortom: de stadsmariniers krijgen nogal eens het verwijt dat ze pronken met andermans veren. Hier staat geregeld tegenover dat de gerichte en nuttige inspanningen zonder “het sleuren” van de marinier niet of niet tijdig hadden plaats gevonden. Het is zo gezien een neutrale vaststelling dat het werk van stadsmariniers er vooral uit bestaat om anderen nuttig werk te laten leveren.

We schrijven mei 2009 en we ronden een intensieve gespreksronde met en vooral over stadsmariniers af. We spraken mensen in uiteenlopende posities, met de invalshoeken en perspectieven die daarbij passen. Een even belangrijke als duidelijke uitkomst van deze ronde luidt - los van nuanceringen en toonverschillen - dat vrijwel elke respondent vindt dat het voortbestaan van de stadsmariniers noodzakelijk is. Een enkeling opteert voor een reorganisatie van bestel en organisatie die de stadsmariniers uiteindelijk overbodig zou moeten maken. Dergelijke reorganisaties zouden echter erg veel voeten in de aarde hebben: deelgemeenten en diensten afschaffen en krachtige uitvoeringsorganisaties per gebied maken, met een facilitaire beleids- en ondersteuningsunit op centraal niveau. Het idee om de stadsmariniers nu af te schaffen is volgens onze respondenten onbestaanbaar.

We zien niet alleen indexscores, maar ook deze brede steunbetuiging als een graadmeter van successen van of mede dankzij de stadsmariniers. Wat zijn nu de bouwstenen als stadsmariniers succesvol zijn? We beschrijven er acht. In de volgende paragraaf beschrijven we beperkingen en omstandigheden waaronder stadsmariniers geen (echte) successen boeken of gewoonweg stagneren.

Een sfeer van urgentie creëren en benutten

Er is een situatie nodig in de stad die ‘roept’ om ingrijpen, zonder dat dit als het ware vanzelf gebeurt. Alleen als die situatie aanwezig is, kan een bijzondere figuur als een stadsmarinier worden geaccepteerd: *”principiële onjuist, maar praktisch erg nodig en bruikbaar”*, zei een gesprekspartner. Deze urgentie wordt niet automatisch door iedereen beleefd: het is vaak ver af voor een bestuurder, directeur van een dienst, verhuurder van winkelruimtes of een uitvoerend medewerker van de Roteb. Ook politiemensen of jongerenwerkers hebben vaak hun handen al vol aan het reguliere, waardoor ze niet - zomaar - toe komen aan het belangrijke en urgente werk. Stadsmariniers blijken in staat om een sfeer van urgentie te creëren: er moet nu iets gebeuren, anders loopt het verkeerd af of kunnen we het niet meer uitleggen. De argumentatie en analyses van stadsmariniers blijken vaak goed genoeg om de sfeer van urgentie te bevestigen of te creëren. Zo overtuigde een stadsmarinier bijvoorbeeld hoogstpersoonlijk de directie van het Kruidvat ervan dat het voor de veiligheid en economische opbrengst gunstig zou zijn om in de vestiging op winkelcentrum Zuidplein af te wijken van de standaardformule: dit gebeurde en is op zich uniek. Deze microcasus is een indicatie voor een bredere vorm van door de marinier gecreëerde urgentie: er wordt scherp nagedacht over de aard en inrichting van de winkels in het Zuidplein, en louter op basis van argumenten of (geleend) gezag wordt zo nodig voorkomen dat onwelkome winkels – bijvoorbeeld een *fastfood* restaurant op een ongelukkige plek – niet worden verhuurd door de eigenaren van de winkels.

De sfeer van urgentie is dus soms evident, maar ze moet vaak worden herbevestigd of zelfs worden gecreëerd door de stadsmarinier. Vervolgens benut de marinier die sfeer om maatregelen te treffen of af te dwingen in het uitvoeringsnetwerk. De gedeelde urgentie resulteert in bereidheid om mee te werken en om, zo nodig, onorthodoxe maatregelen te accepteren of door te voeren: *“Zonder de stadsmarinier had deze kwestie nog jaren voortgesleept, daar ben ik echt van overtuigd”*.

In een urgente context vervullen stadsmariniers een belangrijke symbolische functie. Zij zijn namelijk een zeer zichtbare uitdrukking van bestuurlijke beloftes en een soort vooraankondiging van vooruitgang: *“Dat ze hier een stadsmarinier aanstellen, geeft wel aan dat ze het echt belangrijk vinden, dat er nu echt concrete verbetering moet komen”*.

Stadsmariniers profiteren van het aureool van daadkracht en slagvaardigheid om hen heen. Het mes snijdt – zeker ook voor stadsbestuurders – vervolgens aan twee kanten: er ligt druk op de schouders van stadsmariniers om daadwerkelijk te presteren en de bereidheid om mee te werken met de stadsmarinier neemt toe bij partners, ook omdat ze weten dat de stadsmarinier bewaakt wie nu precies wat uitvoert. Enkele citaten:

“Wij hebben alleen maar prioriteiten, maar als de marinier echt iets wil heeft dat dus topprioriteit”.

Het is goed voor “ons”: gerichtheid op samenwerking

In het verlengde van de sfeer van urgentie weten de stadsmariniers de urgente problemen en oplossingen te presenteren als activiteiten die “goed” zijn voor het hele uitvoeringsnetwerk. Het beeld dat stadsmariniers frontaal de confrontatie zoeken met deelgemeenten en diensten heeft nooit geklopt en vandaag de dag zeker niet. De stadsmariniers hebben altijd gezocht naar samenwerking, daartoe gedwongen doordat ze alleen of met een zeer gering aantal medewerkers opereren. Die samenwerking weten ze onder meer van de grond te tillen doordat ze vaak helder weten te maken welke winst er valt te boeken voor andere betrokkenen. Die winst bestaat uit veel meer dan “enkele tienden winst op de veiligheidsindex, al is dat héél fijn”. Deelgemeentebestuurders lossen beloftes in en winnen aan legitimiteit als een lastig probleem vermindert en ze worden niet keer op keer geconfronteerd met lastige vragen als een steeds weer opspelend issue effectief wordt aangepakt, zoals bijvoorbeeld de incidenten op tramlijn 2. Uitvoerders ervaren dat werkzaamheden met meerwaarde - verlichting repareren, een overlastgevende kroeg sluiten, het slachtofferschap op een markt terugdringen - leiden tot directe tevredenheid van burgers en ondernemers, alsook tot zichtbare effecten.

“Ik kreeg een mailtje van de Roteb dat ze met plezier hadden gewerkt”.

“De bewonersorganisatie bedankte mij. Ik heb ze de mailadressen gegeven om de mensen bij de diensten en deelgemeente te bedanken. Mijn rol bestond uit aardig boos worden namens de bewoners. En ik word beter betaald dan de uitvoerders die overuren hebben gemaakt”.

Naast positieve *incentives* weet de stadsmarinier ook met (verhulde) negatieve prikkels samenwerking te organiseren. Er wordt ook – eerder - meegewerkt met de stadsmariniers omdat partners weten dat de stadsmarinier hen zal controleren en zo nodig op centraal niveau steun kan organiseren. Wie geen gesprekspunt wenst te worden in het bestuurlijk justitieel overleg of in het ambtelijk voorportaal van de Stuurgroep Veilig kan een stadsmarinier – zeker één die beschikt over goede argumenten - maar beter leveren wat hij vraagt. Een verklarende factor hiervoor is de volhardendheid die stadsmariniers aan de dag leggen: ze blijven proberen en sleuren, totdat het geregeld is of totdat is aangetoond dat het “echt niet kan, want dat schijnt te bestaan”. Door de jaren heen is ook duidelijk geworden dat de stadsmarinier (eerst) zoekt naar draagvlak, maar zo nodig op uitgekozen dossiers of momenten niet terugdeinst voor een conflict, escalatie of centralisatie naar het bestuur. Er zijn eigenlijk twee ongeschreven codes die een grens trekken: een stadsmarinier stapt niet naar de media of naar een politicus. Een respondent concludeert wel: “Stadsmariniers vullen ook het gat dat politici en passieve Rotterdamse journalisten laten vallen”.

Geleend gezag

De stadsmariniers werken in directe opdracht van de stuurgroep Veilig en de burgemeester. Zij vallen niet onder een gemeentelijke dienst of een andere organisatie. Aan de korte lijnen met de burgemeester en de stuurgroep ontleent de stadsmarinier veel gezag. Hij handelt namens hen. In de praktijk is ook de steun van de directeur Veiligheid belangrijk, omdat deze topambtenaar een nog directere lijn heeft met bestuurders en de burgemeester in het bijzonder. Deze rugdekking geeft de stadsmarinier kracht, invloed en gezag: ze verkeren in de ‘the shadow of hierarchy’ en beschikken daarmee over geleend gezag.

Stadsmariniers zijn door de wol geveerd en weten dat impliciet vertoon van macht – het idee dat de burgemeester meekijkt over de stadsmariniersschouder – ertoe leidt dat het daadwerkelijke gebruik van deze steun zelden nodig is. Dat zouden de burgemeester en de stuurgroep ook helemaal niet willen: “Dan zouden de eerste drie agendapunten van de stuurgroep telkens bestaan uit het laatste zakelijke conflict van de stadsmarinier”. Het geleende gezag fungeert als “de knuppel in de kast”.

“Het feit dat ik toegang heb tot de burgemeester, geeft me rugdekking”.

“Je weet, als je tegen een stadsmarinier ingaat, kun je de burgemeester op je dak krijgen, en dat wil je als deelgemeentebestuurder gewoon niet.”

De stadsmariniers schatten in dat dit geleende gezag in de jaren 2007 en 2008 minder zwaarwegend was, omdat twee steunpilaren toen vervangen werden: de burgemeester en de directeur Veiligheid. Tegelijkertijd ontstond er in die jaren – ook in College en stuurgroep – een debat over het nut en de noodzaak van de stadsmarinier. Dit maakte de stadsmariniers kwetsbaarder, maar niet zo kwetsbaar als de mythe over de “onvoorwaardelijke steun van Opstelten” doet vermoeden, omdat ze van meet af aan werk hebben gemaakt van de samenwerking met de deelgemeenten. Tegelijkertijd weten ze dat de huidige steun – anno mei 2009 - van burgemeester en stuurgroep hen kruip-door-sluip-door helpt. Citaten van de stadsmariniers:

“Het gaat heel subtiel. Als je zaken wilt doen met een zelfverzekerde deelgemeentevoorzitter moet je nooit schermen met de burgemeester of de stuurgroep. Toen ik dat op een zwak moment toch deed, kreeg ik fijntjes te horen dat de evaluatie van de stadsmariniers naar voren zou worden gehaald”.

“Je moet je kruit niet verschieten. Ik zorg wel eens dat een wethouder iets aan de orde stelt bij een dienst of werkbezoek. Werkt vaak beter dan drie stuurgroepen”.

“Mijn invloed op mijn directeur en op de stuurgroep moet niet worden overschat, maar het simpele feit dat ik in een netwerk zit waar ik dingen hoor en dus op de hoogte ben. Ja, het geeft status als je het eerder weet dan de betrokken directeur of deelgemeentebestuurder. Ik ben een doener en vond het niet zo belangrijk. Maar voor een politiek dier is het cruciaal: wie weet wat en in welke volgorde. Ik blijf redelijk vooraan te staan”.

Over de stadsmarinier:

“De burgemeester komt langs en tilt de stadsmarinier in een zetel. Zo werkt het soms wel”

“Mijn mensen liepen harder omdat ik met de marnier in de stuurgroep was geweest”.

Focus

Voor het succesvol opereren van de stadsmariniers is cruciaal dat ze een scherpe focus hebben op de opgave en de daarbij gestelde doelen. Zorgen dat het veiliger wordt, en daarvoor alles doen wat nodig is. Zo nodig dwars door sectoren, instellingen, bestaande procedures en culturen, de hiërarchie heen.

Op grond van een analyse van hun gebied of doelgroep, stellen stadsmariniers over het algemeen niet meer dan vijf prioriteiten. Daarbij kiezen ze overwegend radicaal en consequent voor krachtige uitvoering en tastbare resultaten. Hun functioneren, kenmerkt zich door tempo maken en door een pragmatische doortastende aanpak. Ze zijn er niet om beleid te maken of zich daar uitputtend mee te bemoeien. Ze zijn er om zaken aan het draaien te krijgen. En als dat niet goedschiks gaat - omdat partijen niet willen meewerken, procedures in de weg zitten of niemand zich eigenaar van de opgave voelt - gaat de stadsmarinier creatief aan de slag om langs de kortste weg toch resultaten te boeken.

De maatstaf bij dit alles is de veiligheidsindex en de opdracht van de stuurgroep. Veel betrokkenen weten zich daarnaast ook gecommiteerd aan de belangen van hun organisatie, aan de continuïteit van procedures, en aan gemaakte afspraken en deals. De stadsmarinier plaatst daar een pure focus op en verbinding met zijn opgave. Dat geeft hem een bijzondere positie tussen de partijen – nog daargelaten dat hij zich er zo nodig boven kan plaatsen via het geleende gezag. Deze focus op de opgave blijkt vaak verbindend te kunnen werken voor betrokkenen. Dit is vooral het geval als de stadsmarinier een steekhoudend verhaal of analyse heeft, die overtuigend aantoont dat problemen aangepakt kunnen worden en de veiligheid daarmee gediend is. Een sterk element in het pleidooi of verzoek van de stadsmarinier is vaak ook dat complexe opdrachten worden teruggebracht tot overzichtelijke interventies. Het stimuleert mensen tot actie (zie het volgende punt).

In actie op basis van cijfers en straatkennis

Het handelen van de stadsmarinier is gebaseerd op een grondige kennis van de situatie en de problemen die zich voordoen. Ze koppelen gegevens over het gebied uit allerlei systemen

(politiegegevens, indexgegevens, bevolkingssamenstelling, levensstijl, informatie over de levensstijl, demografie) aan straatkennis. Die straatkennis doen ze op door zich breed te oriënteren en door dagelijks op straat te zijn en met alle betrokkenen – burgers, ondernemers, professionals – te spreken. De ene keer voeren ze open informerende gesprekken, de andere keer zijn ze gericht op zoek naar informatie. Ze nemen waar, ze signaleren en ze proberen vast te stellen hoe zaken in elkaar steken en wat mensen met verstand van zaken ervan vinden. Wat dit betreft zijn de stadsmariniers bepaald niet elitair: een trambestuurder die vertelt over de problemen op ‘zijn lijn’ wordt volstrekt serieus genomen. De analyse van de stadsmariniers ontstaat al doende gedurende het werk. In die zin zijn ze een schoolvoorbeeld van ‘reflective practitioners’¹. Een stadsmarinier vertelde dat ze problemen eerst proberen te begrijpen en te verklaren en vervolgens bezien aan welke verklarende factoren – en door wie – daadwerkelijk wat valt te doen op een termijn van bij voorkeur maanden. Citaten van stadsmariniers:

“De manier waarop ik te werk ga, kun je vergelijken met een kurkentrekker. Ik draai er steeds dieper in om tot de kern van de problemen te komen. Soms kom je dan tot veel eenvoudiger oplossingen dan van achter het bureau. Neem lijn 2. Daar werd een tramverbod van kracht. Dat werkte niet want bijna alle leerlingen bleken op een school voor, zeg maar, probleemleerlingen te zitten. Dat was zo hardnekkig dat ze nu met busjes naar school worden gebracht. Geloof me: je had eindeloos door kunnen gaan met verboden, zonder tot zo’n resultaat te komen.”

“De vraag was; hoe werkt die index, aan welke knoppen moet je draaien om een stijging te realiseren? Het antwoord is: proefondervindelijk”.

“Ik heb ooit meegemaakt dat ik hard werkte, maar niet goed begreep waarom de index was gestegen. Luxe positie, maar ik ben gaan graven. Het zat in subjectieve verbetering, omdat een reeks van inspanningen het gevoel gaven dat enkele straten serieus werden genomen. ‘Ik blijf hier misschien toch wonen, want de overheid pikt de achteruitgang hier niet meer’, zei een moeder en dat was eigenlijk in één zin de verklaring van het succes. Objectief maak ik me nog grote zorgen. Bijna jammer dat

¹ Donald Schön, The reflective practitioner, how professionals think in action.

de drugshandel niet goed wordt gemeten door de index, want daar moet echt het mes in”.

“Ik trof een situatie aan met grote onderliggende problemen, maar ook met acute wensen. Een fietstrommel, geen vuil op straat, een reactie op de vele meldingen. Ik heb toen eerst dat lijstje weggewerkt. De bewoners vonden het een warm bad”.

Citaten over de stadsmarinier:

”De stadsmarinier weet wat echt speelt in de uitvoering, op straat. Hij is daarmee een heel belangrijke bron voor de directie Veiligheid en het stadsbestuur. Door hem weten we wat er speelt”.

“Mijn vrouw en ik vertellen de stadsmarinier wat hier speelt, aan deze tafel. De burgemeester zat trouwens ook op die stoel toen hij hier was. Ik merk dat de stadsmarinier wat kan met mijn observaties. Hij schrijft het op en zorgt dat anderen ermee aan de slag gaan. Zelfs de burgemeester. Via het opbouwwerk lukt dat nooit, al heb ik daar ook goede contacten mee. De stadsmarinier heeft ook een mooie presentatie gehouden. Hij bedankte mij, maar zoals hij dat kan, weet ik me niet uit te drukken.”

Het handelen van de stadsmariniers richt zich op de uitvoeringsmaatregelen die zijn hebben: volgens burgers en volgens hun analyse. Ze zorgen dat er feitelijk dingen gebeuren: het regelen van mobiele camera's op de markt, het laten schoonmaken van een opvanghuis, zorgen dat er overkapte fietsenrekken komen, brede actie om het winkelbestand op het Zuidplein te verbeteren, het plaatsen van fietstrommels, extra toezicht, et cetera. Ook tijdens de uitvoering leggen de stadsmariniers hun oor goed te luister bij uitvoerders en bij de klanten, bezoekers, bewoners en ondernemers ter plaatse. Veel oplossingen worden in deze contacten bedacht en ook tijdens de uitvoering wordt doorgedacht: gaat het zo goed, moet of kan het anders, moeten we doorgaan of kunnen we er een punt achter zetten?

Autonomie: zwervend door de hiërarchie, op zoek naar steun en samenwerking

De stadsmarinier is een zwerver in de organisatiestructuur. De stadsmarinier heeft geen eigen organisatie, hooguit enkele medewerkers die gerichte opdrachten uitvoeren. De stadsmariniers hebben een grote bewegingsvrijheid. Ze zijn niet gebonden aan een bepaalde ambtelijke organisatie, ze hebben geen directe baas boven zich die ze tot de orde roept en ze kunnen hun werktijden zelf kiezen:

“Het gebeurt buiten kantooruren. Ik heb een medewerker die had met gerichte observaties op de meest vreemde tijden snel door hoe het drugswereldje in elkaar stak en tegen welke panden ik moest optreden of de politie. Met die piekfijne informatie kon ik aan tafel goed uit de voeten. Men ging snel tot actie over. En wat helemaal mooi was: ze wilden voortaan zelf met de informatie komen. Nou, be my guest”.

Stadsmariniers hebben een vrije rol ten opzichte van deelgemeenten en diensten. Ze moeten uiteraard rekening houden met recht en beleid, maar ze kunnen goeddeels buiten de daarvoor geldende procedures en organisatiepatronen om werken. Dat geeft ze de mogelijkheid tot direct en rechtstreeks handelen over te gaan. Rechtstreekse actie blijkt soms snel resultaat te hebben. De medewerker van een stadsmarinier vertelt:

“Ik zag dat in een pandje dealers waren neergestreken. Ik dacht: ik doe alsof mijn neus bloedt en bel eens aan, om te vertellen wie ik ben, wie de stadsmarinier is, om te vragen of ze al gewend zijn in hun nieuwe woning en om uit te leggen dat ze het meldpunt of de stadsmarinier kunnen bellen als ze last hebben van drugshandel. Want dan gaan de stadsmarinier, gemeente en politie in deze straat namelijk over tot actie. Meneer was vriendelijk en had het begrepen. Hij was een week later ook vertrokken. Ik heb hem nooit meer gezien en ik heb geregeld dat het pand is verhuurd aan iemand met een baantje”.

Het staat stadsmariniers vrij om zich met alles te bemoeien wat zij noodzakelijk vinden om een probleem aan te pakken. Daarbij hoeven ze zich niets aan te trekken van organisatiegrenzen, beleidsdomeinen of professionele domeinen. Als er maar veiligheidsproblemen spelen, dan is de stadsmarinier ‘er ook van’. Citaten van stadsmariniers:

“Ik heb niet doorgeleerd in de verslavingszorg. Maar wie steelt en dealt, moet uit de opvang, 25 persoonsgebonden pasjes zijn geen 50 pasjes of met de hand geschreven lijsten en wie uit Breda, Roosendaal of Groningen komt heeft geen regionale binding. Ja, 1 plus 1 is bij een marinier 2”.

“Als je van een stadsmarinier een centrale leidinggevende in een wijk maakt, ontstaat er meer een managersfunctie. Dat is echt iets anders dan de onafhankelijke positie die we nu hebben”.

Citaten over stadsmariniers:

“De stadsmariniers omzeilen de hiërarchie, zonder die aan te tasten”.

“Omdat de stadsmarinier feitelijk de enige is die onafhankelijk in zo’n gebied kan opereren is hij ook in staat om alle partijen rond het probleem te organiseren. Te laten zien wat men kan bijdragen aan het beëindigen van een onacceptabele situatie”.

“Als dienst kijk je toch eerst in je eigen broekzak”.

“De stadsmarinier zit op de relaties tussen de partijen; spiegelen, een schop geven en sturen op samenwerken”.

“Wij zijn stikjaloers op de stadsmarinier, als buurtwerkers moeten wij –tig formulieren invullen om iets te willen en dan is het altijd maar weer afwachten wat onze managers daarmee doen”.

Doordat de stadsmariniers een solitaire rol vervullen, zijn ze bij het realiseren van hun opdracht aangewezen op de samenwerking met voor ‘de zaak’ geselecteerde partners in een gebied: *“Ik ben een generaal zonder leger, dus ik moet wel samenwerken”.* Dit verklaart waarom ze over het algemeen in elk geval uit zijn op samenwerking met deelgemeenten en – als spiegelbeeld daarvan – waarom die in de loop der jaren de stadsmariniers netto gezien meer zijn gaan waarderen. Stadsmariniers blijken een belangrijk breekijzer richting de diensten, hetgeen functioneel kan zijn voor een deelgemeente. Stadsmariniers kunnen de zaak op scherp zetten en daarmee wordt het vervolgens mogelijk om tot goede

uitvoeringsafspraken te komen. Dit blijft bijzonder, omdat de stadsmariniers het zich kunnen permitteren om bij spanningen het resultaat boven het draagvlak of organisatiebelang te plaatsen. Een belangrijke rechtvaardiging daarvoor zoeken de stadsmariniers in de publieke steun voor hun opdracht:

“Er zijn stadsmariniers in de knel gekomen. Maar bij dreigende escalatie heb ik me nooit ongemakkelijk gevoeld. Ik heb er soms op aangestuurd. Zonder uitzondering ben ik er met de dienst of deelgemeente uitgekomen, zonder stuurgroep. (...) Soms geeft de doorslag dat een voorzitter van een bewoner hoort dat ik heb verteld dat de zaak stil ligt, op het bureau van de deelgemeente. Als dat zo is, dan vertel ik dat inderdaad aan mijn belangrijkste opdrachtgevers: actieve, positief ingestelde bewoners”.

“Het werkt elke keer weer. Een willekeurige ambtenaar in schaal 16 of meer, die ik gedeeltelijk of helemaal, op een rustige manier, tegenspreek op basis van informatie van een bewoner of winkelier die het hoofd amper boven water kan houden”.

Zwervend door bestel en organisatie legt de stadsmarinier verbindingen tussen uitvoerders en gezagdragers: de ene dag spreekt hij met winkeliers en bewoners over een issue en nog dezelfde week met de burgemeester, deelgemeentevoorzitter, diensthoofd of wethouder. De straatgesprekken maken zijn analyse authentiek, herkenbaar en lastig te weerleggen. De gesprekken op niveau ademen importantie uit, bieden mogelijkheden op oplossingen aan problemen te koppelen en onderstrepen nog maar eens dat de stadsmarinier geleend gezag op zak heeft.

Een zak met geld

De stadsmariniers hebben de beschikking over een eigen budget van gemiddeld €300.000,-- per gebied op jaarbasis. Ze kunnen dit min of meer naar eigen inzicht inzetten. Dit budget maakt hen een aantrekkelijke partner van deelgemeenten en politie: organisaties met goeddeels dichtgetimmerde begrotingen. De jaarbegroting van de stadsmarinier valt natuurlijk in het niet in vergelijking met de budgetten voor fysieke herstructurering of voor de dagelijkse uitvoering. Het is echter een soort handgeld dat deuren opent en dat eindeloze discussies over herprioritering kan voorkomen.

In de praktijk zetten de stadsmariniers hun geld met name in voor een snelle doorbraak. Bijvoorbeeld het schoon laten maken van een opvangcentrum of het ter plekke aanschaffen van tweedehands camera's via marktplaats. Eén stadsmarinier heeft twee medewerkers die veel informatie voor hem van de straat halen en die als het ware met het gemandateerde gezag van de stadsmarinier zaken aankaarten en ter hand nemen.

“Alleen als wij die zak geld krijgen, kun je de stadsmarinier afschaffen”.

“Ze brengen snel geld mee, dat vergroot de slagkracht”.

“Bij goede ideeën is het geld niet meteen een obstakel. Vaak krijg ik trouwens voor elkaar dat het toch door anderen wordt betaald, maar dan trek ik het vlot met de serieuze toezegging dat ik het anders betaal”.

“Als je een externe even snel meters kan laten maken, dan is dat bijvoorbeeld een optie. Ik heb wel een voorkeur voor een vaste uitvoerder. Dan heb je meer kans op borging, op leereffecten. Al heb ik ook meegemaakt dat politie of diensten wilden laten zien dat zij het ook kunnen”.

Persoonlijkheden

Voor de stadsmariniers worden, als het goed is (zie volgende paragraaf), zware en doortastende ambtenaren geselecteerd: op het niveau van schaal 14 tot 16. Zij beschikken meestal over een brede ervaring in Rotterdam en kennen de klappen van de zweep als het gaat om de omgang met bestuurders, lastige diensten en maatschappelijke organisaties. Hun loopbaan wordt echter niet vervolgd met een functie op directieniveau, maar met een opdracht aan het front, in kwetsbare wijken. Veel respondenten beschouwen de persoonlijkheid van de goede stadsmariniers als een succesfactor in zichzelf. Het zijn unieke persoonlijkheden, die een grote en soms grenzeloze inzet koppelen aan stevig doorzetten. Ze leven voor het bereiken van resultaat, maar zijn in hun woordkeuze en redeneringen sterk en tactisch, waardoor ze mensen voor zich weten te winnen. Ze doen dit deels mede op basis van het geleende gezag van de burgemeester of stuurgroep, maar ook gewoonweg vanwege goede

argumenten en omdat ze zelf geen genoeg nemen met bureaucratische uitsteltactieken of met antwoorden met een hoog ‘waarom-daarom’ gehalte. De stadsmarinier stelt niet een routine centraal, maar een concrete situatie en redeneert van daaruit naar interventies toe die ad hoc of vernieuwend kunnen zijn.

“Het is natuurlijk de omkering. Iemand die hoog in de boom zitten laten bellen met uitvoerders van OBR en Roteb om te laten zeggen dat er wat moet gebeuren. Maar ook om te laten merken dat datgene wat zij doen belangrijk is. Dat het ertoe doet, omdat via de stadsmarinier de stuurgroep het waardeert”.

“Stadsmariniers trappen er niet in als er heen en weer wordt geschoven. En geloof me, er wordt wat geschoven tussen deelgemeente en toezichthouders van DS+V. Ze schrijven klagers een brief van twee kantjes dat ze nu geen tijd hebben, terwijl ze in diezelfde tijd een brief hadden kunnen sturen naar de overtreder”.

Tot slot

De persoonlijkheid is belangrijk, maar een Nederlandse basiswijsheid doet opgang: aan ieder voordeel kleeft een nadeel. De stadsmariniers zijn gretige personen, maar soms ook te gejaagd en met te weinig zorgvuldige en diepgaande analyses. Stadsmariniers raken soms overgefixeerd op de veiligheidsindex. En de trotse stadsmarinier roept soms onnodige tegenkrachten op. De selectie van stadsmariniers is belangrijk en daarmee kwetsbaar. Deze en andere keerzijden komen in de volgende paragraaf aan bod.

4. Grenzen en beperkingen

De stadsmariniers zijn, zo bleek uit paragraaf 3, geen helden die persoonlijke successen realiseren: ze zijn vaak genoeg een belangrijk en op onderdelen toonzettend onderdeel geweest van gezamenlijk en betekenisvol optreden. Ze zijn niet dé oplossing, maar leveren vanuit een bijzondere positie frequent bijdragen aan vooruitgang. Stadsmariniers lopen echter ook vast, maken hele of halve inschattingsfouten en lopen tegen (hun) grenzen aan. Die grenzen en misstappen, en nog meer de achtergronden daarvan, staan in deze paragraaf centraal. We beschrijven de keerzijde van het stadsmariniersschap langs drie lijnen:

- *De functie en functionarissen:* de directe organisatorische inbedding van de mariniersfunctie en het functioneren van de stadsmariniers.
- *Bestuurlijk en organisatorisch:* de beperkte omslag in Rotterdam naar een daadwerkelijk op uitvoering gerichte organisatie.
- *Veiligheidsbeleid:* stadsmariniers hebben de veiligheidsaanpak – met anderen – verbreed, maar die aanpak heeft verbreding en verdieping nodig. De (sociale) structuren in de stad zijn kwetsbaar en dat levert duurzame, forse en hardnekkige onveiligheid op.

Functie en functioneren: stagnerende professionalisering

De stadsmariniers vervullen dezelfde functie, maar functioneren zeer uiteenlopend. Die grote verschillen vallen zeker niet alleen toe te schrijven aan omgevingsverschillen, waardoor het lokale maatwerk van de stadsmariniers wel onderling moet verschillen. Voor een aanzienlijk deel vallen de verschillen tussen de stadsmariniers in actie toe te schrijven aan stijlverschillen. Een stadsmarinier dient op een aantal elementen van zijn functie positie te kiezen tussen twee polen:

Individuele actie -----	Verbinder van partijen in actie
Korte termijn resultaat -----	Effecten op langere termijn
Veiligheid centraal -----	Ook oog voor sociaal en economisch
Tijdelijke interventies -----	Aanhoudende interventies
Burgemeester als bron van gezag -----	Gezaghebbende partners zoeken

Zeer zichtbaar (“de hoofdrol”) -----Achter de schermen (“belangrijke bijrol”)

Stadsmariniers bewegen zich tussen deze polen. Het blijkt moeilijk om een balans te vinden tussen een onorthodoxe en op onderdelen confronterende stijl en een stijl die is gericht op goede samenwerking die verder reikt dan ‘die ene klus’.

Het valt op dat twee stadsmariniers die in onze interviewronde overwegend waardering oogsten welhaast symbool staan voor twee uiterste posities. Aan de ene kant bestaat nog het oude en vertrouwde beeld van de doordouwer die zich een activistische stijl aan kon en kan meten: eerst vanwege de rugdekking door de burgemeester en vandaag de dag in toenemende mate, omdat hij zelf zijn strepen heeft verdiend als stadsmarinier. Deze stadsmarinier gaat voor snel resultaat, richt zich sterk op de veiligheidsindex, bezigt hard taalgebruik, deelt complimenten uit, maar claimt ook (media-)aandacht en successen. Aan de andere kant staat de stadsmarinier die een soort verbindingsofficier is, die op uitvoerend niveau coalities smeedt, die al doende een soort stevige variant op opbouwwerk lijkt te realiseren en die in nuchter taalgebruik dicht bij feitelijke constatering blijft. Hij is eerder uit op snelle gezamenlijke prestaties, want hij voelt aan dat snel en meetbaar succes in zijn werkgebied waarschijnlijk niet mogelijk is, maar in elk geval onvoldoende, onder meer omdat de problemen dan weer terugkeren. Omdat deze stadsmarinier wezenlijk anders opereert dan het harde of repressieve imago doet vermoeden, hebben we in paragraaf 2 – louter ter illustratie – een kort intermezzo opgenomen dat is gebaseerd op een bezoek dat we aan deze stadsmarinier brachten. Het veldwerkverslag stemt overigens wel overwegend positief en had zo beschouwd evengoed opgenomen kunnen worden in de vorige ‘succesparagraaf’.

In de communicatie over – en deels ook van – de stadsmarinier en het mede daarop gebaseerde imago ligt de nadruk op het linkerrijtje: de stadsmarinier als een soort stoere eenzame cowboy. In feite bedienen de stadsmariniers – zij het in wisselende mate – zich ook van bouwstenen uit het rechterrijtje. Dit is deels juist goed: de ster van de deelgemeente laten ze soms bewust groter stralen dan die van hen zelf, ze bouwen relaties op en ze weten dat klussen niet zijn geklaard als de veiligheidsindex een punt hoger scoort. Een stadsmarinier: “Ik maakte en maak me grote zorgen over mijn gebied, scoorde tot mijn eigen verbazing belangrijk hoger in de index en moest ineens uitleggen dat het niet zo goed ging”. Deze stadsmarinier wijst op criminele infrastructuur en sociaal-economische problemen die we verderop aan de orde stellen. Er kleeft echter een groot en belangrijk nadeel aan het

aanhoudende zoekproces en de daaruit voortkomende stijlverschillen van de stadsmariniers. Het zoekproces en de grote onderlinge verschillen zijn namelijk harde indicaties voor gebrekkige en gestagneerde professionalisering. De stadsmariniers zijn hier zelf – bij retraites, gedurende interviews en bij werkbezoeken – ook kritisch over: “Onze zelfkritische houding is wel echt professioneel, dat weer wel”. Enkele citaten van stadsmariniers:

“Ik moet het allemaal zelf uitvinden”.

“Alleen in het veld zelf kun je het leren”.

“Het hangt toch allemaal van je persoonlijkheid af”.

“In de moeilijke jaren [2007 en 2008, aut.] was er onzekerheid. We hadden kennelijk te weinig houdbare werkwijzen of benaderingen ontwikkeld”.

“Het is onzin dat het elke keer weer helemaal anders is. Het is nooit hetzelfde, maar dat is wat anders”.

“Ik keek wel eens rond en dacht, moet ik dat nu echt weer uitleggen, dat stadium zijn we toch voorbij? Dat is toch een voorwaarde om stadsmarinier te kunnen zijn en niet iets wat de één leert van de ander?”.

“Inhoudelijke professionele consultatie onder stadsmariniers? Nee, we gaan door en horen zelf te weten hoe”.

Over de stadsmariniers:

“Drie stadsmariniers met vier standpunten is te veel”.

“Er kwam een nieuwe stadsmarinier. Alsof er werd gezapt van VPRO naar Veronica”.

Vanwege de beperkte professionalisering is het net alsof iedere (op een locatie) nieuwe stadsmarinier weer bij ‘nul’ begint, waardoor stadsmariniers in dezelfde valkuilen kunnen lopen - bijvoorbeeld in de omgang met publiciteit en in de omgang met gezagdragers – als

hun voorgangers. De gebrekkige professionalisering van de stadsmariniers is niet – zoals door sommigen werd gezegd – inherent aan de opdracht van de stadsmariniers om situationeel te handelen en daarbij persoonlijke moed en doorzettingsvermogen aan de dag te leggen. Het valt op dat een aantal basisvragen steeds opnieuw en haast individueel moet worden beantwoord:

- Hoe neem je goed waar bij de start van een opdracht?
- Hoe toets je de betrouwbaarheid en werkkraft van partners?
- Hoe selecteer je partners?
- Hoe voer je een steekhoudende criminologische analyse uit? Welke bronnen moet je raadplegen en hoe koppel je systeemkennis (registraties) aan straatkennis, waaronder observaties en gesprekken met bewoners?
- Hoe voorkom je dat je in de greep raakt van eenvoudige of oppervlakkige probleemdefinities?
- Wanneer en hoe stel je objectieve of subjectieve veiligheid centraal?
- Wanneer kies je voor repressie en wanneer voor zorg of herstel, en wanneer voor bestuurlijke handhaving of juist voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde?
- Hoe bind je bestuurders, diensten en professionele instanties aan jouw opgave?
- Hoe kies je speerpunten in je opdracht en hoe kies je de belangrijkste acties?
- Hoe reflecteer je terwijl je in actie bent en bepaal je al doende wat wel of niet effectief is?
- Wat zijn de doorslaggevende factoren die een buurt veilig maken
- Hoe breng je staande organisaties (diensten, deelgemeenten etc) zo ver dat ze – ook of straks - uit zichzelf actie ondernemen en dit opnemen in hun routines?
- Op welke momenten raadpleeg je collega's of sleutelfiguren binnen de directie Veiligheid?

De professionalisering is hooguit gespreksonderwerp in de kring van de stadsmariniers en ze helpen elkaar bij concrete vragen, maar de stadsmariniers en de directie Veiligheid hebben de professionalisering niet daadwerkelijk ter hand genomen. Vaak gold dat urgente en concrete taken niet konden wachten, waardoor de ontwikkeling van de functie - steeds maar weer - even moest wachten: *the urgent before the important*. Er schuilt ook een soort rechtvaardiging of zelfs verheerlijking van de beperkte professionele ontwikkeling in het imago van de stadsmarinier als succesvolle *lonesome cowboy*. De stadsmariniers zijn

bijzonder en kunnen wel zonder professionalisering: de stadsmarinier als publieke frontman volgt geen opleidingen (hij of zij treedt hooguit op als geprezen gastspreker); vraagt geen adviezen (de stadsmarinier zou immers zelf een duurbetaalde adviseur kunnen zijn); loopt voor op academici (de stadsmarinier zit bovenop de problemen en heeft ze al aangepakt voordat een academisch onderzoeksrapport is afgerond) en weet zelf waar het om draait en wat er moet gebeuren. De beperkte tijdshorizon van de functie – een bypass, ‘straks’ zit de klus erop – is logischerwijs ook een remmende factor geweest op de professionalisering.

Er is in de afgelopen jaren enkele keren misgetast bij de selectie van stadsmariniers en ook bij de koppeling van ‘lichte’ stadsmariniers aan ‘zware’ opdrachten. Het resulteerde in een onderlinge verhouding tussen stadsmariniers die afbreuk deed aan de vorming van een professioneel team. De stadsmariniers zijn te veel een verzameling van - vaak sterke, maar soms ook onzekere of zoekende - individuen en te weinig een professioneel team dat elkaar versterkt en steunt, onder meer in de vorm van collegiale kritiek.

Het hoort deel uit te maken van de stadsmariniersprofessie om de maat der dingen te bewaken en om vast te houden aan de bouwstenen van geboekte successen. Stadsmariniers schieten soms echter door en laten zich dan afbrengen van bewezen werkwijzen.

In de eerste plaats kan de focus van de stadsmarinier op problemen, gebieden en de veiligheidsindex (in een bepaald gebied) doorschieten. Deze focus is (vaak) functioneel, maar kan gepaard gaan met gebiedsfixatie in die zin dat geografische verplaatsing van het probleem soms bijdraagt aan meetbare successen. Het gevaar bestaat dat het idee ontstaat dat het ‘niet zo erg is’ als de problemen zich verplaatsen naar gebieden met een solide score op de veiligheidsindex (bijvoorbeeld de betere stukken in Rotterdam Noord, Kralingen, Hillegersberg en delen van deelgemeente Prins Alexander), terwijl Rotterdammers daar juist zijn gaan wonen vanwege vooruitzichten op een prettige en veilige leefomgeving. Sterker, veel Rotterdammers zijn intern verhuisd van een locatie met veiligheidsproblemen naar relatief veilige wijken. Ze stellen het dan bepaald niet op prijs als de feitelijke overlast en subjectieve onveiligheid van bijvoorbeeld asociale huurders, Antillianen, overlastgevende Marokkaanse jongeren, (verslaafde) daklozen of (al dan niet ex-)prostituees hen als het ware achtervolgen door de stad heen. Dit is een belangrijke stedelijke emotie die letterlijk buiten het gezichtsveld van de stadsmariniers ligt.

In de tweede plaats dienen stadsmariniers - binnen een team van stadsmariniers en als sleutelfunctionaris binnen de directie Veiligheid - een prominent ‘zwerfversbestaan’ door de hiërarchie te kunnen leiden. Ze mogen zich niet laten verleiden door positionele en hiërarchische macht, door ‘institutionalisering’ of door het gevoel dat ze zich inmiddels hebben bewezen met prestaties in het verleden. Dit is soms toch gebeurd:

“Stadsmariniers kregen meer werkgebieden en reden heen en weer van gebied naar gebied en van vergadering naar vergadering, terwijl dat ons dus nooit zou gebeuren”.

“De themamarinier Antillianen had ineens 15 man in dienst. Een eigen bureau, terwijl de stadsmariniers juist mensen achter bureaus aan zouden jagen”.

“Sommige stadsmariniers leken wel het gevoel te krijgen goed bezig te zijn omdat ze met bestuurders spraken. Maar het gaat om de boodschap en op wat je bereiken wil. Heb je even de aandacht en steun van een wethouder of andere bestuurder nodig”.

In de derde plaats zijn stadsmariniers zo nu en dan - mede door eigen toedoen – een speelbal geworden van de gepolitiseerde verhoudingen in Rotterdam, in het bijzonder tussen de PvdA en Leefbaar Rotterdam. De opdracht van een stadsmarinier moet gebaseerd zijn op feitelijke problemen, maar leek in het verleden (voor 2006) soms mede bedoeld om vanuit het stadsbestuur grip te krijgen op een politiek lastige deelgemeente. Stadsmariniers aanvaardden enkele keren bestuurlijke opdrachten die ogenschijnlijk niet stoelden op het soort veiligheidsproblemen waar de stadsmarinier voor is bedoeld of begonnen vanwege een kritische grondhouding van een deelgemeente onder een lastig gesternte aan een opdracht. De stadsmariniers wisten meestal uiteindelijk samen te werken met de deelgemeente, maar een stadsmarinier wijst erop dat het professioneel is om niet ‘aan de slag te gaan’, maar om door te vragen en steun te mobiliseren alvorens een opdracht aan te nemen:

“Het idee van ‘dan maar een stadsmarinier’ als er een conflict is werkt niet. Ik heb dat een paar keer zien gebeuren en heb zelf één keer te maken gehad met stevige bedenkingen. Toen heb ik niet gezegd dat ik de klus aannam, maar dat ik zou bezien of er kansen lagen. De deelgemeentevoorzitter zei meteen dat ik het probleem niet was, dat hij wel blij was dat ik aan de slag ging, maar dat hij niet uit kon sluiten dat hij nog

eens grote ruzie zou maken over de functie of het functioneren van de stadsmarinier, van mij dus. Ik zou precies hetzelfde gedaan hebben”.

Na 2006 voelden de stadsmariniers zich in 2007 en 2008 onzeker vanwege een sterke politieke stroming die de ‘sociale taak’ voorop plaatst: de taak van de stadsmariniers zou er (bijna) op zitten, ze zouden te weinig oog hebben voor preventie en ze zouden te veel politiek getinte invloed uitoefenen op deelgemeentebestuurders. Sommige stadsmariniers raakten van de koers af. Ze spraken geforceerd over preventie, ze deden (index-)prognoses die eenvoudigweg niet vallen te realiseren in de slechtste wijken in Rotterdam en ze stelden zich te terughoudend op tegenover deelgemeentebestuurders. Het is een periode waarin een hoog aangeschreven stadsmarinier een mail stuurt naar de ambtgenoten waarin de vraag gesteld of “wij nou stadsmariniers zijn”. Een topambtenaar: “De stadsmariniers waren zich zelf niet en het ging soms niet eens meer over veiligheid. Dat kan niet, dan raak je vanzelf de kluts kwijt”.

In de vierde plaats neemt de *workload* van de stadsmariniers toe: kwalitatief en kwantitatief, omdat ze vaak opereren in meerdere werkgebieden of een gebied en een thema in portefeuille hebben. Het wreekt zich dat sommige stadsmariniers eerder slimme doeners en organisatoren zijn dan regelaar of diplomaten die zorgvuldig zijn in het relatiebeheer. We kregen met name klachten over een soort tijdelijke alertheid en zorgvuldigheid van sommige stadsmariniers. Respondenten stellen dat het relatiebeheer *sloppy* wordt als de stadsmarinier goede resultaten heeft geboekt of – en dat is kritischer – aanvoelt dat er op een dossier of issue voor de stadsmarinier toch geen eer valt te behalen:

“De stadsmarinier begon enthousiast en koos voor toezicht. Toen hij ontdekte wat voor slangenkuil het is heeft hij een beheerscommissie ingesteld en heeft hij zich op andere zaken gestort”.

Als ‘de buit binnen is’ wordt door de stadsmarinier soms slecht afgebouwd en overgedragen: het zogenoemde “borgen” schiet er dan bij in. De stadsmarinier zou diegenen die de zaak verder moeten oppakken - zoals deelgemeentebestuurders of gebiedsmanagers - moeten informeren, maar dat blijft geregeld achterwege, mede door een wat gejaagde stijl, op weg naar een andere klus. Hier staan overigens complimenten tegenover: bij de veiligheidsaanpak op winkelcentrum Zuidplein krijgt de stadsmarinier bijvoorbeeld complimenten voor de borging.

Stadsmariniers: alleen een bypass?

De stadsmariniers zijn ooit bestempeld als bypass: een tijdelijke maatregel die “Principieel onjuist” is, “maar wel erg nuttig”. Inmiddels leven we zeven jaar later en is het de vraag of dit perspectief valt vol te houden. Klopt het beeld wel? Die vraag is ook van belang omdat het perspectief van een tijdelijke functie en functionaris buiten het reguliere systeem ertoe zou kunnen leiden dat het idee ontstaat dat het type interventies dat de stadsmarinier pleegt geen structureel kenmerk behoeft of behoort te zijn van modern stadsbestuur. En dat de stadsmariniers tegelijkertijd – zolang ze dan toch bestaan – tekortkomingen in het reguliere systeem afdekken:

‘de stadsmarinier is de oplossing voor het probleem dat de rest van de organisatie heet’

‘het echte probleem is de verstarring van ambtelijke organisaties’

‘de stadsmariniers zijn een schaamlap voor het disfunctioneren van diensten en deelgemeenten’

In soortgelijke bewoordingen laten verschillende topambtenaren, directeuren van diensten en (ex)bestuurder zich uit. Dat betekent dat de oorspronkelijke doelstelling van wethouder Bolsius, de commissie Diekstra en het College uit 2002 om tot een slagvaardige uitvoeringsgerichte organisatie te komen – de omkering van de piramide - nog niet is bereikt. Veel respondenten zijn niet positief over de veranderingen die zich bij de staande organisaties hebben voltrokken. Onze casusbeschrijvingen onderschrijven dat.

Dit betekent overigens bepaald niet dat er niets gebeurd is. We kennen onder meer de zogeheten Dosa-aanpak, de interventieteams, bureau Frontlijn en menig deelgemeentebestuurder die we spraken legde gevoel en betrokkenheid voor problemen op straat en in de uitvoering aan de dag. Inmiddels is ook de invoering van het zogeheten gebiedsgericht werken in volle gang. Ook daarmee wordt beoogd de daadwerkelijke uitvoering van overheidstaken een centrale plaats te geven binnen deelgemeenten. Deelgemeenten kennen vandaag de dag gebiedsmanagers. Zijn de gebiedsmanagers niet het logische vervolg op - en substituut van - de stadsmariniers? Deze vraag wordt door velen opgeworpen en door nagenoeg alle respondenten ontkennend beantwoord: voor dit moment of

omdat ze denken dat gebiedsmanagers een wezenlijk andere organisatorische positie en opdracht hebben dan de stadsmariniers. Enkele citaten:

“Dat is nu nog te vroeg, zeker in de lastige gebieden”.

“Het is een halfvolwassen reorganisatie met die deelgemeenten en invoering gebiedsgebonden werken”.

“De gebiedsmanager is ondergeschikt aan de deelgemeente en de stadsmarinier niet. Ze kunnen dus nooit in elkaars plaats komen”.

“De gebiedsmanager is straks een vaste functie. De stadsmarinier wordt ingezet als het nodig is. Het is een kwestie van tijd en dan vraagt een gebiedsmanager zo nu en dan om een stadsmarinier op zijn gebied, reken maar, want zo’n manager ligt straks vast aan afspraken, toezeggingen en budgetten”.

Er heerst brede consensus over het feit dat de gebiedsmanagers nu niet beschikken over voldoende daadkracht en over de positie om altijd zonder stadsmarinier de noodzakelijke veiligheidsopdrachten te kunnen vervullen:

“Er is een grote denkfout gemaakt door de gebiedsmanagers onder de deelgemeenten te hangen. Daarmee komen de gebiedsmanagers als het ware tegenover de diensten te staan”.

“De gebiedsmanager heeft geen mandaat, geen geld en geen focus, dus ...”

Vooralsnog lijken de gebiedsmanagers zich meer als wijkcoördinator of als deelgemeente-manager te ontwikkelen dan als onafhankelijke functionaris die probleemgestuurd en handeling- en oplossingsgericht te werk gaat. Tegelijkertijd lijkt de invoering van gebiedsgericht werken wel kansen te bieden om in een wijk tot vitale coalities met maatschappelijke partners te komen en om zo de frontlijn van uitvoerend medewerkers in stelling te brengen. Het gebiedsmanagement biedt kansen om de projectencarroussels van vele stedelijke programma’s - denk bijvoorbeeld aan de aanpak van de Vogelaarwijken - een halt toe te roepen. Zij kunnen verdwijnen als het gebiedsmanagement zich ontwikkelt en aan kracht wint.

Een enkele respondent zet met verve een stip aan de horizon en denkt in termen van een groeimodel. In dat model gaan de gebiedsmanagers op termijn werken in opdracht van het college van B&W en deelgemeente samen, waarbij de opgaven en doelen in een wijk scherp zijn aangegeven. De gebiedsmanager krijgt dan voldoende mandaat, postuur en (hand)geld om uitvoerende organisaties tot collectief handelen te bewegen. Dergelijke gebiedsmanagers zouden zich op directieurniveau bevinden: wat ervaring, status en inkomen betreft. De baan van gebiedsdirecteur in een lastige wijk is dan een toppositie die pas na jarenlange ervaring in het ambtelijk apparaat valt te bereiken. Dit is een enorme verandering die geconfronteerd kan en zal worden met Rotterdamse breuklijnen (stadhuis en deelgemeenten; partijpolitieke scheidslijnen; bureaupolitieke spanningen; meningsverschillen binnen politieke partijen), onder meer vanwege de verwevenheid met de ‘gevoelige’ discussie over de toekomst of toekomstige vorm van deelgemeenten.

Mogen of moeten we dan van de reguliere overheidsorganisaties, diensten, deelgemeenten, politie en justitie - en wellicht ook van onderwijsinstellingen en corporaties - verwachten dat zij op eigen kracht, in goede samenwerking en met focus de uitvoering ter hand kunnen nemen bij belangrijke veiligheidsopgaven in een wijk? Velen hopen daarop, want zo hoort het te zijn, maar verzuchten dat dit nooit zal lukken:

“Als dienst kijk je toch altijd eerst in je eigen broekzak”.

“We zijn nu op driekwart van de collegeperiode en sommige diensten moeten nog beginnen met uitvoeren”.

“Als dienst ben ik door toedoen van de stadsmarinier wel veel bewuster gemaakt van hetgeen we als dienst kunnen betekenen voor een veilige wijk, maar onze focus ligt daar nu eenmaal niet”.

“Deelgemeenten maken geen focus, die doen alles en niks”.

“Een bestuurder telt koppen in de deelgemeenteraad en ambtenaren tellen hun knopen. De uitvoering loopt dan al snel weg”.

“Politie, welzijn, stedenbouw en noem maar op. Ze stellen kerntaken en afspraken en targets centraal. Als er dan een probleem doorheen fietst dat niet in een vooraf bedacht hokje past, dan wordt het te moeilijk”.

We raken nu aan een meer fundamentele vraag: is het reëel om te verwachten dat reguliere organisaties probleemgericht tot gebundeld handelen komen, telkens als dat toch echt noodzakelijk is? Is het wellicht een fictie dat reguliere organisaties dit ooit kunnen? Zolang zich steeds maar weer concrete maar belangrijke veiligheidsopgaven aandienen die het reguliere overstijgen is een instrument als de stadsmariniers nodig. De reguliere organisaties lijken niet in staat om doelgericht, probleemgericht en gebiedsgericht tot gebundeld handelen te komen. Wellicht is het ook wel een fictie dat ze dat überhaupt zouden kunnen. Dus zolang zich belangrijke opgaven op het terrein van veiligheid manifesteren, is een instrument als de stadsmariniers nodig. Zoals een van onze gesprekspartners het uitdrukte: ‘je schaft de ME toch ook niet af, als het even wat rustiger is?’

In dit verband is het zinvol om terug te grijpen op de inzichten van een oude meester in de organisatiekunde Ruud Voigt. Volgens hem is de overheid een bijzondere organisatie omdat deze eigenlijk altijd en gelijktijdig een drietal werkprocessen kent; 1) de reguliere, routineuze bedrijfsprocessen, 2) de ad hoc processen als zich calamiteiten voordoen en 3) de innovatieprocessen als nieuwe visie en nieuwe aanpakken nodig zijn.²

De stadsmariniers zijn in de termen van Voigt zowel te duiden als dragers van ad hoc processen en als dragers van innovatieprocessen. Het bijzondere van de stelling van Voigt is dat deze processen altijd gelijktijdig en goeddeels ook door dezelfde mensen kunnen worden uitgevoerd.

Zoals de brandweer verkleurt van organisatie (overschakeling naar een ander werkproces, andere commandostructuur), als er een brand uitbreekt. En zoals een veldmissie (Uruzgan) een andere werkwijze vergt dan de legereenheden die in Nederland zitten. En zoals de projectgroepen stadsvernieuwing in de jaren '80 doorbraken forceerden zonder dat de dienstenstructuur overboord ging.

Kenmerkend voor deze manier van kijken is dat de overheid niet wordt beschouwd als een eendimensionaal gestroomlijnd productiebedrijf, maar als een veelkleurige meerdimensionale

² Zie Ruud Voigt, Rood, wit en blauw, in Ruud Voigt en Willem van Spijker, Spelen met betekenis, verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid, 2003, pagina 131 ev.

organisatie die zich adequaat weet te organiseren naar de aard van het vraagstuk dat zich voordoet en naar de aard van het type diensten of producten die daarbij nodig zijn.

Elk van deze processen behoort tot de primaire processen van de overheid. De brandweer is geen bypass.

Is het geen hardnekkig misverstand om de stadsmariniers wel te beschouwen als een bypass?

En worden daarmee geen verwachtingen geschapen richting reguliere diensten, die ze niet kunnen waarmaken. En wordt daarmee het instrument stadsmarinier niet te kort gedaan als een wezenlijke primaire functie van het moderne stadsbestuur? En dient die functie dan ook niet als zodanig in het hart en in de organisatie te worden gesloten en op professionele basis ingebed? Naar onze mening dienen de reguliere organisaties, inclusief bestuur, zich niet meer te verschuilen achter de fictie dat ze dit allemaal zelf zouden moeten doen en kunnen.

Stadsmariniers zijn geen bypass, geen noodzakelijk kwaad, maar een wezenlijk onderdeel van het bestuurlijke instrumentarium van een grote stad, met name als het gaat om de aanpak van bovenmaatse problemen rond veiligheid. Als dit uitgangspunt geaccepteerd wordt is een adequate professionele doorontwikkeling van het instrument van stadsmariniers mogelijk.

Veiligheid en de noodzaak van een brede aanpak

Veiligheid heeft naast criminaliteit ook betekenissen in termen van leefbaarheid, sociale veiligheid en duurzaamheid. De aanpak van veiligheid is wezenlijk voor de kwaliteit van de lokale samenleving, en zeker in Rotterdam geen rustig bezit vanwege verstoorde sociale structuren en criminele infrastructures.

Veiligheid wordt beïnvloed door concrete acties in concrete situaties: de sluiting van een pand, betere verlichting, de plaatsing van twintig jongeren in een traject, uithuisplaatsing van een geweldpleger, de opening van een opvangvoorziening of juist de sluiting daarvan.

Veiligheid wordt echter niet alleen beïnvloed door concrete interventies in individuele gevallen en omstandigheden, maar er schuilt ook een opdracht in het verbeteren van onderliggende omstandigheden en oorzaken van onveiligheid.

Respondenten gaven ons steekhoudende en zorgwekkende analyses van hun gebieden. Voor Delfshaven geldt dat naar schatting 40% van de bevolking verkeert in problematische sociale situaties. Velen zijn permanent afhankelijk van ondersteuning door de overheid. Belangrijke

sociale instituten - school, zorgsector, welzijn - krijgt geen grip op een grote categorie jongeren en jongvolwassenen.

Rotterdam heeft een sociale onderklasse die groter is dan vergelijkbare steden. De bevolkingssamenstelling resulteert in een opeenstapeling van problemen: schooluitval, drank- en drugsgebruik, jeugdwerkloosheid, psychosomatische klachten, jeugdcriminaliteit, gebroken en disfunctionerende gezinnen, mensen die wijken of de stad willen verlaten of dat inmiddels gedaan hebben.

Rotterdam heeft een criminele drugseconomie die voor een groot deel is verweven met de sociale onderklasse: toezicht, controle, opsporing en zorg hebben de nodige invloed op deze problemen, maar deze moet bepaald niet worden overschat. Rotterdam telt ook straten met omvangrijke regelontduiking en met 'incongruenties': gedragspatronen die zo verdacht zijn dat er wel 'iets' niet moet deugen in bestuursrechtelijke of strafrechtelijke zin.

Het is ons hier niet te doen om een exacte en geheel verantwoorde duiding van het criminologisch profiel van Rotterdam. Het is wel duidelijk dat veiligheid een blijvende sleutelopdracht is voor het moderne Rotterdamse stadsbestuur.

De traditionele aanpak van (on)veiligheid door politie en justitie is daarbij de afgelopen twee decennia aangevuld met een breed scala van activiteiten door het bestuur, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en de burger. Een woningcorporatie, of een bewoners- of winkelierorganisatie heeft soms de sleutel in handen voor een praktische oplossing van onwenselijke situaties. Alleen toezicht werkt niet. Louter repressie ook niet, al zou het ten aanzien van (uitgekozen) delicten – bijvoorbeeld drugshandel – bepaald nuttig zijn als de pakkans toeneemt. Maar het is dus nooit voldoende. Tegelijkertijd kunnen in kwetsbare wijken sociale interventies alleen slagen als regelovertreding en criminaliteit aangepakt worden.

Vrijwel elk onderdeel van het bestuurlijke apparaat heeft op enigerlei wijze met onveiligheid te maken en beschikt over mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de voorkoming, vermindering of aanpak ervan. Bestuurlijke diensten en private partners kunnen door beleid, het verlenen of intrekken van vergunningen, controle en handhaving, adviezen en signalen, het opkopen of sluiten van panden, het weigeren of uitzetten van huurders of bijvoorbeeld

door de inrichting van de openbare ruimte bijdragen leveren. Stuk voor stuk is het effect beperkt, maar de opstelsom kan gunstige effecten te zien geven. Het vernieuwende schuilt in de combinatie van een harde strafrechtelijke aanpak en toezicht in allerhande vormen met een gevarieerd handelingsrepertoire waarin gedragsbeïnvloeding plaatsvindt langs andere wegen. Klassieke denkschema's over de aanpak van onveiligheid in termen van politie/justitie, preventie/repressie, strafrecht/bestuursrecht of overheid/burger voldoen niet meer.

Veiligheid is geen primaire taak van de bestuurlijke diensten, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, de Roteb of scholen. Primaire verantwoordelijkheden en handelingen zijn gericht op de kerntaken. Veiligheid is in veel gevallen een onderdeel van een groter – ander – geheel. De mate van betrokkenheid, interesse, inspiratie, meedenken en doen binnen en tussen bestuurlijke diensten en andere organisaties verschilt. Omdat de aanpak van (on)veiligheid vereist dat afhankelijk van een concreet probleem steeds opnieuw keuzes moeten worden gemaakt over de aanpak - politieel, strafrechtelijk, bestuurlijk of privaatrechtelijk - door verschillende partijen is flexibiliteit nodig.

De bestuurlijke uitdaging ligt in het organiseren van flexibiliteit in de aanpak van onveiligheid. Afhankelijk van het probleem dienen aanpak en dus de betrokkenheid van partijen keer op keer te worden aangepast. In de literatuur over sturing van veiligheid (Wood en Shearing, 2007) wordt gewezen op de noodzaak om afhankelijk van een concreet probleem steeds andere organisaties in stelling te brengen. De ene keer is een ontruiming noodzakelijk, dan de sluiting van een pand, het intrekken van een vergunning, een strafrechtelijk onderzoek naar huisjesmelkers en malafide notarissen of geïntegreerd toezicht van wijkteams en stadstoezicht.

Rotterdam is de overgang aan het maken naar een flexibilisering van de aanpak, waarbij zo nodig allerhande mengvormen - tussen repressie en sociaal en tussen de korte en middellange termijn – worden gerealiseerd. De stadsmarinier vervult daarbij, op basis van actielogica, een belangrijke en onmisbare doch begrensde rol. In de praktijk zijn dus reeds mengvormen ontstaan, maar er zijn ook beperkingen, zo merkten we onder meer bij ons casusonderzoek.

- Stadsmariniers maken een analyse alvorens zij aan de slag gaan. Sommigen gaan prat op de snelheid waarmee ze analyses maken en op de haast anti-academische houding die ze daarbij aan de dag leggen. De analyses zijn echter geregeld oppervlakkig. Ze

redeneren met name toe naar snel realiseerbare interventies. De analyses die bijvoorbeeld ten grondslag liggen aan – door stadsmariniers gesteunde – besluiten over cameratoezicht zijn bijvoorbeeld onvolledig: ze koppelen gemakkelijk een oplossing aan een probleem. Is extra toezicht in casu niet beter en vooral goedkoper dan cameratoezicht? Indien stadsmariniers slimme gecombineerde interventies willen realiseren, zal de analyse beter moeten zijn dan nu geregeld het geval is, onder meer om instanties ‘mee’ te krijgen en tijd en energie te laten investeren in een probleem. De ‘zak met geld’ van de stadsmariniers en hun geleende gezag werken oppervlakkige analyses, en daarop gebaseerde actie, soms in de hand: ook zonder ‘goed verhaal’ kunnen ze zelf over gaan tot actie of anderen daartoe aansporen.

- De stadsmariniers werken soms aan snelle interventies met op korte termijn meetbare invloed op de veiligheidsindex. Dat kan een goede werkwijze zijn. Denk bijvoorbeeld aan de ronduit fraaie interventie op de Afrikaandermarkt. Uit het bovenstaande volgt echter dat de stad ook behoefte heeft aan een ander soort actielogica, gericht op doelgerichte herstelwerkzaamheden in kwetsbare delen van de stad. Buurten zoals de Tarwewijk, het Oude Westen en Middelland vergen een jarenlange aanpak waarbij al doende wordt gezocht naar een combinatie van interventies die werkt. Dit vereist soms een langere adem en er worden maatregelen doorgevoerd die kruip-door-sluip-door van invloed zijn op veiligheid. Er zal op onderdelen een bureaupolitieke strijd geleverd moeten worden, bijvoorbeeld met verslavingszorginstellingen en met het openbaar ministerie. Dit vergt deels een ander mental frame van stadsmariniers. De stadsmarinier Oude Westen heeft nu bijvoorbeeld voor elkaar gekregen dat er geen extra verslaafden worden gehuisvest in sociale huurwoningen. Evengoed zou een stadsmarinier zich juist hier hard kunnen maken voor de huisvesting van studenten of beginnende ambtenaren, want de wijk heeft potentie om – ooit – uit te groeien tot een soort cultwijk, omdat het nu eenmaal op steenworp afstand ligt van de Westersingel en het centrum. Dit laatste toont meteen weer aan dat visie en analyse geboden zijn die niet alleen zoeken naar de kwetsbaarheden van een wijk (en wat daar in een paar maanden tijd aan gedaan kan worden), maar ook naar de potentieel sterkte kanten. Voor het Oude Westen liggen die kansen in de verbinding met de voorzieningen en het vertier op kleine afstand.

Wat nodig blijft: situationele focus

De stadsmariniers hebben in concrete situaties maatregelen en interventies georganiseerd en vlotgetrokken. Ze combineren onder meer bestuursrecht en strafrecht, repressie en zorg, toezicht en controle, optreden op straat en achter de voordeur. Gecombineerde en gerichte interventies zijn nodig, want de verstoorde sociale structuren en criminele infrastructuur die ten grondslag liggen aan onveiligheid zijn in Rotterdam groot en blijvend. Het is voor Rotterdam noodzakelijk om niet alleen in te grijpen bij zichtbare onveiligheid (aan de oppervlakte), maar ook te werken aan herstel van sociale structuren en aan het afbreken van criminele infrastructuur.

Harde sturing is nodig om situationeel focus te maken, gegeven

- de veelheid van betrokken instanties bij veiligheid (van politie tot welzijn tot bewonersgroep tot basisschool)
- de veelheid van mogelijk in te zetten repertoire; repressief, preventief, ad hoc en vernieuwend
- de verschillende situatie per gebied of wijk en
- de hardnekkigheid van onveiligheid in bepaalde wijken mede door de sociale infrastructuur.

Hier ligt de natuurlijke rol en betekenis van de stadsmarinier. We gaan daar in het slothoofdstuk nader op in.

5. Conclusies en aanbevelingen

De afgelopen maanden hebben wij in opdracht van het college van B&W een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de stadsmariniers in Rotterdam. Meer nog dan bij andere onderzoeken is dat voor ons een verrassend avontuur gebleken met een onverwachte uitkomst. Onder onze gesprekspartners troffen wij een vrij sterke unanimititeit aan over de onmisbaarheid van stadsmariniers voor het Rotterdamse stadsbestuur op dit moment. Verrassend en onverwacht was deze uitkomst omdat het er bij de start van het onderzoek op leek dat de stadsmariniers omstreden waren geraakt en over minder politieke en bestuurlijke steun beschikten dan eerder het geval was. De stadsmariniers leken aan het einde van hun levenscyclus gekomen. Dit beeld is in ons onderzoek niet bevestigd, integendeel. Over de noodzaak van de stadsmarinier als zodanig bestaat, althans op dit moment, nauwelijks verschil van mening. Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek op het functioneren van de stadsmariniers bestaat, op onderdelen worden er zelfs harde noten gekraakt. Verder functioneren op de huidige manier wordt niet wenselijk geacht. Maar dat is iets anders dan het afschaffen van stadsmariniers. Het is eerder op te vatten als een pleidooi om de raison d'être van de stadsmariniers weer aan te scherpen: het moet gaan om hoogwaardige functionarissen, gepikt en gemazeld in de Rotterdamse cultuur, die bij ernstige veiligheidsproblemen 'situationeel focus maken' en in direct contact met werkvloer en bestuurlijk gezag voor geconcentreerde versnelling en slagvaardigheid zorgen, in een omgeving waarin het belang en de kwaliteit van uitvoering en frontlijnwerk gewaarborgd zijn.

Deze bevinding uit het onderzoek heeft ons mede uitgedaagd om tot een nieuwe kijk op het verschijnsel van de stadsmarinier te komen. Immers: als zo'n stadsmarinier dan ruim zes jaar na introductie nog steeds kennelijk een onmisbare rol vervult, dan zou hij wel eens 'iets meer' kunnen zijn dan een tijdelijk verschijnsel, een bypass, een hulpconstructie die allengs zijn scherpte en meerwaarde wel zal verliezen. Maar hoe is dat 'iets meer' dan te benoemen. En hoe kunnen de mogelijk negatieve kanten daarvan zo veel mogelijk worden beperkt? Want ook dat is een thema dat in vrijwel alle gesprekken aan de orde is gekomen: stadsmariniers zijn nodig of onmisbaar, maar voorkomen moet worden dat zij in het Rotterdamse stadsbestuur een alibifunctie krijgen, die anderen (de 'reguliere' organisatie) ervan weerhoudt om waar nodig hun verantwoordelijkheid te nemen.

Stadsmariniers: noodzaak

De stadsmarinier was bedoeld om de organisatie van het stadsbestuur tot krachtige uitvoering te brengen en om doorbraken te bewerkstelligen in de aanpak van concrete veiligheidsproblemen in de stad. Op beide punten hebben de stadsmariniers een bijdrage geleverd. De functie dient dan ook te blijven bestaan.

Het optreden van stadsmariniers heeft er mede aan bijgedragen dat de objectieve en subjectieve veiligheid van de stad - gemeten door de Veiligheidsindex - is toegenomen. Stadsmariniers hebben de hoge plaats van veiligheid op de politiek-bestuurlijke agenda verpersoonlijkt, gestimuleerd en waar nodig bewaakt, zeker ook in de beleving van betrokken Rotterdammers. Stadsmariniers hebben – naast anderen - een stimulerende rol gespeeld in de ontwikkeling van meerdere innovaties bij de aanpak van onveiligheid, zoals DOSA (Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak voor jongeren van 12 t/m 23 jaar) , interventieteams, bureau Frontlijn en de persoongerichte aanpak (PGA). Tegelijkertijd hebben partners in de veiligheidsaanpak, zoals het politieapparaat, zich ook uit eigener beweging sterk verbeterd.

De stadsmariniers hebben binnen de bestuurlijke organisatie een smalle brug weten te slaan tussen de dagelijkse uitvoering en de gezaghebbers. Dit heeft uitvoerders in de frontlijn in staat gesteld om hun werk beter te doen. Het gaf bestuurders op belangrijke dossiers meer grip op de praktijk van de uitvoering. De stadsmariniers hebben ambtelijke diensten en deelgemeentelijke apparaten weten te bewegen om zich meer gelegen te laten liggen aan belangrijke uitvoeringstaken en daarmee aan de concrete aanpak van onveiligheid. De focus op de uitvoering is versterkt, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de gemeentebrede invoering van het zogenoemde gebiedsgericht werken.

De stap van beleid naar uitvoering – met de stadsmarinier mede als een stuwende kracht – heeft bovendien burgers en uitvoerders het vertrouwen (terug)gegeven dat bestuurders – op het stadhuis en in het deelgemeentekantoor - daadwerkelijk in staat zijn om verschil te maken en effect te sorteren op straat, in het dagelijks leven. Naast de feitelijke resultaten, geeft het burgers en - ook laaggeplaatste - uitvoerders het gevoel dat ze ertoe doen.

Wat maakt dat stadsmariniers succesvol kunnen opereren? Aan welke condities is dan voldaan? Het gaat in feite - nog steeds (zie Tops c.s. 2006) - om een bijzondere combinatie van factoren:

- Besef van urgentie omtrent het veiligheidsvraagstuk in Rotterdam, waarbij een ieder ook beseft het vraagstuk niet alleen aan te kunnen. We hebben elkaar nodig bij deze urgente en ernstige kwestie en we hebben samen de ambitie om de veiligheid van de stad aanzienlijk te verbeteren. De stadsmarinier is symbool, drager en verbinder van dit besef. In de casus Middelland en de casus Oude Westen komt het verbindende element goed aan bod.
- Het benutten van het geleende gezag van de burgemeester en de stuurgroep Veilig om maatregelen en betrokkenheid af te dwingen. Met daarbij het kunnen beschikken over budget: 'een zak met geld'. De casus Afrikaanderplein laat zien dat het maken van verbindingen tussen partijen wordt versterkt als direct geld beschikbaar is.
- Sterke focus en actiegericht op basis van scherpe analyse in het veld. Een duidelijke en hard geformuleerde opdracht om probleem- en doelgericht te werken: het verbeteren van de veiligheidsindex in een bepaald gebied of het verminderen van de disproportionele negatieve invloed van een groep of categorie op deze veiligheidsscores. De stadsmariniers maken 'situationeel focus', en op basis van een analyse van de opgaven in het veld, komen ze met geselecteerde betrokkenen tot concrete en gerichte actie. In de casus Oude Westen komt deze verbindende rol van de stadsmarinier goed tot uitdrukking.
- Generaal zonder leger, een zwerver in de organisatiestructuur. De stadsmarinier is van niemand, maar heeft de mogelijkheid om iedereen te spreken en zo nodig aan te spreken. Dit stelt de stadsmarinier in staat om met kracht en gezag verbindingen te leggen tussen alle partijen en alle niveaus, tussen uitvoerders en gezagdragers: de ene dag spreekt hij met winkeliers en bewoners over een issue en nog dezelfde week met de burgemeester, deelgemeentevoorzitter of wethouder. In de casus Afrikaanderplein komt deze originele rol van de stadsmarinier goed tot uitdrukking. Daarbij zijn Stadsmariniers in de regel stevige persoonlijkheden die, ieder op eigen wijze, ver willen gaan om de gestelde doelen te bereiken.

Deze succesfactoren maken het mogelijk dat Stadsmariniers het vermogen hebben om in situaties waar zich ernstige veiligheidskwesties voordoen, zeer gericht en gezaghebbend actief op te treden en daarbij de benodigde partijen te binden om hun bijdragen te leveren aan de oplossing van de problemen.

Maar wel anders

Het functioneren van de Stadsmariniers de afgelopen jaren brengt ook een aantal beperkingen en kwetsbaarheden aan het licht. Doorgaan op de huidige voet is wat ons betreft dan ook niet aan de orde. Het gaat over:

1. De aard van de veiligheidsvraagstukken in de stad en een adequate aanpak daarvan;
2. De rolinvulling door de stadsmariniers.

Ad 1. Veiligheid in Rotterdam, de onderstromen.

Naarmate de stadsmariniers meer trekken en sleuren aan de veiligheidsvraagstukken, blijkt dat de stad op een aantal punten – groepen, categorieën en gebieden - een hardnekkige veiligheidsproblematiek kent. Dat de veiligheid in de stad nu wel op orde is, is een misverstand, ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren onmiskenbaar geboekt is. Onze casusbeschrijvingen en onze zegslieden zijn hierin eensluidend. De casusbeschrijvingen van het Oude Westen en zeker ook de casus Antillianen laten zien dat de onderliggende sociale problematiek groot is. Een schone straat, een afgesloten fietsenhok, verlichting op onveilige plekken en een mobiele camera op de Afrikaandermarkt zijn nuttig, noodzakelijk en deze fysieke veiligheidsmaatregelen dienen onverminderd door te worden gezet, maar raken slechts ten dele aan onderliggende problemen.

De complexiteit van de stad moet niet worden onderschat. De Veiligheidsindex is een belangrijk instrument om (on)veiligheid te meten, maar de stijging van de wijkcijfers is niet de enige maat der dingen. De onderstromen die (in)direct onveiligheid blijven beïnvloeden worden slechts gedeeltelijk beïnvloed door ad hoc politiek en tijdelijke oplossingen (al dan niet door de stadsmarinier). Dit leidt ertoe dat snelle interventies – gericht op het wegnemen

van overlastsituaties - weliswaar op de korte termijn succesvol kunnen zijn, maar op de lange duur niet.

De stad kent diepliggende en omvangrijke criminele infrastructuren en netwerken: het betreft onder meer de – slecht meetbare - drugscriminaliteit. Vele Rotterdammers groeien op te midden van criminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld om de Dordtselaan, de Tarwewijk, de Kruiskade e.o. en om delen van Rotterdam Noord en Delfshaven. Realisme is daarom geboden. De wortels van onveiligheid liggen in duurzaam ontwrichte sociaal-economische omstandigheden en leefwijzen. De casusbeschrijvingen Oude Westen, Middelland en Antillianen wijzen hierop. Ook wordt op deelgemeenteniveau gewezen op genoemde onderstromen in Rotterdam. Onveiligheid wordt beïnvloed door onderstromen in de Rotterdamse samenleving die aanhoudend en hardnekkig zijn.

De afgelopen jaren is, ook door toedoen van stadsmariniers, wel gewerkt aan een bredere en verdiepte veiligheidsaanpak: met combinaties van repressie en preventie, en met fysieke en sociale interventies. Maar dit alles dient te worden geïntensiveerd: meer systematisch en minder ad hoc, en met (nog) betere – maar niet langdradige of langdurende - analyses. Het is essentieel om in te zien dat veiligheid niet alleen een uiterlijk fenomeen is dat vraagt om urgente interventies, maar dat het voor Rotterdam noodzakelijk is om de veiligheidproblemen ‘met wortel en tak’ uit te roeien: ‘Van urgentie naar noodzaak’. Deze stap vergt bij uitstek de stuwende uitzonderingsfunctie van de stadsmarinier.

Ad 2. Een kwetsbare rol met statusincongruentie

De selectie van stadsmariniers en de koppeling tussen persoon en opdracht, blijft precair: er is in afgelopen jaren enkele keren misgetast. Het blijkt bovendien moeilijk om in de rolvulling een balans te vinden tussen een onorthodoxe en op onderdelen confronterende stijl en een stijl die is gericht op goede samenwerking die verder reikt dan ‘die ene klus’.

De mariniers zijn te veel een verzameling van (sterke) individuen gebleven en te weinig een professioneel team dat elkaar versterkt en steunt, onder meer in de vorm van collegiale kritiek. De directie Veilig is in dit verband nog niet de goede professionele thuisbasis. Iedere nieuwe stadsmarinier begint weer bij nul, zo lijkt het wel.

De afronding van een opdracht schiet nog vaak te kort, in die zin dat werkwijzen, alertheid en interventies goed in handen worden gegeven van anderen: het zogenoemde “borgen”. Daar hoort het adequaat informeren bij van degenen die de zaak verder moeten oppakken, zoals de deelgemeentebestuurders en de gebiedsmanagers.

Mariniers laten zich soms verleiden door positionele en hiërarchische macht, door institutionalisering en bureaucratisering of door het gevoel dat ze zich inmiddels hebben bewezen met prestaties in het verleden. Vooral de laatste twee jaar hebben bovengenoemde punten ertoe geleid dat er sprake is van verslapping van de positie en het gezag van het instrument.

Wij denken dat deze kwetsbaarheden aanzienlijk te verminderen zijn door enerzijds de beeldvorming rond de rol van de stadsmarinier bij te stellen en anderzijds door de professionalisering van de mariniers stevig ter hand te nemen.

Stadsmariniers hebben te maken met wat wel eens statusincongruentie wordt genoemd, een algemeen beeld van hun functioneren dat niet helemaal met de werkelijkheid overeen komt. Het beeld van stadsmariniers die zwaar bepakt en bewapend wel eens orde op zaken zullen stellen in de stad klopt niet. Een stadsmarinier is eerder een zeer resultaatgerichte verbindingsofficier of procesmanager.

De term stadsmarinier draagt bij aan het incongruent beeld; we hebben overwogen of de term niet beter door een andere vervangen zou kunnen worden maar dat heeft ook nadelen. De term is nu eenmaal ingeburgerd en heeft een grote naamsbekendheid. Het is een merknaam geworden, die je niet zomaar afschaft. Dat brengt immers het risico met zich mee dat niet alleen de naam wordt afgeschaft, maar ook de erbij horende praktijken. En dat wil nagenoeg niemand, zo is uit ons onderzoek gebleken. Het betekent ook dat er ruimte is om de functie van de stadsmarinier te ontpolitiseren, in die zin dat zij niet langer exclusief met een bepaalde aanpak of functioneren behoeft te worden geassocieerd.

Stadsmariniers hebben het imago ‘repressief’ te opereren. Op basis van een analyse wat stadsmariniers doen, blijkt dit niet zo te zijn. De cases ondersteunen dit: de stadsmarinier masseert, onderhandelt en mobiliseert functionarissen binnen andere diensten. Zij zijn eerder een verbindingsofficier. De ene keer sturen ze aan op sluiting van een pand, maar dan zijn ze uit op fysieke ingrepen of op het versterken van het toezicht. We troffen zelden situaties aan waarbij de stadsmarinier uit was op strafrechtelijk optreden tegen personen of groepen. We

zijn bijna geneigd om te zeggen dat dit toe zal (moeten) nemen bij de stap van ‘urgentie naar noodzaak’. Hoe het ook zij: de stadsmariniers zijn niet per se repressief, maar robuust.

Stadsmariniers hebben ook het imago eenzame cowboys te zijn. Feitelijk kunnen ze alleen effectief zijn als ze het vermogen hebben tot verbindingskracht met de relevante partners te komen bij een bepaalde opgave. Feitelijk is hun succes sterk afhankelijk van de kwaliteit en de bereidheid van de direct betrokkenen zoals politie, bestuurders, corporaties, bewoners etc. In de beeldvorming – en soms ook daadwerkelijk – lijken stadsmariniers dan ook te pronken met andermans veren. De kracht van het veiligheidsbeleid ligt echter in de opvolging door andere diensten.

Het is nu zaak deze zwakke punten serieus onder ogen te zien. Niet zozeer de kwaliteit van de unieke persoonlijkheden van de stadsmariniers, maar veeleer de hoge professionaliteit en effectiviteit van hun krachtig situationeel handelen, zou wat ons betreft de kern van het imago van de stadsmariniers moeten zijn.

Deze overwegingen brengen ons er toe om op een andere manier naar het instrument van stadsmariniers te kijken.

Een andere kijk op stadsmariniers

De stadsmariniers zijn doorgaans beschouwd als een tijdelijke hulpstructuur, als een bypass, als een steunconstructie die mettertijd wel zou verdwijnen. Mariniers zouden van het veiligheidstoneel kunnen verdwijnen ‘als diensten goed zouden functioneren’, ‘indien frontliniesturing zou zijn ingevoerd in ambtelijke organisaties’, ‘als binnen het bestuur organisatieoverstijgend zou worden samengewerkt’, als ‘daadwerkelijk en afrekenbaar naar burgers wordt geluisterd’ en ‘gebiedsgebonden werk echt een feit wordt’. Opmerkingen als deze hebben we vaak gehoord in de gesprekken die we ten behoeve van dit onderzoek gevoerd hebben. Met direct daaraan toegevoegd een zin als “maar zover is het nog niet en dus kunnen we de stadsmariniers nu nog niet missen”. Daarover bestaat een grote eensluidendheid.

Wij zijn het op zichzelf niet oneens met deze redenering, maar stellen voor om op een andere manier naar constructies als die van een stadsmarinier te gaan kijken. Erkend moet daarbij worden dat een deel van de problematiek waar een modern stadsbestuur voor staat, niet in de reguliere organisaties te beleggen is. De diepte en het gewicht van deze problemen maken een geconcentreerde organisatie en mobilisering nodig van ambtelijke kwaliteit en bestuurlijke doorzettingsmacht (inclusief maatschappelijke steun). In Rotterdam zijn de stadsmariniers drager en vormgever van deze aanpak, met een grote feitelijke betekenis en een hoge symbolische uitstraling. Vandaar onze aanbeveling dat het instrument van de stadsmariniers voortzetting verdient. Het brengt de snelheid, dynamiek en stevigheid die nodig zijn bij de hier genoemde problemen, en die anders niet gemakkelijk te organiseren is.

De kern van de rol en betekenis van de Stadsmarinier ligt in hun vermogen om situationeel focus te maken en met grote verbindingskracht en actief optreden tot maatschappelijk resultaat te komen. Deze rol is noodzakelijk in situaties waar de veiligheidsproblematiek een bovenmatig ernstig karakter kent. Die situaties, die overigens per wijk en per groep verschillen, vragen de inzet van een veelheid van instanties in gecoördineerde actie en ze vragen een bijzondere mix van het repertoire aan middelen en instrumenten op maat van de situatie. In die situaties is harde sturing nodig om situationeel focus te maken en effectief op te treden. Hierin ligt de natuurlijke rol en betekenis van de stadsmarinier.

Soms is daarbij een stadsmarinier nodig die een snelle interventie kan plegen om urgente en zichtbare overlast de kop in te drukken. Soms is een stadsmarinier nodig die een langduriger veldmissie leidt om de situatie te herstellen en normaliseren.

Deze inzet is structureel nodig. De veiligheidsproblematiek in Rotterdam is van dien aard, in diepte en breedte, dat van reguliere organisaties niet verwacht mag worden dat zij deze problemen aankunnen. Het is echt een misvatting te denken dat zij dat wel zouden kunnen. Bijzondere opgaven vragen nu eenmaal een bijzondere aanpak.

Het bestaan van de stadsmariniers hoeft daarmee niet langer primair beschouwd te worden als een falen van de bestaande organisaties, zoals tot nu toe het dominante beeld was. Hun bestaan heeft te maken met de bovenmaatsheid van de problematiek in sommige delen van de Rotterdamse samenleving, waar de routines en werkwijzen van reguliere organisaties niet voor geëquipeerd zijn. En daarbij hoort een andere organisatievorm dan de reguliere. De stadsmarinier kan een belangrijke vormgever van deze bijzondere aanpak bij ernstige veiligheidsproblemen zijn, maar alleen als hij daarbij kan rekenen op professionele

ondersteuning van diensten en deelgemeenten. Voor zover het daar de afgelopen tijd aan ontbroken heeft, is er wel degelijk sprake geweest van een gebrekkig functioneren – een falen – van de reguliere organisaties. En dat geldt ook voor het goed borgen van ontwikkelde aanpakken door diensten en deelgemeenten ná het vertrek van een stadsmarinier. Maar al te vaak treedt dan weer verslapping op.

Juist indien door alle betrokkenen wordt beseft en geaccepteerd dat reguliere organisaties nu eenmaal niet voor alle opgaven geschikt zijn, ontstaat structureel ruimte om de stadsmariniers ten volle te accepteren in hun rol en betekenis en hen te allen tijde maximaal en optimaal terzijde te zijn in de uitoefening van hun werk.

Wil deze benadering van stadsmariniers werken, dan dient onverkort aan de volgende condities voldaan te worden:

- Er dient sprake te zijn van een groep stadsmariniers met een kleine omvang en een hoogwaardig karakter. Dat vereist stevige selectie op basis van een explicitering van criteria waaraan een stadsmarinier moet voldoen. Er dient sprake te zijn van heldere bestuurlijke opdrachten, die stoelen op een gedegen analyse van de situatie. Dit zijn voorwaarden om het instrument blijvend scherp te houden. Het haalt de stadsmarinier ook weg uit de incidentensfeer.
- Inzet op snelle interventies ('laaghangend fruit') blijft nodig, maar belangrijker zal de realisering van een duurzame herstellmacht zijn. Dat vereist gerichtheid op een wat langere termijn, op basis van een grondige analyse en met erkenning van de samenhang tussen veiligheidsinterventies en het sociale beleid. Die raakvlakken dienen sterker te worden georganiseerd dan de afgelopen tijd het geval was, ook in de stuurgroep Veilig.
- De stadsmariniers kunnen alleen functioneren wanneer zij over sterke politieke en bestuurlijke steun kunnen beschikken. Dat vereist dat er binnen het bestuur eensgezindheid bestaat over de aanpak van de 'bovenmaatse' problemen waarmee een stadsmarinier te maken heeft.
- De ontwikkelingen zoals die de afgelopen tijd zijn ingezet bij diensten (meer uitvoeringsgericht, beter informatiegestuurd) en bij deelgemeenten (meer frontlijnbestuur, minder mini-gemeente) dienen met versterkte kracht te worden

voortgezet. Op geen enkele manier mag het voortbestaan van stadsmariniers hier afbreuk aan doen. Het zijn voorwaarden om waar nodig adequate professionele ondersteuning aan stadsmariniers te kunnen leveren. Voor ons is de doorontwikkeling naar frontlijnbestuur en zware uitvoeringsdirecteuren in de wijken een wenkend perspectief.

Aanbevelingen

Op basis van deze analyse komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Maak de stadsmarinier tot een wezenlijk en structureel element van het moderne stadsbestuur van Rotterdam. Wees trots op deze bijzondere functie: maak er gebruik van en zie toe op een goede invulling.
2. Maak de veiligheidsopgave - in de verbrede en verdiepte betekenis - tot een permanente en noodzakelijke focus van het stadsbestuur, in eendrachtige samenwerking met politie, justitie en maatschappelijke partners.
3. Geef de stadsmarinier daarbij op twee manieren een cruciale rol. In de eerste plaats als een kleine vliegende brigade voor urgente veiligheidsproblemen. En in de tweede plaats, en belangrijker dan tot nu toe, als een 'herstmacht' bij structurele veiligheidsopgaven in bepaalde 'hardnekkige' gebieden/wijken en probleemgroepen.
4. De stadsmarinier is in beide gevallen een generaal zonder eigen leger, die probleem- en doelgericht in staat wordt gesteld en die zelf in staat is om alle middelen in te zetten die nodig zijn om de bestuurlijk gestelde doelen in directe opdracht van de burgemeester te verwezenlijken. De stuurgroep Veilig stelt de doelen van de stadsmarinier vast voor een bepaalde opgave, gehoord de desbetreffende voorzitter van de deelgemeente.
5. De stadsmariniers dienen sterke persoonlijkheden te zijn en een professioneel team te vormen. Er dient meer steekhoudend, kortstondig onderling overleg te zijn: niet geformaliseerd, maar rond opdrachten, analyses, deadlines en knelpunten. De directie Veilig dient hierop aan te sturen en dient dit mogelijk te maken.

6. Geef de stadsmarinier een plaats in het Rotterdamse MD-beleid (bijvoorbeeld als voorportaal of equivalent voor een stevige directiefunctie).
7. Eis van alle betrokken partners, ambtelijke en bestuurlijke apparaten dat zij zich ten dienste stellen aan de oplossing van de Veiligheidsopgaven en in dat verband de stadsmarinier onverkort steunen. Er rust een zware motivatieplicht op een 'nee' tegen een verzoek van een stadsmarinier.

Tot slot: antwoorden op de vier onderzoeksvragen (zie pagina 5)

1) Waar waren de stadsmariniers oorspronkelijk voor bedoeld en hoe heeft het instrument zich ontwikkeld?

- Het mariniersmodel was oorspronkelijk een pleidooi voor versterking van de uitvoerende kwaliteit in het gemeentebestuur (commissie Diekstra, met o.a. Aboutaleb als lid);
- Bij hun instelling in 2002 moesten de stadsmariniers in opdracht van de Stuurgroep Veilig een geconcentreerde aanpak van veiligheidsproblemen realiseren; of zij dat als 'smeerolie' of 'breekijzer' zouden doen, was van de situatie afhankelijk;
- Na aanvankelijk zeer omstreden te zijn geweest, werden de stadsmariniers in de periode 2002-2006 steeds meer gezien als een onmisbare schakel in de Rotterdamse veiligheidsaanpak;
- Rond het instrument van de stadsmarinier is altijd sprake geweest van enige statusincongruentie, d.w.z. dat een algemeen beeld van hun functioneren bestaat dat niet helemaal met de werkelijkheid overeenkomt; hun uitstraling was er een van een zwaar bewapende ambtenaar die orde op zaken zou stellen, hun feitelijk functioneren was er meer een van een sterk resultaatgerichte verbindingsofficier.

2) Heeft het instrument Stadsmariniers ook gewerkt?

- In de periode 2002-2009 hebben de stadsmariniers successen geboekt: zowel door een aantal verbeteringen in de (fysieke) veiligheid in de wijk, maar ook door ambtelijke diensten, OM, politie, scholen, woningbouwcorporaties en gezondheids- of welzijnsorganisaties meer met elkaar in verbinding te brengen;
- De stadsmariniers hebben een symbolische betekenis: zij zijn het gezicht van de overheid en weten soms in korte tijd concrete oplossingen te vinden voor concrete veiligheidsproblemen;
- In die situaties waarin het instrument van de stadsmarinier goed heeft gewerkt is sprake van een combinatie van de volgende omstandigheden: een sfeer van urgentie en focus; geleend gezag; autonomie (zwerven in het systeem); een zak met geld; persoonlijke inzet;

- Het opereren van stadsmariniers kent ook zwakke kanten. Die zijn te omschrijven als oppervlakkigheid (gericht op 'laaghangend fruit') en doorschietende institutionalisering (leidend tot 'verwatering' van inzet);
- Het instituut stadsmarinier is in de periode 2006-2009 op onderdelen 'bot' geworden: de scherpte van direct handelen en wat wij situationele focus noemen is afgenomen. Stadsmariniers gingen soms trekjes overnemen van de ambtelijke organisaties die ze juist moesten 'opschudden'.

3) Hebben we in de toekomst, gelet op de beleidsmatige ontwikkelingen, een stadsmarinier nodig?

- De stadsmarinier blijft een noodzakelijk instrument in het veiligheidsbeleid om twee redenen: 1) de mogelijkheid die het instrument biedt om op korte termijn interventies te plegen; 2) de herstelmacht die het instrument in zich draagt door aanjagende en verbindende functies te vervullen tussen andere organisaties;
- Gegeven de ervaren onmisbaarheid van de stadsmarinier is er reden om het instrument niet langer als een tijdelijke bypass te zien maar als een duurzaam onderdeel van het bestuurlijke repertoire van een grote stad;
- De stadsmarinier is nodig in situaties waarin de veiligheidsproblematiek een bovenmatig ernstig karakter kent;
- Stadsmariniers zijn dus een noodzaak, maar om die noodzaak waar te maken moeten zij wel anders gaan functioneren (preciezer ingezet, op basis van gedegen analyse, minder incident gedreven, functionerend als een hoogwaardige, professionele groep, gericht op verbindingskracht);
- Gezien de sociale structuur van Rotterdam en de hardnekkigheid van criminaliteitsproblemen in een aantal wijken dient de sociale kant van het veiligheidsbeleid steviger te worden benadrukt, ook in communicatieve zin. De betrokken diensten en organisaties moeten (nog) meer betrokken worden bij het veiligheidsbeleid.

4) Wat wordt er gemist als stadsmariniers zouden verdwijnen?

- De situationele focus van het bestuur zal worden gemist waardoor minder snel zal kunnen worden opgetreden;
- Het is een misvatting te veronderstellen dat die door reguliere organisaties kan worden georganiseerd;
- Tegelijkertijd dient de uitvoerende kracht van het stadsbestuur verder te worden versterkt, o.a. via doorontwikkeling van gebiedsmanagement. Stadsmariniers vormen hier een aanvulling op.

Bijlage 1: Geïnterviewden diepte-interviews.

1. Aboutaleb, A. Burgemeester Rotterdam
2. Andersson, H. Bestuursadviseur
3. Bolsius, L.M.M. Wethouder Financiën, Sport en Buitenruimte
4. Consalves, C. Voorzitter deelgemeente Delfshaven
5. Gils, A.H.P. van, Gemeentesecretaris Rotterdam
6. Goedhart, H. Algemeen Directeur Dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting
7. Handstede, K.D. Programmadirecteur Gebiedsgericht Werken, Bestuursdienst Gemeente Rotterdam
8. Heemst, E.P. van, Lijsttrekker PvdA Rotterdam
9. Korvinus, H.C.D. Hoofdofficier van Justitie
10. Kriens, J. Wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang
11. Kromwijk, M.G. Voorzitter Raad van Bestuur Woonbron
12. Littooi, A. Directeur Veiligheid
13. Lockhorst, D. Voorzitter deelgemeente Charlois
14. Meiboom, A.J. Korpschef Politie Rotterdam-Rijnmond
15. Nes, A. van, Arbeidsmarktmeester
16. Opstelten, I.W. Voormalig Burgemeester Rotterdam
17. Pastors, M.G.T. Lijsttrekker Leefbaar Rotterdam
18. Spek, N. van der, Voorzitter Stadsmariniersoverleg
19. Quadt, T. Programmadirecteur Centra Jeugd en Gezin en voormalig directeur Veiligheid
20. Vissers, J.A.J.T. Plaatsvervangend Korpschef Politie Rotterdam-Rijnmond

Bijlage 2: Geïnterviewden case studies

1. Berg, P. van de, Sonor (opbouwwerk)
2. Beurden, S. van, Gebiedsmanager deelgemeente Feijenoord
3. Boer, R.J. de, Voorzitter winkeliersvereniging Oude Westen
4. Dorst, J. van, Wijkteamchef Politie Rotterdam-Rijnmond
5. Eikelboom, A. Gebiedscoördinator ROTEB
6. Griffioen, A. BOOG (Bewoners- en Ontwikkelings Organisatie 's-Gravendijkwal)
7. Groeneveld, P. Accounthouder Centrum, Directie Veiligheid
8. Groot, E. de Accounthouder deelgemeente IJsselmonde, Directie Veiligheid
9. Hogenboom, J. Voorzitter BOOG (Bewoners- en Ontwikkelings Organisatie 's-Gravendijkwal)
10. Hoogendoorn, A. Manager Stadstoezicht
11. Kloet, J. de, Stadsmarinier
12. Klooster, J. van der, Teamleider Markten, Stadstoezicht
13. Nederveen, T. Stadsmarinier
14. Nooijens, M. Accounthouder deelgemeente Feijenoord, Directie Veiligheid
15. Oudshoorn, D. Voorzitter Deelgemeente Feijenoord
16. Peek, M. Accounthouder deelgemeente Kralingen-Crooswijk, Noord en Hillegersberg-Schiebroek, Directie Veiligheid
17. Ploeg, J. van der, Bewoner Jan Sonjéstraat
18. Poel, C. van der, Medewerker stadsmarinier
19. Riemersma, N.M. Adviseur Directie Veiligheid, secretaris stuurgroep Cameratoezicht
20. Schilperoordt A. Maatschappelijke Opvang, GGD Rotterdam-Rijnmond
21. Terreehorst, de heer en mevrouw, Bewoners Van Speijkstraat
22. Ven, M. van de, Stadsmarinier
23. Verheul, L. Wijkteamchef Hillesluis Politie Rotterdam-Rijnmond