

# Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep

## 1. INLEIDING

Over de stad Rotterdam en zijn bewoners bestaan allerlei stereotype opvattingen. Het is een moderne zakelijke stad, met een wat armetierig cultureel leven. Rotterdammers houden van hard werken onder het motto 'geen woorden, maar daden'. Hoewel in deze beeldvorming nog altijd een kern van waarheid schuilt, is de feitelijke situatie in Rotterdam in de afgelopen 20 jaar dramatisch veranderd. De stad van de noeste werkers is steeds meer een stad geworden van niet-werkenden. Drugsgebruikers, straatprostituees, rondhangende jongeren zijn steeds meer het straatbeeld gaan bepalen. De hal van het Rotterdamse Centraal Station was in de afgelopen jaren niet langer het knooppunt van bedrijvige burgers maar het decor van openlijke straathandel in drugs. Ook de bevolkingssamenstelling van Rotterdam is ingrijpend gewijzigd. Het aandeel van de autochtone inwoners is de laatste tijd sterk afgenomen, 45% van de Rotterdamse bevolking is van niet-Nederlandse komaf. In Rotterdam leven momenteel circa 160 nationaliteiten naast elkaar.<sup>1</sup>

Inmiddels bestaan er nieuwe stereotypen over Rotterdam. Het gemeentebestuur zou de onveiligheid in de stad met straffe hand aanpakken. Niet alleen plegers van criminaliteit zouden het daarbij moeten ontgelden maar ook overlastgevende jongeren en bedelende verslaafden. In deze bijdrage zal ik de belangrijkste kenmerken van het Rotterdamse veiligheidsbeleid uiteen zetten. Het is, zoals ik zal betogen, een aanpak met opgestroopte mouwen en spierballenvertoon. Maar naast deze harde, repressieve kant heeft het Rotterdamse beleid ook iets ontwapenends. Het staat bol van de goede bedoelingen en hoge verwachtingen. Het is -inderdaad - het 'typisch' Rotterdamse geloof dat hard werken loont, ook bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid.

In deze bijdrage aan het themanummer zal ik de achtergronden, uitgangspunten, activiteiten en resultaten van het Rotterdamse veiligheidsbeleid op hoofdlijnen weer geven. Tenslotte plaats ik drie kanttekeningen.

## 2. HET 'NIEUWE ELAN VAN ROTTERDAM'

Het is 6 maart 2002. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland komt een grote maatschappelijke onvrede naar boven over 8 jaar 'Paars' regeringsbeleid. Veel burgers zijn ontevreden over de Haagse regenten die geen oog meer leken te hebben voor de problemen die de burger dagelijks voelde, zoals de onveiligheid op straat, lange wachttijden in de medische zorg, de slechte staat van het openbaar vervoer en de komst van grote groepen migranten die de toon zetten in de oude stadswijken. Pim Fortuyn werd de flamboyante vertolker van deze onvrede. Zijn boek over de 'Puinhopen van Paars' werd een bestseller. In zijn woonplaats Rotterdam stichtte hij de politieke partij

\* Henk VAN DE BUNT is als hoogleraar criminologie verbonden aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam.

<sup>1</sup> De vijf grootste etnische groeperingen zijn Marokkanen, Turken, Kaapverdianen, Antillianen en Surinamers.

Leefbaar Rotterdam en hij behaalde hiermee bij de gemeenteraadsverkiezing een eclatante verkiezingsoverwinning. Leefbaar Rotterdam werd de grootste politieke partij van Rotterdam. Nog voor zijn gewelddadige dood bereikten drie politieke partijen in Rotterdam (Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD) een coalitieakkoord voor de periode 2002-2006. Het beleidsprogramma met de ambitieuze titel 'Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen' werd enkele maanden na zijn dood voltooid in september 2002.<sup>2</sup> In dit programma, dat ter nagedachtenis aan hem is opgedragen<sup>3</sup> worden vier prioriteiten geformuleerd, waarvan het vergroten van 'veiligheid' zonder meer de belangrijkste is. Naast veiligheid zijn huisvesting, onderwijs & jeugd, economische ontwikkeling & inburgering de andere beleidsprioriteiten. Deze vier prioriteiten hangen onderling nauw met elkaar samen. Zowel bij 'huisvesting', 'onderwijs' als 'inburgering' worden plannen geformuleerd en concrete maatregelen aangekondigd die de bedoeling hebben om processen van verloedering en van maatschappelijke tweedeling (langs etnische scheidslijnen) te doorbreken en te keren. Daarnaast wordt een krachtige aanpak van onveiligheid bepleit. Het beleidsprogramma is geschreven vanuit het besef dat repressie alleen geen soelaas biedt. Het heeft een repressief en een preventief gezicht: naast een harde aanpak van onveiligheid wordt aangekondigd dat met kracht gewerkt zal worden aan het herstel en de versterking van de 'sociale verbondenheid' in de stad.

Het is overigens niet het eerste gemeentelijke beleidsprogramma tegen onveiligheid in de stad. Al vanaf 1993 is in Rotterdam door alle betrokken partijen (gemeente, politie, justitie, bewoners) gewerkt aan de verbetering van de misstanden in de oude wijken, zoals openlijke straathandel in drugs, verpaupering van panden en verloedering van het leefklimaat in buurten. Deze zogeheten 'integrale' aanpak zou later door de huidige burgemeester van Rotterdam worden bekritiseerd als een 'projectencarroussel' met veel goede bedoelingen maar weinig onderlinge samenhang en samenwerking.<sup>4</sup>

### **3. DE BELANGRIJKSTE UITGANGSPUNTEN VAN HET ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID**

In het nieuwe programma wordt sterker de nadruk gelegd op de wensen van de gewone burger, dat wil zeggen op het 'luisteren naar wat mensen in hun straat en in hun buurt willen'.<sup>5</sup> Dit komt tot uitdrukking in de decentrale opzet van het centraal aangestuurde gemeentelijke beleid<sup>6</sup>, en ook in de betekenis die wordt gehecht aan metingen van het onveiligheidsgevoel in Rotterdam. Een ander verschil ten opzichte

<sup>2</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen, Rotterdam: 26 september 2002.

<sup>3</sup> Het college van Burgemeester en Wethouders zegt letterlijk: "Wij dragen dit programma op aan Pim Fortuyn, de man die mede aan de wieg stond van dit college en wiens opvattingen belangrijke inspiratiebronnen zijn (...) De eer die wij hem kunnen en moeten bewijzen is zijn voorbeeld dat velen in het openbaar bestuur en de samenleving heeft geïnspireerd te volgen; te beginnen deze collegeperiode, met dit programma" (p. 5)

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer, veilig zijn, veilig voelen, Rotterdam: april 2005, p. 59

<sup>5</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen, Rotterdam: 26 september 2002, p. 6

<sup>6</sup> Rotterdam wordt weliswaar centraal bestuurd door het college van Burgemeester en Wethouders, maar de stad is tegelijkertijd opgesplitst in 13 deelgemeenten (met eigen voorzitters en deelgemeenteraden) die aan belangrijke beleidsterreinen (zoals veiligheidsbeleid) een eigen invulling kunnen geven.

van het verleden is dat - in de geest van Fortuyn - veel nadruk wordt gelegd op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. De opstellers van het programma 2002-2006 maken in niet mis te verstane bewoordingen duidelijk dat de nieuwe aanpak niet mag bestaan uit loze beloften van arrogante regenten. Om deze implementatie te waarborgen worden zelfs aparte functionarissen gecreëerd. Deze zogeheten 'stadsmariniers' worden met ruim mandaat van het gemeentebestuur in de meest problematische wijken gestationeerd.<sup>7</sup> Ten behoeve van de uitvoerbaarheid bevat het beleidsprogramma heel weinig wollige tekst en veel concrete meetbare doelstellingen.

In het veiligheidsprogramma worden 18 prioriteiten bepaald, die vooral gericht zijn op het versterken van veiligheid in de openbare ruimte en op het versterken van het veiligheidsgevoel van de Rotterdamse burger. Bij het formuleren van de prioriteiten wordt telkens aangegeven welk resultaat moet worden bereikt, en wanneer het bereikt moet zijn. Een belangrijk meetinstrument bij het bepalen van de effecten is de zogeheten Veiligheidsindex. De Veiligheidsindex wordt vanaf 2001 jaarlijks vastgesteld. Met deze index worden allerlei gegevens over onveiligheid gecombineerd tot één cijfer, dat de mate van onveiligheid per stad of wijk aangeeft. De index meet de onveiligheid op 8 zogeheten veiligheidselementen: diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraken, vandalisme, overlast, schoon en heel, en verkeer. Het gaat dus om een mixture van misdrijven en leefbaarheidskwesties. Het element 'schoon en heel' gaat over onderwerpen als schone straten en *broken windows*. Voor de meting van elk element worden zowel objectieve gegevensbronnen gebruikt als de resultaten van de bevolkingsenquêtes. Objectieve bronnen zijn bijvoorbeeld politieregistraties van aangiften van vandalisme en woninginbraken, en registraties van de afdeling Gemeentewerken over vernielde bushaltes en aantallen klachten over afval op straat. Daarnaast worden in bevolkingsenquêtes (steekproefomvang circa 12000 Rotterdamse burgers) vragen gesteld over het ondervonden slachtofferschap van de genoemde elementen en over onveiligheidsgevoelens. Het gemiddelde van deze drie scores (registraties; ondervonden slachtofferschap; veiligheidsgevoelens) resulteert in een totaalscore voor elk van de acht veiligheidselementen. De scores voor de acht elementen worden gewogen en gevoegd bij vier omgevingskenmerken van de wijk <sup>8</sup> en dit resulteert in een totaalscore per wijk. Alle 62 wijken in de stad krijgen een cijfer variërend van 1 tot 10. Bij een score onder de 4 krijgt een wijk het predikaat onveilig. Bij een score van 7 of hoger wordt de wijk als veilig betiteld. Wijken die ergens tussen de 4 en de 7 inzitten worden als probleemwijken bestempeld.

De belangrijkste doelstelling van het gemeentebestuur is dat er geen onveilige wijken meer zijn in 2006. Bij de eerste meting in 2001 kregen 12 Rotterdamse wijken het predikaat onveilig omdat deze een score beneden de 4 behaalden. Bij de start van het veiligheidsprogramma in 2002 werden er 8 onveilige wijken gemeten. Om een indruk

<sup>7</sup> Momenteel zijn 8 stadsmariniers werkzaam. Het betreffen goed geschoolde ambtenaren die zowel 'breekijzer' als 'smeerolie' moeten zijn in de concrete, geïntegreerde aanpak van de problemen. Zij hebben buiten de gemeentelijke hiërarchie om de bevoegdheid om te beschikken over de inzet van alle 18.000 Rotterdamse gemeenteambtenaren. Hun taak is problemen op te lossen, coördinatie tussen gemeentelijke diensten te bevorderen en zorg te dragen voor de daadwerkelijke uitvoering van gemeentelijke plannen. Zij hebben voor de periode 2002-2006 per wijk een budget van 1,5 miljoen euro, waarvan zowel de extra inzet van gemeentelijke diensten als van speciaal aangestelde functionarissen betaald worden.

<sup>8</sup> Om het niet al te complex te maken kan hieraan in de voetnoot toegevoegd worden dat ook enkele omgevingskenmerken (sociale samenhang in de wijk, economische welvaart, bebouwing, buurttevredenheid) mee wordt genomen in de uiteindelijke score.

te geven van de aard van de prioriteiten en beoogde resultaten een bloemlezing uit het programma 2002-2006:

*Prioriteit:* Verbetering Veiligheidsindex voor de huidige 8 onveilige wijken  
*Resultaat:* 4 wijken in 2004 veilig; de 8 onveilige wijken zijn niet meer onveilig in 2005.

*Prioriteit:* Sluiting van de tippelzone aan de Keileweg.  
*Resultaat:* Voor eind 2005 sluiting, deel van de vrouwen ondergebracht in zorginstellingen, ander deel elders werkzaam in de prostitutie

*Prioriteit:* Veilig rondom Centraal Station  
*Resultaat:* Per 1 september 2003 zijn alle geregistreerde overlastplegers verwijderd van CS en uit Veiligheidsindex komt positieve score (veilig)

Hoe worden deze ambities gerealiseerd, wie zijn de actoren en wat zijn de activiteiten?

#### **4. DE ACTOREN EN HUN ACTIVITEITEN**

##### *4.1. Van criminaliteitsbestrijding naar vergroting van leefbaarheid*

Het is niet mogelijk om over 'het' Rotterdamse veiligheidsbeleid te spreken, omdat in het kader van het nieuwe elan tal van zeer uiteenlopende acties worden ondernomen. Vaak ligt het initiatief om actie te ondernemen op wijkniveau, soms spruiten de activiteiten voort uit het stedelijk of landelijk veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid is eigenlijk een lappendeken van uiteenlopende acties tegen specifieke problemen die onder de brede noemer van 'onveiligheid' kunnen worden gerubriceerd. Wat opvalt is dat deze problemen niet primair als criminaliteit worden gedefinieerd. Bijvoorbeeld, de straathandel in drugs of de handel in drugspannen wordt vooral beschouwd als een probleem dat bijdraagt aan de verdere verloedering van het leefmilieu. De aanpak is er niet op gericht om de Opiumwet te handhaven maar om de leefbaarheid van de wijk te versterken. Vanuit deze optiek bezien zijn niet politie en justitie de belangrijkste actoren, maar gemeentelijke diensten die voortdurend aftasten hoe ver hun mandaat en hun bevoegdheden strekken.<sup>9</sup>

Dit concrete voorbeeld is een illustratie van de evolutie die in de afgelopen decenia in het lokaal veiligheidsbeleid in Rotterdam heeft plaatsgevonden. Ging het in de jaren tachtig nog om het terugdringen van 'veelvoorkomende criminaliteit' onder de regie van het lokale Openbaar Ministerie in het lokale driehoeksoverleg, momenteel staat de verbetering van de *leefbaarheid* centraal onder de leiding van de burgemeester. Hij is voorzitter van de Stuurgroep Veilig, waarin onder andere twee wethouders, de politiechef en de hoofdofficier zitten. Deze Stuurgroep komt wekelijks bijeen en voert de regie over het veiligheidsbeleid. De 13 deelgemeenten waarin de stad Rotterdam is opgedeeld rapporteren halfjaarlijks aan de Stuurgroep over de vorderingen in hun lokale projecten. Via een directe lijn met de stadsmariniers is de Stuurgroep in staat

<sup>9</sup> Wietplantages zijn doorgaans gevestigd in gewone woonhuizen.. De teler tapt meestal electriciteit af om de hoge energiekosten te ontlopen die met de teelt van wietplanten gepaard gaan. Mede hierdoor is er sprake van een reeel brandgevaar. Dat is de reden dat naast het Electriciteitsbedrijf ook de Dienst Woningtoezicht en de Gemeentelijke Reinigingdienst actief zijn bij de ontmanteling van dergelijke plantages.

gedetailleerd overleg te plegen over concrete samenwerkings- of implementatieproblemen. De Rotterdamse Rekenkamer, die medio 2005 een doorwrochte beschrijving en analyse heeft gemaakt van de bestuurlijke veiligheidsaanpak constateert dat de Stuurgroep 'een stevig stempel' op de uitvoering van het veiligheidsbeleid drukt.<sup>10</sup>

#### 4.2 De aanpak van panden

In het lokaal veiligheidsbeleid wordt gestreefd naar schonere straten, het tegengaan van overbewoning, het oppakken van wietplantages, het voorkomen van verloedering van panden door de aanpak van huisjesmelkers, etc. Vaak blijken diverse concrete problemen sterk met elkaar te zijn vervlochten. Tussen overbewoning, illegalen, uitkeringsfraudes, overlast, brandgevaar, verwaarlozing panden, en huisjesmelkers bestaat veel samenhang. Daarom zijn 'interventieteams' opgericht bestaande uit medewerkers van onder meer politie, woningtoezicht, en sociale dienst die zich richten op controle van de bewoners, de woonomstandigheden en de huiseigenaar. Het interventieteam vraagt om toegang tot de woning, en verkrijgt deze in de praktijk vrijwel altijd. Vervolgens worden bij binnenkomst allerlei misstanden gesignaleerd, zoals de aanwezigheid van illegalen, of overbewoning, brandgevaar en dergelijke. Tegen dergelijke misstanden wordt door de aanwezige vertegenwoordigers van de verschillende diensten direct opgetreden. Wanneer de situatie wat betreft overbewoning, onrechtmatig gebruik en/of brandgevaar ernstig is, wordt het pand door middel van een ijzeren strip op de deur gesloten. Deze gemeentelijke handeling berust niet op een duidelijke wettelijke grondslag.<sup>11</sup> In Charlois, een 'onveilige' Rotterdamse wijk, zijn in de afgelopen jaren reeds meer dan 200 panden op deze wijze gesloten. De sluiting is meestal van korte duur. Door middel van de sluiting verwerft de gemeente zich een sterke onderhandelingspositie om de eigenaar te bewegen zich beter aan de regels te houden. Wanneer de eigenaar duidelijke toezeggingen doet, wordt de sluiting op kosten van de eigenaar weer opgeheven.

Er is een lijst opgemaakt van huizeneigenaars wiens namen steeds weer opnieuw naar voren komen in verband met overlastgevende panden. Deze 'huisjesmelkers' kunnen rekenen op de speciale aandacht van de gemeentelijke diensten; zo worden bij hen bij voorrang achterstallige gemeentelijke belastingen geïnd.<sup>12</sup> In de praktijk wordt vooruit gelopen op een wet die onder druk van Rotterdam wordt voorbereid en die het mogelijk maakt panden te sluiten indien er sprake is van overbewoning, wietteelt e.d. Met andere woorden de burgemeester krijgt op grond van deze nieuwe wet de bevoegdheid om panden dicht te spijkeren indien er sprake is van 'bedreiging van de leefbaarheid' of gevaar voor de veiligheid en de gezondheid.<sup>13</sup> Het is voor het eerst dat 'leefbaarheid' in de Nederlandse wet is opgenomen als een te beschermen belang. Het illustreert hoezeer 'leefbaarheid' op de voorgrond is komen te staan in het veiligheidsbeleid.

<sup>10</sup> Rotterdamse Rekenkamer, *Veilig zijn, Veilig voelen*, Rotterdam: april 2005, p.40

<sup>11</sup> In gevallen van drugsoverlast (drugspanden) heeft de burgemeester krachtens de wet een sluitingsbevoegdheid; maar deze procedure wordt hier te omslachtig gevonden. Het interventieteam sluit panden zonder betrokkenheid van de burgemeester en zonder dossier.

<sup>12</sup> Zie Gemeente Rotterdam / Programmabureau Veilig, *Veiligheidsindex 2005; Meting van de veiligheid in Rotterdam*, Rotterdam: mei 2005, waarin gesproken wordt over de inning van een bedrag van 200.000 euro in 2003 (p. 22)..

<sup>13</sup> Het betreft de wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek, die in de wandeling de Rotterdam-wet wordt genoemd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 091)

De zojuist genoemde wet biedt tevens de mogelijkheid aan de burgemeester om bij het afgeven van huisvestingsvergunningen inkomenseisen te stellen. Het gaat hier simpelweg om het voeren van een spreidingsbeleid, om te voorkomen dat in enkele wijken enclaves ontstaan van arme mensen (lees: allochtonen). Het komt er concreet op neer dat uitkeringstrekkers kunnen worden geweerd uit speciaal door de burgemeester aangewezen wijken op straffe van verlies van de uitkering.

#### 4.3 De aanpak van personen

Naast deze panden-aanpak is de zogeheten persoonsgerichte aanpak een tweede belangrijke pijler van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Deze persoonsgerichte aanpak heeft betrekking op verschillende categorieën doelgroepen, zoals verslaafden, veelplegers, criminele/overlastgevende jongeren en illegalen. Kenmerkend voor deze aanpak is er persoonslijsten worden samengesteld waarin de namen van de betrokkenen staan vermeld met een en een beschrijving van hun strafrechtelijke en hulpverleningsverleden. Met de persoonsgerichte aanpak wordt elke persoon die op deze lijst voorkomt op een bepaald moment voor de keuze gesteld om in een 'zorgtraject' te worden opgenomen dan wel strafrechtelijk te worden aangepakt. In het kader van de aanpak van de drugsoverlast bijvoorbeeld is een top 700 samengesteld van criminele/overlastgevende verslaafden. Zo is recent de gedoogzone Keileweg gesloten en is tegelijkertijd voor de verslaafde prostituees een hulpverleningsaanbod (inclusief huisvesting) beschikbaar gesteld. Straatprostituees die hierop niet ingaan en gewoon doorgaan met hun werk, worden met de politie geconfronteerd. Voor de gewone verslaafden geldt m.m. hetzelfde: zij kunnen terecht in de verslavingszorg maar als zij daarop niet willen ingaan kunnen zij rekenen op een strafrechtelijke interventie.

Een betrekkelijk nieuwe tussenvorm tussen hulpverlening en opsluiten is de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Deze SOV houdt in dat verslaafde veelplegers een vrijheidsbenemende maatregel opgelegd krijgen van maximaal 2 jaar, ook al zijn zij aangehouden voor een betrekkelijk gering misdrijf. Gedurende deze 2 jaar wordt intensief gewerkt aan het afkicken en aan de resocialisatie van de betrokkenen. In 2004 zijn ongeveer 70 verslaafden in het kader van een SOV-maatregel geïnterneerd geweest.<sup>14</sup>

Ook op het terrein van jeugdige criminelen of overlastplegers is de persoonsgerichte aanpak tot ontwikkeling gekomen. Op decentraal niveau (de deelgemeenten) worden namenlijsten samengesteld door een overleggroep van ambtenaren van de deelgemeenten, wijkpolitiefunctionarissen, en jongerenhulpverleners. Via het afwerken van deze lijsten worden jongeren stuk voor stuk benaderd. Afhankelijk van zijn of haar gedrag wordt de jongere een hulpverleningstraject in gesluid of via de officier van justitie strafrechtelijk aangepakt. In 2004 zijn ongeveer 400 jongeren in het justitiële traject gesluid en ongeveer 700 in een hulpverleningstraject.<sup>15</sup>

Het effect van dit versterkte toezicht is dat niet alleen de hulpverlening maar ook het strafrechtelijke kanaal wordt geactiveerd. Met name de personen die geen zorg of hulpverlening wensen, in goed bureaucratisch Nederlands worden deze tegenwoordig 'zorgmijders' genoemd, lopen een grote kans vervolgd en bestraft te worden voor de door hen gepleegde misdrijven.

<sup>14</sup> Gemeente Rotterdam / Programmabureau Veilig, Veiligheidsindex 2005; Meting van de veiligheid in Rotterdam, Rotterdam: mei 2005, p.25

<sup>15</sup> *ibid.*, p. 27

Ook het niet-persoonsgebonden toezicht is in Rotterdam versterkt. Op een aantal 'hot spots' is het surveillancetoezicht versterkt. Tegelijkertijd zijn er in de Algemene Politieverordening bepalingen die ertoe strekken om overlastplegers uit bepaalde stadsdelen te weren. Het bekendste voorbeeld hiervan is het in de APV opgenomen verbod om in de binnenstad te bedelen, hetgeen de politie de gelegenheid geeft om (verslaafde) bedelaars uit de binnenstad weg te sturen en een proces-verbaal op te maken. Rotterdam is ook een van de initiatiefnemers geweest om de mogelijkheid te creëren van preventief fouilleren op verboden wapenbezit. In een periode van ruim 2 jaar zijn ruim 1700 wapens in beslag genomen, waaronder 64 vuurwapens.<sup>16</sup> In het kader van het preventief fouilleren heeft de burgemeester een sterke positie. Hij kan zogeheten 'veiligheidsrisicogebieden' aanwijzen, dat zijn gebieden waar preventief gefouilleerd mag worden op verboden wapenbezit.

## 5. DE RESULTATEN

In september 2005 werden door het Centraal Bureau Statistiek (CBS) de eerste gegevens over de in 2004 geregistreerde criminaliteit in de grote steden gepresenteerd. Het CBS vergeleek daarin 2004 met 2000. Rotterdam scoort hierin in vergelijking met de 9 overige grote steden zeer slecht. Zowel de vermogensmisdrijven als de geweldsmisdrijven zijn in Rotterdam ten opzichte van 2000 gestegen. Dit terwijl bijna alle overige steden op vermogensmisdrijven een dalende trend laten zien ten opzichte van 2000. Met name is het resultaat op de geweldsmisdrijven voor Rotterdam slecht. Ofschoon 6 van de 10 steden meer geweldscriminaliteit registreren, valt Rotterdam uit de toon als de sterkste stijger. Geen van de 9 steden heeft zoveel geweldscriminaliteit per 1000 inwoners als Rotterdam.

Het is natuurlijk de vraag in hoeverre deze politiestatistieken de werkelijke ontwikkelingen in de criminaliteit weerspiegelen. Immers het zou kunnen zijn dat de Rotterdamse politie slachtoffers beter bejegent en stimuleert om aangiften te doen. Maar het is niet waarschijnlijk dat de toename van de geregistreerde criminaliteit geheel en al aan grotere aangiftebereidheid en grotere registratiebereidheid kan worden toegeschreven.<sup>17</sup>

De Rotterdamse veiligheidsindex laat een ander beeld zien. In mei 2005 werden de resultaten van metingen onder de Rotterdamse bevolking uit 2004 gepresenteerd. Daaruit komt naar voren dat nog slechts een wijk als 'onveilig' bestempeld kan worden. De gemiddelde score voor Rotterdam is gestegen. Het aantal aangiftes op de gemeten misdrijven (diefstal, geweld, inbraak, vandalisme) is ten opzichte van de eerste meting uit 2001 gedaald. Het veiligheidsgevoel is in deze periode ook verbeterd. In de veiligheidsindex 2005 wordt uitgebreid verslag gedaan van de metingen.<sup>18</sup>

In april 2005 werd een uitvoerig rapport van de Rotterdamse Rekenkamer gepubliceerd over de wijze waarop het veiligheidsprogramma was uitgevoerd (2002-2004) en de bereikte resultaten tot nu toe. De Rekenkamer is positief over de wijze waarop het programma is uitgevoerd, maar constateert wel dat het onduidelijk is of de geboekte

<sup>16</sup> Ibid., p.22

<sup>17</sup> In een brief aan de gemeenteraad stelt de burgemeester dat de cijfers voor Rotterdam voor 2004 ongunstig uitpakken omdat in 2004 in tegenstelling tot 2000 niet alleen aangiften, maar ook meldingen zijn meegeteld. Dit is echter een onjuiste mededeling, die ook door het CBS wordt tegengesproken.

<sup>18</sup> Deze rapportage kan gedownload worden: [www.rotterdamveilig.nl](http://www.rotterdamveilig.nl)

<sup>19</sup> Rekenkamer Rotterdam, Veilig zijn, veilig voelen, Rotterdam: april 2005



resultaten ook daadwerkelijk aan het uitgevoerde beleid kunnen worden toegeschreven.<sup>19</sup>

Hoewel niet zichtbaar gemaakt kan worden of de Rotterdammers zich veiliger voelen dankzij het Rotterdamse beleid of dankzij ontwikkelingen van de Nederlandse economie, in elk geval kan wel worden geconstateerd dat er verbeteringen zijn opgetreden. Het waren in september 2002, zo moeten wij precies drie jaar later vaststellen, geen loze beloften. De stationshal van het Centraal Station is na intensief toezicht onmiskenbaar rustiger en schoner geworden, en in september 2005 is de tippelzone op de Keileweg gesloten. De liberale kwaliteitskrant NRC besteedde aan dat laatste wapenfeit zelf een hoofdredactioneel commentaar. De krant prijst het gemeentebestuur dat een eind maakte aan de "schaamzone zonder weerga", die "een schande voor de stad en de moderne samenleving" was.<sup>20</sup>

## 6. KANTTEKENINGEN

Ondanks de waardering die voor alle inspanningen kan worden opgebracht kunnen er toch ook enkele kritische noten worden geplaatst bij dit Rotterdamse beleid.

### 6.1 Luisteren naar de burgers...

Een van de meest opvallende aspecten van het Rotterdamse beleid is dat bij het bepalen van de 'targets' de delictomschrijvingen van het Wetboek van Strafrecht er helemaal niet toe doen. Het beleid is erop gericht 'onveiligheid' te bestrijden, en daarbij doen de formeel-juridische relevante grenzen tussen misdrijven, overtredingen en overlast niet terzake. Zo worden uiteenlopende gedragingen als rondhangen, overlast plegen en het plegen van diefstallen onder de noemer 'onveiligheid' samengebracht. Maar in die breed uitwaaierende overheidsaandacht zit ook een duidelijke gerichtheid: het specifieke van deze gedragingen is dat zij zich hoofdzakelijk in de publieke ruimte afspeelen en hoog scoren op de overlast/onveiligheids-lijst van de Rotterdamse bevolking.<sup>21</sup> In het meetinstrument, de Veiligheidsindex, wordt naast objectieve veiligheid ook veel nadruk gelegd op het veiligheidsgevoel (de subjectieve veiligheid) en op de leefbaarheid van de eigen woonbuurt.<sup>22</sup> Het staat buiten kijf dat gevoelens van burgers serieus moeten worden genomen. Maar de vraag is of deze gevoelens direct vertaald moeten worden in de prioriteiten van het veiligheidsbeleid. Immers de determinanten van negatieve gevoelens over leefbaarheid en veiligheid liggen diep en buiten het handlingsbereik van de burgemeester. Daardoor zou luisteren naar de bevolking in het

<sup>20</sup> Het opmerkelijk emotionele hoofdcommentaar stond in de NRC van 15 september 2005. Overigens vond de schrijver van dit hoofdcommentaar wel dat het gemeentebestuur geen struisvogelpolitiek moest bedrijven. Er zou wel vrij baan geboden moeten worden aan goed gereguleerde vormen van prostitutie.

<sup>21</sup> Dit is overigens niet een specifiek Rotterdamse focus. In de landelijke misdaadbestrijdingsnota van de centrum-rechtse regering Balkenende-I *Naar een veiliger samenleving* wordt eveneens een beperkte focus gehanteerd. Tot de prioriteiten in de strafrechtelijke aanpak worden in deze nota die delicten gerekend die zich afspeelen in de openbare ruimte, zoals openlijk geweld, straatrovers, vernielingen, misdragingen in het openbaar vervoer en overtredingen door jongeren gepleegd.

<sup>22</sup> Wellicht ten overvloede: ook het 'objectieve' deel van de veiligheidsindex is in zekere zin subjectief gekleurd, omdat slechts een beperkt aantal misdrijven waarvan de burger last heeft wordt gemeten. Belastingfraude, mensensmokkel, rijden onder invloed, e.d. komen in de metingen niet voor.



kader van het veiligheidsbeleid kunnen leiden tot ceremonieel vertoon: er wordt krachtig opgetreden om te tonen dat er krachtig wordt opgetreden. Maar of het helpt? Veiligheidsbeleid moet niet de trekken krijgen van een dergelijk angstmanagement.<sup>23</sup> Een dergelijke vorm van bestuurlijk populisme ligt in het type beleid dat in Rotterdam wordt uitgevoerd, gevaarlijk dicht om de hoek.

## 6.2 *Everything works...*

Volgens David Garland is in de hedendaagse criminele politiek het geloof in de resocialisatie van misdrijfplegers volkomen verloren gegaan. De inspanningen van criminaliteitsbestrijders zouden nu meer gericht zijn op het sleutelen aan criminogene situaties (situationele misdaadpreventie) dan op het beïnvloeden van de criminele disposities van misdrijfplegers.<sup>24</sup> De echo van Martinsons' *Nothing Works* zou tot op de dag van vandaag doorklinken. De door Garland beschreven 'culture of control' past niet op de situatie in Rotterdam. De inspanningen in Rotterdam zijn gebaseerd op de overtuiging dat de problemen wel effectief aangepakt kunnen worden. Zonder dit te expliciteren gaan veel activiteiten uit van de *broken windows* gedachte; de gedachte dat verloedering de humuslaag vormt van criminaliteit, en dat dus het verbeteren van leefbaarheid in de wijken de criminaliteit zal doen dalen. Maar het is ook het geloof in de veranderbaarheid van mensen; alleenstaande Antilliaanse moeders worden gecoached bij de opvoeding van hun kinderen, voor straatprostituees staat een beschermde woonplek klaar, verslaafde veelplegers krijgen in de 2 jaar SOV te maken met tandartsen, verslavingstherapeuten en financiële adviseurs. Het is slechts een bloemlezing uit een reeks van voorbeelden die er op wijzen hoe sterk het ideaal van verbetering in de stad leeft.

Maar alle verbeterdrift zal vroeg of laat op ernstige teleurstellingen uitlopen. De eerste signalen zijn er al: volgens het CBS doet Rotterdam het slechter dan andere grote steden, veel van de gereedstaande woningen van de straatprostituees staan leeg, een groot deel van hen tippelt nu in Utrecht. Het gevaar zou kunnen bestaan dat het huidige geloof dat alles werkt omslaat in cynisme en dat de verregaande bevoegdheden (preventief fouilleren; dichtspijkeren panden) instrumenten worden in een harde aanpak gericht op uitsluiting en verbanning.<sup>25</sup> Bovendien lijkt men in Rotterdam niet erg open te staan voor het onderkennen van negatieve neven-effecten van het eigen daadkrachtig optreden. Criminaliteitsproblemen en leefbaarheidsproblemen zijn zwaar beladen door de etnische factor. De aanpak van overbewoning betekent in feite dat illegalen worden opgepakt en worden uitgezet. Het gevoerde spreidingsbeleid is er in feite op gericht om de vormen van etnische enclaves in wijken tegen te gaan. De persoonsgerichte aanpak, die neerkomt op het hinderlijk volgen van personen die op de lijst staan, kan worden ervaren door de betrokken als discriminatie. Met andere woorden: de acti-

<sup>23</sup> Ik heb dit punt wat verder uitgewerkt in een eerdere publicatie: H.G. van de Bunt, *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*, Dies-rede Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam: 2003 en H.G. van de Bunt & R. van Swaaningen, *Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement*, in: Erwin Muller (red.), *Veiligheid*, Deventer: 2004

<sup>24</sup> David Garland, *The Culture of Control*, Oxford: 2001

<sup>25</sup> Verbanning betekent het tijdelijk of permanent weren van potentiële daders uit bepaalde plaatsen of functies. Gebiedsontzeggingen, straatverboden, cellulaire opsluiting zonder resocialisatie, etc. zijn hiervan concrete voorbeelden (zie verder: H.G. van de Bunt & R. van Swaaningen, *Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement*, in: Erwin Muller (red.), *Veiligheid*, Deventer: 2004

viteiten van de gemeente zouden er toe kunnen leiden dat latente etnische spanningen naar de oppervlakte worden gebracht.

### 6.3 In de ban van terrorismebestrijding...

Ogenschijnlijk heeft lokaal veiligheidsbeleid niets te maken met terrorismebestrijding. Terrorismebestrijding is immers (inter)nationaal van opzet, en maakt gebruik van specifieke bevoegdheden om inlichtingen te vergaren. Recente gebeurtenissen in Madrid, Londen en Amsterdam hebben aangetoond dat terrorisme een sterk 'glocal' verschijnsel heeft. Het wordt weliswaar door allerlei internationale ontwikkelingen beïnvloed, maar het is ook sterk lokaal ingebed. De moord op Theo van Gogh werd gepleegd door een Marokkaanse jongen die geboren en getogen was in Amsterdam. De onderkenning van dit verschijnsel heeft de terrorismebestrijding opeens veel dichterbij de lokale veiligheidsaanpak gebracht. In een recent uitgebrachte nota van de Nederlandse ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken wordt uitvoerig ingegaan op de rol van de lokale overheid. Naast de nationale en regionale inlichtingendiensten is volgens de beide ministers een rol weggelegd voor de lokale overheid. Het argument is dat de lokale overheid over een beter netwerk beschikt om 'radicaliseringshaarden en -processen' te onderkennen dan de centrale overheid.<sup>26</sup>

Hoe begrijpelijk de opvatting van de beide ministers ook is, samenwerking in het kader van lokaal veiligheidsbeleid en terrorismebestrijding is een riskante aangelegenheid. De onderhuidse etnische spanning van het lokale beleid, waarover ik zojuist sprak, kan gemakkelijk een open zenuw worden. Het verregaande mandaat van de Rotterdamse interventieteams om woningen binnen te gaan, krijgt in de context van de vroegtijdige onderkenning van radicaliseringshaarden opeens een geheel andere lading. Te vrezen valt dan voor een gevaarlijke verscherping van tegenstellingen langs etnische scheidslijnen binnen lokale gemeenschappen. Het zou een wrede ironie zijn als dit het resultaat van veiligheidsbeleid is.

---

<sup>26</sup> Het betreft een uitwerking van de beide ministers aan de nota *Radicalisme en radicalisering*. Deze uitwerking richt zich op de lokale en justitiële aanpak van radicalisme en is vervat in een brief (29 september 2005) van de beide ministers aan de Tweede Kamer.