

# Regimeverandering in Rotterdam

## Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond

Tops, P. (2007), Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

Rotterdam, van oudsher PvdA- en havenarbeidersstad, was eind 2001 met de opkomst van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam in beroering. Leefbaar Rotterdam (LR), opgericht in 2001 door Pim Fortuyn, kwam na de daverende verkiezingsoverwinning in maart 2002 als nieuwe partij de gemeenteraad binnen met 17 zetels, ruim een derde van het totaal. De in Rotterdam wonende Fortuyn wist 'zijn' Rotterdammers aan te spreken in eigen woorden en wist daardoor een grote schare aanhangers te vergaren. Twee maanden na deze overwinning en vlak voor de landelijke verkiezingen wordt op 6 mei 2002 Pim Fortuyn doodgeschoten. De Lijst Pim Fortuyn haalt bij die landelijke verkiezingen veel zetels binnen, maar de coalitie die gevormd wordt houdt door allerlei schandalen slechts kort stand en na nieuwe verkiezingen in 2003 valt LPF ver terug. In Rotterdam houdt zijn partij stand en blijven de gehele collegeperiode in het college. Echter onderging niet alleen het college een enorme verandering qua samenstelling, maar ook qua inhoud van beleid en werkwijze. Pieter Tops beschrijft in zijn boek deze verandering en wat er achter de schermen gebeurde. In het vorige college waren de grondslagen voor een nieuwe aanpak van onveiligheid al gelegd, maar in de collegeperiode 2002-2006 wordt het prioriteit één. De aanpak wordt gekenmerkt door versterking van de uitvoering. Tops is gedurende de collegeperiode van dichtbij betrokken geweest bij het veiligheidsbeleid, omdat hij vanuit de gemeente Rotterdam de brede opdracht had gekregen 'hen te volgen en te rapporteren wat hij zag'. Met een aantal andere onderzoekers zijn alle relevante documenten geanalyseerd, ongeveer vijftig mensen geïnterviewd en is men veelvuldig bij zowel interne als externe bijeenkomsten aanwezig geweest, omdat bijvoorbeeld één onderzoeker gedurende een jaar een dag in de week doorbracht op het Programmabureau Veilig. Naast een aantal rapporten heeft het onderzoek ook dit prachtige boek opgeleverd over een uniek bestuurlijk experiment, het Rotterdamse Veiligheidsbeleid in deze periode.

In hoofdstuk 2 spreekt Tops in navolging van Stone (1989) over regimeverandering in het stadsbestuur, wat meer is dan alleen beleidsvernieuwing. Wil een (nieuw) regime succesvol zijn, dan moet tenminste voldaan zijn aan vier factoren: een brede coalitie van actoren afkomstig uit zowel overheid als samenleving; een overkoepelende agenda; beschikken over de middelen die nodig zijn om deze uit te kunnen voeren; en partijen dienen bij elkaar gehouden te worden en dezelfde kant op te kijken. Tops gebruikt dit theoretisch perspectief om lijn te brengen in de hoofdstukken. Hij benadert de nieuwe aanpak van veiligheid en de politiek-bestuurlijke bewegingen door eerst te kijken hoe het nieuwe regime tot stand komt, vervolgens welke actoren hierin allemaal betrokken zijn, welke instrumenten zich voordoen in het nieuwe veiligheidsbeleid en

\* Beide universitair docent bij de opleiding bestuurskunde, Faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam

als laatste hoe in de tweede helft van de collegeperiode het beleid in een iets rustiger vaarwater komt.

In hoofdstukken drie tot en met zes wordt aandacht besteed aan hoe het nieuwe regime tot stand is gekomen. Burgers hebben aangegeven dat ze zich zorgen maken over de veiligheidssituatie in Rotterdam. Het bestuur reageert hierop door eind 2001 een conferentie te organiseren over het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De uitkomst is dat er een actieprogramma wordt opgesteld. Om het veiligheidsbeleid in een hogere versnelling ten uitvoer te brengen wendde burgemeester Opstelten, directeur van de Directie Veilig Quadt en veiligheidsadviseur Andersson na de verkiezingen van 2002 hun kennis en organisaties aan. De 'Projectencarroussel' verdwijnt en maakt plaats voor een systematische aanpak waarbij veiligheid gestructureerd wordt behandeld en verbeterd. Ook verandert de bedrijfscultuur in Rotterdam, wordt er goed samengewerkt en lijkt de ambtenarij in de stad één te worden. Na de eerste anderhalf jaar ontstaan verschillende spanningen rond de veiligheidsaanpak. De Wethouder verantwoordelijk voor veiligheid in de stad (De Faria) wordt niet zeer gewaardeerd en er is geen stijging op de veiligheidsindex te zien. Dan vindt er in de eerste helft van 2004 een omslag plaats: er worden successen geboekt met de aanpak, de veiligheidsindex stijgt en wethouder De Faria treedt af. De publieke opinie vindt dat het gevoerde beleid eigenlijk zo slecht nog niet is en de verhouding ambtenaren-politiek verbetert.

Na de bijna-crisis van 2003 heeft het veiligheidsbeleid een robuust karakter gekregen en wordt verder verbreed. Het regime kan nu ten volle invulling geven aan de veiligheidsaanpak. De positie en de rol van de verschillende actoren in de veiligheidsaanpak worden in hoofdstukken zeven tot en met negen behandeld, waarbij van binnen naar buiten wordt geredeneerd. De binnenring bestaat uit een krachtige burgemeester, een eensgezind college, de sterke stuurgroep Veilig, het Programmabureau Veilig en de bindende directieraad Veilig. Klassieke 'besluitvormingsrituelen' worden vervangen door resultaat- en uitvoeringsgericht beleid met minder papierwerk. De buitenring bestaat uit alle organisaties die bij de veiligheidsaanpak betrokken moeten worden of zijn, zoals de deelgemeenten, de diensten, de politie en het openbaar ministerie. Deze ring kent bondgenoten van het nieuwe beleid, maar ook organisaties die afstand bewaren. Er is sprake van een gefragmenteerd beeld: er bestaan uiteenlopende posities, percepties en belangen. Burgers, als derde kring, hebben een 'agerenderende' rol bij het ontstaan van de vernieuwende veiligheidsaanpak en regimeverandering. Hun rol is belangrijk omdat veiligheid niet alleen maar gaat om harde cijfers, maar ook om de subjectieve belevingen. De kwaliteit van leven komt ook op de voorgrond.

In de Rotterdamse veiligheidsaanpak worden verschillende instrumenten ingezet om de objectieve en subjectieve veiligheid te verbeteren. In hoofdstukken tien tot en met twaalf wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke instrumenten die de verbinding met de uitvoeringspraktijk maken. De gemeente Rotterdam maakt gebruik van sturingsmiddelen die sterk instrumenteel van aard zijn, zoals heldere targets, die leiden tot heldere keuzes en fungeren als afspraken met partners. Daarnaast wordt gestuurd met geld en gewerkt met precieze methoden die structuur en systematiek verschaffen. Deze sturingsvormen zijn abstract en veelal van bovenaf opgelegd. Echter ook steeds meer vormen van horizontaal georganiseerde sturing worden gebruikt. Dit uit zich voornamelijk in samenwerken om tot goede resultaten te komen, oog voor strategisch detail en faciliteren van concrete actie. De stadsmariniers vormen een belangrijke schakel in de veiligheidsaanpak. Zij zorgen dat complexe uitvoeringsprocessen gestalte krijgen door zich te richten op concrete acties in bepaalde terreinen. De functie kenmerkt zich door een sterke mate van autonomie, beschikking over eigen financiën,

afwezigheid van formele bevoegdheden en veel flexibiliteit. Binnen interventieteams gaan medewerkers van het stadsbestuur burgers thuis opzoeken om vervolgens enerzijds corrigerend te handelen en anderzijds ondersteuning en hulpverlening te bieden. Tevens vindt uitdrukkelijke koppeling met de ontwikkeling van de informatiepositie van de gemeente plaats.

In de tweede helft van de collegeperiode komt het veiligheidsbeleid enigszins onder de bestaande druk uit omdat het gelukt is enkele heikele kwesties aan te pakken. De belangrijkste gebeurtenissen in deze periode worden beschreven in hoofdstukken dertien tot en met vijftien. Vanaf medio 2004 verminderen de spanningen rond de veiligheidsaanpak en deze wordt verder ontwikkeld en geconsolideerd. Het belang van veiligheid hoeft niet meer bevochten te worden en verbeteringen en successen kunnen worden uitgevent. Echter, het Oude Westen is nog steeds een onveilige wijk, er is 'Antillianenproblematiek' die verergert en 'geweld' is nog niet voldoende teruggedrongen. Extra inspanningen zijn daarvoor nodig, maar deze zullen niet gerealiseerd kunnen worden in deze collegeperiode. Tevens spelen de discussies rondom integratie en de islam. Met 'de islamdebatten', die gezien worden als een groot succes, probeerde het college haar harde lijn door te zetten. In de uiteindelijke verkiezingsstrijd neemt de PvdA grotendeels de agenda van het college over op gebied van veiligheid en stijl van werken, maar kiest tegelijkertijd voor een verzoenende toon naar allochtonen. Bovendien komt de nadruk te liggen op armoede, werkloosheidsbestrijding en huisvesting. De PVDA boekt een verkiezingsoverwinning en vormt een coalitie met CDA, VVD en Groenlinks. Inhoudelijk worden de accenten gelegd op sociaal beleid en participatie, maar de bestaande aanpak van veiligheidskwesties wordt niet vergeten.

Het laatste hoofdstuk bevat een bestuurskundige analyse van de lessen over besturen en de aanpak van onveiligheid in het Rotterdamse. Tops wijst op het belang van herkenbare agendavorming in combinatie met een maatschappelijk gevoelde urgentie als belangrijke 'triggers' voor een regimeverandering. Het stadsbestuur hanteerde een mix van strategieën, met veel nadruk op de uitvoering (frontlijnsturing). Strikte regeltoepassing en normhandhaving, een methodische aanpak, sturen op prestaties, een gerichtheid op samenwerking en een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte maatregelen vormden de ingrediënten van de typisch Rotterdamse aanpak. Politiek, ambtelijk en adviserend leiderschap waren belangrijke factoren voor het realiseren van de omslag in beleid.

Tops vindt de Rotterdamse aanpak een geslaagd voorbeeld van regimeveranderingen en een bewijs dat een stadsbestuur dat zichzelf opnieuw uitvindt 'het verschil kan maken'. Hoewel resultaten centraal staan in de Rotterdamse aanpak, gaat zijn studie niet over de vraag wat de daadwerkelijke effecten en neveneffecten van de (deels nieuwe) instrumenten zijn op de veiligheid. Zijn benadering leent zich hier niet goed voor. Wel wordt uit zijn onderzoek duidelijk dat bij de 'regimekern' weinig twijfel leeft over het succes van het beleid, hoewel op onderdelen nog steeds verbetering mogelijk is. Rotterdam is voor velen een maatgevend voorbeeld, zowel in positieve als in negatieve zin. Tops doet echter geen uitspraak over de vraag of en onder welke condities de Rotterdamse aanpak zou kunnen werken in andere steden.

Uit zijn studie rijst het beeld van vele trendbreuken, omslagen en paradigmawisselingen. Dit zijn, niet toevallig, ook de bewoordingen waarin doorgaans in Rotterdam zelf over dit beleid wordt gesproken. Voor een deel is dit echter retoriek. Er is namelijk – en dat onderkent Tops ook – sprake van continuïteit in het beleid. Het fundament voor de nieuwe aanpak was al gelegd in de voorafgaande collegeperiode. Bovendien zijn veel veranderingen in het beleid 'second order changes' (Hall 1993) en hadden te maken met

de inzet van andere instrumenten of een andere mix van instrumenten en niet met een fundamenteel andere benadering van veiligheidsproblemen.

Aan het eind bespreekt Tops de duurzaamheid van de veranderingen in regime en beleid in Rotterdam. Niet uitgesloten is – maar onderzoek op een later tijdstip zal dat moeten uitmaken - dat het (veronderstelde) succes van de Rotterdamse aanpak te maken had met een unieke – maar tijdelijke - samenloop van factoren en politieke gebeurtenissen die veel druk en urgentie genereerden en een omslag in beleid mogelijk maakten.

Tops heeft een prachtig, bijna encyclopedisch boek geschreven over de vele facetten van de Rotterdamse veiligheidsaanpak. Naast alle documenten en interviews zijn Tops en zijn medeonderzoekers ondergedompeld en hebben geparticipeerd in het Rotterdamse waardoor hij op unieke wijze de vele aspecten van (de uitvoering van) het Rotterdamse veiligheidsbeleid blootlegt, als het ware van binnenuit. Deze wijze van werken, in combinatie met de journalistieke schrijfstijl maakt dit een zeer toegankelijk en leerzaam boek dat iedereen die interesse heeft in de unieke Rotterdamse situatie zou moeten lezen.

## **BIBLIOGRAFIE**

Hall, P. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain'. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.

Stone, C. (1989) *Regime Politics, governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence University Press, Kansas.