

## INHOUD

Woord vooraf	7
1. Inleiding: het gebeurde in Rotterdam	11
2. Regimes: sturen in een gefragmenteerde samenleving	22
Ten geleide	39
3. 'De knop moet om'	41
4. Politieke schokgolven	55
5. Hoe het nieuwe regime bijna vastliep	70
6. Omslag	90
Ten geleide	105
7. De kern van het regime: een krachtige context	106
8. Buitenring: gefragmenteerde bindingen	130
9. De zoektocht naar actieve burgers	159
Ten geleide	175
10. Sturingsinstrumenten: ambiguïteit als kracht	176
11. Stadsmariniers: gangmakers in de frontlijn	191
12. Interventieteams: activisme op de werkvloer	212
Ten geleide	229
13. Netelige kwesties	231
14. Gisting rond het integratievraagstuk	255
15. Spannende verkiezingen	264
16. Slot: regimeverandering en regimerevitalisering	286

Bijlage: Caleidoscopisch overzicht van de Rotterdamse veiligheidsaanpak	315
Literatuur	349
Websites	351
Geïnterviewden	355
Noten	359
Personenregister	379
Zakenregister	382
Over de auteur	388

## Inleiding: het gebeurde in Rotterdam

Op 6 maart 2002 wint Pim Fortuyn met Leefbaar Rotterdam de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam. Vanuit het niets behaalt de lijst ruim 34 procent van de stemmen, goed voor 17 raadszetels op een totaal van 45. Succes voor Fortuyn wordt verwacht. Opiniepeilingen voorspellen ongeveer tien zetels. Maar deze uitslag slaat in als een bom. Burgemeester Opstelten: ‘Toen ik het zag, schrok ik echt. Bij de eerste 10 procent getelde stemmen dacht ik: dit is niet representatief, dit ga ik niet voorlezen, dit kan ik de mensen echt niet aandoen. Maar bij 50 procent moest ik wel.’<sup>1</sup> In Rotterdam is Leefbaar Rotterdam nu ineens veruit de grootste partij. De PvdA heeft vier zetels verloren en komt uit op elf. Voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog verliezen de sociaal-democraten in Rotterdam hun positie als grootste partij. De VVD is de grootste verliezer en valt terug van negen naar vier zetels.

De gemeenteraadsverkiezingen van maart vormen de eerste akte van een reeks turbulente politieke gebeurtenissen in ‘het lange jaar 2002’ (Wansink, 2005). Wat zich in Rotterdam in extreme mate voordoet, is als tendens in veel gemeenten te zien: groot verlies voor de partijen die op landelijk niveau de paarse coalitie vormen (PvdA, VVD en D66), stabiliteit of kleine schommelingen voor de partijen die daartegen oppositie voeren (CDA, GroenLinks) en grote winst voor partijen die zich tegen de ‘gevestigde politiek’ afzetten en zich als Leefbaren of andere ‘lokalo’s’ presenteren. Commentatoren spreken van een aardverschuiving, met Rotterdam als epicentrum.

De landelijke doorwerking van deze raadsverkiezingen krijgt

een extra dimensie op de verkiezingsavond zelf. Onder leiding van Paul Witteman discussiëren de lijsttrekkers van de zes grootste partijen voor de camera's van de NOS. Het wordt een legendarisch tv-debat. Een opgewekte, bijna euforische Fortuyn zit er tegenover de norske en vermoeid ogende lijsttrekkers van PvdA en VVD, Melkert en Dijkstal. Dat zij er niet in slagen om Fortuyn met zijn verkiezingsoverwinning te feliciteren, wordt hun nog het meest aangewreven. Zij zijn niet alleen verliezers, maar ook nog eens slechte verliezers. Het debat bevestigt het beeld van een uitgebluste coalitie, symbool voor wat inmiddels 'oude politiek' is gaan heten, en een energieke oppositie onder aanvoering van Fortuyn, die in een winningmood verkeert.

De gebeurtenissen in Rotterdam hebben landelijke uitstraling en dat zal de komende jaren zo blijven. Met veel belangstelling en soms ook met argusogen wordt gevolgd wat er in Rotterdam gebeurt. Voor velen is het lastig om Fortuyn politiek te plaatsen. Door sommigen wordt hij gretig in een extreem rechtse hoek gedrukt, maar dat is gezien zijn liberale levensstijl en het eclectische karakter van zijn programma moeilijk vol te houden. Wel is Fortuyn opgevallen door stevige uitspraken over de islam en migratie, die de multiculturele consensus in Nederland hebben doorbroken. Van veiligheid en verloedering heeft hij belangrijke thema's gemaakt. Hij richt zijn pijlen vooral op de PvdA, die van Rotterdam, 'de stad waar ik van hou', zo'n puinhoop zou hebben gemaakt.

Wat zal het voor het bestuur betekenen dat Leefbaar Rotterdam de grootste partij is geworden? Sommigen zijn wantrouwend: 'Nu word ik in de stad waar ik mij veilig voelde, geconfronteerd met een man die mensen zoals ik zo veel mogelijk buiten de deur wil houden,' zegt een Irakese vluchteling.<sup>2</sup> Anderen voorspellen chaos en voorzien dat de nationale regering op termijn zal moeten ingrijpen.<sup>3</sup> En wat betekent het voor het imago van de stad? Burgemeester Opstelten de dag na de verkiezingen: 'Ik wil niet dat Rotterdam met Antwerpen wordt vergeleken. Die vergelijking is niet aan de orde.'<sup>4</sup>

Velen zien de verkiezingsuitslag ook als een opdracht. De kiezer heeft gesproken, en de kiezer heeft altijd gelijk. Maar wat heeft de kiezer willen zeggen? Analyses lopen uiteen. Was het de jarenlange dominantie van de pvdA, die is vastgelopen in ‘arrogantie, machtsmisbruik en onderling getwist’?<sup>5</sup> Was het een gebrek aan daadkracht van het stadsbestuur, tot uitdrukking komend in ‘te veel dikke nota’s en te weinig uitvoering’?<sup>6</sup> Was het de doorwerking van landelijke trends, waarin Rotterdam ‘de kop van jut’ vormt ‘voor onvrede over paars in heel Nederland’?<sup>7</sup> Was het de aantrekkingskracht van simpele oplossingen, die zich als een vorm van ‘militant nihilisme’ over het electoraat heeft verspreid?<sup>8</sup> Verklaringen buitelen over elkaar heen, zo direct na de schok van de gemeenteraadsverkiezingen, maar iedereen erkent dat ‘er iets moet gebeuren’.

En er is ook sprake van hoop en verwachting. Die klinken veelal door in de talloze straatinterviews die in deze tijd gehouden worden. ‘De Rotterdamse politiek heeft een flinke poetsbeurt nodig. Er moet eens een frisse wind door het stadhuis waaien.’<sup>9</sup>

Als grootste partij is Leefbaar Rotterdam aan zet bij de gesprekken over een nieuw college van B&W. De pvdA staat al snel buitenspel. Onder leiding van informateur Van Schendelen slaagt Leefbaar Rotterdam erin om met CDA en VVD tot overeenstemming te komen. Op 22 april 2002, anderhalve maand na de gemeenteraadsverkiezingen, presenteren de drie partijen een coalitieakkoord. Leefbaar Rotterdam krijgt drie wethouders en het CDA en de VVD ieder twee, een verhouding waarin de winnaar is onderbedeeld en de verliezers zijn overbedeeld. Inhoudelijk gaat het coalitieakkoord ‘Het nieuwe elan van Rotterdam’ uit van vijf kernpunten, waarbij veiligheid op nummer één staat (de andere zijn: huisvesting, onderwijs en jeugd, economische ontwikkeling en inburgering). Aan een resultaat- en uitvoeringsgerichte overheid wordt veel belang gehecht (‘Wij willen meer het accent leggen op het werk van de uitvoerende ambtenaren. Zij staan in de frontlinie...’).

Bij de onderhandelingen over het college is Pim Fortuyn nog

betrokken, zij het op afstand en alleen op cruciale momenten. De installatie van het nieuwe college op 25 april maakt hij nog mee. Maar anderhalve week later, op 6 mei 2002, wordt hij in Hilversum vermoord. Het is een gebeurtenis die een nationale en internationale impact heeft en opnieuw is Rotterdam daarvan het epicentrum. Voor het bestuur in Rotterdam betekent het dat de nieuwe coalitie verder moet zonder haar natuurlijke leider. Maar misschien nog wel meer dan voorheen wil die coalitie gaan opereren ‘in de geest van Pim’.

### *Een nieuw college, een nieuw geluid?*

Verderop in dit boek zullen we uitgebreider stilstaan bij deze ontwikkelingen en gebeurtenissen. Hier gaat het ons om de vaststelling dat het nieuwe college een drievoudige wijziging impliceert ten opzichte van het voorafgaande college: naar *samenstelling*, naar *inhoud* en naar *werkwijze*.

Naar samenstelling, omdat voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog de pvda niet in het college vertegenwoordigd is. Voor Rotterdam is dat een ingrijpende verandering. De pvda was er altijd de grootste partij en beschikte niet zelden over een absolute meerderheid. In het politieke en ambtelijke discours was de sociaaldemocratische benadering dominant. Minder dan in andere steden, zoals met name Amsterdam, was er sprake van een politiek-culturele middenklasse die tegenspel én draagvlak kon bieden aan ambitieuze plannen van het stadsbestuur.

Naar inhoud, omdat veiligheid nu de gemeentelijke topprioriteit wordt. Veiligheid wordt de primaire lens van waaruit het gemeentelijke handelen wordt benaderd. In dat opzicht kan men spreken van een ‘paradigmawisseling’ in het Rotterdamse bestuur. In die veiligheidsprioriteit komen twee vertogen samen. In de eerste plaats een communair vertoog (vooral ingebracht door het cda) met veel aandacht voor waarden en normen en ‘vitale gemeenschappen’. En in de tweede plaats een leefbaar vertoog (vooral ingebracht door Leefbaar Rotterdam en in zekere mate door de vvd), waarin strengere naleving van wetten en ‘low to-

lerance' centraal staan. Voor het veiligheidsbeleid wordt honderd miljoen euro extra uitgetrokken, dat is ongeveer 60 procent van de middelen die het college voor zijn nieuwe beleid beschikbaar heeft. Er wordt een aparte wethouder voor veiligheid benoemd.

Naar werkwijze, omdat sterker dan voorheen het belang van uitvoering en resultaatgericht handelen wordt benadrukt. Het Collegeprogramma is geformuleerd in termen van meetbare doelstellingen ('targets' in het dagelijks spraakgebruik), die exact aangeven welke resultaten men aan het eind van de collegeperiode wil behalen. Het college wil daarop beoordeeld en 'afgerekend' worden.

Op deze manier komen twee lijnen uit het Fortuynisme samen in het programma van het nieuwe college. Inhoudelijk dient de agenda van de overheid nauwer aan te sluiten op die van 'de burger'; daar komt de nadruk op veiligheid vandaan. Wat stijl van werken betreft moet de overheid bedrijfsmatiger en resultaatgerichter zijn; daar is de nadruk op uitvoering toe te herleiden.

Toch is van een absolute breuk met het verleden geen sprake. Als het gaat om de inhoud, kan worden gewezen op het vijfjarenprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam', dat in oktober 2001 – dus al in de vorige raadsperiode – in de gemeenteraad is aangenomen. Dat programma is weer de uitwerking van afspraken die op een brede gemeentelijke conferentie over veiligheid gemaakt zijn. Die conferentie, in maart 2001 in de Efteling in Kaatsheuvel gehouden, wordt door velen beschouwd als een belangrijk omslagpunt in het gemeentelijk veiligheidsbeleid.

Wat de meer uitvoeringsgerichte wijze van werken betreft: dat het daaraan schort, wordt steeds breder gedeeld, ook door degenen die er bestuurlijk voor verantwoordelijk waren. In januari 2002 heeft het toenmalige college in de nota 'Woorden en daden' verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid. Kritisch wordt gerapporteerd over de ingewikkelde structuur van de uitvoeringsprogramma's. Burgemeester Opstelten: 'We moeten in deze stad niet steeds opnieuw beleid bedenken.'<sup>10</sup> De kritiek op de zwakontwikkelde uitvoeringscultuur wordt herhaald en versterkt

door een visitatie in het kader van het Grotestedenbeleid.<sup>11</sup> Ook een ambtelijke notitie opgesteld onder leiding van gemeentesecretaris Van Eck is kritisch over het organiserend vermogen van het Rotterdamse gemeentebestuur.<sup>12</sup> Hetzelfde geldt voor een externe commissie, die op verzoek van het college heeft gerapporteerd over de kwaliteit van het sociale beleid: ‘Het ontbreekt op veel punten aan concrete beleidsmaatregelen met meetbare doelstellingen.’<sup>13</sup>

Als het ten slotte gaat om de coalitiesamenstelling, is de pvdA uit het college verdwenen, maar CDA en VVD continueren hun collegedeelname. Beide hebben bij de verkiezingen raadszetels verloren, maar zijn wat het aantal wethouders betreft gelijk gebleven (de VVD) of zelfs vooruitgegaan (het CDA). Twee wethouders maakten bovendien in persoon deel uit van het oude college (VVD’er Janssens en CDA’er Van der Tak). Datzelfde geldt voor burgemeester Opstelten.

Concluderend: de politieke samenstelling van het college was niet helemaal nieuw, de grondslagen voor het veiligheidsbeleid waren al gelegd, de aandacht voor versterking van ‘de uitvoering’ hing in de lucht. Van enige continuïteit is dus wel sprake, maar voorop staan toch de ingrijpende veranderingen die plaatsvonden. Het gaat niet zomaar om een ‘beleidsintensivering’, zoals dat in het bestuurlijk dialect al snel wordt genoemd. Hier is meer aan de hand. Hier is sprake van een regimeverandering, zoals wij in dit boek laten zien.

### *Voedingsbodem*

Waarom doen deze veranderingen zich uitgerekend in Rotterdam voor, zo vragen velen zich af. Waarom in Rotterdam in 2002 die enorme verkiezingsoverwinning van de Leefbaren? Er is sprake van algehele onvrede in Nederland, over de maatschappelijke situatie, over de politiek. Die vertaalt zich in de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen. Leefbaarpartijen winnen in elke gemeente waar zij meedoen, daarbij mede profiterend van de landelijke populari-



teit van Fortuyn. Maar de schok in Rotterdam is wel erg sterk. Waarom? Natuurlijk, Pim Fortuyn woont in Rotterdam. Dat is in zekere zin een toevalligheid, maar het geeft de onvrede er een aansprekender vertolker dan in andere steden. Maar waar komt die onvrede dan vandaan? Is die er groter dan in de rest van Nederland? Ter verklaring wordt vaak op twee specifieke kenmerken van Rotterdam gewezen, de ene sociaaleconomisch en de andere politiek van aard.<sup>14</sup>

Rotterdam is een havenstad, verbonden met een industriële economie die onder sterke druk staat van internationale economische ontwikkelingen. De overgang naar een 'post-fordistische', meer kennisintensieve samenleving lijkt voor Rotterdam vooral een bedreiging in te houden. Rotterdam kent meer dan andere steden een laagopgeleide bevolking. Een brede middenklasse ontbreekt er, mede als gevolg van een eenzijdig huisvestingsbeleid, dat sterk door sociale woningbouw werd gedomineerd. Vooral in de jaren negentig is veel middenkader uit de stad weggetrokken. Rotterdam heeft een grote hoeveelheid goedkope woningen, die een sterke aantrekkingskracht hebben op groepen met een laag inkomen, waaronder veel migranten. De bevolkingssamenstelling is in een aantal wijken dramatisch snel veranderd in het afgelopen decennium.

Rotterdam wordt politiek gezien al jarenlang gedomineerd door de pvdA. Meer dan in andere grote steden zijn de sociaaldemocraten er de dominante kracht, niet alleen op het stadhuis, maar ook in de meeste deelgemeenten. Dat pvdA-geleide bestuur heeft jarenlang een sterke reputatie gehad. Het heeft gerespecteerde burgemeesters als Wim Thomassen, André van der Louw en Bram Peper voortgebracht en krachtige wethouders als Jan van der Ploeg, Joop Linthorst, Pim Vermeulen en Hans Simons. Rotterdam is ook de bakermat van veel interessante initiatieven die later hun weg vinden in andere gemeenten, zoals de stadsvernieuwing, de sociale vernieuwing en het Opzoomeren. Maar in het systeem lijkt de klad gekomen. De politiek verliest haar vitale verbinding met de stad – dat gebeurt overal, maar is in Rotterdam net wat betekenisvoller dan in andere steden, vooral ook

vanwege het belang van de pvdA voor veel mensen aan 'de onderkant' van de samenleving. Die verliezen hun politieke en morele kompas, 'het wij dat zich weerde' (Blokland, 2000). Het stadsbestuur is sterk gaan inzetten op het attractief maken van de stad, onder andere door middel van spectaculaire hoogbouw en aandacht voor cultuur. En hoewel dat een zekere trots te weegbrengt (bijvoorbeeld rond de Erasmusbrug), is er ook veel kritiek op. Incidenten tasten het imago van het stadsbestuur aan. Er is de botsing rond de stadsprovincie, een plan van bestuurders dat door de bevolking in een referendum massaal wordt afgewezen. Er is de affaire rond het declaratiegedrag van oud-burgemeester Peper, die de Maasstad in 2000 en 2001 maandenlang in beroering houdt. En ondertussen verloedert de stad, zo vinden velen. De Rotterdamse daadkracht verdampt in een projectenmachine. Klachten van burgers over veiligheid en leefbaarheid van hun wijken worden onvoldoende serieus genomen. 'Wie bezwaar had tegen lawaai, wie zich zorgen maakte over het toenevend aantal zwervers, was een zeur.'<sup>15</sup>

Men kan dat de zittende bestuurders verwijten. Maar belangrijk is ook dat langdurige deelname aan de macht ertoe leidt dat die macht als een vanzelfsprekendheid wordt beschouwd. De echte belangstelling voor wat er onder burgers leeft, verdwijnt langzamerhand, of beter gezegd: wordt steeds door een bestuurlijke bril gefilterd. 'Als mensen een probleem naar voren brachten, werd erop gereageerd met: "Daar hebben we al een project of een werkgroepje voor"', zo constateert een pvdA-raadslid in 2005.<sup>16</sup>

Er is in Rotterdam dus wel een voedingsbodem voor een politieke aardverschuiving, zo kunnen we achteraf constateren. De globalisering en de ontwikkeling naar een kennissamenleving vormen voor de stad een sterke bedreiging. De 'verliezers' van deze moderniseringsprocessen zijn in Rotterdam ruim voorhanden. De traditionele zaakwaarnemer van deze groep mensen, de sociaal-democratie, heeft een sterke bestuurlijke positie, maar is de binding met zijn klassieke achterban kwijtgeraakt. Die ontwikkeling

is versterkt door de vanzelfsprekendheid van zijn machtspositie in Rotterdam. En er is de concrete belofte van een alternatief, geformuleerd door een aansprekende buitenstaander die veel sympathie oproept in zijn rol als bestrijder van de gevestigde orde. Veel mensen lijken zich te herkennen in zijn deels gecultiveerde rol van ‘underdog’.

### *Verantwoording*

Dit boek is gebaseerd op onderzoek dat in de afgelopen jaren – in de periode tussen september 2003 en maart 2006 – ten behoeve van de gemeente Rotterdam verricht is vanuit de Universiteit van Tilburg. De vraag was om een analyse van de wordings- en ontwikkelingsgeschiedenis van de Rotterdamse veiligheidsaanpak te maken. Bijzondere aandacht moest worden besteed aan de bestuurlijke en bestuurskundige aspecten van de beleidsontwikkeling, toegespitst op de vraag wat de ontwikkelingen leren over organiserend vermogen in een grootstedelijke context.

De gemeente Rotterdam had bij het verstrekken van de opdracht drie motieven. In de eerste plaats de vorming van een ‘collectief geheugen’ rond het proces, zodat er geen ervaringen verloren zouden gaan. In de tweede plaats de vastlegging van het proces voor de buitenwereld, zodat het transparant wordt en anderen mogelijk tot voorbeeld en lering kan strekken. En ten slotte de formulering van inzichten en ervaringen, die het toekomstige beleid kunnen verbeteren, zodat het ‘lerend vermogen’ van het stadsbestuur wordt versterkt.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een ‘kroniek’ van het Rotterdamse veiligheidsbeleid, welke in april 2006 is verschenen.<sup>17</sup> Deze kroniek vormt een belangrijk fundament van het onderhavige boek, dat daar een eigenstandige bewerking van en aanvulling op is. Het onderzoek heeft zich voorts toegespitst op enkele specifieke onderdelen van het veiligheidsbeleid, namelijk het functioneren van de stadsmariniers (najaar 2003), de rol van burgers in het veiligheidsbeleid (2005) en het functioneren van de interventieteams (2005/2006). Over deze drie onderwerpen zijn tus-

sentijdse rapporten verschenen, die deels ook zijn gebruikt om een eindrapport over stadsmariniers en interventieteams te vervaardigen.<sup>18</sup>

Het onderzoek is gebaseerd op drie vormen van gegevensverzameling, namelijk documentenanalyse, interviews en participerende observatie.

Als documenten zijn gebruikt: verslagen van vergaderingen, websites, nota's, rapporten en interne notities. Belangrijke bronnen zijn met name geweest het interne verslag van de Kaatsheuvelconferentie van maart 2001, het in zijn beschrijving zeer overzichtelijke rapport van de Rekenkamer over wijkveiligheid, het tweede Vijfjarenactieprogramma en de borgingsnotitie van de stadsmariniers. Ook hebben we inzage gehad in verslagen van de stuurgroep Veilig en de directieraad Veilig, evenals in een aantal interne notities en presentaties van het Programmabureau Veilig. Bij de reconstructie van gebeurtenissen is op onderdelen dankbaar gebruik gemaakt van artikelen in verschillende dagbladen. Het *Rotterdams Dagblad*, in 2005 opgegaan in het *Algemeen Dagblad*, besteedt uiteraard veel aandacht aan de ontwikkelingen in Rotterdam. Maar ook de bijdragen van Ron Meerhof in *de Volkskrant* en Gretha Parma in *NRC Handelsblad* zijn vaak zeer informatief en geïnformeerd. Incidenteel zijn artikelen uit andere kranten, zoals het *Algemeen Dagblad*, *De Telegraaf* en *Trouw* gebruikt.

Voorts zijn met ongeveer vijftig mensen gesprekken gevoerd. Deels hebben die interviews plaatsgevonden eind 2003 ten behoeve van een onderzoek naar stadsmariniers en het eerste deel van de kroniek. Het grootste deel van de gesprekken is echter eind 2005, begin 2006 gevoerd. De kroniek en ook dit boek zijn verlevendigd met veel letterlijke uitspraken uit deze interviews, die voor zover het om ambtenaren gaat grotendeels anoniem zijn weergegeven. De gesprekken hadden het karakter van een open interview. De interviews in 2003 zijn afgenomen door Frank Hendriks, Stavros Zouridis en Pieter Tops. In 2005/2006 hebben Pieter Tops, Juliën van Ostaaijen en Tjibbe Reitsma de gesprekken gevoerd.

Tot slot is via de methode van participerende observatie aan dataverzameling gedaan. De onderzoekers hebben vele interne en externe bijeenkomsten meegemaakt. Een van de onderzoekers heeft gedurende meer dan een jaar een dag per week op het Programmabureau Veilig doorgebracht. De onderzoeken naar stads-mariniërs, interventieteams en burgerparticipatie brachten ons direct in contact met de dagelijkse ontwikkelingen en spanningen in het beleid. Via onze betrokkenheid bij het onderzoek naar burgers kwamen wij in aanraking met de wijkregisseurs van de deelgemeente Feijenoord. De advisering van Dominic Schrijer (PvdA-bestuurder in Charlois) en Vitaal Pendrecht maakte dat wij ook op deze manier met de betekenis en doorwerking van het beleid te maken kregen. Via advisering over de verankering van de interventieteams leerden wij het functioneren van de interventieteams van binnenuit kennen. In talloze informele gesprekken met betrokkenen, ongepland en vaak toevallig tot stand komend, is ons beeld verder aangescherpt en aangevuld.

We hebben een analyse willen vervaardigen die zowel recht doet aan de koele, zakelijke en objectieve kant van de ontwikkelingen, als aan de warme, subjectieve en soms gepassioneerde aspecten ervan. Beide zijn nodig om een evenwichtig beeld te schetsen. Als onderzoekers zijn we daarbij gefascineerd geraakt door wat zich in het Rotterdamse veiligheidsbeleid ontwikkelde. Een stadsbestuur heeft zich op een aantal punten heruitgevonden, en in die zin is Rotterdam als een laboratorium voor eigentijds stedelijk bestuur te beschouwen. Voor een goede analyse daarvan is zowel betrokkenheid als distantie nodig. Betrokkenheid om de zaak van binnenuit, vanuit het vertoonde engagement, te begrijpen en verklaren. Distantie om het allemaal in het correcte en wat afstandelijke perspectief te kunnen plaatsen. Niet alles wat gebeurde, is geslaagd of 'juist'; er zijn zaken mislukt, men is soms doorgeschoten en eenzijdig en contraproductief geweest. Maar voorop staat toch de fascinatie. Zoals Paul Scheffer begin 2006 opmerkte: 'Het idee van maakbaarheid, in ieder geval van een overheid die zich ten volle engageert, heeft in Rotterdam een nieuw leven gekregen.'<sup>19</sup>

## Regimes: sturen in een gefragmenteerde samenleving

In deze studie zullen we de ontwikkelingen in Rotterdam vanuit een bestuurskundige invalshoek bekijken. We stellen de vraag centraal hoe het stedelijk bestuur in Rotterdam heeft gefunctioneerd in de nieuw ontstane maatschappelijke en politieke verhoudingen. Hoe heeft het onder de ontstane veranderingsdruk geopereerd? Op welke wijze heeft het de nadruk op veiligheid en uitvoering georganiseerd? Tegen welke problemen is men daarbij opgelopen? Welke spanningen hebben zich voorgedaan?

Om deze vragen vanuit een bestuurskundig perspectief aan de orde te stellen, maken we gebruik van de *regimetheorie*. Dit is een theorie die oorspronkelijk in de Verenigde Staten is ontstaan om ontwikkelingen en veranderingen in stedelijk bestuur te kunnen duiden. Kernpublicatie is de studie van Clarence Stone naar de veranderingen in het stedelijk bestuur van Atlanta in de periode na de Tweede Wereldoorlog (Stone, 1989). Dit boek heeft in de Verenigde Staten en Europa tot een stroom aan verdere publicaties geleid (Van Ostaaijen, 2006).

Uitgangspunt voor de regimetheorie is de complexiteit van de stedelijke samenleving. Instituties en actoren zijn onderdeel van een complex netwerk, dat gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan consensus en wederzijdse afhankelijkheid. Zo'n stedelijk netwerk kan niet bestuurd worden op basis van 'command power' (bevelsmacht), dat kan hooguit in beperkte en specifieke segmenten van de stedelijke samenleving. De sturingscapaciteit van de stedelijke overheid als zodanig is beperkt. Om effectief te zijn, dient de overheid haar capaciteiten te verbinden aan die van 'niet-overheidsactoren'. De informele arrangementen waar-

in dat gebeurt, vormen de kern van een regime (Stone, 1989, p. 3).

In de regimetheorie gaat politiek over de organisatie van sturingscapaciteit; die wordt niet verondersteld, maar dient te worden gecreëerd en onderhouden. 'Instead of the power to govern being something that can be captured by an electoral victory, it is something created by bringing cooperating actors together, not as equals claimants, but often as unequal contributors to a shared set of purposes' (Stone, 1993, p. 8). Een verkiezingsoverwinning, zoals die van Leefbaar Rotterdam, is dus niet het eindpunt, maar de start van politieke machtsvorming. Essentieel daarin is het vermogen om de partijen en actoren die op een of andere manier nodig zijn om een politieke agenda te realiseren, bij elkaar te brengen. Die actoren zijn en blijven autonoom, maar zijn wel bereid om zich met die agenda te verbinden.

In zo'n context is uitoefening van macht niet alleen een kwestie van beheersing of controle, maar vooral van overtuigen en aantrekkelijk zijn. Primair gaat het om het samenbrengen van de agenda's en middelen van verschillende actoren. Macht is dan geen vorm van sociale controle maar van sociale productie. Niet de vraag wie 'de macht' heeft staat centraal, maar de vraag hoe een gezamenlijk vermogen tot handelen kan worden ontwikkeld in een wereld waarin macht beperkt en verspreid is. 'The power struggle concerns, not control and resistance, but gaining and fusing a capacity to act – power to, not power over' (Stone, 1989, p. 229). Het gaat om de ontwikkeling van een vermogen om in een gefragmenteerde bestuurlijke werkelijkheid tot herkenbare vormen van collectieve actie te komen. Een stedelijk regime is dan een informele maar relatief stabiele coalitie van actoren van binnen en buiten het stedelijk bestuur, die hun krachten bundelen op basis van gedeelde perspectieven en belangen en daarmee richting kunnen geven aan de ontwikkeling van een stedelijke samenleving.

Om van een regime te kunnen spreken zijn vier factoren cruciaal (Stone, 2005). Een regime is in de eerste plaats een brede coali-

tie van actoren die zowel uit de overheid als de samenleving afkomstig zijn. Het is dus breder dan de coalitie van politieke actoren die het stadsbestuur vormt. Samenwerking en afstemming tussen overheids- en niet-overheidsactoren zijn cruciaal. Een regime is een werkzame coalitie van actoren waartussen geen hiërarchisch verband bestaat. De samenwerking is informeel en komt tot stand op basis van gedeelde perspectieven en belangen. Ook actoren waarover wel een formele bevelsmacht bestaat, voegen zich niet als vanzelfsprekend naar de agenda van een regime. Ook daar moet aandacht en energie aan worden besteed.

In de tweede plaats beschikt een regime over een ‘overkoepelende agenda’. Die is breder dan een of enkele ‘single issues’. Het gaat om een agenda die in principe de gehele stedelijke samenleving aangaat, en die daarvoor richting en perspectief creëert. De agenda is niet zomaar een set van willekeurig geformuleerde doelstellingen. Idealiter sluit hij aan bij maatschappelijke onderstromen. De opstelling van zo’n agenda is een ‘sociaal experiment’, geen geïsoleerde intellectuele activiteit (Stone, 2005). Voorkeuren en opvattingen worden gevormd in de dynamiek van het handelen en zijn onderhevig aan de logica van de situatie en aan oordelen over wat haalbaar en mogelijk is.

Een regime beschikt niet alleen over een inhoudelijke agenda, maar ook over de middelen die nodig zijn om deze te kunnen uitvoeren. Dat is de ‘iron law’ van een regime (Stoker, 1995): dat het de middelen moet mobiliseren die het in staat stelt om effectief en handelend te zijn. Voor een deel zijn dat klassieke en tastbare zaken als geld en bevoegdheden, maar het gaat ook om legitimiteit en informele steun. Vaak is een regime pas effectief als het kan aansluiten bij maatschappelijke bronnen van ontwikkeling en steun. Het mobiliseren en versterken daarvan is een belangrijke opgave voor een regime, het is in zekere zin zelfs de kern daarvan.

Behalve over een agenda en over middelen dient een regime ten slotte ook over een ‘mode of alignment’ te beschikken. Het is datgene wat de partijen in een regime bij elkaar houdt en in lijn weet te brengen. Het zorgt ervoor dat een regimecoalitie tot



gecoördineerd handelen kan overgaan. Stone spreekt ook wel van een ‘mode of cooperation’. In Atlanta gaat het bijvoorbeeld om regelmatig overleg van ‘stabiel leiderschap’, om onderhandelings achter gesloten deuren en om het gebruik van selectieve incentives. Op die manier worden partijen met de agenda van het regime verbonden. Het gaat hier om het organiserend vermogen van het regime. Leiderschap is daarin van belang, maar ook de mate waarin de agenda van een regime als urgent ervaren wordt en de manier waarop de regimeagenda met de agenda en belangen van deelnemende actoren kan worden verbonden.

We kunnen een onderscheid maken tussen sterke en zwakke regimes. Een sterk regime heeft een herkenbare agenda, heeft de noodzakelijke actoren en middelen weten te mobiliseren en beschikt over werkzaam organiserend vermogen. Naarmate dit allemaal minder aanwezig is, wordt een regime zwakker. Sterke regimes beschikken over een krachtige ‘organiserende kern’ (Stone, 1989, p. 5). In Atlanta is dat bijvoorbeeld het zakenleven (‘business’). Zo’n organiserende kern beschikt over voldoende kracht en coherentie om de coalitie bij elkaar te houden en er richting aan te geven.

Een regime heeft een natuurlijke boven- en ondergrens, zoals onderstaande figuur laat zien. Bij de bovengrens gaat een regime over van een coalitie van actoren met relatieve autonomie naar een systeem waarin voornamelijk hiërarchische relaties bestaan. Aan de ondergrens is er een coalitie van relatief autonome actoren, die functioneert zonder gemeenschappelijke agenda. Een regime is theoretisch dus te plaatsen in het midden van een continuüm waarvan de uiteinden worden gevormd door enerzijds een systeem dat is gebaseerd op bevelsmacht en anderzijds een systeem dat bestaat uit een aantal losgekoppelde beleidsnetwerken.

*Figuur 2.1: Systemen van sturing*

sturen op basis van bevelsmacht	sturen op basis van een regime	sturen op basis van beleidsnetwerken
---------------------------------	--------------------------------	--------------------------------------

Soms is een regime wat meer naar links op het continuüm te plaatsen; dan spreken we van een ‘executive centered’ regime. Soms is het wat meer naar rechts te plaatsen, en dan kunnen we spreken van een ‘network centered’ regime. In beide gevallen kan sprake zijn van sterke of zwakke regimes.

### *Organiserend vermogen*

Binnen de regimetheorie zijn eindeloze discussies gevoerd over de exacte criteria waaraan een regime moet voldoen (zie Van Ostaaijen, 2006). Die discussies concentreren zich op de samenstelling van het regime. Volgens sommige auteurs is samenwerking tussen ‘politics’ en ‘business’ het onderscheidend criterium voor een regime. Anderen hanteren een bredere omschrijving: bij een regime is sprake van samenwerking tussen actoren over de grens tussen overheid en niet-overheid heen.

De vraag is vervolgens waar de grens tussen overheid en niet-overheid precies te trekken is. De politie behoort bijvoorbeeld zonder enige twijfel tot de overheid, maar toch heeft het stedelijk bestuur maar beperkte zeggenschap over de politie. Hetzelfde geldt voor veel andere actoren, zoals het Openbaar Ministerie, de instellingen voor verslavingszorg en het onderwijs. Kenmerkend voor een regime is vooral dat het een werkbare samenwerking is tussen actoren waartussen geen hiërarchische relatie bestaat. De samenwerking vindt plaats uit eigener beweging, vanuit een gedeelde verbondenheid met een bepaalde agenda, en niet omdat iemand zegt dat het moet. Zelfs organisaties waarmee wel een bevelsrelatie bestaat, voegen zich niet als vanzelfsprekend in de doelstellingen van een regime in. Dat betekent dat een regime actoren op uiteenlopende gebieden (publiek-privaat en publiek-publiek, bestuursintern en bestuursextern) moet weten te mobiliseren.

In de analyse concentreren wij ons op de vraag hoe het Rotterdamse bestuur invulling heeft willen geven aan zijn sturende en mobiliserende rol. Hoe heeft het zijn *organiserend vermogen*, dat

omschreven kan worden als het vermogen om actoren en instituties te bewegen tot een daadwerkelijke bijdrage aan de agenda van het regime, tot ontwikkeling kunnen brengen. Welke domeinen zijn daarbij van belang?

In de eerste plaats zal een nieuw regime de 'eigen' hulpbronnen moeten zien te organiseren. Dat betreft de politieke capaciteit om een overtuigend verhaal neer te zetten. Zal het college daarin slagen? En zal het daarvoor voldoende steun in de gemeenteraad weten te mobiliseren? Het betreft daarnaast de ambtelijke organisatie in al haar vertakkingen, die weliswaar via bevelsmacht aan een college verbonden is, maar die zich toch niet zonder meer 'in rij en gelid' zal opstellen. Het is geen automatisme dat zij – ondanks formele en feitelijke loyaliteit – een nieuwe benadering echt steunt. Zij moet gewonnen worden voor de nieuwe aanpak.

Dan gaat het vervolgens om het organiseren van de bestuurlijke actoren in de directe omgeving van het nieuwe regime. Dat zijn in de eerste plaats de professionele organisaties waarmee sterke banden worden onderhouden, zonder dat van een formele bevelsrelatie sprake is. Te denken valt aan het Openbaar Ministerie, maar ook aan de politie (hoewel haar positie formeel enigszins dubbelzinnig is). Het gaat ook om de deelgemeenten, die voor het succes van de nieuwe aanpak van cruciaal belang zijn, maar die – mede door hun afwijkende politieke samenstelling – niet zonder meer tot het nieuwe regime kunnen worden gerekend. In de derde plaats valt hier de rijksoverheid onder, in al haar vertakkingen en onderverdelingen. Ook een grote stad als Rotterdam is in een aantal opzichten sterk van de rijksoverheid afhankelijk. En ten slotte kunnen nog de professionele organisaties genoemd worden, die misschien wat verder van het beleid afstaan (zeker als het om veiligheid gaat), maar er toch mee te maken krijgen; te noemen zijn scholen, woningcorporaties, welzijnsinstellingen.

Een derde piste waarin organiserend vermogen tot gelding gebracht dient te worden, heeft betrekking op de relatie met burgers. In de klassieke regimetheorie bestaat hiervoor weinig aan-

dacht, ook al omdat die zich sterk op het functioneren van elites richt. Vanuit de ontstaansgeschiedenis van de regimetheorie is dat een verklaarbare karakteristiek, maar die lijkt inmiddels toch onhoudbaar. Steun van burgers is een voorwaarde om als bestuurlijk regime te functioneren en te overleven. Publieke organisaties en professionals zijn niet langer in staat om alleen met eigen middelen hun omgeving te sturen en te controleren. Ze zijn in toenemende mate afhankelijk van de alledaagse kennis en de directe betrokkenheid van burgers (Bang, 2000a en 2000b). Besturen verloopt in toenemende mate via het organiseren van actieve betrokkenheid van burgers. Dat kunnen individuele burgers zijn, maar ook georganiseerde burgers, die via wijk- en buurtorganisaties en andere vormen van gemeenschappelijke actie een bijdrage kunnen leveren aan de activiteiten van een regime.

Een vierde domein waarop organiserend vermogen van belang is, ligt ten slotte op het gebied van de publieke beeldvorming en de rol van de media. Veel is al geschreven over de rol van media in de manier waarop beelden en opvattingen over het bestuur tot stand komen; men spreekt van medialogica, dramademocratie of breinbevingen (respectievelijk RMO 2002, Elchardis 2002, Van Ginneken, 1999). Het succes van een regime hangt voor een belangrijk gedeelte ook af van de mate waarin men de publieke opinie kan beïnvloeden en mobiliseren.

Het gaat hier dus om de actoren die in een regime worden gemobiliseerd, de mate waarin zij een bijdrage leveren aan of zich herkennen in de agenda van het regime en de middelen en bronnen die zij inbrengen. Om dat allemaal bij elkaar te kunnen brengen is organiserend vermogen nodig. De vraag is hoe dat tot stand komt: via overtuigend leiderschap, via een aansprekende agenda, via instrumentele vernieuwingen of via utilitaire ruilrelaties? Kortom: hoe slaagt een regime erin om tot werkbare en herkenbare vormen van besturen te komen?