

De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam

*J.J.C. van Ostaaijen en P.W. Tops**

Rotterdam is de afgelopen jaren het brandpunt van stedelijke ontwikkelingen geweest. Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam winnen er in 2002 de gemeenteraadsverkiezingen en verzilveren die overwinning via een sterke positie in het college van B&W. Voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog maakt de PvdA geen deel uit van het dagelijkse bestuur van de stad. Vier jaar later maakt de PvdA een glansrijke comeback. De partij haalt achttien zetels bij de gemeenteraadsverkiezing en wordt weer de dominante partij in het dagelijks bestuur. Leefbaar Rotterdam gaat oppositie voeren.

In deze bijdrage wordt de vraag gesteld wat de betekenis van Leefbaar Rotterdam voor het Rotterdamse bestuur is geweest. Wij betogen dat Leefbaar Rotterdam haar stempel op verscheidene punten binnen het Rotterdamse stadsbestuur heeft gedrukt: zij heeft van veiligheid een topprioriteit gemaakt, heeft de uitvoeringsgerichtheid van het bestuur versterkt en heeft het integratiedebat op scherp gezet.

Veiligheid

Op straat in Rotterdam heerst al langer onvrede over de veiligheids-situatie in de stad. Zo bieden op vrijdag 27 maart 2001 vertegenwoordigers van zestig Rotterdamse bewonersorganisaties een petitie aan burgemeester Opstelten aan. In de petitie stellen de ondertekenaars 'dat de veiligheidssituatie in de stad die hen zo dierbaar is zeer ernstige zorgen geeft' en dat politie en gemeentebestuur niet adequaat reageren (SBR, 2001).

* Drs. Julien van Ostaaijen en prof. dr. Pieter Tops zijn verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Tops is tevens lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Het artikel is gebaseerd op een onderzoek naar het Rotterdamse veiligheidsbeleid 2001-2006 (Tops, Van Ostaaijen, 2006).

De boodschap van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam tijdens de verkiezingscampagne in 2002 sluit daar goed op aan. Rotterdam heeft de hoogste misdaadcijfers en de meeste niet-opgeloste moorden. 'Rotterdam moet zich doodschamen. Wij willen niet meer de verkeerde lijstjes aanvoeren', aldus Fortuyn (*Rotterdams Dagblad*, 20 januari 2002).

In het collegeprogramma van september 2002 is de inbreng van Leefbaar Rotterdam duidelijk zichtbaar. Het college benoemt de aanpak van de veiligheidsproblematiek in de stad tot haar voorname prioriteit. Er wordt voor een 'harde aanpak' en 'zero tolerance' gepleit. Het eerste Vijfjarenactieprogramma, dat al in 2001 is vastgesteld, zal versneld worden uitgevoerd. Bovendien wordt voor de hele collegeperiode ten behoeve van veiligheid honderd miljoen euro extra vrijgemaakt, meer dan de helft van wat voor het gehele collegeprogramma aan 'nieuw geld' beschikbaar is. 'Het gaspedaal wordt volledig ingedrukt', zal wethouder Pastors (Leefbaar Rotterdam) later zeggen.

Er komt een duidelijke overkoepelende aanpak rondom veiligheid. Beleidsmatig staan het Vijfjarenactieprogramma en de doelstellingen uit het collegeprogramma centraal. Op bestuurlijk niveau ligt de regie bij de Stuurgroep Veilig, die onder meer wordt gevormd door de burgemeester, de wethouder Veiligheid, de korpschef en de hoofdofficier van justitie. Op ambtelijk niveau ligt de regie bij het Programmabureau Veilig (inmiddels Directie Veilig). Beide zien toe op de uitvoering van het Vijfjarenactieprogramma en de collegedoelstellingen. Centraal in het beleid staat het onderscheid tussen gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak. De eerste richt zich op de aanpak van gebieden. Deelgemeenten hebben de regie, behalve over de hotspots, waar de stadsmariniers (zie verderop) nadrukkelijk aanwezig zijn. Wijkveiligheidsactieprogramma's zijn belangrijke documenten, evenals rapportages van stadsmariniers. Aanvullende instrumenten zijn interventieteams (zie ook verderop), *Resultaat op straat* en *Alijda* (gericht op het aanpakken van 'huismelkers'). De persoonsgerichte aanpak is gericht op degenen die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de criminaliteit en de overlast. Via een persoonsgerichte aanpak worden die benaderd en 'van straat gehaald', zo is de bedoeling. Verschillende gemeentelijke diensten, zoals de reinigingsdienst en gemeentewerken, spelen in de veiligheidsaanpak een belangrijke rol. Dat geldt ook voor justitie en politie, onder andere via een versterking van de

functie van wijkpolitie. Het is betekenisvol dat politie en OM zich achter de doelstellingen van het Vijfjarenactieprogramma scharen. In een apart kader bij het collegeprogramma verklaren ze de in het Vijfjarenactieprogramma beschreven activiteiten en doelstellingen als 'taakstellend' te beschouwen. Daarna sommen ze in een paar pagina's hun eigen activiteiten en prioriteiten voor de aanpak van de veiligheidsproblematiek in Rotterdam op.

Het vocabulaire in die eerste jaren is stevig en quasi-militair. 'Zero tolerance', 'harde aanpak', 'aanvalsplan', 'stadsmariniers'. Het zijn termen die expliciet worden gecommuniceerd. Ze vormen onderdeel van een strategie van het stadsbestuur om te laten zien dat zij problemen rondom veiligheid – in de breedste zin van het woord, dus ook overlast en verloedering – aanpakt. Het college is er alles aan gelegen om het vertrouwen van de burgers te herwinnen. 'Die hebben met de verkiezingen duidelijk de bal naar ons gekaatst', is het dominante beeld. De bal gelijk weer terugkaatsen wordt beschouwd als ongepast. Pas als het college in 2004 enkele 'zichtbare successen' kan claimen (onder andere blijkend uit een verbetering van de AEX-index van het Rotterdamse veiligheidsklimaat, 'de veiligheidsindex') verschuift de aanpak enigszins van 'orde op zaken stellen' naar 'samen met de burgers werken aan een veilige stad'. Dit komt onder meer tot uiting in een reclamecampagne en een aantal nieuwe projecten rondom actief burgerschap (zie bijvoorbeeld Vijfjarenactieprogramma 2006-2010).

Er is tussen 2002 en 2006 echter meer aan de hand dan het eenvoudig versterken van de repressieve kant van het veiligheidsbeleid. In zijn kern bestaat het veiligheidsbeleid uit het opnieuw doordenken en verbinden van de activiteiten van de stedelijke overheid, vanuit de optiek van het organiseren van een stad waarin mensen op een veilige en aangename manier kunnen wonen. Een koppeling van repressie, preventie en zorg vormt daarvan de essentie. De koppeling komt tot uiting in:

- Verschuiving van het denken over sociale uitkeringen in termen van een recht, naar iets waar ook een verplichting tegenover staat ('wederkerigheid').
- Verandering van denken in termen van 'zelfbeschikking' naar meer drang om anders te gaan leven (niet alleen om overlast tegen te gaan, maar ook omdat dat voor de betreffende persoon beter is).
- Verslaving niet beschouwen als een persoonlijke en maatschappelijke aangelegenheid, maar als een 'ziekte', met alle consequenties voor behandeling en bejegening.

- Toegang hebben tot ‘achter de voordeur’ bij mensen niet primair zien als een aantasting van hun privacy maar als een manier om als overheid sterk en sociaal te kunnen zijn (bijvoorbeeld rondom huiselijk geweld).
- Het schoon en heel houden van de stad organiseren vanuit de beleving van de burgers en niet vanuit planningschema’s van de diensten.

Er ontstaat dus een nieuw perspectief rondom lokale problematiek en veiligheid. Een overheid die zich stevig met haar burgers bemoeit, zelfs tot achter de voordeur, maar ook een overheid die zich laat leiden door de beleving van burgers. Dit heeft zijn uitwerking op de ambtelijke organisatie (zie hieronder). Het is het college er in ieder geval alles aan gelegen om deze aanpak verder door te zetten en te ontwikkelen. Op de valreep voor de nieuwe verkiezingen wordt daarom het nieuwe Vijfjarenactieprogramma 2006-2010 door de gemeenteraad goedgekeurd. Hiermee wordt een zekere continuïteit in de veiligheidsaanpak beoogd. Ook de PvdA, die enkele maanden later weer in het centrum van de macht zal zitten, keurt het goed.

Uitvoering

In het college bestaat een voorkeur voor ‘uitvoering’ boven ‘beleid’. Het nieuwe college maakt zich hard voor meer ruimte voor uitvoerders en uitvoering. Het wordt daarin gesterkt door signalen uit de gemeentelijke organisatie, onder andere via een notitie van de gemeentesecretaris (*Uitvoeren en versnellen*). De verkiezingsuitslag heeft de organisatie niet onberoerd gelaten. ‘Ook wij hebben op ons sodemieter gehad’, is een veel gehoorde opvatting onder ambtenaren (Tops, Van Ostaaijen, 2006). Toch voegt de ambtelijke organisatie zich niet zonder meer naar de nieuwe opvattingen. Uitvoeringsdiensten als de Roteb, Gemeentewerken en Stadstoezicht zien hun takenpakket belangrijker worden en passen zich relatief gemakkelijk aan. Harde diensten als het Ontwikkelingsbedrijf en Stedenbouw en Volkshuisvesting of zachte diensten als Sociale Zaken, die vaak inhoudelijk en professioneel wat verder van de nieuwe prioriteiten afstaan, stellen zich gereserveerder op. Zij voegen zich later wel gedeeltelijk in de aanpak, zeker als blijkt dat Leefbaar Rotterdam

geen eendagsvlieg is en het college de collegeperiode uit zal zitten. Die focus op uitvoering ontwikkelt zich op een aantal manieren. Belangrijk is de aanstelling van stadsmariniers, die knelpunten in de uitvoering van het veiligheidsbeleid moeten oplossen. Hun bevoegdheden zijn niet precies omschreven en zij functioneren buiten de officiële structuur van de ambtelijke organisatie. Interventieteams, die opereren in de frontlijn van de stad en via huisbezoeken (achter de voordeur) zowel wantoestanden aanpakken als sociale hulp verlenen, worden fors uitgebreid. 'Wat telt is wat werkt', is het uitgangspunt en daarvoor worden soms ook de randen van de wet opgezocht, zoals bij de stalen deur- of de hennepaanpak. Er ontstaat een klimaat van bestuurlijke en soms ambtelijke rugdekking voor degenen die kunnen claimen 'uitvoeringsgericht' bezig te zijn. De voorkeur voor uitvoering is voor een deel ook een 'talige' en 'symbolische' activiteit. Woorden als beleid en visie worden voorlopig geschrapt uit het vocabulaire. Er is geen 'veiligheidsbeleid' maar een 'veiligheidsaanpak', geen 'programma's' maar 'actieprogramma's', geen 'wijkvisie' maar een 'wijkveiligheidsactieprogramma', geen 'projectleider' maar 'stadsmarinier', geen 'doelstellingen' maar 'targets', geen 'buurtteam' maar 'interventieteam'. Het is allemaal wat steviger en meer op actie geformuleerd dan voorheen. Het zit ook in de manier waarop het bestuur functioneert. Korte en zakelijke collegevergaderingen. Meer een raad van bestuur dan een politieke arena, zeker in het begin. 'Afrekenen op targets' en scherp sturen op wat er gerealiseerd en bereikt wordt. Verschillende uitvoeringsstrategieën worden daarvoor naast en door elkaar gebruikt. In de eerste plaats is er de strategie van de strikte regeltoepassing en normhandhaving. Die past goed bij een vertoog van 'zero tolerance' en 'einde van het gedogen' waarop het college zich vooral aan het begin van de periode nogal sterk beroept. Onderdeel van deze benadering zijn strikte controle, versterkt toezicht (via camera of toezichthouders), strakke (regel)handhaving en passende straf. Een tweede uitvoeringsstrategie is gebaseerd op de ontwikkeling van een methodische aanpak. Die lijkt een beetje op die van de regeltoepassing, maar hier gaat het om min of meer beproefde manieren van werken, die in verschillende situaties kunnen worden gebruikt. Van strikt mechanische uitvoering is nooit sprake, maar meer dan voorheen wordt aan systematische uitwerking van bepaalde initiatieven gewerkt.

In de derde plaats is er de strategie van de prestatiesturing. Ook die wordt veelvuldig gebruikt, zowel bij de politie en OM als bij de gemeente. Deze organisaties hebben zich aan het bereiken van de door het college geformuleerde 'targets' verbonden. Het is een strategie die blijkt te werken, ondanks de vaak geformuleerde bezwaren. Het blijkt ook niet zozeer te gaan om de techniek van de meetbaarheid, maar om het commitment en het 'richtinggevoel', die goed ontwikkelde targets kunnen mobiliseren. Het werken met targets wordt door vele betrokkenen dan ook als een van de succesfactoren voor het veiligheidsbeleid gezien.

Een vierde strategie is die van de ontwikkeling van ketens en netwerken. Verschillende uitvoeringsactiviteiten behoeven samenwerking tussen verschillende organisaties. Die samenwerking wordt vaak in ketens of netwerken georganiseerd. Potentieel voordeel is hun lichtvoetigheid (mogelijkheid tot maatwerk), potentieel nadeel hun vrijblijvendheid (een eindeloos praatcircuit). In de veiligheidsaanpak functioneren vele van deze netwerken. De ervaringen zijn wisselend, maar over het algemeen komt samenwerking 'op straat' of rond 'concrete personen' beter tot stand dan het organiseren van betrokkenheid en scherpte in de 'moederorganisaties'. Die laatste zijn niet altijd gewend zich als backoffice voor de uitvoerders op te stellen. Een vijfde uitvoeringsstrategie concentreert zich op personen. Er wordt ruimte gegeven aan personen die in staat zijn om effectieve uitvoeringsprocessen te organiseren. Deels worden die door het systeem gecreëerd, zoals de stadsmariniers. Maar soms ontpoppen personen zich in de staande organisaties tot gedreven en innovatieve uitvoerders. Die krijgen dan ook kansen, hoe irritant dat soms ook kan zijn in een bureaucratische organisatie. Mooi voorbeeld daarvan is Barend Rombout, een oud-politieagent die het idee van interventieteams heeft bedacht en in de jaren na 2002 de ruimte krijgt dat verder uit te bouwen.

Integratie

Tijdens de verkiezingscampagne in 2002 spreekt Fortuyn over de islam als achterlijke cultuur en pleit hij voor een stop op de toestroom van allochtonen in Rotterdam (Oosthoek, 2005). In de eerste jaren van het college staat vooral het veiligheidsbeleid en niet het integratiebeleid centraal. Waar Leefbaar Rotterdam een wethouder

voor veiligheid heeft, valt het integratiedossier onder CDA-wethouder Van der Tak (en later Geluk) en wordt toch vooral het goed met elkaar samenleven benadrukt. Programma's als *Mensen maken de stad*, *Opzoomeren* en de *Stadsetiquette*, projecten die er vooral op gericht zijn samenwerking tussen *alle* Rotterdammers te bewerkstelligen, dragen daaraan bij en worden belangrijk gevonden. Dit zorgt ook voor het nodige evenwicht in het college. De stevige aanpak van Leefbaar Rotterdam en de VVD op het veiligheidsdossier wordt gecombineerd met een communitaristische benadering van het CDA op het integratiedossier.

Geleidelijk aan wordt ook op dit dossier de toon steviger. In december 2003 verschijnt het rapport *Rotterdam zet door*; dit wordt door het college gezien als een aanscherping van haar programma. Het rapport is een indirect gevolg van een pleidooi van Dominique Schrijer, PvdA-bestuurder in de deelgemeente Charlois, die aangeeft dat de sociaal-economische problemen de deelgemeente tot aan de lippen staan. *Rotterdam zet door* heeft als uitgangspunt dat 'kleur niet het probleem is, maar de problemen wel (vaak) een kleur hebben'. Het voorstel tot het invoeren van een inkomenseis voor vestiging in bepaalde wijken leidt tot veel kritiek. Wethouder Pastors van Leefbaar Rotterdam is daar niet van onder de indruk. Hij verdedigt het rapport, dat hij als een ideologische verdieping van het collegeprogramma beschouwt.

Eind 2004 organiseert het college de 'Islamdebatten'. Die beogen te stimuleren dat burgers weer met elkaar in gesprek gaan, elkaar beter leren kennen en sámen deelnemen aan het leven in de stad (www.rotterdam.nl/islam, 3 mei 2005). Maar voor Pastors zijn deze debatten ook een inhoudelijke accentuering van de inbreng van Leefbaar Rotterdam in het college. Hij wil de Islamdebatten gebruiken om over een aantal gevoelige zaken te praten.

Wethouder Pastors manifesteert zich in die jaren sowieso steeds meer als de politieke leider van Leefbaar Rotterdam. Hij wil politiek-ideologisch in de voetsporen van Pim Fortuyn treden. De opvattingen over allochtonen en islam vormen een uitgelezen mogelijkheid voor profilering. Aan het begin van 2005 waarschuwt Pastors dat in enkele deelgemeenten de sharia ingevoerd zou worden als islamitische partijen met 'enkele idioten van Groen Links' aan de macht komen (*Metro*, januari 2005). Al eerder doet hij uitspraken die als controversieel ervaren worden, onder meer over de wenselijke hoogte van minaretten bij te bouwen moskeeën en over 'een totale

stop op het aantal kansarme allochtonen' (*Rotterdams Dagblad*, 8 september 2003). Van de Gemeenteraad moet hij beloven zich voortaan aan artikel 1 van de Grondwet te houden: het verbod op discriminatie.

In het college ontstaan daardoor dan ook wat spanningen. Inmiddels is CDA-wethouder Van der Tak vervangen door voormalig fractievoorzitter Geluk en die is wat rechtlijniger tegenover Pastors, zeker als hij zich continu met 'zijn' terrein (integratie) blijft bemoeien. Eind 2005 is de maat vol. De raad heeft dan al eerder een CDA-motie aanvaard die Pastors gebiedt zich niet meer over onderwerpen buiten zijn beleidsterrein (fysieke infrastructuur) uit te laten, maar daar houdt hij zich niet aan. Nieuwe consternatie rond uitspraken over allochtonen leidt eind 2005 tot het aftreden van Pastors. Enkele weken later, op woensdag 23 november, wordt Pastors verkozen tot lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam. Het is voor hem een emotioneel moment: nu treedt hij echt in de voetsporen van zijn leermeester, die hij de grootste Rotterdammer aller tijden noemt. In zijn toespraak blik Pastors terug: 'De afgelopen weken is gebleken dat wij nog steeds nodig zijn. Waar andere partijen in de Rotterdamse politiek al een paar jaar praten over dat veiligheidspassé is en het taboe over het spreken over integratie en Islam al lang verdwenen is, hebben ze twee weken geleden met uitzondering van de VVD laten zien dat zowel de oude politiek als het taboe er nog steeds zijn' (www.leefbaarrotterdam.nl, gezien op 4 april 2006). Voor Pastors wordt integratie steeds meer het onderwerp waarmee hij zich in de verkiezingen wil onderscheiden. De harde toon van Leefbaar Rotterdam over integratie tijdens de verkiezingscampagne speelt echter wel de PvdA in de kaart. Meer dan voorheen maken allochtonen de gang naar de stembus. Dat ligt overigens niet alleen aan de opstelling van Leefbaar Rotterdam, maar bijvoorbeeld ook aan het landelijke beleid van minister Verdonk (vreemdelingenzaken en integratie). Als de PvdA in maart 2006 haar verkiezingsoverwinning behaalt, blijkt dat voor een belangrijk deel te danken aan het toegenomen aantal allochtone kiezers, die vaak op de PvdA stemmen (COS, 2006).

Tot slot

In dit artikel hebben we drie terreinen behandeld waar Leefbaar Rotterdam zich heeft laten gelden. Hoewel veiligheid al op de agenda stond, kreeg het de nodige maatschappelijke en politieke kracht met respectievelijk Pim Fortuyn en de verkiezingsstrijd van 2002 en de deelname van Leefbaar Rotterdam aan het nieuwe college. Met de aandacht van het college voor veiligheid werd getracht het verloren vertrouwen in het stadsbestuur te herstellen. Er ontwikkelt zich in de jaren een overkoepelend veiligheidsbeleid geënt op een combinatie van repressie en preventie, dat hand in hand gaat met versterkte aandacht voor resultaten en uitvoering van beleid. Interessant is de ontwikkeling van de PvdA. Zij maakt een proces van bezinning door en voegt zich ook langzaam in de veiligheidsaanpak in. Alle belangrijke veiligheidsdossiers die de raad passeren worden door haar gesteund. Als de PvdA in 2006 de verkiezingen wint, worden veiligheid en uitvoeringsgerichtheid in het programma van het nieuwe college opgenomen. Op het terrein van integratie is de PvdA niet op continuïteit gericht. De sociaal-democraten hebben met ongenoegen aangezien hoe het integratiedebat zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. In de gemeenteraadsverkiezing van 2006 is de tegenstelling op zijn scherpst. Veel allochtone kiezers komen naar de stembus, wat er mede toe leidt dat niet Leefbaar Rotterdam, maar de PvdA weer de grootste partij wordt en in het college komt.

Literatuur

Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS)

Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006
Rotterdam, 2006

Gemeente Rotterdam

Het nieuwe elan van Rotterdam ... en zo gaan we dat doen.
Collegeprogramma 2002-2006
Rotterdam, 26 september 2002

Gemeente Rotterdam

De stad van aanpakken; voor een Rotterdams resultaat. Collegeprogramma 2006-2010
Rotterdam, september 2006

Gemeente Rotterdam

Versterking veiligheid Rotterdam; vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners,

maatschappelijke organisaties en bedrijven

Rotterdam, 2001

Gemeente Rotterdam

Veiligheidsindex 2004; meting van de veiligheid in Rotterdam.

Rapportage bevolkingsenquête januari-februari 2004 en feitelijke criminaliteitsgegevens en

stadsgegevens over 2003

Rotterdam, 2004

Gemeente Rotterdam

Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven;

vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010

Rotterdam, 2005

Gemeente Rotterdam

Rotterdam zet door; op weg naar een stad in balans, 2003

Rotterdam, 2003

Leefbaar Rotterdam, CDA, VVD

Het nieuwe elan voor Rotterdam! Over rechten en plichten,

waarden en normen, vrijheid en verantwoordelijkheid

Coalitieakkoord, p. 3

Oosthoek, A.

Pim Fortuyn en Rotterdam

Rotterdam, Ad. Donker bv, 2005

Ostaaijen, J.J.C. van,

F. Hendriks

Safety policy reform in Rotterdam; changing priorities in big

city governance

In: Reform in Europe; breaking the barriers in government,

Aldershot, Ashgate, 2006

Samenwerkende Bewoners-organisaties Rotterdam

Veiligheid in Rotterdam; petitie en nota van toelichting

Rotterdam 27 maart 2001

(www.sbr.rotterdam.nl).

Tops, P.W., J.J.C. van Ostaaijen

Actiefburgerschap en veiligheid in Rotterdam; onderzoek naar de

rol van burgers in het Rotterdamse veiligheidsbeleid

Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2005

Tops, P.W., J.J.C. van Ostaaijen

De knop moet om; kroniek van de Rotterdamse veiligheidsaanpak

2001-2006

Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2006