

Deed zich een regimeverandering voor in het gemeentebestuur van Rotterdam?

A.F.A. Korsten, 120312

In de tijd gezien volgt een gemeentebestuur een koers. Het kan een zwabberende koers zijn of een vaste koers. Hoe dan ook een koers. Die koers wordt endogeen en exogeen beïnvloed. Endogeen doordat een gemeentebestuur beleid maakt dat in de voetsporen loopt voor bestaand beleid, dat niet zo maar radicaal kan worden omgegooid. Besturen is vaak roeien met de riemen die al klaar liggen maar beperkte aanpassingen zijn wel mogelijk. Exogene invloed ontstaat door een beperkte of radicale electorale wijziging in een verkiezingsuitslag ten opzichte van het verleden als gevolg van inhoudelijke politisering. Partijpolitieke voorkeuren, zoals opgenomen in een verkiezingsprogramma, kunnen tijdens coalitiebesprekingen ingebracht worden en opname in een akkoord voor een nieuw bestuur kan volgen. Dat akkoord kan een lichte of sterke breuk met het beleid uit een vorige periode zijn. Exogene invloed kan ook bestaan uit een crisis (buiten het gemeentehuis), die noopt tot handelen. Denk aan de vuurwerkramp in Enschede.

Kan ondanks het bestaan van die endogene en exogene invloeden een koers een breuk geven met het verleden en leiden tot een bepaald bestuurlijk regime? Van Goor (1988) heeft in zijn dissertatie duidelijk gemaakt dat er inderdaad wel veranderingen in gemeentelijk beleid optreden en dat dit vooral komt van een nieuw college na verkiezingen, die daarvoor een geschikt moment bieden. Logisch, want coalitiepartners kunnen nieuwe preferenties uiten. Houdt men echter vast aan het bestaande beleid en benut men de periode van coalitievorming niet voor een verandering dan wordt het later moeilijk, tenzij er exogene variabelen werken, die dan meestal nog onbekend zijn. We houden de coalitiebesprekingen als 'policy window'-moment vast.

Kunnen we nu daadwerkelijk breukmomenten vaststellen in de koers van het gemeentebestuur? Van Goor laat ons op dit punt enigszins in de steek omdat zijn onderzoek op wat anders gericht was. Clarence Stone (1988) daarentegen niet. Die deed onderzoek naar de naoorlogse ontwikkelingen in de stad Atlanta. Stone gebruikt het begrip '*regime change*' om veranderingen te analyseren in het krachtenveld waarin stedelijk bestuur tot stand komt en beleid voert. Een regime is een werkzame coalitie van politieke en niet-politieke actoren, waartussen geen hiërarchisch verband bestaat. De actoren zoeken gemeenschappelijkheid in *een agenda* en ze weten door middel van een *bestuursstijl* herkenbaar en krachtig bestuur te ontwikkelen.

Pieter Tops ging na of door de opmars van de partij van Pim Fortuyn, Leefbaar Rotterdam, die begon met een klinkende electorale overwinning bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 en opname in het college van B&W, op lokaal vlak sprake was van een regimeverandering ten opzichte van de vorige periode. Stone geeft twee maatstokken om dat vast te stellen. Veranderde de lokale bestuurlijke agenda en ook de bestuursstijl? Volgens Tops is die regimeverandering inderdaad waarneembaar. Veiligheid werd na maart 2002 prioriteit nummer een in het Rotterdamse gemeentebestuur. Weliswaar waren de grondslagen voor het veiligheidsbeleid al voor maart 2002 gelegd en was het onderwerp niet helemaal nieuw, Pim Fortuyn had hier wel grondig aandacht voor gevraagd en die kwam er in het college met de leefbaren ook. Er veranderde dus iets in de agenda. Bovendien werd het accent

verlegd naar het behalen van openbare 'targets' en kwam er in Rotterdam in de periode 2002-2006 meer aandacht voor de uitvoering van (lokaal) beleid. De Rotterdamse 'leefbaren' wilden weg van de 'achterkamertjespolitiek', vandaar die publieke doelstellingen. En ze wilden weg van die 'vergadernijlpaarden', en van het 'pappen en nathouden'. Er moest meer aandacht komen voor de echte problemen van burgers en daartoe behoorde onder meer onveiligheid. Vooral de PvdA moest het ontgelden. Pim Fortuyn wilde dat de PvdA uit het college werd gezet. Hier was in 2002 dus ook sprake van een verandering van stijl. Ergo, inderdaad zijn dat argumenten voor een regimeverandering, in de geest van het werk van Stone. Julien van Oostaijen (2008) heeft nader bekeken hoe het zit met die regimeverandering en of die regimeverandering aanhield en ook na de raadsverkiezingen van 2006 nog bleef bestaan.

De periode 2002-2006

Na de gemeenteraadsverkiezingen kwam de partij Leefbaar Rotterdam dus in het college. Uit het collegeakkoord blijkt dat de voornaamste ontwikkelingen de volgende zijn.

1. Veel bestaand beleid wordt voortgezet, maar veiligheid wordt prioriteit nummer een, waarbij meer aandacht aan repressie wordt besteed. Veel bestaand beleid wordt voortgezet maar nu met een veiligheidscomponent. Veiligheidsbeleid wordt als het ware sector- en facetbeleid;
2. Het openbaar bestuur verzakelijkt door het werken met doelstellingen. Van interne reorganisaties is geen sprake. Het omploegen van ene organisatie leidt maar af van het aanpakken van de werkelijke problemen;
3. De toon verscherpt. Er komt een interveniërende aanpak ten aanzien van gebruikers van publieke ruimte en voorzieningen en de toon naar allochtonen wordt scherper.
4. De wijkaanpak wordt afgeschaft.
5. Sommig beleid wordt gewenst maar bij nader inzien blijkt dat al in enigerlei mate voor te komen. Dit wordt geïntensiveerd. (Van Oostaijen, 2008: 8)

Volgens Stone is een agendawijziging een voorwaarde om te kunnen spreken van regimeverandering. Het college gaat na de raadsverkiezingen van 2002 een veiligheidsbeleid voeren maar welk? Een veiligheidsbeleid (her)uitvinden zou betekenen dat er eerst een beleidsontwerp moet volgen plus besluitvorming en dan zou het college van B&W twee jaar verder zijn. Het Vijfjarenactieprogramma uit de vorige coalitieperiode wordt daarom omarmd maar versneld uitgevoerd en resultaten moeten zichtbaar worden. 'Zero tolerance' wordt gewenst en vertaald in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op en rondom het Centraal Station moet het zichtbaar en voelbaar veiliger worden. Er worden ook nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zoals de interventieteams: teams van politie en ambtenaren die via huisbezoeken de thuissituatie van burgers inspecteert. En er komt (meer) cameratoezicht, er komen meer mogelijkheden fouilleren, en extern toezicht is nodig, onder meer in het openbaar vervoer. De Stuurgroep Veiligheid gaat zorgen voor aansturing. Deze stuurgroep staat onder voorzitterschap van de burgemeester en verder uit OM en politie en ambtenaren. Deze groep gaat wekelijks vergaderen. Het veiligheidsbeleid staat op zich maar doordeesemt ook ander beleid. Vanuit economisch perspectief valt te denken aan 'veilig ondernemen'. De sociale sector krijgt van doen met toezicht. Door de prioritering van veiligheidsbeleid dalen de middelen voor ander beleid en boet het andere beleid aan status in.

Is er ook sprake van een wijziging in de organisatie van bestuur en beleid? Het gemeentelijk apparaat wordt in de periode 2002-2006 met rust gelaten, althans niet op de schop genomen. Wel moet het bestuur verzakelijken en dat gebeurt door meer doelgerichtheid. Het college gaat met behulp van cijfers, in lijn met de BBV, aangeven wat het wil bereiken. Dat wordt

gezien als een manier om af te rekenen met achterkamertjespolitiek. De wethouders van Leefbaar Rotterdam, afkomstig uit het bedrijfsleven, zijn dat ook gewend. Is het dan makkelijk om zo te werken? Werken met 'afrekenbare' doelstellingen is eerder niet gelukt maar deze keer wordt hier sterk op ingezet en ook burgemeester Ivo Opstelten verbindt zich hieraan.

Het college van B&W van Rotterdam met wethouders als Marco Pastors (Leefbaar Rotterdam) en Leonard Geluk (CDA) gaat zich ook meer richten op uitvoering van beleid. De Stuurgroep Veilig coördineert de uitvoering van het veiligheidsbeleid en bevordert ook het verschijnen van voortgangsrapportages. Daardoor komt het ontwerpen van nieuw beleid of beleidsaanpassing op een lager pitje te staan. Voor het realiseren van bestaande plannen worden meer middelen ingezet. Gezichtsbepalend voor de aandacht pro uitvoering wordt de stadsmarinier. Stadsmariniers zijn de beste krachten, met direct toegang tot het college, die ervoor moeten zorgen dat uitvoeringsprocessen goed verlopen.

In deze periode is sprake van een opschuiven van het overheidshandelen richting interventie die zich ook landelijk uit in meer controle op gebruikers en misbruikers van publieke ruimten en zorgvoorzieningen. Verslaving zorgt voor overlast en die wordt niet meer volop de ruimte gegeven. Denk aan het verplicht afkicken van prostituees van de Keileweg. En van uitkeringsgerechtigden worden meer prestaties verwacht. Ze moeten zich inspannen om aan werk te komen. Re-integratie, daar gaat het om. Interventieteams zijn in deze actief en zo nodig worden ook gezinscoaches ingezet. De Rotterdamse aanpak voltrekt zich dus onder een landelijk verschuivend zwerk.

Een andere toon naar allochtonen? Fortuyn kritiseerde begin 2002 het gebrek aan respect dat homo's ontvangen vanuit de aanhangers van de islam. De coalitie beklemtoont ook dat respect tussen burgers nodig is. Maar daar blijft het niet bij. Wethouder Pastors politiseert door de wens van moslims om de sharia in te voeren af te wijzen. En hij wijst op de verbinding tussen allochtonen en criminaliteit. De gemeenteraad spreekt de wens uit dat Pastors zich bij zijn portefeuille 'volkshuisvesting' houdt. Als hij die wens niet voldoende opvolgt breekt coalitiepartner CDA en moet Pastors als gevolg van ene motie van wantrouwen aftreden. Het college met de coalitiepartners blijft wel in tact.

De periode 2006-2008

In 2006 vinden nieuwe gemeenteraadsverkiezingen plaats. De PvdA herstelt zich electoraal enigszins en Leefbaar Rotterdam verliest licht maar blijft sterk. Leefbaar Rotterdam wordt vervolgens buiten het college gehouden en de PvdA keert hierin terug. Gaat het nieuwe college breken met het vorige? Komt er een enorme inhoudelijke beleidswijziging? PvdA-partijleider Wouter Bos adviseert om niet met het verleden te breken. Zeg dat wij hetzelfde gaan doen maar dan beter, luidt zijn advies. Daarmee is de toon gezet. Er vindt continuering van het bestuurlijk regime plaats. Wat is het bewijs daarvoor? Het collegeprogramma 2006-2010 is bekeken. Vier pijlers worden genoemd: sociaal, veilig, wonen en economie. Het verhaal begint met 'sociaal'. Veiligheid blijft een gemeentelijk beleidsprogramma maar niet langer de enige eerste prioriteit. Het collegeprogramma bevat een bijlage met de titel: Resultaatverplichtingen politie en justitie. Er komt nu ook een sociaal programma. De aanpak door te werken met transparante doelstellingen blijft bestaan. En het accent op uitvoering van beleid verdwijnt niet. Ook in deze collegeperiode moet niet weggekeken worden van problemen of moeten verkeerde ontwikkelingen worden goedgepraat. Ze moeten juist worden benoemd en aangepakt. Is het gek dat de PvdA met het nieuwe college hiervoor kiest? Nee, want in de periode 2002-2006 had de PvdA al vaker steun verleend aan collegevoorstellen.

Bovendien was de begroting 2006 opgesteld in 2005 al een wegbereider geweest. Die begroting bevat namelijk enige programmatische accenten, noem het speerpunten: veiligheid, huisvesting, economie, onderwijs en jeugd, inburgering en integratie.

Maar zoals dat gaat in de politiek, de PvdA wil zich ook onderscheiden van het vorige college en dat verbaal uitdragen. Het sociale programma vervult die functie. Dat programma bevat doelstellingen op terreinen zoals leren van de taal, werkgelegenheid, opleiding, zorg en participatie. Duidelijk zal zijn dat programma's binnen het programma Veilig op sociaal moeten worden afgestemd en omgekeerd. Naast de Stuurgroep Veilig komt er een tweede: de Stuurgroep Sociaal. De Stuurgroep Sociaal bestaat uit diverse wethouders die ieder vanuit een deelterrein met de sociale problematiek bezig zijn. Binnen Sociaal vallen ook andere stuurgroepen met ambtelijke voorportalen, zoals het Pact op Zuid, een aanpak om de leefbaarheid op de zuidoever te verbeteren. Echter, dit is geen radicale breuk die als regime verandering kan worden aangemerkt (Van Ostaaijen, 2008: 13). Het college van B&W blijft de interveniërende aanpak volgen en de oude 'nieuwe' instrumenten, zoals preventief fouilleren en cameratoezicht blijven. Maar dit college is geen voorstander van een benadering waarin alles maar benoemd en aangepakt wordt. Behoedzaamheid gevraagd, soms. De toon wordt er een om met de burgers 'samen' te werken en 'participatie' wordt benadrukt. Geen regimeverandering dus. De veranderingen die in de periode 2002-2008 zijn opgetreden moeten niet alleen op het conto van het gemeentebestuur en de ambtenaren worden geschreven maar ook op dat van lokale actoren. Dat de beleidsvrijheid voor lokaal handelen op terreinen als veiligheid te gering zou zijn is niet gebleken.

Literatuur

B&W van Rotterdam, *Koers 2005*, Rotterdam, 2005.

Booiuster, J., *Clash aan de Coolsingel: de wegbereiders van Pim Fortuyn*, Uitgeverij Aspekt, Soesterberg, 2009.

College van de gemeente Rotterdam, *De stad van aanpakken- Voor een Rotterdams resultaat*, Collegeprogram 2006-2010, Rotterdam, 2006.

Doorduyn, W.A. e.a., *Rotterdam vergelijkenderwijs*, Gemeente Rotterdam, mei 2002.

Gemeente Rotterdam, *Begroting 2006*, sept. 2005.

Goor, H. van, *Democratie of bureaucratie?*, Van Gorcum, Assen, 1988.

Klerk, L.A. de (red.), *Stadsvernieuwing in Rotterdam*, Vuga, Den Haag, 1982.

Oostaaijen, J.J.C. en F. Hendriks, Safety Policy Reform in Rotterdam: Changing Priorities in Big City Governance, in: Heyse, L., S. Resodihardjo, T. Lantink e.a. (eds.), *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*, Aldershot, Ashgate, 2006, pp. 157-169.

Oostaaijen, J.J.C. en P.W. Tops, De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 33, april 2007, pp. 21-30.

Oosthoek, A., Pim Fortuyn en Rotterdam, Uitgeverij Ad Donker, Rotterdam, 2005.

Oostaaijen, J. van, Evolutie van een revolutie? Rotterdam 2002-2008, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 3, pp. 7-13.

Schendelen, R. van, Op de puinhopen van Paars. Wat is nieuw aan 'nieuwe' politiek?, in: Coops, R., C. van der Eijk, P. Kramer e.a. (red.), *Een politieke aardverschuiving*, Kluwer, Alphen, 2003, pp. 101-112.

Stoker, G., Regime theory and urban politics, in: Judge, G., G. Stoker & H. Wollman (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage, londen, 1995, pp. 54-71.

Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Rotterdam, 2007.