



Regime-verandering in Rotterdam

Hoe een stadsbestuur
zichzelf opnieuw uitvond

Pieter Tops

Slot: regimeverandering en regimerevitalisering

Terugkijkend kunnen we constateren dat er in Rotterdam sprake is geweest van een enorme maatschappelijke druk om tot verandering te komen: de verkiezingsoverwinning van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam, de verwarring bij de PvdA, de moord op Fortuyn en de Rotterdamse nasleep daarvan. De druk en de urgente die daaruit voortvloeien, creëren de ruimte en de legitimiteit voor een ‘herkenbare verandering’. Er is een gevoel van urgente (*sense of urgency*), waarin een bestuurlijk ‘regime’ kan ontstaan dat een zichtbare breuk met het verleden impliceert. Die breuk manifesteert zich op drie niveaus, namelijk de samenstelling van de bestuurlijke coalitie, de inhoudelijke prioriteiten en de stijl van werken.

In dit hoofdstuk zullen we een balans opmaken. We zullen in de eerste plaats nagaan op welke manier invulling is gegeven aan de wens om veiligheid en uitvoering gezichtsbepalende kenmerken van het regime te laten zijn. Hoe is op die punten organiserend vermogen tot ontwikkeling gebracht? Vervolgens zullen we nagaan wat dit zegt over het functioneren van het Rotterdamse veiligheidsregime. Hoe heeft dat regime kracht en stevigheid tot ontwikkeling kunnen brengen? We sluiten af met enkele thema’s die uit onze analyse voortvloeien voor de bestuurskundige agenda.

Selectief mobiliseren

In het regime is scherp gekozen voor enkele prioriteiten, waarbij veiligheid voorop heeft gestaan. De rest is niet afgebouwd of stopgezet, maar heeft wel minder aandacht gekregen. Dat selectief

mobiliseren is een belangrijke conditie voor de ontwikkeling van organiserend vermogen. De bestuurlijke en ambtelijke energie en aandacht worden op een paar zaken gericht.

‘In de periode hier voorafgaand is er heel erg lang gediscussieerd over veiligheid. Dat is moeilijk, lastig en ingewikkeld en er worden voortdurend meer redenen genoemd waarom iets niet kan dan waarom het wel kan. Het bestuur moet op een gegeven moment zeggen: “Hier leggen we ons niet bij neer, we pikken het niet dat die en die situatie zus en zo in elkaar steekt.”’¹

Selectief mobiliseren is een vorm van agendavereenvoudiging. Maatschappelijke onrust en bestuurlijke problemen worden teruggebracht tot enkele hoofdpunten waarop de energie en aandacht gericht worden. Die agendavereenvoudiging heeft een dimensie van effectiviteit: je kunt je aandacht en middelen nou eenmaal niet over ‘alles’ verdelen; geconcentreerde inzet verhoogt de kans op effecten en resultaten. Maar er is ook een dimensie van expressiviteit: het maakt duidelijk waar je voor staat, wat je wilt bereiken. Het communiceert als het ware wat echt belangrijk wordt gevonden in de mêlée van ontwikkelingen en problemen waarmee een stadsbestuur steeds wordt geconfronteerd.

Selectief mobiliseren is geen activiteit die naar willekeur kan worden uitgeoefend, dat wil zeggen los van de maatschappelijke context. Het kan niet naar believen worden gedaan, alleen op basis van toevallig bestaande politieke voorkeuren. Zo van: ‘Zullen we eens bedenken wat we nu gaan mobiliseren.’ Het is vooral ook aansluiten bij maatschappelijke druk en maatschappelijke urgente. Het is het tastbaar maken van maatschappelijke urgente in een herkenbare agenda en manier van werken. Die verschuiven in de loop van de tijd en het is de kunst om daar aansluiting bij te houden.

Eenvoudige agenda, complex verhaal

Op het niveau van de agendavorming is de keuze voor veiligheid een vorm van selectief mobiliseren en van probleemvereenvoudiging. Maar in de verdere invulling van de veiligheidsaanpak zien we een grote mate van inhoudelijke complexiteit, doordat er drie inhoudelijke strategieën naast en door elkaar gebruikt worden.

Dat is in de eerste plaats een strategie van repressie, van onderdrukken en bestraffen van ongewenste personen en praktijken. Tegen personen die crimineel zijn of overlast bezorgen, wordt strnger opgetreden. Er wordt ook ‘achter de voordeur’ van mensen gekeken, bijvoorbeeld door de inzet van interventieteams. Er wordt harder opgetreden tegen fraude. Met huisjesmelkers en malafide notarissen wordt openlijk ‘oorlog’ gevoerd. Met andere woorden: de harde kant van het veiligheidsbeleid krijgt meer aandacht.

Dat is in de tweede plaats een strategie van zorg, waarin mensen die in de problemen zitten op een of andere manier geholpen worden. Ook daarin wordt behoorlijk geïnvesteerd, bijvoorbeeld via hulpverleningstrajecten voor drugsverslaafden en Inrichtingen voor Beschermd Wonen voor de prostituees van de Keileweg. Er wordt een stadsdekkend systeem van Lokale Zorg Netwerken in het leven geroepen (bedoeld voor mensen die in het eerstelijns-circuit niet adequaat geholpen kunnen worden) en via de interventieteams wordt gekeken welke vormen van zorg de bezochte personen eventueel nodig hebben. Soms is men daarbij ook sterk paternalistisch; als overheid weet je beter wat goed is voor sommige mensen dan die mensen zelf. Het is een van de legitimaties voor de sluiting van de Keileweg en de Pauluskerk.

En dat is in de derde plaats een strategie van preventie, waarmee geprobeerd wordt om ongewenste toestanden te voorkomen. Via vormen van sociaal en fysiek investeren wordt geprobeerd om structurele verbeteringen aan te brengen. Burgers moeten actief bij hun leefomgeving betrokken zijn, anders hebben overhedsinspanningen op den duur ook geen zin. Mensen Maken de

Stad, is het uiteindelijke motto, en daar wordt via allerlei straatactiviteiten invulling aan gegeven. Ook een initiatief als de ‘groeibriljanten’ kan als een vorm van sociaal investeren worden gezien. De strategie van preventie wordt maar voor een beperkt deel vanuit de veiligheidsaanpak georganiseerd.

Het is niet zozeer het bestaan van deze strategieën dat nieuw is, want ze bestaan al geruime tijd. Het is vooral de verhouding tussen de drie die verandert. De strategie van repressie krijgt meer aandacht dan voorheen, maar belangrijker is dat de drie strategieën meer in onderling verband worden geplaatst. Repressie zonder aandacht voor zorg en preventie is niet alleen hard en weinig humaan, maar bovenal weinig effectief, zo weten we allang. Nieuw is dat de redenering nu ook onbekommerd wordt omgedraaid: effectieve vormen van zorg en preventie kunnen niet goed bestaan zonder begeleidende strategieën van repressie. Een van onze gesprekspartners formuleert dat als volgt:

‘In het begin had ik er ook wat moeite mee, thuis heb ik er ook nog wel eens een keer discussies over, maar ik heb in mijn denken echt een zwaai gemaakt. Als die repressie niet op orde is, dan kun je het hele curatieve en preventieve programma vergeten. Vroeger was het: “zorg, preventie en als het dan helemaal misgaat hebben we in laatste instantie misschien nog repressie.” Dat hebben we nu radicaal veranderd. Kijk naar de Keileweg: zonder repressieve druk zijn die prostituees niet naar de opvang te krijgen. Kijk naar het Oude Noorden, waar al die preventieve projecten voor Marokkaanse jongeren aan hun goede bedoelingen ten onder zijn gegaan. En ik moet zeggen, als ik naar de opvoeding van mijn kinderen kijk, dan was die combinatie van zorg en discipline in het gezin ook redelijk goed georganiseerd. En dat heet grenzen stellen als je je kinderen opvoedt. En ja, waarom zou dat buiten anders werken?’²

Maar hoe logisch misschien ook, in de praktijk is die koppeling niet makkelijk te organiseren. Dat heeft met drie factoren te maken.

In de eerste plaats krijgt in de openbaarheid de repressieve strategie nogal sterk de nadruk. Daar zijn de media vaak het meest in geïnteresseerd. Maar over de samenhang tussen preventie, zorg en repressie is ook geen systematisch en wervend verhaal ontwikkeld. Als Opstelten bijvoorbeeld in de media verslag uitbrengt van de Kaatsheuvelconferentie over de Antillianen, wordt alle nadruk op de repressieve maatregelen gelegd.

In de tweede plaats is er sprake van ideologische bezwaren tegen een sterke koppeling van repressie, zorg en preventie. Sommigen vinden dat die koppeling niet behoort te worden aangebracht omdat het om aparte werelden gaat waarin verschillende principes en mechanismen gelden. Vaak is men dan ook van mening dat de repressieve strategieën in Rotterdam de nadruk krijgen. Deze bezwaren leven aanvankelijk sterk onder de betrokken (sociale) professionals. Geleidelijk aan ebben die overigens wel wat weg.

En in de derde plaats, en deels samenvallend met het vorige, is er sprake van organisatorische routines en belemmeringen. Die zijn niet zomaar te slechten, ook al zou daar in principe wel de wil toe aanwezig zijn. Het welzijnswerk dat met de politie moet gaan samenwerken. De GGD die politie en gemeente in zijn zorgsystemen moet toelaten. De politie die adoptiemodellen voor verslaafden en overlastgevende jongeren ontwikkelt en daarmee aan ‘outreachend’ welzijnswerk gaat doen. Het OBR dat in zijn beslissingen om in een gebied te investeren ook de consequenties voor de veiligheidsbeleving moet verdisconteren. Het Openbaar Ministerie dat zijn prioriteiten deels afstemt op die van de gemeente en de politie. De dienst Sozawé die zijn fraudecontroles deels aan interventieteams gaat uitbesteden. De deelgemeenten die zich de hete adem van de stadsmariniers en de Stuurgroep Veilig moeten laten welgevallen. De koppeling van repressie, zorg en preventie vraagt kortom om allerlei ‘nieuwe combinaties’ in de werkzaamheden van betrokken personen en organisaties die niet zomaar tot stand komen.

Integrale veiligheid of brede veiligheid wordt dit wel genoemd, al is het de vraag of dit de goede en vooral ook de wervende be-

grippen zijn. Maar er is dus meer aan de hand dan het eenvoudig versterken van de repressieve kant van het veiligheidsbeleid, zoals vaak het externe beeld is, dat soms ook wel wordt gevoed door uitletingen van sommige bestuurders en politici. Het is in de kern ook het opnieuw doordenken en verbinden van de activiteiten van de lokale overheid in Rotterdam (die breder is dan alleen het stadsbestuur) vanuit de optiek van het organiseren van een stad waarin mensen op een veilige en aangename manier kunnen wonen. De kwaliteit van het leven staat daarin centraal, en ‘je veilig kunnen voelen’ is daarvoor een voorwaarde. Daarvoor is kennelijk een andere stijl van werken en een andere manier van denken en doen nodig. We kunnen van een aantal paradigmawisselingen spreken:

- Nadrukkelijke koppeling van repressie, zorg en preventie, met alle consequenties van dien.
- Verschuiving van het denken over sociale uitkeringen in termen van een recht, naar iets waar ook een verplichting tegenover staat (‘wederkerigheid’).
- Uitgaan van het recht op zelfbeschikking van ieder individu naar veel meer dwang en drang om anders te gaan leven (niet alleen om overlast tegen te gaan, maar ook omdat dat voor de betreffende persoon beter is).
- Van verslaving beschouwen als een persoonlijke en maatschappelijke aangelegenheid, naar verslaving beschouwen 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 de planningsschema’s van de diensten.
- De Keileweg niet beschouwen als een prostitutiezone, maar als een open drugsscene.

Het gaat hier om verschuivingen die niet alleen in Rotterdam spelen. Samen zorgen zij voor een inhoudelijke verandering waarin

de contouren van een nieuw soort stadsbestuur zichtbaar worden. Maar het is nog een onuitgewerkt beeld, en het is een beeld dat ook niet onomstreden is. Het maakt in ieder geval duidelijk dat het veiligheidsbeleid verder ingebed moet worden. Duurzaam veiligheidsbeleid kan niet zonder verbindingen met sociaal beleid en met actief burgerschap. Het is een van de opgaven om die verbinding zowel inhoudelijk als organisatorisch sterker vorm te geven dan de afgelopen jaren is gebeurd. Dat vereist dat ook op het niveau van het college (en in het Collegeprogramma) hierin duidelijk positie wordt gekozen en dat discussies tussen portefeuilles mogelijk moeten zijn. De latente spanning tussen de veiligheidspijler en de sociale pijler dient bespreekbaar en productief te worden gemaakt.

Uitvoering eerst

In het nieuwe bestuurlijk regime bestaat een voorkeur voor ‘uitvoering’ boven ‘beleid’. Personen, activiteiten en organisaties die zich op ‘concrete uitvoering’ richten, krijgen de wind in de rug. Dat geldt voor uitvoeringsgerichte diensten als Roteb, Gemeentewerken en Stadstoezicht. De instelling van stadsmariniers is bedoeld om tempo in de uitvoering van het veiligheidsbeleid te brengen. De groei van interventie- en GBA-teams heeft te maken met hun aanwezigheid in de ‘frontlijn’ van de stad en hun vermogen om in concrete situaties te interveniëren. ‘Wat telt is wat werkt’ is het uitgangspunt en daarvoor worden soms ook de randen van de wet opgezocht, zoals bij de stalendeur- of de hennepaanpak. Personen die zich niet aan de bureaucratische mores houden en daardoor lastig zijn, maar die wel effectieve uitvoeringspraktijken organiseren, genieten een zekere bestuurlijke en soms ook ambtelijke rugdekking. Er bestaat een afkeer van ‘remmers in vaste dienst’ of van ‘duikbootkapiteins’ (die duiken wanneer er gevaar dreigt). Er ontstaat daarmee een klimaat dat gunstig is voor diegenen die succesvol kunnen claimen dat zij ‘uitvoeringsgericht’ zijn; anders gezegd: het ‘uitvoeringsvertoog’ wordt leidend in de Rotterdamse organisatie. De ontwikkeling van beleid en visie telt even wat minder.

Deze ontwikkeling doet zich niet alleen in het veiligheidsbeleid voor, maar manifesteert zich ook op andere gebieden, zoals het opjagen van de woningbouwproductie en het uitvoeren van verkeers- en vervoersprojecten. In dit verband wordt ook wel van de ‘Rotterdamse aanpak’ gesproken, die op drie ‘kernwaarden’ gebaseerd zou zijn: uitvoering eerst, resultaat voor de stad, voor en met de Rotterdammers.³

De voorkeur voor uitvoering is voor een deel een ‘talige’ en ‘symbolische’ activiteit. Zij komt tot uitdrukking in de taal: woorden als beleid en visie worden voorlopig even geschrapt uit het vocabulaire. Er is geen ‘veiligheidsbeleid’ maar een ‘veiligheidsaanpak’, geen ‘vijfjarenprogramma’ maar een ‘Vijfjarenactieprogramma’, geen ‘wijkvisie’ maar een ‘wijkveiligheidsactieprogramma’, geen ‘projectleider’ maar een ‘stadsmarinier’, geen ‘doelstellingen’ maar ‘targets’, geen ‘buurtteam’ maar een ‘interventieteam’. Het is allemaal wat steviger en wat meer op actie geformuleerd. Op die manier wordt ook in de taal de voorkeur voor een andere stijl van werken gemarkeerd. Sommigen valt het ook op dat er een voorkeur is voor militair geïnspireerde metaforen, zoals stadsmarinier, sociale herovering, frontlijnsturing en no-goareas.⁴

De voorkeur voor uitvoering komt ook tot uitdrukking in de stijl van het bestuur. Korte en zakelijke collegevergaderingen. Meer een raad van bestuur dan een politieke arena, zeker in het begin. Geen eindeloos getouwtrek rondom politieke ‘hobby’s’. Afrekenen op targets en scherp sturen op wat er gerealiseerd en bereikt wordt. Een vrij sterk ontwikkeld non-interventiebeginsel, waarin elke wethouder binnen zijn portefeuille en doelstellingen zijn gang kan gaan. Een stuurgroep die bureaucratische parafernalia heeft afgeschaft: geen nota’s met oplegnotitie; korte presentaties in PowerPoint; vooral actie- en interventiegericht zijn. Wethouders die zich direct met uitvoeringsprocessen bezighouden en niet schromen om de verantwoordelijke directeuren binnen de diensten daar soms meerdere malen per dag over te benaderen. Stadsmariniers die uitvoeringsprocessen op gang moeten brengen of versterken, en daarover scherp worden worden bevraagd in de stuurgroep.

Op deze manier wordt ook in de taal en het gedrag de voorkeur voor uitvoering tot uitdrukking gebracht. Er vindt een symbolische reproductie plaats van het politieke en inhoudelijke belang dat aan uitvoering wordt gehecht. Zo ontstaat er een context waarin uitvoeringsprocessen en de dragers daarvan zich sterk kunnen maken.

Uitvoering in deze context is meer dan een lineaire verschuiving van geld en aandacht. Uitvoering is vooral ook een andere manier van werken, waarin ‘de cultuur van het doen’ centraal staat. Het betekent een cultuurverandering binnen de stedelijke overheid: een actielogica komt naast een planningslogica, een doehiërarchie naast een lijnhiërarchie. Het impliceert ook dat de relatie met de externe werkelijkheid wordt versterkt. In plaats van dat de aandacht en energie naar binnen worden gericht, worden deze zo veel mogelijk naar buiten gericht. Dat zit soms in kleine dingen, maar die zijn cruciaal voor burgers. Mooi voorbeeld is de volgende aan de Roteb ontleende praktijk:

‘Je bent aan het vegen en er komt een mevrouw naar buiten en die zegt “om de hoek ligt glas en daar kunnen kinderen in vallen”. Nou dan stopt het hele werk, dat wordt omgesteld en dan ben ik een half uur kwijt. En dan gaan ze het glas op staan vegen en “vindt u het goed zo mevrouw?”, “fantastisch” en dan lopen ze terug. En ik haal die dag in die wijk mijn target niet. Maar bij die mevrouw zijn wij zo’n beetje de held. En dat heeft dan vaak weer een grote uitstraling.’⁵

Aandacht voor uitvoering is oog hebben voor dit soort ‘strategische details’ en daar ook naar kunnen handelen. Dat zit ‘laag’ in de organisatie, bij de uitvoerders zelf, maar kan alleen tot ontwikkeling komen als het voluit wordt gesteund door de top van de organisatie. Gevoel voor uitvoering, er zelf verbinding mee zoeken, directe contacten met uitvoerders hebben, zijn daar voorwaarden voor. Vanuit microproblemen kan zo soms tot macro-oplossingen worden gekomen. De ontwikkeling van de

interventieteams is daarvan een fraai voorbeeld. Aanvankelijk zijn zij ontworpen om de problemen op de Strevelsweg aan te pakken. Maar de problemen op straat pak je alleen effectief aan als je ook naar de privésituatie van mensen kunt kijken. We moeten dus op huisbezoek. Dat blijkt te werken, maar dan moet je niet alleen controleren maar ook zorg kunnen aanbieden. Dat vereist medewerking van veel organisaties. Dan moet je het systeem opnieuw gaan doordenken vanuit het idee hoe succesvolle interventies in concrete situaties mogelijk zijn. Het concept van frontlijnsturing komt op.⁶ Maar dat betekent dat zowel de informatiepositie als de verhouding tussen ‘frontoffice’ en ‘back-office’ ter discussie komt. Een microprobleem (Strevelsweg) leidt zo via allerlei tussenstappen tot een macroaanpak (frontlijnsturing).

Complexiteit in de uitvoering

Als mobiliserend principe is de keuze voor uitvoering helder en overzichtelijk. In haar uitwerking – de uitvoering van de uitvoering – is er sprake van sterke complexiteit. Ook hier wordt een aantal uitvoeringsstrategieën 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. Het is een strategie die noodzakelijkerwijs selectief moet worden toegepast. Men kan nou eenmaal niet een hele stad aan zero tolerance onderwerpen; daarvoor ontbreken de middelen en het is ook de vraag of het wel wenselijk is. Maar er zijn wel plekken waar de zero tolerance in praktijk wordt gebracht. Het gaat dan vooral om de hotspots, waar alles op alles wordt gezet om de gebieden sociaal en anderszins te heroveren. Die strategie lijkt redelijk goed gelukt, bijvoorbeeld bij het Centraal Station (hoewel in strikte zin niet als hotspot benoemd), in Spangen, een aantal gebieden in Feijenoord, Charlois en het centrum van de stad. Hetzelfde geldt voor het open-

baar vervoer, vooral voor de bussen en de trams. 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. Hier gaat het om min of meer bewezen manieren van werken die in verschillende situaties kunnen worden gebruikt. Van strikt mechanische uitvoering is nooit sprake, maar meer dan voorheen wordt consequent en precies aan systematische uitwerking van bepaalde initiatieven gewerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Alijda-aanpak (overlastgevende panden), stalendeuraanpak (tegen huisjesmelkers), Strevelswegaanpak, later interventieteams genoemd (huisbezoek), bestandenaanpak (om GBA-bestand op orde te krijgen) en de toezichtmodellen. Door nadrukkelijk aandacht aan uitwerking en systematisering te besteden, is het ook makkelijker om aan ervaringsuitwisseling en systematische reflectie te doen. Het Programmabureau Veilig speelt in de ontwikkeling daarvan een belangrijke rol.

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. Al 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 tegen systemen van prestatiesturing. Het blijkt ook niet zozeer te gaan om de techniek van de meetbaarheid, maar om het commitment en het ‘richtinggevoel’ dat goed ontwikkelde targets kunnen mobiliseren. Een herkenbaar commitment vanuit het bestuur, de mogelijkheid tot daadwerkelijke gesprekken (en daarmee dus leren) en scherp geformuleerde targets (realistisch maar uitdagend) zijn daarvoor belangrijke voorwaarden. Bij de meeste targets is op een of andere manier wel aan deze voorwaarden voldaan. 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. Veel van de uitvoeringsactiviteiten behoeven samenwerking tussen verschillende organisaties. Die samenwerking wordt vaak in ketens of netwerken georganiseerd. Verschillende betrokkenen zijn daarin georganiseerd en proberen op een of andere manier tot resultaatgerichte samenwerking te komen. Potentieel voordeel is hun lichtvoetigheid (mogelijkheid tot maatwerk), potentieel nadeel hun vrijblijvendheid (een eindeloos praatcircus). In de veiligheidsaanpak functioneren vele van deze netwerken, variërend van de directieraad Veilig (een informeel netwerk van dienstdirecteuren) via de JCO’s en de DOSA’s tot de interventieteams en de toezichtmodellen. De ervaringen zijn wisselend, maar een algemene ervaring is toch wel dat samenwerking ‘op straat’ of rond ‘concrete personen’ wel tot stand komt, maar dat het organiseren van betrokkenheid en scherpte in de ‘moederorganisaties’ vaak nogal problematisch is. Actieve betrokkenheid van de top van de organisatie is vaak nodig, maar niet altijd beschikbaar.

Een vijfde uitvoeringsstrategie ten slotte concentreert zich op personen. Er wordt ruimte gegeven aan personen die in staat zijn om effectieve uitvoeringsprocessen te organiseren. Deels worden die personen explicet door het systeem gecreëerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de stadsmarijnen, die te beschouwen zijn als een persoonsgebonden uitvoeringspraktijk. Het zijn de stadsmarijnen die als persoon zorg dienen te dragen voor effectieve vormen van uitvoering. Functie en persoon vallen hier samen. Maar soms ontpoppen personen zich binnen de staande organisaties tot gedreven en innovatieve uitvoerders. Die krijgen dan ook kans, hoe irritant dat soms ook is in een bureaucratische organisatie. Mooi voorbeeld daarvan is Barend Rombout, die binnen het Programmabureau de trekker is van de interventieteams en daarbij regelmatig op gevoelige tenen gaat staan.

Een bijzondere vorm van een op personen gebaseerde uitvoeringsstrategie is die van de adoptiemodellen zoals die door de politie ontwikkeld worden. Eén persoon uit het korps ontfermt zich

over een te adopteren persoon. Het adoptiemodel wordt bijvoorbeeld gebruikt in het jeugdbeleid, waar criminale jongeren nadat ze een straf hebben uitgezeten door een buurtagent worden geadopteerd. Het model wordt inmiddels ook gebruikt voor overlastgevers of criminelen.

Zo zijn er dus verschillende uitvoeringsstrategieën die naast en door elkaar worden gebruikt. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang en in zoverre er aan twee voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats moet duidelijk zijn waarom zij er zijn en wat er van hen wordt verwacht. Zij dienen een plaats te hebben in een breder geheel, en hun bijdrage daaraan dient overtuigend geformuleerd te worden. Ook hier kunnen targets een nuttige rol vervullen. En in de tweede plaats dient er genoeg speelruimte te zijn om effectief in de frontlijn van de stedelijke samenleving te kunnen opereren. Uitvoering is ook altijd een kwestie van intelligent op situaties kunnen inspelen, en niet alleen mechanische toepassing van door anderen ontwikkelde targets of methoden van werken.

Het is precies ook deze ontwikkeling van frontlijnsturing die verdere uitwerking nodig heeft. Hoe effectief opereren in de frontlijn op een stevige manier te verbinden met de organisatie en het beleid van de gemeente Rotterdam? Hoe de spanning tussen frontlijnsturing (gebaseerd op actie en interventie in de frontlijn) en beleidssturing (gericht op realisering en toepassing van politiek geformuleerde doelstellingen) op te heffen of productief te maken? De interventieteams zijn daar een interessant voorbeeld van. Zij vormen een effectieve uitvoeringspraktijk, waarin zorg en preventie op een natuurlijke wijze met elkaar verbonden kunnen worden. In de vaak complexe situaties die zij ‘achter de voordeur’ aantreffen, kunnen zij dikwijls adequaat handelen. Maar de zwakke stee zit in de verbinding van de acties van de interventieteams met de activiteiten van de organisaties die daarachter staan. Wie zorgt ervoor dat die op tijd in actie komen? Hoe wordt georganiseerd dat die de precieze interventies ontwikkelen? Hoe

wordt een goede informatiehuishouding gecombineerd met bindende afspraken over de noodzakelijke opvolging? Daarvoor moet nog een hele stap gezet worden, zowel in cultureel opzicht als in de ontwikkeling van stuur- en toezichtverhoudingen. Ook de toekomstige positie en oriëntatie van deelgemeenten is hiervoor van doorslaggevend belang.

Lessen voor het bestuurlijk stelsel: minder mini-gemeente, meer frontlijnbestuur

De ontwikkeling van het veiligheidsbeleid heeft nog eens scherp het functioneren van de deelgemeenten in beeld gebracht. Cruciaal voor de kwaliteit van deelgemeenten is de aanwezigheid van stevige, op operationele en uitvoerende kwaliteit gerichte bestuurders. ‘Everyday makers’ hebben we die wel eens genoemd (Tops, 2004), die vaak ideologisch en inhoudelijk gedreven zijn, maar die toch vooral de handen uit de mouwen willen steken en dingen voor elkaar willen krijgen. Het scheppen van een context waarin dit soort bestuurders kan excelleren, is de potentieel sterke kant van een deelgemeentebestel. Hans Elemans is daarvan het prototype, maar uit de afgelopen periode worden ook vaak mensen als Dominic Schrijer, Tom Harreman, Arnoud Rodenburg (tot hij in 2004 elders burgemeester wordt) genoemd.

Tegelijkertijd laten de ontwikkelingen ook de zwakkere kanten van het stelsel zien. In de eerste plaats lekt er wel erg veel energie weg in de discussie tussen de bestuurders op centraal en decentraal niveau. De vraag is of daar geen robuustere procedures voor kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld om de doorzettingsmacht van de centrale stad te garanderen op die punten waar dat evident noodzakelijk is. Hetzelfde geldt overigens ook voor de deelgemeenten richting centraal bestuur (met name diensten; dat veronderstelt overigens wel dat deelgemeenten hun account- of opdrachtrelaties op orde hebben).

Bovendien blijken deelgemeenten vaak ook nogal dunne en kwetsbare organisaties, die niet altijd voldoende slagkracht kunnen mobiliseren. Dat heeft niet zozeer met hun omvang te ma-

ken (integendeel), maar meer met hun opbouw en kwaliteit. Veel mensen werken met grote inzet bij de deelgemeenten, maar het uitgangspunt van de commissie-Diekstra uit 2001 dat aan de introductie van de stadsmariniers ten grondslag heeft gelegen ('de beste mensen in de frontlijn van het stadsbestuur') zou goed gebruikt kunnen worden om het functioneren van de deelgemeenten nog eens te doordenken.

En in de derde plaats hebben lang niet alle deelgemeenten een goedontwikkelde operationele oriëntatie. De vraag hoe dingen concreet voor elkaar te krijgen, met wie dat te doen en hoe dat goed te organiseren, staat lang niet altijd centraal. Op dat punt zijn er grote verschillen tussen deelgemeenten. In een notitie naar aanleiding van ervaringen en observaties van stadsmariniers, wordt het als volgt geformuleerd:

*'De ervaringen in de afgelopen jaren wijzen op een sterke beleidsoriëntatie van de deelgemeenten – soms zelfs op een sterk procedurele cultuur [...] Zowel bestuurlijk als ambtelijk is het noodzakelijk dat de deelgemeenten zich scherper richten [...] Dat vraagt van het deelgemeentebestuur een opstelling, waarbij niet louter op hoofdlijnen wordt gestuurd. [...] Van de ambtelijke organisatie vraagt dit een opstelling waarbij het vormgeven van de uitvoering centraal staat. Het is niet zinvol dat op deelgemeentenniveau nogmaals omvangrijke beleidsvisies worden geformuleerd.'*⁷

Daarmee leggen de stadsmariniers een vinger op de zere plek; juist daar waar deelgemeenten sterk en onderscheidend moeten zijn, laten zij het vaak afweten. De ontwikkeling van een breed gedragen vernieuwing van dat bestuurlijke stelsel is een van de belangrijkste opgaven voor de komende jaren. Het uitgangspunt dat er op decentraal niveau geen behoefte aan minigemeenten is maar aan vormen van frontlijnbestuur, zou daarbij een belangrijk ontwerpprincipe moeten zijn.

Het belang van dwarsverbanden

In de wereld van stedelijk bestuur is het een klassieke discussie: de verhouding tussen de lijnorganisaties en de constructies die op een of andere manier de samenwerking en samenhang tussen die lijnorganisaties moeten bewerkstelligen. Zeker in Rotterdam is die discussie van belang, omdat daar gekozen is voor grote en sterke diensten. In die lijn zit de primaire kracht van het stedelijk bestuur en daar wordt bewust voor gekozen. Die diensten vormen stevige pijlers of kokers, die de neiging hebben om betrekkelijk gesloten, of in ieder geval op zichzelf gerichte systemen te vormen. Probleem daarbij is de horizontale afstemming. Met andere woorden: door te kiezen voor optimalisering van de verticale structuur, wordt de horizontale coördinatie suboptimaal. Coördinatie en afstemming aan de top (via college) zijn nodig maar ontoereikend.

De geschiedenis van stedelijke organisaties is vooral ook de geschiedenis van de organisatie van 'dwarsverbanden'; die beogen allemaal op een of andere manier de kwaliteit en kracht van de horizontale afstemming te versterken. Recentelijk worden die aangeduid met begrippen als projectsturing, programmaturing, ketenregie; wat verder terug in de tijd was sprake van integrale wijkaanpak, deelgemeenten of stadsvernieuwingso organisaties. Zij willen allemaal de coördinatie aan de 'onderkant' versterken.

Die dwarsverbanden hebben vaak een wat problematisch bestaan binnen een organisatie. Door reguliere organisaties worden zij als snel als bedreigend gezien; als kritiek op hun functioneren; als arrangementen die 'eigenlijk' niet zouden moeten bestaan; als een 'noodzakelijk kwaad'. Die dwarsverbanden hebben mede daarom een neiging tot 'uitputting', tot 'vermoeid raken', tot 'verlies van hun productief potentieel'. Zij moeten voortdurend voor hun bestaansrecht vechten en hebben dan vaak met de 'wet van de afnemende meeropbrengst' te maken; hun meerwaarde tendeert eraan om af te nemen. Dwarsverbanden zijn daarom vaak 'tijde-

lijke' arrangementen, die na verloop van tijd weer verdwijnen of door andere worden vervangen. Dit is op zichzelf niet slecht of problematisch, integendeel: het voorkomt duurzame legitimatie van disfunctioneren in de 'vaste' organisatie. Tegelijkertijd kunnen grootschalige bureaucratische organisaties niet goed functioneren zonder vitale dwarsverbanden die in de 'frontlijn' van de stad geworteld zijn; daarom worden zij steeds opnieuw weer in het leven geroepen.

Ook in de veiligheidsaanpak is een aantal van die dwarsverbanden ontwikkeld. Aan de bovenkant – op beleids- en sturingsniveau – zijn bijvoorbeeld de Stuurgroep Veilig, de directieraad Veilig en het Programmabureau Veilig te plaatsen. Aan de onderkant – op uitvoeringsniveau – zijn onder andere de interventieteams, de toezichtmodellen en de 'Resultaat op Straat'-aanpak als dwarsverbanden te zien. De eerste zijn voorbeelden van programmasturing, de tweede van projectsturing. Interessant zijn de stadsmariniers, die te plaatsen zijn tussen de programma- en de projectsturing en daar voortdurend tussen heen en weer penden.

Het Rotterdamse veiligheidsregime

Maken we de balans op van het Rotterdamse veiligheidsregime. Hoe heeft dat gefunctioneerd en hoe heeft het een herkenbare en productieve manier van werken tot ontwikkeling kunnen brengen?

De regimekern

Het regime is gebaseerd op een stevige kern, die in de 'binnenring' van het stadsbestuur nogal wat slagkracht tot ontwikkeling kan brengen (er is dus sprake van een *executive centered regime*, zie hoofdstuk 2). Er is een krachtige burgemeester, een eensgezind college, een sterke stuurgroep, een stevig programmabureau en een bindende directieraad. Dat werkt allemaal behoorlijk goed samen, hoewel er natuurlijk altijd wel gedoe en conflicten zijn. Men func-

tioneert in een 'krachtige context', waarin de opgaven, verwachtingen en verantwoordelijkheden helder zijn (in ieder geval geleidelijk aan geworden zijn); onderlinge conflicten en tegenstellingen kunnen daarin overwonnen of weggedrukt worden. Over basiszaken bestaat een behoorlijke mate van eensgezindheid en die wordt verder uitgewerkt in instrumenten, in gedrag, in taal, in vormen die bij de voorgestane aanpak passen. Het is precies deze 'krachtige context' die rust en overzicht geeft in een omgeving die voortdurend hectisch blijft.

In het veiligheidsbeleid is de Stuurgroep Veilig de centrale acteur. Het is een stuurgroep die stuurt, en dat heeft in belangrijke mate ook met zijn stijl van functioneren te maken: het directe gesprek, de hoge vergaderfrequentie, de korte presentaties, de gerichtheid op knelpunten en interventies. Er is verwantschap tussen vorm en inhoud. Snelheid en directheid worden gekoppeld aan gerichtheid op resultaten en uitvoering. Klassieke bureaucratische besluitvormingsrituelen worden terzijde geschoven. Er wordt direct contact georganiseerd met degenen die dicht bij de uitvoeringsprocessen staan.

De bestuurlijke kern van het regime staat in direct contact met personen die als gangmakers in de frontlijn kunnen worden getypeerd. Dat zijn niet de uitvoerders zelf, maar wel mensen die boven op de uitvoering zitten en precies weten wat daar speelt. Zij zijn in de positie en hebben het vermogen om actief handelen in gang te zetten. Zij weten 'samenzwering op straat' te organiseren. Het zijn de stadsmariniers, maar ook mensen als Barend Rombout, de organisator van de interventie- en GBA-teams, en Ditty Blom, die binnen ds+v voor de hotspots verantwoordelijk is. Soms nemen zij ook zelf projecten ter hand.

De stadsmariniers zijn bij uitstek een voorbeeld van deze gangmakers in de frontlijn. Aan de ene kant is het een autonome functie. Stadsmariniers kennen geen echte ambtelijke baas; ze hebben geen formele bevoegdheden, geen ambtsinstructie waarop ze kunnen terugvallen. Hun taak is: zorg dat er resultaten komen, organiseer samenzwering op straat. Juist deze autonomie is een kracht

van de stadsmariniers; het maakt ze flexibel, ze kunnen in dingen springen die ze nodig achten, zonder zich al te druk te hoeven maken over formele bevoegdheden. Dat vereist ook zelfbeperking en zelfdiscipline. Als zij al te vaak conflicten aangaan, komen de verhoudingen wel erg sterk onder druk te staan en vermindert ook de bereidheid van stuurgroep en directieraad om rugdekking te geven. Er is dus autonomie, maar die is niet grenzeloos. De mariniers hebben zich bijvoorbeeld aan de targets en de Veiligheidsindex te houden en ze moeten eens in de zoveel tijd een overtuigende presentatie in de Stuurgroep Veilig kunnen geven. Het is met andere woorden een gebonden autonomie voor de stadsmariniers, met beperkte maar precieze verplichtingen aan de bovenkant en met veel bewegingsruimte aan de onderkant.

Cruciaal voor het regime is de verbinding tussen bestuurlijke kern en gangmakers in de frontlijn. Zij voeden elkaar en hebben elkaar nodig. Voor de gangmakers is de bestuurlijke rugdekking en het geleende gezag van de stuurgroep cruciaal. Voor de bestuurlijke kern is de levenschte informatie en het actief handelen van de gangmakers van levensbelang. Op deze manier komen beleid en uitvoering op een directe en actiegerichte manier bij elkaar.

De buitenring

Voor een bestuurlijk regime is interne kracht en consistentie van belang, maar het is zeker zo belangrijk dat het anderen daarin mee weet te mobiliseren. Hoe zit het met die externe kant van het regime? De buitenring is de ring van organisaties die voor de veiligheidsaanpak ‘gewonnen’ moeten worden. Ze voegen zich niet als vanzelfsprekend in het nieuwe beleid in. Dat heeft soms met inhoudelijke meningsverschillen of met weerzin tegen de nieuwe politieke koers te maken. Maar ook organisatorische inertie speelt een rol, evenals een gehechtheid aan vanzelfsprekendheden en routines.

Ondanks collegeprioriteiten en meetbaar geformuleerde doelstellingen zijn er duidelijke verschillen in de manier waarop diensten

zich met de veiligheidsaanpak verbinden. Als er sprake is van welbegrepen eigenbelang (zoals bij de diensten die sterk op uitvoering zijn gericht), dan is de verbinding snel gelegd. Maar bij andere diensten is dat ingewikkelder, bijvoorbeeld omdat zij met andere prioriteiten te maken krijgen en daardoor ook iets aan belang of status inboeten (zoals de harde diensten). Bij de zachte diensten is er sprake van professionele en ideologische afstand tot de nieuwe aanpak. Dat politie en het OM zich via een bijlage bij het Collegeprogramma aan de veiligheidsaanpak verbinden, is op zichzelf bijzonder. Aan de top van de organisaties wordt volop in de aanpak meegedaan. De hoofdcommissaris van politie en de hoofdofficier van justitie hebben een actieve inbreng in de Stuurgroep Veilig. Voor de politie biedt de nieuwe veiligheidsaanpak een uitgelezen mogelijkheid om al in gang gezette veranderingen verder te versterken. Binnen het OM zijn er verschillen tussen de top en de behoorlijk autonome districten.

De verhouding met de deelgemeenten is een ingewikkelde. Zij geven zich niet zomaar gewonnen. De verwikkelingen zijn niet goed te begrijpen zonder een onderscheid te maken tussen de ‘frontstage’, waar de conflicten en de confrontaties worden uitgevochten, en de ‘backstage’, waarin vaak productief en pragmatisch wordt samengewerkt. Er is zowel verzet als samenwerking, terughoudendheid als gretigheid.

De rijksoverheid lijkt een vrij stevige bondgenoot voor het Rotterdamse veiligheidsregime. Er is een zekere verwantschap tussen het kabinet en het Rotterdamse college. Die komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de soepele manier waarop het kabinet meewerkt aan invoering van wettelijke maatregelen om het actieprogramma Rotterdam Zet Door te kunnen uitvoeren (ook wel de Rotterdamwet genoemd). Maar van enige symboolwerking lijkt hier wel sprake: zo stevig is het voorgestelde pakket van maatregelen nu ook weer niet.

Het mobiliseren van burgers als maatschappelijke bondgenoten is primair een taak van de deelgemeenten geweest. Het is deels een bewuste keuze geweest om in deze periode vanuit het veiligheidsbeleid wat terughoudend te zijn in de richting van burgers. ‘Eerst maar eens zelf orde op zaken stellen; niet alles tegelijk doen’, dat is het dominante idee. Daarnaast zou het allerlei institutionele problemen en conflicten kunnen oproepen, die op dat moment niet functioneel en hanteerbaar zijn. Met deelgemeenten bijvoorbeeld, die claimen dat zij primair over ‘burgerparticipatie’ gaan en inmenging vanuit de veiligheidsaanpak niet erg op prijs stellen. Er worden wel enkele centrale programma’s ontwikkeld, zoals Mensen Maken de Stad en Veilig Ondernemen. Hoewel Mensen Maken de Stad beter past in de ‘communitaristische’ lijn binnen het college, krijgt het de vorm van een ‘assertief’ sociaal beleid, dat als zodanig weer prima bij de toon van het veiligheidsbeleid aansluit.

Op het punt van het mobiliseren van de buitenring is het beeld dus nogal gemengd. Rond diensten en deelgemeenten is veel in beweging gekomen. Op allerlei onderdelen hebben zij zich met de veiligheidsaanpak verbonden. Maar het is ook een wat gefragmenteerd beeld. Tussen diensten bestaan verschillen. Binnen diensten bestaan verschillen. Hetzelfde geldt voor deelgemeenten. Frontstage en backstage (op relationeel niveau en op operationeel niveau) lopen de beelden uit elkaar. Op topniveau lijkt het commitment sterker dan daaronder. Maar ook daaronder zijn er ‘stille bondgenoten’ van het regime. De verbindingen zijn minder krachtig dan rond de kern van het regime. Er is sprake van een zeker opportunisme: daar waar het goed uitkomt, wordt steun verleend. Langzaam maar zeker lijkt de steun voor de agenda van het regime wel toe te nemen.

De dragende factoren

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat vier factoren cruciaal zijn voor het goed functioneren van een regime: een overkoepelende agenda, een ‘mode of alignment’, de organisatie van de benodig-

de middelen en de totstandbrenging van een werkzame coalitie van actoren.

In de eerste plaats beschikt een regime over een overkoepelende agenda. Daarvan is in Rotterdam sprake. De agenda is om van Rotterdam een veiliger stad te maken, en die agenda wordt scherp en concreet geformuleerd. Dat is deels een kwestie van prioriteiten stellen en selectief mobiliseren. Meetbare targets spelen daarbij een belangrijke rol. Maar het is ook een kwestie van inhoudelijke complexiteit accepteren door steeds te zoeken naar geschikte combinaties van repressief, curatief en preventief beleid. Probleemvereenvoudiging en inhoudelijke complexiteit gaan hand in hand. Kennelijk zijn ze alle twee nodig. Een eenvoudige agenda om richting te geven, een complex verhaal om met de werkelijkheid te kunnen ‘dealen’. Nog de (moderne) eenvoud, noch de (postmoderne) velvoud voldoet; het is juist de combinatie van de twee die nodig is.

Een tweede factor die cruciaal is voor een regime is de ‘mode of alignment’. Daarbij gaat het om het principe dat de betrokken actoren verbindt en in één lijn brengt. In het Rotterdamse veiligheidsregime wordt de verbindende factor gevormd door de voorkeur voor effectieve uitvoeringspraktijken: ‘Wat telt is wat werkt’, is het principe dat daarin centraal staat. Het regime wordt bij elkaar gehouden door een gezamenlijke betrokkenheid op resultaten en uitvoering. Personen of organisaties die daaraan een wenzelijke bijdrage leveren, krijgen de ruimte. Het uitvoeringsdiscours wordt dominant onder het veiligheidsregime. Dat is een kwestie van inhoud en vorm, van actie en van taal. Het belang dat aan uitvoering wordt gehecht, komt bijvoorbeeld terug in de stijl waarin de stuurgroep functioneert en in de stijl van de burgemeester en sommige wethouders, met wethouder Bolsius als belangrijkste voorbeeld. Aandacht voor de kwaliteit van uitvoering is aandacht voor ‘hoe’ de gemeente functioneert. Dan stuur je ook op dat ‘hoe’, en dat doe je niet alleen via algemene en abstracte aansturing, maar ook via aandacht voor die uitvoeringspraktijken zelf. Daar zit je als wethouder bovenop, daarbij besteedt je aandacht aan het (strategisch) detail, en daarbij neem je voor lief dat je als ‘wethouder

van fietswrakken' wordt gezien; in deze context is dat zelfs een geuzennaam.

De derde factor die voor een regime van belang is, wordt gevormd door de middelen die het weet te organiseren. Het instrumentarium oogt in eerste instantie vrij klassiek: extra financiën, heldere doelstellingen, betere informatie, precieze methodieken. Het zijn verticale vormen van sturing, die van bovenaf worden opgelegd en de kern van het regime in staat stellen om greep op de situatie te houden. Maar tegelijkertijd zien we dat alle instrumenten een tweede, meer culturele of activistische betekenis hebben. Er is een sturingsrepertoire ontwikkeld dat tegelijkertijd disciplinerend en beperkend is (targets, Veiligheidsindex, financiën, informatiepositie, methodisch werken), dat wil zeggen een dwingende context aangeeft waarbinnen mensen moeten opereren, maar ook handelingsgericht en mobiliserend: het stimuleert en beloont actie en uitvoering. 'Onorthodoxe' ideeën en initiatiefrijk gedrag kunnen daarin een plaats krijgen, zolang maar duidelijk is dat zij in dienst van het bereiken van targets staan of de Veiligheidsindex zullen verbeteren.

De vierde factor is dat een regime een brede coalitie van actoren weet te mobiliseren. Een regime is een werkzame coalitie van actoren waartussen geen hiërarchisch verband bestaat. De actoren zijn zowel uit de overheid afkomstig als daarbuiten. We hebben gezien dat er in het Rotterdamse regime een bestuurlijke kern bestaat die in een 'krachtige context' opereert. Cruciaal daarbij is de verbinding tussen die bestuurlijke kern en een aantal gangmakers in de frontlijn van het bestuur. Vitale relaties tussen 'kern' en 'gangmakers' maken van het regime een succes. Rond die relaties ontwikkelen zich samenwerkingspatronen met andere organisaties die minder vitaal en krachtig zijn. De relatie met de agenda van het regime is opportunistisch en gefragmenteerd. Daarvoor maakt het niet veel uit of de organisaties van binnen of van buiten het Rotterdamse bestuur afkomstig zijn. Men kan stellen dat de meeste energie gaat zitten in het mobiliseren van de organisaties die tot het Rotterdamse bestuur zelf gerekend kunnen worden, zoals de diensten en de deelgemeen-

ten. Formele hiërarchie stelt in deze context niet zo heel erg veel voor.

Het veiligheidsregime bestaat in essentie uit een betrekkelijk kleine groep mensen. De bestuurlijke kern wordt gevormd door het driemanschap Opstelten, Andersson en Quadt. Die werken intensief samen, vertrouwen elkaar, zitten op cruciale posities en beschikken over complementaire verantwoordelijkheden en competenties. Direct daaromheen zijn de andere leden van de stuurgroep (Van den Anker, Bolsius, Meijboom, Van Brummen), andere wethouders als Pastors en Van Sluis en een aantal leden van de directieraad van groot belang. In de frontlinie spelen de stadsmariniers een belangrijke rol, evenals andere gangmakers als Barend Rombout, Ditty Blom en hun medewerkers. In de deelgemeenten zijn een handvol bestuurders en een aantal ambtenaren van belang. Veel groter dan zo'n dertig mensen is de groep niet. Dat is voldoende om een stedelijk bestuur te doen kantelen, mits er sprake is van urgentie, eensgezindheid, kracht en richting.

In de 'krachtige context' rondom die veiligheidsaanpak kan ook leiderschap tot ontwikkeling komen, bestuurlijk leiderschap van de burgemeester, ambtelijk en 'adviserend' leiderschap van mensen als Ton Quadt en Hans Andersson, maar ook uitvoerend leiderschap bij de stadsmariniers en andere gangmakers. Er ontstaat een context waarin zij als het ware boven zichzelf kunnen uitgroeien. Ontwikkeling van de aanpak en persoonlijke ontwikkeling vallen samen. De competenties die aanwezig zijn in de kerndriehoek (Opstelten-Andersson-Quadt), zijn competenties die in de ontwikkeling van de aanpak nodig zijn: bestuurlijk gezag, communicatief vermogen (Opstelten), methodisch denken, informeel verbinden (Andersson), actiegericht zijn, bureaucratisch competent (Quadt). Hun kwaliteiten zijn aanvullend. Latent zijn die allemaal vanaf het begin aanwezig, maar ze komen in het proces tot verdere groei en ontwikkeling.

Regimerevitalisering?

Op deze manier ontstaat een bestuurlijk regime dat als een duidelijke breuk kan worden beschouwd met het voorafgaande, door de PvdA gedomineerde regime. Hoewel er ook sprake is van elementen van continuïteit (zowel programmatisch als persoonlijk), domineren de paradigmawisselingen en beleidsvernieuwingen. De PvdA was overigens lang niet altijd tegen deze vernieuwingen. Veelal was zij uit zichzelf niet meer in staat deze geloofwaardig te realiseren. Daarvoor was de partij te zeer vergroeid geraakt met de gevestigde verhoudingen en manieren van werken. En was er altijd wel een groep of persoon die zich met succes tegen veranderingen en aanpassingen buiten het gangbare repertoire kon verzetten.

Met het nieuwe regime gaan de kurken uit de fles, de ‘sluizen gaan open’. Datgene wat zich al aandient, krijgt nu de ruimte. In die zin is er misschien minder sprake van een regimewisseling, dan van een regimerevitalisering. Via het Leefbaarheidsperspectief heeft de PvdA de ruimte gekregen om zich te vernieuwen, zowel in programmatisch opzicht, als wat werkwijze en personele samenstelling betreft. Het feit dat het nieuwe, door de PvdA gedomineerde college van 2006 zoveel elementen uit de werkwijze van het oude college heeft willen overnemen, vormt hiervoor een sterke aanwijzing. Continuering van de werkwijze, verbreding van de inhoudelijke agenda, zo kan het motto van het nieuwe college worden samengevat. Natuurlijk zal de tijd moeten leren in hoeverre dit allemaal beklijft. Is het vooral windowdressing, of zal het college ook daadwerkelijk in staat blijken de bestuurlijke kracht van het oude college vast te houden?

Kanttekeningen

Bij de stevigheid van het veiligheidsregime zijn overigens ook wel enkele kanttekeningen en vraagtekens te plaatsen. Het zijn vragen die op dat moment niet te bentwoorden zijn, maar die wel onderwerp van nader onderzoek dienen te vormen.

Een eerste kanttekening is dat alle grote steden in Nederland de afgelopen tijd een redelijk succesvol veiligheidsbeleid hebben gevoerd. In welke mate heeft Rotterdam meegelift op een algemene trend? Waren al die bijzondere inspanning en aandacht wel nodig? We weten het niet, het is een intrigerende vraag om aan de orde te stellen.

Een tweede kanttekening betreft de duurzaamheid van de veranderingen. Is de aanpak eigenlijk wel echt verankerd, is de vraag die dan gesteld kan worden. Zijn de diensten en de deelgemeenten nu echt overtuigd van het belang van veiligheid, of zijn zij pragmatisch gewezen voor de verleiding van het geld en voor politieke druk? Zal het lukken om burgers en maatschappelijke organisaties meer dan voorheen bij het veiligheidsbeleid te betrekken? Zijn politie en justitie werkelijk bereid om in de toekomst hun prioriteiten met die van het stedelijk bestuur te blijven afstemmen? Hoe zal het gaan in de tweede periode van de veiligheidsaanpak, als de druk toch allemaal wat minder is? We weten dat zo’n tweede periode doorgaans nog veel ingewikkelder en moeilijker is dan de eerste, omdat de ‘schok van het nieuwe’ en de ‘opwinding van verandering’ dan wat geslepen zijn. Bovendien zijn de politieke verhoudingen drastisch veranderd.

Een derde opmerking is dat natuurlijk niet alle onderdelen van de veiligheidsaanpak een succes zijn geweest, ook niet vanuit het beoordelingskader van de aanpak zelf. Het Oude Westen, de Antilliaanse en het terugdringen van geweld worden vaak genoemd als onderdelen die onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Maar ook de PGA-700 en het jeugdbeleid behoeven stevige doorontwikkeling: er is weliswaar een ‘infrastructuur’ ontwikkeld, maar of die daadwerkelijk effectief zal zijn, moet nog blijken. Het gebiedsgerichte werken is in een aantal diensten en deelgemeenten onvoldoende sterk ontwikkeld, zo concluderen de stadsmariniers in hun borgingsnotitie. Zal het nieuwe PvdA-regime erin slagen om deze problemen met behulp van een versterkte inzet op het sociale beleid wel effectief aan te pakken?