

Proeftuin Rotterdam

Bestuurlijke maakbaarheid tussen 1975 en 2005

Rotterdam as a testingground for governmental malleability between 1975 and 2005

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de

Erasmus Universiteit Rotterdam

op gezag van de rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 18 november 2010 om 15.30 uur

door Elisabeth Arnoldina Geertruida van den Bent

geboren te 's-Gravenhage



Promotiecommissie

Promotor:

Prof.dr. P.T. van de Laar

Overige leden:

Prof.dr. A.M. Bevers

Prof.dr. L. Winkel

Prof.dr.ir. V.J. Meyer

Inhoud

Inleiding	p. 4
Tijdsbeeld	
Aanloop; de wederopbouwperiode	p. 8
Rood Rotterdam; de stad tussen 1975 en 1985	
<i>Onderlinge verhoudingen, Werk, Stad in de knel, Muzen</i>	p. 13
Nieuw Rotterdam; de stad tussen 1985 en 1995	p. 27
<i>Vernieuwing als ideaal, De slag om Zestienhoven vervolgd, Muzen, Media</i>	
Leefbaar Rotterdam? De stad tussen 1995 en 2005	p. 44
<i>Werk, Na het referendum, Politieke aardverschuiving, Muzen</i>	
Verkiezingen 2006	p. 62
Proeftuin Rotterdam	
Inleiding	p. 64
<i>Typisch Rotterdam - ontwikkeling van de verzorgingsstaat - rijksinvloed</i>	
Inspraak	p. 70
<i>Deelgemeenten: sociaal of politiek, decentralisatie en deelbelangen, politieke participatie - status en bevoegdheden, kritiek - Stadsvernieuwing: opmaat, bouwen voor de buurt, kritiek - Grondpolitiek en stadsontwikkeling; de openbare ruimte en de markt - Bestuurlijke vernieuwing - Het correctief referendum, kritiek - Inspraak na het referendum - Samen of apart? - Islamdebatten - Ongeregisseerde inspraak: bordelettes en tippelzones - Nabeschouwing</i>	
Verkeerde lijstjes	p. 123
<i>Tijdelijk of permanent?</i>	
<i>Spreading: fase één: de stadsvernieuwing lost alles op - fase twee: gespreide concentratie - fase drie: herstructurering - laboratorium Tarwewijk - fase vier: de Rotterdamwet - Kritiek.</i>	
<i>Onderwijs en werk: regulier onderwijs - werk en scholing - terugploegen - combinatie met inburgering - andere toonzetting - Kritiek</i>	
Sociale cohesie	p. 162
<i>Maakbaarheid van welzijn en geluk - Vrijwilligerswerk: ontwikkeling, het debat, het rapport, migranten en vrijwilligerswerk, tussenstand, betaald of onbetaald? - Opzooomeren - Stadsetiquette - Particuliere praktijken - Objectieve en subjectieve veiligheid - Kritiek: verbinding, veiligheid, waardering van welzijnswerk, terugblik: sociale cohesie als instrument</i>	
Aantrekken en afstoten	p. 209
<i>Scheepsbouw - Overslag - Verwachtingspatronen en civic responsibility: de ondernemers, de politici - Promotie van stad en haven: acquisitie, stedenconcurrentie, revitalisering, R650, festivalbloed - Verzelfstandiging en participaties: politieke principes, praktijk: het Havenbedrijf, de deconfiture - Kritiek - Terugblik</i>	
Maakbaar Rotterdam; slotbeschouwing	p. 251
<i>Bestuurlijke legitimatie: decentralisatie, bestuurlijke vernieuwing, actief burgerschap, veiligheid - Demografische spreiding - Reparatie van het maatschappelijk middenveld - Economische sturing 'van bovenaf' - Economische sturing 'op afstand'. De maakbaarheid van Rotterdam; samenvatting en conclusie</i>	
Bijlagen	
Bronnen	p. 265
BBP en werkgelegenheid tussen 1970 en 2005	p. 276
Uitslag Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen 1946 - 2006	
Beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking in de grootstedelijke regio's in 2005	p. 277
Curriculum vitae promovendus	
English summary	p. 278
Index	p. 281

In maart 2006 begon ik met een onderzoek naar de geschiedenis van Rotterdam in de laatste dertig jaar, dat wil zeggen van ongeveer 1975 tot en met 2005. De opdracht hiertoe kwam van het College van Burgemeester en Wethouders; de burgemeester vroeg daarbij uitdrukkelijk aandacht voor Rotterdam als aanvoerder van 'de verkeerde lijstjes' en voor de voor velen verrassende uitslag van de verkiezingen van 2002. Achter die wens school de vraag hoe het mogelijk was dat alle bestuurlijke inspanningen nauwelijks tot een lagere plaats op die lijstjes hadden geleid en zelfs waren uitgemond in een grote onvrede die mogelijk ten grondslag lag aan de verkiezingsuitslagen.

De gekozen periode leidt onvermijdelijk tot problematische geschiedschrijving. Het verleden lijkt nauwelijks 'geschiedenis', er heeft nog geen reflectie plaatsgevonden en het is haast ondoenlijk de enorme hoeveelheid voor het opscheppen liggende gegevens op hun waarde te schatten. De problematiek geldt des te sterker omdat velen zelf de gebeurtenissen hebben meegemaakt en er onderwerpen aan de orde komen waarover haast iedereen een mening heeft. Dat maakte de opdracht spannend; tegelijkertijd betekende het dat een duidelijke invalshoek onontbeerlijk was.

Hoewel ik me vast had voorgenomen de visie en het optreden van de overheid niet als leidraad te nemen, gaf de vraag van de burgemeester - in wezen een vraag naar bestuurlijke maakbaarheid - daar wel aanleiding toe. Bovendien is in een verzorgingsstaat als de Nederlandse de hand van de overheid bijna overal voelbaar. Zo kwam bestuurlijke maakbaarheid toch centraal te staan. Via *City and Port* van Han Meyer kwam ik op het spoor van een geschikte invalshoek voor de selectie van thema's en de beschrijving ervan; namelijk de opvattingen van Hannah Arendt over het publieke, sociale en private domein.¹

De drie domeinen kunnen kortweg als volgt worden opgevat.² Het publieke domein fungeert als de voor ieder individu toegankelijke ruimte (niet alleen in fysieke zin!) waar burgers elkaar ontmoeten om in alle openbaarheid, vrijheid en gelijkheid voor de wet publieke belangen vanuit verschillende gezichtspunten te belichten en behartigen. Tegenover het publieke domein staat het private domein, openbaarheid tegenover 'privacy'. In tegenstelling tot het vrije handelen in het publieke domein, domineert hier de noodzaak van overleven van het individu en zijn reproductie. Het derde domein is het sociale domein dat uit verbanden van 'soortgenoten' bestaat, van familie tot kerk en vereniging: het 'maatschappelijk middenveld'. In die groepsverbanden kan het individu zich beter in de samenleving staande houden dan de ongebonden enkeling. In het sociale domein staan vrijwillige deelname en aanvaarding van verantwoordelijkheid voor het groepsbelang voorop. Elke groep heeft daarbij een eigen identiteit, zoals ieder individu er in de privé-sfeer zijn eigen voorkeuren op na houdt. In het publieke domein is identiteit vanwege het gelijkheidsbeginsel echter irrelevant als toegangscriterium; juist de aanwezigheid van zoveel mogelijk verschillende identiteiten en opvattingen is essentieel voor het goed functioneren van het publieke domein. De domeinen kennen ieder hun

¹ Han Meyer *City and Port. Transformation of Port Cities London, Barcelona, New York, Rotterdam*. Rotterdam 1999, p.20-40. Bij zijn analyse van de ruimtelijke transformatie van vier havensteden paste Meyer Arendts visie vooral toe op de fysieke openbare ruimte.

² Gebaseerd op Hannah Arendt *Vita activa* Amsterdam 1994 en WRR (vervaardigd olv H.R. van Gunsteren) *Eigentijds bugerschap* Den Haag 1992.

eigen, wettelijk vastgelegde regels. Het publieke domein is algemeen toegankelijk, het private domein alleen als de 'eigenaar' daarvoor toestemming geeft. Net zo goed als de private ruimte beschermd moet worden tegen publieke machtsuitoefening, moeten ook het publieke en sociale domein wettelijk worden beschermd tegen machtsuitoefening van personen of partijen in private hoedanigheid in openbare ruimtes. Dat gebeurt onder meer door vrijheid van vereniging en vergadering, persvrijheid en kiesrecht.

De burger vervult autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol van regeren en geregeerd worden. Burgers in deze zin bezitten een door de democratische rechtsstaat gegarandeerde autonomie, hun oordeelkundigheid blijkt vooral uit een competente omgang met pluraliteit en hun loyaliteit geldt de publieke organisatie van die pluraliteit, dat wil zeggen de georganiseerde democratie als zodanig. De organisatie van de pluraliteit is de taak van de democratische rechtsstaat; de overheid dient de normen daarvoor openlijk uit dragen. Dat betekent onder meer dat deze normen uitsluitend de publieke sfeer betreffen en daar dan ook worden opgelegd, én dat de overheid de sociale en private sfeer niet zodanig bewerkt dat daarin deze normen 'spontaan' ontstaan. Daarentegen dient de overheid wél het voortouw te nemen bij de vorming van mensen tot autonome en oordeelkundige leden van een publieke gemeenschap. Burgerschap wordt in de eerste plaats geleerd en bevestigd door de uitoefening ervan in de organisatie van pluraliteit.³

De combinatie van een langdurig overwicht van de Partij van de Arbeid in het Rotterdamse stadsbestuur en de notie van Arendt dat een op slechts één perspectief gebaseerde samenleving ondenkbaar is, maakte onderzoek naar de omgang van het stadsbestuur met de drie domeinen extra verleidelijk.⁴ Dat verklaart mijn uitgebreid gebruik van de bronnen van het stadsbestuur, naast veel andere bronnen die mij konden informeren over (de effecten van) het bestuurlijk optreden. Daarnaast boorde ik graag de columns van Koos de Gast aan, die als 'democratisch geweten en maatschappelijke barometer' in het *Rotterdams Nieuwsblad* de Rotterdamse politiek op de voet volgde. Feitelijke gebeurtenissen ontleende ik vooral aan de Dagelijkse Kroniek in het *Rotterdams Jaarboekje*.

Als globale einddatum van het onderzoek heb ik de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 aangehouden; dat maakt het mogelijk na te gaan of de politieke kleur van de opeenvolgende stadsbesturen verschil maakt in de benadering van de drie domeinen. Uit de stadsgeschiedenis van de afgelopen dertig jaar probeerde ik vooral onderwerpen te selecteren waarin Rotterdam zich van andere steden onderscheidde, zoals de 'laboratoriumaanpak' van stedelijke problemen die volgens velen kenmerkend is voor het naoorlogse Rotterdamse stadsbestuur. De indeling was lastig; bepaalde sociaal-economische en bestuurlijke ontwikkelingen trekken zich niets aan van de drie domeinen en de vaak integrale aanpak van de problemen van 'de grote stad' doet dat ook niet. Tenslotte heb ik de gegevens geordend in vier thema's.

Het thema Inspraak gaat over ontwikkelingen in de Rotterdamse democratie. Daarin komen de instelling en het functioneren van deelgemeenteraden met hun voorlopers uit de jaren vijftig en de bewonersinspraak tijdens de stadsvernieuwing van ongeveer 1975 tot 1985 aan de orde. Politieke

³ WRR/Van Gunsteren *Eigentijds burgerschap* Den Haag 1992.

⁴ Arendt *Vita activa* p. 65

zeggenschap over de openbare ruimte wordt belicht aan de hand van grondpolitiek en stadsontwikkeling. In *Ongeregisseerde inspraak: bordelettes en tippelzones* speelt de openbare ruimte ook een rol, maar wordt tevens duidelijk dat bij onvoldoende vertrouwen in de kwaliteit van wetgeving en bestuur de hulp van de rechter wordt ingeroepen.⁵ Een nieuwe vorm van inspraak bood het correctief referendum over de stadsprovincie in 1995; bekeken wordt hoe het daartoe kwam en welke gevolgen het had. In de onderdelen *Samen of apart?* en *Islamdebatten* schets ik hoe het stadsbestuur met migranten omging in het 'inspraaklaboratorium'.

In het thema Verkeerde Lijstjes beschrijf ik de bestuurlijke inspanningen op het gebied van wonen, werk en opleiding als belangrijke toegang voor het burgerschap en dus voor het functioneren van het publieke domein. Het hoofdstuk valt in twee delen uiteen. Wonen wordt geïllustreerd aan de hand van het Rotterdamse spreidingsbeleid en omvat tevens de selectieve migratie. In het onderdeel *Onderwijs en werk* komt ook het inburgeringsbeleid, waarin deze onderwerpen een belangrijke plaats innamen, aan de orde. Bij Sociale cohesie wordt de schijnwerper gericht op de bestuurlijke aanpak in de welzijnssector, de gevolgen daarvan voor het maatschappelijk middenveld en de reactie van het stadsbestuur daar weer op. Vanwege de integrale aanpak van de sociale vernieuwing komt daar tevens het onderwerp veiligheid ter sprake. Aantrekken en Afstoten bevat keuzes die het stadsbestuur in publieke en private hoedanigheid op economisch terrein maakte en wat daaruit voortvloeide. Daarvoor stonden scheepsbouw en overslag, de stedelijke promotieactiviteiten en het gemeentelijk Havenbedrijf model.

Bij wijze van context gaat een lokaal tijdsbeeld aan de themahoofdstukken vooraf. Idealen van (bestuurlijke) maakbaarheid lopen daar als een rode draad doorheen en in dat licht ontstond als vanzelfsprekend een indeling in drie tijdvakken van elk ongeveer tien jaar. Het eerste begint met het aantreden van het eerste PvdA-meerderheidscollege en eindigt waar het bestuurlijk ideaal van het Nieuwe Rotterdam gestalte begon te krijgen. De fase waarin het Nieuwe Rotterdam 'herijkt en verdiept' moest worden, om de woorden van het nieuw gekozen college in de zomer van 1994 te citeren, greep ik aan om rond die tijd het laatste tijdvak tot 2006 te laten beginnen.⁶ De slotbeschouwing vat samen hoe de onderdelen van het 'Rotterdams laboratorium' zich tot de drie domeinen verhielden.

Dat burgerschap en openbaar bestuur in mijn onderzoek een belangrijke rol spelen, is onbewust en ongewild een gevolg van mijn eigen (af)gerichtheid. Zo'n dertig jaar lang werkte ik als archivaris in overheidsdienst. Daar heb ik bewust voor gekozen, niet alleen vanwege mijn opleiding en historische belangstelling, maar ook vanuit een zeker idealisme dat samenhangt met de dubbelfunctie van de archivaris in overheidsdienst: als hoeder van het cultureel erfgoed en als dienaar van de democratische rechtsstaat, in het bijzonder het recht op informatie. Met mijn onderzoeksopdracht naar de recente lokale geschiedenis organiseerde het Rotterdamse stadsbestuur zijn eigen kritiek. Dat is te prijzen in een tijd, waarin niet alleen binnen maar ook over het openbaar bestuur grote verwarring heerst. Voor die opdracht ben ik het stadsbestuur zeer erkentelijk; ik hoop het met nieuwe perspectieven te hebben gevoed.

⁵ WRR/Van Gunsteren *Eigentijds burgerschap* p. 47- 48

⁶ Verzameling 1994, F94/1010, Zomerbrief 1994: Uitdagingen 1994 – 1998. Rotterdam, 24 juni 1994.

Tijdens mijn onderzoek wist ik me gesteund en aangemoedigd door mijn promotor en de professoren Bevers en Winkel, en deed ik, soms herhaaldelijk, een beroep op vele Rotterdammers die de ontwikkelingen als 'ervaringsdeskundigen' van nabij meemaakten. Ik ben hun allen veel dank verschuldigd voor hun waardevolle bijdragen. In de bronnenlijst achterin dit boek zijn hun namen opgenomen.

Tijdsbeeld

Aanloop – Rood Rotterdam – Nieuw Rotterdam – Leefbaar Rotterdam? - Verkiezingen

Aanloop; de wederopbouwperiode

Gegeven het verwoestende bombardement van 14 mei 1940 is het niet verwonderlijk dat in Rotterdam het ideaal van de maakbare stad en daardoor van de maakbare samenleving sterk leeft, al dateren ideeën hierover al van het begin van de twintigste eeuw. Van het maakbaarheidsideaal na de bevrijding kunnen directeur Backx van Thomsen's Havenbedrijf en directeur Van der Leeuw van Van Nelle als geestelijke vaders worden gezien.⁷ Zij maakten met K.P. van der Mandele, H.C. Hintzen (Mees&Zn.), W.H. de Monchy (Holland Amerika Lijn), F.W.C. Blom (A.v. Stolk&Zn.) en L.W.E. Rauwenhoff (Robeco) deel uit van de Kleine Commissie van de Club Rotterdam, een maatschappelijk betrokken elite die tijdens de oorlog werkte aan de ideale stad; zij behoorden tot het type ondernemer dat zijn werknemers wil 'verheffen' door scholing, behoorlijke huisvesting en sociale zekerheid.⁸ Geleidelijk aan ontwikkelden zij echter een filosofie voor de hele gemeenschap.

Dat was goed te zien in de discussie over het wederopbouwplan dat stadsarchitect Witteveen kort na het bombardement had gepresenteerd. De toekomstvisies die over tafel vlogen, waren zo vaag dat Witteveen er niet veel mee kon, en Witteveens latere uitwerking van gevelpartijen vond de Kleine Commissie ouderwets.⁹ Witteveens opvolger Van Traa, die in 1944 in dienst trad, zat meer op de lijn van de Commissie Opbouw Rotterdam, meestal OPRO genoemd, waarvan Van der Leeuw, Backx, Blom en de architect Van den Broek onder meer deel uitmaakten. Hij poetste Witteveens gevelpartijen weg en vertaalde het ideaal van Backx, het 'betrekken van de stad op de haven' met de jaarlijkse processie van de Bretonse bevolking langs de vissersvloot als inspiratiebron, in een stedenbouwkundig icoon: het 'Venster op de rivier'. De Leuvehaven moest ervoor worden verlegd en uitgebreid, wat een forse ingreep in het stadsbeeld betekende. Het Venster-effect werd echter, onder meer door het op Deltahoogte brengen van de bedijking na de watersnoodramp van '53, nooit bereikt, maar de Bretonse processie van Backx leeft nog in de jaarlijkse havendagen voort.¹⁰

Tegen het eind van de Tweede Wereldoorlog volgde de discussie over de wederopbouw twee hoofdlijnen: een tweedimensionale, functionele benadering van het stadsplan, en de wijkgedachte. In het stadsplan was de hand van Van der Leeuw te herkennen, die inmiddels als Gedelegeerde van

⁷ Backx kreeg in de KC steeds minder gehoor voor zijn 'volksgemeenschap' die hij stelde boven het economisch belang, terwijl Hintzen dat laatste juist vooropstelde. Backx bleef in de Kleine Commissie maar richtte in 1944 met gelijkgezinden de Rotterdamsche Gemeenschap op met als doel betrokkenheid bij de wederopbouw te genereren. Backx was van 1945-1971 PvdA-lid. Hij putte inspiratie uit Karl Mannheim (planning), de encyclopedie *Rerum Novarum* (arbeidsethos en beperkte staatsinmenging) en Roosevelts New Deal. Paul van de Laar *Stad van formaat. Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw* Rotterdam 2000 p. 419 en Len de Klerk *Particuliere plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw in Rotterdam, 1860-1950*. Rotterdam 1998 p. 236, 249, 371.

⁸ De Club Rotterdam was in 1928 opgericht ter bevordering van het belang van Rotterdam in het algemeen en contacten tussen zwaargewichten in de Rotterdamse handel en scheepvaart in het bijzonder. In dit clubverband richtten zij in 1929 het Rotterdamsch Beleggingsconsortium (Robeco) op, die bevriende Rotterdamse ondernemingen in tijden van lage beurskoersen tegen overnames kon beschermen. Daarnaast werden veel belangrijke Rotterdamse ontwikkelingen zoals vliegveld Waalhaven door clubcommissies in gang gezet. Ariëtte Dekker *De Club Rotterdam 1928-2008*. Rotterdam 2008 p. 10, 12

⁹ De Klerk *Particuliere plannen* p. 237 e.v., Wouter Vanstiphout *Maak een stad. Rotterdam en de architectuur van J.H. van den Broek* Rotterdam 2005 p. 126, 147, 213. Na de afkondiging van de bouwstop in juli 1942 hield Witteveen zijn mensen vrij van de Arbeitseinsatz door hen het plan in concrete tekeningen van gevelwanden te laten uitwerken. Deze perspectieftekeningen waren nodig om de invloed van architectuur op het stedenbouwkundig ontwerp te toetsen. Dat was niet nodig in het Basisplan van Van Traa, dat de stedenbouwkundige ruimtes als restruimtes tussen de gebouwen behandelde. Noor Mens *W.G. Witteveen* Rotterdam 2007 p. 141, 155.

¹⁰ Nora Schadee *Venster op de rivier: de macht van een metafoer* in Rotterdams Jaarboekje (hierna: RJB) 2000 p. 441-461

Ringers, de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw, ook formeel bij de wederopbouw was betrokken. De parallel met de Van Nellefabriek is onmiskenbaar: de vorm als functie van de inhoud en de inhoud als ruimtelijke organisatie van activiteiten, en een vaste volgorde voor ontwerp en bouw met eerst de hoofdlijnen, dan uitwerking en daarna uitvoering. Zo ging het ook in de stad: de functies, nog bepaald door Witteveen, stonden vast. Zoals van het hoofdlijnschema voor de fabriek alleen de onderdelen die prioriteit hadden, werden uitgewerkt en uitgevoerd, zo gaf nu de commissie voor de wederopbouw voorrang aan accommodaties voor productie -werk boven alles was het uitgangspunt-, gevolgd door voorzieningen voor 'consumptieve dienstverlening', dat wil zeggen winkels, waarbij het tempo werd bepaald door de ontwikkeling van de koopkracht. Eerst de haven, dan woningen; eerst een bakkerij dan een speelgoedwinkel.¹¹ Dat principe was niet nieuw en had er voor de oorlog toe geleid dat de Rotterdamse haven de grootste van Europa was geworden. Overigens had Backx al in 1929 gewaarschuwd tegen zo een eenzijdige ontwikkeling, die Rotterdam te afhankelijk van de buitenlandse economie maakte; de gevolgen daarvan waren na de grote crisis van 1929 scherp aan het daglicht getreden.¹²

De wijkgedachte kreeg tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog vorm in een groep van sociaal betrokken particulieren, architecten en ambtenaren die ir. A. Bos, directeur van de dienst Volkshuisvesting, in 1943 oprichtte om de herhuisvesting voor 'uitgebombardeerde' Rotterdammers nader te bestuderen.¹³ Deze studiegroep formuleerde in het rapport *De stad der toekomst, de toekomst der stad* uit 1946 een gemeenschapsideaal waarin de nieuwe stad zou bestaan uit wijken van circa 20.000 inwoners die zich, net als in een dorp, bij hun woongemeenschap betrokken zouden voelen. Elke wijk moest over eigen voorzieningen beschikken zoals medische en sociale zorg, scholen, groen, volkstuinten en sportvelden. Alleen zo kon van het wijkverband een 'uiterst opvoedende taak uitgaan, om de bevolking lichamelijk, medisch en hygiënisch op peil te brengen en te houden, en haar sociaal en pedagogisch behoorlijk in te lichten en te steunen'.¹⁴ De bijbehorende architectuur stond onder invloed van de idealen van de Rotterdamse architectengroep De Opbouw.¹⁵

Eén van de vooroorlogse gedachten van De Opbouw was die van 'De Nieuwe Mens', getypeerd als 'vrij, sportief, mobiel, onkerkelijk en wars van traditie, wiens behoefte aan licht, lucht en ruimte niet alleen van hygiënische en fysieke aard is, maar ook de uiting van een nieuw levensgevoel'.¹⁶ Allengs maakte dit ideaal plaats voor dat van het 'Dynamische Gezin', waarin een knus gezin van zorgende moeder, kostwinner en kinderen als veilige uitvalsbasis voor maatschappelijke betrokkenheid en

¹¹ Deze volgorde kenmerkte ook het Plan van de Arbeid uit 1935, waaraan Tinbergen een belangrijke bijdrage had geleverd. Ook het Centraal Planbureau waarvan Tinbergen hoofd werd en de Landelijke Prioriteitencommissie volgden deze methode. Tinbergen en Van der Leeuw kenden elkaar. De Klerk *Particuliere plannen* p. 242, 246 e.v.

¹² Backx J.Ph. *De haven van Rotterdam. Een onderzoek naar de oorzaken en haar economische betekenis, in vergelijking met die van Hamburg en Antwerpen*. Rotterdam 1929, zoals geciteerd in Meyer *City and Port* p. 312

¹³ Bos was lid van de SDAP, antroposoof, directeur van het Zuider Volkshuis en Ons Huis en oprichter/bestuursvoorzitter van het Montessori Lyceum in '57/'58. De studiegroep moet als een particulier initiatief worden opgevat want het werk voltrok zich geheel buiten de gemeente om, ook al zaten er ambtenaren in en werd burgemeester Oud regelmatig op de hoogte gehouden van het overleg. De groep werd in 1948 opgeheven Zie o.a. De Klerk *Particuliere plannen* p. 255 e.v.

¹⁴ A. Bos *De stad der toekomst de toekomst der stad. Een stedeboekkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap*. Rotterdam 1946 p. 51

¹⁵ In 1920 opgericht door architect Kromhout. Midden jaren '20 was J.J.P. Oud voorzitter, waarna de vereniging uitgroeide tot centrum van moderne kunst in de stad.

¹⁶ Zoals geciteerd in Marc Adang *Betutteling tot in de huiskamer* in Len de Klerk en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992 p. 79 e.v.

gemeenschapszin moest dienen.¹⁷ De woningen moesten niet alleen 'flexibel' worden gebruikt en ingericht, ze moesten ook flexibel worden gebouwd. De wijkgedachte met de bijbehorende flexibele architectuur werd uitgewerkt in het nieuw gebouwde Zuidwijk (1954-1958); de huizen daar, die vanwege de woningnood waren ingedeeld voor drie gezinnen, konden volgens de ontwerpers met een simpele ingreep voor twee gezinnen geschikt worden gemaakt.

Vlak na de oorlog deden zich nog twee andere verschijnselen voor die het naoorlogse Rotterdam van de bestuurlijke maakbaarheid kenmerken. Het eerste is de herdenking van het bombardement van 14 mei 1940, of liever gezegd het niet herdenken daarvan.¹⁸ Direct na de bevrijding deed de gemeentelijke overheid op alle mogelijke manieren haar uiterste best om de bevolking vooruit te laten kijken; rouw om de verloren stad was uit den boze. Handen uit de mouwen, trots op de haven en de nieuwe moderne stad werden er bij de bevolking ingehamerd. De kaal geslagen stad leende zich uitstekend voor de verwezenlijking van het al voor de oorlog in kleinere kring levende ideaal van een moderne, functionele stad. Voor iedereen, ongeacht bestuurder, architect, ondernemer of kunstenaar, werd de 'ideologie van de leegte' het centrale gegeven.¹⁹ Het functionele denken, dat al voor de Tweede Wereldoorlog tot verkeersdoorbraken en sloop had geleid, was zó sterk dat gebouwen die na het bombardement nog overeind stonden al tijdens de oorlog aan dit ideaal werden opgeofferd, en nog in 1959 moest de moderne, vooroorlogse Bijenkorf van Dudok wijken voor het venster op de rivier.

Het tweede verschijnsel is een veelzeggend voorval, namelijk het uitrangeren van Van der Leeuw. Na de bevrijding merkte hij dat Rijk en gemeente hem als Gedelegeerde passeerden en dat hem slechts de rol van stimulator en aanbrenner van ideeën werd toebedeeld. In zijn protestbrief aan Ringers liet hij weten zijn verantwoordelijkheid zoals destijds overeengekomen niet meer te kunnen dragen. Hij voegde daaraan toe dat hij van jongs af aan grote verantwoordelijkheden op zich had genomen en er dus niet aan gewend was onder voogdij te staan. In oktober 1946 nam hij ontslag.²⁰ Dit wijst vooruit naar de groeiende invloed van ambtelijke professionals op de naoorlogse samenleving ten koste van het particulier initiatief met bijbehorende verantwoordelijkheden.

Hoe maakbaar de stad ook leek, het centrum bleef nog heel lang onherbergzaam. De viering van 18 mei als Opbouwdag maakte jarenlang vooral duidelijk hoe leeg het stadshart was, terwijl de onmogelijkheid om samen te rouwen over de vernietiging van de stad de bijna sentimentele nostalgie naar de vooroorlogse stad versterkte die zo kenmerkend is voor Rotterdam.²¹ De onverschilligheid van

¹⁷ Adang *Betutteling* p. 79 e.v. In 1946 bracht de Rotterdamsche Gemeenschap een brochure uit van L.Mumford waarin onder meer het ideale gezin wordt geschetst met een niet-werkende vrouw die de kinderen opvoedt (het 'biologische model'). Meyer *De Beheerste stad* p. 72 e.v.

¹⁸ Wel werd WOII herdacht. In 1990 stonden er meer dan vijftig merendeels op particulier initiatief opgerichte oorlogsmonumenten in de stad. Hierbij valt op dat vooral de grote gedenktekens verschillen van oorlogsmonumenten elders in Nederland door hun symboliek van wedergeboorte en vooruitzien, of de Rotterdamse interpretatie daarvan. Van de Laar *Stad van formaat* p. 564/65.

¹⁹ De ideologie hemelde de leegte op als een ongekende kans een compleet nieuwe stad te scheppen. Er kwam een stroom van *Trümmer-literatuur* op gang met lyrische beschrijvingen en zelfs een revue over de stad van de toekomst. Vanstiphout *Maak een stad* p.126-135

²⁰ De Klerk *Particuliere plannen* p. 246

²¹ Treffend is de uitspraak van Van Traa: '...op nog andere wijze belemmeren de om ons gedrongen oorlogsslachtoffers het uitzicht op de toekomst: door hun heimwee naar het verleden. En dat is zo menselijk en zo begrijpelijk en niettemin zo bijzonder gevaarlijk. ...Het kan niet worden aanvaard dat aan de drang van het heimwee en aan herinneringsbeeld van een beroofde generatie de bevrijding van latere geslachten zou worden opgeofferd.' Frits Palmboom *Rotterdam, verstedelijkt landschap* Rotterdam 1995 p.57 Zie hierover ook Willem Frijhof in Jonge, A.D. de en M.D. de Wolff (red.) *De Rotterdamse cultuur in elf spiegels* Rotterdam 1993 p. 9-18

de overheid ten aanzien van de openbare ruimte in het centrum leek daar naadloos op aan te sluiten. Toch had het Basisplan van Van Traa een voorbeeldfunctie in Nederland en ook internationaal was er grote waardering voor. De achterliggende idealen werden door het kort na de bevrijding opgerichte Bouwcentrum, de door Ons Huis in het leven geroepen vereniging Goed Wonen, de architecten van de Opbouwgroep en de Rotterdamsche Gemeenschap dan ook breed gepropageerd.²²

Intussen kwam de naoorlogse verzorgingsstaat tot ontwikkeling en eiste de overheid steeds meer de regeling en beheersing van de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling voor zich op, tot aan het tekenen van een knutselkamer in de plattegrond van woningen toe. De organisatie en uitvoering van de nieuwe naoorlogse woonwijken Pendrecht en Zuidwijk waren daarvan de boegbeelden. Opvallend is dat daarbij de oorspronkelijke opzet werd genegeerd; de wijken waren ontworpen voor diverse inkomensgroepen, maar om financiële redenen schrapte het stadsbestuur de duurere woningen waardoor er een eenzijdige bevolkingssamenstelling ontstond.²³

In de eerste vijftig jaar na de bevrijding was de aandacht vooral gericht op vervulling van primaire behoeften, dat wil zeggen, werk en huisvesting; de economische ontwikkeling had dus prioriteit. Hierbij werkten stadsbestuur en particulier bedrijfsleven eendrachtig samen. Tegelijkertijd was er toch oog voor kunst en cultuur. Al in 1945 werd de Rotterdamse Kunststichting opgericht. De gedachte hierachter was dat de overheid kunst diende te subsidiëren omdat het mecenaat alleen niet toereikend was, terwijl het maatschappelijk belang van kunst en cultuur subsidie rechtvaardigde. Omdat het de overheid echter niet past zich op dit terrein een inhoudelijk oordeel aan te meten, werd die taak aan de daarvoor in het leven geroepen Rotterdamse Kunststichting toebedeeld.

In de culturele sector verliep de samenwerking tussen overheid en particulier mecenaat niet altijd even goed. Voor de vaak moeizame verhouding tussen maatschappelijk betrokken elite en overheid die de verzorgingsstaat met zich meebracht, zijn de gebeurtenissen rond de schouwburg illustratief. Al tijdens de oorlog was de bouw van de noodschouwburg begonnen, die in 1947 open ging.²⁴ Dat er vlug een definitieve schouwburg zou komen was, gegeven de prioriteiten van de wederopbouw, onwaarschijnlijk. Daarom besloot de 'Maatschappij Grootte Schouwburg' onder het motto 'liever op zuid onder de arbeiders dan op noord tussen de ruïnes' haar schouwburg niet op de rechter maar op de linker Maasoever weer op te bouwen.²⁵ Gebouw en programmering voegden zich naar de bewoners op Zuid. Het bestuur prefereerde 'de culturele stukken waar niemand naar komt kijken over te laten aan de R. Maasoever' en wilde ook revues en operettes laten opvoeren. Dat zou allemaal zonder subsidie gebeuren, want de Maatschappij was er principieel tegen om aan de leiband van de Rotterdamse Kunststichting te lopen. De bestuurders waren bovendien van mening dat de Rotterdamse Kunststichting aanhangers van de PvdA bevoordeelde en vanwege de overheidssteun geen onafhankelijk kunstbeleid kon voeren. De schouwburg aan het Zuidplein naar ontwerp van

²² Het Bouwcentrum was een schepping van onder anderen Van der Leeuw en Blom. De Rotterdamsche Gemeenschap (zie noot 6) kwijnde na 1951 weg. De Klerk *Particuliere plannen* p. 248, 249, 252. De Rotterdamse Vereniging Ons Huis werd opgericht in 1905, was links georiënteerd en had als doelstelling door buurt- en clubhuiswerk *de omgang tussen de verschillende kringen van de samenleving en van de volksoontwikkeling* te bevorderen. In 1946 richtte Ons Huis de stichting Goed Wonen op die ijverde voor een 'verantwoorde' woninginrichting in de strijd tegen *stijlloosheid, materiaalschaarste en woningnood*. Adang *Betutteling* p.90-99.

²³ Zie o.m. Marten Wallinga *Over de Horsten gesproken* Rotterdam 1994

²⁴ Volgens velen had de vooroorlogse schouwburg uit 1877 nog best gerestaureerd kunnen worden; de sloop ervan vond al in 1940 plaats. De noodschouwburg, opgetrokken uit 1.700.000 afgebikte bakstenen uit het puin, heeft tot 1984 dienst gedaan.

²⁵ Van de Laar *Stad van formaat* p. 555

Sybold van Ravesteyn werd in september 1954 geopend, maar zo'n twintig jaar later zag de Maatschappij Grote Schouwburg geen kans meer zonder subsidie voldoende aantrekkelijke programma's te bieden. Zij wilde haar principes niet opgeven en verkocht het gebouw aan de gemeente.²⁶

Beter ging de samenwerking tussen stadsbestuur en bedrijfsleven, niet alleen in de haven, maar ook bij de grote manifestaties die zij gezamenlijk organiseerden. Met Rotterdam Ahoy' in 1950 wilde de stad laten zien hoe Rotterdam als een Phoenix uit de as was herrezen. Het herstel van de havens bewees vitaliteit en veerkracht en op het expositie terrein aan weerszijden van de Westzeedijk gingen handel, industrie en kunst hand in hand. Na tien jaar wederopbouw stond Rotterdam met E55, de Nationale Energie Manifestatie, als 'kern van energie' opnieuw model voor herrijzend Nederland. Talrijke bedrijven toonden trots hun nieuwe uitvindingen en producten en schilder Karel Appel verzorgde een honderd meter lange wandschildering. In 1960 volgde de Internationale Tuinbouwtentoonstelling Floriade, een in Rotterdam niet erg voor de hand liggend thema. Tuinarchitecten toverden het tentoonstellingsterrein om tot een groen geheel, met een uitloper naar de grote beeldtentoonstelling van Museum Boymans, dat voor de gelegenheid met een rosarium werd verrijkt. Tussen al het groen door was ook informatie over de opbouw van de moderne stad te vinden. Symbool daarvan was de Euromast van architect Maaskant, niet alleen spectaculair door het modernistisch uiterlijk en de innovatieve bouwmethode, maar ook vanwege het uitzicht, hoewel er van een nieuw stadscentrum nog steeds weinig te zien was.

De manifestaties waren deels bedoeld om de 'doorsnee bevolking' te laten zien dat het in Rotterdam goed ging met de economie en wederopbouw. In de jaren zestig echter begon er een tegengeluid uit de bevolking te komen: de aan haven en industrie gegeven voorrang had er niet alleen toe geleid dat het stadscentrum onherbergzaam bleef, de hele stad dreigde onbewoonbaar te worden door milieuoverlast. De oppositie richtte zich niet zozeer tegen de haven zelf als wel tegen de industrie die lawaai, stank, roet en andere luchtverontreiniging veroorzaakte. De protesten betroffen eerst het 'parfum de Pernis' van de olie-industrie die het affakkelen als 'lichtsprookje' propageerde, daarna de 'Botlekstank' en niet veel later de verdwijning van het natuurgebied De Beer.

De eerste actiegroepen ontstonden buiten Rotterdam, waar de gevolgen van de steeds verder naar het westen oprukkende haven en industrie het meest voelbaar waren; in 1963 werd in Vlaardingen de Vereniging tegen Luchtverontreiniging opgericht. De discussie over de ontwikkeling van haven- en industrie die daarna losbrak, stimuleerde het ontstaan van actiegroepen in Rotterdam zelf. Zo ontstond uit de Stichting Leefbare Delta, die in 1969 tegen de plannen van Hoogovens/Hoesch in het geweer kwam, een paar jaar later een stadse variant met de naam *Initiatiefcomité Leefbaar Rotterdam*. Eveneens in 1969 richtten actiecomités uit Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Schiebroek, Ommoord en Schiedam het Centraal Anti-Bulderbaan Comité (ABC) op dat zich verzette tegen verdere uitbreiding van Vliegveld Zestienhoven. De protesten doken in Rotterdam eerder op dan elders en hadden ook een ander karakter dan groepen als PROVO en de Kabouterbeweging, die zich meer op de politiek en veel minder sterk op het milieu richtten en bijvoorbeeld meededen aan gemeenteraadsverkiezingen.

²⁶ Van de Laar *Stad van formaat* p. 555

De aanzwellende kritiek keerde zich ook tegen de gevolgen van de functionele uitgangspunten van de wederopbouw: wat er was gebouwd vond men saai en lelijk, en in het nog erg kale centrum was gezelligheid ver te zoeken. Deze opinies kregen een wetenschappelijke onderbouwing in *De binnenstadsbeleving en Rotterdam* van dr. R. Wentholt, een boek dat in opdracht van het 75-jarige warenhuis V&D in 1968 verscheen en tot het stadsbestuur doordrong. Men dacht aan de protesten tegemoet te komen door het centrum vol te zetten met paviljoens, eethuisjes en cafés en het zo 'gezellig' te maken. De komst van deze tentjes hing samen met de manifestatie C'70 die de 'communicatiekloof' tussen de Rotterdamse bevolking en het bestuur moest dichten, en daarom goeddeels aan de Coolingsingel plaatsvond. De goede wil was er, maar ook in C'70 lag het accent toch weer op de prestaties in haven en industrie. Dat wakkerde niet alleen de protesten tegen de hegemonie van economische groei en zeehavenpolitiek verder aan, maar deed ook de kritiek op geplande verkeersdoorbraken en de verloedering en leegstand in de oude wijken groeien.

Toch besteedde de overheid wel degelijk aandacht aan andere zaken dan haven, handel en industrie. In 1969 ging concertgebouw De Doelen feestelijk open, en onder de bezielende leiding van Adriaan van der Staay namen de activiteiten van de Rotterdamse Kunststichting vanaf 1968 een hoge vlucht.²⁷ Internationalisering van de stadscultuur, vernieuwing en democratisering van het kunstaanbod werden de speerpunten. In 1970 opende de Rotterdamse Kunststichting het Lijnbaancentrum als 'drempelloze' expositieruimte. Zonder eigen collectie moest daar een 'internationaal, sterk avant-gardistisch en democratisch' tentoonstellingsprogramma voor een groot nieuw publiek tot stand komen. Daarnaast nam de Rotterdamse Kunststichting initiatieven voor beeldende kunst in de buitenruimte en stond aan de wieg van drie jaarlijkse, internationaal georiënteerde festivals op het gebied van poëzie, architectuur en film.

Rood Rotterdam; de stad tussen 1975 – 1985

Onderlinge verhoudingen

Tegen het dringend advies van de aftredend PvdA-burgemeester Thomassen in zorgde de PvdA in 1974 voor een politiek novum. In plaats van een afspiegelingscollege vormde de partij een programcollege dat geheel uit eigen wethouders bestond. Dat bleef zo tot 1982, toen het PvdA-college één D'66-wethouder in zijn midden moest toelaten en daarnaast de 'gedoogsteun' van PPR, PSP en CPN nodig had.²⁸ De lobby van VVD en CDA in 'Den Haag' om te voorkomen dat de stad in 1974 óók nog een rode burgemeester zou krijgen, mislukte; de keus viel op André van der Louw. In zijn installatierede probeerde hij de tegenstanders van het programcollege voor zich in te nemen door de verzekering dat hij de rechten van politieke minderheden zou beschermen. Polarisatie zou jarenlang de verhoudingen in de stad blijven beheersen. Daarbij werd symboolpolitiek niet geschuwd. Al meteen stelden B&W voor de Dag van de Arbeid te vieren door op 1 mei de rode vlag van het stadhuis te laten wapperen. VVD raadslid Polak bracht daartegen een motie in die het net niet haalde. Tenslotte werd de vlag toch niet gehesen; vanwege de grimmige sfeer die was ontstaan, zag het college er

²⁷ De Rotterdamse Kunststichting had naast subsidiëring en advisering ook tot taak zelf initiatieven te nemen. Carin Gaemers *Achter de schermen van de kunst. Rotterdamse Kunststichting 1945-1995*. Rotterdam 1996 p. 208

²⁸ In 1974 behaalde de PvdA 24 zetels (48,5% van de stemmen), in 1978 vijftientig zetels met 51,2%. In 1982 zakte de PvdA naar 42,8 % of 21 zetels, de VVD boekte zes procent stemmenwinst. Het CDA had weliswaar vier procent verloren maar was nu ongeveer even groot (8 zetels/17,6%) als de VVD (9 zetels/18,5%).

vanaf. Wel kregen de ambtenaren die dag voortaan vrij. Dat leidde opnieuw tot protest van Polak, omdat 1 mei daardoor automatisch een vrije schooldag opleverde, en dat betekende een inbreuk op de neutraliteit van het openbaar onderwijs. Tekenend voor de sfeer is ook dat het college al gauw vanwege zijn selectieve buitenlandse contacten de bijnaam Reisgezelschap Morgenrood kreeg.

Een dieptepunt in de polarisatie werd bereikt toen VVD en CDA in 1982 voor de derde keer buiten de collegevorming werden gehouden en uit protest besloten geen zitting meer te nemen in raads- en beroepscommissies. De SGP sloot zich daarbij aan, zodat zich een blok vormde dat een kleine veertig procent van de stemmen vertegenwoordigde. De kersverse burgemeester Peper toonde zich ongelukkig met de smalle basis van het college. Zijn pogingen meer draagvlak te scheppen, liepen op niets uit; de PvdA, die bij de verkiezingen ruim acht procent had verloren, was niet bereid een negende wethouderspost in te stellen en één wethouder op te geven ten gunste van de VVD. Het enige wat Peper bij zijn partijgenoten wist te bereiken was evenredige vertegenwoordiging van de oppositie in de raadscommissies, maar dat aanbod vonden VVD en CDA niet acceptabel. Hoewel de kern van het conflict niet opgelost werd, besloten de fracties een jaar later toch weer aan de raadscommissies deel te nemen; oppositie voeren was nu eenmaal niet echt mogelijk zonder op de hoogte te zijn van wat daar over tafel ging.

Vanaf 1975 lag de belangstelling van het politieke bestuur vooral bij de stad en de stadsvernieuwing en niet meer in de eerste plaats bij de haven. Ook nam het college afstand van het bedrijfsleven. De havenportefeuille was onder druk van de linkervleugel in 1970 al verhuisd van de burgemeester naar een van de wethouders en had daardoor een politiek karakter gekregen.²⁹ Bovendien werd de Commissie van Advies voor het Havenbedrijf omgezet in een 'zuivere' raadscommissie; de burgerleden die daarin traditioneel zitting hadden gehad, kwamen terecht in een Raad van Advies voor de haven en economische ontwikkeling, waarin werkgevers, werknemers en havenskundigen zitting namen.³⁰ Onder het motto 'weg met de achterkamertjespolitiek' kwam er een einde aan het maandelijks 'stadhuisoverleg' met het bedrijfsleven. Na de minder geslaagde manifestatie C'70 kwam ook de klad in de traditie van de gezamenlijk georganiseerde vijfjaarlijkse publieksmanifestatie, die met *Rotterdam Ahoy* was begonnen.

De verhoudingen kwamen nog scherper te liggen toen het college aankondigde geen bedrijfsbezoeken meer te willen afleggen als daarbij de ondernemingsraden niet werden betrokken en weigerde samen met de Kamer van Koophandel op te trekken in lobbywerk bij de regering.³¹ Bovendien liet de gemeenteraad zich kritisch uit over de subsidie aan de Stichting Havenbelangen en daarmee de gezamenlijke economische promotie. Het bedrijfsleven had van zijn kant grote moeite met een stadsbestuur dat, zoals werd gezegd, *doordramde over een verpolitiekt beleid* en een zakelijke visie op economische ontwikkeling miste. Stads- en regiobestuur boden weinig ruimte aan andere spelers; alles werd politiek 'voorgekookt', zodat het bedrijfsleven voor voldongen feiten werd

²⁹ De havenportefeuille bevatte ook economische zaken/ontwikkeling.

³⁰ Twee leden uit het Openbaar Lichaam Rijnmond, drie ambtshalve onder wie directeur Havenbedrijf en drie burgerdeskundigen.

³¹ RJB *Kroniek* en Koos de Gast (hierna KdG) in Rotterdams Nieuwsblad (hierna RN) *Stadhuisplein* 7/1/81. In 1976 ging het over een protestbrief van de Kamer van Koophandel tegen de Selectieve Investeringsregeling, in januari 1981 stuurde het stadsbestuur een brandbrief naar de ministerraad, die volgens Kamer van Koophandel -voorzitter Bartel Wilton meer indruk had kunnen maken door medeondertekening van de Kamer van Koophandel en het Openbaar Lichaam Rijnmond, maar die hoorden er pas achteraf van.

geplaatst in plaats van in een vroeg stadium als volwaardig gesprekspartner te worden ingeschakeld.³²

Volgens de Scheepvaartvereniging Zuid onderschatten de verschillende overheden de betekenis van de haven voor de nationale economie zwaar. Er was te weinig oog voor de problemen van de havenondernemingen, die bovendien niet zaten te wachten op regeringsplannen als de Selectieve Investeringsregeling, waarmee de greep van de overheid op individuele ondernemingen werd versterkt.³³ Als middel om bedrijfsactiviteit te beïnvloeden vond de Scheepvaartvereniging Zuid die regeling een illusie; bedrijven maakten zelf wel uit waarin zij investeerden. Bovendien leidde de regeling alleen maar tot meer bureaucratie en die was er al genoeg. Ook het gemeentelijk stafbureau voor Economische Ontwikkeling en Werving en de hoge gemeentelijke haventarieven vonden in de ogen van het bedrijfsleven geen genade. Felle kritiek was ook te horen op het vergunningenbeleid, dat investeerders vooraf onvoldoende duidelijkheid verschafte over de voorwaarden waaraan moest worden voldaan. Acute ergernis ontstond toen het Rijk rond 1976 met de gedachte speelde van een nieuwe zeehaven bij IJmuiden om toekomstige groei op te vangen, terwijl er volgens de Kamer van Koophandel in het Rotterdamse nog ruimte genoeg was.³⁴

Het Rotterdamse sociaal vestigingsstatuut, dat al van eind 1973 dateerde en een landelijk novum was, ging in zijn bepalingen het verst. De gemeente toetste een bedrijf dat zich wilde vestigen niet alleen aan aard en omvang van de werkgelegenheid, verkeers- en vervoersaspecten en huisvesting van de werknemers, maar ook aan arbeidsverhoudingen, sociaal ondernemingsbeleid en kwaliteit van de arbeid. Zo wilde havenwethouder Viersen onder meer verhinderen dat bedrijven ongeschoolde werknemers in dienst namen.³⁵ Schorsing van het statuut door het Rijk werd ternauwernood voorkomen doordat Rotterdam onder meer de onderhandelingsverplichting tussen werkgevers en werknemers uit de regeling schrapte. Van de 293 aanvragen voor grondreservering tussen 1974 en 1979 vielen er 33 onder het sociaal vestigingsstatuut, waarop negen ondernemingen de reservering annuleerden. Na 1979 ging de regeling ook voor kleinere bedrijven en dus voor veel meer vestigingsaanvragen gelden. Veel bedrijven kozen dan ook voor Capelle aan den IJssel, dat in tegenstelling tot Rotterdam het beginsel 'de klant is koning' hanteerde en daarvan enorm profiteerde. Pas in 1986 schortte de gemeenteraad het sociaal vestigingsstatuut voor onbepaalde tijd op.³⁶

³² KdG in RN 7/1/81 en compilatie van fragmenten uit nieuwjaarstoespraken van de voorzitters van de Kamer van Koophandel in RJB *Kroniek* 1976-'81. Op 18/2/75 schrijft KdG in het RN dat het voor de oppositie wel wennen is dat het nieuwe college niet met inhoudelijke argumenten ingaat op wat de oppositie te berde brengt maar alles in de politieke sfeer trekt; van zakelijke afwegingen is geen sprake. Ook kritische kanttekeningen van directeurs van stadsontwikkeling en gemeentewerken worden door het stadsbestuur afgedaan als 'achterhoedegevechten waardoor we ons niet moeten laten ophouden'. In het RN van 30/5/83 merkt KdG terloops op dat ook 'de mensen' de politieke praatjes niet langer pikken.

³³ De Selectieve Investeringsregeling diende gewenste bedrijvigheid te stimuleren en ongewenste investeringen, inclusief die van het Rotterdamse Havenbedrijf, in bepaalde gebieden tegen te gaan. Dat gebeurde door een combinatie van heffingen op investeringen en een vergunningstelsel. Toen dit alles in 1975 van kracht werd stond de economie er zo slecht voor dat het de vraag is of deze regeling de toch al schaarse investeringen daadwerkelijk negatief heeft beïnvloed. In 1979 besloot de Tweede Kamer de Selectieve Investeringsregeling voor het Rijnmondgebied af te schaffen; investeringen behoeften daarna alleen aanmelding, geen vergunning meer. Wel behield de rijksoverheid het recht alsnog een vergunning als voorwaarde te stellen.

³⁴ Compilatie van fragmenten uit nieuwjaarstoespraken van de voorzitter van de Scheepvaartvereniging Zuid in RJB *Kroniek* 1976 – '81

³⁵ Wethouder Viersen vertegenwoordigde de CHU/CDA. Begin 1975 zei hij zijn lidmaatschap van de CHU op en trad af als fractievoorzitter van het CDA.

³⁶ Martin Kraaijestein *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945 – 1990*. Rotterdam 1995. p.139 -146. In december 1977 veroordeelde de SER het overeengekomen sociaal statuut, maar dat leidde niet tot actie van de minister. RJB *Kroniek* 5 en 7/2/74 en 16/12/77

De afbrokkeling van het naoorlogse netwerk van formele en informele contacten tussen stadsbestuur en bedrijfsleven voltrok zich in een periode waarin alle partijen meer met zichzelf dan met het grote geheel bezig waren. De bonden waren druk in de weer met stakingen en democratisering binnen bedrijven, het Rijk richtte zich vooral op steun aan noodlijdende bedrijven en de ondernemers hadden de grootste moeite hun hoofd boven water te houden.³⁷ Sinds het einde van de jaren '60 was het landelijk bergafwaarts gegaan met industrie en werkgelegenheid en die malaise zou tot in de eerste helft van de jaren '80 aanhouden. Bovendien waren de OPEC-landen in oktober 1973 met hun boycot begonnen als protest tegen de Nederlandse pro-Israël houding. Zeventig procent van de olieaanvoer in Rotterdam droogde op, de olieproductie werd beperkt en de prijs schoot omhoog. Hoewel de tanks in de haven nog volzaten, kondigde het kabinet Den Uyl in november de autoloze zondag af.³⁸ In de eerste drie maanden van de olieboycot werd er tien miljoen ton minder ruwe olie aangevoerd dan normaal, waardoor het Havenbedrijf vijf miljoen gulden aan havengelden misliep. Aan het eind van de olieboycot in juli 1974 was de schade voor Rotterdam in totaal opgelopen tot 46,5 miljoen gulden, waarvan het Rijk tot groot ongenoegen van gemeente en Havenbedrijf maar 27 miljoen vergoedde. Vanwege de grote afhankelijkheid van inkomsten uit olieaanvoer, maar ook door kolossale investeringen in de aanleg van Europoort en Maasvlakte, stond de begroting van het Havenbedrijf er allesbehalve positief voor en moest het snel meer inkomsten uit grondverhuur binnen zien te krijgen.³⁹

Het stadsbestuur stelde zich kritisch op tegenover de vestiging van industrieën, maar was niet principieel tegen expansie van haven en industrie, zolang het milieu maar in de gaten werd gehouden. Het zwaartepunt moest dan ook op de transportfunctie van de haven komen te liggen en niet op gerelateerde industrie. Nog daarboven kregen de tertiaire en quartaire sector de voorkeur en voorrang, om zo meer banen voor hoger opgeleiden in de stad te krijgen.⁴⁰ Voorrang voor de transportfunctie stond echter haaks op de afnemende vraag naar laadruimte. Rotterdam had te maken met wereldwijde terugval van de goederenstroom. Bedrijven trokken hun uitbreidingsplannen in, er was overcapaciteit in de transportsector, mammoettankers werden opgelegd en orders voor de bouw van nieuwe schepen vervielen. Op zijn minst moest de Rotterdamse haven voorblijven op Le Havre, dat in 1975 zijn nieuwe diepzeehaven in gebruik zou nemen. Ook de binnenvaart had behoefte aan versterking, te bereiken door verbreding van het Hartelkanaal en verwijdering van de sluizen die

³⁷ *Nieuw Rotterdam; een opdracht voor alle Rotterdammers* Rapport van de adviescommissie sociaal-economische vernieuwing Rotterdam. Rotterdam 1987.

³⁸ Rotterdamse insiders waren intussen van mening dat de verliezen als gevolg van de olieboycot overzienbaar waren en vonden dat er snel een 72-voet diepe oliegeul voor mammoettankers moest komen om de concurrentiepositie te handhaven.

³⁹ Met het oog op een hogere opbrengst aan havengeld hanteerde het Havenbedrijf een selectiesysteem waarbij bedrijfsvestigingen die grote schepen met een hoog tonnage aantrokken, voorrang kregen. In 1971 bestond bijna driekwart van de overslag uit olie. Het aantal binnenlopende zeeschepen liep weliswaar tussen 1968 en 1975 terug, maar het tonnage groeide in diezelfde periode van 91.907.000 naar 173.146.000. De functie van de Rotterdamse haven als doorvoerstation werd nog versterkt door de aanleg van pijpleidingen zoals de zogenaamde RAPL tussen Rotterdam en Antwerpen, waarop ook Vlissingen en Amsterdam werden aangesloten. Ferry de Goey *Ruimte voor industrie: Rotterdam en de vestiging van industrie in de haven 1945-1975* Rotterdam 1990 p. 240.

⁴⁰ Ferry de Goey en Hugo van Driel *De relatie tussen overheid en bedrijfsleven in de Rotterdamse haven* in Driel, H. van (red.) *Ontwikkeling van bedrijfskundig denken en doen: een Rotterdams perspectief*. Rotterdam 1993 p.113-131. Een onderzoek van het NEI in opdracht van de Kamer van Koophandel wees uit dat het percentage middelbaar en hoger geschoolden in de chemie veel hoger lag dan in handel, transport en bouwnijverheid. De Goey *Ruimte voor industrie*

enorme wachttijden veroorzaakten. Maar het zou tot 1982 duren voordat de sluizen verdwenen en pas een jaar daarna voer de eerste mammoettanker door de verdiepte oliegeul.⁴¹

Niet alleen de internationale economische ontwikkelingen zetten de Rotterdamse verhoudingen onder druk, ook de relatie met het Rijk begon de slagvaardigheid en dynamiek van stadsbestuur en bedrijfsleven te ondermijnen. Waar Botlek en metro in eendrachtige samenwerking met het Rijk in no-time waren aangelegd, verliep de ontwikkeling van Europoort vanaf eind jaren '50 veel moeizamer door de instelling van een uitgebreide landelijke werkgroep van vooral rijksdiensten waarin de Rotterdamse inbreng tot een minimum beperkt was. Over de aanleg van de Maasvlakte daarna had Rotterdam al helemaal niets meer te zeggen. Een nog gecompliceerder beeld van niet meer vanzelfsprekende maakbaarheid toont de geschiedenis van de nieuwe Willemsverbindingen. Al het Basisplan Van Traa uit 1946 voorzag in een nieuwe brugverbinding, op de rechteroever uitkomend op een dubbele rotonde van twee klaverbladen waarvoor de Oudehaven zou moeten worden gedempt.⁴² In de wederopbouw hadden brug en verkeersplein echter geen prioriteit, en zo duurde het tot 1954 voordat de eerste studiecommissie voor de Willemsverbindingen aan het werk ging, gevolgd door vele andere commissies en werkgroepen in de jaren daarna. Met het oog op de scheepvaart werd ook aan een tunnel in plaats van bruggen gedacht, maar in 1963 strandde een uitgewerkt tunnelplan op de kostenverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente, waarna de besluitvorming werd uitgesteld.

Acht jaar later lag er een plan op tafel voor een nog veel groter verkeersplein dan Van Traa in gedachten had gehad, maar voor dat in behandeling kwam, werd de raad geconfronteerd met een alternatief van de Stichting Waldex Kooyman. Deze particuliere stichting van bouwkundig geïnteresseerden pleitte voor een brug zonder grootschalige verkeersconstructies die demping van de Oudehaven noodzakelijk maakten. Die werd nog even uitgesteld om diverse brugvarianten te onderzoeken, waarbij een splitsing werd gemaakt tussen de verbinding voor het wegverkeer en die voor het spoor. Om uit de discussie te komen, koos de gemeenteraad in 1975 het compromis van een brug voor het autoverkeer, waarvan de oprit een enorme bocht kreeg om de Oudehaven te sparen; de tijden van vanzelfsprekende voorrang aan het autoverkeer waren voorbij. Drie jaar later ging de eerste paal voor de rode Willemsbrug de grond in en in 1981 mocht de veertienjarige prins Willem Alexander de opening verrichten.

De nieuwe oeververbinding voor het spoor nam in totaal ruim veertig jaar in beslag. In 1975 besloot de minister van Verkeer en Waterstaat tot drie jaar uitstel omdat de deskundigen het niet eens konden worden. Dat het een tunnel moest worden leed intussen geen twijfel meer, maar de discussie ging over het aantal sporen dat erdoorheen moest. Na vier jaar viel eindelijk het kabinetsbesluit voor de aanleg van een tunnel met vier sporen, waarmee Rotterdam voorwaardelijk akkoord ging.⁴³ Door ministerswisselingen en opnieuw een brugvariant van de Stichting Waldex Kooyman laaide de

⁴¹ Door een forse bijdrage van het Rijk werd weliswaar voorkomen dat de haventarieven veel omhoog zouden moeten, wat funest voor de concurrentiepositie zou zijn, maar het gevecht over de kostenverdeling was niet mals geweest. Uit ongeduld om maar te kunnen beginnen had het havenbedrijf de oliemaatschappijen zelfs ten einde raad om een garantstelling gevraagd, zonder succes. RJB *Kroniek*

⁴² De negentiende-eeuwse verkeer- en spoorbruggen hadden gevechtshandelingen en bombardement overleefd, maar waren aan vervanging toe. Het zogenoemde 'petroliesteel' uit het Basisplan vervulde bovendien een essentiële functie in de verkeersdoorstroming in NZ- en OW-richting.

⁴³ Belangrijkste voorwaarde was dat de tunnel noordelijker dan de Jacobsplaats de grond in ging zodat eroverheen gebouwd kon worden. Onder druk van de bewonersorganisatie Feijenoord (met architect J.H. van den Broek als woordvoerder) werd daar later nog verlenging van de tunnel aan toegevoegd, waardoor die op de Zuidoever langer ondergronds bleef.

discussie begin jaren '80 weer op. De doorslag gaf tenslotte een aannemerscombinatie die eind 1983 aanbood de vierspoors tunnel voor 200 miljoen minder aan te leggen dan was berekend. Daarna duurde het door aanbestedingskwesaties, onenigheid over grondtransacties en Rotterdamse randvoorwaarden nog tot april 1986 voordat de definitieve overeenkomst tussen de stad, het Rijk en de Nederlandse Spoorwegen kon worden getekend. Tot chagrijn van directeur Van der Plas van de dienst Gemeentewerken, waarvan het ingenieursbureau met de metroaanleg internationaal naam had gemaakt, werd Rijkswaterstaat opdrachtgever voor de tunnel en Gemeentewerken voor het 'landgedeelte'. Een jaar later ging de eerste damwand de grond in en zou de binnenstad zeven jaar lang in een woestijn veranderen.⁴⁴

Alsof de de rijksbemoeienis nog niet genoeg was, creëerde Rotterdam ook zijn eigen bestuurlijke drukte. Allereerst veranderden de na-oorlogse wijkraden in deelgemeenteraden; landelijk liep Rotterdam daarmee voorop. Daarnaast onderscheidde Rotterdam zich doordat het een regionaal bestuur kende, als oplossing voor het merkwaardige gegeven dat Rotterdam eigenaar was van stukken grond waarover de 23 randgemeenten gemeentelijk gezag uitoefenden. Het Openbaar Lichaam Rijnmond werd in 1964 bij wet ingesteld en kreeg als taak streekplannen op te stellen en bindende aanwijzingen te geven voor havens, industrievestiging, woningbouw, milieu, openluchtrecreatie en oeververbindingen. Jarenlang vormde de ontwikkeling van de haven het grootste strijdpunt tussen Rijk, Provincie Zuid-Holland, Rotterdam en de regio Rijnmond. Nadat dit probleem eindelijk was opgelost door het besluit de haven verder buitengaats te ontwikkelen, viel in 1984 het besluit tot opheffing van het toch al moeizaam functionerende Openbaar Lichaam Rijnmond.⁴⁵

De voortdurende competentiestrijd tussen de verschillende overheden veroorzaakte een bestuurlijke chaos, zeker nadat de verstrekking van hinderwetvergunningen in 1971 van de gemeente Rotterdam naar het Openbaar Lichaam Rijnmond was overgeheveld. Naast de uitvoering van de wet op de luchtverontreiniging voerde het Openbaar Lichaam Rijnmond bovendien de Selectieve Investeringsregeling uit. Daarbij ging het vaak om miljoeneninvesteringen van binnen- en buitenlandse bedrijven. De pogingen in 1975 tot vestiging van een ertsknikkerfabriek van Krupp/Thyssen/Mannesman op de Maasvlakte illustreerden het lokettenoerwoud dat was ontstaan. Bij de aanvraag waren niet alleen het Havenbedrijf, de dienst Bouw- en Woningtoezicht, verschillende wethouders met hun secretariaefdelingen, B&W en de gemeenteraad betrokken, maar ook Provinciale Waterstaat, Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, het Openbaar Lichaam Rijnmond en zijn milieudienst, Rijkswaterstaat en welgeteld drie ministeries. Tijdens dit circus ging het ministerie van Economische Zaken, dat via het Openbaar Lichaam Rijnmond al een vergunning op grond van de selectieve investeringsregeling had afgegeven, bij de Raad van State in beroep tegen Gedeputeerde Staten, die

⁴⁴ Interview Van der Plas 26/9/2006. Ter vergelijking: voor de metroaanleg CS-Zuidplein lag de binnenstad ongeveer even lang open (1960-'68). De O/W-lijn tussen Capelsebrug en Marconiplein werd aangelegd tussen 1973 – '86, terwijl tegelijkertijd de N/Z-lijn werd doorgetrokken naar Hoogvliet (klaar in 1974) en Spijkenisse (klaar in 1985).

⁴⁵ De eerste verkiezingen voor de Rijnmondraad werden gehouden op 2 juni 1965, met ingang van 1 januari 1986 hield het Openbaar Lichaam Rijnmond feitelijk op te bestaan. Zie voor de voorgeschiedenis Paul van de Laar *Rotterdam en zijn burenen; annexeren zonder frustreren* in RJB 1995 p. 208-244

met het oog op luchtverontreiniging een vergunning weigerden. Het staalbedrijf besloot daarop de uitkomst niet af te wachten en trok zijn aanvraag in.⁴⁶

Ook de ontwikkeling van vliegveld Zestienhoven en omgeving aan de noordzijde van de stad is illustratief voor de manier waarop maakbaarheid kan stranden. Al in het begin van de jaren '70 wilde de gemeenteraad van het vliegveld af, niet alleen omdat het door zijn omvang en slechte aansluiting op de regionale infrastructuur economisch gezien niet rendabel was, maar ook vanwege de geluidshinder en gebrek aan bouwgrond.⁴⁷ Door het Openbaar Lichaam Rijnmond gesteunde plannen voor de bouw van duizenden woningen op de plaats van de luchthaven lagen al klaar. Het besluit tot opheffing van wat de status van tweede nationale luchthaven had, was echter voorbehouden aan het Rijk dat al jaren meebetaalde aan het exploitatietekort. De regering wilde niet tot sluiting overgaan zolang er geen zicht was op een alternatief in de omgeving van Rotterdam en bleef dus in Zestienhoven investeren, van de stad werd eenzelfde opstelling verwacht. Terwijl ondernemers verenigd in het Rotterdams Luchtvaart Syndicaat in de nota *De Langzame wurging van Zestienhoven* publiekelijk hun hart luchtten over het gebrek aan verbetering en vernieuwing van de landingsbaan, opperde de Kamer van Koophandel al voorzichtig de Maasvlakte als alternatief.

Het aftreden van VVD-wethouder Polak (Verkeer, Luchthaven en Openbare Werken) in 1974 is onderstreepte de politieke verwarring en tegenstellingen rond Zestienhoven. Na een motie die de wethouder opdroeg de voorbereidingen voor de sluiting van de luchthaven onverdroten voort te zetten, stelde de raad Polak onder curatele door voorlopig slechts de helft van een gevoteerd bedrag voor herstelwerkzaamheden aan de startbaan ter beschikking te stellen. Vervolgens gaf de raad hem opdracht om met de minister van Verkeer & Waterstaat te overleggen over limitering van het aantal vluchten, terwijl de nachtvluchten al aan vergaande beperkingen waren onderworpen. Dat was in zijn ogen de doodsteek voor de luchthaven en dus onverteerbaar. Hij trad af en werd opgevolgd door Hans Mentink, die net van D'66 naar de PvdA was overgestapt, en zich vurig voorstander betoonde van sluiting van de luchthaven ten gunste van woningbouw.

Een periode van politieke discussies, rechtszaken en tonnenverslindend onderzoek naar alternatieve locaties brak aan. Luchtvaartmaatschappijen kregen nu eens wel en dan weer geen vergunning voor lijndiensten en voor alle partijen bleef jarenlang onduidelijk hoelang de besluitvorming in beslag zou nemen en wanneer precies tot sluiting zou worden overgegaan. Dat belemmerde niet alleen nieuwe bedrijfsinvesteringen, maar ook noodzakelijke aanpassingen zoals een langere startbaan voor de vrachtvliegtuigen die alleen nog halfbeladen konden opstijgen. Intussen voerde het Comité Anti-Bulderbaan volop actie tegen Zestienhoven, dat het als *parasiet-vliegveld* betitelde. Volgens het comité kostte elke passagier die op Zestienhoven van een lijnvliegtuig gebruik maakte de gemeente veertig gulden. Terwijl het Comité, samen met het stadsbestuur, Openbaar Lichaam Rijnmond en Bergschenhoek een vluchtvergunning bij de Raad van State aanvocht, bleek uit een enquête dat de omwonenden geen last hadden van geluidshinder en dat voor hen de luchthaven niet dicht hoefde.

⁴⁶ De Goey *Ruimte voor industrie* p. 239

⁴⁷ Met onderstreping van de noodzaak te streven naar een tweede nationale luchthaven in ZW-Nederland op een andere locatie besloot de gemeenteraad in 1971 te beginnen met voorbereidingen voor sluiting van de luchthaven. *Notulen van de vergadering van de gemeenteraad 28/10/71*, Verzameling gedrukte stukken volgnr. 363, Rotterdam, 1971.

Als alternatieve locaties voor Zestienhoven passeerden tussen 1975 en 1987 de Maasvlakte, de Markerwaard, Dinteloord, de polder Schieveen, de Hoekse Waard en het plan Waterman met een nieuw aan te leggen schiereiland voor de kust de revue. VVD-gemeenteraadslid Baggerman had berekend dat sluiting zeshonderd miljoen aan schadevergoeding zou kosten; woningbouw daar was dus onbetaalbaar. Begin jaren '80 dachten de verschillende overheidsorganen niet alleen onderling afwijkend over de gewenste locatie van het vliegveld en nieuwbouwwoningen, maar ook over de vraag of, hoe en voor welke termijn er nog iets aan de bestaande luchthaven moest worden gedaan. Terwijl Rotterdamse topambtenaren het gemeentebestuur adviseerden de luchthaven niet te sluiten en andere locaties voor woningbouw te zoeken, koerste het kabinet op sluiting af. Wel werd beloofd bij de afweging de kapitaalvernietiging van 230 miljoen en een verlies van achthonderd banen te betrekken. Het stadsbestuur besloot tot extra onderzoek, verklaarde het vliegveld tien jaar lang voor tien miljoen te zullen onderhouden en verbeteren en hield de aanleg van een tweede landingsbaan vooralsnog open. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland spraken zich uit tegen woningbouw op Zestienhoven, terwijl het Openbaar Lichaam Rijnmond tegelijkertijd besloot onder handhaving van de luchthavenbestemming de mogelijkheid van woningbouw op Zestienhoven niet uit te sluiten. Kortom, de bestuurlijke chaos was compleet.⁴⁸

Werk

Tussen 1977 en 1985 daalde de werkgelegenheid in Rotterdam met 10,6 procent in alle bedrijfstakken uitgezonderd de zakelijke dienstverlening.⁴⁹ Behalve met de gevolgen van de oliecrises in 1973 en 1979 had Rotterdam het nodige te stellen met concurrentie uit lagelonenlanden. Het bedrijfsleven investeerde hooguit nog in arbeidsbesparende nieuwe technologie en in haven en industrie volgden koude saneringen. Aan het eind van de jaren '70 stagneerde het goederenverkeer en daalde de aanvoer van olie met twintig procent. Vlak voor de opening van zijn nieuwe hoofdkantoor aan het Hofplein in 1976 kondigde Shell voor Pernis een inkrimping met zo'n tweehonderd banen in de komende jaren aan. Bij de rederijen Van Nievelt Goudriaan en de Holland Amerika Lijn moesten datzelfde jaar nog tweehonderd zeelieden afvloeien.⁵⁰ De Holland Amerika Lijn had begin 1975 de goedlopende bedrijfsonderdelen verkocht aan de Zweedse rederijgroep Broström om zich volledig op de cruisevaart te richten, maar in de jaren daarna ging dat niet van een leien dakje. De ontslagen in 1976, de reorganisatie in het jaar daarna en tenslotte de verkoop van alle gebouwen op de Wilhelminakade in 1978 onderstreepten dat. Voor rederijen als Van Nievelt Goudriaan, Phs. Van Ommeren, Nedlloyd Bulk en Nedlloyd Rederijdiensten waren ook 1982 en 1983 slechte jaren, waardoor bijna 750 werknemers op straat kwamen te staan en schepen moesten worden opgelegd of verkocht.

⁴⁸ Zie voor de afloop *Nieuw Rotterdam, De slag om Zestienhoven vervolgd* hierna

⁴⁹ De groei van het aantal vestigingen in de zakelijke dienstverlening en in de transportsector (zeevaart en hulpbedrijven voor het vervoer) bedroeg bij elkaar opgeteld 4,8 procent. Mik G. (red.) *Herstructurering in Rotterdam. Modernisering en internationalisering en de Kop van Zuid*. Amsterdam/Rotterdam 1989 p. 147

⁵⁰ De rijksoverheid probeerde het aantal ontslagen bij de Holland Amerika Lijn nog met een forse subsidie te beperken, bedoeld voor het behoud van personeel in de lagere rangen, maar daar paste de rederij voor. De HAL verkeerde al vanaf het begin van de jaren '70 in problemen. In 1971 waren al meer dan achthonderd medewerkers ontslagen in verband met de dollarkoers die tot minder dan de helft van de waarde daarvoor devalueerde. De inkomsten kwamen in dollars binnen, terwijl de meeste uitgaven, waaronder de salarissen, in guldens werden voldaan. Het ontslagen personeel werd daarom vervangen door Indonesiërs die in dollars werden uitbetaald.

Intussen was door de stadsvernieuwing ook het midden- en kleinbedrijf onder vuur komen te liggen; bedrijven waren storend voor de woonfunctie, zo vonden de stadsvernieuwers. In de oude wijken was het midden- en kleinbedrijf goed voor 40 à 50.000 arbeidsplaatsen. In 1978 schatte wethouder Van der Ploeg het aantal te saneren bedrijven op ruim negenhonderd, waarmee een miljard gulden aan verhuisvergoedingen gemoeid zou zijn. In dat kader werden bedrijfsverzamelgebouwen ingericht, maar veel bedrijfjes konden niet voldoen aan de vergunningseisen die strenger waren dan voorheen, net als de huurprijs. Sluiting bleef vaak als enige optie over.⁵¹

Niet alleen veroorzaakten internationale concurrentie, conjunctuur en stadsvernieuwing banenverlies op ongekend grote schaal, maar ook automatisering. De tijd van arbeidskrapte en riant arbeidsvoorwaarden was voorbij. Waren de verhoudingen in de metaalsector en de haven in 1965 en 1970 al eerder verstoord, vanaf 1975 kwamen de stakingen in hele golven. De binnenschippers waren de eersten; uit protest tegen de afschaffing van de evenredige vrachtverdeling blokkeerden ze met honderden schepen de Maas ter hoogte van de Maasbruggen en de Nieuwe Waterweg bij Maassluis en de Hartelsluizen. Stakingen voor behoud van werkgelegenheid en betere arbeidsvoorwaarden in de haven, waarbij soms tienduizenden werknemers waren betrokken, veroorzaakten ook in de jaren daarna niet alleen miljoenenverliezen voor de betrokken bedrijven en de stad, maar bezorgden de haven ook een slechte naam. In 1982 trok een Rotterdamse havendelegatie onder leiding van wethouder Den Dunnen erop uit om bij verschillende West-Duitse bedrijven het door de stakingen geschonden vertrouwen terug te winnen. Het landelijk akkoord van Wassenaar tussen vakbeweging en ondernemers dat jaar zorgde voor iets meer arbeidsrust, maar dat gold niet voor de Rotterdamse scheepsbouw- en stukgoedsector waar op grote schaal moest worden gesaneerd.⁵²

Een *Regionale Raad van Advies voor Haven en Sociaal Economische Ontwikkeling* met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de Rijnmondgemeenten moest vanaf 1979 uitkomst bieden voor het verlies aan arbeidsplaatsen dat naar verwachting zou oplopen tot twintigduizend in 1986. Uit een gemeentelijk rapport *Werkloosheid in de oude wijken* bleek dat al begin 1980 bijna één op de vijf Rotterdammers geen werk had. Van hen woonde veertig procent in de oude wijken terwijl daar nog geen kwart van de beroepsbevolking woonde; in de buitenwijken kwam het percentage werklozen vaak niet hoger dan drie. Van de werklozen in de oude wijken had zeventig procent alleen lagere school of een afgebroken vervolgopleiding genoten. In september 1982 moesten de prognoses worden bijgesteld omdat de werkgelegenheid in het Rijnmondgebied in vier jaar tijd al met 14.500 banen bleek gedaald. Naast de perikelen in scheepsbouw en overslag werd ook het vertrek van bedrijven uit de regio als oorzaak genoemd. Volgens de Kamer van Koophandel was dat vooral te wijten aan de hoge elektriciteitsstarieven en strenge milieueisen van het Openbaar Lichaam Rijnmond, maar even later wees een gezamenlijk onderzoek van Openbaar Lichaam Rijnmond en Kamer van Koophandel uit dat de redenen eerder gezocht moesten worden in onvoldoende

⁵¹ Volgens de Economische en Statistische Berichten telden de oude Rotterdamse wijken 95.000 arbeidsplaatsen ofwel 34 procent van het Rotterdamse totaal. KdG in RN 18/6/81.

⁵² Zie hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna

uitbreidingsmogelijkheden, erfpachtvoorwaarden en gedwongen verplaatsingen in verband met de stadsvernieuwing of beëindiging van huurcontracten.⁵³

Het Openbaar Lichaam Rijnmond had zijn milieubeleid intussen al enigszins bijgesteld; een zekere belasting van het milieu ter wille van de werkgelegenheid moest worden geaccepteerd. Ook in de houding van het stadsbestuur leek vanaf 1982 langzaam verandering te komen. Na het aantreden van burgemeester Peper en een nieuw college maakte de ideologie plaats voor een pragmatischer aanpak. Voortaan zou 'slim' worden ingespeeld op economische en maatschappelijke veranderingen om te voorkomen dat zwakkeren in de samenleving daar de dupe van werden. De eenzijdig ontwikkelde Rotterdamse economie werd als belangrijkste oorzaak van de ellende gezien en beginnende bedrijven in andere sectoren dan de traditionele kregen volop financiële steun.

In het verlengde van de problemen in de traditionele stukgoedsector en enkele onderzoeksrapporten noemde het college het aantrekken van hoogwaardige ladingsoorten en van industriële bedrijven voor de bewerking van aangevoerde halffabrikaten onmisbaar voor het behoud van een vooraanstaande positie voor de stad. Verhoging van toegevoegde waarde aan de overslag en de ontwikkeling van distributieparks en handelscentra moesten prioriteit krijgen. Voorlopig mocht het allemaal niet baten; in september 1984 bereikte de werkloosheid een hoogtepunt van 24 procent van de Rotterdamse beroepsbevolking, zo'n 55.000 werklozen. In deze periode deed zich in het hele land een stijging voor en in de grote steden was voor een kwart miljoen werklozen de kans ooit weer aan de slag te komen verwaarloosbaar, maar in Rotterdam lag de werkloosheid nu zes procent hoger dan het landelijk gemiddelde.

De haven was naar het westen opgeschoven, maar bleef Rotterdam in zijn greep houden. De naoorlogse overheidspolitiek had een eenzijdige ontwikkeling van de economie bevorderd, met hoge percentages laaggeschoolden en werkloosheid tot gevolg. Grootschalige fusies brachten met zich mee dat ondernemers zich minder met de stad verbonden voelden en het tegenzittend economisch tij maakte een overschakeling op de dienstverlenende sector niet gemakkelijk. Rotterdam was een rampgebied geworden; stakingen in de haven en protestbewegingen in de stad onderstreepten dat. Zelfstandig beslissen over de vestiging van bedrijven of havenuitbreiding was er niet meer bij en de concurrentie, die in het buitenland veel meer overheidssteun kreeg, was groot. Volgens de Kamer van Koophandel ontbrak het aan economische dynamiek en was Rotterdam voor bedrijfsvestiging 'een moeilijke stad' geworden.⁵⁴

Stad in de knel

In bepaalde negentiende-eeuwse wijken waren de huizen zo verwaarloosd dat ze onbewoonbaar waren geworden en in die oude wijken moesten Rotterdammers leren omgaan met in de gouden tijden en arbeidskrachte inderhaast aangetrokken arbeidsmigranten, die in de meest onvoorstelbare omstandigheden in overvolle pensions 'woonden'. Alles bij elkaar gaf dat spanningen die in 1972 in de

⁵³ RJB *Kroniek* 1982 en '83. Eind 1983 werd de erfpachtcanon voor vijftig jaar afkoopbaar gemaakt, in 1988 volgde een verlenging tot 99 jaar, maar het sociaal vestigingsstatuut bleef nog tot in 1986 overeind. In 1984 spande Blauwvoet daartegen een kort geding aan omdat Aegon als ontwikkelaar van het kantoorpand dreigde af te haken. De gemeente zou dan vijf miljoen aan leges en canonafkoop mislopen. De rechter verklaarde het vestigingsstatuut in strijd met de landelijke wetgeving. RN *Stadhuisplein* 16/10/84. RN *Stadhuisplein* 10/6/86, 21/1/87 en RJB *Kroniek* 1989

⁵⁴ De Goey *Ruimte voor industrie*

Afrikaanderwijk tot uitbarsting kwamen. Daar kwam nog bij dat duizenden, vooral jonge gezinnen, bij gebrek aan woonruimte de stad hadden verlaten.⁵⁵ In 1973 werd met ruim 34.000 vertrekkers in één jaar een record gevestigd. In dit licht gaf het in 1974 aangetreden PvdA-programcollege niet alleen het woonklimaat alle aandacht, maar dacht ook met grootschalige bouwactiviteiten het verlies aan arbeidsplaatsen in haven en industrie op te vangen. De onuitgevoerde sloop- en saneringsplannen van het voorgaande college maakten onder het motto 'bouwen voor de buurt', plaats voor een ontwikkeling die gericht was op behoud en verbetering van negentiende-eeuwse wijken. Met de aankoop en renovatie van duizenden woningen en de vérgaande bewonersinspraak in projectgroepen was Rotterdam koploper in de stadsvernieuwing en gaf ook de aanzet tot landelijke regelgeving en subsidiëring in dat kader.⁵⁶

De stadsvernieuwing zorgde voor een ware volksverhuizing; hele wijken ondergingen een totale metamorfose en kregen een compleet andere bevolking. De aanpak richtte zich grotendeels op huisvesting voor de lage inkomens, voor bedrijvigheid was in de wijken geen plaats meer. Dat leidde ertoe dat de uittocht van de toch al niet omvangrijke middenklasse doorzette. Tussen 1974 en 1984 werden in de oude wijken twaalfduizend nieuwe woningwetwoningen gebouwd en verzezen in Oosterflank, Beverwaard en Zevenkamp compleet nieuwe woonwijken. Het groeikernenbeleid van het Rijk zorgde er tegelijkertijd voor dat veel Rotterdammers naar Capelle en Spijkenisse trokken. Dit leverde weliswaar een aantrekkelijke rijksbijdrage op voor het doortrekken van de metro, maar met de midden- en hogere inkomens verdween een belangrijke motor voor economische groei uit de stad. Tegelijkertijd liep in de stad het woningtekort nog verder op doordat jongeren steeds jonger zelfstandig gingen wonen.⁵⁷

Tussen 1980 en 1985 nam de stadsbevolking op de rechter Maasoever weer toe, terwijl die op Zuid bleef teruglopen; de rivier vormde nog steeds een fysieke barrière tussen de stadsdelen Noord en Zuid, want bijna niemand verhuisde van de ene naar de andere oever.⁵⁸ De oliecrisis van 1973 had weliswaar een eind gemaakt aan het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland, maar de daarna op gang komende gezinshereniging bracht het grootscheepse vertrek uit de stad rond 1988 getalsmatig vrijwel in evenwicht. Het geregistreerde aantal immigranten uit niet-westerse landen steeg van ca. vijf procent in het begin van de jaren '70 naar dertien procent in het midden van de jaren '80.⁵⁹ De combinatie van toenemende immigratie met grote werkloosheid en desoriëntatie door de stadsvernieuwing vormde intussen een voedingsbodem voor rechtsextremistische ressentimenten. Begin jaren '80 schoot de Centruumpartij zodanig wortel dat op initiatief van wethouder Schmitz de Rotterdamse Anti-Discriminatie Actie Raad (RADAR) werd ingesteld die actief anti-racismeprojecten ondersteunde en als meldpunt voor klachten over discriminatie functioneerde.

⁵⁵ Len de Klerk *'Mooi werk': geschiedenis van de Maatschappij voor Volkswoningen, Rotterdam 1909-1999* Rotterdam 1999 p.20-21 Volgens De Klerk werd het middensegment van de woningmarkt gedurende de hele 20^e eeuw politiek verwaarloosd. De klachten over de eenzijdige bevolkingssamenstelling speelden dus al veel langer.

⁵⁶ *Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974 – 1984* in Gemeengoed, extra editie sept/okt 1984. Tussen 1965 en 1975 liep de bevolking terug van 750.000 naar 620.000. Hilde de Haan en Ids Haagsma *Stadsbeeld Rotterdam 1965-1982* Utrecht 1982 p. 94

⁵⁷ Mik *Herstructurering in Rotterdam* p. 113-134 en KdG in RN *Stadhuisplein* 12/2/85

⁵⁸ Mik *Herstructurering in Rotterdam* p. 133

⁵⁹ Carlo van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme.* Amsterdam 2004 p. 61

Tegelijk met de miljardeninjecties in de zieltogende scheepsbouw begon het Rijk begin jaren '80 fors te bezuinigen. In Rotterdam liepen de bedragen op tot zo'n 280 miljoen per jaar in 1987. Dit lag veel gevoeliger dan elders, omdat de stad toch al een veel lagere uitkering uit het gemeentefonds kreeg dan Amsterdam. Op basis van het inwonertal was Rotterdam in dezelfde categorie als Den Haag en Utrecht ingedeeld, terwijl de werkloosheid in de stad twee en een half keer hoger lag dan het landelijk gemiddelde, het aantal uitkeringsgerechtigden tweemaal zo groot en het gemiddelde inkomen lager dan gemiddeld was. Het aantal cliënten bij de sociale dienst was in vijf jaar verdubbeld en Rotterdam telde relatief veel bejaarden. In de beginperiode van de bezuinigingen konden de begrotingstekorten nog enigszins worden opgevangen door een positief miljoenensaldo bij het GEB, totdat het rijk daaraan een eind maakte. Dat resulteerde in een tekort van 200 miljoen op de begroting voor 1986 die dan ook prompt door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland werd afgekeurd.⁶⁰

Op hetzelfde moment stond een wijziging van de financiële verhoudingswet op stapel die voor Rotterdam ongunstig was. De stad maakte daartegen bezwaar omdat in de memorie van antwoord van de geldende wet zwart op wit stond dat Rotterdam recht zou krijgen op een even hoge uitkering uit het gemeentefonds als Amsterdam wanneer het aantal van 275.000 woningen zou worden gepasseerd. In 1987 zou het zover zijn. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten steunde Rotterdam in die mening; de situatie was in beide steden volstrekt vergelijkbaar en de uitkering uit het gemeentefonds zou voor Rotterdam dus omhoog moeten. De hoofdstad kreeg jaarlijks 600 miljoen meer uit het gemeentefonds, maar dat was inclusief de schulddelging uit 1976 toen Amsterdam een zogenaamde 'artikel 12 gemeente' werd. Het werkelijke verschil bedroeg naar schatting 75 miljoen; zo werden de Amsterdamse uitgaven in de welzijnssector voor 46 procent door het Rijk gedekt; in Rotterdam was dat acht procent.⁶¹

Het Rijk had niet verwacht dat het aantal Rotterdamse woningen het 'Amsterdams peil' al zo snel zou bereiken. Een hogere uitkering uit het gemeentefonds voor Rotterdam zou een lagere uitkering voor de andere gemeenten betekenen en daar wilde het Rijk niet aan. Keer op keer togen burgemeester Peper en wethouder van financiën Linthorst naar Den Haag om verandering in de situatie te brengen, maar de descentes leverden niets op zodat de begroting met 200 miljoen naar beneden moest worden bijgesteld. In 1986 besloot het Rijk definitief tot een verdeling die nadelig voor Rotterdam uitpakte. Bij wijze van compensatie kreeg de stad er eenmalig 25 miljoen bij en nam het Rijk de lasten van de Botlektunnel over, wat 17 miljoen per jaar aan rente en aflossing scheelde. Voor de rest moest de stad het maar zien te doen met rijkssubsidie voor de zogeheten probleemcumulatiegebieden.⁶²

Muzen

In Rotterdam werd cultuur vooral gezien als tegenhanger van het economisch beleid.⁶³ Als compensatie van het onophoudelijk gedreun van heimachines in stad en haven verschenen er muurschilderingen en een beeldenroute ter verfraaiing van het stadsbeeld. Het project 'Town painting',

⁶⁰ De totale begroting bedroeg drie miljard.

⁶¹ RJB *Kroniek* en RN *Stadhuisplein* 10/5/84, 4/7 en 21/9/85 en 9/1, 25/1, 4/6, 3/9, 6/9/86

⁶² Dat beleid werd in de jaren '90 onderdeel van het Grottestedenbeleid. KdG in RN 9 en 25/1, 4/6, 3/9 en 6/9/86 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Vertrouwen in de buurt* Den Haag/Amsterdam 2005 p. 37

⁶³ Van de Laar *Stad van formaat* p. 543, 578, 587

dat de Rotterdamse Kunststichting in 1971 in het leven riep was uniek voor Nederland; het zag zijn gemeentesubsidie in het kader van 'stadsverfraaiing' uitgroeien van 80.000 gulden tot twee ton per jaar in 1980. Tegelijkertijd werd de nota 'Kunst en Beleid deel twee' vastgesteld. In het verlengde van de cultuurpolitiek zoals die in de loop van de jaren '60, ook landelijk, was ontstaan, zag de nota het cultuurbeleid als belangrijk middel ter bevordering van maatschappelijk welzijn, maar de formulering van het Rotterdamse cultuurbeleid had meer weg van een politiek beginselprogramma dan van een nota. Cultuur werd opgevoerd als middel voor een rechtvaardiger samenleving en spreiding van kennis, inkomen en macht. Alle kunstuitingen zouden voortaan getoetst worden aan 'maatschappelijke relevantie'. Hieruit, zo stelde kunstwethouder Riezenkamp, 'zou u de conclusie kunnen trekken dat ik in de overheid de enige waarborg zie voor vrijheid van culturele ontwikkeling. Dat is ook zo.'⁶⁴

De kunstinstellingen en de fracties van VVD en CDA keerden zich fel tegen de ideologische doelstellingen en centrale regie. Moe van de politieke discussies met het stadsbestuur over het cultuurbeleid verliet directeur Adriaan van der Staay in 1979 de Rotterdamse Kunststichting. Zijn ambitie lag op het niveau van een wereldhavenstad, dat van de gemiddelde Rotterdammer wortelde volgens hem in de voor Rotterdam typerende wijkgedachte. De kloof tussen de ambitie van de Rotterdamse Kunststichting en het culturele zelfbeeld van Rotterdam was volgens Van der Staay onoverbrugbaar. Zijn opvolger, de televisieprogrammamaker Hans Keller, hield het al na ruim een jaar voor gezien omdat hij de ambtelijke constellatie waarbinnen de Rotterdamse Kunststichting moest werken te knellend vond.⁶⁵ Kunst en cultuur waren onderdeel geworden van het welzijnsbeleid; vorming binnen en buiten het onderwijs en stimulering van amateurkunst voerden de boventoon en wat even later de Stichting Kunstzinnige Vorming ging heten kreeg de hoofdrol in de kunstsector.⁶⁶

In 1980 straalde Rotterdam nog steeds een beeld van hard werken en weinig vertier uit. Dat de Maasstad de minst criminele van de vier grote Nederlandse steden was, kwam volgens het ministerie van Justitie doordat Rotterdammers minder uitgingen dan Amsterdammers of Hagenaars.⁶⁷ Rotterdam moest dus op zijn minst aan imagoverbetering werken om nieuwe bedrijvigheid en hogere inkomens aan te trekken. Dat was niet eenvoudig, want de bezuinigingen sloegen toe en Rotterdam, dat ondanks de enorme inspanningen van de wederopbouw een bloeiende cultuursector op poten had weten te zetten, kreeg in verhouding tot de andere grote steden veel minder subsidie. De stad voelde zich in haar ambities gedwarsboemd en had bovendien last van het Rijk dat poogde Rotterdam een vast, gesubsidieerd gezelschap voor breed repertoiretoneel op te dringen terwijl het Nieuw Rotterdams Toneel net was geliquideerd omdat de stad geen groot geïnstitutionaliseerd gezelschap meer wilde. In plaats daarvan waren in 1973 het Onafhankelijk Toneel uit Amsterdam voor avant-garde toneel en Diskus uit Eindhoven voor vormingstoneel aangetrokken. Aanhoudende druk van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk leidde uiteindelijk in 1977 toch tot de oprichting van het RO-theater, als eigen stadsgezelschap voor repertoiretoneel. Hoewel daarmee aan de subsidievoorwaarde van het Rijk was voldaan, bleef Rotterdam tot in de jaren '80 jaarlijks een

⁶⁴ Kees Weeda *De kunst en de stad; schets voor het Rotterdamse kunstbeleid in de jaren '90* Rotterdam 1992.

⁶⁵ RJB *Kroniek* 22/8/80

⁶⁶ De SKVR ontstond in 1984 door een fusie tussen de nieuwe Stichting Rotterdamse Muziekschool voor muziek en dans (die zelf weer een fusie was tussen de Volksmuziekschool Rotterdam en de Maatschappij tot Bevordering der Toonkunst Rotterdam en Omstreken) en de Stichting Muische Vorming die in 1974 was opgericht. Gaemers *Achter de schermen* en M. Kaszo *Inleiding inventaris Stichting Rotterdamse Muziek- en Dansschool* Rotterdam 2001

⁶⁷ Uittaling van ministerie van Justitie *RJB Kroniek* 14/11/80.

miljoen minder voor toneel ontvangen dan Amsterdam en Den Haag. Het RO-theater viel met zijn dertien vaste spelers in het niet vergeleken bij de gezelschappen in die twee steden.⁶⁸

Nog in 1984 kreeg Amsterdam negen keer en Den Haag vier keer zoveel rijkssubsidie voor cultuur als Rotterdam. Een jaar later was de voorsprong van de hoofdstad uitgegroeid tot een kleine negentig miljoen gulden, terwijl Rotterdam met datzelfde bedrag uit eigen zak de schamele zeven miljoen subsidie aanvulde.⁶⁹ Ternauwernood kon begin jaren '80 worden voorkomen dat de bouwplannen voor de Rotterdamse musea en een nieuwe schouwburg werden opgeschort.⁷⁰ Het kersverse Centrum voor Beeldende Kunst met artotheek bleef ook ongemoeid, maar het Hofpleintheater moest in de zomer van 1985 zijn deuren sluiten. Voor twee jaar mocht Louis Lemaire er met zijn kindertheater intrekken; hij wist er tot na de eeuwwisseling te blijven zitten. De Rotterdamse Kunststichting kreeg een bezuiniging van drie miljoen te verwerken en besloot de 'maatschappelijke relevantie' in te ruilen voor de kunsten zelf. Dat leverde ruzie op met de afdeling Kunstzaken, maar steun van wethouder Linthorst die de nota's van zijn voorganger inmiddels had afgedankt en zwoer dat onder zijn bewind geen nota meer zou verschijnen. De nieuwe koers van de Rotterdamse Kunststichting leidde tot sluiting van het Lijnbaancentrum, het Videocentrum, de grafische werkplaats en de Filmwerkplaats.⁷¹ De SKVR nam de letterenworkshops over en Lantaren/Venster en het internationaal filmfestival werden verzelfstandigd.⁷²

Ondanks alle bezuinigingen stelde Rotterdam zich vanwege zijn jonge architectuurtraditie en internationaal architectuurfestival kandidaat voor de vestiging van een nieuw 'Rijksmuseum voor de Architectuur'. De concurrentiestrijd was fel; de Amsterdamse lobby kreeg het zelfs voor elkaar dat de vaste Kamercommissie voor cultuur er een hoorzitting aan wijdde, maar bij het slaan van de eerste paal van de nieuwe schouwburg in december 1984 sprak minister Brinkman van WVC tot opluchting van Rotterdam het verlossende woord.

Buiten de gevestigde cultuurinstellingen bood de stad ook minder voor de hand liggende plaatsen voor kunstzinnige activiteiten. Zo konden de oprichters van het avant-gardistische tijdschrift *Utopia* in 1978 de watertoren en bijgebouwen op het DWL-terrein inrichten als woon- en werkplaats met een concertzaal in HAL 4. Door de feesten in HAL 4 ontstond contact met andere avant-garde kunstenaars en culturele ondernemers in de stad zoals Kunst en Vaarwerk aan de Vierhavenstraat, Rem Koolhaas, Ted Langenbach met zijn band en de grafisch vormgevers van het tijdschrift *Hard Werken* dat met zijn tegendraadse inhoud ook internationaal navolging kreeg. Het Havenbedrijf stelde niet alleen leegstaande havenpanden aan kunstenaars ter beschikking, maar hielp ook bij projecten

⁶⁸ In de probleemtijd van het NRT waren eigenlijk alleen de producties in het Piccolo-theater onder artistieke leiding van Josephine van Gasteren succesvol. In 1976 kwam ook FAct als productiewerkplaats voor beginnende regisseurs van de grond. Gaemers *Achter de schermen* p. 133-137, 183. Het Onafhankelijk Toneel won in 1976 de Albert van Dalsumprijs. RJB *Kroniek*

⁶⁹ KdG in RN 20/12/84 en 25/4/85.

⁷⁰ In 1977 had het Rijk al subsidie toegezegd voor de restauratie en inrichting tot museum van het al twee jaar leegstaande Schielandshuis, in 1979 ging de gemeenteraad akkoord met de duurste restauratievariant: herstel naar de 17^{de}-eeuwse verschijningsvorm. In 1982 stemde de gemeenteraad in met nieuwbouw voor het Maritiem Museum Prins Hendrik en renovatie van het Museum voor Land en Volkenkunde. Tegelijkertijd werden het museumschip De Buffel en de Oudehaven als openluchtmuseum voor de binnenvaart ingericht. Museum Boymans-van Beuningen had al in 1974 een nieuwe vleugel gekregen. RJB *Kroniek*

⁷¹ Een paar jaar later zou de Kunsthal de draad van het Lijnbaancentrum weer oppakken, zij het zonder expliciete avant garde functie, noch een opvoedende of emanciperende taak.

⁷² Gaemers *Achter de schermen* p.168-171.

als het drijvende podium Ponton 010.⁷³ Voorzien van een gigantische tribune waren daarop naast experimentele muziek en jazz ook beginnende buitenlandse punk en new wave bands te beluisteren. In diezelfde tijd streek er ook een kunstenaarskolonie neer op het Quarantaineterrein bij Heijplaat, waar cineasten als Dick Rijnke en Mildred van Leeuwaarden hun films maakten over onder meer de Rotterdamse kunst- en muziekwereld aan het eind van de jaren zeventig, die ook in het MoMA in New York en de Miró Foundation in Barcelona en tijdens toonaangevende filmfestivals werden vertoond.⁷⁴

Het Rotterdams amateurtoneel en –muziekleven was stevig in de stad verankerd. Rotte's Mannenkoor, orkestvereniging Symphonia en toneelvereniging Mutua Amicitia, alledrie waren ze in de negentiende eeuw opgericht en een eeuw later nog steeds springlevend.⁷⁵ Al even actief waren tussen 1975 en 1985 de zangverenigingen De Stem des Volks, het Kralings Vrouwenkoor en het Shell mannenkoor die uit het interbellum dateerden. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen daar nog vele gezelschappen bij, waaronder het Rotterdams Kamer Orkest, het Rotterdams Jongenskoor en het Rotterdams Operakoor. De Maasstadspelers vierden in 1976 hun zesde jubileum. In de jaren 1970 werden er ook nieuwe amateurtoneelgroepen opgericht zoals R'71 en De Nieuwe Toneelgroep, die zelfs internationaal furore maakte. In de wijken waren vooral kerkkoren en harmonie- en fanfarebands favoriet. Was er altijd wel een school of kerk in de buurt te vinden om in te repeteren, in Pendrecht werd er een speciale *muziekoefenhal* voor ingericht.

Stimulerend werkten ook de amateurfestivals, op verschillende podia in de stad zoals het Jeugdtheaterfestival BIS en een landelijk Heijermansfestival voor amateurtoneelgroepen in het nieuwe bibliotheektheater. De Rotterdamse Drumfanfare Excelsior manifesteerde zich ook in het buitenland en won in 1984 een groot muziekconcours in de Parijse voorstad Bagneux.⁷⁶ Wijkgebouwen deden mee aan het internationale festival voor accordeon- en mondharmonicaorkesten, dat ook in De Doelen gastvrijheid genoot. Intiemer waren de literatuurfestivals *Schrijvers op zich(t)* van de Volksuniversiteit en jamsessies in jazzcentrum Mephisto aan de Lijnbaan, dat na een jaar al weer in 1985 moest sluiten. In datzelfde jaar kwamen het nieuwe Theatercafé 'Plan C' aan de Slepersvest en het Literair Café in het Bibliotheektheater het informele culturele circuit versterken.

Alles overziend heerste er in de stad een levendig kunstklimaat dat contrasteerde met de naar binnen gekeerde stadsvernieuwingsmentaliteit van kleinschaligheid en de havenellende met stakingen en massaontslagen.

Nieuw Rotterdam; de stad tussen 1985 en 1995

In de tweede helft van de jaren '80 gaf de stad een lichte bevolkingsgroei te zien. Vertrek uit de stad was vooral gecompenseerd door vestiging van buitenlanders en een klein geboorteoverschot. Met jaarlijks zeventigduizend verhuizingen was de mobiliteit binnen de stad hoog, maar de totale verblijfsduur in de stad was niet echt kort te noemen. Zoals in elke grote stad leefde 75 procent van de inwoners in huishoudens van één à twee personen. In de vooroorlogse stadsrandwijken en de in de

⁷³ Het feit dat Riezenkamp zijn kunstportefeuille in 1978 had ingeruild voor die van Haven- en Economische Zaken hield daar wellicht verband mee. Ponton 010 was een initiatief van *Utopia* en Rotterdamse kunstenaars en ondernemers. Patricia van Ulzen *Dromen van een metropool* Rotterdam 2007 p. 133, 143-149.

⁷⁴ Dit drieluik met de titel 'Groeten uit Rotterdam' werd van 17/2 tot 15/4/07 voor het eerst in 25 jaar weer vertoond in museum Boijmans van Beuningen. www.kunst.nu d.d. november 2009.

⁷⁵ Alleen orkestvereniging Symphonia werd in 2000 opgeheven.

⁷⁶ Drumfanfare Excelsior werd opgericht in 1928.

jaren vijftig en zestig gebouwde wijken waren meer traditionele woonvormen te vinden. Daar woonden relatief weinig buitenlanders en veel gezinnen met kinderen en zestigplussers.⁷⁷ Ook in de nieuwste wijken aan de stadsrand zoals de Beverwaard vestigden zich relatief veel jonge gezinnen.

Tussen 1985 en 1988 groeide de bevolking op de rechter Maasoever en bleef de bevolking op de linker Maasoever afnemen, zij het minder dan in de vijf jaar daarvoor. Een uitzondering was Feijenoord, waar in die periode een groei van drie procent plaatsvond. In 1993 was rond 24 procent van de Rotterdamse bevolking afkomstig uit niet-westerse landen, in negen wijken lag dat percentage minstens twee keer zo hoog.⁷⁸ De meeste niet-westerse nieuwkomers hadden relatief grote huishoudens met een jonge leeftijdsopbouw en kwamen vooral in de stadsvernieuwingswijken en aan de rand van de binnenstad terecht. Van sluimerende rancune onder de autochtone bevolking over opvang van de snel in aantal groeiende migranten profiteerden extreem rechtse groeperingen, die nu geleidelijk aan in de deelraden en in de gemeenteraad doordrongen.⁷⁹

In politiek opzicht had de uitslag van de gemeenteraadsverkiezing in 1986, die de PvdA vierentwintig raadszetels opleverde, opnieuw tot een rood programcollege kunnen leiden. De politieke tegenstellingen waren echter afgevlakt en de opvatting dat de problemen in de stad om een breed bestuurlijk draagvlak vroegen, overheerste. Zo kwam er een college met negen wethouders, zeven van de PvdA, één van de VVD en één van D'66. Bij de verkiezingen vier jaar later zakte de PvdA naar achttien raadszetels en de VVD van zeven naar zes. Het CDA kreeg er een zetel bij en kwam daarmee op negen zetels. Ondanks de verkiezingswinst van D'66, die van twee naar zeven zetels steeg, kwam er vervolgens een college met zes wethouders van de PvdA, twee van het CDA en één VVD-wethouder.⁸⁰

De economie trok na 1985 voor het eerst sinds jaren weer aan en eind 1986 vertoonde de Rijnmond een krachtig herstel dat overeenkwam met de landelijke en internationale ontwikkeling. De groei in de dienstensector illustreerde de verplaatsing van de economische activiteiten van het 'natte' naar het 'droge'. Rotterdam was niet meer alleen een wereldhaven van formaat, maar begon nu ook de distributiefunctie te ontwikkelen en zich daarmee te positioneren als wereldhandelscentrum. Dat alles zorgde, in combinatie met de toepassing van nieuwe technologie, weliswaar voor een betere concurrentiepositie, maar laaggeschoolden profiteerden daar niet van. Eenvoudige arbeid werd verplaatst naar lagelonenlanden.

⁷⁷ In Rotterdam lag in deze periode het percentage zestigplussers hoger dan het landelijk gemiddelde. Mik *Herstructurering in Rotterdam* p. 112

⁷⁸ In het Oude Westen, Bospolder, Tussendijken, Schiemonnd, Agniesebuurt en Hillesluis woonden twee keer zo veel immigranten uit niet-westerse landen als het stedelijk gemiddelde, in de Afrikaanderwijk, Feijenoord en Spangen 2,5 keer zoveel. COS *Buurtmonitor*. Een vergelijking met cijfers voor 1993 is niet goed mogelijk als gevolg van veranderingen in de definitie van allochtoon. Bik en Linders vermelden in *Dynamische bevolking van Rotterdam* p. 14 voor het jaar 1990 een percentage van 19,7 etnische minderheden. Het Economisch Geografisch Instituut van de EUR stelde in het rapport *Segregatie in Rotterdam* het aantal Rotterdammers met een 'buitenlandse achtergrond' in 1973 op vijf en in 1980 op tien procent. RJB *Kroniek* 7/3/80.

⁷⁹ Zie verder hoofdstuk *Inspraak* hierna

⁸⁰ De PvdA dicteerde als grootste partij de onderhandelingen en zou de in 1990 gekozen raadsleden van D'66 te onervaren vinden. George Muller, die tot dan toe ruim een jaar wethouder voor D'66 was geweest, was door zijn partij niet tot lijsttrekker verkozen en had zich helemaal teruggetrokken. PvdA-onderhandelaar Pim Vermeulen eiste 6 wethouderszetels op omdat hij ten koste van alles Johan Henderson, die op de zesde plaats stond en voor wie intern flink actie was gevoerd, er in het college bij wilde hebben. Het CDA nam genoeg met 2 zetels en D'66 werd één zetel aangeboden. D'66 wilde meer en weigerde, maar de VVD, waarmee het CDA graag samen in het college wilde, nam daar wel genoeg mee. Bronnen: René Smit (CDA-raadslid en van 1990-'96 wethouder), Hans den Oudendammer (D'66-raadslid en van 1994-'98 wethouder) en Francisca Ravestein (lijsttrekker D'66 in 1990, raadslid van 1988-'98).

In 1986 vertoonde de begroting een tekort van 36 miljoen en de reserves, die twee jaar eerder nog 100 miljoen hadden belopen, waren uitgeput. De stad moest forse leningen aangaan. Na een reeks 'descentes' naar Den Haag gaf de Tweede Kamer weliswaar groen licht voor 25 miljoen extra op jaarbasis, maar dat was niet genoeg om de Rotterdamse tekorten te dekken.⁸¹ In 1988 voorspelde wethouder Linthorst dan ook pas in 1991 een sluitende begroting te kunnen presenteren. Dat zou alleen lukken door bij de gemeentelijke diensten voor miljoenen te bezuinigen en de rest op een koopje te doen. Daarvan vormt de sobere uitvoering van de nieuwe schouwburg met aanpalende zuinige flatwoningen in het uitgaanscentrum nog steeds de stille getuige.⁸²

Vernieuwing als ideaal

Als Rotterdam er niet snel in slaagde zijn havengebonden infrastructuur te vernieuwen en het lokale economische klimaat in algemene zin nieuw leven in te blazen, zou de haven de aansluiting bij de internationale economische netwerken en daarmee zijn leidende positie verliezen. Onder het motto 'van transitconcept naar logistiek concept' moest de stad zich voor de toekomst positioneren als Europa's 'mainport', een knooppunt van intercontinentale transportnetwerken met een distributiefunctie voor heel Europa, of in andere woorden, zich ontwikkelen van wereldhaven naar wereldhandelscentrum. Bovendien moest de stad een aantrekkelijke vestigingsplaats worden voor bedrijven in geavanceerde takken van handel, transport en distributie. Daarvoor was ontwikkeling van de ICT- en dienstensector, onderwijs en wetenschap en midden- en kleinbedrijf nodig. Deze analyse viel voor het eerst in 1983 te lezen in een onderzoek van de Rotterdamse economen G.G.J.M. Poeth en H.J. van Dongen. Dat werd omarmd door het spraakmakende gezelschap Rotterdam Morgen, bestaand uit kopstukken uit het bedrijfsleven, Erasmus Universiteit en de Kamer van Koophandel.⁸³

Het sociaal vestigingsstatuut ging in 1986 de ijskast in en het stadsbestuur begon zogenoemde 'Winteravonden' te organiseren in navolging van de legendarische bijeenkomsten van de wederopbouwjaren, waarbij Kamer van Koophandel-voorzitter Van der Mandele overheid en prominente particulieren bij elkaar bracht. Nu werden opnieuw 'sleutelfiguren' op cultureel en sociaal-economisch gebied in het stadhuis uitgenodigd om na te denken over de vernieuwing van de stad. In wisselwerking met die gespreksavonden gingen ook twee commissies aan de slag. In 1987 rapporteerde de commissie Sociaal-economische vernieuwing met prof.dr. W. Albeda als voorzitter een economische en ruimtelijke visie die voortborduurde op de analyse van Poeth en Van Dongen. En twee jaar later kwam de commissie Sociale Vernieuwing onder voorzitterschap van prof.dr. Ph.A. Idenburg met een analyse van de heersende problematiek en een oplossing.⁸⁴

Een banengroei van achtduizend arbeidsplaatsen en tevredenheid bij de bedrijven over het rendement in de voorgaande twee jaar waren geen redenen de vlag uit te hangen, vond de commissie

⁸¹ Het CDA-kamerlid F.J. van der Heijden (raadslid in Rotterdam 1970-'78 en 1998-2006) vond dat er een (vierde) onderzoek naar de financiële positie van de vier grote steden moest worden gedaan en was overigens van mening dat Rotterdam op onderwijs moest bezuinigen. Dat leek gezien het lage opleidingspeil niet handig. Koos de Gast in *RN* 6/9/86

⁸² RJB *Kroniek* 1986 en KdG in *RN* 3 en 6/9, 21/10/86, 22/10/87, 24/10/88

⁸³ Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Havenbedrijf, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de vereniging van transport- en zeehavenbedrijven. Meyer *City and Port* p. 402 noot 75

⁸⁴ De commissies rapporteerden in resp. *Nieuw Rotterdam: een opdracht voor alle Rotterdammers* Rapport van de adviescommissie sociaal-economische vernieuwing Rotterdam ('commissie Albeda', rapporteur Pim Fortuyn) Rotterdam, 1987 en *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* Rapport van de commissie Sociale Vernieuwing ('commissie Idenburg', rapporteur P.J. Beugels) Rotterdam, 1989.

Albeda, en evenmin vonden vernieuwende initiatieven als de Strategische Automatisering Rijnmond (SAR) en het Internationaal Transport Informatie Systeem (INTIS) genade in de ogen van de commissie. Die vertoonden geen onderlinge samenhang en waren ontwikkeld zonder het bedrijfsleven of de Erasmusuniversiteit en TU Delft er in een vroeg stadium bij te betrekken. Het gevoel van urgentie van een stevig gemeenschappelijk draagvlak ontbrak bij het stadsbestuur, terwijl het volgens de commissie juist de hoogste tijd was een integrale toekomstvisie te ontwikkelen. De 'nieuwe' economie kon echter geen oplossing bieden voor de werkloosheid. Kennis was nu eenmaal de motor van de nieuwe economie en vooral in de functies die weinig scholing vereisten was de afname in banen al duidelijk zichtbaar. Voortaan was continue aandacht voor opleiding, alfabetisering, scholing van lager opgeleiden en bijscholing voor hoger opgeleiden dus van levensbelang. Daarnaast moesten werkervaringsplaatsen, een stichting Rotterdamse Strategische Arbeidsreserve en uitzendpools zorgen voor betere bemiddelbaarheid van langdurig werklozen.⁸⁵

De werkloosheid was tussen 1978 en 1988 met vijftien procent gestegen en lag nog steeds stukken hoger dan het landelijk gemiddelde: 22 procent tegen landelijk 13. Van de migranten in Rotterdam had veertig procent geen baan, van de autochtonen was zeventien procent werkloos. In 1987 bedroeg het aantal werklozen in Rotterdam vijftigduizend, van wie bijna de helft laag- of ongeschoold was en dertigduizend langer dan een jaar zonder werk zat. Van de nieuwe banen lag driekwart op academisch en HBO-niveau, de rest op MBO en HAVO/VWO-niveau. Dat contrasteerde met het gegeven dat bijna een derde van de leerlingen in de eerste fase (LBO, MAVO of drie jaar HAVO/VWO) en dertig tot vijftig procent in de tweede fase geen diploma haalde. Van de werklozen die tot een etnische minderheid behoorden, was een derde jonger dan dertig jaar. Bij ongewijzigd beleid zou in 1994 één op de vier Rotterdammers direct of indirect worden getroffen door langdurige werkloosheid, waardoor het economisch draagvlak en cultureel klimaat ernstig zouden worden aangetast.

De commissie Idenburg schetste de materiële omstandigheden waarin Rotterdammers verkeerden. Een derde van de huishoudens moest van een inkomen op minimumniveau rondkomen. Deze groep bestond voor 32 procent uit migranten en voor het merendeel uit (éénouder)gezinnen met kinderen. De helft had regelmatig schulden en bijna tien procent deed een beroep op schuldsanering. Schulden kwamen het meest voor bij grote gezinnen die in relatief grote huizen woonden en dus hoge woonlasten hadden. Bij deze gezinnen schortte het ook aan 'sociaal vermogen' om de weg naar de aangewezen instanties te vinden. Afgezien van materiële en sociale problemen was ook de gezondheidstoestand in Rotterdam slechter dan het landelijk gemiddelde; in de oude wijken en onder migranten liet die het meest te wensen over.⁸⁶ Terwijl uit enquêtes bleek dat Rotterdammers in het algemeen gesproken zich vooral zorgen maakten over de thema's schoon, heel en veilig, noemden de bewoners in de oude wijken vooral het gebrek aan perspectief op werk en inkomen en concentraties migranten met risico van gettovorming als de grootste problemen.

⁸⁵ Rapporten van de commissies Albeda en Idenburg

⁸⁶ Toch kreeg Rotterdam in 1991 de WHO-status van Internationale Gezonde Stad! *RJB Kroniek*

In de rapportages van de commissies Albeda en Idenburg zijn sporen van de opvattingen van de regering terug te vinden.⁸⁷ Bewoners, corporaties en gemeenten zouden te sterk op de subsidiërende rijksoverheid leunen en te weinig initiatief en eigen verantwoordelijkheid tonen. Bewoners moesten zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen situatie, ook als ze in aanmerking kwamen voor overheidssteun. Eigen woningbezit moest worden bevorderd, onder meer door verkoop van sociale huurwoningen. Woningcorporaties moesten verzelfstandigd worden en de bemoeienis van de rijksoverheid beperkt blijven tot regelgeving.⁸⁸ Ook op andere gebieden propageerde de commissie Albeda verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken, gecombineerd met schaalvergroting en diverse vormen van publiek/private samenwerking.

In 1990 vertoonde de begroting voor het eerst sinds zeven jaar geen tekort meer. Dat vormde een prettig uitgangspunt voor het nieuwe stadsbestuur, dat de uitkomsten van de winteravonden en de rapporten van de commissies Albeda en Idenburg gebruikte als basis voor het collegeprogramma. Onder het motto *Het Nieuwe Rotterdam* gaf het daarin een samenhangende visie op de economische, ruimtelijke, sociale en culturele ontwikkeling van de stad in internationaal perspectief. Chicago, Baltimore en Frankfurt waren de grote voorbeelden, terwijl Liverpool het schrikbeeld vormde van een stad die niet of te laat had ingespeeld op de internationale economische ontwikkelingen. Daar was 'het geld weggetrokken' en bepaalden de achtergebleven 'kansarmen' de agenda van het door hen gekozen stadsbestuur, waardoor het vermogen verdween 'zichzelf uit het moeras te trekken'.⁸⁹

Naar internationaal voorbeeld wilde *Het Nieuwe Rotterdam* niet alleen de eenzijdige economie en de sociale gevolgen daarvan ombuigen, maar zich ook een nieuwe bestuursstijl aanmeten: een college van brede samenstelling, gericht op strategie en beleidsontwikkeling, dat de uitvoering van publieke taken regelde via contracten met verzelfstandigde of geprivatiseerde ambtelijke diensten en in *joint-ventures* van overheid, bedrijfsleven en particuliere organisaties. Tegelijkertijd moest de stad het negatieve imago van rauwe havenstad zien kwijt te raken. Daarom kregen de culturele sector en de stedenbouwkundige ontwikkeling flinke impulsen. De stad moest zich van zijn provincialisme ontdoen, zijn blik verruimen en zich een plaats verwerven in internationale netwerken.

CDA en VVD konden zich goed vinden in het programma voor het Nieuwe Rotterdam, dat naast de hiervoor genoemde sociaal-economische koers ook de eigen verantwoordelijkheid van de burgers als uitgangspunt nam. Het CDA vond de sociale vernieuwing goed passen bij het streven van de partij naar een 'verantwoordelijke zorgzame' samenleving, die beter beter tot probleemoplossing in staat werd geacht dan de verzorgingsstaat. De VVD was niet alleen tevreden over het nieuwe economische beleid dat de fractie als liberaal betitelde, maar had ook hoge verwachtingen van het wijkbeheer dat de bewoners zou stimuleren hun 'individuele capaciteiten voor de eigen leefomgeving in te zetten'. CDA en VVD gaven sociaal-economische vernieuwing voorrang boven bestuurlijke vernieuwing. Voor de PvdA was, zeker na de verkiezingsuitslag van 1990, verbetering van de relatie kiezer-gekozene een belangrijk punt.⁹⁰ De partij voer daarin een middenkoers: enerzijds moest het stadsbestuur 'sterk

⁸⁷ Kabinetten Lubbers; samenstelling: 1982-'89 CDA/VVD, 1989-'94 CDA/PvdA. Albeda en Idenburg waren beide CDA-ers.

⁸⁸ De Klerk *Mooi Werk* p.100 e.v.

⁸⁹ Observatie Wim Straasheijm, vm. directeur Algemene Zaken Bestuursdienst Rotterdam, interview d.d. 9 augustus 2007

⁹⁰ Voor verkiezingsuitslagen zie bijlage 3

betrokken blijven bij het wel en wee van de burger, anderzijds moest het ruimte scheppen voor eigen verantwoordelijkheid als de burger dat wenste’.

Voor D’66 was de verhouding tussen burger en bestuur al veel langer een zwaarwegend punt, maar de partij beklemtoonde dat de participatie van de burger zoals die werd beoogd in het programma voor het *Nieuwe Rotterdam*, principieel niet afdwingbaar was. Wat D’66 betreft kon iedereen ‘naar eigen behoefte en karakter’ meedoen aan ‘collectieve belangenbehartiging’, maar dat lokale bestuurlijke decentralisatie tot politieke betrokkenheid zou leiden, leek de partij een fictie; in dat opzicht zou het correctief referendum veel beter werken.⁹¹ GroenLinks ging in haar kritiek het verst: het college miste politieke ideologie en ‘verambtelijkte’ raadsleden streefden voortdurend naar consensus waardoor van debat nauwelijks meer sprake was. Ondertussen maakte burgemeester Peper zich grote zorgen over een tekort aan democratisch gehalte binnen de politieke partijen, waardoor het de besluitvorming in de raad ontbrak aan maatschappelijk draagvlak. In het licht van de verkiezingsopkomst die in 1990 met ruim tien procent was gedaald, leek vergroting van het maatschappelijk draagvlak inderdaad geen overbodige luxe.⁹²

Om alle elementen van het Nieuwe Rotterdam intensief te ontwikkelen, had het stadsbestuur in 1987 een subcollege ingesteld voor de sociale sector, inclusief bestrijding van werkloosheid, en een ander voor de economische en stedenbouwkundige sector; later kwam daar nog een subcollege voor bestuurlijke vernieuwing bij. Met behulp van adviseurs van de Erasmusuniversiteit bouwde het college begin jaren ‘90 daarop voort. De Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) moest de economie een nieuwe stimulans geven. Deze adviesraad, waarin vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven, onderwijs en wetenschap zitting hadden, kreeg drie jaar lang een subsidie van twee miljoen gulden van de gemeente en de Kamer van Koophandel gezamenlijk. Naast advisering moest de ontwikkelingsraad projecten opzetten voor economische herstructurering, werkgelegenheidsbevordering, werkloosheidsbestrijding, onderwijs en scholing.⁹³

Het was de bedoeling dat de regiogemeenten in het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten, de opvolger van het Openbaar Lichaam Rijnmond, actief met de vernieuwing zouden meedoen en dat er een gezamenlijk geformuleerd ‘ontwikkelingskader’ voor de regio op tafel zou komen. Aan verdergaande bestuurlijke vormen van regionale samenwerking was voorlopig geen behoefte. In de toen heersende visie bood het beschikbare ‘instrumentarium’ van gezamenlijke intentieverklaringen, bestuursakkoorden, gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen voldoende mogelijkheden. Het convenant ter bestrijding van langdurige werkloosheid en het Platform Informatica en Technologie Rijnmond onder voorzitterschap van Van der Louw waren daarvan voorbeelden.⁹⁴ Naast economische ontwikkeling op regionaal niveau kreeg met de oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij ook het wijkniveau aandacht.

⁹¹ Zie voor referendum hoofdstuk Inpraak

⁹² Compilatie uit RJB *Kroniek* van algemene beschouwingen in de gemeenteraad en nieuwjaarstoespraak burgemeester 1990. De verkiezingsopkomst bedroeg in 1990 48,3%, tegen 59,7 in 1986.

⁹³ Pim Fortuijn liep benoeming tot directeur van de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) mis. Jan van Herwaarden *In memoriam Willem Simon Petrus (Pim) Fortuyn* in RJB 2003 p. 56

⁹⁴ WRR/ C.P.A. Bartels en E.J.J. Roos *Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden*. Den Haag 1990 o.a. p. 35. Het convenant ter bestrijding van de langdurige werkloosheid werd in 1989 afgesloten tussen het samenwerkingsverband van de ondernemingsorganisatie in de Rijndelta, de Federatie Nederlandse Vakbeweging district Zuid-Holland, het Christelijk Nationaal Vakverbond district Zuid-Holland, de Vakcentrale Middelbaar en Hoger Personeel en de gemeente Rotterdam.

Economische ontwikkeling vroeg om grootschalige investeringen in de infrastructuur. Honderden miljoenen werden gestoken in de Willemsspoortunnel, de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg, de open Beerdam en de Europoortkering. De metro werd naar het westen doorgetrokken van Coolhaven naar Marconiplein en naar het oosten kwam een sneltramverbinding met Capelle aan den IJssel. De Van Brienoordbrug werd verdubbeld en een viaduct over de A15 verbond het distributiepark Albrandswaard-Noord met het Eem- en Waalhavengebied. In 1993 viel het besluit voor de aanleg van de tweede Beneluxtunnel. Een 'Masterplan TramPlus' met aanzienlijke uitbreiding van het regionale tramnet werd gevolgd door het eerste rapport voor de Randstad Rail. Steeds ging het om gezamenlijke investeringen, waarin Rotterdam vele miljoenen stak ondanks de onevenredig lage uitkeringen die de stad uit het gemeentefonds ontving en de sombere financiële situatie die daarvan het gevolg was. In de ogen van ondernemend Rotterdam was de rijksbijdrage aan de ontwikkeling van de infrastructuur zoals altijd en nog steeds volstrekt onvoldoende.

Deregulering en kwalitatieve verbetering van de lokale regelgeving moesten het *Nieuwe Rotterdam* vleugels geven. Als lokale wetgever wilde het stadsbestuur af van 'het éézijdig en van bovenaf inhoudelijk reguleren van de verhoudingen binnen en tussen de diverse economische, sociale of culturele verbanden'. Regelgeving moest 'kaders scheppen waarbinnen die verbanden hun interne en externe relaties zèlf nader vorm en inhoud [konden] geven'.⁹⁵ Deregulering was ook al in 1988 ondernomen, maar had toen niet tot het beoogde resultaat geleid. Sterker nog, de 'lokale wetgevingsmolens' waren lustig blijven doordraaien; tussen 1988 en '91 waren tegenover 172 geschrapte regelingen 287 nieuwe in het leven geroepen. Een juridisch doorwrochte nota getiteld *Regelgeving in het Nieuwe Rotterdam* legde uit dat de regelgeving vanaf de jaren '70 fors uit de hand was gelopen. In de loop der tijd waren duizenden strenge geboden en verboden in het leven geroepen die de burger en zijn 'maatschappelijke netwerken' weinig ruimte boden voor het 'herkennen en oppakken' van de eigen verantwoordelijkheden. Dat getuigde volgens de auteurs van een sterk geloof in de mogelijkheden van overheidssturing door regelgeving volgens het 'top-downmodel' en onderschatting van het 'zelfregulerend potentieel van sociale systemen'. Bovendien leidden bestuurlijke wensen voor sociaal economisch beleid tot veronachtzaming van de juridische randvoorwaarden van de regelgeving, waardoor met de doelen ook het recht zelf uit het zicht raakte, om over acceptatie van regels maar te zwijgen. Daar zou vanaf 1992 verandering in moeten komen.⁹⁶

In het *Nieuwe Rotterdam* kwam uiteindelijk het zwaarste accent op sociale vernieuwing te liggen, en daarnaast, om hoge en middeninkomens aan te trekken, op de fysieke ontwikkeling van de stad. In tegenstelling tot de stadsvernieuwingsperiode kreeg bij dat laatste kwaliteit voorrang boven kwantiteit. Het *Binnenstadsplan 1985* vormde de basis onder het motto *de laatste ronde van de wederopbouw*. Daarin speelde de verbinding van het centrum met de rivier een centrale rol bij de revitalisering van de stad. Deze strategie vormde de basis voor de beoogde maritiem-toeristische ontwikkeling van de Waterstad in de tweede helft van de jaren '80. Langzamerhand kreeg ook het begrip stadsvernieuwing

⁹⁵ *Regelgeving in het Nieuwe Rotterdam* Raadsstuknummer 1992-0858, Verzameling 1992 volgnummer 86.

⁹⁶ *Regelgeving in het Nieuwe Rotterdam*, p. 6, 9, 15.

een andere lading, met aandacht voor de stad als geheel en dus niet meer beperkt tot de oude stadswijken.⁹⁷

Tot de ruimtelijke plannen die werden gemaakt behoorde ook de ontwikkeling van de Kop van Zuid. Die kwam niet uit de lucht vallen. Al in '69 had A.J.A. Hermans, een in 1925 geboren en getogen Rotterdammer die sinds '60 in Breda woonde, in het tijdschrift *Stedebouw en Volkshuisvesting* zijn artikel '*Zuid als centrum van de stad*' gepubliceerd. Daarin stelde hij dat het stedenbouwkundige ideaal van het 'Venster op de rivier' achterhaald was door de hoge kades van de Deltakering en de zich naar het westen verplaatsende havenactiviteit. De bouw echter van een herkenbaar centrum op Feijenoord met een skyline van hoge kantoortorens voor onder meer het WTC en het Havenbedrijf kon van Rotterdam een wereldstad maken. Uitzicht op en verkeersverbindingen met de 'torenstad' Feijenoord zou Rotterdam-Zuid met de 'oude' stad verbinden en zo een eind maken aan het versnipperde beeld. Daarvoor moest de Oranjebuurt op Feijenoord worden afgebroken en de Spoor-, Rijn- en Koningshaven gedempt. 'Trek het Noordereiland erbij, maak boulevards, aparte voetgangersgebieden. Maak het wonen weer tot een avontuur. Met zo'n skyline krijgt Rotterdam werkelijk grootstedse allure', aldus Hermans.⁹⁸

Dertien jaar later was de Kop van Zuid onderwerp van een prijsvraag die de Rotterdamse Kunststichting uitschreef in het kader van Architecture International Rotterdam (AIR) '82. De inzendingen markeren het einde van een overgangsfase waarin de architectuur in de jaren zeventig verkeerde; het functionalisme, dat al sinds de jaren '20 en in Rotterdam meer dan elders centraal stond, was niet meer alleen zaligmakend. Bij de wederopbouw en de stadsvernieuwing had een stedenbouwkundig functionalisme nog hoogtij gevierd, wat resulteerde in een rigoureuze scheiding van wonen, werken en recreëren, en vertraging in de wederopbouw en verdere stadsontwikkeling veroorzaakte. De binnenstadsgrond rond de Leuvehaven, Wijnhaven en Oudehaven bleef bijvoorbeeld lang gereserveerd voor niet bestaande en ook niet op gang komende havenactiviteiten, en ook het Weena bleef bewust lang braak liggen. Pas in de jaren '80 werden voor het eerst gebieden in de oude waterstad als kansen voor recreatie gezien, waarvan de horeca aan de voet van de nieuwbouw van architect Piet Blom bij de Oudehaven getuigt.⁹⁹

Bij de TU Delft waren intussen verkenningen gaande naar de rol die historisch onderzoek voor stedelijke ontwerpen kon spelen. Zo diende een zogeheten cultuurhistorische structuuranalyse van de Kop van Zuid als basis voor de beoordeling van wat daar behouden zou moeten blijven. In de presentatie van de Kop van Zuid deed de cultuurhistorische benadering het ook goed: de Maas zou als 'drager van het collectief geheugen' fungeren, met daaroverheen een monumentale brug als 'hoofdingang' voor Zuid.¹⁰⁰ Daar 'wortelde' de brug in een stedelijk plein als publieke ruimte met

⁹⁷ Han Meyer en Leo van den Burg (red.) *In dienst van de stad. 25 jaar werk van de stedenbouwkundige diensten van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam*. Amsterdam, tweede druk 2006 p. 46-62. De naamswijziging van de 'dienstenstructuur' Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing liep wat achter op de ontwikkelingen en veranderde pas in 1991 in dienst Stedebouw en Volkshuisvesting Zie verder voor stedenbouwkundige ontwikkelingen hoofdstuk Insprak

⁹⁸ In december 1968 publiceerde Hermans het artikel *Als morgen gisteren was* waarin hij mijmerde: *...dan zou het CS misschien tussen Mauritsweg en Coolsingel zijn gesitueerd. Dan zouden delen van het centrum misschien duidelijker met elkaar in relatie zijn gebracht.* Citaat in De Haan en Haagsma *Stadsbeeld Rotterdam* p. 84, 88, 89.

⁹⁹ Joost Schrijnen *De ruimte van Rotterdam in Rotterdam. Het vijftienvingste jaarboek voor het democratisch socialisme* Amsterdam 2004 p.157-171

¹⁰⁰ Dit idee van 'collectief geheugen' stelde op een concept van Pierre Nora, waarin algemene erkenning van historische referentiepunten in de stad (lieux de memoire) de 'collectieve herinnering' kunnen vormen. In Rotterdam was De Hef het

bioscoop, metro, winkels en horeca en toegang gaf tot een 'stadsboulevard' langs de oostelijke oever van de Rijnhaven. De oude hefbrug en het entrepotgebouw moesten als het ware in het verlengde van de amusementsfunctie van de Oudehaven de toon zetten voor de ontwikkeling van het hele gebied, zoals Hotel New York dat zou doen als verlengstuk van de 'culturele as' die de Westersingel vormde. De Wilhelminahof zette met zijn kantoor- en winkelfunctie de Cityfunctie van de Coolsingel voort.¹⁰¹

De in 1986 aangetreden directeur Stadsontwikkeling Riek Bakker schreef, na de eeuwwisseling terugblikkend, dat er bijna niemand in geloofde toen zij haar plannen voor de Kop van Zuid lanceerde.

'Het was een typisch overheidsproject, er was namelijk niemand anders die de schouders onder de Kop van Zuid wilde zetten. Althans niet in het begin, en dan spreek ik over 1986. We vormden een soort bende: Jan Doets (directeur Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam), Jan Laan en later Joop Linthorst (wethouders), Siwart Kolthek (directeur dienst Stedebouw en Volkshuisvesting) en ik (directeur Stadsontwikkeling). Alles wat we bij dit project deden, was onorthodox. We wisten dat het anders niet zou lukken. Al tien jaar waren er zeker niet onverdienstelijke plannen gemaakt. Ook de Rotterdamse Kunststichting had al met haar 'Air Kop van Zuid'-manifestatie flink aan de bel getrokken. Het lag dus helemaal niet aan het plannen maken, dat de Kop van Zuid niet wilde lukken.'

Dat het toch van de grond kwam schreef ze toe aan de westwaarts wegtrekkende haven die een prachtige ruimte opleverde, de rest was vooral 'mensenwerk'. Politiek gezien pasten de plannen goed in het programma van 'Het Nieuwe Rotterdam', dat 'weer plaats bood aan het bedrijfsleven en alle krachten bundelde om samen te werken aan de toekomst van de stad'.¹⁰² In 1987 viel het besluit voor de verdere uitwerking en twee jaar later sloot het stadsbestuur een overeenkomst met het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu over de financiering van het plan.¹⁰³

Voorwaarde voor de kans van slagen en bovendien beeldbepalend was een eigen oeververbinding voor de Kop van Zuid. Voor het eerst in de geschiedenis van de oeververbindingen gaven andere argumenten dan functionele de doorslag. De doorstroming van het verkeer van Noord en Zuid was immers al afdoende geregeld met de bestaande Maastunnel, metro, Willemsbruggen en de Van Brienoordbrug. Bovendien stonden de tweede Van Brienoordbrug voor 1989 en de spoortunnel voor 1992 op stapel. De bouw van de Erasmusbrug startte in 1993, tegelijk met de opening van twee Centra voor Werk en Scholing op de Kop van Zuid. Een jaar later gingen de eerste palen de grond in voor woningbouwprojecten bij de Entreporthaven en de Spoorweghaven, die deels werd gedempt met het uitgegraven puin van de Willemsspoortunnel.

Met particuliere investeringen en steun van het Rijk trachtte Rotterdam de aantrekkingskracht van de stad te verhogen door middel van omvangrijke bouwprojecten. In combinatie met de miljoeneninvesteringen in distributiecentra, bedrijfsterreinen en het havenplan Delta 2000-8 liep de stad in publiek-private samenwerking voor op de rest van Nederland.¹⁰⁴ De in 1987 gepresenteerde

prototype van zo'n referentiepunt. Al bleek het niet goed mogelijk deze opvatting in de stadsontwikkeling operationeel te maken, de kritiek op de naoorlogse functionalistische stadsplanning werd er wel door versterkt. Meyer *City and port* p. 340 e.v.

¹⁰¹ Meyer *City and port* p. 340 e.v. Meyer wijst er overigens op dat Rotterdam steeds op zoek was naar andere, nieuwe verhoudingen tot het water, terwijl Amsterdam zich, getuige ook IJburg, consistent afwendde van het IJ. *City and port* p. 376

¹⁰² Riek Bakker in Maria Heiden en Andrea Piersma (red.) *Hotel New York 10 jaar in Rotterdam* Rotterdam 2003, p. 74/75.

¹⁰³ Volgens RJB *Kroniek* 1/2 en 18/5/89 investeerde de gemeente 224 mln. gulden en droeg VROM 255,5 mln. bij.

¹⁰⁴ Zo bracht in de tweede helft van de jaren '80 een gemeentelijke investering van 20 mln. in de herstructurering van de Spaansepolder een private investering van 70 miljoen teweeg. Ook was er een gemeentelijk fonds om vestigingskandidaten

plannen voor de Kop van Zuid met bijbehorende brug stonden symbool voor stedelijke kwaliteit en het elan van *Het Nieuwe Rotterdam* en werden als 'Manhattan aan de Maas' in een stevige campagne onder de aandacht gebracht. Het WTC voegde zijn toren aan de skyline toe en aan het eind van de Leuvehaven verrees het Imaxtheater. Volgens de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) slaagde het Nieuwe Rotterdam er echter nog niet in voldoende niet-havengebonden economische activiteiten en een kritische massa van midden- en hogere inkomens aan te trekken. De stad bleef koploper in onderwijsachterstand en een sterk regionaal bestuur kwam evenmin van de grond.¹⁰⁵

Na een hevige verkiezingsstrijd in 1994 lag de stembusopkomst weer bijna op het hoge niveau van acht jaar daarvoor. CP'86 en de Centrumdemocraten sleepten met veertien procent van de stemmen samen zes zetels in de wacht. De nieuwe Stadspartij, die zich fel keerde tegen de plannen voor een stadsprovincie met de opdeling van Rotterdam in wat zij *dwerggemeenten* noemde, kwam met twee zetels in de raad. D'66 had zich sterk gemaakt voor een correctief referendum over de stadsprovincie en behield zijn zeven zetels. Hoewel de Partij van de Arbeid de grootste verliezer was, kreeg zij toch twee wethouders in het nieuwe college. D'66, VVD, CDA en GroenLinks leverden er ieder één.¹⁰⁶

De slag om Zestienhoven vervolgd¹⁰⁷

Terwijl de maakbaarheid van de Kop van Zuid grenzenloos leek, was de ontwikkeling van vliegveld Zestienhoven en omgeving ten noorden van de stad juist illustratief voor de grenzen aan de maakbaarheid. De ontwikkeling van de luchthaven lag politiek gezien nog steeds gevoelig, maar het nu breder samengestelde college kwam al snel met een ambitieus plan. In april 1987 presenteerde wethouder Den Dunnen met veel elan het Integraal Plan Noordrand Rotterdam voor een nieuwe luchthaven in de polder Schieveen, een woonwijk met de naam Groot Rijs en Daal en een verbinding tussen Rijksweg 13 en 16. Zestienhoven, tot dan toe de enige gemeentelijke luchthaven in Nederland, zou verzelfstandigd worden.¹⁰⁸ Zeker was dat het Rijk in Zestienhoven zou participeren als de raad tot aanleg van een nieuwe baan zou besluiten, ondanks het advies van de Commissie Beleidsadvies Luchthaven Rotterdam onder voorzitterschap van A.C. van der Zwan.¹⁰⁹ Deze commissie adviseerde

'reële opties' te kunnen bieden. Uit dat fonds werden onder meer buitenlandse distributiecentra gerealiseerd, zoals van Taiwan en Zuid-Korea. Daarnaast trok de gemeenteraad in 1986 een krediet van 2 mln. uit voor de inrichting van het Brainpark in Kralingen, speciaal voor het aantrekken van 'high-tech' bedrijven. De gemeente droeg daar vervolgens financieel bij in het beheer, maar droeg de verantwoordelijkheid hiervoor aan de betrokken bedrijven. RJB *Kroniek*, WRR/Bartels en Roos *Sociaal-economische vernieuwing* p. 17-22, 33, 35 en WRR/A.M.J. Kreukels en W.G.M. Salet (eds.) *Debating institutions and cities. Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration* Den Haag 1992 p.17-27. Zie voor Delta 2000-8 hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna.

¹⁰⁵ *Herstellend hart. Verhandeling over de toekomstige vitaliteit van de regio Rotterdam/Rijnmond bij het afscheid van ROTOR.* Rotterdam oktober 1992. Zie voor de ontwikkeling van de Kop van Zuid p. 49 e.v. hierna.

¹⁰⁶ PvdA zakte van 35,8 naar 24,8%, D66 van 14,4 naar 13,6%, CDA van 18,9 naar 12,2%. Stijgers waren de VVD (van 11,5 naar 13%), GroenLinks (van 7 naar 7,3%), SP (van 1,4 naar 3,4%), CP'86 (van 3,3 naar 3,5%), Centrum Democraten (van 3,8 naar 10,2%). De nieuwe Stadspartij en Solidair '93 verkregen resp. 4,4 en 2,8%. De zetelverdeling pakte (aantal zetels vorige periode tussen haakjes) als volgt uit: PvdA 12 (18), D'66 7 (7), VVD 6 (6), CDA 6 (9), Centrum Democraten 5 (1), GroenLinks 3 (2), Stadspartij 2, SGP/GPV/RPF 1 (1), CP'86 1 (1), SP 1, Solidair '93 1. De opkomst bedroeg 56,9% tegen 48% in 1990. Zie voor referendum hoofdstuk Inspraak hierna.

¹⁰⁷ Voor zover niet anders vermeld is de tekst voornamelijk gebaseerd op RJB *Kroniek* en WRR/ A.J.F. Bruning m.m.v. J. Siersma *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen* W77 Den Haag 1994 en WRR *Besluiten over grote projecten* Den Haag 1994.

¹⁰⁸ Schiphol, Eelde, Twente, Maastricht en Eindhoven werden geëxploiteerd door particuliere bedrijven, waarin het Rijk voor 65 tot 75 procent aandeelhouder was.

¹⁰⁹ Van der Zwan was destijds directeur van de Nationale Investeringsbank. Leden van de commissie waren mevrouw drs. M. Epema-Brugman (voorzitter van de Algemene Energieraad) en ir. W.H. Brouwer (voorzitter van de Raad van Bestuur van Van Ommeren).

Schiphol te laten groeien tot 'mainport' in Europa en vond de aanleg van een nieuwe start- en landingsbaan in de polder Schieveen financieel niet verantwoord; de voorkeur ging uit naar verlenging van de bestaande baan.¹¹⁰

Het Rotterdamse commentaar op het rapport van de commissie Van der Zwan was niet mals. De commissie Albeda juichte een nieuw vliegveld in publiek/private samenwerkingsvorm juist toe en roemde het Integraal Plan Noordrand Rotterdam als voorbeeld van integrale toekomstvisie en durf. Het plan was weliswaar duurder en later klaar dan wat de commissie Van der Zwan voorstelde, maar het bevatte naast een luchthaven ook woningbouw, een industrieterrein en zo meer en het gaf bovendien aansluiting op de binnenstad en de te ontwikkelen Kop van Zuid. Ook het Rotterdamse bedrijfsleven, dat zich uit verzet tegen het rapport Van der Zwan had verenigd in de Werkgroep Rotterdam Airport, schaarde zich achter het Integraal Plan Noordrand Rotterdam.¹¹¹ De nieuwe luchthaven was volgens de werkgroep onmisbaar voor Rotterdam als logistiek en distributieknooppunt en een garantie voor het behoud van een stevige concurrentiepositie.

Met het Integraal Plan Noordrand Rotterdam nam Rotterdam het initiatief weer in eigen hand. Het stadsbestuur wist zich gesteund door de ministeries Verkeer & Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en stelde een projectorganisatie in om het plan rijp te maken voor bestuurlijke besluitvorming. Met groot enthousiasme werden muren tussen en binnen gemeentelijke en rijksdiensten geslecht. Voor de uitwerking van plannen voor de nieuwe luchthaven richtten Stadsbestuur en NV Luchthaven Schiphol, dat vanaf 1990 Zestienhoven ging exploiteren, samen de Ontwikkelingsmaatschappij Nieuw Rotterdam Airport op. Met hoorzittingen en inspraakrondes hoopten men een breed draagvlak te houden. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gingen akkoord met de integrale aanpak en namen de coördinerende taak voor tijdrovende procedures als Milieu Effect Rapportage en Economische Effect Rapportage.¹¹²

Begin april 1992 was het zover. Ondanks protesten tegen het nieuwe vliegveld die in de stad – vergezeld van koeiengeloei op de Coolsingel - en tijdens hoorzittingen hadden geklonken nam de gemeenteraad het Integraal Plan Noordrand Rotterdam aan.¹¹³ In het late najaar spraken de ministeries van Verkeer & Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, samen met Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland het aanvaardbaar uit over de Milieu Effect Rapportage. Nu hoefde er alleen nog maar een keus te worden gemaakt tussen de varianten van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam. Alles leek in kannen en kruiken, tot het kabinet in februari 1993 onverwachts zijn definitieve besluit uitstelde. In het licht van de investering van zevenhonderd miljoen was het intern verdeeld geraakt over nut en noodzaak van een nieuwe Rotterdamse luchthaven en wilde wachten op de nota Regionale Luchtvaartstrategie.¹¹⁴ Kort daarna stemden Gedeputeerde en

¹¹⁰ WRR *Grote Projecten* p. 101 en KdG in RN 15/1, 23/4 en 6/12/87

¹¹¹ De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Kamer van Koophandel, Europoort Botlek Belangen, Tuinbouw Westland, Scheepvaartvereniging Zuid, het Luchtvaart Syndicaat en Delta Airport, een groep zakenlieden die zelf de luchthaven had willen exploiteren toen sluiting dreigde.

¹¹² WRR *Grote projecten* p. 112

¹¹³ Het voorstel werd met 25 stemmen voor en 18 tegen aangenomen. *Notulen gemeenteraadsvergadering 2/4/1992.*

¹¹⁴ Daarbij ontpopte met name PvdA-minister Alders van VROM zich als uitgesproken tegenstander van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam. De verklaring daarvoor is wellicht dat VROM al vanaf 1989 de leiding had in de projectorganisatie voor de uitbreiding van Schiphol en afwijzend stond tegenover een nieuwe Rotterdamse luchthaven. VROM speelde in het Integraal Plan Noordrand Rotterdam dus een dubbelrol die niet in het voordeel van Rotterdam uitviel. VROM wees bovendien de nieuwe woonwijk in het Integraal Plan Noordrand Rotterdam niet aan als sleutelproject in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke

Provinciale Staten van Zuid-Holland onder druk van nabijgelegen Rotterdamse randgemeenten tegen de plannen.

De wankelmoedige opstelling van het kabinet en de verkiezingen in 1994 bezegelden het lot van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam, waaraan door zoveel mensen zo hartstochtelijk was gewerkt. De gemeenteraadsverkiezingen resulteerden in een raadsmeerderheid die zich tegen een nieuwe luchthaven verzette. Tijdens de onderhandelingen over een nieuw kabinet viel het besluit aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang toe te kennen omdat de aanleg van een hoge snelheidslijn voor Schiphol prioriteit had. De zich zeven jaar lang voortslepende politieke besluitvorming had het draagvlak binnen diezelfde politiek uitgehold. Het was over en sluiten; in december 1995 adviseerden B&W de gemeenteraad af te zien van een nieuwe luchthaven in de polder Schieveen en het huidige Rotterdam Airport om te vormen tot kleine luchthaven voor zakelijk verkeer en zonder nachtvluchten. Samen met het perspectief op minimaal vierduizend nieuwe arbeidsplaatsen gingen ook het idealisme en elan die het Integraal Plan Noordrand Rotterdam hadden begeleid in rook op. De ambtelijke verkokering was op alle bestuurlijke niveaus doorbroken, maar de politieke organen hielden er ieder hun eigen agenda op na en voelden zich na acht jaar niet meer aan het plan geëncmitteerd.

Muzen

Volgens de commissie Idenburg was Rotterdam in 1989 een stad met veel gezichten maar zonder hart, op zoek naar een eigen identiteit onder de noemer van Het Nieuwe Rotterdam. Na een periode van trek uit de stad en stedelijke verloedering, waarop stadsvernieuwing en bestuurlijke decentralisatie volgden, had Rotterdam volgens de commissie een gedaantewisseling ondergaan met als karakteristieken: 'een levendig en sterk stadscentrum gekenmerkt door economische en culturele activiteit, opvallende ruimtelijke en architectonische vormgeving, meer bestuurlijk esprit en grotere stedelijke samenhang'. Daarnaast kreeg de stad in toenemende mate 'een internationaal karakter: één op de acht Rotterdammers was buitenlander van origine'.¹¹⁵

Het karakter van havenstad was in de ogen van de commissie Idenburg minder dominant aan het worden: kennis en informatie, kunst en cultuur, vrije tijd en toerisme 'kropen als zelfstandige entiteiten uit de schaduw van de haven'. Rotterdam Onderwijsstad, het Museumkwartier, theater- en internationaal filmfestival, Poetry International, een eigen regionale radio- en TV-zender en groeiende amateurkunstbeoefening waren daar voorbeelden van. Rotterdam haalde de culturele achterstand op andere grote steden gaandeweg in. 'Sociale cultuurspreiding' had plaatsgemaakt voor 'consumptie van kunstaanbod', hoewel die consumptie nog niet tot alle lagen van de bevolking was doorgedrongen. De culturele dynamiek hield volgens de commissie verband met de economische en stedenbouwkundige vernieuwing, maar het ontbrak nog aan een verbinding met de beoogde sociale vernieuwing.

In verschillende cultuurnota's in 1987 noemde het stadsbestuur de kunstsector een prioriteit van het stedelijk beleid. In het kunst- en cultuurbeleid moesten het internationale karakter van de stad, de

Ordering, terwijl dat in dezelfde periode met het project IJ-oeveren wel gebeurde. Bij de ontwikkeling van de Kop van Zuid sprong VROM overigens wel substantieel bij. WRR *Grote Projecten*.

¹¹⁵ *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* Rapport van de commissie Sociale Vernieuwing

festival-formule en de 'toegepaste kunsten' centraal komen te staan. Tegelijkertijd werd een 'kwalitatief hoogwaardig en compleet aanbod van kunst- en onderwijsvoorzieningen' van onmisbare betekenis geacht voor een moderne stad, ook al om daarmee haar aantrekkingskracht op mensen en bedrijven te vergroten. De economische betekenis van kunst deed haar intrede in het lokale kunst- en cultuurbeleid en zorgde ervoor dat de kunstsector er bij de grote bezuinigingen relatief goed afkwam. Dat betekende niet dat de aandacht voor kunstzinnige vorming en vergroting van publieksbereik afnam; in 1992 was nog steeds zeker de helft van de geldstroom in de kunstsector daarop gericht.¹¹⁶

In 1994 was de achterstand op cultureel gebied zo ver ingehaald dat Rotterdam zich kandidaat stelde als Culturele Hoofdstad van Europa in 2001. Tussen 1985 en 1995 kwamen er acht nieuwe musea bij en kregen zes bestaande musea nieuwe of gerenoveerde huisvesting.¹¹⁷ Eén van de hoogtepunten was het besluit in de zomer van 1986 van minister Brinkman van WVC het Nederlands Fotoarchief in Rotterdam te vestigen. Het betrof het voormalige raadhuisje van Delfshaven dat vrijkwam door de verhuizing van de Atlas Van Stolk naar het gerestaureerde Schielandshuis. Pas twee jaar later verwierp de Raad van State het beroep van de Amsterdamse Stichting Nederlands Fotoarchief, die niet wilde samengaan met het nieuwe Fotoarchief. De behuizing in Delfshaven was intussen ingeruild voor een onderkomen aan de Sint Jobsweg en een kleine zes jaar daarna verhuisde het fotoarchief samen met het Nationaal Restauratie Atelier naar het gebouw dat de Nederlandse Dagblad Unie aan de Witte de Withstraat had verlaten. Een paar jaar later vond ook het Scapinotheater daar onderdak.

De Witte de Withstraat en Schilderstraat moesten als een 'kunstas' een flinke bijdrage leveren aan de aan de revitalisering van de binnenstad. De Rotterdamse Kunststichting had er in januari 1990 het centrum voor hedendaagse kunst 'Witte de With' geopend en liet traditiegetrouw een enorme muurschildering in ornamentlijst van Harry Boom aanbrengen op de hoek van de Witte de Withstraat en de Zwarte Paardenstraat. Allengs verschenen er galleries, trendy winkels en eet- en drinkgelegenheden en het jazzpodium Thelionious. Om de hoek, in het gebouw aan de William Boothlaan dat het Leger des Heils had verlaten, streek vijf jaar later het RO-theater neer en om een andere hoek, in een verlaten restaurant aan de Westblaak, beleefde in 1995 muziekpodium De Vlerk een revival.

Een ander hoogtepunt was het nieuwe gebouw voor het Nederlands Architectuurinstituut. In 1988 waren daarvoor in museum Boymans-van Beuningen zes ontwerpen tentoongesteld, waaruit een jury het ontwerp van de Eindhovense architect Jo Coenen had gekozen. Intussen betrof het NAI een tijdelijk onderkomen aan de Westersingel, ter gelegenheid waarvan de minister de stad een beeld van Niek Kemps in de Nieuwe Maas beloofde ter viering van het 650 jarig bestaan en vijftig jaar wederopbouw in 1990.¹¹⁸ Van dat laatste zou het om financiële redenen niet komen. Wel stimuleerde het heersende stedelijk architectuurklimaat de oprichting van de stichting ArchiCenter, dat de jaarlijkse Dag van de Architectuur organiseerde. In 1993 betrof het NAI zijn nieuwe gebouw, dat uitkeek over het kort daarvoor naar ontwerp van Rem Koolhaas ingerichte Museumpark. Het stadsbestuur

¹¹⁶ B&W nota's *Vernieuwing van Rotterdam en Stedelijke Ontwikkeling van Rotterdam* en Weeda *De kunst en de stad*

¹¹⁷ De 'nieuwkomers' waren een buitenmuseum bij het Maritiem Museum, Rotterdams Trammuseum, centrum 'Witte de With' voor hedendaagse kunst, het Nederlands Architectuurinstituut, Kunsthal aan de Westzeedijk, Nationaal Schoolmuseum, Chabotmuseum, Oorlogs- en Verzetsmuseum. Enkele daarvan komen in de tekst hierna iets uitgebreider aan bod.

¹¹⁸ Zie voor het 650-jarig bestaan het hoofdstuk *Aantrekken en afstoten*

verhoogde de feestvreugde met subsidie voor een sculptuur van Auke de Vries in de vijver van het NAI, dat werd onthuld door de Spaanse architect Oriol Bohigas.

Een derde blijk dat de gemeente kunst serieus nam, was de KunstHAL. De naam verwees naar de leegstaande cruiseterminal van de Holland Amerikalijn op de Wilhelminapier, die als tijdelijke kunsthall ondermeer met drie tentoonstellingen in het kader van de manifestatie R'88 veel publiek had getrokken. Dat maakte de gemeenteraad en later ook het Rijk zó enthousiast over het 'kunsthall-concept' dat de middelen op tafel kwamen om naar ontwerp van Rem Koolhaas een permanente kunsthall aan de Westzeedijk te laten verrijzen. Het bouwproces verliep niet geheel zonder problemen en het zou nog enkele miljoenen extra vergen voordat deze nieuwe loot aan de stam van Rotterdamse kunstgebouwen in 1992 kon worden geopend.

Het zinderde in de stad van nog veel meer culturele activiteiten, waarvan een belangrijk deel door particulieren werd mogelijk gemaakt. De schenking van de archeologische collectie Van Beuningen - De Vriese uit begin jaren '90 leidde tot een uitbreiding van Museum Boymans-van Beuningen met een door Henket ontworpen paviljoen voor de afdeling Kunstnijverheid en Vormgeving. De Nieuwe Delftse Poort, naar een ontwerp van Cor Kraat en geïnspireerd op de verdwenen stadspoort, kon tot stand komen dankzij een genereuze schenking van de internationaal bekende collectioneur H.H. baron Thyssen Bornemisza en bijdragen van anderen. In mei 1995 onthulde premier Wim Kok de nieuwe poort op de kop van het Haagseveer als een monument voor de wederopbouw van de stad. Intussen was op particulier initiatief en met steun uit het bedrijfsleven de 'witte villa' naast het NAI omgetoverd tot Chabotmuseum, verscheen op Katendrecht het Oorlogs- en Verzetsmuseum met de particuliere collectie van Arie Mast en vond de collectie van de Vereniging Natuurhistorisch Museum Rotterdam met gemeentesteun een nieuw onderkomen in 'Villa Dijkzigt' aan de Westzeedijk.¹¹⁹

Tegelijkertijd was het stadsbestuur bezig met plannen voor een nieuw congrescentrum en een nieuw onderkomen voor de Hogeschool voor Muziek en Theater naast en over de Doelen, met een groot bioscoopcomplex daartegenover. Behalve gebouwen kreeg Rotterdam er ook een volwaardig dansgezelschap bij, het Scapinoballet, dat in 1989 uit Amsterdam overkwam. Om subsidietechnische redenen kon het zich in Rotterdam omvormen van een educatief en op jongeren gericht gezelschap tot een stadsgezelschap met een volwaardige dansprogrammering. Samen met het RO-theater werd Scapino de vaste bespeler van de gloednieuwe Rotterdamse schouwburg. De Rotterdamse Dansgroep richtte zich vervolgens op kleinschalig aanbod en viel voortaan, samen met de post-academische dansvakopleiding, volledig onder rijkssubsidie. De SKVR nam de educatieve dansactiviteiten op zich. Het gemeentelijk dansbudget ging omhoog van 1,5 naar 2,5 miljoen gulden per jaar, het Rijk legde daar bijna vier miljoen gulden bij.¹²⁰ Ook buiten de dans- en toneelsector

¹¹⁹ In het Chabotmuseum werd het werk van de Rotterdamse kunstschilder Hendrik Chabot uit het bezit van industrieel R. Grootveld en zijn vrouw C. Grootveld-Parrée samengebracht met de collectie van het voormalige Hendrik Chabotmuseum in Hillegersberg. Deze combinatie was ontstaan nadat de gemeente de schenking van de collectie van het museum in Hillegersberg had geweigerd vanwege de voorwaarde van permanente en volledige tentoonstelling die daaraan was verbonden. Erik Hitters *Mecenaat in Rotterdam; weldoeners achter de schermen* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam* Amsterdam 2001

¹²⁰ Scapino kreeg 60% rijkssubsidie en de rest van de gemeente. Naast Scapino en de Rotterdamse Dansgroep omvatte de Rotterdamse danssector verder Conny Jansen Danst en vier andere dansgroepen en de Stichting Rotterdams Dansfestival met onder meer het Springdance Festival dat uit Utrecht was overgekomen. Gaemers *Achter de schermen* p 184-185, 190-192. Bij het RO-theater was de subsidieverhouding omgekeerd aan die van Scapino: de rijkssubsidie bedroeg 800.000 gld., de

kwamen vernieuwende initiatieven van de grond zoals het Rotterdams Hellendaal Violinstitute voor kleine kinderen, de opleidingen popmuziek en tango van het conservatorium en Nighttown met zijn poppodium. De drive-in bioscoop op de Müllerpier moest de eerdere sluiting van de Cineac in Cinema NRC aan de Coolsingel verzachten..

Over de hele breedte van de kunstsector vond volop internationale uitwisseling plaats. Zo droegen de zomerse tournees van het Rotterdams Philharmonisch Orkest er ongetwijfeld toe bij dat het orkest vanaf het seizoen 1989/'90 Jeffrey Tate als chefdirigent en Valeri Gergiev als vaste gastdirigent kon verwelkomen. Het Rotterdams Conservatorium had al eerder een uitwisselingsprogramma opgezet met het Berklee College of Music in Boston voor de uitwisseling van studenten en docenten in de lichte muziek. Naast dirigenten kwamen ook andere buitenlanders af op posities in de Rotterdamse kunstwereld. Bij het Internationaal Film Festival nam Marco Müller uit Italië de touwtjes in handen, de Belg Chris Dercon werd directeur van het centrum voor moderne kunst in de Witte de Withstraat en het NAI kreeg Kirstin Feireiss uit Berlijn als directeur.

Festivals van zeer uiteenlopende soort waren intussen een waar handelsmerk van Rotterdam geworden en oefenden ook internationaal aantrekkingskracht uit. Het programma van het Internationaal Film Festival Rotterdam (hierna IFFR) getuigde daarvan en stimuleerde ook andere initiatieven zoals het Films-on-art-festival in museum Boymans - van Beuningen, filmvertoningen in het kader van het festival Afro-Caribe '88, het muziekfilmfestival Celluloid-Rock en het door IFFR en Poetry International georganiseerde Festival Latinoamericano de cine y literatura in Lantaren/Venster. In 1992 kreeg Poetry International extra aantrekkingskracht door het initiatief van Ludo Pieters om samen met het Prins Bernhard Fonds het *Ludo Pieters Gastschrijvers Fonds* op te richten. De jaarlijkse opbrengst uit het vermogen van de havenman en schrijver/dichter maakte het mogelijk dat een buitenlandse schrijver op uitnodiging van Poetry International een jaar of korter als gastschrijver aan een Nederlandse universiteit verbleef.¹²¹

Met de instelling van een reeks bijzondere leerstoelen aan de Erasmusuniversiteit maakten particuliere stichtingen en bedrijfsleven toegepast wetenschappelijk en ook historisch en cultureel onderzoek mogelijk.¹²² Daarnaast grossierde de universiteit in internationale wetenschappelijke activiteiten en onderscheidingen en deelde ook zelf eredoctoraten uit aan internationaal bekende onderzoekers. De universiteit opereerde dan ook volop in een internationale context. Zo kwam in samenwerking met zeven andere Europese universiteiten de *Rotterdam School of Management* van de grond, die de *Stichting Bedrijfskunde* en de *Small Business School* van de TH in Delft ertoe verleidde naar de Erasmus Universiteit (EUR) te verhuizen. In het verlengde daarvan zette de EUR samen met de *Graduate School of Management* van de Universiteit van Rochester een managementopleiding op voor het Amerikaanse MBA-diploma die begin 1986 van start ging. Voor de

gemeentesubsidie werd verhoogd met 1,2 miljoen gld. RJB *Kroniek* 4/8/87 In 1987 was het Rotterdamse toneelbestel op de schop genomen; de Toneelraad verdween, het Onafhankelijk Toneel en Diskus werden verzelfstandigd en het RO-theater, Fact en de Kerngroep Bijzondere Projecten werden ondergebracht in de Stichting Theaterproductie Rotterdam.

¹²¹ Zie voor festivals ook hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna. Ahoy en het Feyenoordstadion zorgden ook voor een grootschalig aanbod uit het buitenland. Zoals Ahoy naast Frank Sinatra en Liza Minelli ook internationale operagezelschappen programmeerde, zo trok het Feyenoordstadion optredens aan van David Bowie, Pink Floyd, Bruce Springsteen, de Rolling Stones, Tina Turner, Prince en Michael Jackson, die in 1992 100.000 gulden aan het Sophia Kinderziekenhuis schonk voor de inrichting van een naar hem te vernoemen speelkamer..

¹²² Bijzondere leerstoelen werden tussen '78 en '90 o.m. ingesteld dankzij de Kamer van Koophandel, de AMRO-bank, de Erasmusstichting, ESSO, Shell, NRC Handelsblad i.s.m. de Maarten Rooij Stichting en het Historisch Genootschap Roterodamum m.m.v. de Jurriaanse Stichting. RJB *Kroniek*

postdoctorale opleiding Bedrijfskundige Informatica (voor Master of Business Informatics) werd samengewerkt met de universiteit van Michigan en de HES zette een Engelstalige International School of Economics op. In 1992 startte de EUR de internationale cursus Urban Management van het Urban Management Centre dat de EUR samen met het Institute for Housing and Urban Development Studies had opgericht. Voor huisvesting van buitenlandse studenten was gezorgd in het Erasmus International House, vlakbij de onderwijsvoorzieningen.

Media

Ongenoegen over gebrek aan aandacht voor Rotterdam in de landelijke media heerste al langer, maar tegen de achtergrond van het aantrekkelijker maken van de stad als woonplaats en bedrijfsvestiging werd dat steeds sterker. In 1985 publiceerde de Rotterdamse Kamer van Koophandel en fabrieken een rapport waarin op de kloof tussen 'Rijnmond en het Gooi' en de noodzaak die te dichten werd gewezen; Rotterdam moest beter zijn best doen om in het nieuws te komen. In de hoop dat Den Haag Vandaag het Rotterdamse nieuws serieuzer zou nemen togen B&W daarop herhaaldelijk naar Den Haag om persconferenties over Rotterdamse onderwerpen te geven, maar de belangstelling bleef minimaal. Boos meende de columnist van het Rotterdams Nieuwsblad dat de landelijke omroepen toch op zijn minst een lokale correspondent zouden kunnen aanstellen, te meer omdat alle reclameopbrengsten uit de STER aan de nationale omroepen toevloeiden zonder dat er iets voor de lokale en regionale omroepen overbleef.¹²³ Herhaalde oproepen van de gemeenteraad aan het adres van de minister van WVC om de Stichting Lokale Omroep Rotterdam nu eindelijk eens een zendmachtiging te verlenen waren jarenlang zonder gehoor gebleven en de discussies over een volwaardige lokale dan wel regionale omroep voor radio en televisie waren nog in volle gang. Zo kon het gebeuren dat het opwindende Antilliaanse zomercarnaval of een indrukwekkend licht- en geluidspektakel met drijvende bokken en spuitende blusboten op de Nieuwe Maas, waar een 150.000-koppig publiek op af kwam, volledig buiten beeld bleef. Maar het tekende het gebrek aan belangstelling en waardering voor dit soort evenementen en de geringe belangstelling voor Rotterdams nieuws.

In het omroepstelsel waarin de landelijke omroepen de dienst uitmaakten, lag uitbreiding van lokale of regionale zendtijd niet voor de hand; dat zou immers ten koste zou gaan van 'landelijke' luisterdichtheid. Bovendien wilde Radio Rijnmond zich in tegenstelling tot andere regionale omroepen niet in een keurslijf laten persen van een experiment waarbij lokale en landelijke omroep moest samenwerken na het nieuws op Radio 1. Radio Rijnmond had daarvoor goede argumenten en mocht een afzonderlijk experiment opzetten. De omroep kon desgewenst de hele dag de lucht in via de zender op de PTT-toren aan de Waalhaven, zodat 'inbreuk' op de Hilversumse programma's niet aan de orde was. Vanaf oktober 1987 begon Radio Rijnmond twaalf uur per dag uit te zenden, inclusief eigen nieuwsbulletins die de facto het monopolie van de Radio Nieuwsdienst van het ANP doorbraken. Daarna groeide Radio Rijnmond uit tot een goed beluisterde regionale radiozender die

¹²³ KdG in RN 27/8/86

duidelijk aan de behoefte voldeed, zoals ook bleek uit de Rotterdam Promotieprijs 1991 die de stichting in de wacht sleepte.¹²⁴

In december 1987 zond de Stichting Lokale Omroep Rotterdam onder de naam Stads TV Rotterdam voor het eerst op de televisie een rechtstreeks verslag van de begrotingsdebatten uit, twee maanden later gevolgd door ontbijttelevisie vanuit de nieuwe studio in het WTC. Ruim een jaar later ging Stads TV samen met Radio Rijnmond en het Rotterdams Dagblad met de kabelkrant het Rotterdamse kabelnet op.¹²⁵ Van het stadsbestuur kreeg de lokale televisieomroep de helft van de benodigde zes miljoen startsubsidie tot en met 1992, de andere helft kwam uit het bedrijfsleven. De bedoeling was dat Stads TV daarna op eigen benen zou kunnen staan door reclame- en andere inkomsten, maar rijksregelgeving maakte het pas in 1991 mogelijk reclameboodschappen uit te zenden en de inkomsten daaruit vielen zó tegen dat de gemeente in 1991 en 1992 met 2,25 miljoen gulden extra moest bijspringen.

Eind 1992 waren opnieuw acute financiële problemen ontstaan.¹²⁶ Faillissement van de Stichting Lokale Omroep Rotterdam en het daarmee verbonden Omroepbedrijf Rotterdam B.V. dreigde. Om de uitzendingen door te laten gaan besloot de gemeente tijdelijk financiële steun te geven, maar stelde tegelijkertijd samen met de Provincie Zuid-Holland de Commissie Omroep OOR in. Deze commissie onder voorzitterschap van oud-burgemeester Van der Louw moest adviseren over het meest wenselijke omroepmodel voor radio- en televisieuitzendingen in Rotterdam/Rijnmond. In juni 1993 bracht de commissie haar advies met de titel 'Een en al OOR' uit. Eén van de aanbevelingen was de activiteiten van de Stichting Lokale Omroep Rotterdam en stichting Regionale Omroep Radio Rijnmond te integreren.

Nadat het stadsbestuur deze en andere aanbevelingen had overgenomen werd het Omroepbedrijf Rotterdam failliet verklaard. Een reeks nota's volgde en in de zomer van 1994 besloot de gemeenteraad Stads TV een maximum subsidie van 2,4 miljoen gulden per jaar te verlenen mits Stads TV en stichting Regionale Omroep Radio Rijnmond fuseerden. Als interimmanager van de Stichting Lokale Omroep Rotterdam werd directeur Nico Haasbroek van Radio Rijnmond aangesteld. Met de oprichting van de overkoepelende stichting Oog & Oor maakten stichting Regionale Omroep Radio Rijnmond en Stichting Lokale Omroep Rotterdam een begin met de integratie tot wat uiteindelijk RTV Rijnmond ging heten. Daarnaast kreeg de Erasmusuniversiteit opdracht de mogelijkheden voor structurele inbedding van migranten in de organisatie en de programmering te onderzoeken.¹²⁷

In 1994 stelde de raad expliciet dat de lokale televisie aan te merken was als een collectieve voorziening waarvan de kosten voor een deel uit de openbare middelen moest worden betaald. Het uitgangspunt dat de Stichting Lokale Omroep Rotterdam zichzelf geheel zou moeten bedruipen werd dus losgelaten; de lokale reclamemarkt bleek te klein om structureel voldoende inkomsten te genereren. De gemeente verklaarde zich bereid garant te staan voor de lokale publieke omroep op voorwaarde dat financieel orde op zaken werd gesteld. De financiële ondersteuning mocht niet

¹²⁴ KdG in RN 27/8/86, 17/9 en 1/10/87

¹²⁵ Stads TV was het eerste lokale televisiestation in Nederland dat elke werkdag eigen uitzendingen verzorgde. In het weekend waren er speciale programma's voor migranten en andere groeperingen.

¹²⁶ Raadsstuknummer 1994-0128

¹²⁷ Raadsstuknummer 1994-0077

worden gebruikt om de tekorten te dekken, er moest één omroep komen met radio- en televisieprogramma's voor stad en regio en ter dekking van de kosten gingen de tarieven voor de Centrale Antenne Inrichting omhoog.

Tegenover de tamelijk centrale vestiging van de omroep stond het vertrek van 'de kranten' uit de binnenstad naar het bedrijventerrein Oosterflank, vanaf de tweede helft van de jaren '80. Bezien vanuit het oogpunt van kritisch betrokken berichtgeving over de stad was dat een groot verlies. Informele ontmoetingen in de Nieuwskelder aan het Stadhuisplein en het Fust, waar stamgasten en journalisten het laatste nieuws uitwisselden, behoorden daarmee tot het verleden. Eerst vertrok NRC/Handelsblad uit het centrum, het Rotterdams Nieuwsblad en Vrije Volk volgden niet lang daarna. Maar er was meer aan de hand in de krantenwereld. Eind 1988 bleek dat de gezamenlijke oplage van het Rotterdams Nieuwsblad en Het Vrije Volk van 180.000 naar 153.000 was gedaald, vooral als gevolg van abonneeverlies bij Het Vrije Volk. Dat was de opmaat voor een fusie van het Rotterdams Nieuwsblad en Het Vrije Volk tot een nieuwe Rotterdamse avondkrant in 1990.

Hoofdredacteur Gerard Krul en directeur/adjunct-hoofdredacteur Geert-Jan Laan van Het Vrije Volk stapten uit verzet tegen de fusie op. Hun opvolgers Jan Prins en Leo Pronk moesten een nieuwe avondkrant voor de regio voorbereiden. Het laatste nummer van het Vrije Volk verscheen op 30 maart 1991, het eerste van het nieuwe Rotterdams Dagblad met 110.000 abonnees en een totale oplage van 135.000 in april 1991. Drie jaar later was de oplage gezakt tot 117.400 en werd het Rotterdams Dagblad volledig eigendom van de Nederlandse Dagblad Unie, die zelf een jaar later overging in handen van PCM Uitgevers BV in Amsterdam. In de verwachting dat daarmee het niveau van de raadsverslaggeving in het Rotterdams Dagblad zou verbeteren kwam er vooral ten behoeve van journalisten ook een elektronische databank met gemeentelijke persberichten van de grond.¹²⁸

Leefbaar Rotterdam? De stad tussen 1995 en 2005

Werk

Hoewel de overschakeling van industriestad naar dienstestad gestaag vorderde, bleef de haven met bijbehorend industrieel complex politiek-economisch relatief zwaar wegen. Het leek alsof de wens de grootste haven te blijven Rotterdam er steeds weer toe verleidde te investeren in de 'oude' sectoren (Betuwelijn, Tweede Maasvlakte) in plaats van in de snelgroeiende diensteneconomie.¹²⁹ Hoewel de economische groei van de haven bleef toenemen, nam de havengebonden werkgelegenheid, die bovendien hoogwaardiger en kennisintensiever was geworden, af. Tussen 1993 en 2003 verdwenen in Rotterdam 22.000 banen in industrie, transport, groothandel en communicatie.¹³⁰ Daarentegen kwamen er in het onderwijs, de zorg en de zakelijke dienstverlening in diezelfde periode zestigduizend banen bij. Inclusief horeca en detailhandel nam de sector dienstverlening in 2002 vierenzestig procent van de Rotterdamse werkgelegenheid voor zijn rekening.¹³¹

¹²⁸ RJB *Kroniek* 7/1/93 en 4/12/95

¹²⁹ Kloosterman, Robert en Jan Jacob Trip *Gestold modernisme. Een analyse van de Rotterdamse economie vanuit een postindustriële perspectief in Rotterdam* in Het vijftiendertigste jaarboek voor het democratisch socialisme. Amsterdam 2004 p. 39-58.

¹³⁰ Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam *Economische visie* Rotterdam 2003.

¹³¹ COS Rotterdam *De staat van Rotterdam. Een pilot*. Rotterdam 2003 p. 15. Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam *Economische visie* vermeldt een 'verschuiving' van de industrie naar (zakelijke) dienstverlening, die tussen 1973 en 2002 toenam van 30 naar 63%.

In Rotterdam was de werkgelegenheid in de industrie, vervoer en opslag en bouwnijverheid groter dan in Amsterdam. Daar was de werkgelegenheid in 'zakelijke dienstverlening', 'financiële instellingen' en 'horeca' weer groter. Rotterdam en Den Haag kenden relatief veel grote werkgevers, in Utrecht en Amsterdam waren meer middelgrote en kleine bedrijven te vinden: het aantal bedrijfsvestigingen per duizend inwoners telde in Rotterdam en Den Haag tegen de veertig, in Utrecht bijna vierenzeventig en in Amsterdam ruim tachtig. Dat kon nauwelijks aan het ondernemingsklimaat liggen, want Rotterdamse ondernemers bleken meer waardering voor het lokale ondernemersklimaat te hebben dan hun collega's in de andere drie grote steden en stonden positiever tegenover het gevoerde beleid op het gebied van ontwikkeling en herstructurering van bedrijfslocaties. De gemiddelde groei van het Rotterdamse bruto regionaal product torende evenals het Haagse tussen 2000 en 2002 hoog uit boven dat van Amsterdam en Utrecht.¹³²

De beroepsbevolking in Rotterdam raakte steeds hoger opgeleid, maar die hoger opgeleiden woonden merendeels buiten de stad. Het aantal laagopgeleiden bleef in Rotterdam groter dan elders en de sociale structuur in de stad was eenzijdig en sociaal zwak. Het karakter van de Rotterdamse woningvoorraad droeg daaraan bij; dat de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig zich op de kleine beurs had gericht, bleef de stad parten spelen. Van de dertig buurten in de grote steden met de hoogste concentratie uitkeringsgerechtigden waren er in 1994 vijftien Rotterdams. In Amsterdam en Utrecht zorgde de terugkeer van hogere inkomensgroepen naar de stad voor 'spontane regeneratie', in Rotterdam gebeurde dat niet.¹³³

De achterstand in banengroei die Rotterdam vergeleken bij de drie andere grote steden had, begon in de tweede helft van de jaren 1990 terug te lopen; de groei was het hoogst in de jaren 2000-2003. Dat was een prestatie, gegeven het banenverlies door fusies, faillissementen en overnames. De groei vond vooral plaats in de dienstensector, waar het aantal banen in die vier jaar van vijf procent tot ruim vijftientig procent toenam. Desondanks bleef deze sector minder sterk dan in de andere drie grote steden.¹³⁴ In 2003 voerde Rotterdam ook nog steeds de 'armoedelijstjes' aan. Hoewel de werkloosheid tussen 1996 en 2003 van bijna veertien naar bijna zeven procent afnam, bleef die voortdurend groter dan in de andere drie grote steden. In de periode 2004 – '06 liep het aantal werklozen weer op en schommelde in die jaren rond de elf procent.¹³⁵

Terwijl Rotterdam in 1995 een bijdrage van tien procent aan het bruto binnenlands product leverde, begon het marktaandeel van de Rotterdamse haven in het gebied van Hamburg tot Le Havre van ruim boven de veertig procent terug te lopen tot iets meer dan achtendertig in 2001.¹³⁶ Ook het aantal binnenkomende zeeschepen daalde in de eerste twee jaar na de eeuwwisseling. Het epitheton 'grootste haven ter wereld' werd verdiend door het aantal overgeslagen tonnen, terwijl de werkelijke betekenis van de haven lag in wat er met die ladingstromen gebeurde, de zogenoemde toegevoegde waarde. Alle ogen waren gericht op de tonnages, maar Shell maakte in een paar weken meer winst

¹³² Gerard Marlet en Clemens van Woerkens *Atlas voor gemeenten. De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken*. Utrecht 2004, www.grotevier.nl en COS Rotterdam *De staat van Rotterdam 2003* p. 32 e.v.

¹³³ Marlet *Atlas voor gemeenten 2004* p. 230

¹³⁴ Marlet *Atlas voor gemeenten 2004*, www.grotevier.nl en OBR *Economische Visie*

¹³⁵ Landelijk steeg het percentage van 4,5 naar zes. COS Rotterdam *Staat van Rotterdam 2007*

¹³⁶ De vier grote steden leverden gezamenlijk ca. een derde van het BNP voor hun rekening, waarvan Rotterdam 32% (67 miljard gulden) voor zijn rekening nam, Amsterdam 30%, Utrecht 22% en Den Haag 16%. *Begroting 1996 van de gemeente Rotterdam, boek 1, Algemene toelichting* p. 66.

dan de hele omzet van ECT op jaarbasis.¹³⁷ Tussen 1999 en 2002 steeg de bruto toegevoegde waarde van de Rotterdamse haven van 6,82 naar 7,76 miljard euro. Een deel van de stijging was het gevolg van inflatie, de rest was reëel. Afgemeten naar werkgelegenheid viel de toegevoegde waarde echter tegen. Terwijl het aantal hectares bedrijfsterrein dat het Havenbedrijf uitgifte tussen 1997 tot en met 2002 van ruim vierduizend tot bijna vijfduizend toenam, nam het aantal havengebonden arbeidsplaatsen aanzienlijk af.¹³⁸

In 2004 moest Rotterdam niet alleen zijn koppositie als grootste wereldhaven aan Sjanghai afstaan, maar zorgde de directeur van het net geprivatiseerde Havenbedrijf voor een ongekend schandaal waardoor het dubbel voorpaginanieuws werd. Veel aanleiding zichzelf op de borst te kloppen had de stad niet, al deed commissaris De Boer van het Havenbedrijf dat wel. Hij vond dat de affaire bij het Havenbedrijf niet overdreven moest worden; in het buitenland hoorde je daar volgens hem niets over.¹³⁹ De records die in de Rotterdamse overslag waren genoteerd, vond hij veel belangrijker. Naar absolute getallen gemeten waren er inderdaad records, maar dat was niet de verdienste van het Havenbedrijf. Bovendien was tussen 1999 en 2003 het tonnage van Antwerpen en Hamburg bij elkaar opgeteld met 26 procent gestegen, terwijl de toename in Rotterdam maar acht procent bedroeg. En het aantal containers dat in de havens van de twee concurrenten samen werd overgeslagen was in 1999 nog maar half zo groot als in Rotterdam; vier jaar later was die achterstand geslonken tot een kwart in Antwerpen en een zesde in Hamburg. Bij elkaar opgeteld waren ze Rotterdam intussen al gepasseerd. Terwijl hij de woorden van de commissaris van het Havenbedrijf als Rotterdamse bluf betitelde, vroeg columnist Schaberg zich in de NRC vertwijfeld af waar de schaamte bleef.¹⁴⁰

Al voordat het Havenbedrijf werd verzelfstandigd besloot de gemeenteraad onder invloed van de landelijke financiering van de gezondheidszorg in de tweede helft van de jaren '90 tot privatisering van het Zuiderziekenhuis. Niet lang daarna ging het een samenwerkingsverband aan met het Erasmus Medisch Centrum en maakte het bekend dat het in 2000 met het Sint Clara Ziekenhuis zou fuseren. Het Havenziekenhuis kondigde eind 2000 een fusie met het IJsselland Ziekenhuis aan; beide vestigingen zouden blijven bestaan, maar de directies en de medische staven werden samengevoegd. Ook de geestelijke gezondheidszorg bleef niet gevrijwaard van de fusiewoede; in juli 2000 ontstond de Stichting Maaskring uit de Stichtingen PameijerKeerkring en Maasstad en twee jaar later fuseerden het Delta Psychiatrisch Ziekenhuis en de Bouman Verslavingszorg tot Delta-Bouman-Combinatie. Intussen vielen er gaten in de geheel door de rijksoverheid gesubsidieerde thuiszorg en bij de verzorgings- en verpleeghuizen; in 2000 stonden er 44.000 hulpbehoevenden op de wachtlijst.

Het reilen en zeilen bij de Stichting Thuiszorg Rotterdam illustreerde welke gevolgen de marktwerking voor deze sector had. Vanwege rijksbezuinigingen had Thuiszorg in 1997 aangekondigd geen nieuwe aanvragen voor thuishulp meer in behandeling te nemen en hulp aan bestaande klanten te verminderen. Volgens de directeur was er zelfs geen geld meer voor de schoonmaak van vervuilde bejaardenwoningen. Maar de stichting stond er verre van slecht voor; het kapitaal van de

¹³⁷ Interview Marc Serné met voormalig directeur havenbedrijf en vm. hoogleraar havenconomie aan de Erasmus Universiteit H. Molenaar NRC 4/1/00

¹³⁸ COS Rotterdam *De staat van Rotterdam 2003* p. 36. Zie ook hoofdstuk Aantrekken en afstoten.

¹³⁹ Zie voor de affaire bij het havenbedrijf het hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna.

¹⁴⁰ De hieraan voorafgaande alinea is gebaseerd op Johan Schaberg *Overgeslagen in Rotterdam* NRC 6/1/05.

steunstichting meegerekend was er een reserve van achttien miljoen gulden, opgebouwd uit AWBZ-gelden. Die reserve diende echter niet voor zorgdoeleinden, maar voor de bekostiging van twee gloednieuwe BV's: een eigen uitzendbureau met lagere bemiddelingskosten voor de inhuur van personeel en de verzelfstandigde automatiseringsafdeling die ook voor andere zorginstellingen werd ingezet. Daarnaast bood het eerste paarse kabinet ondernemende directeuren onbedoeld een manier om de bezuinigingen te 'compenseren'. Het gebruikte de opbrengst van de bezuiniging op de bestaande instellingen om nieuwe organisaties te steunen in de concurrentiestrijd met gevestigde instellingen. Dus richtte de directeur Thuiszorg Rotterdam als privé-persoon twee nieuwe stichtingen in de thuiszorg op en toucheerde daarmee tien miljoen AWBZ-subsidie. De stichtingen waren echter niet meer dan papieren constructies om subsidie door te sluizen naar Thuiszorg Rotterdam.¹⁴¹

Ook voor de ziekenhuizen werkte het systeem van een op rijksniveau vastgesteld totaal budget voor de gezondheidszorg averechts. Volgens directeur Rien Meijerink van het academisch Erasmus Medisch Centrum (EMC) werden ziekenhuizen daarom niet betaald als ze meer zorg gaven dan het budget toestond. Trok een ziekenhuis vanwege een bepaalde behandeling extra patiënten, dan leverde dat dus een wachtlijst op. Het EMC had net een investering gedaan in een nieuwe dotter-methode. Die was weliswaar duurder dan de oude behandeling, maar leidde tot minder terugkomende patiënten en dus tot minder kosten. Toch betekende de investering een groot risico, omdat onzeker was hoe daar 'van hogerhand' op zou worden gereageerd. Tegenover de bewering van het ministerie van VWS, dat ziekenhuizen efficiënter moesten gaan werken omdat onnodige operaties wachtlijsten veroorzaakten en dat de planning en samenwerking niet deugden, stelde Meijerink het omgekeerde: aangenomen dat het management werkelijk niet in orde was, dan kwam dat doordat het ministerie zelf een systeem hanteerde dat efficiënt werken onmogelijk maakte. In zijn ogen herinnerde het systeem sterk aan de planeconomie uit de Sovjet-tijd; niet de vraag van de patiënt, maar het door de overheid gestuurde aanbod bepaalde wat er gebeurde.¹⁴²

Na het referendum¹⁴³

Aan de slepende besluitvorming rond de stadsprovincie, die sterk leek op die over het vliegveld Zestienhoven, kwam in 1995 een eind; bij het correctief referendum sprak de bevolking zich er massaal negatief over uit. Daarmee zakte het oorspronkelijke elan van *Het nieuwe Rotterdam* weg. Toch bleef de ene 'deelvisie' over de andere heen buitelen en zorgden gedetailleerde uitvoeringsprogramma's voor bergen papier. Overal was wel een plan voor gemaakt, economisch, cultureel, stedenbouwkundig, maar vooral ook sociaal. Dat lag niet alleen aan het stadsbestuur maar ook aan het Rijk, dat zogeheten sectoroverschrijdende beleidsimpulsen met omvangrijke geldstromen over de gemeenten uitstortte. Hoe meer geld het Rijk beschikbaar stelde, des te meer projecten er op

¹⁴¹ Joep Dohmen en Tom-Jan Meeus *Profijtelijke pierenpot. De dubieuze financiële constructies van Thuiszorg Rotterdam* NRC 1/6/02

¹⁴² Daarbij doelde hij op het heersende stelsel waarbij de overheid de tarieven vaststelt op grond van het overheidsbudget en niet op de werkelijke kosten. 'Wanneer het aantal medische verrichtingen landelijk toeneemt, dan daalt de vergoeding per ziekenhuis. Als een ziekenhuis veel patiënten voor dezelfde soort operatie krijgt, dan levert dat een wachtlijst op, geen geld of extra mensen.' Daniela Hooghiemstra *De overheid moet het budget voor de gezondheidszorg loslaten. Academisch Ziekenhuis Rotterdam gaat desnoods privé-klinieken openen* NRC 28/5/02.

¹⁴³ Zie voor het referendum in 1995 hoofdstuk *Inspraak* hierna

wijk- en soms buurtniveau kwamen; of het nu om veiligheid, fysieke of sociale leefbaarheid of onderwijs ging, voor alles was wel rijksgeld los te peuteren.¹⁴⁴

De uitvoering van het collegeprogramma 1998 - 2002 zat haast nog ingewikkelder in elkaar dan in de periode ervoor.¹⁴⁵ Om verkokering van zo'n dertig ambtelijke diensten tegen te gaan, werden als dwarsverbanden twaalf uitvoeringsprogramma's in het leven geroepen, elk onder leiding van een programmamanager. Samen moesten de programmamanagers thema's als sociale integratie, werk en activering uitwerken in subprogramma's, waaraan projecten werden gekoppeld. Dat alles was nog maar net op poten gezet toen de rijkssubsidies voor het Grotestedenbeleid om een andere indeling vroegen. De programma's moesten in drie 'pijlers' moesten worden ondergebracht; een sociale, economische en fysieke pijler. Elke 'pijler' kreeg een eigen coördinator; de coördinatoren gezamenlijk vormden het projectbureau 'stedelijke visie'. Daarnaast moesten gebiedscoördinatoren van het stedelijk bureau wijkaanpak het Grotestedenbeleid in de 'echte probleemwijken' van de grond tillen. De elf deelgemeenten moesten met dat alles maar zien om te gaan en waren bovendien voor alles afhankelijk van de ambtelijke diensten, die er eigen prioriteiten en planning op nahielden.

Terwijl het leek alsof de stad tot in haar haarvaten onder controle moest worden gebracht, deed het stadsbestuur tegelijkertijd verwoede pogingen tot deregulering te komen. Tussen 1988 en 1998 had dit project zo'n twee jaar lang stil gelegen vanwege de beoogde nieuwe stadsprovincie. In de acht andere jaren was het aantal regelingen teruggebracht tot een derde van de oorspronkelijke omvang, zij het vooral door opschoning van verouderde regelgeving en samenvoeging van regels. Voorschriften over bouw- en bestemmingsplannen en verkeers- en parkeermaatregelen vielen overigens buiten het project. Het desbetreffende projectbureau stelde met enig leedwezen vast dat vervanging van geboden en verboden door 'positieve prikkels' niet was gelukt. Ook de afname en versimpeling van bureaucratische procedures in regelingen die voor burgers en bedrijven van belang waren, hield niet over. De Rotterdamse regelgeving was omvangrijker dan elders. Coördinatie bleek nodig om regelgeving in de hand te houden en voor alle diensten kwam er een Handleiding Regelgeving, die ook de juridische kwaliteit van de regelgeving moest verhogen.¹⁴⁶

In de stadsontwikkeling ontwikkelde de gemeente zich tot initiatiefnemer, investeerder en risicodragende ontwikkelaar tegelijk.¹⁴⁷ Het ging om grote projecten, zoals de Beurstraverse, in de wandeling de Koopgoot genoemd, die als verdiepte en deels overdekte winkelstraat tussen Lijnbaan en Hoogstraat voor 'gentrification' moest zorgen, en, na 1996, de realisatie van een duurdere woningsector op de rechter Maasoever. Daarnaast werd door grondaankopen aan de rand van de stad ruimte gemaakt voor de nieuwe woonwijk Nesseland aan de Zevenhuizerplas en in de stad zelf bodem Zalmhaven, Müllerpier, Sint Jobs- en Coolhaven ruimte te over voor de grootstedelijke bouwprojecten waarvoor al in de voorgaande periode plannen waren gemaakt.

¹⁴⁴ WRR *Vertrouwen in de buurt* Den Haag/Amsterdam 2005 p. 37 e.v.

¹⁴⁵ Gemeente Rotterdam 'Visie 2010; Rotterdam op koers' Rotterdam 1999.

¹⁴⁶ *Afscheid van Rommeldam. Eindrapport project regelgeving*. Uitgave van het Projectbureau Regelgeving van de directie ABZ van de Bestuursdienst. Rotterdam 1998 p.8; *Regelgeving in het nieuwe Rotterdam* Rotterdam 1992 p. 16/17, 23; René Hollander en Sjeff van de Poel *Rotterdam neemt afscheid van 'Rommeldam* in 'de Gemeentestem' 1999, nr. 7095, 149e jaargang, p.180 e.v. In 2004 bleek het opnieuw nodig een aantal regelingen in te trekken en andere te actualiseren. Raadsstuk *Rommeldam Revisited* 1 juni 2004, 04BSD 10269

¹⁴⁷ Schrijnen *De ruimte van Rotterdam* in *Rotterdam* p. 162.

Ook kwam op initiatief van de gemeente het Lloydkwartier tot ontwikkeling met appartementen, gecombineerde woon-werkeenheden, een supermarkt, horeca, het Scheepvaart en Transport College, een nieuw onderkomen voor het Onafhankelijk Toneel en een groot sport- en evenemententerrein. In het enorme pakhuis Sint Jobsveem maakte de danceclub Now&Wow plaats voor appartementen en commerciële ruimtes. In het kader van nieuwe werkgelegenheid moest de Schiecentrale het hart van de ICT- en AV-industrie worden.¹⁴⁸ De sector was kleinschalig, innovatief, schoon en groeiend, en de glamour van de filmindustrie zou het imago van de stad goed doen. Rotterdam figureerde al steeds meer als decor van films en reclamespotjes, nu moest dat ook banen opleveren.¹⁴⁹ Met geld en gebouwen probeerde het stadsbestuur filmproducenten naar de Maasstad te lokken. Het Rotterdams Fonds voor de Film en Audiovisuele Media verstrekte renteloze leningen op voorwaarde dat de producent 150 procent van het geleende bedrag bij bedrijven in de regio zou besteden, waarvan 125 procent in de AV-sector. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam zorgde voor bedrijfshuisvesting.

In het hart van de Schiecentrale waren al vóór de eeuwwisseling twee grote studio's ingericht die het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam verhuurde aan tv-producent Chiem van Houweninge voor de opnames van de serie 'Oppassen'. Jacques van Heijningen, directeur van het Rotterdamse Filmfonds, werd aangesteld als 'filmcommissioner' om nieuwe producties en bedrijven uit binnen- en buitenland naar Rotterdam te lokken, vergunningen te regelen en ervoor te zorgen dat filmploegen geen overlast zouden geven en elkaar niet in de weg liepen. Hij begon met de producenten, daarna volgden de facilitaire bedrijven; distributieactiviteit via bioscoop, tv en internet kwam op de derde plaats. Om aan vakmensen te komen maakte hij afspraken met het Albeda College, Grafisch Lyceum, kunstacademie Willem de Kooning en de Erasmusuniversiteit over cursussen variërend van 'lichtman' tot uitvoerend producent.

Het Rotterdams Filmfonds richtte zich op het stimuleren van de bedrijfstak en niet de kunstvorm.¹⁵⁰ Aanvragen van omroepen vielen af, alleen onafhankelijke tv-producenten kwamen voor steun in aanmerking, want, zoals Van Heijningen zei, het Fonds was er niet 'om Hilversum te spekken'. Deze aanpak bleek goed te werken; het aantal arbeidsplaatsen in de audiovisuele sector steeg tussen 1996 en 2001 van 350 tot 615, de omzet in productiewaarde van zo'n veertig tot 148 miljoen gulden per jaar. Het aantal toegekende leningen groeide in diezelfde periode van elf tot 86. Aan de rivierzijde van de centrale kreeg RTV Rijnmond onderdak in nieuwbouw, samen met twee Belgische AV-bedrijven.

Aan de ontwikkeling van de Kop van Zuid betaalde het Rijk fors mee en in 1992 ging het stadsbestuur in zee met een internationaal consortium om plannen uit te werken voor de

¹⁴⁸ Bij de AV-sector dacht men aan filmproductie- en animatiebedrijven, geluidstechniek, fotografen, autonome kunstenaars, tekstschrijvers, vormgevers en gameontwikkelaars, maar ook om omroepen. De tekst hierna over de AV-sector is gebaseerd op Mark Duursma *Filmen op de Erasmusbrug. Rotterdams investering in de audiovisuele industrie moet de hele regio ten goede komen*. NRC 2/2/02

¹⁴⁹ In *Claim*, de Engelstalige thriller van Martin Lagestee met Louise Lombard en Billy Zane in de hoofdrollen, komen de kubuswoningen van Piet Blom in beeld, naast de Willemsbrug, de Hef, de hoogbouw van Nationale Nederlanden en natuurlijk de Erasmusbrug. Rotterdam was ook het decor voor de NCRV-serie *De Negen Dagen van de Gier*, de politierieseries *Spangen*, *Dok 12*, *Luifel en Luifel*, *Meiden van de Keileweg* en *Manhattan aan de Maas*. Jörgen Raymann presenteert zijn talkshow 'Raymann is laat' vanuit discotheek *Nighttown* en Wilfried de Jong presenteerde *Pakhuis de Jong* in *Las Palmas*. In 2001 werden er voor 73 producties opnamen gemaakt in Rotterdam, waaronder zes speelfilms, vier documentaires, dertien tv-series en 22 commercials. Mark Duursma *Filmen op de Erasmusbrug* in NRC 2/2/02.

¹⁵⁰ Alleen de besteding in de regio telde; inhoudelijke, cineastische criteria waren er niet. De productie hoefde zich niet in Rotterdam af te spelen en de producent hoefde geen Rotterdammer te zijn. Wel mochten Rotterdamse producenten twee keer zoveel geld aanvragen als niet-Rotterdamers. Mark Duursma *Filmen op de Erasmusbrug* in NRC 2/2/02

Wilhelminapier. Maar de echte bedrijfspioniers waren Daan van der Have, Hans Loos en Dorine de Vos die in mei 1993 hotel New York openden in de voormalige vertrekhal van de Holland Amerika Lijn.¹⁵¹ De watertaxi's van en naar de Veer- en Leuvehaven bleven als attractie in de vaart toen drie jaar later de Erasmusbrug en kort daarna de metroverbinding afkwamen. Daarna veranderde het Leidsche Veem in jongerenhuisvesting, werd de cruiseterminal van de Holland Amerika Lijn gerenoveerd en rond de eeuwwisseling verschenen de KPN-toren en de Wilhelminahof, gevolgd door de gelijknamige toren ernaast en de verbouwing van het veem van Pakhuismeesteren tot wooncomplex een eindje verderop. Tegelijkertijd presenteerde Rem Koolhaas zijn ontwerp voor een multifunctioneel complex 'De Rotterdam' geheten, die voor eind 2005/begin '06 op de agenda voor de pier stond. Maar voor het zover was, werden eerst nog het World Port Center voor het Havenbedrijf en het luxueuze appartementencomplex Montevideo opgeleverd. Deze enorme gebouwen torenen hoog boven hotel New York uit, dat gelukkig door zijn ligging op de kop van de Wilhelminapier wèl zijn schitterende uitzicht over de Nieuwe Maas behield.

Meer naar het oosten was op de Kop van Zuid het gerestaureerde en tot 'lofts' omgebouwde pakhuis De Vijf Werelddelen uit 1874 de blikvanger aan de Entreporthaven, waar naast winkels, eet- en drinkgelegenheden en een jachthaven in totaal vierhonderd huur- en koopwoningen waren neergezet. Langs de Spoorweghaven verrezen de woonbuurten Landtong, Stadstuinen, Parkstad, Vuurplaat en Zuidkade.¹⁵² Ook elders op Zuid, in Beverwaard, werd flink gebouwd en tussen de Nieuwe Maas en het Feyenoordstadion startte in 1998 de bouw van de nieuwe woonwijk De Veranda.

Nadat de culturele voorzieningen in het centrum 'op orde waren gebracht', kreeg de Kop van Zuid geheel volgens plan een 'eigen theater'. Toen in september 2000 aan de Posthumalaan de eerste colleges in de nieuwbouw van Hogeschool INHOLLAND van architect Van Egeraat begonnen, was iets verderop de bouw van het nieuwe Luxortheater al in volle gang.¹⁵³ Het nieuwe Luxor moest met bijna zestien duizend vierkante meter en twee foyers voorzien in de behoefte aan een grote theaterzaal in de stad. Peter Wilson van het Duitse architectenbureau Bolles en Wilson tekende voor exterieur en interieur. Net een jaar daarvoor was het door Wilson ontworpen gebouw voor het Albeda College voor middelbaar beroepsonderwijs betrokken, schuin tegenover het NS station Zuid aan de Rosestraat. In het jaar van Rotterdam Culturele Hoofdstad, drie jaar na het slaan van de eerste paal, opende het Luxor Theater officieel zijn deuren met een wervelend theaterprogramma 'City', onder aanvoering van het artiestenduo Mini en Maxi. De plaats van het theater was perfect; goed bereikbaar en gelegen aan de Rijnhaven met terras aan het water.

Intussen was het denken begonnen over de manier waarop de ontwikkeling van de Kop van Zuid kon worden doorgetrokken naar heel Rotterdam-Zuid, dat op dat moment tweehonderdduizend inwoners telde. Plannen voor grootschalige voorzieningen als een bioscoop en een topsportthal vroegen om een bredere, sociaal-economische toekomstvisie. Daarvoor schakelden het stadsbestuur

¹⁵¹ Dat gebeurde met behulp van een gemeentelijke lening en restauratiesubsidie. Heiden *Hotel New York* p.114/115.

¹⁵² Mabon Projectontwikkeling leverde het Entrepotgebouw De Vijf Werelddelen op en nam de winkels, kantoren en koopwoningen voor zijn rekening, terwijl Volkswoningen zich ontfermde over de sociale huurwoningen en de premiewoningen. De Klerk *Mooi Werk* p. 122 e.v.

¹⁵³ INHOLLAND was de resultante van een fusie van Hogeschool Alkmaar, Hogeschool Haarlem, Hogeschool Holland en Ichthus Hogeschool/Hogeschool Delft. In het nieuwe gebouw dienden zich meteen al duizend studenten meer aan dan waarop was gerekend. In noodtempo werden zestien tijdelijke ruimten voor klassikaal onderwijs in portocabines uit de grond gestampt, terwijl men intussen op zoek ging naar mogelijkheden voor uitbreiding langs de Laan op Zuid. RJB *Kroniek*

en de deelgemeenten IJsselmonde, Charlois, Feijenoord in 1996 Riek Bakker in, die tot twee jaar daarvoor als directeur Stadsontwikkeling de motor was geweest achter de ontwikkeling van de Kop van Zuid. Onder de naam Atelier Zuid betrok ze bewoners, bedrijven, corporaties en deskundigen bij de ideeënvorming. In 1999 kwam het eindrapport uit met de titel 'Atelier Zuid. Toekomstvisie Rotterdam-Zuid 2030'.

Het resultaat diende als bouwsteen voor het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, dat alleen de ruimtelijke ordening bestreek en niet zover vooruitkeek. Atelier Zuid had ook geprobeerd een integrale oplossing voor maatschappelijke problemen te bieden; die visie had het ruimtelijk plan niet gehaald. Wat wel was overgenomen was het idee de relatie van woongebieden en aangrenzende havens te verbeteren, zoals de Millinxbuurt met de Maashaven en Zuiderpark met de Waalhaven, door een 'netwerk van groene en blauwe recreatieve verbindingen'. Daarnaast kregen ook de uitbreiding en differentiatie van 'woonmilieus' en nieuwe soorten werkgelegenheid op Zuid veel aandacht in het ruimtelijk plan, dat de gemeenteraad in 2001 vaststelde. In de uitvoering kreeg de ontwikkeling van centrumfuncties op de Kop van Zuid langs de Laan op Zuid en rond de Maas- en Rijnhaven, voorrang, maar het stadsbestuur beloofde aan het eind van de planperiode de visie van Atelier Zuid verder uit te werken.¹⁵⁴

Politieke aardverschuiving

Rond de eeuwwisseling kwam het stadsbestuur tot het besef dat het allemaal wel erg ingewikkeld was geworden. Politici en ambtenaren waren zelf het overzicht kwijtgeraakt en in de buurten heerste onvrede over alle beleidsnota's die over de hoofden van de burgers heen op de bestuurlijke tekentafel waren ontworpen. Van de nagestreefde 'ontkokering' kwam weinig terecht, mede doordat het college geen hecht team vormde. In 2000 had de Rotterdamse Rekenkamer onderzoek gedaan naar de resultaten van het collegeprogramma en geconcludeerd dat het gemeentebestuur 'in de mist voer' omdat het geen zicht had op de zelfbenoemde 'bakens', de meetbare doelen die het zich had gesteld.¹⁵⁵ Sommige wethouders geloofden niet in 'afrekenbare bakens' en ook veel uitvoerende diensten zagen er niet veel in. Bovendien sprak de raad de wethouders niet op de 'bakens' aan. Die halfslachtige houding leidde ertoe dat wethouders die geen serieuze 'bakens' hadden geformuleerd aan het oordeel van de Rekenkamer ontsnapten. Uit alle macht probeerde het stadsbestuur het roer om te gooien, al was dat wel laat, zo kort voor de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen.

Getuige de nieuwjaarsspeech van de burgemeester waarin hij de gemeenteraad ocriep om minder saai te debatteren en zich scherper te profileren, had de technocratie het gewonnen van politieke visie en debat. Weliswaar waren de Centrum Democraten en CP'86 in 1998 uit de raad verdwenen, maar in de stad smeulde de onrust voort. Doordat de aanpak van het Rijk en die van de stad niet met elkaar spoorden, waren voor nieuwkomers bovendien de kansen op scholing en werk tot een minimum gedaald. Sinds begin 1999 groeide echter het aantal Rotterdammers dat gebrek aan

¹⁵⁴ Er was al een begin gemaakt met het Zuidplein en Ahoy, de Veranda en de reconstructies van het Zuiderpark en Eiland van Brienoord. De A15 mocht ook in de opvatting van het ruimtelijk plan geen onneembare barrière zijn, maar zou overeenkomstig de visie van Atelier Zuid worden opgevat als een '(gecombineerde) landschappelijke en bedrijvzone'. De Oude-Maaszzone bleef in de plannen van de stadsregio zijn recreatieve functie (versterkt) behouden. Daar zou vooral Hoogvliet van profiteren. Gemeente Rotterdam *Meer stad meer toekomst. Structuurplan Gemeente Rotterdam Rotterdam 2001* p. 55-57, 59, 79, 95, 96.

¹⁵⁵ Rekenkamer Rotterdam *Bakens in de mist. Resultaatmeting collegeprogramma 1998-2002*

veiligheid het grootste probleem vond; 'buitenlanders' wezen ze steeds minder vaak aan als belangrijkste probleem. Als het op één na grootste probleem wezen de Rotterdammers het milieu aan, terwijl dat voor de Amsterdammers de volkshuisvesting was en in Utrecht en Den Haag verkeer en vervoer. Toch gaf tweederde van de Rotterdammers in de periode 1997 – 2001 aan trots op de stad te zijn.¹⁵⁶

De in de media breed uitgemeten resultaten van het onderzoek naar het declaratiegedrag van B&W in de jaren 1980 en 1990 stookten de onrust verder op. Landelijk was intussen Leefbaar Nederland van de grond gekomen. Eerst leek het of fractieleider Kneepkens met zijn Stadspartij Rotterdam zich daarbij wilde aansluiten; begin 2001 wijzigde hij de naam van zijn partij in Stadspartij Leefbaar Rotterdam. Ook Pim Fortuyn zag wel wat in Leefbaar Nederland als vehikel voor zijn eigen politieke ambities. Handig gebruikmakend van de media verwierf hij zich bekendheid en rees zijn ster snel. Met Fortuyn keerden openlijk kwetsende opmerkingen over asielzoekers en culturele minderheden in de politieke arena terug. Daardoor ontstond er niet alleen binnen de Rotterdamse Stadspartij een tegenstelling tussen 'lokalo's' en een stroming die bij Leefbaar Nederland wilde blijven, ook binnen Leefbaar Nederland werden een linker- en een rechtervleugel zichtbaar.

Kneepkens en zijn medestanders probeerden uit alle macht het lijsttrekkerschap van Fortuyn voor Leefbaar Nederland te verhinderen, en toen dat mislukte wendde Kneepkens zich van landelijk Leefbaar af en kreeg zijn Stadspartij haar oude naam terug. Op hetzelfde moment liet Ronald Sørensen bij het Centraal Stembureau Leefbaar Rotterdam als partij inschrijven.¹⁵⁷ Voor Fortuyn lag hier een buitenkans; het lijsttrekkerschap van Leefbaar Rotterdam bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart zou een goede test zijn voor zijn landelijke ambities als lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Zes weken na inschrijving was het programma van Leefbaar Rotterdam klaar en had Fortuyn de partij zijn diensten aangeboden, al was dat laatste voorlopig alleen bij de oprichters van Leefbaar Rotterdam bekend. Het programma van Leefbaar Rotterdam zette zich af tegen gedoogpolitiek en bureaucratie; bovendien werd met klem gesteld dat het bestuur regelmatig en duidelijk verantwoording zou moeten afleggen over het gevoerde beleid. Ook sprak het programma over respect voor alle culturen in een multiculturele stad en bevordering van integratie.

Een uur voor de presentatie van de lijst in januari 2002 werden de uit PvdA- en VVD-kringen gerekruteerde kandidaten voor Leefbaar Rotterdam geconfronteerd met het lijsttrekkerschap van Fortuyn. Dat leverde geen onoverkomelijke bezwaren op, zodat Fortuyn zich even later tot verrassing van de verzamelde media als zodanig presenteerde. Of het toeval was of niet, tegelijkertijd hield Kneepkens een persconferentie in een ander zaaltje van het Groothandelsgebouw over de oprichting van 'zijn' nieuwe landelijke partij Duurzaam Nederland, als 'linkse' tegenhanger van Leefbaar Nederland. Erg veel aandacht kreeg dat niet, want de media hadden op het laatste moment lucht gekregen van het feestje van Leefbaar Rotterdam en verwachtten daar groter spektakel.¹⁵⁸

Nog voor de gemeenteraadsverkiezingen kwam het tot een breuk tussen Leefbaar Nederland en zijn lijsttrekker Fortuyn. Die was intussen zo populair geworden dat hij zich uitspraken permitteerde die

¹⁵⁶ COS Rotterdam *De staat van Rotterdam 2003* Ook de inwoners van de andere drie grote steden noemden veiligheid het belangrijkste probleem, maar hun aantal lag twintig procent lager dan de tachtig procent in Rotterdam in 2003.

¹⁵⁷ Dat was op 3 december 2001. Albert Oosthoek *Pim Fortuyn en Rotterdam* Rotterdam 2005 p. 33-36

¹⁵⁸ Oosthoek *Pim Fortuyn* p. 40-45.

haaks op de partijlijn stonden en voorspelde minister-president te zullen worden, met of zonder Leefbaar Nederland. Zijn uitspraken in een interview met de Volkskrant over afschaffing van grondwetartikel 1, de islam als achterlijke cultuur en het niet meer toelaten van asielzoekers veroorzaakten niet alleen een breuk met Leefbaar Nederland maar ook opschudding in Leefbaar Rotterdam. Al vrij snel werd echter duidelijk dat een meerderheid van die partij de lokale politiek belangrijker vond dan de band met landelijk Leefbaar. De achterban liet zich geruststellen door Fortuyn's verklaring dat hij nog steeds geheel achter het plaatselijke verkiezingsprogramma stond, geen racist was en zijn hart op de juiste plaats had. Vijf dagen na het Volkskrant-interview werd Fortuyn lijsttrekker van de landelijke Lijst Pim Fortuyn.¹⁵⁹

Op woensdag zes maart 2002 rekenden de kiezers af met het zittende gemeentebestuur; Leefbaar Rotterdam kreeg de steun van 34,6 procent van de opgekomen kiezers.¹⁶⁰ Terwijl LR door deze monsterzege met zeventien zetels in de raad kwam, zakte de PvdA van vijftien naar elf zetels, het CDA van zes naar vijf, de VVD van negen naar vier, GroenLinks van vier naar drie, D'66 van drie naar twee, de SP van vier naar een en de Stadspartij van twee naar een. Alleen de combinatie CU/SGP behield haar ene zetel. De aangescherpte politieke tegenstellingen en de aantrekkingskracht van Fortuyn brachten zes procent meer kiezers op de been dan vier jaar daarvoor. Tegenover de tegenstelling tussen links en rechts die voor de doorsnee-kiezer steeds onduidelijker werd, stelde Fortuyn een nieuw en kennelijk meer aansprekend beeld van de gevestigde 'oude' versus 'nieuwe' politiek, tussen 'insiders' en 'outsiders'. Daarmee sprak hij niet alleen de nieuwe rijken aan die zich door de gevestigde elite afgewezen voelden, maar door de problemen van de immigratie expliciet te noemen kreeg hij ook de 'Moderniseringsverlierer' op zijn hand, die de snelle sociale en economische veranderingen niet konden bijbenen en zich er daarom door bedreigd voelden.¹⁶¹ Geborgenheid in de woonomgeving en op het werk leken voorgoed tot het verleden te behoren en de septemбераanslagen in de VS hadden sluimerende onderbuikgevoelens gevoed: voor het verlies aan zekerheid en het gevoel van onveiligheid werden de Nieuwe Rotterdammers verantwoordelijk gesteld. Een sterke leider met autoritaire oplossingen kon daar in de ogen van veel kiezers verandering in brengen en Fortuyn leek die eigenschap te bezitten. Het was duidelijk dat genuanceerde oplossingen van zittende partijen het in de verkiezingsstrijd hadden afgelegd tegen het simplisme van Leefbaar Rotterdam en zijn lijsttrekker.

De eerste onderhandeling over de vorming van een college werd op verzoek van de fracties onder leiding van Fortuyn als lijsttrekker van de grootste partij in het openbaar gehouden, en liep op niets uit. Een tweede, besloten bespreking tussen Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD mislukte ook doordat het CDA vasthield aan deelname van de PvdA, terwijl PvdA en Leefbaar Rotterdam elkaar wederzijds uitsloten. Daarop opperde Fortuyn een referendum over de coalitievorming om uit de impasse te raken, maar al snel ontstond overeenstemming over de inschakeling van een informateur, in de persoon van professor M.P.C.M. van Schendelen. Fortuyn trok zich uit het overleg terug vanwege de landelijke verkiezingscampagne en de aversie die hij door zijn dominante optreden tijdens de onderhandelingen bij de andere partijen opriep; Sørensen en Pastors namen het stokje

¹⁵⁹ Oosthoek *Pim Fortuyn* p. 64-65, 172-173.

¹⁶⁰ Leefbaar Amsterdam haalde twee zetels, net als Leefbaar Den Haag.

¹⁶¹ Redactionele inleiding *Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p.16

over. Vijf dagen later lag er een intentieverklaring van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD op tafel, zodat de opstelling van een coalitieakkoord en de formatie konden beginnen.¹⁶²

Het nieuwe college bestond uit drie wethouders van Leefbaar Rotterdam en van VVD en CDA ieder twee. Gebruikmakend van de invoering van het dualisme trok Leefbaar Rotterdam wethouders 'van buiten' aan. Wim van Sluis, huisaccountant van Fortuijn, kreeg de portefeuille van haven en economische zaken en Marco Pastors, die samen met Fortuyn bij de OV-studenkaart BV had gewerkt, de portefeuille fysieke infrastructuur. Rabella de Faria, gekozen tot Zwarte Zakenvrouw van 2001 en overgestapt van de VVD naar Leefbaar Nederland waarvoor ze hoog op de lijst voor de kamerverkiezing stond, werd wethouder veiligheid. Het collegeprogramma met de naam *Het nieuwe elan voor Rotterdam. Over rechten en plichten, waarden en normen, vrijheid en verantwoordelijkheid* bevatte 88 'targets' of speerpunten waarop het college na vier jaar kon worden 'afgerekend'. Zo'n zes weken na de verkiezingen ging het nieuwe college aan de slag en kon Fortuyn zich geheel op de kamerverkiezingen richten. Nog geen veertien dagen later werd hij na een live-interview voor de radio in Hilversum vermoord.

In de stad heersten verslagenheid, ongeloof en woede, die misschien geëscaleerd zouden zijn als het stadsbestuur niet nog dezelfde avond en nacht de burgers in het stadhuis had opgevangen en een condoleanceregister had geopend. Onder de Rotterdammers die hun handtekening in het register kwamen zetten was ook Sylvain Ephimenco, de in Algerije geboren schrijver/journalist, die de moord vier jaar later beschreef als een aanslag op het vrije woord.¹⁶³ In de media riep burgemeester Opstelten op tot kalmte en waardigheid, troostte de raadsleden van Leefbaar Rotterdam en ging hen op hun verzoek zelfs voor in gebed. Terwijl de volkswoede zich al tegen de media en politici begon te richten, viel het besluit de volgende dag een stille tocht te houden. Hand in hand met de bestuurders van Leefbaar voerden de burgemeester met zijn vrouw de stoet aan. Een jaar na de moord kwamen zo'n duizend mensen naar de onthulling van het borstbeeld van Pim Fortuyn aan de Korte Hoogstraat, tegenover het Schielandshuis. In de daaropvolgende jaren nam het aantal mensen dat op 6 mei bij het standbeeld of het woonhuis van Fortuyn bloemen legden snel af.

Achteraf gezien was er in de collegeperiode 2002 - 2006 zeker in emotioneel opzicht sprake van een omslag. De scherpe toon van de discussies die aan de verkiezingen van 2002 voorafgingen, bleef de verhoudingen beheersen; zoeken naar overeenstemming maakte plaats voor polarisatie. Toch verschilden de doelstellingen van het college niet principieel van die van het vorige stadsbestuur. Zo zette het nieuwe college het bestaande bouwprogramma met volle kracht door, al veegde het de 'champagneglazen' van het Engelse bureau Alsop en Stuermer als nieuwbouw van het Centraal Station van tafel. Publiekelijk verantwoording afleggen over het gevoerde beleid was evenmin nieuw. Wel bevestigden imago en woordkeuze van het nieuwe college een ingrijpender repressief beleid dan voorheen. Onder het motto *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans* kondigde het college aan de grotestadsproblemen pragmatisch en daadkrachtig te zullen aanpakken. Bakens heetten voortaan targets en overlastgevers hufters. Zevenhonderd overlastgevers en 'zorgwekkende zorgmijders' kregen een persoonsgebonden behandeling en 'hot spot-interventieteams' werden achter

¹⁶² Een uitvoerige beschrijving is te vinden in Oosthoek *Pim Fortuyn*

¹⁶³ Trouw 29/6/06

de voordeur ingezet. In prestatiecontracten werd het aantal uit te schrijven processen-verbaal vastgelegd. Als de politie zag aankomen dat aantal niet te halen, haalden agenten her en der wat daklozen op en als dat vaak gebeurde heetten ze 'draaideurcriminelen'.¹⁶⁴

Om zijn doelen te bereiken zocht het college bewust de grenzen van de wet op en voerde een stevige lobby in Den Haag om die grenzen ook legitiem op te rekken.¹⁶⁵ De campagne 'Rotterdam Durft', die even werd uitgesteld totdat de storm over het havenschandaal was overgewaaid, moest het nieuwe imago versterken. De politiek werd er niet stabiel op; vier raadsleden scheidden zich van Leefbaar af en ook het college haalde de eindstreep niet zonder kleerscheuren. In januari 2004 moest wethouder veiligheid Rabella de Faria opstappen omdat zij zich onvoldoende profileerde en het risico bestond dat andere partijen dan Leefbaar met veiligheidssuccessen aan de haal zouden gaan.¹⁶⁶ Ook wethouder Pastors diende zijn termijn niet uit; de raad stuurde hem in november 2005 naar huis na discriminerende uitspraken over moslims in een interview met een katholiek parochieblad. Met veel stuurmanskunst wist de burgemeester te voorkomen dat ook de twee andere wethouders van Leefbaar opstapten.

In februari 2006 verscheen het rapport 'Resultaten tellen – resultaten collegeprogramma 2005 en 2002-2006' van de Rotterdamse Rekenkamer. Het rapport voorspelde dat het merendeel van alle 'targets' aan het eind van de collegeperiode waarschijnlijk zou worden gehaald; van een kwart was nog onzeker of dat zou lukken. Ook periodieke opiniepeilingen en statistieken moesten uitwijzen of het beleid succesvol was. Tussen 2003 - 2006 bleek de tevredenheid met de eigen woonomgeving te zijn gedaald en het aantal Rotterdammers dat trots was op zijn stad was afgenomen van tweederde tot iets meer dan de helft. Dat was minder dan in Amsterdam, maar hetzelfde als in Utrecht; in Den Haag was de stadstrots het laagst met iets meer dan dertig procent. De politieke interesse was sinds 2002 met acht procent toegenomen; nog maar een derde van de Rotterdammers trok zich niets van de politiek aan. Vooral de allochtone Rotterdammers waren meer bij de politiek betrokken geraakt, wat samen ging met het gevoel in de lokale samenleving minder mee te tellen. Vergeleken bij de bewoners in de andere drie grote steden waren de Rotterdammers nog steeds niet alleen lager opgeleid, maar ook vaker werkloos; het gemiddeld inkomen per huishouden lag dan ook lager dan in de andere drie grote steden. In dat beeld was tussen 2002 en 2006 geen verandering gekomen. Wel steeg de Rotterdamse waardering voor het uitgaansleven, dat werd beloond met een stevige 7,5 als rapportcijfer.¹⁶⁷

Muzen

Terwijl Rotterdam in spanning afwachtte of de regering de kandidaatsstelling voor Culturele Hoofdstad van Europa zou steunen, verscheen in 1996 de voorbereidende nota voor het gemeentelijk Kunstenplan 1997 - 2000. Daarin kregen de thema's internationalisering en festivals prioriteit en stond versterking van het culturele 'weefsel' in de stad centraal, doelend op 'het netwerk van kunstproducenten en –consumenten, van kleine instellingen en onverwachte

¹⁶⁴ Dat beeld gaf oud-politiewoordvoerder Aad Geelof in het interview door Maarten Huygen *Bij de korpschef Rotterdam blijkt dat cijfers onvoldoende inzichtgeven in politiewerk* NRC 31/12/05

¹⁶⁵ Zie voor Rotterdamwet hoofdstuk Verkeerde lijstjes, spreiding

¹⁶⁶ Zij werd opgevolgd door Marianne van den Anker van LR.

¹⁶⁷ COS Rotterdam *De Staat van Rotterdam 2007* p.56

samenwerkingsverbanden, van vernieuwingen en experimenten en van sociale en culturele bindingen tussen mensen'. Van investeren in gebouwen verschoof het accent naar wat er daarbinnen gebeurde, waardoor culturele diversiteit, jeugdcultuur en amateurkunst veel aandacht en extra geld kregen.¹⁶⁸

Toch bleef ook de ontwikkeling van de culturele 'hardware' belangrijk. In 1997 werd het Natuurmuseum heropend na verbouwing en uitbreiding en in 1998 nam Blue Horse Productions BV in de voormalige Schiecentrale aan de Lloydstraat een opnamestudio in gebruik. In 1999 kreeg het CBK een nieuwe tentoonstellingsruimte in de Witte de Withstraat, TENT geheten, en een jaar later ging het popverzamelgebouw *Waterfront* aan de Boompjes open.¹⁶⁹ Later dat jaar kon de uitbreiding van De Doelen naar ontwerp van Jan Hoogstad in gebruik worden genomen met congresruimten en een fancy huisvesting voor de Hogeschool voor Muziek en Dans. In 2000 vierde het verbouwde en uitgebreide Wereldmuseum zijn heropening en verhuisde het Berlage Instituut, dat in 1990 door Herman Herzberger als 'center of excellence' voor architectuur, stadsontwikkeling en landschapsarchitectuur in Amsterdam was opgericht, naar Rotterdam. Een jaar later ging het nieuwe Luxor Theater op de Kop van Zuid open en in 2002 kreeg museum Boijmans een nieuwe vleugel, zodat er op de begane grond plaats kwam voor onder meer bibliotheek en digitaal depot.

Het volgende kunstenplan kreeg het motto 'Een stad met veel culturen; een stad met veel cultuur', en was grotendeels gebaseerd op het vooradvies van de Rotterdamse Kunststichting met de naam 'Kunst voor Rotterdammers'. Door de vervaging van de grens tussen 'high en low culture' zag de Rotterdamse Kunststichting veel kansen voor nieuwe, interessante kunstvormen. Daarnaast stelde het advies dat het cultuuraanbod de nieuwkomers in de stad onvoldoende bereikte; dit werd echter niet veroorzaakt door verschillen in culturele achtergrond, maar door sociaal-economische verschillen en gebrek aan opleiding en scholing. Het was niet aan de kunstsector daarvoor een oplossing te bieden, aldus de Rotterdamse Kunststichting. Wel bleef publieksverbreding belangrijk. Daarbij genoot 'maatwerk' met wijkactiviteiten de voorkeur, niet door centrale regie, maar door de instellingen zelf te laten aangeven hoe zij zich meer op de wensen en vragen vanuit de wijken zouden kunnen richten. Cultuurmarketing en promotie konden daarbij helpen en bovendien een impuls geven aan twee andere zwaartepunten: cultuureducatie en het leggen van verbindingen met andere sectoren. In het licht van de landelijk spelende discussie over cultureel ondernemerschap zag de Rotterdamse Kunststichting interessante mogelijkheden voor nieuwe publiek-private samenwerkingsconstructies op het gebied van beeldende kunst en muziek.¹⁷⁰

In 2001 werd de stad na een geslaagde lobby onder het motto 'Rotterdam is vele steden' de 'culturele hoofdstad van Europa'. In een caleidoscoop van projecten moest de veelzijdigheid van de stad - van plezierstad, thuisstad en stad van de toekomst tot (multi)culturele stad - tot uiting komen. Na een openingsconcert in de Doelen brak in de stad een pandemonium los van tentoonstellingen, toneelstukken en muziekkuitvoeringen. Ook het stadsverleden kwam aan bod met 'Hartstocht en Heimwee', een film over de stad die 'misschien haar hart verloor, maar nooit haar ziel', en de

¹⁶⁸ Erik Hitters e.a. *Werkrapport. Zes casestudies Actieplan Cultuurbereik. Vier stedelijke en twee provinciale Programma's Cultuurbereik in 2001 en 2002*. Rotterdam 2003 p. 71

¹⁶⁹ Dit was een initiatief van de Stichting Popverzamelgebouw Rotterdam, ontstaan uit Stichting De Vlerk, Stichting Muziekcentrum Via Ritmo en de Popschool van de SKVR.

¹⁷⁰ *Cultuurplan 2001-2004 Raadsstuknummer 2000-0784 dd 27/10/2000 en Rotterdamse Kunststichting Kunst voor Rotterdammers – advies over de uitgangspunten van het kunstbeleid 2001-2004* Rotterdam mei 1999.

tentoonstelling 'Interbellum Rotterdam' in Las Palmas.¹⁷¹ Het project 'Preken voor Andermans Parochie' zorgde voor een primeur met een uit de koran reciterende imam tijdens een dienst van de Hervormde gemeente in de Laurenskerk. Dit vredige beeld contrasteerde sterk met de afgelasting van de muziektheatervoorstelling *Aïjsa en de vrouwen van Medina*, kort voor de opening van het culturele hoofdstadjaar. Wat het paradepaardje van het Onafhankelijk Toneel had moeten worden ging niet door omdat de Marokkaanse artiesten onder meer religieuze bezwaren hadden tegen het zichtbaar ten tonele voeren van Aïjsa, de vrouw van Mohammed. Een debat hierover moest het gemis van de voorstelling compenseren.¹⁷²

Over de richting die de stad op cultureel gebied moest inslaan en de manier waarop een kunst- en cultuurbeleid kon worden ontwikkeld voor een steeds heterogenere samenleving wilde de gemeenteraad al langer een breed cultuurdebat voeren.¹⁷³ Na het culturele hoofdstadjaar, waarin op initiatief van de Rotterdamse Kunststichting al volop over nieuw kunstbeleid was gedebatteerd, boog de raadscommissie Kunstzaken zich over het zogeheten culturele planologiescenario van Hans Mommaas, hoogleraar vrijetijdswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Brabant, en over de bijdrage aan het multiculturele debat van Ruben Gowricharn, destijds wetenschappelijk onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam. Dat resulteerde in de voorlopige conclusie dat een minder theoretisch-wetenschappelijke en meer praktische benadering wellicht beter antwoord kon geven op alle vragen die er over het onderwerp leefden. Daarvoor werd de hulp van Bert van Meggelen, voormalig intendant van Rotterdam Culturele Hoofdstad, ingeroepen.

In het verlengde van de debatten en zijn ervaringen in 2001 gaf Van Meggelen zijn visie op hoe het verder moest. Hij stelde een grote multiculturele manifestatie voor, waarbij de hele stad en alle culturele instellingen in actie zouden komen om de verschillen en overeenkomsten van de onderscheiden culturen van de stad te tonen. Brede bevolkingsgroepen moesten met cultuur in aanraking komen en mede vorm geven aan het antwoord op de vraag over de toekomst van Rotterdam en de invloed die het gemeentebestuur daarop kon hebben. De thematiek van Rotterdam als stad van veel culturen zou van de zomer tot in de winter 2005 de inzet kunnen worden van een ambitieuze, internationale en lokale culturele manifestatie met festivals, tentoonstellingen, theater, muziek, film, debat, onderzoek, literatuur, beeldende kunst, zang, architectuur, dans, vieringen, educatie en nog veel meer. De manifestatie zou de 'winst van Culturele Hoofdstad voor langere tijd zeker stellen en verdiepen en de betekenis van Rotterdam zowel voor haar bewoners als voor haar plaats in Europa vergroten'.

In een bredere beschouwing voor het cultuurdebat in de gemeenteraad werd het voorstel nader onderbouwd. De uitgangspunten van het kunst- en cultuurbeleid in de voorgaande jaren passeerden de revue, vergezeld van een vurig pleidooi voor de bevordering van kunst- en cultuureducatie voor een breed publiek. Dat zou moeten dienen als tegenwicht tegen de grensvervaging tussen high en low

¹⁷¹ In 2007 trokken het Nederlands Fotomuseum, het Nederlands Fotoarchief en het fotorestauratieatelier in dit gebouw. Zie voor meer over festivals en Rotterdam Culturele Hoofdstad van Europa 2001 het hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna.

¹⁷² Eind november 2000 hadden de zangers uit Marokko, componist Cherradi en musicus Khnnous laten weten dat ze alleen aan de opera wilden meewerken als Aïjsa, de jongste vrouw van de profeet, niet zichtbaar ten tonele zou verschijnen en de tekst werd aangepast. De Franse vertaling van het Libretto zou een te 'sensueel' licht werpen op de verhouding tussen de profeet en zijn negenjarige vrouw. Daarop besloot regisseur Gerrit Timmers de hele voorstelling te schrappen. Kort daarna werd bekend dat een van actrices per anonieme fax uit Rotterdam bedreigd zou zijn. NRC 18/1/01

¹⁷³ Voor zover niet anders vermeld is de onderstaande tekst ontleend aan Raadsstuknummers 1978-278 dd 7/6/2000 en 2002-0181 dd 5/2/2002.

culture en dus tegen nivellering van de verschillen door de -op zichzelf terecht genoemde- poging het elitaire karakter van 'high culture' af te breken. De overheid moest daarbij pal blijven staan voor de vormende waarde van kunst en cultuur. De reden daarvoor stond al in de nota De Kunst en De Stad uit 1993: 'kunst draagt bij aan het vermogen tot het maken van autonome keuzes, stimuleert creatieve denkprocessen, leidt tot onverwachte inzichten'. Daarom moest de overheid die processen stimuleren en werd van de kunstinstanties verwacht dat ze voor hogere participatie zorgen.

Naast aandacht voor jongeren en ontwikkeling van ICT in de kunstsector werd in de discussienota ook de noodzaak van blijvend investeren in cultuur beklemtoond. Kunstbeleid was immers stedelijk ontwikkelingsbeleid en kunst- en culturele voorzieningen waren belangrijk voor het vestigingsbeleid.¹⁷⁴ Die voorzieningen moesten in nauwe verbinding staan met de sociale en demografische processen in Rotterdam met z'n internationale en interculturele karakter. Een rijk en gedifferentieerd aanbod, waarvoor geput kon worden uit een scala van in de stad aanwezige kwaliteiten, was onmisbaar als basis voor allerlei ontwikkelingen op stedelijk niveau en voor de bruikbaarheid van de openbare ruimte zowel voor bewoners als bezoekers.¹⁷⁵ Het raadsdebat bevestigde die visie en het college kreeg opdracht een grote manifestatie voor te bereiden in het teken van Rotterdam als stad van vele culturen oftewel *Rotterdam 2005*. Maar zover kwam het niet; een week later waren de verkiezingen en kregen veiligheid en fysieke oplossingen prioriteit. De kunstsector moest een 'herstructurering' ondergaan, waardoor de verbindende functie van kunst en cultuur op de achtergrond raakte.

Nog maar net nadat Rotterdam het Wertheimerlegaat voor het fotomuseum in de wacht had gesleept, begon in maart 2002 de nieuwe politieke wind te waaien.¹⁷⁶ Het nieuwe college vond dat er in de kunstsector nu wel genoeg was bereikt om trots op te zijn. Het imago van Rotterdam als dé (top)sportstad moest verder ontwikkeld worden en ook het andere imago, dat van 'festivalstad nummer één', verdiende volop aandacht. Daarnaast vond het nieuwe college het management vooral bij de kunstinstanties zwak en streefde daarom naar een 'aangescherpte beleids- en besturingsstructuur'. Voor de kunstsector werd in dat kader gedacht aan opheffing van de afdeling Culturele Zaken bij de Bestuursdienst en een grotere afstand tussen stadsbestuur en gemeentelijke kunstinstanties. Verzelfstandiging van die instanties had als voordeel dat het aantal ambtenaren op de loonlijst van de gemeente zou slinken, iets wat hoog op de agenda van Pim Fortuyn had gestaan. Daarom gaf het college opdracht tot een onderzoek naar de toekomstige organisatiestructuur van de Rotterdamse kunst- en cultuursector.

Begin 2003 kwam het onderzoeksrapport *Van Droom naar Werkelijkheid* uit, dat deels op twintig interviews met betrokkenen in de sector was gebaseerd.¹⁷⁷ Geconstateerd werd dat de gevestigde culturele instellingen niet alleen door de gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen onder vuur lagen, maar ook weerstand opriepen bij een groep jonge kunstenaars verenigd in Manifest R2002, die

¹⁷⁴ Om de 'verkoop' van de stad te versterken besloot de raad in 2000 de VVV, Rotterdam Marketing, Stichting Rotterdam Cruise en het Industrieel Toerisme en Rotterdam Congresbureau samen te voegen tot de Stichting Rotterdam Marketing en Promotie.

¹⁷⁵ In dat kader stonden een nieuw middelgroot theater op de Kruiskade op het verlanglijstje, naast verdere verbouwing en herinrichting van de Centrale Bibliotheek, uitbreiding van Nighttown, plannen voor een multicultureel podium of podia en uitbouw van een aantal wijkgebouwen tot volwaardige lokale cultuurcentra (LCC).

¹⁷⁶ Voorwaarde voor de verwerving van dit legaat was, dat het museum het pand in de Witte de Withstraat zou verruilen voor pakhuis Las Palmas op de Kop van Zuid

¹⁷⁷ GITP/J.F.C. Looten en M.A. de Koning *Van Droom naar Werkelijkheid* Den Haag 2003

protesteerde tegen de heersende 'top-down cultuur' in de stad. Ambtenaren, gevestigde culturele instellingen, communicatiebureaus en wat dies meer zij bepaalden zonder verstand van nieuwe cultuuruitingen wat goed was voor jongeren; volgens het manifest echter kon alleen een 'bottom-up benadering' de kansen voor een opkomende jongerencultuur verwezenlijken. De Rotterdamse Kunststichting kreeg er in het manifest van langs, omdat die te elitair en naar binnen gekeerd zou zijn en het cultuurdebat monopoliseerde.

Het onderzoeksrapport interpreteerde de speerpunten van het cultuurplan 2001-'04 als tekortkomingen van de sector. Zo ontstond een beeld van een moeizame worsteling van de instellingen met de overbrugging van westerse, gevestigde kunst en cultuur enerzijds en niet-westerse en hedendaagse cultuur en 'low-culture' anderzijds. De instellingen zouden te weinig ondernemend opereren en geen nieuw, breder publiek bereiken. Uit interviews bleek dat de instellingen de invloed van de Bestuursdienst, vooral van de directie Financiën, als knellend beleefden. Resumerend stelde het rapport dat de sector zich krachtig had weten te ontwikkelen door sterk te investeren in samenwerking tussen gemeente en de instellingen, maar dat het nu tijd was voor een verhouding waarin de delen zouden prevaleren boven het geheel. Dat zou onderlinge concurrentie mogelijk maken en verschillen blootleggen, zodat 'afwegingen transparant konden worden gemaakt'.

Omdat de samenwerkingscultuur volgens het rapport plaats moest maken voor een onderhandelingscultuur, was 'bestuur op afstand' gewenst. Dat kon door verzelfstandiging van de gemeentelijke instellingen en bundeling van alle taken op het gebied van subsidieverstrekking en beleidsontwikkeling in een nieuwe Dienst Kunst en Cultuur. Een nieuwe, onafhankelijke en deskundige Raad voor de Kunst moest het bestuur dan van artistiek-inhoudelijk advies dienen en door visitatie inhoudelijk toezicht uitoefenen op de ontvangers van structurele subsidies. De Rotterdamse Kunststichting paste niet meer in dat beeld en moest verdwijnen, net als de afdeling Cultuur van de bestuursdienst.

De kunstsector reageerde uitermate kritisch op het onderzoeksrapport. Hoewel iedereen de bemoeienis van 'het stadhuis' in bureaucratische zin inderdaad als knellend beleefde en sommige instellingen zoals de Doelen en Luxor al langer zelfstandig wilden opereren, overheerste het gevoel dat het concept van 'bestuur op afstand' iets anders uitdrukte dan alleen een wens tot reorganisatie; het leek alsof ook afscheid werd genomen van inhoudelijke interesse en betrokkenheid. Daarvan was de ontmanteling van de afdeling Culturele Zaken een bewijs. Naast deskundig inhoudelijk advies van een nieuwe Raad voor de Kunst bleef de afdeling Culturele Zaken onmisbaar voor deskundige beleidsadvisering en toetsing in een bredere bestuurlijke context. De voorgestelde nieuwe dienst Kunst en Cultuur zou slechts als 'subsidiefabriek' fungeren en de bureaucratie versterken, aldus de kritiek.

Al eerder had de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 de verhoudingen nogal veranderd. De traditionele zittingen van de raadscommissie kunstzaken waarin de directeuren van de instellingen hun plannen en verslagen konden toelichten behoorden voorgoed tot het verleden en de commissie kreeg sindsdien alleen nog maar globale informatie over de instellingen; de toetsrapporten van de afdeling Culturele Zaken over jaarplannen en jaarverslagen waren voortaan primair bedoeld voor het college van B&W. De indruk van bestuurlijke desinteresse voor de kunstsector die hierdoor

bij de kunstinstellingen ontstond, maakte de verhoudingen moeizaam en werkte als katalysator in het proces van verzelfstandiging. Voor het nieuwe college kwam verzelfstandiging als geroepen. Die operatie startte in 2005, evenals de ontmanteling van de afdeling Culturele Zaken en de Rotterdamse Kunststichting, waarvoor een nieuwe Dienst Kunst en Cultuur en een nieuwe adviesraad voor de sector in de plaats kwamen. In juni 2005 werd de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur opgericht; de nieuwe Dienst voor Kunst en Cultuur ging op 1 november van start en de podia, de musea en het CBK werden per 1 januari 2006 zelfstandige instellingen.¹⁷⁸

Intussen werkte het effect van het culturele hoofdstadjaar nog door. Het jaar 2003 bleek voor Rotterdam een topjaar met ruim zeventien miljoen bezoekers, drie miljoen meer dan twee jaar daarvoor. Dat was niet alleen te merken bij de jaarlijkse festivals en evenementen, ook de Rotterdamse podia en musea trokken meer bezoekers. Toch bleef de cultuurparticipatie van de Rotterdammers achter vergeleken bij die in Amsterdam, Den Haag en Utrecht. In 2003 ging ongeveer driekwart van de bewoners van de vier grote steden in de loop van een jaar wel eens naar een culturele voorstelling, variërend van theater en concert tot bioscoop en dance- of houseparty's. Rotterdammers scoorden in vrijwel alle genres lager dan de bewoners van de andere steden. Bovendien bezochten zij culturele voorstellingen vooral incidenteel; in de andere steden was het percentage frequente bezoekers veel groter. Bij museumbezoek was het verschil nog opvallender; terwijl in andere steden de helft van de bewoners wel eens in een museum kwam, liet maar achtendertig procent van de Rotterdammers zich daartoe verleiden, inclusief verplicht schoolbezoek.

Ondanks de gewijzigde politieke opstelling bleven de ambities voor en in de kunst- en cultuursector na de verkiezingen overeind. In 2003 verscheen de Speeltoneelschool aan de Grote Visserijstraat in Tussendijken, een jaar later kreeg het Onafhankelijk Toneel een nieuw onderkomen aan de Sint-Jobsweg en opende het Maritiem Museum, dankzij een enorme investering van het Nedlloyd Pensioenfonds, zijn nieuwe 'NedLloyd-vleugel' als onderkomen voor onder meer de 1400 scheepsmodellen die het gelijknamige bedrijf had geschonken.¹⁷⁹ Daarnaast bestonden plannen voor een jaarlijks operafestival, de ontwikkeling van Las Palmas, renovatie van de grote zaal van de Doelen en herhuisvesting van Theater Lantaren/Venster en het Historisch Museum.¹⁸⁰ Op de valreep van zijn bestaan pleitte de Rotterdamse Kunststichting bovendien voor de oprichting van een letterenfaculteit.

Voor het nieuwe kunst- en cultuurplan, dat in 2004 werd voorbereid, vroegen maar liefst 125 kunstinstellingen en culturele organisaties subsidie aan; dat waren er vierenvestig meer dan vier jaar daarvoor. Ongeveer de helft van het aangevraagde bedrag was afkomstig van nieuwe aanvragers. Dat getuigde van een groeiend cultureel vermogen dat deels kan worden toegeschreven aan het Culturele Hoofdstadjaar, maar volgens het stadsbestuur ook aan de wil om mee te werken aan het nieuwe beleid voor de komende jaren.¹⁸¹ Die coöperatieve houding was echter niet geheel spontaan; instellingen, op zoek naar meer geld, moesten hun subsidieaanvragen wel toesnijden op

¹⁷⁸ *Cultuurverslag 2005 en 2006* Raadsstuknummer 07gr1337a

¹⁷⁹ *RJB Kroniek*

¹⁸⁰ In Rotterdam was al langer sprake van een operacultuur. Zo vierde het Rotterdams Opera Koor in 1998 zijn 75-jarig bestaan en was vanaf 1996 de jaarlijkse opera in Ahoy een doorslaand succes gebleken. Ook het optreden van de Kirov-opera tijdens het eerste Gergiev Festival in 1996 ontmoette groot enthousiasme bij het publiek, net als de opera *Vreemde Melodieën* tijdens RCH 2001. In juni 2005 werden de eerste Rotterdamse Operadagen op verschillende locaties gehouden. *RJB Kroniek*.

¹⁸¹ Raadsstuknummer 2004-1100

gemeentelijke en landelijke prioriteiten in plaats van hun eigen 'kerndoelen en kwaliteit' voorop te stellen. Het advies van de Rotterdamse Kunststichting waarschuwde expliciet voor dat effect en wees erop dat subsidies voor lokale cultuurcentra niet zozeer voor presentaties waren bedoeld als wel voor vergroting van de culturele mobiliteit van Rotterdammers en als 'opstapplaatsen' voor nieuw talent.

Afgemeten aan het totale bedrag aan door de Raad voor Cultuur positief beoordeelde aanvragen lag Rotterdam in 2004 beter bij het Rijk dan de andere grote steden, maar de Rotterdamse Rekenkamer was in hetzelfde jaar kritischer over het reilen en zeilen in de kunstsector. Die miste in het voorgaande cultuurplan een kader om te kunnen beoordelen in welke mate de subsidies hadden bijgedragen aan de verwezenlijking van de genoemde doelen.¹⁸² Het rapport concludeerde dat het gemeentebestuur er weliswaar in was geslaagd ontwikkelingen op het terrein van kunst en cultuur en de instellingen in het bijzonder te stimuleren, maar wanneer naar resultaten werd gekeken en niet naar inspanning, dan vertoonde de bestaande praktijk gebreken en was die zelfs in strijd met de subsidieverordening. Als verzachtende omstandigheid voerde de Rekenkamer aan dat dit verschijnsel zich ook in andere sectoren voordeed.¹⁸³ Het college van B&W reageerde als door een wesp gestoken: in zijn ogen verwarde de Rekenkamer de (toetsings)praktijk van het vorige College met de opvattingen van het nieuwe. Bovendien kwamen enkele aanbevelingen als mosterd na de maaltijd omdat die al in praktijk waren gebracht. Een keuze tussen stimuleren of sturen vonden B&W niet alleen onwenselijk, maar ook onmogelijk.

Door subsidiecriteria gedwongen, waren evaluaties van culturele activiteiten bovenal instrumenteel en slechts gericht op soorten en aantallen activiteiten en deelnemers, waardoor het onder meer onduidelijk was of de aantallen deelnemers ook de nagestreefde 'nieuwe doelgroepen' weerspiegelden. Op de inhoudelijke kwaliteit van de activiteiten zelf werd evenmin nauwelijks gelet. Zo viel het tentoonstellen van door jongeren verzamelde 'eigen trends' goed onder het criterium 'participatie van de doelgroep'. Of de doelgroep of andere Rotterdammers daar wijzer van werden was minder belangrijk. In 2001 startte het landelijke Actieprogramma Cultuurbereik 2001-2004, dat in Rotterdam was gericht op een groter gebruik van het kunst- en culturaanbod door jongeren, allochtonen en bewoners van achterstandswijken rond het centrum van de stad. Het programma omvatte cultuureducatie en publieksverbreding, waarvoor stadsbestuur en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen samen jaarlijks een bedrag van ongeveer 1,4 miljoen ter beschikking stelden. In het actieprogramma verdrongen behalve de culturele instellingen ook deelgemeenten, bewonersorganisaties, buurthuizen en scholen elkaar om de goedgevulde subsidiepot en benam de projectenlawine het zicht op de effecten van het programma.¹⁸⁴

Intussen gebeurde er iets opmerkelijks in de openbare ruimte. Sinds jaren waren de zomers vol gepland met festivals, die niet tot ieders plezier met extreem veel decibellen en mensenmassa's door

¹⁸² Rekenkamer Rotterdam *Stimuleren of sturen* Rotterdam 2004. Het totale subsidiebudget van de kostenplaats Kunstzaken bedroeg op dat moment ongeveer 40 mln. euro voor 41 structureel gesubsidieerde stichtingen. Daarnaast ontvingen zo'n 15 kleine stichtingen een zgn. budgetsubsidie via de Rotterdamse Kunststichting. Het onderzoek van de Rekenkamer beperkte zich tot acht grote kunstinstellingen die samen circa 70% van het totale subsidiebudget in beslag namen.

¹⁸³ Rekenkamer *Stimuleren of sturen*

¹⁸⁴ Typisch Rotterdams was en is dit fenomeen overigens niet. *Cultuurverslag 2005 en 2006* Raadsstuknummer 07gr1337a, *Het Rotterdamse Actieprogramma Cultuurbereik van 2001-2004 naar 2005-2008* Rotterdam, 22 juni 2004 en diverse evaluaties, monitoren en visitaties in het kader van het Landelijk Actieprogramma Cultuurbereik waaronder Hitters *Zes casestudies Actieplan Cultuurbereik* en Elsbeth Meijjer in opdracht van de Dienst Kunst en Cultuur Gemeente Rotterdam *Publieksmeting Actieprogramma Cultuurbereik Rotterdam 2005* Rotterdam 2006 p. 4

de binnenstad trokken. Terwijl dat leidde tot nogal wat vergeefse verzoeken aan het stadsbestuur of het misschien 'iets minder kon', liep het heel anders met het metershoge beeld 'Santa Claus' van kunstenaar Paul Mac Carthy dat al snel de bijnamen Kabouter Buttplug en Sekskabouter kreeg. De stad had het beeld in 2001 voor 280.000 euro voor de internationale beeldencollectie aangekocht. Na jarenlang gesteggel over een geschikte locatie kwam het in september 2005 op de binnenplaats van museum Boijmans van Beuningen terecht omdat de gemeenteraad het in de buitenruimte te aanstootgevend vond. In december 2008 mocht Santa Claus echter weer op straat staan. Hoewel de maker het had bedoeld als een - tamelijk gedateerd - protest tegen de consumptiemaatschappij, was de terugkeer van het beeld ironisch genoeg te danken aan een 'adoptieactie' van de middenstandsvereniging van de Oude Binnenweg en omgeving.

Verkiezingen 2006

In 2006 was de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen nog weer drie procent hoger dan vier jaar eerder en zeven procent hoger dan in Amsterdam. Leefbaar Rotterdam verloor drie zetels en was met veertien raadsleden kleiner dan de PvdA, die er nu achttien had. Een college van Leefbaar en PvdA zat er niet in vanwege de gepolariseerde verhouding tussen die twee partijen. CDA en VVD leden ook stemverlies en telden nu ieder nog maar drie raadsleden, evenveel als de SP die er twee zetels bij kreeg. GroenLinks en D'66 verloren elk een zetel en hadden nu respectievelijk twee en één raadszetel. SGP/CU behield hun ene raadslid, maar de Stadspartij Rotterdam van Manuel Kneepkens verdween uit de raad.¹⁸⁵ Hoewel Leefbaar Rotterdam in 2006 fors verloor, was dat verlies niet in alle buurten even groot. In sommige buurten won de partij zelfs stemmen ten opzichte van vier jaar daarvoor. Opvallend was dat noch bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 noch vier jaar later een relatie kon worden gelegd tussen (verandering in de) veiligheidsindex en het percentage Leefbaarstemmers, terwijl dat het stokpaardje van deze partij was.¹⁸⁶

Was er in 2002 geen duidelijk statistisch verband te vinden tussen het percentage allochtonen in een buurt en het percentage LR-stemmers, in 2006 gold dat hoe meer stemgerechtigde allochtonen in een buurt woonden hoe lager het percentage LR-stemmers was. Nieuw was ook dat er in tegenstelling tot in 2002 vier jaar later een relatie bleek te bestaan tussen inkomen en LR-stemgedrag. Voor het gemiddelde inkomen was dit verband relatief sterk, voor buurten met een hoog inkomen bleek dit nog sterker. De samenhang in 2006 tussen het verlies van de VVD en de winst van LR verbaasde dan ook niet.¹⁸⁷ De PvdA boekte weliswaar een winst van zeven zetels, maar dat maakte het verlies van 2002 niet goed. Voor deze partij gold vooral dat hoe hoger het aandeel allochtone stemgerechtigden, inwoners met een laag inkomen en uitkeringsgerechtigden in een buurt, des te

¹⁸⁵ De uitslag leek een beetje op die in Utrecht, waar de PvdA ook grote winst boekte en Leefbaar Utrecht nog maar drie van de veertien zetels overhield. In Amsterdam en Den Haag won de PvdA ook, maar daar vormden de lokale partijen al in 2002 een quantité négligeable en dat was vier jaar later niet anders. In 2006 verloor Leefbaar Amsterdam zijn 2 zetels; alleen de gevestigde partijen kwamen daar terug in de raad. Leefbaar Den Haag verloor ook zijn 2 zetels; de Haagse Stadspartij hield haar ene zetel, de Politieke Partij Scheveningen zakte van twee naar een zetel en de LPF die voor het eerst meedeed won een zetel. In 2006 was de Rotterdamse opkomst 57,8 (54,7 in 2002). De opkomst in de 3 andere grote steden was lager: Amsterdam 52,7, Den Haag 47,7 en Utrecht 54,2%. Zie voor politieke betrokkenheid ook hoofdstuk Verkeerde lijstjes, inburgering hierna. www.verkiezingsuitslagen.nl (website van de Kiesraad) d.d. 2/10/08.

¹⁸⁶ COS/Van Rhee e.a. *Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006* p. 16

¹⁸⁷ Dit lijkt te wijzen op nog steeds bestaande angst bij de Rotterdamse elite voor de socialisten, zoals Van de Laar die beschrijft in *Stad van formaat*. Zo werden de sociaaldemocraten tot na WO II geweerd uit de havencommissie.

hoger het percentage PvdA-stemmers. In buurten die altijd al een hoge opkomst hadden, deed de PvdA het minder goed.¹⁸⁸

In het nieuwe college kreeg de PvdA drie wethouders, CDA en VVD ieder twee en GroenLinks één. Het coalitieakkoord kreeg als titel: *Perspectief voor elke Rotterdammer*. De opdracht luidde: *Rotterdamers kansen geven en iedereen aanspreken om mee te doen. Er is in Rotterdam ontzettend veel talent voorhanden. Dat talent willen we uitdagen, want alleen als we het beste uit mensen halen kan Rotterdam de toekomst met vertrouwen tegemoet zien.*¹⁸⁹ Viel hieruit af te leiden dat het idealisme weer in het stadsbestuur was teruggekeerd, in de uitwerking lag het nieuwe collegeprogramma opnieuw in het verlengde van zijn voorganger. Het programma kende vier speerpunten. Allereerst wilde het nieuwe college het veiligheidsbeleid uit de vorige periode onverkort voortzetten en op onderdelen versterken. Dat beleid bleef bestaan uit toezicht en handhaving, beheer en onderhoud van de buitenruimte en fysiek en sociaal investeren.

Op sociaal terrein waren meedoen en binding de sleutelwoorden. Kwetsbare groepen Rotterdamers konden van het college rekenen op voorzieningen *die nodig zijn om hun situatie te verbeteren of de nadelige gevolgen voor zichzelf en anderen zo gering mogelijk te houden*. Het derde speerpunt 'wonen' bleef er op gericht mensen met midden- en hoge inkomens in de stad te houden, cq aan te trekken en vestiging van mensen zonder inkomen uit werk tegen te gaan. Het bouwprogramma van het voorgaande college werd voortgezet, gericht op 'woonwensen van de consument' en een minder eenzijdig samengestelde woningvoorraad. Bij het vierde speerpunt 'economie' stonden meer werkgelegenheid, een positief ondernemersklimaat en 'meer welvaart' centraal met de kwaliteit van het milieu als belangrijkste randvoorwaarde. Het *haven- en industrieel complex, het medisch- en zorgcluster en het creatieve cluster inclusief vrijetijdseconomie* waren de thema's die het nieuwe stadsbestuur daarbinnen centraal stelde.¹⁹⁰

Het 'Pact op Zuid' was onderdeel van het nieuwe collegeprogramma. Dat richtte zich op 'krachtige buurten, aantrekkelijke wijken en een sterk Zuid'. Volgens dit programmaonderdeel zouden de gemeente Rotterdam, drie deelgemeenten en vijf woningbouwcorporaties de komende tien jaar een miljard euro extra investeren in de 'sociale, economische en fysieke kwaliteiten' van Rotterdam-Zuid met als doel de middeninkomens vast te houden en perspectief te bieden aan bewoners en ondernemers op Zuid. Sommige wijken leken een hangplek voor professionals. Er werd zoveel geld voor beroepskrachten uitgetrokken, dat wanneer al dat geld rechtstreeks aan de bewoners zou worden uitgekeerd, zij 135.000 euro per persoon zouden krijgen.¹⁹¹

¹⁸⁸ COS/Van Rhee e.a. *Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006*

¹⁸⁹ *De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat*. Collegeprogramma 2006-2010. Rotterdam 2006 p. 5

¹⁹⁰ www.rotterdam.nl, stad in beeld, feiten en cijfers, gemeentelijke organisatie d.d. 28/8/07

¹⁹¹ Aldus hoogleraar Pieter Tops tijdens een conferentie, georganiseerd door de opbouwwerkorganisatie SONOR op 8 november 2007. Ria de Wit *Wethouder Kriens daagt opbouwwerk uit in Rotterdams Tij* 2007 nummer 7 p. 3

Proeftuin Rotterdam

Inleiding – Inspraak – Verkeerde lijstjes – Sociale cohesie – Aantrekken en afstoten

Inleiding

Typisch Rotterdam

Tussen 1975 en 1985 liep Rotterdam niet alleen voorop in de stadsvernieuwing, de instelling van deelgemeenten en lokaal kiesrecht voor buitenlanders, maar onderscheidde de stad zich ook door een volledig rood stadsbestuur. In de decennia daarna zien we veel terug uit die eerste periode, waarbij vooral een sterk geloof in bestuurlijke maakbaarheid opvalt. Spreidingspolitiek in verschillende gedaantes, maar ook in de benadering van de stad als laboratorium en het vertrouwen in nieuwe wet- en regelgeving illustreren dat. Ook in publiek-private samenwerking zien we een zekere beheersingsdrift van het stadsbestuur. Zo werkte het stadsbestuur op landelijk ongeëvenaarde wijze en schaal samen met projectontwikkelaars voor stedenbouwkundige ontwikkeling, waarbij het kortingen bij gronduitgifte om nieuwe vestigingen aan te trekken niet schuwde. Maar ook de enorme gemeentelijke investeringen in de containersector en de ontwikkeling van bedrijfsterrinen trokken aandacht in binnen- en buitenland.¹⁹²

Op het gebied van de werkgelegenheid getuigde het brede werkgelegenheidsconvenant en werk met behoud van uitkering van pionieren, en ook de adoptie door enkele Rotterdamse bedrijven van instellingen voor lager beroepsonderwijs kreeg navolging van grote ondernemingen elders in het land. Rotterdam liep bovendien voorop met de instelling van een regionale ontwikkelingsraad (ROTOR), waarin vertegenwoordigers uit bedrijfsleven, overheid, onderwijs en wetenschap gebroederlijk samenwerkten en op wijkniveau was de oprichting van de Wijk Ontwikkelings Maatschappij uniek.¹⁹³

Deze en andere Rotterdamse staaltjes van bestuurlijke maakbaarheid voltrokken zich niet geïsoleerd, maar in een bredere context. Behalve de natuurlijke ligging in de rivierendelta, die zowel een ongeëvenaarde havenontwikkeling als gevoeligheid voor internationale conjunctuurinvloeden en concurrentie met zich meebracht, waren ook de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de rol van het Rijk van invloed op wat er in Rotterdam gebeurde. Alvorens de gewassen in de Rotterdamse proeftuin nader te verkennen passeren deze twee factoren hieronder kort de revue.

*Ontwikkeling van de verzorgingsstaat*¹⁹⁴

Terwijl de economie zich vrij kon ontwikkelen tot consumptiemaatschappij moest en wilde de overheid het ideaal van de rechtvaardige verdeling van middelen verwezenlijken en trok daarom steeds meer

¹⁹² WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions* p.17, 25 en 27

¹⁹³ WRR/Bartels en Roos *Sociaal-economische vernieuwing* p. 17-23, 33, 35 en WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions* p.17, 25 en 27.

¹⁹⁴ De hierna volgende tekst is o.m. ontleend aan: Anton M. Bevers en Anton C. Zijdeveld *Unexpected Convergences: New class, market, and welfare state in the world of art* en Frank W. Heuberger *The New Class: on the theory of a no longer entirely new phenomenon* in Hansfried Kellner en Frank W. Heuberger *Hidden Technocrats. The new class and new capitalism* New Brunswick/London 1992, De Klerk *Particuliere plannen*, p. 295-300 (epiloog), Meyer *City and Port* p. 50, WRR/K.W.H. van Beek *De ondernemende samenleving : een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid* Den Haag 1998 p. 10 e.v., Ton Bevers *Georganiseerde cultuur: de rol van overheid en markt in de kunstwereld* Rotterdam 1993, A.C. Zijdeveld *A theory of urbanity The economic and civic culture of cities* New Brunswick, New Jersey 1998 p.114-116 en *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuursociologische studie van een beleidsprobleem* Deventer 1983 p. 62-79, A.C. Zijdeveld (red.) *Rotterdam naar 2005. Visies vanuit de wetenschap* Rotterdam 1996 met o.a. A.B. Ringeling *Grootstedelijke samenleving en bestuur: veranderingen in het publieke domein* p.143-158 en F. Leijnse *Het management van de stedelijke overheid* p. 61-78, De Klerk *Particuliere plannen* p.296 e.v.

verantwoordelijkheden naar zich toe. Zo werd verzorging als gunst vervangen door verzorging als recht, van overheidswege verstrekt door betaalde bestuurders en ambtenaren. Door de toegenomen toegankelijkheid van het hoger onderwijs ontstond een nieuwe 'middenklasse' van bestuurders, ambtenaren en dienstverleners die er dezelfde professionele opvattingen op nahielden en eenzelfde jargon hanteerden. Beroepskrachten of 'professionals' vervingen particulieren die uit morele overtuiging maatschappelijke taken op zich hadden genomen, maar zich nu 'op eigen terrein' terugtrokken. Die moraliteit stond haaks op de garantie van maatschappelijke rechten zoals minimumloon, een bureaucratie voor collectieve dienstverlening en een geprofessionaliseerd maatschappelijk middenveld, met overheidsconsumentisme en van de staat afhankelijke burgers tot gevolg.

De verzorgingsstaat verdrong het maatschappelijk middenveld, voorheen het terrein van een elite van vrije beroepsbeoefenaren en zelfstandige ondernemers. Van oudsher hadden die hun direct toepasbare kennis gebruikt voor tastbare producten (ingenieurs->bruggen) of diensten (artsen, juristen), terwijl de nieuwe middenklasse van bestuurders, ambtenaren en dienstverleners vooral gericht was op de productie en distributie van (theoretische) kennis zelf. Die kennis bestond uit de analyse en regularisatie van maatschappelijke processen en verschijnselen ter bevordering van de kwaliteit van het bestaan op het terrein van 'welzijn en geluk'. Deze nieuwe professionals waren overwegend links georiënteerd en werkzaam in de niet commerciële sector (overheidsdienst, onderwijs, gezondheidszorg, media). Zij speelden een niet onbelangrijke rol in de handhaving en uitbreiding van de verzorgingsstaat. Met hun technocratische benadering gingen zij uit van een voor de doorsnee burger onherkenbare stad, gebaseerd op statistieken en bijvoorbeeld ingedeeld in 'functionele semi-autonome sectoren met woonzones voor specifieke doelgroepen, zorg- en kantorenzones en recreatie- en bedrijvenparken'.

In de jaren tachtig dreigde de verzorgingsstaat onbetaalbaar te worden. Het economisch zwaartepunt verschoof van de productieve naar de dienstverlenende sector en daarbinnen vooral naar de gesubsidieerde non-profit sector. De verzorgingsstaat veranderde het publieke domein in een terrein van overheidsinterventie en -subsidies die de marktmechanismen uitschakelden. De non-profit sector luisterde niet naar de wetten van concurrentie en werd gereguleerd door ambtenarij. Was de verzorgingsstaat voorheen vooral bedoeld als sociaal tegenwicht voor de markteconomie, nu raakte de overheid ervan overtuigd dat de idealen die voorheen overheidsingrijpen van buitenaf moesten rechtvaardigen ook binnen die economie verwezenlijkt konden worden. Daar kwam bij dat gevreesd werd dat de enorme overheidsuitgaven tot de ondergang van het sociale zekerheidsstelsel zouden leiden.

Omdat de overheid geld in het laatje moest zien te krijgen, begon het openbaar bestuur ruimte aan de vrije markt te bieden en zelf als marktpartij op te treden. Hinderlijke regelgeving voor het bedrijfsleven moest worden weggenomen en veel overheidstaken werden voorgedragen voor verzelfstandiging, privatisering of publiek/private samenwerking. Geleidelijk aan betrad de overheid met quasi-verzelfstandigingen in zorg en welzijn, educatie en openbaar vervoer ook het terrein van de commerciële dienstverlening, waardoor het onderscheid tussen de publieke en particuliere sector

vervaagde. Dreigde voorheen een overheidsmonopolie in het publieke domein, nu lag privatisering van het publieke domein op de loer.¹⁹⁵

Om de begroting van de overheid in de hand te houden waren pragmatische bezuinigingen aan de orde van de dag, evenals decentralisatie van overheidstaken en versterkte regulering, want ondanks het motto van 'de overheid op afstand' probeerde het Rijk als geldschietter de touwtjes strak in handen te houden. De ideologie van de markt moest de beperking van overheidsuitgaven zien op te vangen. Verzelfstandiging en privatisering sloegen toe in onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer en uit evaluaties bleek onder meer dat de verzelfstandiging van wooncorporaties in 1993 tot hogere woonlasten had geleid.¹⁹⁶ De overheid kreeg allerlei hybride verschijningsvormen, waarin niemand zich verantwoordelijk voelde en ook niemand aansprakelijk kon worden gesteld. Democratische transparantie en publiek debat ontbraken en convenanten moesten de indruk wekken dat alles onder controle was.

Al in 1983 stelde professor Ph.A. Idenburg dat de verzorgingsstaat samen met het maakbaarheidsideaal ten onder was gegaan aan centralisatie en bureaucratie en dat het hoog tijd was principieel te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk was. De heersende aanpak bood zijns inziens in ieder geval geen oplossing voor de problemen van het groeiend aantal etnische minderheden en die van het milieu.¹⁹⁷ De zich naar eigen zeggen 'terugtrekkende overheid' gaf de burger te verstaan dat hij 'meer eigen' verantwoordelijkheid moest nemen, terwijl de 'dienstverlenende overheid' hem tegelijkertijd tot klant reduceerde. Niet de ratio van de overheidstaak maar de, veronderstelde, behoeften van de individuele burger waren centraal komen te staan en die ging zich daar naar gedragen. In combinatie met toenemende overlast, vervuiling en onveiligheid in de openbare ruimte nam door dit alles de algemene waardering voor de openbare sector geleidelijk aan af en kreeg het openbaar bestuur te maken met een legitimiteitsprobleem.¹⁹⁸

De trend van de terugtrekkende overheid was overal in Europa te zien, maar in Nederland was die extreem; van de relatief grootste overheidsinvloed in het begin van de jaren negentig tot een van de kleinste in de tweede helft van het decennium.¹⁹⁹ Met de afnemende overheidsuitgaven nam tegelijkertijd de kritiek op het marktdenken toe en kwam er weer wat aandacht voor sociale waarden. Maar het marktdenken liet wel blijvende sporen na en dat was niet alleen te zien aan het managersjargon. De 'bedrijfsvoering' van de overheid bleef overal gebaseerd op kostenverlaging, tijdschrijven, tijdelijke aanstellingen en gelijkschakeling van ambtelijke aan burgerlijke arbeidsvoorwaarden.

Rijksinvloed

¹⁹⁵ Meyer *City and port* p. 44-45

¹⁹⁶ Rapporten VROM-raad: *Wonen, beleid en legitimiteit* Den Haag 1999 p. 19, 25, 27, 59, 66, *Betrokken burger, betrokken overheid* Den Haag 2000 p. 18 en 19, *Omgaan met overmaat* Den Haag 2003 p. 5. en *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet* Den Haag 2005 p.8

¹⁹⁷ Tonneke Vermeer *Van onderstand tot bijstand. 200 jaar sociale zorg in Rotterdam*. Rotterdam 2006 p. 96

¹⁹⁸ Zie o.a. WRR *Bewijzen van goede dienstverlening* Den Haag/Amsterdam 2004

¹⁹⁹ Het gaat daarbij om belastingen en sociale premies, die meer dan de helft van het rijksinkomen vormden. Van elke gulden die in 1993 werd verdiend ging 56,1 cent naar de overheid; in Europa was dat een record aan staatsinvloed. Geholpen door een uitbundige economische groei zakte in de tweede helft van de jaren '90 onder de Paarse kabinetten de staatsinvloed naar een veel lager niveau. In het topjaar 2000 maakten de overheidsuitgaven nog maar 44,2 procent van het nationaal inkomen uit. Hoofdredactioneel commentaar in NRC prinsjesdag 18/9/2007

Afgezien van de ingewikkelde verhouding tussen de verschillende bestuurslagen, veroorzaakte het centralistisch opererende Rijk op lokaal niveau grote financiële afhankelijkheid. Door gebrek aan zelf gegenereerde inkomsten en vrije beschikking over inkomsten en uitgaven, slaagden de grote steden er niet in eigen 'specialismen' te ontwikkelen en zelfstandig, slagvaardig en flexibel op de lokale sociaal-economische situaties in te spelen.²⁰⁰ Een ander gevolg was een minder sterk ontwikkelde 'civic culture' dan in veel Canadese, Amerikaanse en Britse steden. Daar compenseerden stevige particuliere initiatieven in onderwijs en gezondheidszorg de eenzijdige aandacht van de stadsbesturen voor de fysieke stedelijke structuur. Die instelling was en is daar echter niet zozeer terug te voeren op morele overtuiging als wel op het grootstedelijk beleid, waarin de verschillende partijen financieel en beleidsmatig structureel veel sterker op elkaar zijn aangewezen dan in Nederland met zijn rijkscentralisme.²⁰¹ De omvangrijke subsidiestromen van het Rijk en de EU hadden bovendien tot gevolg dat veel te veel projecten en programma's gelijktijdig moesten worden bestuurd. Van integraal beleid was veelal geen sprake en de bureaucratie nam toe.

Om de zaak onder controle te krijgen werd allengs gekozen voor een scheiding tussen beleid en uitvoering, doelen en middelen, kaderstelling en mandatering. In de loop van de jaren negentig ontstond daardoor een bijna perverse sturing op resultaat en werd het proces belangrijker dan de inhoud.²⁰² Al in de algemene beschouwingen op de begroting voor 1990 verzuchtte het stadsbestuur dat de rijksregelgeving in veel gevallen fruikend was voor lokale initiatieven en dat de verstikkende hoeveelheid regels en regeltjes niet getuigden van een groot vertrouwen bij regering en parlement in lokale bestuurders.²⁰³ De subsidiestromen hadden nog een ander gevolg. Omdat de meeste subsidies een korte looptijd hadden, werd er structureel weinig tot niets gedaan aan problematiek die alleen op de lange termijn kon worden opgelost.

Illustratief is het zogenoemde grotestedenbeleid van het Rijk, dat eerst rijksbeleid voor probleemcumulatiegebieden (PCG) heette en waarin subsidies werden verstrekt aan met naam en toenaam genoemde wijken. Die aanpak werd in kabinet Lubbers III (1989-'94) sociale vernieuwing genoemd en daarna grotestedenbeleid. In het eerste kabinet Kok (1994-'98) werd daarvoor een aparte staatssecretaris aangesteld, die in het daarop volgende kabinet werd opgewaardeerd tot minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Daarbij draaide alles om een integrale aanpak van wat, in navolging van Rotterdam, 'sociaal-economische vernieuwing' heette. Die zou 'van onderop' gestalte moeten krijgen en de gemeenten heetten vrij in de uitvoering, maar uit de rijksregels sprak het tegenovergestelde.

De stadsbesturen moesten zich houden aan de voorgeschreven thema's veiligheid, integratie en inburgering, maatschappelijke opvang van kwetsbare groepen, sociale cohesie en investeringen in jeugd en onderwijs. Het eveneens verplichte onderdeel economische vernieuwing bestond uit herstructurering van wijken om de trek uit de steden van mensen met midden- en hoge inkomens

²⁰⁰ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) noemde het centralisme in Nederland extreem vergeleken met het buitenland, niet alleen bestuurlijk maar ook financieel. In 1990 ontvingen de gemeenten 63 procent van hun middelen direct van het Rijk (de specifieke uitkeringen) en nog eens 27 procent indirect (via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds). De eigen inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen bedroegen slechts tien procent. WRR *Van de stad en de rand* p.10/11, 19-37, 183-219, 227-231 en WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions and cities* p. 82-83, 121-127.

²⁰¹ *Debating institutions and cities* p. 82/83 en *Van de stad en de rand* p. 19-37, 227

²⁰² WRR *Bewijzen van goede dienstverlening* p. 199 e.v..

²⁰³ *Begroting 1990 van de gemeente Rotterdam*, deel 1, algemene toelichting, p. 9

tegen te gaan en uit verbetering van de economische structuur en ondernemersklimaat. Dit alles werd inclusief budget en resultaatafspraken vastgelegd in convenanten tussen de afzonderlijke gemeenten en het Rijk. In die convenanten was bovendien de regionale afstemming opgenomen en de manier waarop burgers, bedrijven en instellingen werden betrokken bij de integrale gebiedsgerichte aanpak, met voorrang voor 'aandachtswijken'.²⁰⁴

De nagestreefde integrale aanpak van fysieke, sociale en economische problemen in de vier grote steden vond allengs navolging in de middelgrote steden. In 1998 konden dertig grote en middelgrote steden voorstellen doen voor experimenten met participatie van bewoners in 'aandachtswijken'. Het programma richtte zich op vergroting van veiligheid, leefbaarheid, integratie, participatie en sociale cohesie. Hoewel de integrale aanpak werd ingezet als welzijnsbeleid, raakte het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu er steeds meer bij betrokken omdat in de voorstellen herstructurering van wijken het dominante thema was.²⁰⁵

Zo begon het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in 2002 met de '56-wijken-aanpak' ter bestrijding van verloedering in achterstandswijken. In dat kader moesten wijken een Wijk Ontwikkelings Plan maken als basis voor convenanten met prestatieafspraken.²⁰⁶ Doordat er fatsoenshalve van elke stad wel een aanvraag gehonoreerd moest worden, kregen steden met veel probleebuurt relatief weinig geld.²⁰⁷ Enig soelaas daarvoor bood de Europese Commissie die in 2001 voor stedelijke gebieden met grote problemen bijna 440 miljoen gulden beschikbaar stelde. Rotterdam kon rekenen op zo'n 75 miljoen voor de deelgemeenten Feijenoord en Delfshaven.²⁰⁸

Vernieuwing in bestuurlijke zin kreeg gestalte na de instelling van de Staatscommissie Dualisme onder voorzitterschap van hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga in 1997, met als opdracht te onderzoeken hoe dualisme in het lokaal bestuur gestalte zou kunnen krijgen. Het commissierapport kwam een kleine drie jaar later uit en bood een droevig beeld van de lokale democratie. De positie van de politieke partijen was verzwakt door afnemende ledenaantallen en slechte opkomst bij verkiezingen. Als de kiezers al geïnteresseerd waren, dan liepen ze warm voor de plaatselijke 'Leefbaar Partijen' die als paddestoelen uit de grond schoten. Daarnaast constateerde de commissie dat de colleges van B&W weliswaar in theorie ondergeschikt aan de raad waren, maar in de praktijk de touwtjes in handen hadden door hun voorsprong in informatie, door meer bestuurlijk overzicht en door hun controle over het gemeentelijk apparaat.²⁰⁹ Bovendien werd dualisme al enige tijd bevorderd door het Rijk, dat in toenemende mate bevoegdheden rechtstreeks toewees aan B&W; overigens delegeerde de Rotterdamse gemeenteraad zelf ook steeds meer bevoegdheden aan B&W.²¹⁰

²⁰⁴ WRR *Vertrouwen in de buurt* p. 39 en 40 en Godfried Engbersen *Fatale remedies Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis* Amsterdam 2009 p. 195.

²⁰⁵ Hoewel differentiatie van de woningvoorraad door herstructurering niet alleen voor de bestaande bebouwing maar ook voor nieuwbouw in bijvoorbeeld Vinexwijken gold, kwam daar in deze periode nauwelijks iets van terecht. *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 539

²⁰⁶ WRR *Vertrouwen in de buurt* p. 40. In Rotterdam ging het om de wijken Crooswijk Noord, Oud Zuid (Katendrecht, Afrikaanderwijk, Tarwewijk, Bloemhof), Hoogvliet, Rotterdam West en de Zuidelijke Tuinsteden (Pendrecht, Zuidwijk, Lombardijen).

²⁰⁷ Dick van Eijk in NRC 26/7/06 p. 2

²⁰⁸ RJB *Kroniek* 13/2/01

²⁰⁹ *Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)* Kamerstuk 27751 vergaderjaar 00/01 en Kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' Kamerstuk 26800 VII vergaderjaar 99/00.

²¹⁰ R. Hollander *Rotterdamse regelgeving vanaf 1851* (nog lopend onderzoek).

De commissie adviseerde het dualisme, dat in de praktijk toch al werd beoefend, te formaliseren: bestuur door B&W en controle daarop door de gemeenteraad, die daarvoor van extra instrumenten moest worden voorzien. In juli 2002 werd het duale bestuursmodel overal ingevoerd. Het versterkte de controlerende en verordenende bevoegdheden van de gemeenteraad; bestuurlijke bevoegdheden werden overgeheveld naar het College van B&W. Daarnaast maakten de wethouders geen deel meer uit van de gemeenteraad en werd het mogelijk hen te benoemen zonder dat zij op een kieslijst hadden gestaan. In Rotterdam veroorzaakten de dualistische ontwikkelingen meer dan eens onenigheid over de mate waarin en in welk stadium het Rotterdamse college de raad van informatie moest voorzien. Het duidelijkst zichtbaar werd dat bij het Havenbedrijf, zoals we hierna zullen zien.

Inspraak

Deelgemeenten; sociaal of politiek, decentralisatie en deelbelangen, politieke participatie - status en bevoegdheden, kritiek – Stadsvernieuwing; opmaat, bouwen voor de buurt, kritiek – Grondpolitiek en stadsontwikkeling; de openbare ruimte en de markt – Bestuurlijke vernieuwing – Het correctief referendum, kritiek – Inspraak na het referendum – Samen of apart? – Islamdebatten - Ongeregisseerde inspraak: bordelettes en tippelzones – Nabeschouwing

Rotterdam kent een sterke traditie van bestuurlijke organisatie waarin burgers de samenleving buiten de traditionele vertegenwoordigende kanalen vorm konden geven. Dat werd tijdens de Tweede Wereldoorlog al zichtbaar in de wijkgedachte, waaruit de wijk- en later deelraden voortkwamen. Ook in de stadsvernieuwingswijken kregen de bewoners in projectgroepen al vroeg de gelegenheid hun zegje te doen. Vervolgens organiseerde het stadsbestuur de medezeggenschap in de vorm van stadsdebatten tot correctief referendum en een adviesraad voor migrantenbeleid. Zeggenschap over de openbare ruimte was in het geding bij de stadsontwikkeling en de prostitutieproblematiek, op twee heel verschillende manieren. Onttrok de besluitvorming over het eerste zich grotendeels aan het oog van de burger, in het tweede geval was er sprake van openlijk botsende belangen. Met behulp van voortdurende bestuurlijke vernieuwing moest de ontstane kloof tussen burger en bestuur vervolgens worden gedicht. De rode draad in de hier gekozen onderwerpen is de vraag hoe de bestuurlijke motieven en hun uitwerking (in beleid en praktijk) het publieke domein beïnvloedden en hoe zich dat verhield tot principes als representativiteit, omgang met pluraliteit en het burgerschapsrecht om niet te participeren.

*Deelgemeenten*²¹¹

Sociaal of politiek

Door de Rotterdamse annexaties van de omringende dorpen voor en in de Tweede Wereldoorlog vond de wijkgedachte na de bevrijding veel weerklank. Veel Rotterdammers voelden en voelen zich even sterk ook inwoner van Charlois, Overschie of Terbregge. Onderdeel van de wijkgedachte waren de wijkraden, waarin de bewoners het beheer over gemeenschapsvoorzieningen zelf regelden. De wijkraad was niet louter het organisatorisch gevolg van een stedenbouwkundig plan voor de naoorlogse nieuwbouwwijken, maar werd gezien als de kern van een sociaal-cultureel plan, een *structuurplan voor de volksontwikkeling*. De bedoeling was niets te forceren, maar in te haken op het bestaande maatschappelijk leven, waarin de wijkraad leiding kon geven aan ontwikkeling van 'eenzijdig individualisme' naar gemeenschapsgevoel. Bewonersparticipatie diende als tegenwicht tegen de anonimiteit van de stad en als middel tot ontplooiing van burgerschap, dat in een grote stad 'nu eenmaal moeilijker' was dan daarbuiten en daarom maar beter georganiseerd kon worden.²¹²

In 1947 werd het ideaal in praktijk gebracht, beginnend bij de geannexeerde gemeenschappen en eindigend met de idealistisch ontworpen stadsuitbreidingen.²¹³ Het stadsbestuur benoemde de

²¹¹ Voor zover niet anders aangegeven gebaseerd op W.J.M. Steeman *De vorming van het Rotterdamse deelgemeentebestel* in inventaris Collectie drs. W.J.M. Steeman (GAR archiefnr. 865) Rotterdam 1997 en RJB *Kroniek*.

²¹² Bos *Stad der toekomst* p. 53-54.

²¹³ Koplopers waren Hoek van Holland, Pernis, Hoogvliet, Heijplaat, Overschie en IJsselmonde met wijkraden in 1947. In 1948 resp. 1949 werden de wijkraden van Hillegersberg- Schiebroek en Kralingen geïnstalleerd, Oud en Nieuw Charlois volgden in '52 en nieuwbouwwijk Pendrecht was hekkesluis in 1965. De nieuwbouwwijk Zuidwijk viel onder Nieuw Charlois. Oud en Nieuw Charlois en Pendrecht werden in 1965 samengevoegd tot één wijkraad met de naam Charlois.

leden van de wijkraden, die de kerkelijke, politieke en maatschappelijke verhoudingen in de wijk weerspiegelden. Naast het beheer van de gemeenschappelijke voorzieningen adviseerden de wijkraden het stadsbestuur gevraagd en ongevraagd, meer was wettelijk niet toegestaan. Na '50 kon de wijkbevolking kiezen tussen (politieke) wijkraad of (sociaal) wijkopbouworgaan. Een wijkopbouworgaan was bedoeld om het sociale leven in de wijk en de zelfwerkzaamheid van de wijkbevolking te bevorderen. Het bestond uit vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, jongerenwerk, kerken en welzijnswerk, kortom, de lokale maatschappelijk actieve elite met een sterk 'dorpsgevoel'. Een wijkraad bestond uit door B&W benoemde wijkraadsleden die een afspiegeling van in de wijk heersende louter politieke verhoudingen vormden. Na een aanloopfase kon eerst de status van voorlopig wijkorgaan worden verkregen en na verloop van enkele jaren moest het wijkorgaan definitief kiezen tussen de status van wijkraad of sociaal wijkopbouworgaan.²¹⁴

De wijkraadsverordening van 1963 maakte zichtbaar dat de politiek meer greep op de gang van zaken wilde krijgen. Wijkraden kregen nu ook de bevoegdheid activiteiten op sociaal-cultureel terrein te bevorderen en te coördineren en openbare vergaderingen met de wijkbewoners te beleggen over onderwerpen die voor de wijk van belang waren, wat spanningen met de sociaal-maatschappelijke organisaties veroorzaakte. Een jaar later maakte wijziging van de gemeentewet de overdracht van bestuursbevoegdheden aan binnengemeentelijke organen mogelijk. Niet alleen in Rotterdam maar ook landelijk bogen velen commissies en werkgroepen zich over de vorm die de decentralisatie moest krijgen. In Rotterdam stond de vraag centraal of het ideaal van participatie en betrokkenheid van de burgers bij hun leefomgeving moest worden geregeld via politieke organen of via het maatschappelijk middenveld met kerken en verenigingen zoals die in de wijkopbouworganen was georganiseerd. In 1968 viel het besluit tot gelijkstelling tussen wijkraden en sociaal opbouworganen; beide hadden formele adviesbevoegdheid aan B&W, mits een wijkraad beschikte over een sectie wijkopbouw en een sociaal opbouworgaan over een sectie bestuurlijke zaken.²¹⁵

Na twee jaar van nota's, ontwerpen en discussie voerde Rotterdam in 1972 de eerste verordening op de deelgemeenten in, waarbij de voorstanders van een politiek bestel het wonnen van degenen die vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld hadden bepleit. Daarbij was de opvatting doorslaggevend dat de uitoefening van publieke bevoegdheden om een rechtstreeks gekozen deelraad vroeg en vrije lijstvoering genoeg ruimte bood voor andere dan louter politieke partijen. Het rechtstreekse contact van de sociale wijkopbouworganen met het stadsbestuur werd verbroken. Zij vielen voortaan onder de deelgemeente en moesten zich richten op 'opbouwactiviteiten waaraan de deelraad niet of nauwelijks zou toekomen' en op 'participatie van de bevolking'.²¹⁶ Hoewel de nieuwe verordening het belang van participatie van de bevolking onderstreepte, werd de omvang per deelgemeente bepaald op zestig- tot honderduizend inwoners, waardoor het territorium van de deelgemeenten niet meer samenviel met het werkgebied van de wijkopbouworganen. De gemeentelijke diensten zoals gemeentewerken en sociale zaken bleven centraal georganiseerd.

²¹⁴ Wiardi Beckmanstichting/J.G. Bomhoff e.a. *Wijkraden Een onderzoek naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie*. Amsterdam 1971 p.18 e.v.

²¹⁵ In 1968 had Rotterdam elf wijkraden en vier sociale wijkopbouworganen. Wiardi Beckmanstichting/Bomhoff e.a. *Wijkraden* p.18 e.v.

²¹⁶ De sociale wijkopbouworganen kregen de gemeentelijke Stichting Stedelijk sociaal opbouworgaan als koepel boven zich gesteld. A.J. van Gils *Spanning in de wijkraad nieuwe-stijl* Rotterdam 1976 p. 9, 12.

In 1973 werden in Charlois, Hoek van Holland en Hoogvliet, waar vanwege de innige wens tot zelfstandigheid al vanaf 1970 een proef gaande was, de eerste rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden geïnstalleerd.²¹⁷

Decentralisatie en deelbelangen

Tussen 1973 en '93 kwam aarzelend de omzetting van wijkraden in gekozen deelraden in de rest van de stad van de grond, met Feijenoord en Delfshaven als laatste.²¹⁸ Waar geen wijkraad bestond werd een voorlopige wijkraad opgericht als aanloop naar de status van deelgemeente. Bepaalde bevoegdheden zoals het verlenen van bouw- en hinderwetvergunningen werden van de gemeenteraad naar de deelgemeenten overgedragen, maar over stadsvernieuwing en minderhedenbeleid kregen de deelraden slechts een adviserende taak. Daarin wortelde een groot deel van het geringe draagvlak; het verzet tegen de deelraden was het grootst waar de huizen het slechtst waren en het percentage migranten het hoogst. In Charlois, maar vooral in de Agniesebuurt in Centrum-Noord, was het verzet tegen de deelraden en de nieuwe verordening op het deelgemeentebestel in 1972 het felst.

Het totaalbeeld was in deze periode uiterst rommelig. Behalve de nieuwe deelgemeenten functioneerden tegelijkertijd (politiek samengestelde) wijkraden, (sociale) wijkopbouworganen, erkende voorlopige wijkorganen en voorbereidende comités voor wijkorganen die allemaal in rechtstreekse relatie met het gemeentebestuur stonden en louter adviserende bevoegdheden bezaten. De overlegstructuur van de stadsvernieuwing, die dreef op bewonersinspraak, en het levendige actiewezen liepen daar dwars doorheen. Een evaluatie in 1974 signaleerde een uitgesproken behoefte bij deelgemeenten aan meer bestuurlijke bevoegdheden, een zeker budgetrecht, duidelijkheid over de verhouding tot gemeentelijke diensten en langere adviestermijnen. Er leefden bezwaren tegen de dominantie van de gevestigde politieke partijen die beschikten over een goed geolied apparaat voor verkiezingen, de opbouworganen lieten zich niet gemakkelijk bij de deelgemeente onderbrengen en de betrokkenheid van de bewoners was maar matig. Mede daarom besloot de raadscommissie Wijkaangelegenheden terughoudend te zijn met de instelling van nieuwe deelgemeenten en 'de aandacht voor de kleinere wijkorganen niet te laten verslappen', zodat de bevolking meer tijd zou krijgen om met het deelgemeentebestel vertrouwd te raken.²¹⁹

Tijdens de discussies over meer bevoegdheden voor deelgemeenteraden spraken PPR en CPN zich daartegen uit, zij het om uiteenlopende redenen. De CPN wilde de bestuursmacht centraal houden, terwijl de PPR zich afvroeg of de deelgemeenten wel voldoende macht zouden krijgen en of de politieke samenstelling mogelijke afkeer van wijkbewoners tegen de politiek niet zou versterken.²²⁰ Intussen veroorzaakten uiteenlopende bevoegdheden, territoria en belangen van de verschillende, naast elkaar bestaande organen en groeperingen voortdurend fricties. In het noorden van de stad verstoorden buurtgroepen urenlang de installatie van de deelgemeenteraad Centrum-Noord. Op

²¹⁷ Het aantal taken en dus ook ambtenaren breidde zich allengs uit; eind jaren '80 telde de deelgemeente Charlois er vijftig.

²¹⁸ Rotterdam-Oost, later Prins Alexander genoemd, maakte de overstap in 1975, maar streefde naar een zelfstandige gemeentelijke status (RJB *Kroniek* 29/4/75). In 1978 volgden IJsselmonde en Centrum-Noord met wijkraden nieuwe stijl (zie hierna volgende hoofdstuk). Kralingen en Overschie waren in 1982 aan de beurt, Hillegersberg/Schiebroek in 1983, Feijenoord en Delfshaven in 1993. Pernis en de binnenstad kregen een 'status aparte'.

²¹⁹ Van Gils *Spanning in de wijkraad nieuwe stijl* p.10

²²⁰ KdG in RN *Stadhuisplein* 24/9/75 en RJB *Kroniek* 1975

Katendrecht streefde het stadsbestuur naar een wijkvertegenwoordiging op brede basis, nadat het alle contact met de militante Actiegroep Redt Katendrecht had verbroken wegens het smijten van meel tijdens een raadsvergadering over uitbreidingsplannen van de meelfabriek daar. Zo nu en dan trok het stadsbestuur ook zijn erkenning van een wijkorgaan in omdat het niet goed functioneerde, zoals in de Afrikaanderwijk, Vreewijk en Middelland gebeurde.²²¹ In 1975 kondigde wethouder Van der Have het einde van de sociale wijkopbouworganen aan met de uitspraak dat het wijkbestel daarvoor geen plaats meer bood omdat buurt-, actie- en projectgroepen stadsvernieuwing al voldoende opkwamen voor bewonersbelangen.

Eind 1976 besloot de gemeenteraad tot uniformering; binnen vijf jaar moesten in alle vijftien wijken wijkraadsverkiezingen gehouden zijn ter vervanging van de bestaande wijkorganen.²²² In mei van het jaar daarop viel het besluit dat deze 'wijkraden-nieuwe stijl' minder bevoegdheden kregen dan de deelgemeenteraden; dat vergde een minder duur ambtenarenapparaat. De projectgroepen stadsvernieuwing bleven rechtstreeks onder het gemeentebestuur vallen.²²³ Ondanks bewonersprotesten werd ook besloten de problemen op Zuid in één klap 'op te lossen' door toe te werken naar één deelgemeente voor het Noordereiland, Feijenoord, Afrikaanderwijk en Katendrecht. Vreewijk en Lombardijen moesten een aparte wijkraad-nieuwe stijl gaan vormen, maar onder de bewoners was daar nauwelijks draagvlak voor. De Stichting Wijkopbouw Lombardijen en de negen buurtgroepen die daarvan deel uitmaakten vreesden dat de inspraak sterk beperkt zou worden als politieke partijen de wijkraad gingen beheersen.²²⁴

In opdracht van het gemeentebestuur voerde de EUR een onderzoek uit naar binnengemeentelijke decentralisatie en concludeerde dat er veel te zeggen viel voor een grotere zelfstandigheid van deelgemeenten. Dat leidde in 1979 tot de vaststelling van de nota decentralisatiebeleid en een herziening van de verordening op de deelgemeenten, waarin het verschil in bevoegdheden tussen wijkraden en deelgemeenteraden werd opgeheven. Aan het eind van dat jaar kregen de in de stad wonende buitenlanders het actief en passief kiesrecht voor wijk- en deelgemeenteraden.²²⁵ De zittingsduur van deelgemeenteraden werd teruggebracht van zes naar vier jaar en om de betrokkenheid van de bewoners beter te kunnen beoordelen zouden de deelgemeenteraadsverkiezingen niet meer gelijktijdig met andere verkiezingen worden gehouden.

Een jaar later schreef wethouder Van der Have in de nota *De toekomst van het deelgemeentebestel* dat er de volgende vijf jaar nog zes deelgemeenten bij moesten komen.²²⁶ In de

²²¹ Intrekking erkenning Afrikaanderwijk speelde rond 15/4/76. Het wijkorgaan werd 11/5/78 weer erkend. Voor Middelland werd de erkenning rond 11/5/78 ingetrokken en 26/2/81 weer teruggegeven. RJB *Kroniek*

²²² In 1977 werd in Centrum-Noord en IJsselmonde een wijkraad-nieuwe stijl ingesteld. J. Rath *Migranten. De Centruumpartij en de deelgemeenteraadsverkiezingen van 16 mei 1984 te Rotterdam*. Leiden 1985 p. 12 en Steeman *De vorming van het Rotterdamse deelgemeentebestel*.

²²³ Nog in 1983 speelde de tegenstelling tussen de projectgroepen stadsvernieuwing, waarin bewoners het voor het zeggen hadden, en de deelgemeentebesturen. Zo reageerde de wethouder Stadsvernieuwing Vermeulen, die Van der Ploeg in 1982 was opgevolgd, furieus op de deelgemeente Charlois (85.000 inwoners) die zeggenschap over de stadsvernieuwing op haar gebied opeiste. KdG in RN 15/6/83.

²²⁴ Hier speelt misschien ook nog een ander verschil mee tussen Vreewijk en Lombardijen: Lombardijen had meer premiekoopwoningen en woningen in de vrije sector dan Vreewijk.

²²⁵ Door een grondwetswijziging kregen niet-Nederlandse ingezetenen in 1983 het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden, 'mits zij tevens voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn'. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 803, nr. 3. Voor gemeenteraadsverkiezingen werden in 1985 eisen aan verblijfsduur gesteld en pas vanaf 1993 werd dat ook wettelijk verplicht voor deelraadsverkiezingen.

²²⁶ Dat waren Overschie, Kralingen, Hillegersberg/Schiebroek, Vreewijk/Lombardijen, Heijlmaat/Pernis en de Stadsdriehoek. RJB *Kroniek* 1980.

nog resterende, vooral oudere wijken wilde hij afzien van de instelling van deelgemeenten. Het werden er tenslotte drie, in Overschie, Kralingen (beide in 1981/82) en Hillegersberg/Schiebroek (1982/83). Een definitief besluit over hoe het verder moest wilde de raad pas rond 1985 nemen, wanneer er wat meer ervaring was opgedaan. Het lot van Vreewijk en Lombardijen bleef daardoor nog een tijd onzeker. Het draagvlak voor de deelgemeenteraad Centrum-Noord bleek verre van groot en leidde in 1983 tot afsplitsing van de Agniesebuurt.²²⁷ Tegelijkertijd kende de gemeenteraad zichzelf de bevoegdheid toe besluiten van deelgemeenteraden te voorkomen of terzijde te schuiven wanneer een conflict met het stedelijk beleid dreigde. Anderzijds kregen de deelgemeenten er in de loop der tijd bevoegdheden bij en bovendien een grotere beleidsvrijheid door de instelling van een deelgemeentefonds dat het beperkte budgetrecht verving.²²⁸

Politieke participatie

Bij de deelraadsverkiezingen in 1972 bedroeg de gemiddelde opkomst ruim zestig procent, vier jaar later was dat teruggelopen tot een kleine vijftig. In deze jaren werden alleen nog in Hoek van Holland, Charlois en Hoogvliet verkiezingen gehouden. Verwacht werd dat de opkomst bij deelraadsverkiezingen anders zou uitvallen toen die vanaf 1980 gescheiden van de gemeenteraadsverkiezing werden gehouden. Vanaf 1987 vielen de deelraadsverkiezingen samen met die voor de Provinciale Staten. Vier jaar later werden voor alle negen deelraden voor het laatst afzonderlijk deelraadsverkiezingen gehouden, maar wel weer tegelijk met die voor de Staten. Vanaf 1994 vielen ze weer samen met de gemeenteraadsverkiezingen. Alles overziend vertoonden de deelraadsverkiezingen maar één keer een iets hogere opkomst dan die voor de gemeenteraad.²²⁹

	Deelraadsverkiezingen	Gemeenteraadsverkiezingen
1978		61,4 %
1980	41 %	
1982		54 %
1984	50,7 %	
1986		59,7 %
1987	60,6 %	
1990		48,3 %
1991	44,5%	

In 1980 werd in Charlois, in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het ministerie van BiZa en de Turkse ambassade, de eerste buitenlander in een deelgemeenteraad feestelijk beëdigd. Feestelijk zou het niet lang blijven, want in twee andere deelgemeenten begonnen bewoners zich openlijk te verzetten tegen huisvesting van buitenlanders in hun wijk en even later gingen

²²⁷ RJB *Kroniek* 24/3, 24/11 en 8/12/83. Het onderzoek naar draagvlak was uitgevoerd door Intervisie Groep Groningen (IGG). In Noord was o.a. de Agniesebuurt in 1981 tot stadsvernieuwingsgebied aangewezen en de desbetreffende projectgroep viel rechtstreeks onder het stadsbestuur.

²²⁸ De binnengemeentelijke aanwijzingsbevoegdheid werd, analoog aan de aanwijzingen die hogere overheden konden geven aan gemeenten, ex artikel 151 van de Gemeentewet geregeld in 1983. Raadsstuknr.1991-1563.Het budgetrecht dateerde van 1981, het besluit optimalisering bevoegdheden deelgemeenten in 1984. RJB *Kroniek*.

²²⁹ Opkomstcijfers zijn gebaseerd op RJB *Kroniek*. In 1980 ging het om verkiezingen in 6 deelgemeenten, in 1984 waren het er 7 en in 1987 ging het om verkiezingen in 8 deelgemeenten. Het opkomstpercentage in 1994 bedroeg 56,9. Dat jaar speelde, afgezien van de controversie pro en contra extreem rechts, de discussie over de stadsprovincie.

buitenlanders de straat op om te demonstreren tegen toenemende discriminatie.²³⁰ Toen deze controversie steeds zichtbaarder werd, nam wethouder Schmitz het initiatief tot oprichting van de Rotterdamse Anti-Discriminatie Actie Raad (RADAR), als meldpunt van discriminatie en als steunpunt bij het organiseren van anti-racismeprojecten in scholen, wijken en bedrijven.²³¹ Ook CPN, PPR en PSP, die uit onvrede over het deelgemeentebestel niet meededen aan de deelraadsverkiezingen in 1984, maakten in de verkiezingstijd veel werk van voorlichting tegen racistische opvattingen.

Van de buitenlanders kwam in 1984 veertig procent naar de stembus, tegen twaalf procent vier jaar eerder. Als reden daarvoor voerden ze aan dat ze vooral tegenwicht hadden willen bieden aan de Centruumpartij.²³² Toch schoot die partij wortel in drie van de zeven deelgemeenten, waar in 1984 verkiezingen werden gehouden: Charlois (12 procent), Prins Alexander (8,4 procent) en IJsselmonde (8,1 procent).²³³ In 1987 kwam de revanche; de opkomst van de apart gehouden deelraadsverkiezingen was dat jaar het hoogst en de rechtsextremisten haalden alleen nog in Charlois twee procent; in de andere deelgemeenten waren ze verdwenen.

Gemiddeld tweederde van de buitenlandse kiezers stemde in 1984 op de PvdA. Van de Turkse gemeenschap stemde iets meer dan de helft op de PvdA en ruim veertig procent op de 'eigen' Hakyol-partij, die desondanks geen zetels behaalde. Terwijl de buitenlanders 3,5 procent van het Rotterdamse electoraat vormden waren dertien van de 767 kandidaten, dus 1,7 procent, van buitenlandse afkomst; acht van hen waren Turks, drie Marokkaans. Geen van de gevestigde politieke partijen bleek goed contact met de migrantengemeenschappen te hebben, terwijl het kiesrecht voor migranten bij deelraadsverkiezingen toch al van 1979 dateerde. De migranten die zich druppelsgewijs als partijlid begonnen aan te melden waren nog een uitzondering, zeker in het actieve kader.

Status en bevoegdheden

In april 1990 viel een belangrijke beslissing over het deelgemeentebestel. Met uitzondering van het stadscentrum moest het de hele stad gaan omvatten, bij wijze van 'complementair bestuur met behoud van eenheid en samenhang'. De 'optimale schaal' van de deelgemeenten zou naar verwachting leiden tot grotere efficiëntie en effectiviteit waardoor de dienstverlening aan de burgers zou verbeteren.²³⁴ De voltooiing van het deelgemeentebestel werd gezien als tegenhanger van schaalvergroting in regionaal, landelijk en internationaal verband; het zou 'overcentralisatie' voorkomen en door zijn hanteerbare schaal de betrokkenheid van de inwoners versterken. De bewonersorganisaties van Het Oude Noorden en de Agniesebuurt en het Wijkorgaan Crooswijk probeerden het alomvattende deelgemeentebestel nog tegen te gaan, maar eind januari 1991

²³⁰ Het Aktiecomité Welzijn Hollandse Bewoners en aanhangers van de Centruumpartij protesteerden openlijk in Schiebroek en Prins Alexander tegen de huisvesting van Turkse gezinnen in hun wijk. RJB *Kroniek* en Rath *Migranten, de Centruumpartij en de deelgemeenteraadsverkiezingen* p. 10, 69-76.

²³¹ RADAR werd opgericht in 1983 en zetelde met het Anti Racisme Informatie Centrum in het Visser 't Hooft Centrum aan de Oostmaaslaan, dat begin jaren 1960 met 1 miljoen Duitse marken in het kader van Aktion Sühnezeichen Friedensdienste werd gebouwd.

²³² Rath *Migranten en deelraden in Rotterdam* p. 69-76.

²³³ RJB *Kroniek*.

²³⁴ Verzameling 1991, volgnummer 146, litt.a

verklaarde de afdeling Rechtspraak van de Raad van State hun bezwaarschrift niet-ontvankelijk. Daarna lag de weg open voor de instelling van een deelgemeente Zuid en een deelgemeente West.²³⁵

De wijkraad van Pernis behield zijn oude status, maar werd uitgebreid met Heijplaat. Het Oude Westen werd bij het stadscentrum ingedeeld, dat nog onder het stadsbestuur bleef vallen. Om tijdens de voorbereiding van de nieuwe deelgemeenten een 'politiek vacuüm' te voorkomen besloot de raad zogenoemde klankbordgroepen in te stellen. De klankbordgroepen functioneerden van mei 1992 tot september 1993, toen de raad de nieuwe deelgemeenten met de namen Delfshaven en Feijenoord officieel instelde. In 1994 werd Heijplaat alsnog toegevoegd aan de deelgemeente Charlois en in januari 1995 ging de gemeenteraad akkoord met de instelling van een Adviesraad voor het niet-deelgemeentelijk centrumgebied. Pernis behield de 'status aparte' van wijkraad, die het sinds 1947 had.

Ondanks jarenlang durende pleidooien kregen de deelgemeenten pas in 1993 meer financiële armslag, toen de middelen voor de koepelorganisaties in het wijkwelzijnswerk naar het deelgemeentefonds werden overgeheveld, samen met de budgetten voor wegenonderhoud en een extra financiële impuls voor het fysieke wijkbeheer. Twee jaar later onderging de verdeling van het deelgemeentefonds een structurele herziening op grond van aantallen inwoners en woningen, oppervlakte en sociale samenstelling van de bevolking per deelgemeente.²³⁶ Daardoor kregen Delfshaven en Feijenoord een extra bedrag voor bestrijding van de werkloosheid. Voor het opbouwwerk, dat in 1987 was verzelfstandigd in de Stichting Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning, liep het slechter af. Op 1 januari 1996 hield het op te bestaan omdat de deelgemeenten er geen subsidie meer voor over hadden.

Ondanks de uitslag van het referendum over de stadsprovincie waardoor de 'upgrading' van de deelgemeenten tot gemeenten in rook opging, besloot de raad in het najaar van 1995 de discussie over het taken- en bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten uit te stellen totdat de definitieve besluitvorming over de regiovorming op rijksniveau achter de rug zou zijn. Het doel van de discussie was erop gericht taken en bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burger te leggen. Bovendien heerste over de afwijkende bestuurlijke decentralisatie in Pernis met een wijkraad en het stadscentrum met een adviesraad nog steeds onenigheid. Beide raden hadden minder bevoegdheden dan deelgemeenten en waren bovendien niet rechtstreeks gekozen.²³⁷ Voor deze twee gebieden lag de verhouding tot het stadsbestuur ook gevoeliger dan in de rest van de stad. Pernis bestond grotendeels uit haven- en industriegebied en ook het centrum had stedelijke en regionale functies die het wijkniveau overstegen.

Na afloop van het referendum ging een stuurgroep *Verbetering Rotterdams Bestuur* aan de slag om voor beide wijken een oplossing te vinden voor de democratische legitimering van beide raden. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en democratie lag een direct gekozen bestuur dat verantwoordelijk

²³⁵ Zie voor bezwaarschrift Raadsstuknummer 1991-0286. De nieuwe deelgemeente West (later Delfshaven genoemd) omvatte de wijken Oud-Mathenesse, het Witte Dorp, het Nieuwe Westen, Middelland, Spangen, Delfshaven, Bospolder-Tussendijken en Schiedam. Het voorstel om de deelgemeenten Overschie en Hillegersberg-Schiebroek samen te voegen haalde het niet, evenmin als de samenvoeging van Heijplaat met de dgm. Charlois en Pernis met de dgm. Hoogvliet. De nieuwe deelgemeente Zuid omvatte de wijken Noordereiland, Feijenoord, Katendrecht, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis, Vreewijk, met uitzondering van het gebied waar de centrumfuncties van het project 'Kop van Zuid' werden ontwikkeld. Raadsvergadering 26/9 en 14/11/91.

²³⁶ Raadsstuk 1994-1127 en 1994-1093

²³⁷ De raden waren samengesteld op basis van de stembusuitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in de wijk.

was voor de eigen woon- en leefomgeving voor de hand. Zo'n bestuur was een gelegitimeerde spreekbuis van de bewoners en stond daardoor sterker tegenover het centrale bestuur, de gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen. Hoewel het college pleitte voor samenvoeging van Pernis met de deelgemeente Hoogvliet, koos de gemeenteraad voor handhaving van de Pernisser wijkraad, die voortaan rechtstreeks gekozen moest worden en ruimere bevoegdheden kreeg op het gebied van welzijnsbeleid en beheer van de buitenruimte. Analoog aan de bestuurlijke oplossing voor Heijplaat werden de decentrale bestuurlijke grenzen van Pernis zo verlegd dat alle havengebonden projecten direct onder het centrale bestuur vielen. In april 1998 werd de eerste rechtstreeks verkozen wijkraad van Pernis geïnstalleerd; een klein jaar later vonden de verkiezingen voor de Adviesraad voor het Centrum plaats.

Intussen werkte het Rijk aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur die in het voorjaar van 2002 in werking zou treden.²³⁸ Het decentrale bestuur voor Pernis en voor het stadscentrum was gebaseerd op artikel 83 Gemeentewet die niets naders regelde over de vormgeving van bestuur. Dat had als gevolg dat beide decentrale besturen, die de wettelijke status van commissie hadden, niet 'gedualiseerd' hoefden te worden terwijl dat in de deelgemeenten, waarvan de besturen waren gebaseerd op een ander wetsartikel, wel moest. Dat bemoeilijkte het streven van het stadsbestuur naar uniformiteit. Na een mislukte poging de status van deelgemeente te krijgen verzette Pernis zich met succes tegen dualisering van het wijkraadbestuur en mocht de centrumraad ter wille van de eenvormigheid ook 'monistisch' verder.²³⁹

De na het referendum ingestelde Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur bracht in 1997 niet alleen advies uit over het bestuur in Pernis en het centrum, maar gaf ook aanbevelingen voor de verbetering van het bestuur in de deelgemeenten.²⁴⁰ Ambtelijke procedures zorgden ervoor dat deelgemeenten eindeloos met het stadhuis moesten onderhandelen en touwtrekken om zaken op hun grondgebied voor elkaar te krijgen, met alle bestuurlijke spanningen en vertragingen van dien. Dat gebeurde natuurlijk vooral wanneer stedelijke belangen met deelgemeentelijke belangen in botsing kwamen. Er moest duidelijkheid komen over welke bestuurslaag verantwoordelijk was voor het realiseren van een voorziening zodat die bestuurslaag dan ook de daarmee samenhangende bevoegdheden kon uitoefenen.

Bij sommige (groot)stedelijke projecten zoals Centraal Station, Tramplus, Beneluxlijn, HSL, en Betuwelijn was competentiestrijd onwenselijk en daadkrachtig en slagvaardig optreden op stedelijk niveau gewenst. Daarom besloot het gemeentebestuur in de zomer 1998 tot het opstellen van een lijst van 'stedelijke projecten' op het terrein van welzijn en ruimtelijke ordening die van deelgemeentelijke bevoegdheid werden uitgezonderd. Bij de betrokken decentrale besturen zou worden nagegaan of ze bereid en in staat waren aan een bepaald stedelijk project mee te werken. Per project stond daardoor vast over welke periode (met begin- en einddatum) de bevoegdheden centraal werden uitgeoefend en om welke locatie en voorziening het precies ging. Dat zorgde vooraf voor duidelijkheid over

²³⁸ Deze wet leidde tot een scheiding tussen de gemeenteraad en het college van B&W die te vergelijken is met die tussen parlement en kabinet. Raad en College kregen bovendien ieder een eigen ambtelijke organisatie.

²³⁹ RJB *Kroniek* en raadsstuknummers 1997-0037, 1998-098, 1960-160, 1984-784, 2002-0183.

²⁴⁰ Raadsstuknummer 1998-0528

verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voorkwam gesteggel tijdens de uitvoering van een project.

De deelgemeenten gingen met deze regeling akkoord op voorwaarde dat zij, 'in 'ruil' voor het bij stedelijke projecten tijdelijk afstaan van bevoegdheden, goed werden toegerust om de gemeentelijke diensten beter te kunnen aansturen. Een in opdracht van het stadsbestuur uitgevoerd onderzoek van Ernst&Young had uitgewezen dat zowel de deelgemeentebesturen als hun organisaties nog een flinke 'professionaliseringsslag' moesten maken. Bovendien was de financiële verantwoording door de deelgemeentebesturen onder de maat en vormde gebrek aan ambtelijke mobiliteit een ernstig knelpunt, dat alleen binnen het totale Rotterdamse ambtenarenapparaat kon worden opgelost. Verbetering van het opdrachtgeverschap door de deelgemeentebesturen ging deel uitmaken van het nieuwe collegeprogramma met de naam Overheid 2000+. Daarvoor zouden op zijn minst de kostprijzen van de gemeentelijke diensten 'transparanter' moeten worden. Daarnaast zou worden geïnventariseerd welke andere knelpunten er speelden in de relatie met de deelgemeenten. Voor 'harde' deelgemeentelijke verbeterplannen werd het deelgemeentefonds in 1999 gevoed met drie miljoen gulden extra op structurele basis.²⁴¹

In veel opzichten was er nog een lange weg te gaan als het ging om verbetering van de bestuurlijke kwaliteit in de deelgemeenten. In maart 2000 stelde de Rotterdamse Rekenkamer vast dat de deelgemeenten onvoldoende controleerden of subsidies werden gebruikt waarvoor ze bedoeld waren.²⁴² In datzelfde jaar kregen de deelgemeenten meer bevoegdheden in het aansturen van de ambtelijke diensten onder het motto *wie betaalt bepaalt*. Zo werd bijvoorbeeld een deel van het budget van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting naar de deelgemeenten overgeheveld. Maar kennelijk bleef het rommelen in de verhouding tussen gemeentelijke diensten en de deelgemeenten, want begin 2002 presenteerden de decentrale besturen het rapport *Besturen in partnerschap* waarin zij een pleidooi hielden voor betere mogelijkheden voor de aansturing van gemeentediensten.

Kritiek

Een jaar na de bevrijding stelde burgemeester Oud dat een gemeenteraad van een grote stad niet veel meer kon dan hoofdlijnen aangeven en B&W heel veel moesten overlaten aan het ambtelijk apparaat. Daardoor was het onvermijdelijk dat de stad voor een groot deel door ambtenaren werd bestuurd en 'hoe voortreffelijk' die ook mogen zijn, 'een ambtelijk bestuur draagt toch altijd een ander karakter dan een bestuur door de burgerij zelf'. 'Wil men de burgerij daadwerkelijk een aandeel geven bij het regelen van haar eigen zaken, dan kan dit maar langs één weg worden bereikt, den weg der decentralisatie. Wij moeten derhalve de grote stad gaan decentraliseren. Wij moeten trachten de wijken, waaruit zij zijn opgebouwd, tot zelfstandig leven te wekken.' Bewust koos hij het woord 'opgebouwd' en niet 'verdeeld'. Verdelen zou te mechanisch zijn, op de tekentafel uitgevoerd, en niet aansluiten op een organisch gegroeide eenheid.²⁴³ De territoriale indeling en politieke inrichting van de deelgemeenten in de eerste verordening van 1972 waren met die organische groei in tegenspraak en ontmoetten dan ook veel kritiek.

²⁴¹ RJB *Kroniek* en Raadsstuknummer 2024-524

²⁴² Rekenkamer Rotterdam *Subsidiëring door deelgemeenten* Rotterdam 2000

²⁴³ Bos *De stad der toekomst* Ten geleide

Het stadsbestuur voerde als argument voor invoering van rechtstreeks gekozen wijk- en deelraden aan, dat het schortte aan representativiteit; bewoners zouden te weinig rechtstreeks invloed op de samenstelling en werkwijze van de wijkorganen hebben. Continuïteit in samenstelling en oordeelsvorming ontbrak, evenals personele en materiële toerusting en soms ook rechtspersoonlijkheid. Maar tegenstanders vonden dat de gekozen wijkraden evenmin een oplossing boden; politieke partijen hadden anders dan andere groeperingen die lijsten konden vormen het voordeel van een verkiezingsapparaat en traditioneel stemgedrag van kiezers. Bovendien, zo luidde de kritiek in 1976, moest politieke activiteit gescheiden blijven van sociaal en cultureel actief zijn; politiek diende om hoofdlijnen van overheidsbeleid te beïnvloeden en leden van politieke partijen waren niet per definitie geïnteresseerd in wijkaangelegenheden. Daarom werd de vraag opgeworpen of partijpolitieke verschillen op wijkniveau relevant waren. Wanneer het antwoord daarop ontkennend was, zou het misschien beter zijn in de wijken een scheiding te maken tussen decentrale bestuursorganen en participatieorganen, en behartigers van deelbelangen in plaats van politieke partijen kandidaten voor het decentrale bestuursorgaan te laten leveren. Dat zou beter aansluiten op de bestaande structuur in de wijken. Het decentrale bestuursorgaan, uitgerust met volwaardige bevoegdheden, zou dan globale beleidslijnen schetsen, waarbinnen een participatieorgaan zeggenschap en geld kon krijgen voor op wijk of buurt afgestemde plannen.²⁴⁴

In de ontwikkeling van de deelgemeenten lijken formalisering en uniformering belangrijker te zijn geweest dan de behoeften van de wijkbewoners. Sociale wijkopbouworganen in verschillende verschijningsvormen, waarin bewoners het heft in eigen hand namen, werden van ondergeschikt belang. Afgezien daarvan was er de vergeefse maar aanhoudende roep van wijk-, later deelraden om overheveling van échte bestuurlijke bevoegdheden. De aanpak van bestuurlijke decentralisatie verschilde in dat opzicht elementair van die in Amsterdam, waar de stadsdeelbesturen vanaf 1981 maar merendeels tussen 1987 en '90 van de grond kwamen. Daar kregen de stadsdeelraden in principe alle centrale bevoegdheden overgedragen met uitzondering van een 'negatieve lijst' van bevoegdheden die in centrale handen bleven. Rotterdam hanteerde daarentegen een 'positieve lijst' met een opsomming van deelgemeentelijke bevoegdheden, die geringer in aantal waren dan in Amsterdam en waarvan de overdracht bovendien in etappes verliep.²⁴⁵

Het leek in Rotterdam temeer niet allemaal van harte te gaan omdat deelgemeenten het op geen enkel terrein alleen voor het zeggen kregen. Het stadsbestuur hield overal een vinger in de pap en had bovendien een 'aanwijzingsbevoegdheid' om te kunnen ingrijpen als een 'bovenwijks, stedelijk of bovengemeentelijk belang' dat nodig maakte. Die vage omschrijving veroorzaakte voortdurend onduidelijkheid over welk bestuur waar precies op aanspreekbaar was en leidde herhaaldelijk tot botsingen.²⁴⁶ Ontstaansgeschiedenis en geringe bevoegdheden zorgden ervoor dat de Rotterdamse deelgemeenten eerder de rol van belangenbehartigers van de bewoners vervulden dan dat ze als

²⁴⁴ Van Gils *Spanning in de wijkraad nieuwe-stijl* p. 11, 12, 27-28

²⁴⁵ WRR/J.G.B.M. van de Goor *Binnengerneentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie* Den Haag 1989 p. 57

²⁴⁶ Daarnaast waren centrale en decentrale bevoegdheidsgrenzen tussen rijk, provincie en gemeente aan het vervagen door verschillende interpretaties van het begrip 'complementair bestuur'. De instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond maakte de onderlinge verhoudingen sinds 1965 nog complexer vanwege de combinatie van bovengemeentelijke en intergemeentelijke bevoegdheden. Op voorstel van Rotterdam was besloten dat elke gemeente op bepaalde gebieden het veto kon uitspreken. Voortdurende competentiegevechten binnen het Openbaar Lichaam Rijnmond en daarbuiten waren het gevolg. André van der Louw *Als de dood voor Rijnmond* Rotterdam 1985 p. 15

volwaardig decentraal bestuur functioneerden. Bovendien waren de ambtelijke diensten niet gedeconcentreerd zoals in Amsterdam, waar de stadsdelen slagvaardiger konden optreden.²⁴⁷

Aan het eind van de jaren '90 waren de eerste voorzichtige pleidooien te horen voor de totale afschaffing van de deelgemeenten vanwege de hoge kosten, de bestuurlijke en ambtelijke 'drukte' en het feit dat de burgerparticipatie er niet groter door werd. Vanaf de beginjaren '70 was de opkomst bij deelraadsverkiezingen niet hoger dan die bij gemeenteraadsverkiezingen en de kritiek op tekortkomende bevoegdheden en niet goed functioneren van deelgemeenten was evenmin verstomd. In de verhouding tot de deelgemeenten woog voor het stadsbestuur de decentrale uitvoering van centraal uitgestippeld beleid zwaarder dan het principe van decentrale zeggenschap met bijbehorende financiële armslag. Deze instrumentele benadering getuigde van weinig vertrouwen in werkelijke decentralisatie bij het stadsbestuur. Dat maakte welke vorm van participatie en betrokkenheid dan ook niet bepaald aantrekkelijk en deelgemeenten niet tot aanwinst voor het publieke, noch, gezien de afgenomen invloed van de sociale opbouworganen, voor het sociale domein.

Stadsvernieuwing

Opmaat

De droom van een city met kantoren naar Amerikaans voorbeeld dateerde al van voor de Tweede Wereldoorlog. De brochure 'Het nieuwe hart van Rotterdam', die in 1946 verscheen, borduurde daarop voort. Daarin stond dat de Rotterdammers zich moesten realiseren *dat vele der dierbaarste herinneringen aan wat in de Meidagen verloren ging, zich juist vasthechten aan wat, nuchter gezien, slechts tekortkomingen waren van onze oude stad*. Tegelijkertijd publiceerde 'De Rotterdamse Gemeenschap' een boekje van L.Mumford dat nog verder ging met de stelling dat 'in zeker opzicht' de vernietiging door het bombardement nog niet groot genoeg was geweest. *Wij moeten op meer doelbewuste manier voortgaan met datgene te doen, wat de bommen op brute wijze lukraak hebben gedaan.*²⁴⁸

En zo geschiedde. Van de vijfhonderd particulieren die recht hadden op een grondreservering in het te herbouwen centrum werden er vierhonderd onteigend; de honderd voor de economische ontwikkeling meest interessante grondreserveringen bleven over. Zo kon de gemeente selectief grond uitgeven, passend in de plannen van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Wederopbouw. Een vitaal stadshart moest kunnen beschikken over verbindingssaders met andere delen van het *stadslichaam*, zodat al snel na de oorlog Weena en Westblaak werden aangelegd die grote gaten in het Oude Westen en Cool sloegen. De vraag of je de huizen in de negentiende-eeuwse wijken niet liever zou opknappen was niet relevant, omdat daar de 'city' moest komen.²⁴⁹

Eind november '53 had de gemeenteraad al besloten om drie oude wijken te saneren; de Afrikaanderwijk, het Oude Westen en Crooswijk. Maar tot uitvoering kwam het voorlopig niet. J.H.

²⁴⁷ WRR/Van de Goor *Binnengerneentelijke decentralisatie* p. 21 e.v.. De bevoegdheidsverdeling stond in Amsterdam in tegenstelling tot Rotterdam in directe relatie tot de ontwikkeling van een stadsprovincie en was nauwkeurig vastgelegd. Om het stedelijk belang van bepaalde ontwikkelingen veilig te stellen had het Amsterdamse stadsbestuur bovendien de aanwijzingsbevoegdheid voor grootstedelijke projecten. Reden voor het centraal georganiseerd houden van de Rotterdamse diensten was het op hoog niveau in stand houden van vakdeskundigheid, maar ronduit nadelig was dat diezelfde diensten van tijd tot tijd in de knel kwamen tussen tegengestelde koersen van stadsbestuur en deelgemeente.

²⁴⁸ H. Meyer *100 jaar stadsvernieuwing* in *Traverse* oktober 1984 p. 24-33

²⁴⁹ *Ibidem*

Lamberts, huisarts op Zuid en gemeenteraadslid voor de PvdA, was daar geen voorstander van. Hij wees op de ervaringen in Engeland; daar lag het sterftecijfer van mensen die naar nieuwe wijken met goede sanitaire voorzieningen hadden moeten verhuizen hoger dan van bewoners die niet door de sanering uit de oude wijken waren weggejaagd. De hoge huren in de nieuwere wijken zorgden ervoor dat er te weinig geld overbleef voor voeding. Hij zag meer in groen, speeltuinen en buurthuizen om de 'asfaltjeugd' op te vangen en in het verstrekken van verf en andere spullen waarmee de bewoners hun donkere trappenhuizen zelf konden opvrolijken.

In de jaren '50 stroomde het geld van het Rijk voor de wederopbouw nog binnen, maar het voorstel in '53 van raadslid Wilschut (ARP) om het overschot van drie miljoen gulden in een saneringsfonds te stoppen haalde het niet. Men vond het bedrag te klein en de bouwvakkers zaten niet op nog meer werk te wachten. Dat was opmerkelijk, want volgens Wilschut zouden die drie miljoen door jaarlijkse rente op rente na zeven jaar zijn uitgegroeid tot 24 miljoen. Het jaar daarop kwam Wilschut weer met hetzelfde voorstel, maar dit keer dolf hij het onderspit omdat na de watersnoodsramp de dijken opgehoogd moesten worden. In '56 nam raadslid Van der Ploeg, de latere wethouder voor de stadsvernieuwing, het stokje van Wilschut over met hetzelfde negatieve resultaat. Dit keer kreeg het plan Europoort en al het andere wat met de haven samenhang voorrang. Bovendien durfde men niet goed met sanering te beginnen zolang er nog woningnood heerste. Het stadsbestuur had naar eigen zeggen last van de bestedingsbeperking, de te lage rijksbijdrage en de woningwet die onteigening bemoeilijkte. Zo raakte de verbetering van de oude wijken steeds verder uit zicht. Er werd wel over gepraat en de raad stelde faseringsschema's vast, maar er gebeurde niets.²⁵⁰

Tien jaar later waren de geesten van de bestuurders rijp voor sanering en had de woningnood nog grotere proporties aangenomen. Gezinnen werden kleiner, mensen trouwden op jongere leeftijd en gastarbeiders maakten het tekort aan woningen in de oude wijken nog groter dan die al was. In 1969 verscheen de saneringsnota, waarmee tevens een nieuwe structuur aan de stad werd gegeven met grote verkeerswegen, nieuwe Maasoeververbindingen en een uitbreiding van de moderne city. Intussen was hier en daar de sloop al begonnen, maar het was nog onduidelijk wat daarvoor in de plaats zou komen. Actiegroepen van bewoners, gesteund door jonge geëngageerde architecten, stedenbouwkundigen, juristen en sociale wetenschappers verzetten zich tegen de saneringsnota, die zonder inspraak en vanachter de tekentafel tot stand gekomen was. Bovendien luidde de nota het einde in voor het uitgaansleven in het Oude Westen en dat was nou precies het enige wat nog herinnerde aan de sfeer van de vooroorlogse binnenstad, die Wentholt in *De Binnenstadsbeleving en Rotterdam* ook al koud, saai, leeg, kortom deprimerend had genoemd. Na de verkiezingen van 1970 maakte de PvdA als verreweg grootste fractie in de gemeenteraad korte metten met de saneringsnota.²⁵¹

Het nieuwe stadsbestuur moest er nu echt tegenaan; sanering werd vervangen door stadsvernieuwing en wethouder Jettinghof, die in het vorige college de portefeuille Bedrijven had beheerd, moest daarvoor zorgen. Dat was niet eenvoudig; volgens de toenmalige berekeningen ging het om zo'n 22.000 woningen. Daarvan zouden er veel minder terugkomen en afgezien van

²⁵⁰ André van der Hout *De sociale quaestie* in De Klerk *En dat al voor de arbeidende klasse* p. 29

²⁵¹ De Haan en Haagsma *Stadsbeeld Rotterdam* p. 24

vraagstukken als financiering en herhuisvesting eisten de actiegroepen van het Oude Westen, het voorlopig wijkorgaan van Crooswijk en de werkgroep het Oude Noorden medezeggenschap op. Jettinghof was een PvdA-bestuurder van de oude stempel en door zijn voorzichtigheid en gezagsgetrouwheid niet in staat het vertrouwen van de actiegroepen te winnen; zij eisten zijn aftreden, maar zover kwam het niet.

De tijd van samenhangende stedenbouwkundige plannen was voorbij en het zou nog lang duren voordat zulke visies weer ruimte kregen. In 1972 verwees het stadsbestuur een compleet structuurplan, dat met zijn 'groene vingers' nog herinnerde aan de plannen van Witteveen, naar de prullenbak. In plaats daarvan werd gekozen voor een 'probleemgerichte aanpak'.²⁵² Het stadsbestuur zette omstreken doorbraken als het verkeersplein voor de Willemstunnel en het Rottetracé in de ijskast en wethouder Jettinghof presenteerde in 1973 een beleidsnota waarin hij een autovrije Coolsingel en het sparen van de oude wijken rond het stadscentrum beloofde. Deze beleidsnota werd uitgewerkt in een plan van aanpak voor de stadsvernieuwing, waarin samenwerking tussen ambtenaren en bewoners in projectgroepen een hoofdrol kreeg.

Tegelijkertijd trok de dienst voor Stedelijke Ontwikkeling en even later ook de dienst Volkshuisvesting net afgestudeerde 'professionals' aan. Ze maakten deel uit van een nieuwe generatie die zich afzette tegen hun voorgangers, voor wie standaardisering en rentabiliteit van de woningproductie voorop stonden en die hun experimenten beperkten tot technische vernieuwingen zoals systeembouw. De jonge generatie bouwkundigen kwam samen met studenten maatschappelijk werk en kunstenaars op voor verbetering van arbeids- en woonomstandigheden, net zoals hun voorgangers dat zo'n tachtig jaar geleden hadden gedaan. Maar in tegenstelling tot hun voorgangers trokken zij samen op met de bewoners. Stond nog niet zo lang geleden vertrek uit de wijk gelijk aan vooruitkomen in het leven, nu werd verbetering ter plaatse geëist. Behoud van de buurt en kleinschalige stedenbouw werd hun gemeenschappelijk streven.

Net als in het Interbellum ontstond opnieuw een coalitie tussen politici, deskundige ambtenaren en particulier initiatief, met vertakkingen en rolwisselingen van dien. Het particulier initiatief had nu wel een totaal ander karakter dan toen; het bestond uit bewonersorganisaties die direct voor hun eigen belang opkwamen en zich lieten bijstaan door zelf gehuurde deskundigen, waarvoor subsidie beschikbaar was. Voor de pas afgestudeerden bood de stadsvernieuwing een kans om zelf in de oude wijken te blijven wonen en daar ook voor zichzelf, hun kinderen, vrienden, kennissen en andere 'soortgenoten' vaak letterlijk een toekomst op te bouwen. Daarmee nam de heterogeniteit in die wijken toe. Met hun ervaring in de democratiseringsbeweging op de TH's en Academies konden zij met actiegroepen en wijkorganen goed uit de voeten onder het motto 'het volk bestaat niet meer'.²⁵³ Nadat Crooswijk-Rubroek, Cool, Feijenoord-Noordereiland, het Oude Westen en de Afrikaanderwijk waren aangewezen als koplopers in de stadsvernieuwing kon het werk beginnen.

Bouwen voor de buurt

²⁵² De Haan en Haagsma *Stadsbeeld Rotterdam* p. 84, 88

²⁵³ Arnold Reijndorp *Afscheid van de volkshuisvesting in De Klerk En dat al voor de arbeidende klasse* p. 246-251

Door het doortastende optreden van wethouder Van der Ploeg kwam de stadsvernieuwing vanaf 1974 in een stroomversnelling. Hoewel hij tot de 'oude garde' behoorde en geen deel uitmaakte van de stroming van Nieuw Links binnen de PvdA, durfde hij risico's te nemen en zich hard en baanbrekend, ook tegenover het Rijk, op te stellen.²⁵⁴ Het roer was om en onder het motto *Bouwen voor de buurt* werden bewoners nauw bij de stadsontwikkeling betrokken. Volgens Van der Ploeg moesten de bewoners zelf *maar zien wat ervan kwam als ze zo nodig het heft in eigen hand wilden nemen*.²⁵⁵ In de stadsvernieuwingswijken moest door hen als overlast ondervonden bedrijvigheid verdwijnen en waar sloop en nieuwbouw onontkoombaar waren, zou compact, maar niet al te grootstedelijk worden gebouwd. Gezelligheid werd gelijk gesteld aan kleinschaligheid. Niet sanering maar renovatie werd het parool, hoge kantoren werden taboe verklaard en wethouder Mentink (RO/OW/Verkeer) maakte zich onsterfelijk door het nieuwe Shell-hoofdkantoor aan het Hofplein 'de laatste erectie van het grootkapitaal' te noemen.²⁵⁶ In de Derde Carnissestraat werd het eerste woonerf in Nederland in gebruik genomen, de binnenstad werd opgefleurd met groen en de Coolingsingel werd versmald om paviljoens en voetgangers de ruimte te geven. Tien jaar na de laatste viering van de Opbouw dag in 1966, met de feestelijke opening van concert- en congresgebouw De Doelen, besloot het stadsbestuur jaarlijks een Binnenstadsdag te organiseren.²⁵⁷

De aankoop van woningen door de gemeente was veel grootschaliger dan elders en de organisatie van voorbereiding en uitvoering in projectgroepen met ambtenaren, sociaal begeleiders, bewoners en hun deskundig adviseurs trok veel bekijks uit andere steden.²⁵⁸ Opvallend was wel dat eigenaren van huizen of bedrijven uit de projectgroepen werden geweerd. De raadscommissie Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting fungeerde tevens als Stuurgroep Stadsvernieuwing en hakte knopen door bij onenigheid. Om de huren betaalbaar te houden zorgde de gemeente voor een exploitatiebijdrage en drukte er een stelsel van vergelijkingshuren bij het Rijk door.²⁵⁹ Met degelijk cijferwerk toonde de stad aan dat er geen geld werd verspild en won zo het vertrouwen van de rijksambtenaren, die vaak eerst even met Rotterdam overlegden voordat ze een nieuwe regeling in de stadsvernieuwing afkondigden. Volgens het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing kende Rotterdam in vergelijking met andere steden maar weinig conflicten over stadsvernieuwingszaken en stond het veel sterker tegenover aannemers dan bijvoorbeeld Amsterdam.²⁶⁰

In de inmiddels tot elf opgelopen stadsvernieuwingswijken ging het in totaal om 55.000 woningen in bar slechte staat, om nog maar te zwijgen van de 24.000 woningen in de wijken

²⁵⁴ Dit was in de periode van het kabinet Den Uyl, waarin de progressieve partijen een meerderheid vormden: PvdA, PPR, D66 samen tien ministers, KVP en ARP samen zes.

²⁵⁵ De Haan en Haagsma *Stadsbeeld* p.130 en mondelinge informatie van oud-wethouder mr. H.G.C.L. Polak

²⁵⁶ 19/8/76 presenteerde wethouder Mentink een structuurnota met verbod op kantorenbouw binnen de Ruit. RJB *Kroniek*.

²⁵⁷ Begin november 1975 organiseerde de afdeling Architectuur van de Rotterdamse Kunststichting een openbaar debat over de stadsbeleving, waarin dr. Klaus Humpert een inleiding hield over de verlevendiging van Freiburg. Als een stad geen stedenbouwkundige traditie kon uitstralen, moest je volgens hem zorgen voor een anderssoortige traditie, bv een jaarlijkse feestweek met een vast programma. Wellicht is uit dit advies de Binnenstadsdag voortgekomen en misschien ook de vervanging in 1976 van de traditionele nieuwjaarsreceptie voor genodigden door een 'feestelijke instuif' waar alle Rotterdammers welkom waren en 'hoog en laag' met elkaar danste. KdG in RN 3 en 5/11/75.

²⁵⁸ In 1974 kregen 30.000 eigenaren in stadsvernieuwingswijken het aanbod hun huis aan de gemeente te verkopen RJB *Kroniek*. De schaal van de onteigeningen doet bijna denken aan die van na het bombardement van mei 1940.

²⁵⁹ Het stelsel van vergelijkingshuren hield in dat de vastgestelde huurprijs voor een nieuwbouwwoning van vier kamers als maatstaf gold voor een renovatiewoning, die honderd gulden minder ging kosten; de huurprijs voor een op laag niveau gerenoveerde woning lag daar weer honderd gulden onder. Dit systeem zorgde ervoor dat de exploitatietekorten van grondig verbeterde woningen niet te zwaar op de gemeentebegroting drukten.

²⁶⁰ Theo Klein *Rotterdam, vele goede voorbeelden in Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974-1984* Gemeengoed extra editie Rotterdam 1984.

daaromheen die van vóór 1920 dateerden. Een half jaar na de start in 1974 waren er al 17.000 woningen en 2500 bedrijfsruimten aangekocht.²⁶¹ Een jaar later werden de projectgroepen ingesteld. Voor de duizenden gezinnen die moesten verkassen was een systeem van wisselwoningen opgezet en werd in ijtempo nieuwbouw gepleegd op opengevallen locaties zoals het vroegere veemarktterrein en oude fabrieksterreinen. De nieuwbouwwijken Ommoord, Oosterflank, Zevenkamp en Beverwaard dienden ook als 'overloopgebied', al waren de huren daar aan de hoge kant.²⁶² Maar er was nog meer terrein nodig voor vervangende en voor de kleine portemonnaie betaalbare huisvesting. Daarom liet het stadsbestuur zijn oog vallen op de oude havengebieden en zette daarvoor in 1974 het Havenbedrijf opzij, dat daar tot dan toe de functies bepaalde. De nota *Herstructurering oude havens* met plannen voor volkshuisvesting was al vastgesteld voordat de bedrijven goed hadden kunnen nadenken over verplaatsing van hun activiteiten. Die haast was nodig om een forse rijksbijdrage in de wacht te slepen.²⁶³

Regelmatig trok het stadsbestuur op naar Den Haag om ervoor te zorgen dat het Rijk voldoende aan de stadsvernieuwing zou blijven bijdragen. Zo oefende het in 1977 samen met de drie andere grote steden druk uit op de kabinetsformateur om meer geld voor de stadsvernieuwing, want het vorige kabinet had de rem op sociale woningbouw gezet. Deze actie resulteerde in een rijksbijdrage van 45 miljoen voor Rotterdam. Twee jaar later stemde het Rijk in met een substantiële dekking van de tekorten in de Rotterdamse stadsvernieuwing. Tegelijkertijd werd met succes oppositie gevoerd tegen de door het Rijk gepropageerde huurharmonisatie, die tot veel hogere huren zou leiden dan het systeem van de vergelijkingshuren. Dat zou vermoedelijk de hele stadsvernieuwing stilleggen, waarin inmiddels tweeduizend mensen werk hadden gevonden.²⁶⁴

In 1980 kwam er een akkoord met het Rijk voor de bouw van achtduizend woningen in de oude havengebieden waarvan zestig procent sociale woningbouw, merendeels grenzend aan stadsvernieuwingsgebieden. De vrije sectorwoningen werden grotendeels in het centrum van de Waterstad geprojecteerd. Op de rechter Maasoever golden de open plekken en Delfshaven-Buitendijks als overloopgebied, terwijl op de linker Maasoever 7500 nieuwbouwwoningen in oud havengebied werden gepland. Daarvan waren er vijfduizend op de Kop van Zuid gedacht: aan het waterfront, op de Wilhelminapier en bij de Binnen- en Spoorweghaven met de 549 woningen tellende Peperklip. In de oude havenwijken van Feijenoord, Katendrecht en Charlois werden in de beginjaren '80 projecten op kleinere schaal uitgevoerd die makkelijker in de bestaande structuur konden worden ingepast.²⁶⁵

Bouwen voor de buurt veranderde langzamerhand in bouwen voor een verdwenen buurt. Voor veel kleine middenstanders, die al jaren moesten opboksen tegen de moordende concurrentie van de supermarkten en het grootwinkelbedrijf, was de stadsvernieuwing de genadeslag. Bewoners die het zich konden veroorloven vertrokken, bedrijvigheid en winkels werden opgedoekt en panden dichtgespijkerd. Leegstaande woningen trokken zwervers, verslaafden en illegalen aan. Door malafide sleutelpraktijken van particuliere huisbazen kwamen nieuwkomers eerst in het kielzog van de

²⁶¹ De Haan en Haagsma *Stadsbeeld* p.134

²⁶² Deze wijken werden tussen 1962 en 1981 gebouwd. Van de Laar *Stad van formaat* p. 525

²⁶³ Meyer *City and Port* p. 402 noot 71-72.

²⁶⁴ RJB *Kroniek* 1979, 1980 en 1984.

²⁶⁵ Meyer *City and Port* p. 352 e.v.

Surinaamse onafhankelijkheid en daarna vooral door gezinshereniging massaal in de slechtste woningen terecht. De vertrouwde sociale structuur veranderde snel; buurtactiviteiten zakten in elkaar en de scholen raakten in rap tempo bevolkt door kinderen uit alle werelddelen. Daar kwam bij dat veel wijkbewoners rechtstreeks te maken kregen met massaontslagen in de haven en een gewijzigde arbeidsmarkt waar zij met hun lage opleiding nauwelijks kans van slagen hadden. Eind 1982 werden de uitkeringen 'bevroren' en liep de koopkracht terug.²⁶⁶ Voor de meeste bewoners van de oude wijken waren huurverhoging en de door de oliecrises opgelopen energielasten een immens probleem.

Door het grote aantal in korte tijd te verhuizen, veelal oudere Rotterdammers veranderde de selecterende en verzorgende rol van het woonmaatschappelijk werk. De maatschappelijk werkers en werksters maakten deel uit van de herhuisvestingscommissies, samen met leden van de projectgroep, het wijkorgaan en de Dienst Woonruimte zaken. Elk gezin werd diverse keren bezocht om de gebreken van de woning en de woonwensen te noteren. Bij de woningtoewijzing werd geprobeerd concentratie van buitenlanders en sociaal zwakkeren in één complex of één straat te voorkomen. Het moeilijkst voor de herhuisvestingcommissies was de beslissing over herhuisvesting binnen of buiten de wijk en die moest steeds onder de druk van het hoge tempo van sloop en renovatie worden genomen.

De speelruimte van het stadsbestuur was niet bepaald groot. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening bepaalde welke gemeente waar hoeveel nieuwbouw mocht plegen en daarbinnen stelde het Openbaar Lichaam Rijnmond de verhouding vast tussen vrije sector en woningwetwoningen. Er stonden dertigduizend woningzoekenden op de wachtlijst van wie achtduizend met een urgentieverklaring, terwijl er door de stadsvernieuwing zestien duizend woningen met lage huren verloren gingen en er tussen 1975 en 1980 meer dan dertigduizend huurwoningen (twaalf procent van de woningvoorraad) waren gesplitst en horizontaal verkocht.²⁶⁷ Lastig was ook de wetgeving die de gemeente weinig ruimte bood om leegstand door speculatie tegen te gaan. Dat bracht het stadsbestuur ertoe honderden woningen aan te kopen om die aan te bieden tegen de aankoop prijs onder het beding de woning bij vertrek weer aan te bieden aan de gemeente of woningbouwvereniging, het zogeheten maatschappelijk gebonden eigendomsysteem. Jarenlang duurde de strijd om het huizenbezit van speculant Fennis in gemeentelijke handen te krijgen.

Om de woningtekorten het hoofd te bieden bepaalde de gemeente in een nieuwe woonruimteverordening dat kopers van een huurwoning van onder de 570 gulden per maand geen woonvergunning konden krijgen.²⁶⁸ Meteen spande een belegger een kort geding aan en kreeg gelijk omdat de verordening in strijd was met de woningwet. Daarop paste het stadsbestuur de verordening aan, waardoor kopers van sociale huurwoningen aan dezelfde urgentie-eisen moesten voldoen als huurders om een woonvergunning te kunnen krijgen. Bovendien mochten zij de woning alleen aan andere urgent woningzoekenden doorverkopen. Nu gingen acht grote institutionele beleggers, met wie vooraf geen overleg was gepleegd, in beroep. Ondanks het groene licht van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de nieuwe woonruimteverordening verklaarde de rechter deze wederom nietig wegens discriminatie van kopers en huurders. De daarop volgende verordening bood gelijke kansen

²⁶⁶ Vermeer *Van onderstand tot bijstand* p. 96

²⁶⁷ Deels was het strenge aanschrijvingsbeleid hieraan debet, waardoor ook goedwillende huiseigenaren zich gedwongen zagen tot horizontale verkoop om met de opbrengst daarvan hun resterend huizenbezit te kunnen opknappen.

²⁶⁸ KdG in RN 5, 6,7 en 8 aug.'80. De omstreden verordening leek haaks te staan op het systeem van maatschappelijk gebonden eigendom en bood beleggers alleen nog de mogelijkheid hun bezit aan de gemeente te verkopen.

voor huurders en kopers, maar ook het recht voor de gemeente de helft van de leegstaande woningen te vorderen voor urgent woningzoekenden.²⁶⁹

Ondanks alle bezuinigingen kondigde de nota *Dit is het vervolg* aan dat de gemeente in de periode 1983-'85 jaarlijks 160 miljoen in de stadsvernieuwing zou steken. In 1983 kreeg het stadsbestuur opnieuw een extra rijksbijdrage voor elkaar en bovendien meer vrijheid in de besteding ervan.²⁷⁰ Het aantal wijken dat tot stadsvernieuwingsgebied was aangewezen bedroeg nu veertien. Protesten over woonomstandigheden waarmee de wethouders Van der Ploeg en Polak in 1978 nog tijdens een discussiebijeenkomst in Odeon door bewoners om de oren waren geslagen, hadden in de oude wijken plaatsgemaakt voor onvrede over de hoge huren van de gerenoveerde woningen en de grote leegstand door speculatie, vooral in de wijken Middelland en het Nieuwe Westen. Tegen de speculanten deed het stadsbestuur wat het kon, volgens sommigen zelfs te veel, maar door de landelijk vastgestelde hogere woonlasten kwam het tussen twee vuren te zitten.²⁷¹ De wijkbewoners boycotten met hun huurinhoudingsacties bij tijd en wijle het projectgroepoverleg en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu dreigde de rijksbijdrage voor renovatie stop te zetten zolang de gemeente bleef toestaan dat huurders als protest tegen het regeringsbeleid geen huur betaalden.

In 1989, na vijftien jaar stadsvernieuwing, waren er in twintig wijken 23.300 nieuwbouwwoningen neergezet, twintigduizend woningen op hoog niveau gerenoveerd, 45 nieuwe basisscholen opgetrokken en 220.000 vierkante meter winkel- en bedrijfsruimte gebouwd. Meer dan tweeduizend hinderwetplichtige bedrijven waren verplaatst. De gemeente had ruim dertig miljoen gulden aan exploitatiebijdragen verleend, terwijl over de hele linie jaarlijks bijna een miljard gulden rijks- en gemeentegeld in de stadsvernieuwing was geïnvesteerd. Vanaf 1985 werd in iedere wijk maar één bewonersorganisatie als officiële onderhandelingspartner erkend.²⁷² Doordat de woningproductie voorop stond, was de woonomgeving nauwelijks aangepakt en evenmin was de sociaal-economische positie van de bewoners erop vooruit gegaan. Heterogeniteit van bewoners en daarop toegesneden woningdifferentiatie hadden nauwelijks een rol gespeeld, terwijl in Rotterdam al voor de stadsvernieuwing demografische ontwikkelingen zichtbaar waren die alle grote westerse steden typeren, zoals veel alleenstaanden en buitenlanders gecombineerd met een hoge verhuismobiliteit. Daarom luidde het advies ter afronding van de stadsvernieuwing de bevolkingsdynamiek als uitgangspunt te nemen en niet te proberen het gedrag van de bewoners te veranderen. Verloedering kon beter voorkomen worden door verbetering van inrichting en beheer van de openbare ruimte en planmatig woningonderhoud. Los daarvan moest het stedelijk karakter van de wijken worden versterkt

²⁶⁹ RJB *Kroniek* en KdG in RN 15/7/80

²⁷⁰ RJB *Kroniek* 1984. Eind 1984 bleek dat de rijkssubsidie voor de stadsvernieuwing niet gebruikt mocht worden voor renovatie van naoorlogse woningen die de gemeente wel in dat kader had aangekocht.

²⁷¹ In de ogen van CDA, VVD en SGP ging het nieuwe antispeculatiebeleid dat de raad in 1985 aannam veel te ver. RJB *Kroniek*

²⁷² Dit was een aanscherping van de nota *Bewonersorganisaties* van de wethouders Van der Pols (Wijkaangelegenheden) en Vermeulen (Stadsvernieuwing) uit 1984, waarbij de bewonersorganisaties ook een eigen budget voor inhuur van deskundigheid en administratieve ondersteuning kregen. Het bedrag van 1 miljard per jaar werd ook genoemd in de nota *De kosten van de stadsvernieuwing* die het college op 10 april 1986 aan de gemeenteraad presenteerde. RJB *Kroniek*. Cijfers uit De Klerk *Mooi Werk* p.100.

en zou woningtoewijzing zich moeten richten op bewuste keuzes van woningzoekenden in plaats van op urgentie.²⁷³

Kritiek

Al in 1978 keerde de Kring Rijnmond van de Bond van Nederlandse Architecten zich tegen eenzijdig bouwen voor de lage inkomens, waardoor de hogere inkomensgroepen door gebrek aan passende woonruimte uit de stad vertrokken. De Kamer van Koophandel trok vergeefs ten strijde tegen de gedwongen verplaatsing van bedrijvigheid uit de binnenstad en Koos de Gast wijdde onder meer een kritische column aan de woonruimteverdeling. Ondanks de regels en de rol van de Dienst Woonruimtezaken en de huisvestingscommissies daarin, maakten projectgroep en bewonersorganisatie uit wie er een woning kreeg. Een beroep tegen onthouding van een urgentieverklaring was tot mislukken gedoemd, want de behandelend ambtenaren hadden opdracht van hogerhand om conflicten met de projectgroep uit de weg te gaan. Ook woningcorporaties keken wel uit in aanvaring te komen met projectgroep of bewonersorganisatie, want dan kregen ze te maken met een huurhoudingsactie of met de wethouder van Volkshuisvesting, die een 'zwartboek' over het wanbeleid van de corporatie had ontvangen.²⁷⁴

Na tien jaar *bouwen voor de buurt* waren de bezwaren tegen de manier waarop de stadsvernieuwing was aangepakt in de stad flink aangezwollen. Opvallend was het proefschrift *De staat van de stadsvernieuwing* van Gerard de Kleijn, een beleidsambtenaar van de Rotterdamse dienst Volkshuisvesting, waarin hij pleitte voor meer aandacht voor werkgelegenheid en bedrijfsruimten in de oude wijken en vooral voor verandering van de stadsvernieuwingsorganisatie. Onder het motto 'de buurt teruggeven aan de stad' stelde hij dat *bouwen voor de buurt* veranderd zou moeten worden in *bouwen voor de laagste inkomensgroepen* en dat wijkwijze woningtoewijzing vervangen moest worden door een stedelijk beleid voor woningtoewijzing.²⁷⁵ Intensieve participatie van bewonersorganisaties in de projectgroepen vond hij tijdens voorbereiding en uitvoering van de bouwactiviteiten nuttig en 'legitiem', maar in de beheerfase (waaronder woningtoewijzing) zou dat tegenstellingen die nu eenmaal in een buurt bestonden onnodig verscherpen; daarom zouden de projectgroepen alleen uit ambtenaren moeten bestaan. In het tijdschrift *Bouw* waren de bestaande Rotterdamse projectgroepen beschreven als 'elitaire klieken, die alleen maar vriendjespolitiek bedrijven en bovendien hartstikke racistisch zijn, want in de nieuwbouwwoningen wonen nauwelijks mensen van buitenlandse afkomst'.²⁷⁶

Han Meyer, die rond die tijd bij de Dienst Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing werkte, was het niet met de oplossing van De Kleijn eens. Volgens hem was het 'teruggeven van de buurt aan de stad' oftewel het centraliseren van de woningtoewijzing geen oplossing voor uitsluitingsmechanismen. Een bewijs daarvoor was het scherpe onderscheid tussen 'nette' en 'minder nette' buurten in de tijd waarin de sociale afdeling van de dienst Volkshuisvesting de woningen nog toeweest. Meyer zag meer

²⁷³ De Klerk *Mooi Werk* p.100 e.v.

²⁷⁴ KdG in RN 30/12/82

²⁷⁵ Deze gedachte had wethouder Van der Ploeg overigens al in januari 1977 geopperd om urgenten sneller aan een huis te kunnen helpen. Hoewel de raadscommissie Stadsvernieuwing er geen moeite mee had, strandde het idee waarschijnlijk op te verwachten tegenstand van bewonersorganisaties en woningbouwcorporaties.

²⁷⁶ Citaat uit Han Meyer *De buurt aan de stad teruggeven? Over een provocatie van Jan Rutten, een proefschrift van Gerard de Kleijn en een beleidsplan van het Oude Westen* Traverse winter 1985/86 p. 4-8

in een verandering van de regels voor toewijzing en was bovendien tegen beperking van de projectgroepen tot ambtenaren; dat leidde alleen maar tot bureaucratisering en gebrek aan transparantie. Bewonersparticipatie sloot goed aan bij het wijkgevoel, dat volgens Meyer in Rotterdam sterker was dan elders omdat dat geen uitvinding was van bewonersorganisaties van de jaren '70, maar wortelde in de 'wijkgedachte' die in Tweede Wereldoorlog was ontwikkeld.²⁷⁷

Jan Schot, geboren en getogen Crooswijker en havenvakbondsman, was in 1973 al als bewoner actief in de allereerste projectgroep stadsvernieuwing.²⁷⁸ Het eerste succes dat hij met zijn medebewoners boekte was het tegenhouden van de cityplannen in zijn wijk, waardoor Rubroek niet aan de slopershamer ten prooi viel en plannen voor kantoortorens weken voor sociale woningbouw. De eerste nieuwbouwplannen dateerden al van vóór de inspraak. Niemand kon vertellen hoe hoog de huur zou worden. De bewoners trokken daaruit hun eerste les; om de huren in de hand te houden en zeker te stellen dat er werkelijk voor de buurtbewoners werd gebouwd, zou voortaan van elk complex van te voren precies uitgezocht moeten worden wat financieel mogelijk was. Die aanpak zorgde in de eerste jaren van het bestaan van de projectgroep voor conflicten, vooral omdat het te lang duurde voordat ambtelijke en politieke knopen werden doorgesneden. In wethouder Van der Ploeg vonden de bewoners een bondgenoot, die met hun steun tempo kon maken.

Tegelijkertijd speelde het protest tegen de door het Rijk vastgestelde huurquote en ruzie tussen het Komitee Huurdersbelangen en het overwegend behoudende wijkorgaan in Crooswijk.²⁷⁹ Na een forse machtsstrijd kwamen de leden van het Komitee op 'het pluche' van het wijkorgaan te zitten. Bij onenigheid hakte de raadscommissie stadsvernieuwing als 'hoogste instantie' de knoop door. Dat werkte omdat de commissie zich meer dan eens liet overtuigen door belangengroepen. Eind jaren '70 kwam de afspraak dat 85 procent van de gerenoveerde woningen voor de wijkbewoners bestemd zou blijven onder druk te staan. Het aantal migranten in de wijk was intussen zo snel gestegen dat vasthouden aan de afspraak ten koste zou gaan van mensen die al veel langer in de wijk woonden en van de zogeheten 'spijtoptanten'. Tot ongenoegen van de stuurgroep stadsvernieuwing wilde het wijkorgaan aan de herhuisvesting van migranten een maximum van vijftien procent stellen, de helft van het percentage dat toen in de wijk woonde. Volgens Jan Schot kreeg Crooswijk nu de schuld van discriminatie, terwijl het de politiek was die 'de integratie was vergeten': buitenlanders mochten wel, maar konden niet bij de stadsvernieuwing worden betrokken omdat ze geen Nederlands spraken. Ze woonden in mensonterende omstandigheden omdat de huisbazen 'hun gang konden gaan' en de sociale structuur van de wijk was 'verziekt'. De woningcorporaties moesten er maar eens op worden aangesproken dat zij geen buitenlanders in bijvoorbeeld Alexanderpolder of Hoogvliet huisvestten.²⁸⁰

Willem Nettinga, journalist voor het Rotterdams Dagblad, richtte zich in zijn terugblik op tien jaar stadsvernieuwing vooral op de bewonersorganisaties. Volgens hem hadden professionele actievoerders, opgeleid door of in de school van Piet Reckman, daarin grote invloed.²⁸¹ Zij

²⁷⁷ Meyer *De buurt aan de stad teruggeven?* p. 4-8

²⁷⁸ René Burger *Schot voor de boeg Vijftienvintig jaar stadsvernieuwing door de ogen van Jan Schot*. Rotterdam 1999 p. 29

²⁷⁹ Burger *Schot voor de boeg*, p. 29-31

²⁸⁰ Burger *Schot voor de boeg*, p. 49-64. In 1985 werd de 85-procentnorm afgeschaft.

²⁸¹ Willem Nettinga *De heilige oorlog aan het woonlastenfront in Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam/Gemeengoed*. Reckman was in de jaren zeventig lid van de partijraad van de PvdA, hield daar in 1977 de totstandkoming van het tweede kabinet-Den Uyl tegen en richtte de Pleingroep op, waaruit later de leef- en actiegemeenschap Sjaloorn, de Novib en de wereldwinkels ontstonden. Later werd hij directielid van de sociale academie De Horst in Driebergen. *Trouw* 18/6/07

bekommerden zich niet om de rechtvaardiging van hun acties binnen de democratisch vastgelegde spelregels in de samenleving. Als 'social actionists' wilden ze zich door de burgerlijke moraal de wet niet laten voorschrijven. De sociale activist voerde in zijn ogen een heilige oorlog: eerst moesten de bestaande maatschappelijke structuren zijn vernietigd, achteraf hoefde pas verantwoording te worden afgelegd over de acties en de gebruikte middelen om het doel te bereiken. Ze grepen concrete belangenbehartiging aan voor een politieke strijd tegen de heersende macht. De CPN deed daar volgens Nettinga ook aan mee. De acties waren niet zozeer gericht tegen de huisbazen of woningbouwcorporaties, maar tegen het volkshuisvestingsbeleid van de regering. Met de huurinhoudingsacties wilden ze de plaatselijke overheid en de corporaties dwingen hun aanval op het regeringsbeleid te steunen.

De Rotterdamse PvdA-ers stonden in de ogen van Nettinga weliswaar ook kritisch tegenover het regeringsbeleid, maar konden met hun eigen democratische gezindheid moeilijk positie kiezen tegenover de revolutionaire krachten in de stad. Ze zagen dat het vertrouwen van de bewoners in de gekozen partijen afbrokkelde, terwijl diezelfde bewoners de dupe konden worden van de 'revolutionairen'. Die gokten erop dat de huurhouding zou worden opgelost door de instelling van een schuldsaneringsfonds en als dat niet gebeurde, zouden ze het op harde confrontaties laten aankomen. In beide gevallen waren de bewoners in de ogen van Nettinga het slachtoffer: aan het schuldsaneringsfonds zouden zij zelf moeten meebetalen doordat ze hun huren in een actiefonds hadden gestort en confrontaties konden alleen maar uitlopen op huisuitzettingen waardoor de bewoners letterlijk nog verder van huis zouden zijn.

Voor een deel had het gemeentebestuur volgens Nettinga zelf ook schuld aan het afgenomen vertrouwen in de wijken. Rotterdam stond in 1984 in het landelijke overzicht van gemeentelijke tarieven nog steeds als duurste genoteerd en de vrijstelling van onroerend goed belasting was gereduceerd van vijftig- naar dertigduizend Rotterdamse huishoudens. Kritiek op zowel actievoerders als stadsbestuurders was in dit tijdsgewricht hachelijk. Zo verweet een beleidsmedewerker van het stadhuis Nettinga publiekelijk dat hij de kiezers in de armen van de Centrumdemocraten dreef. Wat daarbij volgens Nettinga over het hoofd werd gezien was, dat ongenueanceerde protesten heel gemakkelijk konden omslaan in 'gooi de buitenlanders er maar uit'. De angst zat er in ieder geval goed in; de Centrumpartij deed in 1982 voor het eerst mee aan de gemeenteraadsverkiezingen en wist 1,5 procent van de stemmen binnen te halen. Een paar maanden later was dat bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in Rotterdam al aangegroeid tot vier procent en in 1984 bleek de aanhang bij de verkiezingen voor het Europees Parlement verdubbeld.

Volgens Herman Moscoviter, destijds journalist bij Het Vrije Volk, was de stad ondanks alle bouwactiviteit sinds de Tweede Wereldoorlog niet gezellig, uitdagend en levendig geworden. Hij weet dat aan de kunstmatig geplande ontwikkeling van de stad en vond dat er nog heel wat wildgroei nodig was om de 'schijn van menselijkheid op te roepen als teken van evenwicht tussen natuurlijke groei en opgelegde structuren'. Wildgroei valt niet te plannen of te ontwerpen; de pogingen daartoe door toepassing van verschillende kleuren en materialen en 'stofdoekbalkonnetjes' in de nieuwbouw waren vergeefs. Volgens Moscoviter was alles zonder samenhangende visie neergezet, zodat stadse allure buiten het centrum te vinden was en buitenwijkjes erbinnen. Het was één groot experimenteren 'in het

wilde weg'. De obsessieve woningbouw verdreef alle bedrijvigheid en winkelnering, en daarmee werkgelegenheid en levendigheid. De stad was netjes dus doods geworden. Daarom moest wildgroei weer een kans krijgen 'zoals Amsterdam van nature heeft', terwijl in Rotterdam nog steeds de 'naoorlogse nethheid' heerste.²⁸²

Grondpolitiek en stadsontwikkeling; de openbare ruimte en de markt.

Om de stadsvernieuwing slagvaardiger te doen verlopen fuseerden in 1979 de diensten SO inclusief Grondbedrijf, de Verkeersdienst, Bouw- en Woningtoezicht en de dienst Volkshuisvesting tot de zogenoemde dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, kortweg DROS. De projectorganisatie stadsvernieuwing maakte daar ook deel van uit. Tegelijkertijd ontstond door fusie van de gemeentelijke woningstichting en de afdeling rentegevende eigendommen van het Grondbedrijf het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam. De rest van het Grondbedrijf werd een jaar later een zelfstandige dienst die voortaan onder de wethouder financiën viel, opdat de inkomsten ook voor ander beleid dan voor ruimtelijke ordening konden worden ingezet. Het Grondbedrijf kreeg bovendien het beheer van het Stadsvernieuwingsfonds in handen.²⁸³

De nieuwe dienst Grondbedrijf moest voortaan als een soort projectontwikkelaar optreden en 'functionele grondprijspolitiek' bedrijven, dat wil zeggen voor verschillende bestemmingen verschillende prijzen berekenen. Dat gebeurde daarvoor ook al, maar nu moest de grondprijspolitiek de vestiging van gewenste bestemmingen stimuleren. Zo ging het grondbeleid als een alternatief stedenbouwkundig beleid functioneren, terwijl het voordien daaraan ondergeschikt was. Hierdoor verwerd volgens critici de sociale opbouw van de oude wijken een 'deelmarkt' en maakte inspraak plaats voor marktonderzoek. Expliciet stelde de directeur stedelijke ontwikkeling in afwijzende zin, dat het privaatrecht bij het gemeentebestuur de voorkeur boven het publiekrecht had gekregen.²⁸⁴

In plaats van de verijdelde kantoorbouw op de Leuvehavenpieren, die was verbannen naar het Marconiplein, verschenen begin jaren '80 koopappartementen met gemeentesteun in een volgens oud-directeur Schrijnen van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting toen nog heel zwakke woningmarkt. Tegelijkertijd probeerde wethouder Mentink haaks op de bestaande markt vraag de kantoorontwikkeling door een publiek-privaat contract geforceerd op de Oosterhof te richten, een nieuw te ontwikkelen centrum in de deelgemeente Prins Alexander. Maar de markt liet zich niet dwingen, zodat het contract later weer opengebroken moest worden. Ondanks de kantorenstap verrezen toch hoge kantoorgebouwen in het centrum, aan het Weena en op de hoek van Coolsingel en Blaak. Daarbij werden bouwhoogten en –breedten en rooilijnen met gemeentelijke toestemming ver overschreden. In de krant verscheen een verontwaardigd commentaar op het vriendenprijsje waartegen de gemeente toestemming had gegeven voor de vestiging van het nieuwe hoofdkantoor van Nedlloyd aan de Boompjes.²⁸⁵ De kubuswoningen kwamen niet dan met formidabele

²⁸² Herman Moscoviter *Burgelijke bouw is nog nooit een voorbeeld voor levendigheid geweest in Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam/Gemeengoed*

²⁸³ Meyer *100 jaar stadsvernieuwing* in *Traverse* oktober 1984 p. 24-33

²⁸⁴ *ibidem* p. 30 e.v.

²⁸⁵ Dat gebeurde ondanks de kantorenstap die in 1976 werd afgekondigd en bezwaren van omliggende bedrijven (zoals Anthony Veder Groep aan de Scheepmakershaven) tegen de vergunning. Zij zagen hun uitzicht door het 31 verdiepingen hoge Nedlloyd Huis aan de Boompjes bedreigd. Het gebouw werd drie maal hoger dan toegestaan en overschreed voor 2/3 de rooilijn. De bij de transactie betrokken partijen wilden echter geen tijd uittrekken voor de vereiste wijziging van het

overheidssubsidie tot stand omdat de markt niet meewerkte en rond de Oudehaven streken horeca-ondernemers alleen neer doordat gemeentelijke afkopsommen het ondernemersrisico afdekten. Steeds vaker werd het stadsbestuur 'initiatiefnemer en risicodragend ontwikkelaar tegelijk' en bleef dat ook daarna, op de Kop van Zuid en bij de herontwikkeling van de stadshavens.²⁸⁶

Kon in 1980 een plan voor achtduizend woningen in de oude havendistricten nog rekenen op forse overheidssteun, in de tweede helft van de jaren '80 was dat niet meer zo. Het begrip stadsvernieuwing kreeg een andere lading.²⁸⁷ Tijdens de stadsvernieuwing was de opdrachtgeversrol van de corporaties tijdelijk overgeheveld naar bewoners- en projectorganisaties, maar rapporten die in de tweede helft van de jaren '80 verschenen wezen uit dat dit alles niet bevorderlijk was geweest voor de stedelijke economische ontwikkeling. Economische revitalisering werd het motto, waarbij de markt zijn werk moest doen en het stadsbestuur alleen nog met locatie- en woningbouwsubsidies en het erfpachtstelsel richting kon geven aan de stadsontwikkeling.

De functionele grondpolitiek bood ruimte voor onderhandelen. Sporthuis Centrum sleepte een erfpachtcanon voor vijftig jaar tegen het symbolische bedrag van één gulden in de wacht om aan de Maasboulevard Tropicana te kunnen bouwen. Het moest wel voor eigen rekening de grond bouwrijp maken en hoeveel dat kostte was onbekend. Bij het IMAX-theater was de hoogte van de erfpachtcanon gerelateerd aan het aantal bezoekers.²⁸⁸ Oud-wethouder Mentink had zich intussen ontpopt van fel tegenstander van kantorenbouw en doorgaande verkeersroutes tot fervent pleitbezorger van revitalisering van de binnenstad. Hoewel hij als wethouder onder meer de Coolsepoort op de hoek Coolsingel/Binnenwegplein had getracht tegen te houden, verdedigde hij nu, als advocaat namens de gemeente Rotterdam, de vergunning voor het hoofdkwartier van Nedlloyd bij de Raad van State en wist als adviseur van verzekeringsmaatschappij 'Stad Rotterdam' te voorkomen dat het bedrijf naar Capelle verhuisde. Het mocht een kantoortoren bouwen aan het Weena, dat ten tijde van zijn wethouderschap zo langdurig braak was blijven liggen.²⁸⁹

Bij de uitvoering van de nieuwe grondpolitiek werd het Grondbedrijf geholpen door de opschorting van het sociaal vestigingsstatuut voor bedrijven en het in 1988 afkoopbaar maken van de erfpachtcanons voor 99 jaar. Dat laatste gebeurde na kritiek in de media en verschillende discussiebijeenkomsten en ruim twee jaar nadat enkele Rotterdamse ondernemersorganisaties het stadsbestuur een onderzoeksrapport van de EUR over het Rotterdamse grondbeleid hadden aangeboden. Volgens dat rapport frustreerde het Rotterdamse erfpachtstelsel met zijn door de gestegen grondprijzen torenhoge canon het herstel van de economische structuur in de stad, waardoor bedrijven hun toevlucht zochten in de regio. Afkoop van erfpacht zou daar verandering in

bestemmingsplan. In september 1984 bleek de gemeenteraad al in 1983 als gevolg van onvolledige informatie voor Nedlloyd aan de Boompjes grond te hebben gereserveerd tegen een veel te lage erfpachtcanon, waardoor de transactie de gemeente toch al goud geld ging kosten. Het behoud van Nedlloyd voor de stad bleek nu nog enkele miljoenen meer te gaan kosten. KdG in RN *Stadhuisplein* 24/8/83 en 11/9/84, Meyer *City and port* p. 330 en *Honderd jaar stadsvernieuwing* p. 31 e.v..

²⁸⁶ Schrijven *De ruimte van Rotterdam*. Gesuggereerd werd dat de koppeling van de aanbesteding van de nieuwe bibliotheek en de Blaakbebouwing verband hield met compensatie voor de risico's van voorspelbare leegstand van de kubuswoningen. KdG in RN 9/8/80

²⁸⁷ Zoals te lezen in de nota *Vernieuwing van de stadsvernieuwing* in 1988 en de rapporten van de commissies Albeda en Idenburg die in 1987 resp. '89 uitkwamen.

²⁸⁸ KdG in RN 15/4/87 en Meyer *100 jaar stadsvernieuwing*.

²⁸⁹ KdG in RN 21/1 en 15/4/87

kunnen brengen en bovendien een impuls geven aan de bouw van premiekoopwoningen voor de middeninkomens.²⁹⁰

Van de zestigduizend gegadigden voor een woning kwamen er medio jaren '80 maar tienduizend van buiten Rotterdam en koesterde een kwart van de Rotterdammers, vooral jonge gezinnen, een huis met tuin en 'buiten wonen' als ideaal. De groeiende welvaart en mobiliteit en de vrijetijdsmaatschappij wierpen bij de middenklasse de vraag op waarom je nog middenin de stad zou willen blijven zitten.²⁹¹ Toch probeerde het stadsbestuur de markt enigszins naar zijn hand te zetten. Om gezinnen met modale inkomens vast te houden en aan te trekken leek niet alleen erfpachtwijziging nuttig, maar moest ook het aanbod van koopwoningen omhoog. Zo kreeg woningbouwvereniging 'De Combinatie' al gauw toestemming bijna zevenhonderd woningen in Ommoord te verkopen. Voor de realisering van nieuwbouw ging het stadsbestuur samenwerking met marktpartijen aan. Samen met het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten richtte de gemeente in 1988 de NV Stedelijk Wonen op om de verbouwing van bestaande kantoren tot luxe huur- en koopwoningen te bevorderen. Ook werd een convenant gesloten met de Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid voor de bouw van 1410 woningen in het duurdere marktsegment.²⁹² Daarnaast richtte het stadsbestuur in 1989 de NV Woningvoorraadbeheer op en werd daarvan mede-aandeelhouder, als stimulans voor grootschalige particuliere woningverbetering.

In 1991 werd het Grondbedrijf omgevormd tot Ontwikkelings Bedrijf Rotterdam, dat naast de zorg voor een sluitende grondexploitatie nu ook expliciet geacht werd 'sturing te geven' aan de ontwikkeling van de vastgoed- en grondmarkt en de plaatselijke economie.²⁹³ Illustratief voor dat alles was de gronduitgifte op de Kop van Zuid, die vanwege de hoge kosten voor de nieuwe brug en een metrostation meer moest opbrengen dan alleen van huisvesting was te verwachten. Daarom werden de oorspronkelijk ingetekende 278.000 vierkante meter aan kantooroppervlakte later noodgedwongen opgehoogd tot 400.000.²⁹⁴ Critici vreesden dat ontwikkeling van de Kop van Zuid geen nieuwe vestiging maar verplaatsing van kantoren uit de stad naar de andere Maasoever teweeg zou brengen, waardoor het centrum zijn Cityfunctie zou kwijtraken. Bovendien waren er tegelijkertijd ook plannen in de maak voor de omgeving van het Weena en de Noordrand rond vliegveld Zestienhoven, inclusief kantoorruimtes. Kortom, een haalbaarheidsonderzoek naar de plannen voor de Kop van Zuid volgde.

In het *Stadsplan Rotterdam* van 1992 stonden de resultaten van het onderzoek breed uitgemeten. Dat schetste de stad in een regionale, nationale en internationale context en roemde de Kop van Zuid en de rechter Maasoever als 'A-locatie' van nationale en internationale betekenis.

²⁹⁰ Riek Bakker bleek van mening dat wanneer erfpacht na deze wijziging nog steeds de gewenste ontwikkelingen in de weg zou zitten, die maar moest worden afgeschaft. KdG in RN 7/2, 26/5 en 30/5/87, RJB *Kroniek* 1986 en '87

²⁹¹ RJB *Kroniek*, KdG in RN 10/6 en 1/7/86 en Elbert Raadsen *De groei van de woonruimte* in *De Klerk En dat al voor de arbeidende klasse* p119/121.

²⁹² Het Rijk droeg 80 mln. bij aan de bouw van 5500 huizen in Prinsenland in de duurdere sector. Daar waren de bouwvoorschriften versoepeld en was veel grond particulier eigendom. In 1989 startte de aanleg van de wijk naar ontwerp van de architecten Hoogstad en Van Tilburg BV. De Prinsenparkbuurt, waarvan de bouw in 1993 begon, bestond uit 303 huur- en 127 koopwoningen. In mei 1994 werd de eerste paal voor vijf woontorens aan de Prinsenlaan geslagen en in juni dat jaar opende het winkelcentrum Prinsenland, ontwikkeld door Blauwhoed Winkelcentra. RJB *Kroniek* en KdG in RN 14/1 en 26/8/87

²⁹³ Han Meyer *In dienst van de stad onder postmoderne condities* p 64-68. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam resulteerde uit een fusie tussen het gemeentelijk Grondbedrijf, de diensten Midden en Klein Bedrijf, Marktwezen en Vrij Entrepot en de secretariaat afdeling Economische Zaken

²⁹⁴ Zo moest het kantoorgebouw De Wilhelminahof (naast 20.000 vierkante meter winkeloppervlak op de begane grond) 128.000 vierkante meter kantooroppervlak gaan bevatten, waarvan 78.000 voor de rechtbank en het belasting- en douanekantoor.

Rotterdam, meer specifiek de Kop van Zuid, fungeerde daarin enerzijds als schakel in een 'dienstensectorzone' langs de snelwegen in de Randstad en anderzijds als verbindingspunt in een haven- en industriezone tussen Rijnmond en Antwerpen, waarvan de Wilhelminapier het 'logistieke zenuwcentrum' zou vormen. Behalve voor het Havenbedrijf, een opleidingscentrum voor zee- en scheepvaart en de cruiseterminal bezat de Kop van Zuid volgens de onderzoekers aantrekkingskracht genoeg als locatie voor nieuwe vestigingen. In sociale zin zou de ontwikkeling van Zuid de afrekening betekenen met het stigma van 'boerenzij'. Bovendien zou het stadsdeel profiteren van een werkgelegenheidsprogramma dat daar tegelijkertijd zou worden opgezet. Investeerders werden contractueel verplicht ook werk, huisvesting en voorzieningen voor de lokale bevolking te verschaffen en er zou een opleidingscentrum komen.²⁹⁵

De combinatie van openbare en private ruimte op de Kop van Zuid bij de Wilhelminahof met metrostation en winkels was een spannend experiment, dat niet goed lukte.²⁹⁶ Dat kwam onder meer omdat de projectontwikkelaar op de begane grond een parkeergarage in plaats van winkels wilde. Als compromis kwam de parkeergarage ondergronds, maar verviel de winkelfunctie op de begane grondniveau aan de Rijnhavenzijde, waarlangs nu juist een levendige 'cityboulevard' was gepland. Bovendien kwam de metro-uitgang uit in een atrium waarin alleen kantoren te bekennen waren. Op de naburige Wilhelminapier was de publieke ruimte wel al van te voren in detail vastgelegd, waardoor de afhankelijkheid van het gebruik van de gebouwen minder groot was dan bij de Wilhelminahof naar voren kwam. Maar de kosten van de aanleg van de publieke ruimte op de pier moesten weer worden gecompenseerd door torenhoge grondprijzen en dus door volledige uitvoering van het kantorenprogramma. Daardoor werd de Kop van Zuid extra concurrerend voor ontwikkelingsplannen in het centrum, zoals Waterstad.²⁹⁷

De publiek-private verhoudingen en de verschuiving van het zwaartepunt in de stadsontwikkeling naar externe partijen nam in de jaren '90 verschillende vormen aan. Voor verdichting van woningbouw en dus hoogbouw op het Wijnhaveneiland gaf de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting samen met vastgoedeigenaren een extern bureau opdracht voor het opstellen van de randvoorwaarden; de uitwerking en uitvoering van de concrete bouwplannen werd daarna aan marktpartijen overgelaten. Bij de ontwikkeling van de Müller- en Lloydpier schreef de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting een prijsvraag uit waarbij projectontwikkelaars hun visie konden geven. De winnaar van het stedenbouwkundig ontwerp kreeg vervolgens de supervisie over de uitwerking en uitvoering ervan. De dienst Stedebouw en Volkshuisvesting formuleerde in dit geval niet alleen het prijsvraagprogramma, maar zorgde ook voor intensieve begeleiding van het winnende plan, die zich toespitste op de uitwerking van de verhouding tussen de gebouwen en de openbare ruimte. Ook de inrichting van de openbare ruimte kwam aan de orde.²⁹⁸

²⁹⁵ Meyer *City and port* p. 352 e.v., Rotterdams Instituut Bewonersorganisaties *De Kop van Zuid en omliggende stadsvernieuwingswijken en Mik Herstructurering in Rotterdam*.

²⁹⁶ De kantoren van de Wilhelminahof waren bestemd voor belastingdienst, douane en rechtbank en het Rijnhavengebouw met de kantoren van het Landelijk Bureau voor het openbaar ministerie, een grote zittingszaal voor risicovolle zaken en een parkeergarage annex cellencomplex eronder.

²⁹⁷ Meyer *City and port* p. 369-371.

²⁹⁸ Sjoerd Cusveller *Stadsontwerp, stadsontwikkeling, stadsbedrijf* in Wijnand Galema en Piet Vollaard (red.) *Rotterdam herzien. Dertig jaar architectuur 1977-2007* Rotterdam 2007 p.113 e.v. Op de Kop van Zuid nam Mabon de ontwikkeling van het Entrepotgebouw met winkels, kantoren en woningen voor zijn rekening en zorgde samen met Volkswoningen en dienst

In de Stadsvisie van 1992 hanteerde het stadsbestuur een opvatting over zijn rol in de stadsontwikkeling die in de ruim tien daaropvolgende jaren leidend zou blijven. De dienst Stedebouw en Volkshuisvesting moest heldere kaders voor marktpartijen opstellen, regie voeren door procesmanagement, wettelijke taken snel uitvoeren en een actieve rol spelen bij de uitwerking van plannen en facilitering van marktpartijen. De gemeente zocht daarnaast zoveel mogelijk samenwerking met private partijen in de vorm van participaties in ontwikkelingsmaatschappijen, concessieverlening en bouwprojecten. Samengevat speelde de overheid een dienstverlenende rol om het projectontwikkelaars zo makkelijk mogelijk te maken. Door die weinig zelfbewuste houding werd de inhoud van de stadsontwikkeling ondergeschikt gemaakt aan het proces. In de publiek-private samenwerking had het stadsbestuur de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting en de uitvoering van de plannen van Riek Bakker afhankelijk gemaakt van de markt en bepaalde niet langer zelf wat stedenbouwkundig nodig was.²⁹⁹

Na acht jaar dienstverband verliet Riek Bakker in 1994 haar post. Terwijl ze de ruimte die zij en haar collega's hadden gekregen juist zo inspirerend had gevonden, zette de toenemende bureaucratisering vanuit het stadhuis een rem op creativiteit en bredere visie. Bij elke in de buitenruimte te investeren euro werd gevraagd naar de baten in klinkende munt; *op die manier zal geen enkele boom lonend* zijn, zo verzuchtte ze.³⁰⁰ Riek Bakker was niet de enige die vertrok, ook andere toonaangevende ontwerpers verlieten de dienst en begonnen een eigen bureau. De uitwerking en uitvoering van stedelijke projecten werd steeds meer in handen gegeven van externe financiers, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. In het spel met die externe partijen moest de dienst een nieuwe rol zien te vinden, terwijl de uitgangspositie er door het vertrek van deskundigen met gevoel voor de stad niet sterker op was geworden.

In het kielzog van de landelijke ontwikkelingen was het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam intussen omgevormd tot de zelfstandige Stichting Woningbedrijf Rotterdam (WBR). Anderhalf jaar later besloot de gemeente het eigendom van 36.000 woningen over te dragen aan negen wooncorporaties, wat de stad 117 miljoen gulden als bijdrage in de exploitatie kostte. De woningen waren de 'nalatenschap' van de stadsvernieuwing en sinds hun aankoop al in beheer van de negen Rotterdamse 'stadsvernieuwingscorporaties'. Het stadsvernieuwingsfonds, waaruit ook de exploitatie van de aangekochte woningen werd betaald, was flink in het rood beland. De verkoop in 1996 hielp mee om het fonds er weer bovenop te krijgen en paste bovendien beter in de intussen bij wet gewijzigde verhoudingen tussen overheid en verzelfstandigde wooncorporaties, aldus het stadsbestuur.³⁰¹

Bestuurlijke vernieuwing

Medio jaren '80 was de doorslaggevende rol van de bewonersorganisaties uit de stadsvernieuwingstijd langzamerhand uitgespeeld. In de wijken waar de stadsvernieuwing achter de

Stedebouw en Volkshuisvesting ook in het gebied eromheen voor een gevarieerd woningbestand en bedrijvigheid. Die bedrijvigheid bleef op zijn minst tot 2010 zorgelijk. De Klerk *Mooi Werk* p.122 e.v.

²⁹⁹ Cusveller *Stadsontwerp, stadsontwikkeling, stadsbedrijf in Rotterdam herzien* p. 95-121. De verkoop van erfpachtgrond vanaf 2003 onderstreepte dat gebrek aan ambitie. Notulen raadsvergadering 12/12/02 en Raadsstuk 2002-1035.

³⁰⁰ Olof Koekebakker *25 portretten in Rotterdam herzien* p. 173-174

³⁰¹ B&W bericht 4/6/1996

rug was, werd wijkbeheer van de openbare ruimte het motto en kregen bewoners minder invloed. Bij de viering van de oplevering van de 40.000^e woning in het kader van de stadsvernieuwing pleitte directeur SO Riek Bakker eind 1986 al voor herbezinning over de tot dan toe gevolgde aanpak, die overeenstemming met de bewoners boven kwaliteit stelde. Als opvolger van de projectgroepen stadsvernieuwing kwam in de vooroorlogse wijken, later gevolgd door enkele na-oorlogse wijken, het zogeheten Wijkoverleg Beheer van de grond.³⁰² Deze wijkoverleggen vervingen de projectgroepen; ze moesten zorgen voor een veilige, schone, goed onderhouden en bruikbare openbare ruimte en beschikten over een geldpotje om buurtinitiatieven mee te stimuleren.³⁰³ De deelgemeentebesturen waren bestuurlijk verantwoordelijk voor organisatie en inhoud van het wijkbeheer, het stadsbestuur bleef verantwoordelijk voor de 'hoofdinfrastructuur' en investerings- en ontwikkelingsplannen.

Bewoners(organisaties) stonden niet meer centraal, maar *konden* als ze dat wilden een belangrijke rol in het wijkbeheer spelen door deel te nemen aan het Wijkoverleg Beheer. De politiek zag wijkbeheer als stimulans voor bewoners om zich voor de eigen leefomgeving in te zetten. Dat zou de betrokkenheid, integratie en veiligheid ten goede komen. Maar de wijkoverleggen waren tamelijk afstandelijke instituten doordat ze onderworpen waren aan stedelijke (raam)overeenkomsten en hun deelgemeentebestuur, dat de organisatie en inhoud van het wijkbeheer bepaalde. Bovendien werd er speciaal voor het wijkbeheer een zware stedelijke 'beheercoördinatie' van 38 formatieplaatsen voor een bedrag van bijna vier miljoen gulden opgetuigd. Op de bewoners moet dat alles, in combinatie met de beperkte inhoud van wijkbeheer, op zijn minst een weinig uitnodigende indruk hebben gemaakt.

Door het organiseren van zogenoemde Winteravonden zocht het stadsbestuur eind jaren '80 meer toenadering tot sleutelfiguren uit bedrijfsleven, vakbeweging, kunst en wetenschap, regio en politiek. Het elan van het *Nieuwe Rotterdam* gaf de impuls voor deze vorm van vrije gedachtewisseling over de toekomstige ontwikkeling van de stad. Dat deed sterk denken aan de vroegere zogeheten gemengde commissies, waarin naast raadsleden ook leden uit de burgerij zitting hadden. Het rode meerderheidscollege had die commissies in 1974 afgeschaft omdat de deskundige burgers niet rechtstreeks waren gekozen en zonder achterban niet konden worden 'gecontroleerd'. De grote vraag was hoe de resultaten van deze winteravonden zich verhielden tot de besluitvorming in de raad; als die tegengesteld zou uitvallen zou dat wel eens frustratie bij de deelnemers kunnen opleveren. Dezelfde vraag kon worden gesteld voor de nieuwe discussiebijeenkomsten waarin alle Rotterdammers over de toekomst van de stad konden meepraten; 'kletsdagen', zoals het krantencommentaar ze oneerbiedig noemde. Op zijn zachtst gezegd leek het nog wennen; toen het imago van de stad op de agenda stond was de opkomst van de burgerij zo laag dat de ambtenarij grotendeels aan het woord was.³⁰⁴

Behalve de winteravonden en de brede discussiebijeenkomsten kon de burgerij ook haar stem laten horen tijdens hoorzittingen, zoals die werden gehouden over het Integraal Plan Noordrand of over de toekomst van de stedelijke instellingen in de welzijnsector. Om minder te worden geconfronteerd met tegengestelde belangen stelde het stadsbestuur nieuwe adviesorganen als de

³⁰² Zie o.a. *Inzet van de gemeente: sociale vernieuwing Rotterdam, 1991-1994* B&W aan de gemeenteraad Rotterdam 1990

³⁰³ Verzameling 1991, Volgnummer 298, litt. a.

³⁰⁴ KdG in RN 7/2 en 30/5/87

Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid in. Bovendien was het gewoonte geworden om voor behandeling in de gemeenteraad op ambtelijke nota's commentaar te vragen aan betrokken instellingen, verenigingen en bedrijfsleven. In 1994 werd voor het eerst geëxperimenteerd met een bijeenkomst waarbij individuele burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven hun mening konden geven over het gevoerde gemeentelijke beleid, voorafgaand aan de begrotingsdebatten in de gemeenteraad.

Door de discussiebijeenkomsten bekwam de burger soms een gevoel van op zijn minst teleurstelling omdat, in tegenstelling tot de projectgroepen stadsvernieuwing, het effect ervan onzichtbaar bleef. De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 betekende volgens de raad dat het vertrouwen van de burger in het plaatselijk openbaar bestuur tanende was en bestuurlijke vernieuwing hoge prioriteit moest krijgen. Gewerkt moest worden aan bijstelling van de verwachtingen van burgers; de overheid was er weliswaar voor alle burgers, maar niet om al hun problemen op te lossen. Burgerschap in de zin van eigen verantwoordelijkheid en het stellen van plichten tegenover rechten werd het parool.³⁰⁵ Daar stond tegenover dat dienstverlening en klantgerichtheid een ander speerpunt vormden in de bestuurlijke vernieuwing, met als doel versterking van de positie van 'de consument van overheidsdiensten'. In oktober 1992 presenteerde de commissie Bestuurlijke Vernieuwing de discussienota 'Bestuur in beweging' die een analyse van de noodzaak voor verdere bestuurlijke vernieuwing gaf en daarvoor zeven 'strategieën' schetste.

Volgens de discussienota was allereerst de 'afstemming van het democratisch proces op de voorkeuren van burgers' aan verbetering toe. Die zou zijn verminderd als gevolg van individualisering, de vervagende betekenis van overkoepelende ideologieën en het losser worden van de banden met politieke partijen. Door de afnemende betrokkenheid van de burgers bij de lokale democratie kon de politiek niet goed inspelen op signalen uit de samenleving en maatschappij en viste bij de werving en selectie van kandidaten voor kieslijsten steeds in dezelfde kleine vijver. Dat zou, aldus de commissie, kunnen worden opgelost door 'een onorthodoxe motiveringscampagne, waarbij verkiezingen meer in marketingtermen werden benaderd'. De campagne moest burgers aanspreken op hun verantwoordelijkheden en hen stimuleren gebruik te maken van hun democratische rechten. Andere middelen waren enquêtes onder Rotterdammers, waarin zij hun mening konden geven over het functioneren van politieke partijen en over de vijf kwesties die zij het belangrijkste vonden. Over de resultaten zou dan een 'stadscongres' worden belegd. Zo kon de politieke 'programmering' meer worden afgestemd op 'de agenda's' van burgers en dus effectiever zijn. Tenslotte zou een collectieve ledenwerfcampagne met de nadruk op het belang van participatie in (vernieuwde) politieke organisaties kunnen helpen, evenals het interesseren van migranten voor bestuursfuncties.

Om de rechtstreekse verhouding tussen burger en bestuur te verbeteren moest het stadsbestuur meer inzicht zien te krijgen in de behoeften van burgers door de toch al beschikbare informatie slimmer te gebruiken. Daarnaast was twee- in plaats van eenrichtingsverkeer nodig en moest de overheid zich meer voorwaardenscheppend opstellen en meer ruimte laten voor eigen verantwoordelijkheid van burgers. Stads TV moest beter worden ingezet om meer mensen te bereiken. Periodieke debatten over actuele stedelijke vraagstukken en duidelijker taalgebruik van

³⁰⁵ *Inzet van de gemeente: sociale vernieuwing Rotterdam, 1991-1994* Nota van B&W aan de gemeenteraad

ambtenaren en politici hielpen daar ook bij. Daarnaast moesten er kwaliteitspanels komen waarmee de 'gebruikers' overheidsdiensten konden toetsen.

Voor verbreding van het politieke debat werd geopperd directe zeggenschap in te voeren door het houden van referenda. Dat zou tevens kunnen bijdragen aan de 'integratie van groepen in de besluitvorming'. Het referendum moest worden gezien als een aanvullende manier waarop burgers 'belangen articuleerden'. Strategie vier was het vaststellen van gemeentelijke kerntaken met als consequentie afstoting van taken die daartoe niet behoorden. De resterende strategieën waren gericht op verbetering van de interne bestuurlijke verhoudingen door versterking van de rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger of liever 'tussenpersoon', als politiek 'afweger' van beleidskeuzen en als 'controleur'. Daarvoor was 'ontbureaucratisering' van het raadswerk en een heldere rolverdeling tussen het College en de Raad nodig: B&W en Hoofden van Dienst waren verantwoordelijk voor het 'productieproces', de Raad voor de 'formulering van de vraag en de controle van de afzet'.³⁰⁶

In de loop van 1993 nam de raad de nota *Bestuur in beweging* en de vervolgnota *Bestuurlijke Vernieuwing Rotterdam; uitwerking* voor kennisgeving aan, maar verwierp daarbij de invoering van het correctief referendum. Het subcollege Bestuurlijke Vernieuwing beklemtoonde dat de gemeente zich nog beter op de hoogte moest stellen van wat er onder Rotterdammers leefde en vice versa, zodat overheid en burgers elkaar 'beter konden verstaan'.³⁰⁷ Door de burger als consument en de relatie burger-bestuur in termen van vraag en aanbod te typeren zou wellicht het rechtstreekse contact tussen overheid en burgers toenemen, maar tegelijkertijd het belang van politieke partijen verminderen. Ook het referendum deed volgens de tegenstanders binnen het college van B&W afbreuk aan het primaat van de representatieve democratie, terwijl de voorstanders het zagen als remedie voor de kloof tussen burger en bestuur.

Het correctief referendum

Met een referendum had Rotterdam al veel eerder ervaring opgedaan. In 1967 was burgemeester Van Dijk van Capelle aan den IJssel met het plan gekomen om Capelle te laten fuseren met het Rotterdamse deel van de Prins Alexanderpolder en een deel van Zevenhuizen tot een nieuwe gemeente met de naam IJsseldam, waarvoor grenswijzigingen van Rotterdam en Zevenhuizen nodig waren. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland steunden het plan IJsseldam, maar Rotterdam was faliekant tegen en ging in de aanval met een voorstel tot annexatie van een stuk grondgebied van Capelle. Jarenlang politiek gesteggel volgde. In maart 1971 hielden B&W van Rotterdam een referendum onder de bewoners van de Alexanderpolder, Ommoord en Kralingseveer met de vraag of zij Rotterdammer wilden blijven of samen met Capelle en een deel van Zevenhuizen deel wilden uitmaken van een nieuw te vormen gemeente. Bijna 92 procent van de bewoners gaf daarop aan Rotterdammer te willen blijven, waarna de Rotterdamse gemeenteraad het inmiddels tot Alexanderstad omgedoopte plan verwierp.³⁰⁸ Tien jaar later hield het Rotterdams Actiecomité

³⁰⁶ *Bestuurlijke vernieuwing Rotterdam; van discussie naar uitvoering*. Raadsstuknummer 1993-0255 Volgnummer 37, litt. a. Verzameling 1993.

³⁰⁷ Raadsstuknummer 1993-1179

³⁰⁸ RJB *Kroniek* 1967 – 1971.

Referendum-ja vurige pleidooien om het gemeentelijk burgerschap op andere wijze te activeren dan via de deelraden, maar dit geluid sloeg niet erg aan.

Net als het fenomeen referendum kende ook de regiovorming een lange geschiedenis. In dezelfde vergadering in '85 waarin de Eerste Kamer tot opheffing van het Openbaar Lichaam Rijnmond besloot, zegevierde een motie om de provincie Zuid-Holland in tweeën te splitsen. Minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken zag echter niets in de opsplitsing en zijn opvolger De Korte weigerde expliciet de motie uit te voeren. Verbetering van de bestuurlijke slagkracht kon in hun ogen evengoed bereikt worden door decentralisatie van rijksbevoegdheden en financiële middelen in het kader van het grotestedenbeleid. Dat laatste zou echter geheid op groot verzet van de kleine Rotterdamse regiogemeenten stuiten. Volgens gemeentelijk adviseur prof. Klaassen was een sterk agglomeratiebestuur de enige oplossing voor de economische problematiek van de Rotterdamse regio. De plaatselijke pers steunde dat standpunt onder verwijzing naar de mislukte gezamenlijke voorlichting van bedrijven over geschikte vestigingslocaties. Het daarvoor ingestelde Bedrijven Info Rijnmond, dat het vertrek van bedrijven uit de regio wellicht had kunnen tegengaan, was volstrekt vleugellam gemaakt. Het was beperkt gebleven tot een 'infopunt' in het WTC/Beursgebouw dat slechts een pakketje folders had verstuurd, wat niet bepaald een gunstig regionaal vestigingsklimaat uitstraalde. Zelf mochte het geen bedrijven benaderen, omdat de tien deelnemende gemeenten met eigen wervingsambtenaren druk doende waren bedrijven uit Rotterdam naar hun eigen gemeente te krijgen.³⁰⁹

Als vervolg op een met het Rijk gesloten landelijke raamovereenkomst besloot de gemeenteraad in november 1986 mee te werken aan een gemeenschappelijke regeling met de provincie Zuid-Holland voor de versterking van de bestuurlijke mogelijkheden van Rotterdam. Het Overleg Orgaan Rijnmond vulde intussen de leemte die door de opheffing van het Openbaar Lichaam Rijnmond was ontstaan. Het wilde de krachten bundelen door 'projectgewijze samenwerking'. In 1989 verscheen het landelijke rapport 'Grote steden, grote kansen' van de rijkscommissie-Montijn, die pleitte voor versterking van de bestuurlijke structuur in en om de grootste steden. In de nota 'Bestuur op Niveau' koerste de regering vervolgens aan op de vorming van een aantal stedelijke regio's en de wijze waarop dat zou moeten gebeuren.³¹⁰

Getuige de gevechten met buurgemeente Albrandswaard over de aanleg van het distributiecentrum Eemhaven-Zuid, de luchthavenperikelen en de concurrentie bij de acquisitie van bedrijven waren de regiogemeenten nog te veel op het eigenbelang gericht. Ook de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) benadrukte dat gemeentebestuurders zich meer als regiobestuurders moesten gedragen om de aangenomen strategische visies slagvaardig uit te kunnen voeren. Onnodige verschillen in gemeentelijke procedures voor ruimtelijke ordening en vergunningen moesten uit de weg geruimd. Ze veroorzaakten te veel tijdverlies en dus schade aan de concurrentiepositie van de hele regio bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. De inhoudelijke urgentie van een sterke regio moest voorop staan, de bestuurlijke structuur zou daaruit logisch

³⁰⁹ RJB *Kroniek* en KdG in RN 19/2 en 23/9/86. Prof. L. Klaassen hield een lezing tijdens het internationale congres in oktober tgv 100 jaar Bouw- en Woningtoezicht, waarin o.m. de achterstelling van (de agglomeratie van) de tweede stad in een land werd besproken.

³¹⁰ A.H. Flierman en I.M.A.M. Pröpper *Bestuurlijke structuur voor grootstedelijke gebieden* in A.H. Flierman en I.M.A.M. Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* Themanummer Bestuurskunde jaargang 6 (1997) nr. 5 p.196-202.

voortvloeien en niet andersom, aldus de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR).³¹¹ Toch koos het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten onder invloed van Rotterdam in 1991 voor een minder informeel verband in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Deze wettelijke mogelijkheid voor samenwerking tussen overheidsorganen was uitdrukkelijk bedoeld als tussenstap op weg naar een nieuw regionaal bestuur buiten verband van de provincie Zuid-Holland, want een vierde bestuurslaag moest worden voorkomen.

Voor de overgangsfase tot begin 1993 stonden de uitwerking van een gemeenschappelijke strategische visie, voorbereiding van een nieuwe bestuurlijke organisatie en onderhandelingen met de provincie en het Rijk op de agenda. Vooral die laatste taak werd gezien als bestuurlijke versterking van het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten, maar zou later door de grote afstand tot de 'gewone burger' tijdens de onderhandelingen juist als één van de oorzaken van de mislukking van de stadsprovincie worden gezien.³¹² Het bestuur van de nieuw te vormen stadsprovincie moest rechtstreeks worden gekozen en bevoegd zijn geld en ruimte te verdelen en alle regionale en grootstedelijke taken uit te voeren, inclusief het beheer van de haven. Het ging daarbij niet alleen om ontwikkeling, maar ook om uitvoering van beleid.³¹³

Opdeling van de gemeente Rotterdam was volgens het stadsbestuur cruciaal om de vrees bij de regiogemeenten voor een overheersende positie van de stad in de nieuwe stadsprovincie weg te nemen en een stevig draagvlak te creëren. Bovendien konden de deelgemeenten 'betrekkelijk eenvoudig' uitgroeien tot 'gewone', zelfstandige gemeenten. De raad hoefde in dit stadium nog niets definitief te beslissen, maar drong wel aan op een nieuw te maken aparte wet als basis voor een rechtstreeks te kiezen regionaal bestuursorgaan. Daartoe gaf de minister van Binnenlandse Zaken in april 1992 het groene licht, waarna intensief overleg met de provincie Zuid-Holland en het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten volgde. Dat overleg liep niet soepel; staatsrechtelijke discussies voerden de boventoon, de provincie leek de besluitvorming te vertragen en de meningen bleven zo uiteenlopen dat het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten de onderhandelingen in december opschortte.

In januari 1993 verleenden Provinciale Staten van Zuid-Holland hun medewerking aan de splitsing van de provincie opdat een aparte provincie Rijnmond kon worden gevormd en een maand later nam de ministerraad een overeenkomstig besluit. Het overleg verliep nu voorspoedig. In november 1993 presenteerde staatssecretaris De Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken de Wet Bijzondere Bepalingen Provincie Rotterdam in het WTC, die de raad kort daarna vaststelde. Eind maart 1994 vergaderde het Algemeen Bestuur van het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten voor het laatst om plaats te maken voor het bestuur van de (tijdelijke) Stadsregio in de rol van kwartiermaker. Het kabinet gaf het groene licht voor de zogeheten Lex Specialis waarmee de nieuwe stadsprovincie en de opsplitsing van Rotterdam in tien zelfstandige gemeenten per 1 januari 1997 werkelijkheid zou worden. De bestaande deelgemeenten zouden dan zelfstandige gemeenten worden waarbij Overschie en Hillegersberg/Schiebroek als één gemeente telde en Delfshaven 'fuseerde' met het

³¹¹ ROTOR *Herstellend Hart* p. 95

³¹² I.M.A.M. Pröpper en A.H. Flierman *Besluit, een poging tot synthese* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p. 240-242

³¹³ In 1990 was intussen al wel een Regionale Commissie Gezondheidszorg Groot Rijnmond geïnstalleerd.

centrum en de havengebieden. Het Rotterdamse ambtelijk apparaat bereidde zich alvast voor op een ingrijpend veranderingsproces, al was het wachten nog op advies van de Raad van State en het groene licht van het parlement.

Hoewel de stadsprovincie nu stevig op de rails leek te staan, was de uitslag van de gemeenteraads- en kamerverkiezingen een slecht voorteken.³¹⁴ Voor het eerst deed in Rotterdam de Stadspartij mee, die zich fel keerde tegen de opdeling van Rotterdam in 'dwerggemeenten'. Ook in de regio werden lokale belangenpartijen zichtbaar, die zich verzetten tegen uitholling van gemeentelijke bevoegdheden. Het verzet van de randgemeenten tegen het Integraal Plan Noordrand rond Zestienhoven voorspelde evenmin weinig goeds. Andere partijen in Rotterdam, maar ook in de omliggende gemeenten en in de Tweede Kamer, vroegen zich sterker dan voorheen af of de stadsprovincie qua bevoegdheden en financieel wel voldoende zwaar was 'opgetuigd' en slagvaardig genoeg zou zijn om de nadelen van de opdeling te kunnen compenseren.

Maar de trein reed door en op 1 juli 1994 trad de nieuwe 'Kaderwet Bestuur in verandering' in werking. Deze wet stelde in zeven stedelijke gebieden samenwerking verplicht op een aantal voorgeschreven beleidsterreinen. Om het tempo zo hoog mogelijk te houden liet de Rotterdamse regio in de Kaderwet opnemen dat de voorbereidingstijd voor de eigen stadsprovincie niet langer mocht duren dan tot januari 1998, korter dan de andere stadsregio's. Intussen diende de regering de voorstellen bij de Tweede Kamer in, ondanks een verdeeld advies van de Raad van State over de Rotterdamse stadsprovincie en de opdeling van de stad in tien kleine gemeenten.

Hoewel de raadsleden nog in het voorafgaande jaar in meerderheid tegen de invoering van een referendum als 'instrument voor bestuurlijke vernieuwing' waren geweest, gingen ze er half september 1994 na veel discussie mee akkoord. Twee maanden later zette de raad de volgende stap door het aannemen van een motie van D'66, die het college opdroeg politieke besluitvorming voor te bereiden voor een correctief referendum over de regiovorming. Direct daarna zag het 'Initiatiefcomité Referendum over de Opheffing van de Gemeente Rotterdam' het licht. Door het verzamelen van handtekeningen probeerde het druk op de ketel te houden. Tegenstanders voerden aan dat een correctief referendum grondwettelijk gezien onmogelijk was en bovendien niet de gemeente maar alleen het parlement het over dit onderwerp voor het zeggen had. Voorstanders vonden daarentegen dat de raad zich minstens moreel aan de uitslag van een referendum gebonden kon voelen en dat die uitslag als signaal voor het parlement belangrijk genoeg was.

Eind maart 1995 verklaarde de gemeenteraad met de tegenstem van CDA, VVD en SGP de stadsprovincie geschikt als onderwerp voor een referendum en besloot met dertig tegen twaalf stemmen dat de uitslag van het referendum bindend zou zijn. Uit de hoofdelijke stemming over dat laatste bleek dat niet alleen de zittende coalitie maar ook de meeste partijen hierover intern ernstig verdeeld waren. Dat contrasteerde met de besluitvorming over de stadsprovincie en opdeling van de stad, waar alleen de fracties van de Stadspartij, de SP, de Centrumdemocraten en CP'86 tegen stemden. De enige voorwaarde die de raad nu stelde was dat Hillegersberg en Schiebroek/Overschie niet samengevoegd zouden worden; er moesten dus elf in plaats van tien nieuwe gemeenten komen.

³¹⁴ De zetelverdeling in Rotterdam (aantal zetels in 1990 tussen haakjes) was als volgt: PvdA 12 (18), D'66 7 (7), VVD 6 (6), CDA 6 (9), Centrum Democraten 5 (1), GroenLinks 3 (2), Stadspartij 2, SGP/GPV/RPF 1 (1), CP'86 1 (1), SP 1, Solidair '93 1.

Terwijl de vaste Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken begin april in het WTC nog een hoorzitting over de vorming van de stadsprovincie Rotterdam hield, regelde de gemeenteraad in de nota 'Ambities georganiseerd' alvast de toekomstige ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd verzamelde het 'Initiatiefcomité Referendum over de Opheffing van de Gemeente Rotterdam', dat zich intussen had omgedoopt in het comité 'Red Rotterdam', samen met het gemeentebestuur en de politieke partijen de voor het referendumverzoek benodigde handtekeningen op.³¹⁵ De vraag van het referendum luidde: *In het belang van een slagvaardig bestuur voor de regio heeft de gemeenteraad ingestemd met de vorming van een stadsprovincie Rotterdam, met onder meer als gevolg de vervanging van de gemeente Rotterdam door een aantal nieuwe gemeenten. Bent u 'voor' of 'tegen' dit besluit?*³¹⁶ Op 7 juni was het zover; 42 procent van de kiesgerechtigden kwam opdaven, van wie 86,39 procent tegen de door de raad goedgekeurde plannen stemde. Na de constatering dat het referendum rechtsgeldig was, trok de raad het eerder genomen besluit tot opdeling van de stad in en stelde wethouder Kombrink zijn portefeuille-onderdeel Stadsregio Rotterdam ter beschikking. In het kielzog daarvan werd ook de ingrijpende ambtelijke reorganisatie stopgezet.

Nu de Rotterdammers, overigens net als de Amsterdammers een maand eerder, duidelijk te kennen hadden gegeven niets voor de plannen te voelen, weigerde de Tweede Kamer de wetsontwerpen in behandeling te nemen. In oktober kwam het kabinet met een voorstel de stadsprovincie door te zetten, maar de opdeling van Rotterdam te beperken tot vijf aparte gemeenten: een centrumgemeente binnen de Ruit en daarbuiten de gemeenten Prins Alexander, Hoogvliet, Hoek van Holland en 'Berg en Schie', bestaande uit Hillegersberg, Schiebroek en Overschie. Na een tweede hoorzitting van de Tweede Kamer eindigde het regeringsvoorstel in een patstelling. Rotterdam was voorstander van dit alternatief maar de andere regiogemeenten waren tegen, terwijl ook de Tweede Kamer verdeeld was. Uiteindelijk besloot de Tweede Kamer het kabinetsvoorstel niet te volgen en trok het kabinet in februari 1996 het voorstel tot vorming van de stadsprovincie Rotterdam in. Aan de regiovorming had het stadsbestuur van 1992 tot en met '95 een bedrag van 24,6 mln. extra uitgegeven. Het besloot deze zogeheten frictiekosten niet bij het Rijk in rekening te brengen.³¹⁷

Teleurgesteld over het niet doorgaan van de stadsprovincie legde CDA-wethouder Smit in 1996 zijn portefeuille neer, waarmee hij een bom onder het college van B&W legde. Een geëmotioneerd raadsdebat volgde, waarin de coalitiepartners PvdA, D'66 en GroenLinks het vertrouwen in het CDA opzegden. Na een kleine vijf weken was de breuk weer hersteld. De portefeuilles werden herverdeeld met CDA-raadslid Van der Tak als opvolger van de afgetreden wethouder Smit, waardoor het college, net als in de voorafgaande twee jaar, weer op vijf partijen steunde. In de stadsregio was de stemming, die toch al niet bepaald eensgezind was te noemen, er door het referendumverloop niet veel beter op geworden. Een nieuwe regeringscommissie, de commissie-Andriessen, moest uitkomst bieden voor de stadsprovincie.

³¹⁵ In dit comité zaten bekende Rotterdammers als hoogleraren, artiesten, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en oud-wethouders en –raadsleden. P.W.Tops en P.F.G. Depla *In het zicht van de haven...: de communicatie en de campagnes rond het Rotterdamse referendum van 7 juni 1995* Tilburg 1995 p. 39, 41

³¹⁶ Raadsstuknummer 1995-0369. Voor het formuleren van de vraagstelling voor het referendum over de stadsprovincie had de raad een speciale commissie ingesteld. Deze commissie bestond uit drs. G.P. Hoefnagels, mr. J.P.H. Donner, drs. A.P.J. Planken en de oud-raadsleden W. Baggerman en H. de Vos-Krul

³¹⁷ *Toelichting gemeenterekening* p. 35

Jaren van parlementaire discussies over een nieuwe wettelijke basis volgden, waarin drie invalshoeken een belangrijke rol speelden. Allereerst was dat de lokale autonomie, waar een paar Rotterdamse regiogemeenten op hamerden. Verder streefde de Tweede Kamer naar een uniform bestuursmodel; dus geen afwijkende regeling voor de stadsregio Rotterdam met een ambitieuzer pakket van taken en bevoegdheden dan Haaglanden of Amsterdam. Bovendien wilde de Kamer nadenken over mogelijke gebiedsuitbreiding van de stadsregio Rotterdam omdat een nu ongedeeld Rotterdam het machtsevenwicht in de regio verstoorde.³¹⁸

Het zou nog tot 2006 duren voordat het regiobestuur in aangepaste vorm een nieuwe wettelijke basis kreeg door uitbreiding van de al sinds mensenheugenis bestaande wet gemeenschappelijke regelingen. Daardoor verflauwden de ambities en beoogde slagkracht. In Den Haag stond de politiek bestuurlijke aanvaardbaarheid van de oplossing centraal, en niet de vraag of die oplossing ook geschikt was voor een effectieve aanpak van de regionale en grootstedelijke problematiek. Behoud van de lokale autonomie overheerste al het andere en leidde tot oplossingen die vlees noch vis waren. Hoewel het maken van een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie verplicht werd, waren veel andere taken facultatief in plaats van uitgangspunt. In de als verlengd lokaal bestuur aangeduide 'plusregio' leken het perspectief op de door Rotterdam beoogde regionale slagkracht en de zo vurig bepleite rechtstreekse verkiezing van de regioraad verder weg dan ooit.³¹⁹

Kritiek

In 1997 blikte mevrouw De Graaff-Nauta, destijds staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, terug op de gebeurtenissen. Zij vond het jammer dat het schip in het zicht van de haven was gestrand. Volgens haar lag het aan de nieuwe bewindslieden op het ministerie van Binnenlandse Zaken, die het onderwerp geen hoge prioriteit hadden gegeven en twijfelden aan de gekozen richting. In het Rotterdamse college was bovendien de eensgezindheid verdwenen, werd over het doel nauwelijks gesproken en was de stadsprovincie het slechtst denkbare onderwerp als experiment met een referendum. Het stadsbestuur hield de andere gemeenten buiten de referendumdiscussie, met verstoorde verhoudingen in de stadsregio als gevolg. Onmin, vertraging en het loslaten van gemaakte afspraken gaven ruimte aan tegenkrachten, zodat twijfel en onzekerheid ruimte kregen. Op elk bestuurlijk niveau kreeg de structuur in de discussies steeds meer voorrang boven de inhoud. De oudstaatssecretaris vond de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer een droevig voorbeeld van wel iets willen, maar het (gezamenlijk) niet kunnen; veel machtsvertoon en weinig kracht.³²⁰

Doordat het dagelijks bestuur van de regio en het Rijk de uitwerking van de gekozen bestuurlijke oplossing naar zich toe trokken kwamen de gemeenten hoe langer hoe meer buiten spel te staan en herkenden zich niet meer in het uiteindelijk ontwerp. Het referendum maakte bovendien duidelijk dat het bestuurlijk vermogen sturing aan het proces te geven was verdwenen. Het dagelijks bestuur van

³¹⁸ Flierman en Pröpper *Bestuurlijke structuur* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p.196-202.

³¹⁹ Raadsstuknummer 2006-89 dd 17/1/06. In Amsterdam werden de ontwikkelingen in Rotterdam met grote belangstelling gevolgd, want alleen daar werd volgens Patijn de discussie over een nieuwe bestuursstructuur gevoerd op basis van een territoriaal en provinciaal concept. Flierman en Pröpper *Bestuurlijke structuur* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p.196-202

³²⁰ Flierman en Pröpper *Bestuurlijke structuur* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p.196-202

de regio negeerde de referendumplannen in Rotterdam; het vertrouwde er tot na het referendum nog op dat de eindbeslissing toch in handen lag van regering en parlement. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bevestigde die veronderstelling steeds en speelde geen actieve, bemiddelende rol. Toen duidelijk werd dat de uitslag van het referendum niet kon worden genegeerd was de ruimte verdwenen om te zoeken naar een oplossing. De Rotterdamse gemeenteraad kon alleen nog maar vasthouden aan een stadsprovincie met een ongedeeld Rotterdam, terwijl voor de stadsregio opdeling steeds als voorwaarde gold.³²¹

Oud-burgemeester Peper selecteerde als oorzaken onder meer de politieke 'aardverschuivingen' op landelijk en plaatselijk niveau na de verkiezingen in 1994; zoals uit de besluitvoering viel af te lezen hadden die de politici onzeker gemaakt. Daardoor ontstond er 'programmatische instabiliteit' en in combinatie met onzekerheid leidde dat tot een terugval naar bestuurlijk conservatisme, dat hij een verstikkend en welhaast onontkoombaar kenmerk van ons bestuurlijk stelsel noemde. Het openbaar bestuur veroordeelde zichzelf daardoor steeds meer tot een marginale positie. Andere oorzaken waren het (versluierd) eigenbelang van politici, het 'zitten waar je zit en verroer je niet'-gedrag en een volstrekt onvoldoende besef in 'Den Haag' van de complexiteit van het organisatorische veranderingstraject dat moest worden afgelopen. Verder bespeurde hij een schrijnend gebrek aan visie op wat een stad in de eenentwintigste eeuw zou moeten zijn, wat hij verklaarde uit een gebrek aan ervaring met het bouwen van echt grote steden in Nederland. Sinds de Tweede Wereldoorlog waren de grote steden alleen uitgelegd en uitgebreid, waardoor tijdsbestendige ontwikkeling vanuit een grootstedelijk perspectief achterwege bleef.³²²

Naarmate het proces langer duurde, ebde niet alleen het elan weg maar begonnen ook de tegenkrachten - ambtelijk, politiek, maatschappelijk - weer hoop te putten. Zij zochten elkaar op om de plannen langs nieuwe wegen tegen te houden, zoals het referendum.³²³ Bestuurlijk vatte de gedachte post dat wanneer een top-down-benadering voor bestuurlijke vernieuwing al decennia niet bleek te werken, een bottom-up-strategie het proberen waard was. Daar kleefden nadelen aan; de belangenstrijd zou ondanks het 'nieuwe jasje' gewoon doorgaan en degenen die zich niet in die strijd wensten te storten bleven buiten spel. Die nadelen werden volop uitgebuit, aldus de voorzitter Klaassen van de deelgemeente Prins Alexander. Volgens hem zou de burger verbijsterd zijn geweest als hij zou hebben geweten welk een wankel evenwicht van belangen, voor- en tegenstanders en compromissen schuilging achter de publiek beleden loyaliteit aan het concept van de stadsprovincie en de opgeknijpte stad. Maar de burger wist volgens Klaassen van niets en de 'bottom-uptaktiek' had in dit proces alleen een bestuurlijke betekenis, totdat de tegenstanders van de stadsprovincie kans zagen de burger handig als troefkaart uit te spelen: het referendum. In zijn ogen hadden niet de

³²¹ Pröpper en Flierman *Besluit, een poging tot synthese* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p. 240-242, en Koppenjan en Zaaier *Beslissen over de Rotterdamse stadsprovincie Wie leidt de dans rond de 'garbage can'?* p. 213-221 in Flierman en Pröpper (red.) *Themanummer Stadsprovincie Rotterdam*

³²² Flierman en Pröpper *Bestuurlijke structuur* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p.196-202

³²³ Visie dr. A. Cachet, fractievoorzitter PvdA Capelle aan den IJssel, tevens universitair hoofddocent Erasmus Universiteit, in Pröpper en Te Velde *Politiek-bestuurlijke institutionele verklaring* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p. 203-212

Rotterdamse burgers het proces van regiovorming gestopt, maar diegenen die de burger in een positie brachten een uitspraak te doen over een op afstand ontwikkeld wankel compromis.³²⁴

Kneepkens en Bekenkamp, twee prominenten van de Stadspartij, verklaarden de uitslag van het referendum uit een ernstige legitimiteitscrisis van 'de politiek', die 'papieren' oplossingen bedacht die de werkelijke problemen van de bevolking niet uit de weg ruimden. Het stadsbestuur schoof de verantwoordelijkheid daarvoor door naar de stadsprovincie, waarvan pas in de verre toekomst effect kon worden verwacht. De burgers hadden dit haarscherp in de gaten en wanneer er niets veranderde zou de bevolking volgens het tweetal nog verder vervreemden van de politiek. Afgezien daarvan lag in het gegeven dat een provincie geen 'doe-orgaan' is, zoals een gemeente, de reden waarom een provincie 'in welke vorm en onder welke benaming dan ook' te ver weg stond van de beleving en de cultuur van de stedeling om zich ooit enige kans op acceptatie te kunnen verwerven, aldus de kritiek vanuit de Stadspartij.³²⁵

Volgens de tegenstanders was het referendum overbodig omdat de stadsprovincie door de recente verkiezingen al democratisch genoeg gelegitimeerd was. Tijdens de verkiezingscampagne van 1994 waren immers de standpunten duidelijk naar voren gebracht en dat hadden de kiezers met hun stem gehonoreerd. Een raadsmeerderheid was voor de stadsprovincie, maar het referendum had de (deelgemeente)bestuurders in een dubbelrol gemanoeuvreed. Het diende als 'barometer' maar tegelijkertijd als mogelijke blokkade voor de stadsprovincie. De pleitbezorgers van de stadsprovincie waren dus tegelijkertijd neutrale informatieverstrekkers. Die combinatie pakte niet gelukkig uit, getuige de kritiek van de Ombudsman op de onevenwichtige gemeentelijke voorlichting. Ook de referendumvraag zelf, met de zinsnee 'in het belang van een *slagvaardig* bestuur', lag onder vuur. Opvallend was dat het Comité 'Red Rotterdam' niet op subsidie voor de campagne kon rekenen, terwijl zijn Amsterdamse equivalent dat wel had gekregen.³²⁶

Door de vraagstelling was het onduidelijk waartegen de burgers zich precies hadden uitgesproken: tegen de stadsprovincie of tegen de opdeling van de stad. Afgezien van de inhoud was het referendum bovendien als doel op zich geen democratisch hoogtepunt gebleken. Ondanks de vele posters, strooibiljetten en advertenties in de media kwam er van een brede stadsdiscussie weinig terecht. Op de bijeenkomsten van stadsbestuur, politieke partijen, maatschappelijke instellingen en deelgemeenten kwamen alleen de eigen medewerkers af en zowel in Amsterdam als in Rotterdam bracht de meerderheid van de kiezers zijn stem niet uit.³²⁷

Inspraak na het referendum

Uit de eigen verbijstering over de uitslag van het correctief referendum trok het Rotterdamse stadsbestuur de conclusie dat de 'communicatie' tussen burger en bestuur niet goed werkte. De discussie moest daarom voortaan meer gaan over de inhoud dan over de bestuurlijke structuur en

³²⁴ Visie D. Klaassen, voorzitter deelgemeente Prins Alexander, in Flierman en Otten *Wind tegen. Besluitvorming rond de vorming van de stadsprovincie Rotterdam* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p. 222-230

³²⁵ Visie Mr. M.M.M. Kneepkens, fractievoorzitter van de Stadspartij Rotterdam en mr. W.P. Bekenkamp, voorzitter van de Stadspartij Rotterdam in Hagelstein en Veenbergen *Rotterdam: de constitutionele geest uit de fles? Betekenis van de staatsrechtelijke discipline in een bestuurlijke discussie* in Flierman en Pröpper (red.) *Stadsprovincie Rotterdam* p. 231-239

³²⁶ Tops en Depla *In het zicht van de haven* p. 10-12, *Ombudsman: informatie referendum niet objectief* in NRC 5/7/95, Coen van Zwol *Lauwe campagne met paardetram en drumband* in NRC 6/6/95.

³²⁷ Coen van Zwol *Lauwe campagne met paardetram en drumband* in NRC 6/6/95 en *Het nee van Rotterdam* in NRC 8/6/95.

burgers en organisaties moesten zoveel mogelijk bij het bestuur worden betrokken. Dat gebeurde onder meer eind 1996 tijdens een stadscongres in de Doelen over de toekomst van de stad in het jaar 2005, waar rond de vijfduizend belangstellenden op afkwamen. De discussie mondde uit in een zogeheten participatierapport, dat als leidraad diende voor de toekomstvisie van het stadsbestuur. Dat rapport stond centraal tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad vier maanden later in het WTC, waar burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties opnieuw hun mening konden geven. Deze inspraak leidde tot 38 amendementen waarvan er 26 werden aangenomen. Kort daarna stelde de raad de definitieve versie van *Koers 2005, De Toekomstvisie* vast.

In 1998 organiseerde wethouder Simons over gezondheid en armoede niet alleen een stadsdebat in het stadhuis, maar installeerde bij die gelegenheid ook een 'burgerpanel' als klankbord bij de uitwerking van plannen voor de volksgezondheid. Tegelijkertijd kwam de raad tot de conclusie dat de referendumverordening moest worden uitgebreid met een Referendumcommissie; die moest volgens duidelijk opgestelde criteria zorgen voor de verdeling van het beschikbaar gestelde budget voor gemeentelijke voorlichting en campagnes van voor- en tegenstanders. Daarnaast moest de commissie de gemeentelijke voorlichting op objectiviteit toetsen en van alle gesubsidieerde campagnes beoordelen of ze voldeden aan de regels van 'fair play'. Tenslotte kreeg de commissie tot taak klachten over informatievoorziening en campagnes tijdens referenda te beoordelen. De commissie kon geen sancties uitdelen, maar een negatief oordeel zou natuurlijk wel invloed hebben op het publieke debat en de uitslag, zo was de veronderstelling. Maar van een proef op de som zou het vanwege het uitblijven van referenda niet meer komen.³²⁸

Brede betrokkenheid van de burgerij stond ook voorop bij het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. Als opmaat was het discussiestuk *Meer stad, meer toekomst* gecomponeerd dat tussen september 1998 tot januari 1999 tijdens openbare debatten over de stedenbouwkundige toekomst van Rotterdam in de groep werd gegooid. Het slotakkoord bestond uit een stadscongres in de Doelen waar vierduizend belangstellenden op afkwamen. Uit een tussentijds gepresenteerde enquête bleek dat de meeste Rotterdammers die aan de verschillende inspraakrondes hadden deelgenomen geen bezwaar hadden tegen havenactiviteiten in de binnenstad noch tegen hoogbouw, zij het onder voorwaarden. Toen het voorontwerp *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010* (RPR) in oktober 1999 klaar was, kon daarop tijdens een *inspraakproloog* in de centrale bibliotheek worden gereageerd. Daarnaast vond overleg en afstemming over het plan plaats met de deelgemeenten, de Adviesraad voor het Centrum en de wijkraad van Pernis. Tegelijkertijd werden burgers, ondernemers en verenigingen op de linker Maasoever in een *maatschappelijk traject* betrokken bij een deelstudie voor het ruimtelijk plan met de naam 'Atelier Zuid'.³²⁹

In november 1999 organiseerde de raadscommissie nogmaals een gedachtewisseling over de ruimtelijke toekomstvisie met zowel de besturen van de deelgemeenten als met enkele burgers en organisaties die zich daarvoor hadden aangemeld. De reacties werden gebundeld in een 'inspraak- en overlegreportage' met een commentaar van het stadsbestuur en een overzicht van wijzigingen die

³²⁸ Raadsstuknummer 1997-0071

³²⁹ Atelier Zuid *Toekomstvisie Rotterdam-Zuid 2030* Rotterdam 1999. Raadsstuknummer 2034-734.

als gevolg daarvan in het voorontwerp van het ruimtelijk plan waren aangebracht. In november 2000 kon het ontwerp-RPR als structuurplan in de zin van de wet op de ruimtelijke ordening officieel ter visie worden gelegd en in maart van het jaar daarop rondde de besluitvorming in de gemeenteraad het hele proces af.³³⁰

Eind 1998 betrof het nieuwe college de burgerij ook bij de vertaling van het collegeprogramma in tien uitvoeringsprogramma's.³³¹ Daartoe werden 'op locatie' bijzondere vergaderingen van de raadscommissies belegd onder het motto 'Raad en daad in uitvoering'. Tijdens deze vergaderingen wisselden de commissieleden van gedachten met geïnteresseerde Rotterdammers, relevante marktpartijen, maatschappelijke en belangenorganisaties over concepten van de uitvoeringsprogramma's. Op basis van deze bijzondere commissievergaderingen en de daar aangedragen suggesties brachten de raadscommissies advies uit aan de Gemeenteraad.³³² In de jaren daarna volgde een reeks debatten met soortgelijke deelnemers over uiteenlopende onderwerpen zoals discriminatie op etniciteit bij het 'deurbeleid' van Rotterdamse discotheken, homoseksualiteit, jeugdbeleid, veiligheid en samenleven in een multiculturele stad. Ook werd breed van gedachten gewisseld over de ontwikkeling van het centrum en over het 'waterfront' van Tropicana tot het Scheepvaartkwartier en tussen het Entrepotgebouw en hotel New York. Tijdens het debat *De Afrekening* konden burgers in februari 2002 met drie wethouders in discussie gaan over het collegeprogramma, maar in tegenstelling tot de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen kort daarna deed dit niet veel stof opwaaien. Het 'leefbaar-college' zou dit initiatief na 2002 voortzetten onder de naam 'Verantwoordingsdag'.

In 2000 bracht de staatscommissie Elzinga haar rapport uit over verbetering van het lokale bestuur en versterking van de interesse van burgers en maatschappelijke organisaties in de politiek. Het stadsbestuur wijdde daaraan niet alleen een openbare discussiebijeenkomst in het stadhuis, maar gaf een eigen commissie Verbetering Lokaal Bestuur opdracht te adviseren over de gevolgen van de dualisering. Bovendien moest de commissie ervoor zorgen dat de nog niet uitgevoerde adviezen van de raadscommissie Bestuurlijke Vernieuwing uit 1992 en de in 1997 geïnstalleerde werkgroep Kiezer-Gekozone hun beslag kregen. Deze commissie verklaarde zich een groot voorstander van de dualisering, maar vond dat de relatie met de burgers als klant bij Elzinga onderbelicht bleef; burgers zouden immers hun gemeentebestuur steeds vaker op kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening beoordelen. Naast 'kwaliteitszorg' was ook 'interactief beleid' meer dan ooit van belang om de lokale politiek aantrekkelijker en toegankelijker te maken, aldus de commissie. Voortaan zouden individuele

³³⁰ RJB *Kroniek* 1998 en '99. De verslagen van de bijeenkomsten over 'Meer stad, meer toekomst' zijn samengevat in de notitie 'Rotterdam Roept', die tot stand kwam onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijk panel onder leiding van prof. dr. Arjo Klamer van de Erasmus Universiteit. Voor een structuurplan had de wetgever overigens de procedure versneld door de mogelijkheid van beroep te schrappen. Rotterdam kon niet over alle onderdelen zelf beslissen; bij de uitvoering was het afhankelijk van het Rijk, de provincie ZH en de Stadsregio die in veel gevallen als contract- en overlegpartner van het Rijk optrad. *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. Meer stad meer toekomst* zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 22 maart 2001. p. 13, 16 en 88/89.

³³¹ Dat waren de programma's Wijkaanpak, Opgroeien in Rotterdam, Veelkleurige Stad, Schoon en Heel, Veilig, Duurzame Stad, Overheid 2000+, Economie en Werk en Bestrijding Sociaal Isolement en Armoede.

³³² Raadsstuknummer 2040-140. In het verslag van de bijeenkomsten in Raadsstuknummer 1999-799 wordt onder meer opgemerkt: *Het vooraf gelimiteerde aantal van 75 personen is overschreden, maar zonder problemen. De discussies zijn werkbaar gebleven. De kwalitatieve opkomst verschilde per bijeenkomst, dit had te maken met de eigen adresbestanden die vanuit de programma's zijn aangeleverd. De deelnemers aan de bijeenkomsten zijn uitgenodigd door middel van gerichte werving en door publiciteit in Maasstad Weekbladen en de Stadskrant. De vertegenwoordiging van de bijzondere groepen: allochtonen, jongeren en gehandicapten was laag.*

burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium ingeschakeld moeten worden om in een 'open wisselwerking en/of samenwerking' beleid voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren.³³³

In de jaren die volgden kregen kwaliteitsverbetering van de ambtelijke dienstverlening en 'interactieve beleidsontwikkeling' steeds verder gestalte. Klantenpanels waren er bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor gehandicaptenvoorzieningen en bij de dienst Stedelijk Onderwijs voor het leerlingenvervoer; het Ontwikkelingsbedrijf beschikte over een digitaal ondernemerspanel. Ook het Rotterdamse Kwaliteitspanel, dat al sinds 1992 bestond en de gemeentelijke dienstverlening toetste aan de hand van door ambtenaren opgestelde kwaliteitsnormen, werd serieus genomen.³³⁴ Daarnaast werden Rotterdammers ook geacht actief te zijn in 'schouwen'. Daarbij trokken medewerkers van diensten met deskundigen en burgers de wijk in om ter plaatse situaties te beoordelen en te bepalen wat op korte termijn aangepakt moest worden.

'Interactieve beleidsontwikkeling' kreeg net als kwaliteitsverbetering nogal wat verschillende verschijningsvormen. Zo was er de 'samenspraak', waarbij de gemeente de burgers bij een besluitvormingsproces betrok om tot een compleet en afgerond voorstel te komen. De wijze waarop dat gebeurde kon variëren van samen denken en praten en uitwisseling van oplossingen of aanpak van problemen tot het daadwerkelijk samen nemen van een besluit. Meestal ging het over inrichting van de openbare ruimte. Van te voren werd steeds vastgesteld welke status de samenspraak had; informierend, adviserend, meedenkend of meebeslissend. Zowel het College als deelgemeenten en diensten organiseerden 'samenspraaktrajecten'. In 2003 hielden de diensten in totaal zo'n twintig 'samenspraaktrajecten', bij de deelgemeenten lag het aantal tussen de tien tot ruim tachtig per deelgemeente. De verslagen stralen geen onverdeeld enthousiasme over deze vorm van participatie uit; zo haakten bewoners af omdat door ellenlange procedures resultaat wel erg lang uitbleef of uit teleurstelling omdat ze onvoldoende gehoor kregen.³³⁵

Behalve samenspraak organiseerden gemeenteraad en deelraden of hun commissies ook regelmatig hoorzittingen, werkbezoeken, (wijk)conferenties en werkateliers om met burgers van gedachten te wisselen. In 2003 hielden de raadscommissies zeven hoorzittingen en legden tientallen werkbezoeken af. De hoorzittingen betroffen bijvoorbeeld het masterplan Polder Zestienhoven, invoering van betaald parkeren, studentenhuisvesting, herstructurering van de kunstsector, lokaal mediabeleid, het VMBO en de begroting 2004. Opmerkingen van burgers werden meegenomen in de daarop volgende raadsbehandeling. De commissies van de deelraden organiseerden daarnaast nog zeven hoorzittingen, bijvoorbeeld over de nieuwe 'WoonVisie' voor IJsselmonde.³³⁶ Naast dit alles hielden de deelraden, hun commissies en dagelijkse besturen en de commissies van de gemeenteraad al veel langer een vragenhalfuur waarin de burgers konden reageren op onderwerpen die geagendeerd stonden. Bij deelgemeenten maakten de bewoners daar op jaarbasis in totaal zo'n vijftig keer gebruik van, in de (commissies van de) gemeenteraad was dat in 2003 ruim tachtig keer.

³³³ *Eerste Rapportage van de commissie Verbetering Lokaal Bestuur* 00ABZ05186 dd 18/10/2000, Raadsstuknummer 2000-0756 en *notitie 'Interactief beleid in Rotterdam'* Raadsstuknummer 2014-014, maart 2000.

³³⁴ In 1995 voerde het college tien van de elf aanbevelingen uit, in 2004 acht van die tien. Gemeente Rotterdam *Burgerjaarverslag* 2004.

³³⁵ Zie voorbeelden *Burgerjaarverslag* 2003 p. 10

³³⁶ *Burgerjaarverslag* 2003.

Sinds 2003 konden kijkers en luisteraars van RTV Rijnmond ook direct met de burgemeester in debat in het tweewekelijkse live-programma 'Met wie? Met Ivo!'. In elke uitzending stond een actueel thema centraal waarover tussen de acht en tien bellers aan het woord kwamen. Afhankelijk van het onderwerp schoof soms een wethouder aan. In het eerste jaar keken en luisterden ruim 225.000 Rijnmonders naar het programma. In 'Het Stadsdebat' konden burgers digitaal reageren op stellingen van de gemeente en van maatschappelijke organisaties. De Bestuursdienst beheerde de website, zorgde voor stellingen en voor terugkoppeling van deze 'signalen uit de samenleving' naar het stadsbestuur. In 2003 werden via dit medium ruim veertig onderwerpen ter discussie gesteld die in totaal ongeveer 1.800 reacties opleverden. Daarnaast waren er twee vaste rubrieken op de website; in 'De Zeepkist' konden deelnemers zelf onderwerpen aandragen en in de rubriek 'Wat vindt u van Stadsdebat?' konden mensen hun mening over de site geven. Van 2003 tot '05 groeide het aantal geraadpleegde pagina's van de website van 116.000 naar 420.000. Hoewel het aantal digitale debatten daalde mengden steeds meer Rotterdammers zich in het Stadsdebat. De Bestuursdienst concludeerde dat de gemiddelde kwaliteit van de bijdragen steeg en dat het (virtuele) Stadsdebat niet alleen een uitstekend instrument was voor signalering, maar ook voor 'individuele meningsvorming'.³³⁷

Ondanks het aflopen van de landelijke referendumregeling eind 2004, hield Rotterdam de gemeentelijke referendumverordening in stand. Voor het aanvragen van een referendum was een minimum aantal handtekeningen nodig en ook de opkomst moest aan een bepaalde drempel voldoen om de uitkomst als advies aan de raad te kunnen beschouwen. Bovendien had de gemeenteraad per 1 januari van datzelfde jaar, eerder dan de drie andere grote steden, het burgerinitiatief ingevoerd. Daardoor konden Rotterdammers een bepaald voorstel of idee rechtstreeks op de agenda van de raad zetten, mits voorzien van voldoende handtekeningen. Voor een initiatief met een stedelijk of wijkoverstijgend karakter gold een minimum van tweeduizend, voor wijk- of buurtgerichte initiatieven waren respectievelijk 250 en 150 handtekeningen nodig. Zowel inspraakverordening als burgerinitiatief golden in principe ook voor de deelgemeenten, maar Hoek van Holland en Overschie deden aan dat laatste niet mee omdat zij de schaalgrootte dermate klein en de lijnen tussen de politiek en de burger zo kort vonden dat een burgerinitiatief weinig toegevoegde.³³⁸

Omdat de mogelijkheid van het nemen van burgerinitiatieven en referenda bij 83 procent van de Rotterdammers onbekend bleef en ook het benodigde aantal handtekeningen vermoedelijk een te hoge drempel vormde, werd er nog weinig gebruik van gemaakt. Daarom werden de drempels in 2005 voor beide drastisch verlaagd.³³⁹ Het eerste burgerinitiatief over de verplaatsing van het beeld van Zadkine strandde in de gemeenteraad, een tweede over uitbreiding van het 'babypakket' van de bijzondere bijstand met een draagzak werd gehonoreerd. Het jaar daarna werden drie burgerinitiatieven gehonoreerd, waarvan het project Groeibriljanten financieel gezien het omvangrijkst was.³⁴⁰ Dat project honoreerde voorstellen van burgers die waren gericht op fysieke verbetering van

³³⁷ *Burgerjaarverslag 2003-2005*

³³⁸ *Wijziging van de Inspraakverordening Rotterdam Raadsstuknummer 2005-1065 en Burgerjaarverslag 2003 en 2005*

³³⁹ Voor het burgerinitiatief werd het aantal benodigde handtekeningen van Rotterdammers boven de 14 jaar voor initiatieven met een buurtgericht karakter gesteld op 25 (was 150), met wijkkarakter 50 (was 250) en bovenwijks of stedelijk karakter 250 (was 2000). Den Haag en Tilburg hanteerden voor het burgerinitiatief overigens geen enkele drempel. *Burgerjaarverslag 2005*

³⁴⁰ De andere burgerinitiatieven resulteerden in aanpassing van het tekortschietende aantal zones voor Vervoer op Maat en verduidelijking van wat er gebeurde met reacties op het Ondernemerspanel van de gemeentelijke website. *Burgerjaarverslag 2005*.

de leefomgeving en bijdroegen aan sociale samenhang. De initiatiefnemers moesten hun plan minimaal voor de helft zelf financieren. Vanaf 2007 waren voor een zogeheten inleidend verzoek voor een referendum nog maar duizend handtekeningen nodig, voor een definitief verzoek tienduizend. Een motie om een referendum te organiseren over de verzelfstandiging van de RET werd door een meerderheid van de gemeenteraad verworpen.

Hoewel de verschillende vormen van inspraak over de dienstverlening, die de meeste gemeentelijke diensten er op na hielden ook als burgerparticipatie werden beschouwd, constateerde het stadsbestuur in 2004 dat de deelname aan 'participatieprocessen' vaak beperkt bleef tot een kleine groep burgers en het bereik onder jongeren en allochtonen ronduit slecht was. Formele mogelijkheden om invloed op het stadsbestuur uit te oefenen zoals referendum en burgerinitiatief werden niet gebruikt en de gemeentelijke initiatieven voor participatie sloten nauwelijks aan op burgerinitiatieven. Bovendien duurden de participatieprocessen erg lang en was het onduidelijk waarover burgers precies hun zegje konden doen en wat de politiek daarmee deed. Uit enquêtes en onderzoek bleek dat 36 procent van de Rotterdammers het eens was met de stelling dat het gemeentebestuur de burgers serieus nam. Twaalf procent van de Rotterdammers gaf aan voldoende invloed op de gemeente te hebben, terwijl ruim één op de vijf Rotterdammers het gevoel had niet serieus te worden genomen. Een zelfde aantal Rotterdammers was van mening dat de gemeente de bewoners voldoende betrok bij veranderingen, maar 36 procent vond het tegenovergestelde. Een kleine twintig procent van de Rotterdammers verklaarde zich bereid een actieve bijdrage te leveren aan politiek, beleid en bestuur en ongeveer één op de zeven Rotterdammers gaf aan te verlangen naar meer debatten en discussies en vaker stemmen (referendum, gekozen burgemeester).³⁴¹

Om de afstand te verkleinen begon de gemeenteraad de burgers buiten op te zoeken onder het motto 'Adviseer de raad op straat' om hun mening te horen over de wijze waarop het college zich had verantwoord over de behaalde resultaten in 2004. Tijdens de verantwoordingsdag gingen vijfhonderd Rotterdammers rechtstreeks met het stadsbestuur in debat over de resultaten van het collegebeleid. In de enquête na afloop gaven ze een ruime zeven als rapportcijfer voor de organisatie van de dag en de mogelijkheid tot persoonlijk contact met bestuurders; het debat zelf kreeg van de deelnemers een 6,5. Omdat het college niet vroeg om kritiek, kreeg het die ook niet en de discussie ging meer over wat er goed ging dan over wat er nog niet was bereikt. Ter compensatie van de ondervertegenwoordiging van allochtonen en jongeren werd in samenwerking met de Stichting Rotterdam Festivals een apart debat gehouden met enkele wethouders over het jongerenbeleid. Ruim de helft van het zeer gemêleerde publiek, bestaand uit ongeveer zeventig jongeren, beoordeelde het debat als goed tot heel goed.³⁴²

*Samen of apart?*³⁴³

Hoewel het stadsbestuur van oudsher sterk bleek in het organiseren van allerlei inspraakvormen, stelde het pas laat een adviesorgaan voor migrantenbeleid in. In de andere grote steden waren al in

³⁴¹ *Burgerjaarsverslag 2004*

³⁴² *Burgerjaarsverslag 2005*

³⁴³ Voor zover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op IMES/ Meindert Fennema, Laure Michon en Liza Nell *Evaluatie van de eerste zittingsperiode van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS) Rotterdam* (in opdracht van de SAMS). Amsterdam 2002.

de jaren '80 aparte inspraakorganen voor migranten ontstaan en ook het Rijk was er een groot voorstander van. Maar Rotterdam was principieel van mening dat integratie en participatie niet zouden zijn gediend door de migranten een bijzondere positie te geven. Dat kwam neer op isolering en belemmerde dus de integratie alleen maar. Daar stond tegenover dat het stadsbestuur in 1979 vooroefliep met de toekenning van actief en passief kiesrecht aan buitenlanders bij deelraadsverkiezingen en de oprichting van de Rotterdamse Anti Discriminatieraad Rotterdam in 1982 volop steunde. In plaats van een afzonderlijk overlegcircuit moest worden gestimuleerd dat migranten via de bestaande kanalen hun invloed uitoefenden. Dat kon in wijkorganen, actiegroepen, hearings, rechtstreeks contact met het gemeentebestuur, spreekrecht bij vergaderingen van raadcommissies en door lokaal kiesrecht. Daarnaast werd intensief contact onderhouden met afzonderlijke migrantenorganisaties om hun oordeel over relevante beleidsnota's te vragen of als er problemen waren.³⁴⁴

Toen bij de vorming van de stadsprovincie in 1994 duidelijk werd dat passief en actief kiesrecht van niet-Nederlanders wettelijk niet zou worden toegestaan, veranderde de principiële opstelling. De raad constateerde dat er een 'democratisch tekort' ontstond en nam ter compensatie daarvan de motie Woei-A-Tsoi aan om een 'allochtonenadviesraad' op te richten. Door het afblazen van de stadsprovincie verdween die motie tijdelijk in een la, maar kwam een jaar of twee later weer in de gemeenteraad ter sprake. Dat resulteerde in de oprichting van een onafhankelijk adviesorgaan voor het kritisch volgen van het gemeentebeleid. Om onderlinge rivaliteit en een te grote gerichtheid op het (etnisch) eigenbelang van migrantenorganisaties te voorkomen, bestond deze Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad uit zeven leden die waren voorgedragen door een ambtelijke selectiecommissie en zeven leden op voordracht van het Netwerk Samenwerkende Organisaties van en voor Nieuwe Rijnmonders.³⁴⁵ De adviesraad moest zich gaan richten op de integratie en participatie van allochtonen en op de 'inrichting van de multiculturele stad', zonder nadere uitleg.

Twee jaar nadat de leden waren geïnstalleerd verscheen er een evaluatierapport over het functioneren van de Rotterdamse Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad.³⁴⁶ De commissie had zestien adviezen uitgebracht, studiedagen georganiseerd en contact onderhouden met vergelijkbare adviesraden in andere steden. Kwantitatief gezien was er dus geen reden tot klagen, maar de commissieleden vonden dat er nauwelijks iets werd gedaan met de adviezen. Ze signaleerden te weinig betrokkenheid van en samenwerking met de omgeving en voelden zich vooral door de gemeente niet serieus genomen. Politici en ambtenaren toonden zich daarentegen teleurgesteld in de weinig 'pro-actieve' houding en de kwaliteit van de adviezen. Kritiek van het Netwerk was er ook, op de kwaliteit en keuze van onderwerpen, maar dat verbaasde minder. Sommige bij het Netwerk aangesloten organisaties waren uit 'concurrentieoverwegingen' al niet

³⁴⁴ *Brief aan de min. BiZa betr. bestuurskostenregeling Minderhedenbeleid d.d. 6 juli 1983, p.3 en Een beknopte beschrijving van het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van participatie van minderheden* in secretariearchief dossier SEZ/OM07/000017 *Minderhedenbeleid. Functioneren gemeentelijk coördinatiebureau migranten 1979-82*

³⁴⁵ Hierna Netwerk genoemd. Het Netwerk was een samenwerkingsorgaan van instellingen in Rotterdam en omgeving, die door de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland werden gesubsidieerd. Bij het Netwerk waren aangesloten: de Kaapverdiaanse Federatie (Avanco), Antilliaanse Steunfunctie Organisatie (FORSA/A), Jeugdadviesbureau De Heuvel, Steunfunctie voor Surinamers (KROSBE), Platform Buitenlanders Rijnmond (PBR), Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR), Stichting Buitenlandse Werknemers Rijnmond (SBWR), Surinaamse Organisatie Belangenbehartiging en Emancipatie Rotterdam (SOBER), Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR), Stichting Welzijnsbevordering Antillianen en Arubanen (SWA) en Vluchtelingenwerk Rijnmond (VWR).

³⁴⁶ IMES/Fennema e.a. *Evaluatie SAMS*

bepaald enthousiast over de oprichting van een onafhankelijk adviesorgaan geweest. Daar kwam nog bij dat ook binnen de stedelijke adviescommissie de leden het er niet over eens waren of zij zich zouden richten op de gemeente en het gemeentelijk beleid of als 'actiecomité' moesten opkomen voor de belangen en behoeftes uit 'het veld'.³⁴⁷

De ambivalentie waarmee de raad in het leven was geroepen zorgde duidelijk voor problemen. Om te voorkomen dat de raad een spreekbuis van migrantenorganisaties zou worden, was gekozen voor een onafhankelijk adviesorgaan, maar de helft van de leden werd voorgedragen door het Netwerk waarin die organisaties een grote rol speelden. Daardoor kwam de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad tussen twee vuren te liggen. Bovendien was niet helemaal duidelijk wat met 'de inrichting van de multiculturele stad' als opdracht werd bedoeld, behalve het perspectief van veelkleurige participatie in algemene voorzieningen in plaats van categoriaal denken. Daarnaast speelde het probleem dat behalve de migrantenorganisaties ook het ambtelijk apparaat niet bepaald op adviezen van de commissie zat te wachten omdat het (ook op dat gebied) kon kiezen uit een keur van commerciële adviesbureaus. Dat laatste speelde overigens niet alleen in Rotterdam. Overal werd expertise extern ingehuurd en werden adviesraden met een vertegenwoordigend karakter opgeheven.

Bij de Haagse stedelijke adviesraad voor migranten werden de leden intussen al niet meer op basis van representativiteit benoemd maar uitsluitend op grond van deskundigheid. Het evaluatierapport voerde echter verscheidene redenen aan waarom Rotterdam dat voorbeeld niet zou moeten volgen. Allereerst had het geen zin uiterst deskundige leden in de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad te hebben wanneer stadsbestuur, gemeenteraad en ambtelijk apparaat de commissie niet om advies vroegen of iets met die adviezen deden. En daar had het alle schijn van; het apparaat bezat inmiddels zelf de nodige deskundigheid op het terrein van de multiculturele stad en nauwe samenwerking lag in het verschiet met een Centrum voor Multi-Etnische Stadsstudies in oprichting, waaraan vooraanstaande 'minderhedendeskundigen' van de EUR verbonden waren. Dat centrum zou ongetwijfeld ook adviezen aandragen. Het was dus de vraag of de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad, hoe deskundig ook, daar tegenop zou kunnen en welke meerwaarde dat zou hebben.

Afgezien van het aspect van deskundigheid was het de vraag of het verstandig was de leden van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad van hun achterban los te koppelen. Adviesorganen hadden immers ook een functie als bezorger van draagvlak bij de achterban en daarmee vergroting van de legitimiteit van het gemeentelijk beleid. Maar de adviescommissie kon door zijn hybride samenstelling niet als representatief worden beschouwd, noch voor de achterban noch in demografisch opzicht, en had in dat opzicht dus geen draagvlak. Een derde functie die de adviesraad had was verbetering van de kwaliteit van het democratisch proces, ervan uitgaand dat een goedgeorganiseerd maatschappelijk middenveld daaraan per definitie een positieve bijdrage levert. Recent onderzoek in Amsterdam had aangetoond dat etnische organisaties door het stimuleren van maatschappelijke betrokkenheid bijdroegen aan het politieke vertrouwen van hun leden en ook

³⁴⁷ Zie voor de leden van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad in 1999 Raadsstuknummer 1999-0206 en in 2000 RJB *Kroniek 2000*.

politieke participatie aanmoedigen. Met een adviesprocedure die de migrantenorganisaties uitsloot van inspraak bij beleidsvorming zou dus het tegenovergestelde worden bereikt. De organisaties zouden zich niet erkend voelen en ophouden te bestaan, waardoor het politieke proces minder democratisch worden en actieve participatie van migranten zou plaats maken voor wantrouwen in de politiek.

Het verband tussen organisatie en vertrouwen bij etnische groepen was al bij eerder onderzoek aangetoond. Zo bleek de slechte organisatie van Amsterdamse Antillianen overeen te komen met hun uitgesproken gebrek aan vertrouwen in de Amsterdamse politieke instellingen, terwijl de Turken niet alleen goed georganiseerd waren maar ook een relatief groot vertrouwen in de Amsterdamse politiek aangaven, groter zelfs dan bij autochtone Amsterdammers. Afgaand op de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was in Rotterdam van dezelfde verbanden sprake. Eén van de conclusies van het rapport was dan ook, dat wanneer de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad helemaal los zou komen te staan van de migrantenorganisaties en 'gevuld' zou worden door organisatieadviseurs en individueel opererende allochtonen, het adviesorgaan zijn brugfunctie tussen migrantenorganisaties en bestuur zou verliezen. Dat zou verzwakking van de migrantenorganisaties tot gevolg hebben en daardoor afnemende politieke participatie en vertrouwen in de Rotterdamse politiek.

In 2005 werd de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad, samen met de Stedelijke adviescommissie ouderenbeleid en de Stedelijke adviescommissie gehandicaptenbeleid, opgeheven. Daarvoor in de plaats kwam er een nieuw adviesorgaan voor sociaal-maatschappelijke en –culturele thema's als tegenhanger van de al bestaande 'economic development board'. Dit nieuwe adviesorgaan, Sociaal Platform Rotterdam geheten, kreeg als opdracht een samenhangend en innovatief programma op te stellen, gericht op het activeren van de 'civil society' op buurtniveau ter versterking van de sociale kwaliteit van de stad. De leden van het platform werden geselecteerd op deskundigheid.³⁴⁸

Islamdebatten

Direct na de aanslagen op WTC en Pentagon in de VS van 11 september 2001 nodigde het stadsbestuur alle sociale organisaties in de stad uit voor een overleg over de manier waarop de verstandhouding tussen de verschillende groepen Rotterdammers en het sociaal klimaat in de stad verbeterd zou kunnen worden. Geconcludeerd werd dat organisatie van ontmoeting en dialoog daartoe een probaat middel zouden kunnen zijn, waarop tal van algemene en migrantenorganisaties samen, met de gemeente als ondersteuner, het platform 'De Dialoog' oprichtten. Het platform stond open voor alle organisaties die op het terrein van 'de sociale cohesie' actief waren en was nauw gelieerd aan andere initiatieven, zoals Opzoomeren en Stadsetiquette.

In 2002 werd de eerste Rotterdamse Dag van de Dialoog gehouden. Ruim zevenhonderd Rotterdammers gaven gehoor aan de uitnodiging met elkaar in gesprek te gaan onder het genot van een middagmaaltijd. De dag werd afgesloten met een slotdebat over veiligheid, ondernemerschap en samenleven, waarbij de burgemeester als gastheer optrad en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven

³⁴⁸ Raadsstuk 2005-045 en B&W aan gemeenteraad 17/5/05.

en sociale en religieuze organisaties naast politici in het forum zitting namen. Aan de tweede Dag van de Dialoog onder het motto 'Respect voor elkaars waarden' deden een jaar later ruim achthonderd Rotterdammers mee op uitnodiging van zo'n zestig organisaties en instellingen verspreid over verschillende plaatsen in de stad. Volgens het burgerjaarverslag stond tijdens de slotavond niet het debat, maar de ontmoeting centraal. Daarnaast organiseerde de burgemeester in eigen huis vier dialoogavonden voor 'doorsnee Rotterdammers'.³⁴⁹

De derde Dag van de Dialoog onder het motto 'Ontmoet een ander en laat jezelf zien' genoot evenveel belangstelling als de vorige twee en was niet meer georganiseerd door de gemeente, maar door verschillende maatschappelijke organisaties, deels wel deels niet aan de gemeente gelieerd, die als 'Platform' de Dag van de Dialoog samen inhoudelijk vormgaven. Daarnaast startte de gemeente zelf een uitgebreide serie 'Islam- en integratiedebatten' onder het motto 'Rotterdammers durven elkaar aan te spreken'. Het doel van de debatten was duidelijk te krijgen wat nu precies de problemen waren en hoe die opgelost zouden kunnen worden. Volgens het stadsbestuur probeerden vele duizenden Rotterdammers een antwoord te vinden op de vraag of en in hoeverre de islam de sociale integratie beperkte. Door te praten over bestaande angsten, misverstanden en wederzijdse (voor)oordelen tussen autochtonen en moslims zou meer onderling begrip en een 'wij-gevoel' kunnen ontstaan.

De serie bestond uit 25 'expertmeetings' in de vorm van hoorzittingen en interviews, elf per etnische groepering georganiseerde 'interne' debatten, tien thematische informatieve bijeenkomsten en acht publieksdebatten met verschillende thema's en een slotdebat.³⁵⁰ Een zorgvuldige voorbereiding, onder meer met adviezen van ingeschakelde experts, ging aan de bijeenkomsten vooraf. Gezien de aanpak, de 'publieke respons' en de openhartigheid en levendigheid van de gedachtewisselingen noemden de organisatoren de debattencyclus nuttig en succesvol. Vooral de opkomst onder jonge, goed opgeleide allochtone Rotterdammers was hoog, minimaal steeds tweederde van de deelnemers. Om de 'gewone' allochtone en autochtone inwoners te bereiken werden ook debatten op wijkniveau georganiseerd, maar ook daar lieten de minder hoog opgeleide Rotterdammers over het algemeen verstek gaan.

In 2005 organiseerde het Platform met steun van de gemeente de vierde Dag van de Dialoog onder het motto 'Erbij horen' en werden ook de Islamdebatten voortgezet.³⁵¹ De deelnemers droegen zelf bijna alle thema's, stellingen, argumenten en conclusies aan, waarbij de spelregel werd gehanteerd de argumenten in de debatten zo scherp mogelijk te formuleren. De stapsgewijze opbouw en besluitvorming en de directe discussie met elkaar in de zaal, zonder dominerende gespreksleider, waren volgens de evaluatie 'belangrijke succesfactoren'. Ook de spelregels zorgden voor een 'positieve, appellerende en niet beschuldigende toonzetting die zich richtte op wat Rotterdammers bindt', waardoor ook scherpe standpunten opgevangen konden worden. Wel kostte het moeite daaruit

³⁴⁹ De Dag van de Dialoog had intussen in Schiedam en Berlijn navolging gekregen. Raadsstuknummer 2002-0818 en *Burgerjaarverslag 2003*

³⁵⁰ De interne debatten bestonden uit vier bijeenkomsten voor Turken, vijf voor Marokkanen, twee voor Somaliërs en één voor Islamitische jongeren, waarop in totaal 1500 'moslims' afkwamen. De thematische informatiebijeenkomsten trokken in totaal tweeduizend deelnemers van verschillende herkomst. De acht publieksdebatten met verschillende thema's werden bezocht door 3600 deelnemers en het slotdebat door 1200 deelnemers. *Burgerjaarverslag 2004*

³⁵¹ Tijdens deze Dag van de Dialoog debatteerden ongeveer duizend deelnemers verspreid door de stad aan 120 gedekte dialoogtafels. *Burgerjaarverslag 2005*

punten van overeenstemming te halen en heikele thema's als homo- en vrouwenemancipatie bleven onderbelicht.

In het slotdebat stelden rond de duizend deelnemers, van wie ongeveer tweederde van allochtone afkomst, een 'samenlevingscharter' op. Daarin stonden artikelen gericht tegen discriminatie, met name op de arbeidsmarkt en bij stages, en een oproep tot aandacht voor diversiteit en voortzetting van onderling contact en dialoog. Onder de aanwezige prominenten was ook de van oorsprong Egyptische islamfilosoof Tariq Ramadan. Hij preees de debattencyclus en vond ze een voorbeeld voor andere landen. Het college kreeg het charter als tastbaar resultaat van de debatten.³⁵² Maar tot teleurstelling en hier en daar ook woede van de opstellers vertaalde het college het samenlevingscharter even later zonder verdere inspraak in een 'burgerschapscode' met gedragsvoorschriften. Vooral de zinsnedes 'Daarom spreken we in het openbaar Nederlands - op school, op het werk, op straat en in het buurthuis' en 'voeden wij onze kinderen grotendeels in het Nederlands op' wekten in brede kring verontwaardiging; was het in de internationale havenstad voortaan verboden op straat een andere taal te spreken en maken we zelf niet meer uit hoe we onze kinderen opvoeden?³⁵³

Als 'burgemeester van alle Rotterdammers' voelde burgemeester Opstelten zich in de stadsdebatten als een vis in het water. Met complimenten en vaderlijke vermaningen en een uitstraling van trots op de deelnemers haalde hij de scherpe kantjes eraf. Net als burgemeester Cohen in Amsterdam probeerde hij de boel bij elkaar te houden, maar hij had het daarmee in het college wel een stuk moeilijker dan zijn collega. Terwijl Opstelten verzoenende woorden sprak, gooide wethouder Pastors tijdens de islamdebatten maar ook daarbuiten olie op het vuur met provocerende en beledigende generalisaties over de Islam.³⁵⁴ Van een openbaar bestuurder en hoeder van het publiek domein konden dergelijke uitspraken niet worden getolereerd, zo vond de raad en zegde het vertrouwen in hem op.

Ongeregisseerde inspraak; bordelettes en tippelzones

Rond 1970 was de prostitutie op Katendrecht tot regelrechte overlast voor de buurtbewoners geworden. De naoorlogse bordelen hadden zich gestaag uitgebreid, raamprostituties en tippelaarsters van ver buiten de stad veranderden het straatbeeld en er had zich een complete seksindustrie met

³⁵² Het samenlevingscharter bevatte de volgende artikelen:

1. ... dat moslims niet worden gediscrimineerd op de arbeidsmarkt en bij stages, en dat moslims die desondanks het gevoel hebben wel gediscrimineerd te worden, niet in een slachtofferrol kruipen.
 2. ... dat elke vorm van discriminatie, extremisme en elk gedrag in strijd met de grondwet, wordt afgekeurd en gemeld.
 3. ... dat de respectvolle dialoog het uitgangspunt is voor het bespreken van problemen.
- Behalve met elkaar spraken zij met instanties en (moslim) organisaties af:
4. ... dat de omgang met cultuurverschillen en diversiteit de aandacht moet krijgen binnen het onderwijs.
 5. ... dat moskeeën en andere islamitische organisaties zich openstellen naar alle Rotterdammers en inzicht bieden in de islam.
 6. ... dat moskeeën (imams) de taak hebben samenhang aan te brengen tussen de islam en de Nederlandse regels en de gemeenschappelijkheid van beide te benadrukken.

Tenslotte werd met het stadsbestuur afgesproken:

7. ... dat de gemeente Rotterdam afspraken met werkgevers maakt om meer moslims, in het bijzonder moslima's en jongeren, aan het werk te helpen.
8. ... dat de gemeente Rotterdam een actief antidiscriminatiebeleid en een actief diversiteitsbeleid voor het eigen personeelsbestand voert.
9. ... dat het onderling contact tussen burgers en het debat wordt gestimuleerd.

Gretha Pama *Rotterdam, dat bent u samen* NRC 7/4/05

³⁵³ *Burgerjaarsverslag* 2005, NRC 23/1/06 en 3/3/06

³⁵⁴ Frits Abrahams *Debat* NRC 24/3/05 en Gretha Pama *Rotterdammers staan open voor verandering* NRC 3/2/05.

lichtreclames, seksshops en bioscopen ontwikkeld. Sommige bewoners kregen geen goederen en kranten meer thuis bezorgd, werden op straat lastig gevallen en vertrokken zodra ze konden. In zo'n geval is het de taak van bestuurders en politici om naar een evenwicht te zoeken, maar op Katendrecht liet het stadsbestuur zich vrijwel exclusief leiden door de overweging dat prostitutie op de Kaap gemakkelijk beheersbaar was en te prefereren boven uitwaaiing door de hele stad. Daardoor brak een langdurige strijd om de openbare ruimte los, waarbij Katendrechtters zich niet alleen verzetten tegen wetsovertreding door pooiers en hoeren, maar ook tegen het stadsbestuur dat 'gelegenheid gaf'. Ook buiten Katendrecht raakten burgers er hoe langer hoe meer van overtuigd dat belangenafweging in dit opzicht niet meer kon worden overgelaten aan de politiek; de rechter zou uitkomst moeten bieden.

Eind 1972 telde Katendrecht behalve drieduizend bewoners 121 bordelen met 385 hoeren, die 24 uur per dag in etalages hun waar aanprezen; niet meer alleen in de Deli- en Atjehstraat en Sumatraweg, maar intussen ook aan de Tolhuis- en Katendrechtselaan en in de ooit voor de middenklasse gebouwde Rechthuisstraat. Als vanouds kwamen de bewoners in het geweer ter verdediging van hun ideaal van Katendrecht als woonwijk.³⁵⁵ In hun ogen kwam dat neer op de totale verdrijving van de prostitutie en alles wat daarmee samenhangt. Daarin vonden ze de seksexploitanten tegenover zich, die niet bereid waren hun investeringen op te geven. Ook het stadsbestuur wilde er liever niet van af, omdat de concentratie van prostitutie op 'de Kaap' goed beheersbaar was. Gedoogbeleid was het gevolg en bewoners die er niet meer tegen konden, werd van gemeentewege vervangende huisvesting en een verhuisvergoeding aangeboden. Maar vooral de jongeren in de wijk lieten zich niet wegjagen en vormden de Actiegroep Redt Katendrecht. In 1973 kwamen de verhoudingen op scherp te staan. Souteneurs raakten slaags met bewoners, het wijkgebouw ging in de hens en een jaar later gooide de Actiegroep Redt Katendrecht de ruiten in van acht bordelen en seksclubs. De politiepost Linker Veerkade werd versterkt met een mobiele eenheid, die van tijd tot tijd een bordeel sloot maar geen eind aan de onrust wist te maken.

In een februarinacht in 1975 joeg een bordeelhoudster een paar kogels door de voordeur van wethouder W.J. van der Have aan de Boergoensevliet, uit protest tegen plannen voor verplaatsing en concentratie van de prostitutie buiten de woonwijk. Rellen en bewonersprotesten zorgden er voor dat het gemeentebestuur dat jaar besloot de rosse buurt op te doeken en duizend nieuwe woningen in het vooruitzicht stelde op de kades van de 1^e en 2^e Katendrechtse haven. Nadat mogelijkheden in het Wijnhavendistrict en het kantoor van de Holland Amerika Lijn op het Koninginnehoofd aan het eind van de Wilhelminakade als locatie voor prostitutie waren afgevallen, presenteerde het stadsbestuur in augustus 1977 plannen voor een eroscentrum in het Poortgebouw met een bordeelschip ernaast in de Koningshaven. Het ministerie van Justitie en verschillende politieke partijen waaronder de PvdA hadden al eerder laten weten de oprichting van een sekscentrum eerder iets voor het particulier initiatief te vinden. Ook het wijkorgaan en de Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland waren er fel op tegen. Zij vonden de politiecommissaris van de zedenpolitie aan hun zijde, die de

³⁵⁵ Herman Romer *Katendrecht op de golfslag van de tijd* Zaltbommel 1998 p. 73-84. De bewonersorganisatie Katendrechts Belang bestond al in 1920. Het ideaal van Katendrecht als woonwijk herleefde na WOII bij de Rotterdamsche Gemeenschap en in de jaren '50 en '60 bij de welzijnsorganisaties. Van de Laar *Stad van formaat* p. 545

prostitutiecentra in Hamburg en Düsseldorf had bekeken en het broeinesten van criminaliteit vond. Diverse protestacties volgen, waaronder een 24-uur durende 'rouwwake'.

Complex werd de situatie toen de Actiegroep Redt Katendrecht niet namens alle bewoners bleek te spreken. Een nieuwe actiegroep met de naam Verontrust Katendrecht vond het niet nodig dat Katendrecht helemaal prostitutievrij zou worden. Met aanhangers uit de horeca, middenstand en seksindustrie vormde de actiegroep in 1978 het Democratisch Overleg Orgaan Katendrecht (DOOK). De CDA-fractie opperde nog als tussenoplossing de prostitutie te concentreren in de driehoek Veerlaan, Sumatraweg en Brede Hilledijk op Katendrecht. Op het nippertje wist het college het CDA over te halen geen bewonersenquête te houden over de 'sex-driehoek'. Het drukte het voorstel voor een Eroscentrum door de raad en beloofde maatregelen te nemen om uitwaaiing te voorkomen. De enige manier om het besluit nog tegen te gaan was het aantekenen van beroep, maar de Raad van State verklaarde de Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland niet ontvankelijk.³⁵⁶

Begin 1979 waren de plannen voor het Eroscentrum in het Poortgebouw zo goed als rond. Een groep beleggers, verenigd in een vastgoedmaatschappij, verklaarde zich bereid dertig miljoen in het centrum te investeren en het onder strenge voorwaarden te exploiteren. De raad hoefde alleen nog maar ja te zeggen. Prompt na dit bericht bezette de Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland het kantoor van de PvdA aan de Goudse Rijweg en trokken de bewoners in een carnavaleske optocht op naar het stadhuis als protest tegen het eroscentrum en de bedreiging daarvan voor de nieuwbouwplannen in de omgeving. Een poging van 'hardliners' om het Poortgebouw in rook te doen opgaan werd letterlijk op tijd gesmoord door de brandweer. Maar het verzet mocht niet baten; de gemeenteraad bleef van mening dat het Eroscentrum in het Poortgebouw moest komen en hield tegelijkertijd vast aan het plan voor nieuwbouwwoningen in het nabijgelegen Binnenhaven/Spoorweghavengebied. De bezwaren van het *Erkend voorlopig Wijkorgaan Feijenoord-Noordereiland* werden ongegrond verklaard.³⁵⁷

Terwijl projectontwikkelaar *Kustplan BV* zich teruggetrokken had en de architecten Dahmen en Hagendoorn op het punt stonden een vergunning aan te vragen om het Eroscentrum gestalte te geven, verscheen een rapport van de dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing met de conclusie dat de toegezegde woningbouw in het Binnenhaven/Spoorweghaven-gebied onhaalbaar was als het plan voor een eroscentrum in het Poortgebouw zou doorgaan. Twee maanden later sloot de Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland zich daarbij aan met een eigen publicatie getiteld *Verbetering of Verloedering*. Daarin toonde de bewonersorganisatie aan dat in het Binnenhavengebied vierduizend woningen gebouwd zouden kunnen worden mits het eroscentrum van tafel ging. Al deze berichten wekten de wrevel van de woningbouwvereniging 'Onze Woongemeenschap'. Zij gaf het Amsterdamse Research Instituut Gebouwde Omgeving opdracht een eigen onderzoek naar de situatie in te stellen en dat wees uit dat de voorspellingen van de dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing te somber waren.³⁵⁸ Het researchinstituut

³⁵⁶ Van de Laar *Stad van formaat* p. 545

³⁵⁷ In de overgangsfase van wijkorganen en wijkraden naar deelgemeenten werd de term *erkend voorlopig wijkorgaan* gebezigd. Zie *Deelgemeenten* hiervoor.

³⁵⁸ De dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing had in januari 1980 berekend dat er agv de vestiging van een eroscentrum in Poortgebouw 1100 woningen minder in het Binnenhaven/Spoorweghaven-gebied gebouwd zouden kunnen worden. RJB *Kroniek*

was veel positiever over de woonmogelijkheden rondom het Poortgebouw en meende dat juist de stadsvernieuwing in Katendrecht gevaar liep als de prostitutie daar niet zou verdwijnen. Even dreigde de belangentegenstelling op Zuid op de spits te worden gedreven toen de Actiegroep Redt Katendrecht met acties dreigde als het Poortgebouwplan niet zou worden doorgezet. Maar korte tijd later erkende ook de actiegroep dat het plan onhaalbaar was en drong er bij de gemeente op aan snel naar een alternatief te zoeken om de prostitutie uit Katendrecht te laten verdwijnen.

Om uit de impasse te komen ging het stadsbestuur op zoek naar een tussenoplossing en kwam in februari 1980 met een plan voor drie bordeelboten, aan de Parkkade, de Wilhelminakade en in de Waalhaven. Dat was het sein voor de bewoners van een aantal oude wijken op de rechter Maasoever om in opstand te komen. Uit protest tegen het Parkhavenplan bezetten zij de Euromast en het balkon van het stadhuis. En weer vonden de protesterende bewoners de hoofdcommissaris aan hun zijde. Een gezamenlijk bezwaar van vier bewonersorganisaties tegen de 'bordeelboten' strandde, maar had wel tot gevolg dat de gemeenteraad twee miljoen gulden besloot uit te trekken voor de opkoop van onroerend goed van en verplaatsingsvergoedingen aan personen uit de prostitutiewereld op Katendrecht. Even later kreeg de *Stichting Exploitatie en Beheer Eros- en Vermaakcentrum Rotterdam* vergunning voor de exploitatie van bordeelboten aan de drie kades.

Het werd een hete zomer, nadat de bewonersorganisaties van Delfshaven, Middelland en Het Nieuwe Westen fel protest hadden laten horen. Terwijl B&W daartegen aanvoerde dat maar een kleine minderheid van de bewoners aan de Parkkade tegen het plan was, kregen de bewoners onverwachts steun van prostituees, die in een enquête hadden aangegeven dat zij niets zagen in een concentratie op boten. In het stadhuis volgde een hoorzitting over het 'erosschepenplan', dat ruim honderd bezwaarschriften had opgeleverd, maar van een koersverlegging kwam het niet. Een maand later gaf de gemeente de stichting vergunning voor de exploitatie van seksboten in de Waal- en Parkhaven.

Dat kort daarvoor het bestemmingsplan *Katendrecht Vuist* was vastgesteld waarin geen plaats was voor prostitutie, kon de gemoederen niet sussen. De bewonersorganisaties stapten naar de rechter, nu met succes. Het stadsbestuur gaf gelegenheid tot prostitutie en dat was nu eenmaal bij wet verboden; de vergunningen werden geschorst. De strubbelingen waren inmiddels landelijk nieuws geworden en het rechterlijk vonnis vormde in december 1980 stof tot kamervragen van H. Roethof: kon de minister van Justitie bezien of dit wetsartikel kan worden geschrapt? Dat was koren op de molen van het stadsbestuur, dat daar ook op aandrong maar intussen met lege handen stond. Zolang concentratie van prostitutie niet lukte, kon de gemeente voorlopig alleen optreden tegen overlastgevende prostitutie. De prostitutie zelf zou vanwege het 'luchtbedeffect' van te intensief politieoptreden ongemoeid worden gelaten. Het Poortgebouw had intussen een bestemming als jongerenhuisvesting gekregen, nadat leden van de gezamenlijke kraakgroepen gesteund door acties van *Wij Jongeren Eisen* het als woonruimte en krakerscentrum hadden bezet.

Op Katendrecht viel het doek voor de prostitutie een jaar later definitief toen bijna alle bordeelhouders in Katendrecht gehoor gaven aan het bevel van de gemeente om de prostitutieopanden onmiddellijk te sluiten. Op 26 oktober 1981 werden de laatste twee bordelen aan de Atjehstraat op Katendrecht ontruimd. Daarmee was geen eind gekomen aan de schermutselingen

rond de seksboten in Park- en Waalhaven. Euromast BV en het Schippersinternaat Waalhaven kregen in de zomer van 1982 voor elkaar dat de Raad van State de vergunningen in strijd met de wet verklaarde. Hoewel de gemeente had laten weten alleen overlastgevende prostitutie te bestrijden, zorgde een 'technische' bouwvergunning voor een verbouwing van een voormalige papierfabriek aan de Keileweg opnieuw voor juridische procedures. Zes bedrijven in de omgeving, die wisten dat de eigenaar daar een eroscentrum wilde vestigen, gingen 'hogerop'. Tijdens dit juridisch gevecht, dat zich twee jaar lang voortsleepte, gingen de deuren van het eroscentrum *Plaza Rossa* in de papierfabriek ettelijke malen open en weer dicht. Een tussentijdse bestemmingsplanwijziging stond een dergelijk centrum toe, maar de rechter maakte in januari 1985 een eind aan het inmiddels centraal verwarmde tippelstraatje.

Eind 1983 was het ook op de andere oever weer raak. Ondanks protest van de bewoners van Feijenoord was vergunning gegeven voor een eroscentrum op het schip *'t Malle Gat* in de Nieuwe Maas. Het lag in 'rijkswater' en op de uiterste grens van de deelgemeente IJsselmonde, die er geen last van zei te hebben. Toch leidde de vergunning tot een toegangsblokkade van boze bewoners en een succesvol kort geding door de Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland waardoor het eroschip moest sluiten. Intussen waaierde de prostitutie vooral op de rechter Maasoever uit en kreeg een onoplosbaar karakter. Het stadsbestuur zag zich geplaagd voor een dilemma. De wet verbood prostitutie, maar bepaalde tegelijkertijd dat dit niet gold voor plaatsen die door B&W met openbare kennisgeving waren aangewezen. En in dat laatste zag het college geen brood meer, omdat de Raad van State elk beroep daartegen steeds gegrond had verklaard.

Omdat het gemeentebestuur geen tippelzone wilde aanwijzen werd een groep heroïnehoertjes stelselmatig opgejaagd en vervolgd. Hun boetes liepen zo hoog op dat ze noodgedwongen door moesten blijven tippelen. Tenslotte trok advocaat Bakker Schut zich hun lot aan en eiste namens hen vervolging van burgemeester Peper, de hoofdofficier van justitie en hoofdcommissaris Van Dorp. Het resultaat was dat openbaar ministerie en rechtelijke macht weigerden tot vervolging en berechting van heroïnehoertjes over te gaan zolang de gemeente geen tippelzone had aangewezen.³⁵⁹ Uiteindelijk ging het stadsbestuur door de knieën en wees in 1984 de GJ de Jonghweg als tippelzone aan. Dat kwam tegemoet aan het streven naar concentratie van de prostitutie, zij het in een andere vorm dan het ooit had bedoeld. De GGD kreeg als taak de vrouwen daar zo goed en zo kwaad als het ging opvang te bieden. Een kort geding van de bewoners van Middelland tegen deze zogeheten gedoogzone liep op niets uit, omdat het om een experiment ging.

De wijziging van het bestemmingsplan om een eroscentrum in de oude papierfabriek aan de Keileweg mogelijk te maken, was intussen een politieke prestigekwestie geworden, te meer omdat de beoogde exploitant zich in een wereldje bewoog dat de politie nauwlettend in de gaten hield. In 1987 besloot de gemeente het pand aan te kopen om het voorlopig zelf als eroscentrum te gaan exploiteren. Juridisch gezien was dat niet meer nodig, omdat de Tweede Kamer kort daarvoor artikel 250bis uit het wetboek van strafrecht had geschrapt. Daardoor had volstaan kunnen worden met het afgeven van een bordeelvergunning, maar het stadsbestuur wilde van de 'gokkoning' af. Kort nadat een naburig complex van 22 ateliers van de Stichting Kunst en Complex officieel aan de Keileweg in

³⁵⁹ KdG in RN 9/2 en 5/6/84

gebruik was genomen, stelde de raad eind 1988 het bestemmingsplan inclusief prostitutie vast met jarenlange juridische procedures als gevolg.³⁶⁰

Intussen roerden de bewoners van Katendrecht zich opnieuw tegen de concentratie van bordelen in de Atjehstraat door in de zomer van 1986 de officiële opening van de tweedehandsmarkt op het Deliplein te verstoren. Ze sloopten de steiger, waardoor het heen- en -weerbootje van de Veerkade met gasten voor de feestelijke opening van de nieuwe weekmarkt niet kon aanmeren. Dat kwam ze te staan op een kritisch commentaar in de krant, waarin de actie niet in verhouding werd geoordeeld tot de weinige prostitutie die er nog op Katendrecht nog te vinden was.³⁶¹ Twee jaar later was het weer raak; de prostituees in de Atjehstraat moesten in verband met de stadsvernieuwing hun kamers verlaten, maar noch zij noch de bewoners voelden iets voor de eroscontainers of 'bordelettes' die de gemeente hun aanbood. Daarnaast stuitte de huurcontracten van Woningbouwvereniging Onze Woongemeenschap voor vervangende woonruimte op weerstand van de desbetreffende bordeelhouders. In de contracten was nota bene het beding opgenomen dat zij geen kamers aan prostituees mochten verhuren. Tot twee keer toe moest de rechter er opnieuw aan te pas komen om de geschillen op te lossen. De bordelettes waren daarmee van de baan, evenals het huurbeding.

In de pleitnota voor de juridische procedures rond de Keileweg zette het stadsbestuur in 1993 zijn bedoelingen nog eens uiteen. Het was onmogelijk prostitutie uit een grote havenstad als Rotterdam te weren, maar dat betekende niet dat prostitutie maar overal moest worden toegestaan. Daarmee zou teveel afbreuk worden gedaan aan het woon-, werk- en leefklimaat in de stad; vandaar het streven naar regulering en concentratie van de prostitutie. Inmiddels, zo stelde het stadsbestuur, was de prostitutie in Katendrecht gereduceerd tot een betrekkelijk gering aantal panden. Om de nog resterende prostitutie uit Katendrecht te laten verdwijnen, maar met name ook om de overlastgevendende prostitutie elders in de stad te kunnen aanpakken, moest een alternatieve locatie voor prostitutie-activiteiten worden geboden. De Keileweg was zo'n locatie; daar kon de prostitutie uit alle delen van de stad terecht.

Nadat alle juridische beroepsprocedures achter de rug waren, verhuisde in november 1994 de gedoogzone voor tippelprostitutie van de GJ de Jonghweg naar de Keileweg. Daarmee kwam overigens geen eind aan de bewonersprotesten. Met een blokkade van de ingang van de tippelzone lieten de bewoners uit de nabijgelegen wijken Schiemond, Spangen en Bospolder-Tussendijken meteen al merken dat ze er faliekant op tegen waren. Het zou nog ruim tien jaar duren voordat er een eind kwam aan de ellendige afwerkplekken op de Keileweg. De enige die voor een lichtpuntje zorgde was Carina Jansen, beter bekend als boetiekhoudster en columniste Carrie. Zij organiseerde in dansclub Now&Wow de modeshow *Koninginnen van de nacht*, waarin de vrouwen van de Keileweg in 2001 de hoofdrol vervulden.

Nabeschuwing

Dat het stadsbestuur vanaf medio jaren '70 het accent verlegde van haven en industrie naar de ontwikkeling van de woonfunctie betekende niet dat de protesten in de stad verstomden. Daarom koos

³⁶⁰ KdG in RN 22/2/86, 4/4 en 29/9/87

³⁶¹ KdG in RN 22/2 en 3/6/86

het stadsbestuur voor een strategie ter kanalisering van de geluiden van de 'mondig geworden burgers'. Georganiseerde inspraak leek een instrument bij uitstek om de problemen die in de stad speelden te helpen oplossen. Die aanpak absorbeerde als het ware de kritiek, want meedoen aan georganiseerde inspraak betekende in wezen acceptatie van tekort schietend overheidsbeleid en meewerken aan de 'eerlijke verdeling' van de negatieve gevolgen daarvan over de bevolking.³⁶² Zo kregen bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsperiode als erkende onderhandelingspartners een belangrijke rol toebedeeld in ambtelijke projectgroepen. Voor het stadsbestuur maakte het niet uit hoe de besluitvorming over renovatie of sloop en nieuwbouw zich in de projectgroepen precies voltrok en wat daar uit kwam, zolang de streefcijfers voor sociale woningbouw binnen vastgestelde financiële grenzen en tijdsplanning maar werd gehaald. Het conglomeraat van ambtenaren, georganiseerde burgers en bestuurders maakte de stad volgens de heersende opvattingen tenminste beheersbaar en bewoonbaar.

Verzoening van tegengestelde belangen van actiegroepen, projectgroepen voor de stadsvernieuwing, deelgemeenteraden en van het stadsbestuur zelf met zijn politieke achterbannen had veel weg van hogeschoolacrobatiek. Terwijl de verschillende belangen meer dan eens conflicteerden, was ook de representativiteit van veel gremia discutabel. Zo deed de strakke partijdiscipline in de PvdA de vraag rijzen wie er nu eigenlijk de stad bestuurde, de rechtstreeks gekozen raadsleden of de gewestelijke vergadering van de partij, die zonder legitimering van de burgers de eigen wethouders en raadsleden bond aan last en ruggespraak.³⁶³ Daarnaast leek het stadsbestuur het nauwelijks relevant te vinden hoe representatief de niet-gekozen bewoners in de projectgroepen waren. Volgens journalist Nettinga werden de bewonersorganisaties overheerst door 'professionele actievoerders' uit de school van Piet Reckman en huiseigenaren en ondernemers mochten jarenlang niet participeren in de projectgroepen stadsvernieuwing.

Tijdens de stadsvernieuwingsperiode was een alomvattende visie voor de ruimtelijke ontwikkeling van de hele stad uit de gratie. Stadsontwikkeling en volkshuisvesting stonden volgens sociaaldemocratische traditie ten dienste van gemeenschapsontwikkeling, zodat de openbare ruimte werd gezien als 'sociale' voortzetting van de private ruimte, met als gevolg verlies van veelzijdigheid en diversiteit. De binnenstad mocht geen zaken centrum worden, maar werd aangewezen voor huisvesting en vertier. Het hoofdkwartier van Nedlloyd aan de Boompjes was slechts een incident waaraan de openbare ruimte zich maar had aan te passen.³⁶⁴ Bedrijfsjes moesten uit woonbuurten verdwijnen omdat ze de leefbaarheid verstoorden. Modale inkomensgroepen vielen in het huisvestingsbeleid buiten de boot, lagere inkomensgroepen werden de dupe van selectieve woningtoewijzing en door de felle strijd tegen woningspeculatie moesten ook fatsoenlijke woningbezitters het ontgelden.

³⁶² Zie o.m. Han Meyer (red.) *De beheerste stad* Rotterdam 1980

³⁶³ In 1980 stelde de Rotterdamse PvdA richtlijnen op voor de verhouding tussen wethouders-raadsleden-afdelingen-gewest, die volgens critici neerkwamen op bij de gemeentewet verboden 'last en ruggespraak'. Toen Van der Louw even later onder druk van het gewest de portefeuille wijkaangelegenheden opgaf terwijl de raad hem die had toebedeeld, leidde dat tot een storm van protest bij de oppositie in de raad. Als oplossing stelde PvdA-raadslid Bakema voor het college los te koppelen van de raad en B&W te laten opereren naar analogie van het kabinet in de 2^e kamer; dualisme avant la lettre! KdG in RN 5/6, 10/6 en 26/6/80

³⁶⁴ Zie voor Nedlloyd ook p. 90/91 hiervoor, inclusief noot

Dat het gebruik van de openbare ruimte fors ter discussie stond, viel afgezien van protestbewegingen ook af te lezen aan de hoeveelheid juridische procedures die tegen het stadsbestuur werden aangespannen. Dat lag niet alleen aan onverzoenbare belangentegenstellingen, maar ook aan de manier waarmee het stadsbestuur omging met landelijke wetgeving en eigen taken en bevoegdheden. De legale oplossing voor de prostitutieproblematiek viel ongeveer samen met de periode waarin socialisering van de openbare ruimte plaats maakte voor de ideologie van de markt, waarbij het openbaar bestuur zich afhankelijk maakte van prijsmechanismen. Die bepaalden zo het uiterlijk van de openbare ruimte. Niet alleen verdween bij het stadsbestuur de wil zelf eroscentra te exploiteren, maar tegelijkertijd verwaterde de publieke verantwoordelijkheid voor de inrichting van de openbare ruimte en de democratische controle daarover.

De verandering van wijkorganen in politiek samengestelde wijkraden zette het bestuur op afstand van de bewoners. De nieuwe raden bezaten niet alleen onduidelijke bevoegdheden, maar bestreken ook een onherkenbaar groot territorium. Bovendien was nog geen tien procent van de Nederlandse kiezers lid van een politieke partij en veel kiezers verwachtten niet dat politieke partijen, die voor bredere, ideologische belangen stonden, in specifieke deelbelangen en buurtproblemen geïnteresseerd zouden zijn. De combinatie van bestuursorgaan en participatieorgaan veroorzaakte ook nog eens een voortdurende competentiestrijd tussen actie- en bewonersgroepen en de deelgemeentebesturen.³⁶⁵ Ondanks de beoogde grotere betrokkenheid tussen burger en bestuur door binnengemeentelijke decentralisatie, constateerde het stadsbestuur beginjaren '90 dat politieke partijen steeds minder de functie vervulden van intermediair tussen bevolking en openbaar bestuur. Dat verzwakte de democratische legitimiteit van het stads- en deelgemeentebestuur, zowel in beleidsvorming als in de uitvoering. Voor het terugwinnen van vertrouwen en versterking van de lokale democratie werden verschillende strategieën bedacht.³⁶⁶

Het luid verkondigde bestuurlijk concept van rechten en plichten en de eigen verantwoordelijkheid van de burger droeg meer het karakter van een moreel appèl en maakte de verhoudingen er niet duidelijker op. Daarnaast versterkte de typering van de (calculerende) burger als 'klant' van de overheid de functie van de politieke partijen niet en stond ook haaks op het streven van het stadsbestuur om bij de burger meer gemeenschapsgevoel en burgerzin te ontwikkelen.³⁶⁷ Daarvoor werd dan weer het Wijkoverleg Beheer in het leven geroepen, maar zoals kan worden afgeleid uit het daarachter liggende doel van gedragsbeïnvloeding in de openbare ruimte, was dit niet bedoeld als vrije uitnodiging tot bestuurlijke participatie in brede zin. Campagnes die burgers oproepen gebruik te maken van hun democratische rechten deden dat weer wel. In plaats van te achterhalen wanneer en waarom daarvan wel of niet gebruik werd gemaakt, nam het bestuur zijn toevlucht tot een overkill aan geregisseerde inspraakvormen, die door hun aard de bestuurlijke legitimiteit niet konden versterken. Het stadsbestuur bepaalde de onderwerpen, participatie was niet representatief en het

³⁶⁵ Van Gils *Spanning in de wijkraad nieuwe stijl*. Van Gils pleitte in 1976 voor een scheiding tussen bestuursorganen en participatieorganen in de wijken. Hij vroeg zich ook af of het niet beter zou zijn niet politieke partijen maar behartigers van deelbelangen kandidaten te laten leveren voor het decentrale bestuursorgaan; dat zou beter aansluiten op hetgeen al in de deelgemeenten aanwezig was.

³⁶⁶ *Bestuur in beweging*, 1992, eerste deel. Verzameling 1993, Volgnummer 37, raadsstuknummer 1993-0255

³⁶⁷ Leijnse *Het management van de stedelijke overheid* in Zijdeveld (red.) *Rotterdam naar 2005* p. 76 en 77

was onduidelijk wat er mee werd gedaan. Bovendien ondergroef de toenemende invloed van en het vertrouwen op professionele deskundigheid de waarde van adviesorganen op deelterreinen.

Na het referendum ging het stadsbestuur onverdroten door met allerlei verschillende vormen van 'interactieve beleidsontwikkeling', waarmee telkens een beroep op de burgers werd gedaan zich met de publieke zaak te bemoeien. In combinatie met opiniepeilingen, die steeds vaker als basis voor beleidsontwikkeling en besluitvorming dienden, versterkte dit de nagestreefde bestuurlijke legitimering niet en ontstond het beeld van een stadsbestuur dat niet wist wat het wilde en waarin men weinig vertrouwen kon hebben. Ook riep de nieuwe trend om publiekelijk buiten de gemeenteraad om bestuurlijke verantwoording af te leggen een vals beeld op. Er waren geen politieke consequenties aan verbonden en de verantwoording schoot, gezien de rapporten van de Rekenkamer, op veel onderdelen tekort. De vierjaarlijkse verkiezingen waren nog steeds het enige instrument om 'met bestuurders af te rekenen' en daarvan maakten de Rotterdammers volop gebruik.³⁶⁸ Alleen de jongeren zagen dat anders. Vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 organiseerde Now & Wow een politiek debat, waar zo'n duizend jongeren op af kwamen; de entree was gratis. De boksring waarin jongeren met de politici in debat konden gaan bleef het grootste deel van de avond en nacht leeg, zelfs na het uitdelen van gratis consumptiebonnen als lokkertje. De jongeren vonden dat de politiek neerkwam op 'een doofpotje hier en een doofpotje daar'. Politici hadden in hun ogen 'gewoon geen punt' en moesten het zelf maar uitzoeken'.³⁶⁹

Ondanks de strikte regels die ervoor werden ontwikkeld werkten alle verschillende vormen van 'interactieve beleidsontwikkeling' voor burgers en maatschappelijke groeperingen die eraan deelnamen onbevredigend, want het bleef tenslotte toch het stadsbestuur dat de belangen afwoog, daarvoor de volledige verantwoordelijkheid nam en daarover verantwoording aflegde.³⁷⁰ Daardoor werd inspraak zowel voor burgers als bestuur hoe langer hoe meer een 'verplicht nummer', dat alleen 'beroepsinsprekers' boeide. Getuige de rapportages werd het 'succes' van burgerparticipatie afgemeten aan aantallen en soms soorten deelnemers, niet aan de invloed die er van de verschillende inspraakvormen uitging op de politieke besluitvorming.

Kortom, welke nieuwe vormen van bestuurlijke participatie er tussen 1975 en 2005 ook werden ingevoerd, het 'democratisch tekort' werd er niet kleiner op en de functie van de bestaande politieke partijen werd er steeds verder door ondermijnd. In plaats van de burgerlijke vrijheid om al dan niet te participeren als uitgangspunt te nemen, werd burgerparticipatie gezien als maakbaar en dus hanteerbaar als technocratisch bestuurlijk instrument. Bovendien betrad het stadsbestuur met en op eigen gezag het publieke domein als 'normontwikkelaar'. 'Meedoen is goed, niet meedoen fout' werd de norm, culminerend in een burgerschapscodex waarin zelfs de participanten zich niet herkenden.

³⁶⁸ Zie ook slotbeschouwing

³⁶⁹ *Ze hebben in de politiek gewoon geen punt* Gretha Pama NRC 23/2/02. Het debat was alleen voorbehouden aan de zittende partijen, Leefbaar Rotterdam mocht zich alleen 'in een eigentijdse stand profileren'. Maar 'Pim's voortuin', zoals de stand was genoemd, bleef onbezet.

³⁷⁰ Zie hierover ook Paul de Goede *Interactief beleid en de gijzeling van een idee* in Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.) *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam 2008.

Verkeerde lijstjes

Tijdelijk of permanent?

Spreiding: Fase één: de stadsvernieuwing lost alles op – fase twee: gespreide concentratie – fase drie: herstructurering – Laboratorium Tarwewijk - fase vier: de Rotterdamwet - Kritiek.

Onderwijs en werk: Regulier onderwijs – Werk en scholing – Terugploegen - Combinatie met inburgering – andere toonzetting – Kritiek

Voorrang voor de haven had niet alleen geleid tot afhankelijkheid van wereldwijde economische ontwikkelingen en conjunctuur, maar zorgde ook voor een structureel eenzijdige samenstelling van de Rotterdamse bevolking, die vooral werd gekenmerkt door een kleinere middenklasse en een omvangrijkere laaggeschoolde arbeidersklasse dan in de andere grote steden. Die eenzijdige bevolkingsopbouw werd in de jaren vijftig en zestig versterkt door het aantrekken van werkkrachten uit de landen rond de Middellandse Zee vanwege de arbeidskrapte in haven en industrie. Na 1973 brachten gezinshereniging en later huwelijksmigratie een aanzwellende stroom van migranten op gang die lokaal niet te beïnvloeden was. Het Rijksbeleid in deze was onsamenhangend; immigratie, integratie en de regelingen van de sociale rechtsstaat werden nauwelijks met elkaar in verband gebracht. Vanaf eind jaren '90 richtte het toelatingsbeleid zich bovendien vrijwel uitsluitend op het weren van migranten en kwam zo op lokaal niveau in botsing met een integratieperspectief dat juist gezwinde inburgering vooropstelde.³⁷¹

Huisvesting, werk en opleiding fungeren als belangrijke toegangen tot het burgerschap; zij bevorderen een autonome opstelling van de burger, horen in beginsel voor iedereen open te staan en voorzover mogelijk door de overheid gegarandeerd te worden.³⁷² Hoewel Rotterdam het Rijksbeleid moest volgen, leidde het geloof in bestuurlijke maakbaarheid er toch toe dat de stad op deze terreinen niet alleen uit de pas maar vaak ook voorop liep. Spreidingsbeleid, sociale vernieuwing, convenanten met het georganiseerde bedrijfsleven voor de werkgelegenheid, werken met behoud van uitkering en inburgeringsprojecten getuigden daarvan. Zoals we hierna zullen zien fungeerde de stad meer dan elders als laboratorium, al ontbrak bezinning op resultaten en effectiviteit.

Tijdelijk of permanent?

Tot ver na 1975 heerste in brede kring de opvatting dat het verblijf van immigranten in Nederland van tijdelijke aard was. In dat licht bezien werd behoud van eigen identiteit vanzelfsprekend gevonden en confrontatie van culturen niet als verontrustend gezien. Voor zover er überhaupt sprake was van minderhedenbeleid beperkte zich dat tot opvang en begeleiding door welzijnswerkers wanneer er zich problemen voordeden. Uitgangspunt was dat Nederland geen immigratieland was en ook niet mocht worden; een zekere 'inpassing en meefunctioneren' was noodzakelijk, maar niet meer dan strikt nodig voor een tijdelijk verblijf. In een tijd waarin democratisering hoogtij vierde, bleef inspraak van minderheidsgroepen mede daardoor buiten beeld. Door de economische recessie liepen buitenlandse werknemers met hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt grote kans langdurig werkloos te worden. Door hun lage inkomen waren ze aangewezen op de goedkoopste huisvesting in de oude, sociaal-economisch zwakke wijken, waar zij vaak te maken kregen met discriminatie door de zittende

³⁷¹ WRR *Etnische minderheden* Den Haag 1979, *Allochtonenbeleid* Den Haag 1980 en *Nederland als immigratiesamenleving* Den Haag 2001

³⁷² WRR/Van Gunsteren *Eigentijds burgerschap* p. 50 e.v.

bevolking.³⁷³ Het lokaal kiesrecht voor migranten vormde in Rotterdam een lichtpuntje, zoals we hierna zullen zien.

De opvatting dat migranten op afzienbare termijn naar hun land van herkomst terug zouden gaan, kwam hoe langer hoe minder overeen met de werkelijkheid; verblijfsduur en gezinshereniging wezen op het tegendeel. Het was hard nodig een lange termijnvisie op een multiculturele samenleving te ontwikkelen, zo stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1979. De mogelijkheid van individuele terugkeer kon en mocht niet meer als alibi fungeren om minderheden niet in staat te stellen volledig aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Het inhalen van achterstanden was daarvoor een voorwaarde en dat kwam neer op het bieden van gelijke kansen en mogelijkheden op het gebied van arbeid, onderwijs, inkomen en huisvesting. Dat waren tegelijkertijd ook de voorwaarden voor een gelijkwaardig democratisch participeren en het in alle vrijheid beleven en ontwikkelen van de eigen cultuur.³⁷⁴ Hoewel de rijksinvloed groot was, probeerde het stadsbestuur op zijn eigen wijze een lokaal achterstandenbeleid te voeren en democratische participatie te bevorderen.

Halverwege de jaren '60 ontstonden in de stad al particuliere initiatieven om de positie van minderheidsgroepen te verbeteren. Zo kwam in 1965 de Rotterdamse Stichting Sociale Belangen Surinamers van de grond³⁷⁵ en vier jaar later richtte Nelly Soetens het Aktiekomitee Pro Gastarbeiders op om de politiek te bestoken met pleidooien voor betere medische voorzieningen, werk- en woonomstandigheden en politieke emancipatie van arbeidsmigrant. In 1972 zag Bureau Migranten het licht als gemeentelijk initiatief voor advies en informatie en ter stimulering en coördinatie van de verschillende gemeentelijke afdelingen en diensten die plannen voor migranten maakten. Het bureau beschikte onder meer over een medewerker die voor de helft van de tijd was vrijgemaakt voor het onderhouden van intensieve contacten met een in de loop der tijd tot zo'n twintigtal uitgroeiende moskeeverenigingen om deze sterker bij het beleid te betrekken en te voorkomen dat ze in een isolement zouden raken.³⁷⁶ In de nota 'Migranten in Rotterdam' uit 1978 ventileerde het stadsbestuur drie doelstellingen: voorwaarden scheppen voor emancipatie en deelname aan de samenleving, vermindering van achterstanden in wonen, werken en onderwijs en voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Aan de geloofsbeleving van de nieuwkomers en de sociale cultuur daaromheen alleen al was te zien hoe divers hun achtergronden waren. In tegenstelling tot de Marokkaanse geloofsgemeenschap kende de Turkse een strakke organisatiestructuur en sommige Surinaamse moslimorganisaties wortelden in de Hindoestaanse moslimtraditie uit het Suriname van voor de Tweede Wereldoorlog. Uit deze gemeenschappen ontstonden in de loop der tijd weer, veelal soennitisch georiënteerde, afsplitsingen. Behalve godsdienstige verschillen speelden ook regionale, etnische, clan- en familiebetrekkingen en onderhuidse rivaliteit een grote rol. Voor buitenstaanders

³⁷³ Rinus Penninx *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Schets van de sociale positie in Nederland van Molukkers, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en mediterrane werknemers en een inventarisatie van het Nederlandse overheidsbeleid*. Voorstudie R17, opgenomen als deel B in het WRR-rapport *Etnische minderheden*

³⁷⁴ WRR/ *Etnische minderheden*

³⁷⁵ Amsterdam volgde in 1967 met Welsuria, Den Haag in 1969 met de Stichting voor Surinamers en Utrecht in 1969 met Welsuru. WRR/Penninx *Etnische minderheden* p. 64, 74.

³⁷⁶ Secretariearchief dossier SEZ/OM07/000017 *Minderhedenbeleid. Functioneren gemeentelijk coördinatiebureau migranten. 1979 – '82, Brief aan de min. BiZa betr. bestuurskostenregeling Minderhedenbeleid d.d. 6 juli 1983, p.3*

was het daarom moeilijk om goed inzicht te krijgen in organisatie en ideologie van de besturen van zulke moskeegroepen.³⁷⁷ Terwijl in 1971 de eerste Turkse moskee in een woonhuis in de wijk Middelland verscheen, stond de Koninginnekerk wegens ontkerkelijking op de nominatie gesloopt te worden.

Met gemeentesubsidie aan de Islamitische Vereniging voor culturele en sociale begeleiding van Turken veranderde de Christelijk Gereformeerde Kerk aan het Putseplein in 1978 in de moskee Kocatepe Camil (Grote Berg), die in aanwezigheid van de burgemeester werd geopend. Twee jaar later verschenen nieuwe moskeeën op de rechter Maasoever. Daar werd onder meer een voormalig fabriekspand tot Turkse moskee verbouwd, waarin met subsidie van de Rotterdamse Stichting Bevordering Volkskracht een bibliotheek en een ruimte voor bijeenkomsten van vrouwen werd ingericht. In de voormalige Mathenesserkerk van de Hervormde Gemeente Delfshaven aan de Allard Piersonstraat kwam de grootste Marokkaanse moskee voor vijftienhonderd gelovigen. De gezinshereniging was duidelijk op gang gekomen.

Halverwege de jaren '80 verschoven de accenten in het Rotterdamse minderhedenbeleid. Terugdringing van de verontrustend hoge werkloosheid onder buitenlanders werd prioriteit nummer één, in nauwe samenhang met verbetering van het optrekken van de resultaten in het regulier en aanvullend onderwijs en participatie in bestaande overlegvormen. Dat kwam neer op een herverdeling van budgetten, omdat het stadsbestuur tot dan toe aan welzijn drie keer zoveel uitgaf als aan onderwijs en 120 keer meer dan aan werkgelegenheid. Langzamerhand was er een subsidiecultuur ontstaan waarin de gemeente eerder verantwoording moest afleggen wanneer iets niet werd gesubsidieerd dan omgekeerd, zo valt in de ambtelijke stukken te lezen. 'Voor je het wist liepen sommigen gesubsidieerd hun identiteit in Slagharen te zoeken' en dat moest maar eens afgelopen zijn. Voor integratie waren kennis en werk doorslaggevend en daarvoor voelde het stadsbestuur zich verantwoordelijk; voor behoud van identiteit moesten de betrokkenen zelf maar zorgen.³⁷⁸

Als Rotterdamse zelforganisaties zich wilden inzetten voor werk, scholing en emancipatie konden ze op subsidie rekenen en aankloppen voor kadertraining. Een lastige bijkomstigheid was het subsidiestelsel van het Rijk, waardoor niet kon worden ingespeeld op integratieverschillen: voor Surinamers en Antillianen kreeg de gemeente veel meer subsidie dan voor Mediterraneanen en voor Noord-Mediterranen weer meer dan voor Turken, Marokkanen en Kaap-Verdianen.³⁷⁹ Met Rotterdamse voortvarendheid en actieve steun van het stadsbestuur en zijn ambtenaren richtten de plaatselijke, onderling zeer verschillende, moslimorganisaties in 1988 de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rotterdam (later Rijnmond) op om de gemeenschappelijke belangen te

³⁷⁷ Ook de landelijke religieuze organisaties getuigden van grote diversiteit. Zo werd in 1971 in Rotterdam de Surinaams-soennitische *Nederlandse Moslim Associatie Shaan-e Islam (Ahle Sunnat)* opgericht, twee jaar later volgde in Utrecht de *Stichting Moslim Associatie Nederland*, in Amsterdam de *Netherlands Islamic Society (Nederlandse Islamitische Sociëteit)* en in 1974 verscheen in Den Haag de *Stichting Moeslim Ahle Soennat Wa Jamaat*. RJB *Kroniek* en WRR/J.D.J. Waardenburg *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland gezien in Europees perspectief* Den Haag 2001 p. 14 – 20, 39-43

³⁷⁸ Taakstelling en werkplan Bureau Migranten in dossier tbv overleg met de wethouder april 1986 SEZ/OM07/000024

³⁷⁹ *De laars van Rotterdam* en andere stukken van Willem Tuijnman tbv het overleg met de wethouder Bijzondere Groepen (Simons) d.d. 16/6/'86 in dossier SEZ/OM07/000024 *Minderhedenbeleid. Functioneren gemeentelijk coördinatiebureau migranten 1982-'86*

behartigen. Dat was een opmerkelijk initiatief, aangezien dat op landelijke schaal niet goed van de grond kwam.³⁸⁰

In 1989 verscheen het rapport 'Allochtonenbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, met onder meer een terugblik op hetgeen er gedaan was met de adviezen die de raad tien jaar eerder had gegeven.³⁸¹ De overheid bleek nog steeds onvoldoende in te spelen op het gegeven dat niet alleen het verblijf van de migranten maar ook het verschijnsel immigratie permanent was. Migranten werden teveel benaderd als 'zorgcategorieën', wat hen onnodig afhankelijk maakte van overheid en samenleving. Die afhankelijkheid was nog versterkt door een fundamentele herstructurering van de economie in het begin van de jaren tachtig. De werkgelegenheid voor laaggeschoolden, onder wie veel allochtonen, was drastisch afgenomen met een verhoogd risico van maatschappelijke marginalisering tot gevolg.

Aan het toelatingsbeleid zelf hoefde volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid niets te veranderen, maar wel aan de opvang, die ongeacht welk ministerie ermee te maken had samenhangend moest zijn voor alle migranten, of ze net binnenkwamen of in Nederland geboren waren, en hun zelfstandig functioneren moest bevorderen. Vooral op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt waren nieuwe beleidsinitiatieven nodig. Het onderwijs in Nederlands als tweede taal moest stevig worden uitgebreid, zowel in het reguliere onderwijs als in de volwasseneneducatie. Wanneer er voldoende cursusaanbod was kon het volgen van taalcursussen onder bepaalde omstandigheden verplicht worden gesteld om de kans op een baan te vergroten. En dat kon weer alleen lukken als de werkgevers beter meewerkten dan tot dan toe was gebleken. Als een stok achter de deur pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onder meer voor een Wet Bevordering Arbeidskansen, die werkgevers verplichtte jaarlijks te rapporteren over de etnische samenstelling van hun personeelsbestand.

Een afzonderlijk op migranten gericht beleid zat er in Rotterdam niet in, omdat het uitgangspunt was dat integratie van migranten in bestaande kaders diende plaats te vinden.³⁸² Bovendien vreesde men dat een expliciet migrantenbeleid vanwege de opkomst van extreemrechtse partijen in de stad 'raciale spanningen' zou roepen. Lang durfde het stadsbestuur uit angst voor 'onvrede' bij autochtone bewoners geen voorkeursbeleid te voeren en niets te veranderen aan het feit dat migranten maar beperkt toegang tot corporatiewoningen hadden. Vanwege de politieke gevoeligheid werd in 1990 ook het Rotterdamse Bureau Migranten opgeheven.³⁸³ Migrantenbeleid was en bleef als 'facetbeleid' ondergebracht in programma's voor werk, scholing en opleiding die op een bredere doelgroep waren gericht. Taalcursussen maakten bijvoorbeeld deel uit van ook op autochtonen gerichte alfabetisering en beroepsgerichte basiseducatie, waardoor hoger opgeleide migranten buiten de boot vielen.

³⁸⁰ Zo was de *Milli Görüs*-beweging, die al in 1975 in Rotterdam was opgericht, in de jaren tachtig (en ook daarna) in felle concurrentiestrijd gewikkeld met twee andere grote Turkse koepels in Nederland die inmiddels waren ontstaan. Drie jaar na oprichting van het Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond richtten negen in de stad gevestigde Marokkaanse organisaties de Federatie van Marokkaanse Organisaties Rijnmond op met als doel de participatie van de Marokkaanse gemeenschap in de Nederlandse samenleving te bevorderen. WRR/Waardenburg *Institutionele vormgevingen van de islam* p. 14 – 20, 39-43

³⁸¹ WRR *Allochtonenbeleid en Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode 1988-1992*

³⁸² Zie voor meer hierover hoofdstuk *Inspraak*

³⁸³ Interview met Gerard Burger in *Ongerust over de integratie. Pionier migrantenbeleid Rotterdam blikt terug* door Gretha Pama in NRC 17/3/05. In het niet willen voeren van een afzonderlijk migrantenbeleid stond Rotterdam bepaald niet alleen, zie o.m. *Bronnenonderzoek integratiebeleid* Verwey-Jonker Instituut, Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11 p.135-136.

Vanaf het midden van de jaren '80 organiseerde de gemeente een baaierd aan werk- en scholingsprojecten. Om het bereik van de verschillende projecten onder nieuwkomers te vergroten kreeg de Stichting Migranten Omroep Mozaïek, die in 1987 was opgericht, subsidie voor lokale televisie- en radioprogramma's 'door en voor migranten'. Eind januari 1993 kwam er een eind aan de uitzendingen omdat de rijks- en daarna ook de gemeentesubsidie waren weggefallen. Het ministerie van WVC wilde voortaan een landelijk initiatief op omroepgebied voor minderheden steunen waaraan lokale migrantenomroepen gesubsidieerde producties konden leveren en het stadsbestuur was ontevreden over het functioneren en het bereik van de omroep.³⁸⁴

Stads TV en OOR TV namen in 1994 het stokje van Mozaïek over. In ruil voor subsidie moesten zij vertegenwoordigers van migranten in hun redacties opnemen en tien uur per week 'toegangstelevisie' brengen met migrantenprogramma's, kunst, politiek- maatschappelijke debatten in stad en regio en programma's van vrije producenten.³⁸⁵ Daarnaast kregen twee nieuwe initiatieven, Radio Paramaribo (RAPAR) en Migranten Omroep Rotterdam (MOR), subsidie voor migrantenradio in de vorm van een samenwerkingsverband. Doel was migrantenvoorlichting via de lokale (kabel)radio onder de titel 'De Toon van de Allochtoon'. Met een jaarlijkse subsidie van driehonderdduizend gulden verzorgden beide omroepen vijfenzeventig uur radio per week. De helft van de programmering was gericht op de Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en Kaap-Verdische gemeenschap en in hun eigen voertaal; voor de Surinamers was Nederlands de voertaal en voor de Turkse gemeenschap werd deels ook Koerdisch gesproken. De programmaformule was ontspanning en vertier, gecombineerd met 'serieuze' boodschappen over het gemeentebestuur en berichten over het thuisland. Uit een onderzoek van de Erasmus Universiteit in 1994 bleek dat MOR en RAPAR respectievelijk zes en zeven procent van de beoogde doelgroepen met hun zender wisten te bereiken.³⁸⁶

Terwijl beginjaren '90 landelijke conferenties over nieuwkomers met titels als *Integratiemogelijkheden van moslims in Nederland*, het *Nationaal Minderhedendebat* en *Vluchten mag niet meer* ministers en staatssecretarissen naar Rotterdam trokken, heerste er op de Rotterdamse 'werkvloer' volop onenigheid over het percentage allochtonen dat zou moeten participeren in de projecten met gesubsidieerde banen. Volgens sommige Rotterdamse allochtonenorganisaties leidde oververtegenwoordiging tot stigmatisering, terwijl anderen juist pleitten voor positieve discriminatie. Van dat laatste was ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorstander, die in dat kader de overheid adviseerde alleen opdrachten te verstrekken aan werkgevers die allochtonen in dienst namen.³⁸⁷ Daarnaast moest werk gemaakt worden van scholing en het scheppen van werkervaringsplaatsen.

In Rotterdam richtte de werving van gemeentepersoneel zich op een evenredige afspiegeling van de Rotterdamse samenleving, waarbij sinds 1985 een voorkeursbeleid gericht op vrouwen, migranten, gehandicapten en jongeren werd gevoerd.³⁸⁸ Het collegeprogramma 1994-'98 opperde voor het eerst de mogelijkheid van aparte programma's voor migranten om hun kansen op de

³⁸⁴ Raadsstuknummer 1992-0220 en Vis *Inleiding inventaris archief Stichting Migranten Omroep Mozaïek*

³⁸⁵ Verzameling 1994, volgnummer 60 en 142

³⁸⁶ Raadsstuknummer 1995-0180

³⁸⁷ WRR *Allochtonenbeleid* p. 12.

³⁸⁸ WRR/ W.J. Dercksen, E.W. van Luijk, P. den Hoed *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. W 50 Den Haag 1990 p.81

arbeidsmarkt te verhogen. In diezelfde periode viel ook het besluit om bij iedere openbare aanbesteding met het desbetreffende bedrijf na te gaan hoe bij de uitvoering van het werk langdurig werklozen konden worden ingezet, waarbij de nadruk op allochtonen lag.³⁸⁹ Dat het daarbij niet kwam tot bindende afspraken over scholing en arbeids- of maatschappelijke participatie, noch tot invoering van sancties op dat gebied, weet de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) aan de hulpverlenende houding in Rotterdam, die een zakelijke benadering van werkzoekenden in de weg stond.³⁹⁰ Zelforganisatie werd nog steeds alleen door de gemeente gesubsidieerd wanneer deze zich richtte op emancipatie en integratie. Alle andere 'categoriale' regelingen dienden te worden opgeheven. In de periode 1998 tot 2002 werd dit beleid voortgezet met de kanttekening dat specifieke voorzieningen en de ondersteuning van zelforganisaties in bepaalde gevallen een noodzakelijke voorwaarde waren voor ontplooiing en emancipatie. Initiatieven daartoe zouden daarom 'pragmatisch worden benaderd'.³⁹¹

Spreiding

Fase één: de stadsvernieuwing lost alles op

In het begin van de jaren '70 spoorde het 'ideaalbeeld' van de achterstandsbuurt waarbinnen ondanks alle ellende saamhorigheid en solidariteit zouden heersen, niet meer met de werkelijkheid. Van katholiek of arbeider was men buurtbewoner geworden en de wijkgedachte bood maar weinig houvast. In '59 stelde de Wiardi Beckmanstichting al dat de wijkgedachte, die bij de opzet van de naoorlogse wederopbouw wijken voorop had gestaan, overleefd was: 'het is onmogelijk en ongewenst om naar een woongemeenschap van alle inwoners van een wijk te streven. De wijk moet gezien worden als onderdeel van de grote stad waarbinnen activiteiten doelmatig georganiseerd kunnen worden'.³⁹²

Door de welvaartsstijging eind jaren '60 begonnen veel bewoners uit oude stadswijken hun heil buiten de stad te zoeken en de vrijkomende woningen werden veelal betrokken door immigranten. Voor de bewoners die er al lang woonden en niet weg konden of wilden, had dit grote gevolgen. Het oude familie- en groepsverband raakte verstoord en opportunistische buitenlanders, die oude woningen opkochten om er pensions van te maken waarin zij hun landgenoten in erbarmelijke omstandigheden uitbuiten, vormden soms een directe bedreiging voor de buurtbewoners. Sommigen kregen daardoor te maken met huuropzeggingen, hun huurcontracten werden niet verlengd of ze werden regelrecht hun huis uit gepest om plaats te maken voor buitenlanders. In 1969 leidde dat al tot explosieve situaties, zoals in de Haagse Schilderswijk, waar buurtbewoners naar aanleiding van een tv-uitzending een pension met zestig Marokkanen belegerden. Drie jaar later braken in de Rotterdamse Afrikaanderwijk op grotere schaal onlusten uit die dagenlang aanhielden. Tot verbazing van zowel Turkse als Hollandse Hillesluiers behandelden de media de hele situatie als een etnisch conflict, de 'eerste rassenrellen in Nederland'. Maar van racisme hadden ze nooit iets gemerkt en

³⁸⁹ Raadsstuknummers 1993-0328 en 1994-0806 en Nota *Hart voor de stad* Raadsstuknummer 1994-0205, waarin ook werd gesteld dat het RBA streng zou worden aangespoord de resultaten van bemiddeling van allochtone werkzoekenden te verhogen.

³⁹⁰ ROTOR *Herstellend hart* p. 55 en 96 en WRR/Dercksen e.a. *Werkloosheidsbestrijding* o.a. p.176.

³⁹¹ *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Rapport Verwey-Jonker Instituut Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11, p. 462

³⁹² Reijndorp *Afscheid van de volkshuisvesting in De Klerk En dat al voor de arbeidende klasse* p. 246-251

volgens hen kwamen de onruststokers van buiten de buurt. Het waren sensatiezoekers die overdag gewoon naar hun werk gingen en 's avonds de straten introkken om te zien of er 'nog wat te knokken viel'. Met rassenrellen had dat weinig te maken, uitdaging van politie was altijd al een avontuur, een spannende besteding van de lange zomeravonden.³⁹³

Direct na afloop van de rellen nam het stadsbestuur niet alleen een nieuwe logementsverordening aan om onacceptabele verhuurpraktijken en brandgevaar tegen te gaan, maar zette zijn zinnen ook op een spreidingsbeleid in wijken waar de bevolking eenzijdig van samenstelling was, de zogenaamde concentratiewijken. Ondanks het principiële verzet daartegen van drie wethouders kwam het tot een uitgewerkt voorstel om geen woningen aan etnische minderheden toe te wijzen zodra zij in een wijk meer dan vijf procent van de bevolking vormden. Dat strandde in 1974 op een vanzelfsprekende afwijzing door de Raad van State.³⁹⁴ Noodgedwongen liet het stadsbestuur de streefcijfers varen en probeerde net als in de andere grote steden woningen buiten de concentratiegebieden beter bereikbaar te maken voor migranten. Bovendien zou de stadsvernieuwing de onevenwichtige bevolkingssamenstelling in bepaalde wijken terugdringen doordat daar de goedkoopste woningen vervangen werden door duurdere. Toch bleven in Rotterdam, in tegenstelling tot Den Haag en Amsterdam waar de vestigingsvrijheid voorop stond, de 'gevoelens van noodzaak tot spreiding' voortleven.³⁹⁵

Fase twee: 'gebundelde deconcentratie'

In 1979 deed het stadsbestuur met de nota Leegloop en Toeloop opnieuw een poging de bevolkingssamenstelling in de wijken te beïnvloeden. De nota voorspelde dat autochtonen uit de stad zouden blijven vertrekken en dat in 1987 het aantal werklozen op zijn minst verdubbeld zou zijn. Door de aanhoudende toestroom van buitenlanders zouden ook de leerachterstanden groter worden en was het ontstaan van 'zwarte scholen' niet ondenkbeeldig. Als oplossing adviseerde de nota immigranten uit één land te concentreren in dezelfde straten of blokken van verschillende wijken om op die manier de voorzieningen precies op die groepen te kunnen afstemmen. Wethouder Van der Ploeg tekende daar wel bij aan het aantal migranten per wijk te willen beperken tot zeventien procent, terwijl in wijken als Oud-Crooswijk het percentage toen al op 38 lag. De tweede nota Leegloop en Toeloop pleitte bovendien voor landelijke maatregelen om de toevloed van migranten tegen te gaan. Het idee van de 'gebundelde deconcentratie' werd niet zonder slag of stoot in de raad aangenomen, maar kreeg een warm onthaal van de *Stichting voor Kerkelijke Sociale Arbeid der Hervormde Gemeenten*, die een beroep deed op alle hervormde gemeenteleden om het collegebeleid te ondersteunen.³⁹⁶

³⁹³ Talja Blokland-Potters *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen 1998 p. 271-273

³⁹⁴ Hoewel het spreidingsbeleid door de VVD in een motie werd verwoord en in de raad steun kreeg van de PvdA, waren de wethouders mr. H.G.C.L. Polak (VVD), H.W. Jettinghof (PvdA) en J. Worst (ARP) principieel tegen. In de raad stemden vier VVD-ers, twee leden van D'66 en drie leden van de Protestants Christelijke Groepering eveneens tegen. De regering Biesheuvel achtte het spreidingsbeleid zoals verwoord in de nieuwe woonruimteverordening voor buitenlanders, Surinamers en Antillianen in strijd met de wet op de woonruimteverdeling en droeg deze in 1972 ter vernietiging bij de Kroon voor. Cheska Polderman 'Deze nood breekt elke wet'. *Het antwoord van de lokale politiek op de Rotterdamse Turkenrellen van 1972* in historisch tijdschrift Holland 2007, p. 257-275

³⁹⁵ Van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijfentwintigste jaarboek* p.58-75

³⁹⁶ RJB *Kroniek* 27/11/79 en Meyer *De buurt aan de stad teruggeven?*

Kort nadat de gemeenteraad de tweede nota Leegloop en Toeloop had vastgesteld stapte de landelijke federatie van Surinaamse welzijnsinstellingen naar de rechter met het verzoek het besluit van de gemeenteraad om de nota Leegloop en Toeloop als uitgangspunt van beleid te nemen nietig te verklaren wegens discriminatie. De rechter bleek echter een andere mening te zijn toegedaan en wees de eis af. Hij vond de nota niet discriminerend, maar juist gericht op het scheppen van meer kansen voor met name migranten op een goede huisvesting. Ook de ministers, tot wie de federatie zich met dezelfde kwestie had gewend, lieten weten geen bezwaar te hebben tegen wat ook wel gespreide concentratie werd genoemd, te meer omdat het beleid van vrijwilligheid uitging en er dus geen sprake zou zijn van aantasting van de vrijheid van vestiging. Het beoogde resultaat bleef echter uit; in 1983 meldde een commissie dat het hele proces uiterst moeizaam verliep door gebrek aan grote woningen en onvoldoende inzicht in de vraag, maar vooral vanwege de beperkte aanpak. Succes zou zeker uitblijven, zo stelde de commissie, als de aandacht eenzijdig gericht bleef op huisvesting zonder samenhang met onderwijs, werkgelegenheid en sociale voorzieningen.³⁹⁷ Voordat het tot een uitspraak in hoger beroep kwam verdween de 'gebundelde deconcentratie' in de bestuurlijke prullemand.³⁹⁸

De verwachting dat de stadsvernieuwing een eind zou maken aan de concentratie van migranten in oude wijken kwam niet uit. Vooral autochtone Rotterdammers trokken naar wijken buiten het centrum, maar Turkse en Marokkaanse migranten bleven aangewezen op de vroeg-twintigste-eeuwse stadsdelen als de Afrikaanderwijk, Spangen, Bospolder en Hillesluis, en in een enkele negentiende-eeuwse wijk. In tegenstelling tot in Amsterdam waren ze niet neergestreken in de vroeg-naoorlogse wijken Zuidwijk, Pendrecht of Overschie, terwijl die toch - net als in Amsterdam - werden gekenmerkt door veel goedkope huurwoningen in middelhoogbouw. Maar de Rotterdamse stadsvernieuwing had voor meer relatief grote woningen in de oudere wijken gezorgd, waar de doorgaans grote migrantengezinnen goed inpasten. Het gevolg was dat zij in een kleiner aantal gebieden bij elkaar bleven wonen en de segregatie van Turken en Marokkanen in Rotterdam aanzienlijk hoger lag dan in Amsterdam. Bovendien kwamen er weinig woningen vrij in de tuinsteden, die vooral onder autochtonen in trek waren.³⁹⁹ Dat werd versterkt door een samenspel van autochtonen in bewonersorganisaties, woningbouwcorporaties en gemeentelijke diensten, die hun stempel op het huisvestingsbeleid drukten waardoor bepaalde buurten 'wit' bleven.⁴⁰⁰ Afgezien daarvan kwamen migranten nauwelijks in aanmerking voor nieuwbouw, omdat de huur daarvan dertig procent hoger lag dan van gerenoveerde woningen.⁴⁰¹ Ondanks invoering van individuele huursubsidie en herhaalde verboden van het Rijk op achterstelling bij de woonruimteverdeling en spreiding van minderheden hadden Rotterdamse migranten weinig keus op de woningmarkt, terwijl

³⁹⁷ RJB *Kroniek* 1/8/81.

³⁹⁸ Gideon Bolt *Over spreidingsbeleid en drijfzand* in *Migrantenstudies* 2004, (20)2, p. 62

³⁹⁹ In Den Haag deed zich hetzelfde verschijnsel voor als in Rotterdam, terwijl de situatie in Utrecht leek op die in Amsterdam. *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Rapport Verwey-Jonker Instituut Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11 p. 142 -143

⁴⁰⁰ Dit gebeurde tezelfdertijd ook in Amsterdam. WRR *Etnische minderheden* p. 77, Van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiendste jaarboek* p. 68; Burger *Schot voor de boeg* p. 65 en citaat Jan Rutten in Meyer *De buurt aan de stad teruggeven?* p. 4-8

⁴⁰¹ In 1981 waren de bewoners van nieuwbouw voor 94% Nederlands en van renovatiewoningen was 85% Nederlands. *De laars van Rotterdam* en andere stukken van Willem Tuijnman tbv het overleg met de wethouder Bijzondere Groepen (Simons) d.d. 16/6/1986 in dossier SEZ/OM07/000024 *Minderhedenbeleid. Functioneren gemeentelijk coördinatiebureau migranten 1982-'86*

hun aandeel in de Rotterdamse bevolking intussen aangroeide van vijf procent in 1973 tot rond de vijftien procent in 1985.⁴⁰²

Fase drie: herstructurering

Toen noch spreiding noch stadsvernieuwing noch gespreide concentratie tot de gewenste bevolkingssamenstelling in de wijken hadden geleid, schakelde het stadsbestuur vanaf de tweede helft van de jaren '80 geleidelijk aan over op uitbreiding van het duurdere segment in het woningbestand. In het Binnenstadsplan van 1985 was al duidelijk te zien dat het in stedenbouwkundig opzicht beperkte stadsvernieuwingsideaal op zijn retour was. Het Binnenstadsplan was het eerste integrale plan voor dit gebied sinds 1946 en bevatte twee belangrijke ideeën uit de vooroorlogse periode. De Waterstad moest een (recreatieve) hoofdfunctie vervullen en aangrenzend moest Witteveens groene wiggen-idee gestalte krijgen in Het Park en het Museumpark met een culturele functie. Een derde ontwikkelingsgebied was het gebied rond de nieuwe spoortunnel in de Waterstad.

De binnenhaven van Baltimore fungeerde als ideaalbeeld voor het 'Waterstadplan', dat het gemeentebestuur samen met Rotterdam Morgen in 1986 presenteerde.⁴⁰³ Het voorzag in nieuwe woningen, een uitgebreide museumfunctie, verschillende toeristische en recreatieve voorzieningen en een veranderd stadsgezicht met hoge woon- en kantorenflats aan de Boompjes. Het nadeel van dit gebied was dat er alleen in de periferie nog wat kon worden neergezet zoals het Maritiem Museum en het Imaxtheater. Zo ontstond de behoefte om juist voor het onontgonnen terrein daarbuiten een stedelijk plan uit te werken, hetzij op de Müllerpier, voortbordurend op de al een eeuw eerder door stadsarchitect De Jongh bedachte uitbreiding van het centrum naar het Westen, dan wel op de linker Maasoever, de zogenaamde Kop van Zuid, als vervolg op de plannen van Van Traa en de negentiende-eeuwse stadsarchitect Rose.⁴⁰⁴

Onder leiding van Riek Bakker, de in 1986 aangetreden directeur van de dienst Stadsontwikkeling die pleitte voor kwaliteit boven bewonersinspraak, vond een omslag in de stadsontwikkeling plaats die aansloot op het advies van de adviescommissie Albeda voor de sociaal-economische vernieuwing van Rotterdam. Het stadsbestuur richtte nu zijn pijlen op verhoging van de 'stedelijke kwaliteit' in de verwachting daarmee bedrijven en hogere inkomensgroepen aan te trekken. Grootschalige bouwprojecten moesten als 'aanjagers' voor de gewenste vernieuwingsprocessen dienen, waarbij de samenhang tussen stad en rivier als centraal thema werd gekozen. De Kop van Zuid fungeerde als 'vlaggenschip', maar ook Delfshaven Buitendijks met Lloydpier en Schiehaven (voor wonen en filmindustrie) en de Müllerpier met cityfuncties zoals eerder door Rotterdam Morgen bedacht, vormden belangrijke ingrediënten voor een nieuw en integraal stadsontwerp.

Met de oplevering van tienduizend woningen tussen 1986 en 1989 was het tempo van de stadsvernieuwing intussen niet bepaald laag te noemen, maar als gevolg van de bezuinigingen van het Rijk op het stadsvernieuwingsfonds zag wethouder Vermeulen zich in 1992 gedwongen de

⁴⁰² Volgens RJB *Kroniek* 17/3/'80 stelt het rapport *Segregatie in Rotterdam* van het Economisch Geografisch Instituut van de EUR het aandeel migranten in 1973 op vijf en in 1980 op twaalf procent. Bik en Linders stellen het percentage etnische minderheden op 19,7 in 1990. *Dynamische bevolking van Rotterdam* p. 14. De herhaalde verboden van het Rijk op het maken van etnisch onderscheid bestaan sinds 1983. *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 o.a. p. 538.

⁴⁰³ De club Rotterdam Morgen bestond uit kopstukken uit het bedrijfsleven, Erasmus Universiteit en de Kamer van Koophandel.

⁴⁰⁴ Meyer *City and port* p. 336 e.v.

investerings in de stadsvernieuwing met een derde terug te schroeven. Een bedrag van vijfhonderdduizend gulden als onderscheiding van de provincie Zuid-Holland voor de renovatie van de naoorlogse wijken Pendrecht, Zuidwijk en Lombardijen was dan ook meer dan welkom ter afronding van het stadsvernieuwingproject 'Zuidelijke Tuinsteden'. De periode 1994-'96 bood met 105 miljoen gulden extra budget een beter perspectief zodat er in totaal 507,7 miljoen gulden beschikbaar kwam voor de renovatie van in totaal 6268 woningen.

In de jaren '90 nam de binnengemeentelijke segregatie in Rotterdam en Den Haag af door een sterkere doorstroming naar voorheen vrijwel blanke naoorlogse buurten, zoals de tuinsteden.⁴⁰⁵ Toch bleken woningbouwverenigingen nog steeds, ook buiten Rotterdam, nationaliteit soms of altijd als toewijzingscriterium te hanteren. Dat gold af en toe voor hele wijken; zo werden aan allochtonen wel betaalbare woningen in Bloemhof toegewezen maar niet in Pendrecht, waar de huren even laag waren. Daaraan kwam rond 1995 een eind door de invoering van het zogeheten aanbodmodel, waarbij iedereen in Rotterdam een gratis krant in de bus kreeg met het vrijkomende sociale woningaanbod.⁴⁰⁶ Er kwam een stroom op gang van minder bemiddelde bewoners, die reeds gerenoveerde woningen verlieten en verhuisden naar wijken waar de huurwoningen goedkoper waren omdat ze nog op renovatie wachtten.

Intussen lukte het niet goed in de koopsector voldoende duurdere woningen te bouwen doordat de bebouwingsdichtheid in de stadsvernieuwing omlaag was gebracht en de stadsuitbreiding stagneerde. De onderhandelingen met de omliggende gemeenten en de provinciale autoriteiten over grondaankoop verliepen steeds moeizamer en het Rijk moedigde de groei van grote steden niet aan. Het tekort aan koopwoningen zorgde ervoor dat 'arm en rijk' op hetzelfde segment van de woningvoorraad waren aangewezen en veel inwoners met een gemiddeld of bovenmodaal inkomen, die in de stad wilden blijven, in (te) goedkope huurwoningen woonden.⁴⁰⁷ Anderen verruilden de stad voor de Zuid-Hollandse eilanden of de omliggende gemeenten, die het Rijk speciaal als 'groeiern' had aangewezen voor opvang van de 'overloop' uit de grote steden.

Laboratorium Tarwewijk⁴⁰⁸

Dwars door de wijk, waar in het interbellum veel Zeeuwen, Brabanders en Groningers waren neergestreken, had de aanleg van de op Zuid bovengronds lopende metro in de jaren '60 een vernietigend spoor getrokken en was voor wie het zich kon veroorloven de trek naar de buitenwijken begonnen. Grote beleggers verkochten hun woningbestand vanwege de hoge onderhoudskosten en speculanten en huisjesmelkers grepen hun kans. Bijna de helft van de huizen was in particuliere handen, leegstand en verloop waren groot. Huizen werden niet alleen per kamer verhuurd maar soms

⁴⁰⁵ In Den Haag en Rotterdam was de binnengemeentelijke segregatie wel nog steeds sterker dan in Amsterdam en Utrecht, al was het daar wel aan het toenemen. WRR/H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee *De sociale segmentatie van Nederland in 2015* Den Haag 1996 p. 149 en *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Rapport Verwey-Jonker Instituut. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11 p. 142-143

⁴⁰⁶ Corporaties in Lelystad en Haarlem bleken er in de jaren '90 eveneens selectief te opereren. *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 367 e.v.

⁴⁰⁷ Amsterdam kampte met hetzelfde probleem. Ganzeboom *Sociale segmentatie* p. 133

⁴⁰⁸ Voor zover niet anders aangegeven, is de hierna volgende tekst over de Tarwewijk gebaseerd op WRR/G. Engbersen, Erik Snel en Afke Weltevrede *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam, één verhaal over twee wijken*. Den Haag/Amsterdam 2005 p. 65-104. Rond 2005 was Engbersen lid van het Sociaal Platform Rotterdam dat het stadsbestuur over sociale kwesties adviseerde. Eerder adviseerde hij het Rotterdamse Centrum voor Onderzoek en Statistiek over statistische instrumenten voor 'sociale monitoring'.

zelfs per bed, dat zo'n honderd gulden per week opbracht. Hier en daar werden de kleine appartementen bewoond door vijf tot vijftien illegalen. De samenstelling van de bevolking veranderde in rap tempo. In 1993 was 35 procent van de bevolking in de Tarwewijk niet-westers, terwijl dat in de deelgemeente Charlois, waar de Tarwewijk toe behoorde, negentien procent was.⁴⁰⁹ Doordat bijna een op de drie bewoners binnen een jaar de wijk weer verliet, kende men elkaar nauwelijks, wat het gevoel van onveiligheid versterkte. In de jaren '90 werd vooral de Millinxbuurt in de Tarwewijk hoe langer hoe meer een verzamelplaats van drugsgebruikers en drugsmafia, illegalen en kansarme migranten. Veiligheid en leefbaarheid waren ver te zoeken.

Problemen waren er ook in het onderwijs. In de Tarwewijk behoorden drie van de vier basisscholen tot de categorie achterstandsschool, terwijl landelijk maar vijf procent van alle basisscholen tot deze groep hoorde en het gemiddelde in heel Rotterdam op 45 procent lag. In het middelbaar onderwijs vertoonde de Tarwewijk ook meer schooluitval dan elders, zowel van voortijdige schoolverlaters als spijbelaars. Dat droeg niet bij aan de bestrijding van de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid, die hier ook veel sterker speelde dan in de rest van de stad. Hoe sterk precies kon niet worden achterhaald, omdat de bevolkingsadministratie sterk 'vervuild' bleek te zijn. Voor iedereen was het vanzelfsprekend dat in een wijk die zo diep was gezonken initiatieven als Opzoomeren, sociaal investeren en moeders naar taallessen sturen nergens meer op sloegen; het moest eerst weer veilig worden.⁴¹⁰ Vooral in de Millinxbuurt bepaalden criminaliteit, vervuiling en verloedering het straatbeeld en leek meer politie-inzet nodig.

Pas in 1999 werd de Tarwewijk aangewezen als onderdeel van het grotestedenbeleid, hetzelfde jaar waarin het stadsbestuur met preventief fouilleren in de Millinxbuurt de grenzen van de wet verkende en daarmee de landelijke pers haalde. Met deze politieactie lokte het Rotterdamse driehoeksoverleg (burgemeester, hoofdcommissaris en hoofdofficier van justitie), gesteund door het kabinet, een proefproces uit om te zien of de wet ruimte bood voor deze vorm van bestrijding van wapengeweld. Maar ter verbetering van de leefbaarheid was het van even groot belang de strijd aan te binden met de leegstand en onderhoudsachterstanden. Het probleem was dat niemand zin had zijn pand op te knappen omdat je de kosten er niet uit kreeg als je al huurders vond en verkoop alleen maar verliesgevend was door de lage vierkante meterprijs. Bovendien verstrekten de banken geen hypotheek in de wijk. Zo was de cirkel van verloedering rond. Één van de oplossingen was de aankoop van particuliere woningen met extra middelen uit het grotestedenbeleid, waarmee de gemeente nu ook in de Millinxbuurt kon beginnen. De panden zouden worden opgeknapt of vervangen door nieuwe huur- of koopwoningen. Daarbij moest het aantal duurere woningen binnen het woningbestand toenemen. Snel verliep deze herstructureringsoperatie niet, omdat er met veel verschillende particuliere huisbezitters regelingen moesten worden getroffen.

Begin 2000 verklaarde de rechtbank het preventief fouilleren onrechtmatig; het argument van de officier van justitie dat in de Millinxbuurt bij 424 geweldsdelicten in vijf jaar tijd 38 vuurwapens waren aangetroffen, was in de ogen van de rechter volstrekt onvoldoende ter legitimatie van de fouilleringsactie. Koortsachtig overleg tussen 'Den Haag' en Rotterdam volgde, waarop een

⁴⁰⁹ COS Rotterdam *Buurtmonitor*

⁴¹⁰ Voor meer over deze initiatieven zie hoofdstuk Sociale cohesie

aangescherpte aanpassing van wapen- en gemeentewet volgde. Daardoor kon de gemeenteraad vanaf medio september 2002 de burgemeester de bevoegdheid geven om gebieden voor fouilleringsacties aan te wijzen waar criminaliteit, verloedering en vervuiling het beeld bepaalden en een risico voor de veiligheid vormden. Dat gebeurde, ook in Amsterdam. Tussen september 2002 en januari 2004 werden voor een periode van drie maanden zes 'veiligheidsrisicogebieden' een of meer keren aangewezen, die informeel 'hotspots' werden genoemd. Volgens het stadsbestuur droeg preventief fouilleren bij aan een betere bestrijding van wapengeweld, al werd toegegeven dat een direct causaal verband tussen fouilleringsacties en ontwikkelingen in veiligheid en (wapen)geweldsincidenten moeilijk was aan te tonen omdat ook andere 'instrumenten' werden ingezet om de veiligheid te vergroten.⁴¹¹ Van de negen door het stadsbestuur aangewezen 'hotspots' lagen er drie in de Tarwewijk.

Het aantal niet-westerse migranten in de wijk was tussen 1999 en 2004 toegenomen van vijftig tot 63 procent en de problemen op het gebied van wonen, werken en opleiding waren nog steeds aanzienlijk. Veel (semi-) publieke instellingen, die in de loop van de jaren tachtig en negentig sterk in zichzelf gekeerd opereerden en met bewoners, ouders, jongeren en uitkeringsgerechtigden vooral administratieve en bureaucratische relaties onderhielden, begonnen nu langzaam uit hun schulp te kruipen. De contacten van de Sociale Dienst, woningbouwcorporaties, scholen en politie richtten zich weer op de inhoud van de problemen. Werkloze jongeren werden uit hun huis gehaald om mee te doen aan werkprojecten en scholen stelden basisregels op voor ouders en kinderen. Ambtenaren van verschillende diensten, georganiseerd in interventieteams met een hulp- en controletaak legden ongevraagd huisbezoeken af en er verschenen buurtconciërges, stadsmariniers en zogeheten 'laanmanagers'.⁴¹² In zogeheten ouderkamers sloegen gastvrouwen bruggen tussen de school en allochtone ouders. De bewonersorganisatie Tarwewijk, die vanwege een te smal draagvlak haar legitimiteit dreigde te verliezen, nam zich voor niet meer 'voor maar ook door bewoners' te werken en noemde zich voortaan Organisatie van de Bewoners. Er kwam een Vereniging Millinxtheater en zogeheten Jongerenantennes moesten een brug slaan tussen jongeren onderling en met de deelgemeente.⁴¹³

Behalve de woningbouwcorporaties waren private partijen nauwelijks actief bij het oplossen van sociale problemen in de Tarwewijk. Dat veranderde in 2003 enigszins door de oprichting van de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk met projectontwikkelaar Amstelland, het Ontwikkelings Bedrijf Rotterdam en woningbouwcorporatie de Nieuwe Unie als deelnemers. Deze maatschappij nam zich voor in zeven jaar tachtig miljoen euro te investeren in twaalfhonderd nieuwbouw- en renovatiewoningen, waaraan ook het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu meebetaalde. Bovendien begon de Rabobank weer hypotheek te verstrekken. De gemeente kocht huisjesmelkers uit of vervolgde hen; junks, dealers en illegalen werden hard aangepakt. Zo hoopte

⁴¹¹ *Rapport tussenevaluatie preventief fouilleren*, bijlage Kamerstuk 2003-2004, 29200 VI, nr. 126, Tweede Kamer, vastgesteld dd 16/3/2004 en John Blad *Preventief fouilleren dient geen algemeen belang* NRC 7/1/00.

⁴¹² Sinds ca. 2003 waren huisbezoeken door interventieteams mogelijk om illegaal verblijf, huiselijk geweld, misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies of een combinatie daarvan op te sporen. Zie o.a. Kamerstuk 2002-2003, 17050, nr. 248, Tweede Kamer

⁴¹³ WRR/Engbersen *Sociale herovering* p. 92 en 94

men dat de 'bovenwereld' van gemeente, woningbouwcorporaties, banken en projectontwikkelaars de buurt op de onderwereld kon heroveren.⁴¹⁴

Fase vier: de Rotterdamwet

In juli 2003 voorspelde het Rotterdams Centrum voor onderzoek en statistiek (COS) dat de trek uit de stad van vooral autochtone midden- en hogere inkomensgroepen, in het bijzonder gezinnen met kinderen, zou aanhouden. Tegelijkertijd zou de 'aandachtsgroep' van niet westerse allochtonen toenemen van een derde tot bijna de helft van de stadsbevolking in 2017. Voor deze groep zou volgens het COS 'hoogstwaarschijnlijk' achterstandsbeleid moeten worden gevoerd.⁴¹⁵ In reactie op de prognoses stelde het stadsbestuur in de nota *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans* dat de gevolgen van deze aanwas zich lieten raden. Concentraties van sociaaleconomisch kansarmen en onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit zouden zich in bepaalde buurten zo hoog opstapelen dat de toestand onbeheersbaar dreigde te worden, net als de groeiende gevoelens van onvrede bij de bevolking. Bij ongewijzigd beleid, zo voorspelde het stadsbestuur, was het toekomstperspectief als gevolg van de voortdurende 'selectieve migratie' een verdere neerwaartse spiraal en zou een behoorlijke integratie voor grote groepen inwoners steeds moeilijker worden.⁴¹⁶

Wie de nota las, kon niet anders dan tot de conclusie komen dat de problemen zo groot waren geworden dat Rotterdam die niet meer alleen kon oplossen. Dat was precies de bedoeling; de regio en het Rijk moesten zich mede verantwoordelijk voelen en er de schouders onderzetten. In stadsregioverband werd de onevenwichtige spreiding van (allochtone) kansarmen over de stad en de omliggende gemeenten al snel erkend en kwam het tot vrijwillige afspraken tussen de regiogemeenten over een evenwichtiger verdeling van woonvoorraad en bevolkingsopbouw.⁴¹⁷ Door vrijkomende woningen in de hele regio aan te bieden in plaats van alleen in de eigen gemeente zouden kansarmen in de grote stad en kansrijken in de aangrenzende gemeenten meer mogelijkheden krijgen zich elders te vestigen. Daarnaast moest een zogenoemd koop-, bouw- en sloopsce­nario onder regionale coördinatie leiden tot een evenwichtiger woningaanbod in de regio.⁴¹⁸

Maar het Rotterdamse stadsbestuur wilde verdergaande maatregelen om de instroom van kansarme allochtone nieuwkomers in probleemwijken en de stad als geheel te verminderen. Criteria als 'bevordering van integratie' en 'inkomen uit werk', die Dominic Schrijer, PvdA-deelraadsvoorzitter van Charlois, al zo vurig had bepleit, moesten voortaan gelden bij toewijzing van woonruimte.⁴¹⁹ Daarnaast zou 'positieve ballotage' op sociaal-economische kenmerken bij woningtoewijzing in probleemwijken helpen, met extra toelatingseisen als een minimumleeftijd. In wooncomplexen waren vergelijkbare criteria al mogelijk, maar voor hele wijken nog niet. Toewijzingsregels moesten zodanig worden aangepast dat 'kansrijken' vaker voor een woning in aanmerking kwamen. Bovendien zou voor deze groep het eigen woningbezit worden bevorderd door verkoop van huurwoningen en nieuwbouw en pas afgestudeerden werden gericht verleid met een voordelig woningaanbod en een

⁴¹⁴ WRR/Engbersen *Sociale herovering* p. 97 en 98

⁴¹⁵ COS Rotterdam *Prognose bevolkingsgroepen 2017* Rotterdam 2002 p. 9

⁴¹⁶ College van B&W *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans Actieprogramma* Rotterdam 2003 p. 6

⁴¹⁷ Dagelijks Bestuur Stadsregio Rotterdam *Elk zijn deel. Discussienotitie. Regionale huisvestingsaspecten van grootstedelijke problematiek in de stadsregio Rotterdam*. Rotterdam 2003

⁴¹⁸ *Rotterdam zet door*.

⁴¹⁹ NRC 8/9/03. Schrijer werd in 2006 wethouder van werk, sociale zaken en grotestedenbeleid.

starterslening. Naast deze aanpak van selectieve vestiging bleef het stadsbestuur herstructurering als probaat middel tegen segregatie zien. Wijken met overwegend goedkope huurwoningen moesten plaatsmaken voor meer gemengde wijken met duurdere woningen, in een uitbreidingstempo van zo'n drieduizend woningen per jaar.

Voor de 'buurten in nood' eiste Rotterdam wetgeving die de mogelijkheid bood uitzondering te maken naar tijd, plaats en omstandigheden. Niet alleen moest de Huisvestingswet ruimte bieden voor aanvullende toewijzingsregels, ook de bestaande wetgeving tegen malafide huiseigenaren moest ruimer worden en een 'volwassen migratiebeleid' vroeg om scherpere eisen voor verblijfsvergunningen. Zo stelde Rotterdam voor om gezinsmigratie te binden aan de eis van 'adequate huisvesting' in Nederland; dat zou het voor kansarmen moeilijker maken hun partner uit het buitenland te laten overkomen. Daarnaast zouden de regiogemeenten voor een bepaalde periode moeten worden vrijgesteld van de plicht een voorgeschreven aantal asielgerechtigden te huisvesten. Als sluitstuk moest het Rijk volgens het stadsbestuur asielgerechtigden verbieden tijdens hun inburgeringsperiode naar een andere gemeente te verhuizen. Dan hoefden de grote steden bovenop hun taakstelling niet ook nog eens een aantal asielgerechtigden uit andere gemeenten op te nemen.⁴²⁰

Het Rijk honoreerde lang niet alle Rotterdamse pleidooien, maar gaf Rotterdam in 2004 vooruitlopend op nieuwe wetgeving wel toestemming voor experimenten die 'maatwerkoplossingen' in achterstandswijken mogelijk maakte. Na instemming van de gemeenteraad startte in delen van Charlois, Feijenoord, Delfshaven en het Centrum het experiment 'gebiedsgerichte herinvoering huisvestingsvergunning' om de instroom van kansarme groepen tegen te gaan.⁴²¹ Ter 'bevordering van de leefbaarheid' werden aanvragen van nieuwe huurders getoetst op inkomen en overbewoning, wat neerkwam op ballotage naar sociaal-economische kenmerken. Verder werd onteigening van malafide huiseigenaren gemakkelijker, het Rijk ging extra eisen voor verblijfsvergunningen stellen en er kwam forse rijkssubsidie voor het stimuleren van investeringen in aangewezen *economische kansenzones* en voor de aanpak van de problemen van kansarme Antilliaanse jongeren en vroegtijdige schoolverlaters. In nauw overleg met de gemeente gingen de woningcorporaties aan de slag met nieuwe toewijzingscriteria, een regionale woonkrant en herstructurering. In het wooncomplex de Peperklip (daterend uit 1982 met 549 woningen) werd het zogenoemde leefstijlcriterium toegepast bij de toewijzing van vrijgekomen woningen. Nieuwe bewoners moesten woonafspraken onderschrijven en als in een gesprek met de toekomstige bewoner bleek dat die 'niet paste' in het woningcomplex, wees woningcorporatie Vestia met zachte drang op een binnenkort vrijkomende 'beter passende' woning. Vestia kon die toezegging doen doordat zij woningen in grote aantallen tegelijk kon aanbieden.⁴²²

In een evaluatie van het experiment in augustus 2005 bleek het aantal kansarmen onder nieuwe huurders in de experimentgebieden te zijn gedaald. Het precieze ontmoedigende effect viel niet goed te bepalen, omdat de binnenlandse vestiging in de proefperiode in heel Rotterdam was afgenomen en

⁴²⁰ *Rotterdam zet door* p.29 e.v.

⁴²¹ De uitslag van de stemming was 23 stemmen voor en 18 tegen (PvdA, GroenLinks, D66, de Stadspartij, ChristenUnie-SGP, SP en de fractie Bourzjik). Notulen raadsvergadering d.d. 19/9/04

⁴²² Smitsaert, C., Schillemans, T., Verhagen, S.M. en van San, M.R.J.R.S. *Spreiding in Nederland. Mogelijkheden en onmogelijkheden voor de overheid op landelijk en lokaal niveau* in RMO-Advies 35 bijlage 2 Amsterdam 2004 p. 91-144

het wettelijk niet was toegestaan onderscheid te maken tussen Rotterdammers en vestigers van buiten de stad. In het experimentgebied bleken minder huurders te zijn verhuisd dan daarvoor, terwijl in de rest van de stad sprake was van het tegenovergestelde. Demografisch gezien was er nauwelijks wat veranderd, maar afgemeten naar inkomen waren de verhoudingen fors verschoven. Vóór het experiment was een kleine tachtig procent van de sociale huurwoningen in het experimentgebied verhuurd aan lage inkomensgroepen, terwijl ten tijde van de evaluatie ruim zestig procent van de huurders meer verdiende dan de inkomensgrens. Wel raakte de regeling onbedoeld veel Rotterdamse woningzoekenden en gepensioneerden of studenten met een bijbaantje, want voor een huisvestigingsvergunning moest het inkomen uit werk zijn verkregen en minimaal 120 procent van het minimumloon bedragen.⁴²³

In intensieve samenwerking met het Rijk trad op 1 januari 2006, op basis van de experimenten, de Rotterdamwet officieel in werking onder de naam *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*. Kort daarna voerde Rotterdam de inkomenseis voor huisvestigingsvergunningen in vier buurten en een twintigtal daarbuiten liggende straten officieel in.⁴²⁴ De formulering was intussen veranderd in 'inkomen uit werk, pensioen, AOW of studietoelage'.

Kritiek

In 1998 stelde Talja Blokland in haar studie over Hillesluis onder meer de uitbreiding van het duurdere woningbestand in de oude wijken aan de kaak.⁴²⁵ Die aanpak beoogde onder meer versteviging van de economische basis in de buurt en voorbeeldwerking in leefstijl van beter bemiddelden. Maar volgens Blokland maakte de moderne beter bemiddelde stedeling nauwelijks gebruik van buurtfaciliteiten, afgezien van het afhaalrestaurant, het AH-filiaal en de 'healthclub'. Van versteviging van de buurteconomie zou dus weinig terecht komen, evenmin als van een voorbeeldwerking in leefstijl omdat deze categorie stedelingen nauwelijks burenerelaties onderhield, maar sociale contacten buiten de buurt zocht. Daarnaast had Blokland bezwaren tegen het gebruik van verhuismobiliteit als maatstaf voor de mate van achterstand van een buurt. Bij een hoge verhuismobiliteit scoorde een buurt slecht, terwijl dat volgens haar evengoed op sociale mobiliteit kon wijzen. Bovendien toonde ze aan dat een lage verhuismobiliteit eerder tot antagonistische verhoudingen dan tot integratie leidt, omdat migranten na een langer verblijf in een buurt, net als autochtone bewoners, hun eigen plaats in de publieke ruimte opeisen. Ze concludeerde dat uitbreiding van het duurdere woningsegment de achterstandscores in een buurt op den duur weliswaar omlaag bracht, maar dat er voor de bewoners die achter die lage scores schuilgingen niets veranderde; zij zouden letterlijk worden 'weggecijferd'.

De conclusie van Blokland viel niet in vruchtbare aarde. Gestimuleerd door de subsidiestroom van het grotestedenbeleid bleef het stadsbestuur geloven in herstructurering. Bovendien gaf de verkiezingsuitslag van 2002 rugdekking om te werken aan wetswijzigingen waarmee de bevolkingssamenstelling in bepaalde wijken kon worden beïnvloed. Terwijl het debat daarover gaande

⁴²³ COS Rotterdam/G.H. van der Wilt en W.H.M. van der Zanden *Evaluatie experiment huisvestigingsvergunning Rotterdam 2005* p.5 e.v.

⁴²⁴ Één van de voorwaarden was dat de aanwijzing gold voor maximaal vier jaar met een mogelijke verlenging van nog eens vier jaar. *Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek* Brief van de minister van VROM aan de gemeenteraad. Bijlage bij Tweede Kamerstuk 30128, nr. 8, publicatiedatum 26 juni 2006.

⁴²⁵ Blokland *Wat stadsbewoners bindt*.

was en in de media kritische commentaren over de Rotterdamwet verschenen, kwam in december 2003 een groep dichters op uitnodiging van de Stadspartij en de SP bij elkaar om aan de voet van het standbeeld van Erasmus poëtisch te protesteren tegen de Rotterdamwet. Jana Beranová dichtte bij die gelegenheid:

*Een oogwenk hing de zon
in een notenbalk van zwarte lijnen.
Bij dit laatste salvo van licht
hield zelfs de avondbries
haar adem in.
Alleen de aarde draaide verder
en om de stad verrees een hek (...)⁴²⁶*

In verband met de roep om nieuwe wet- en regelgeving van het nieuwe Rotterdamse college won de regering intussen adviezen in over integratie en concentraties van minderheden. Dat resulteerde onder meer in een rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in 2005, waarin de Rotterdamse benadering van dit onderwerp regelmatig ter sprake kwam. Zo stelde de adviesraad dat empirisch doorslaggevend bewijs voor het succes of falen van een spreidings- of mengingsbeleid niet viel te leveren omdat het tot voor kort nooit echt in praktijk was gebracht. Hooguit kon worden vastgesteld dat Rotterdam om zijn doel te bereiken afhankelijk was van regiogemeenten en wijziging van landelijke wet- en regelgeving. Afgezien daarvan was het hanteren van kwantitatieve criteria voor concentratiewijken in het Rotterdamse verleden kwestieus en voor verandering vatbaar gebleken, gezien de herhaalde aanpassingen daarvan. Toen in 1972 voor het eerst werd gepoogd een spreidingsbeleid in te voeren, gold vijf procent als streefnorm voor aantallen minderheden in een wijk. Bij een tweede poging zeven jaar later werd als 'kritische norm' al zestien procent gehanteerd en in 2004 was het percentage etnische minderheden inmiddels zo hoog geworden dat binnenstedelijke spreiding nauwelijks meer mogelijk was zodat het spreidingsbeleid zich richtte op de randgemeenten. Naast demografische realiteit stelden ook wet- en regelgeving (anti-discriminatie, vrije vestiging) grenzen aan een spreidingsbeleid en was het met herstructurering afwachten of de 'doelgroep' ook daadwerkelijk op de dure woningen zou afkomen. Daartegenover stelde de wettelijke vestigingsvrijheid voor kansarme allochtonen bar weinig voor als verhuizen erop neerkwam dat ze na jaren wachten van de ene in de andere slechte buurt terecht kwamen, aldus de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.⁴²⁷

Uit jarenlang onderzoek was niet alleen gebleken dat het uiterst moeilijk en duur was om gemengde wijken te creëren, maar ook dat gemengd wonen de integratie van kansarme allochtonen niet of nauwelijks bevorderde.⁴²⁸ Inwoners onderhielden doorgaans weinig contacten in de buurt en als ze dat al deden, zochten ze het liefst mensen op met dezelfde etnische of sociaal-economische

⁴²⁶ Gretha Pama *En om de stad verrees een hek...* NRC 11/12/03.

⁴²⁷ RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 20, 40 en p. 126 e.v. (bijlage 2; Smisjaert c.s. *Spreiding in Nederland*)

⁴²⁸ Ook de commissie Blok constateerde dat het sociaal beleid gericht op achterstandswijken binnen het grotestedenbeleid in de jaren 2000–03 noch daarvoor goed van de grond kwam, mede door gebrek aan samenhang met de herstructurering. *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 391

achtergrond. Gemengde buurten waren niet wat ze leken, de sociale netwerken waren er even homogeen als elders.⁴²⁹ Hoewel onderzoek had uitgewezen dat werk en opleiding van laaggeschoolden een positief effect hadden op integratie van allochtone jongeren en een duurzame verbetering van de leefbaarheid in wijken, bleef het stadsbestuur toch vasthouden aan mengingsbeleid als middel voor integratie. In dat licht bezien was het streven naar een gemengdere bevolking niet zozeer bedoeld om de integratie van migranten te stimuleren, maar vooral een manier om de bestuurlijke angst weg te nemen dat bepaalde stadswijken *no go areas* zouden worden. Dat het recept van werk en opleiding niet goed aansloeg, kwam doordat het in de ogen van bestuurders geen oplossing bood voor de bestuurlijke noden in achterstandswijken, aldus de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.⁴³⁰ De legitimiteit van het openbaar bestuur berustte op veiligheid, leefbaarheid, sociale stabiliteit en bestuurbaarheid; waar van de bewoners zelf weinig kon worden verwacht vroeg dat om ingrijpen van bovenaf. In sommige buurten of wijken hadden bewoners nu eenmaal onvoldoende 'civiele kwaliteiten' om zichzelf 'aan hun haren' uit het moeras trekken en moest de oplossing van buiten komen. Menging met de middenklasse sloot daar goed op aan vanwege het 'aanspreekbaar' of op zijn minst minder lastig hanteerbaar maken van de buurt, zo was de bestuurlijke redenering.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling stelde zich op het standpunt dat mengingspolitiek vanuit de invalshoek van bestuurbaarheid hooguit onderdeel kon zijn van een meer omvattend, buurtoverstijgend beleid. Volgens de adviesraad legde het Rotterdamse stadsbestuur te veel nadruk op verzorging, preventie en handhaving en te weinig op werk en opleiding. Als er dan toch mengingspolitiek in de vorm van fysieke herstructurering werd bedreven, dan moest dat niet over de hoofden van de bewoners heen gebeuren en bovendien in een lager tempo. Daarbij was - naast het nemen van gelijktijdige sociale maatregelen - ook meer aandacht nodig voor doorstroming van welgestelde(re) huishoudens naar duurdere huizen binnen de buurt. Het Rijk zou volgens de adviesraad de beperkte Rotterdamse aanpak van de problematiek kunnen helpen doorbreken als het zijn bijdragen niet langer alleen zou oormerken voor woningdifferentiatie.

Omdat fysieke herstructurering en opbouw van 'sociaal kapitaal' een zaak van lange adem zouden worden en bewoners in probleebuurtten zich voorlopig nog niet lieten mobiliseren, moest intussen het vuilnis vaker worden opgehaald, de speeltuin opgeknapt en 'het blauw' op straat goed zichtbaar zijn, aldus het onderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Gebrek aan 'aanspreekbare' bewoners was dan misschien een probleem, maar lokale bestuurders moesten de belangen van zittende bewoners niet vergeten en weer vertrouwen in hen uitstralen, want wanneer *bewoners het gevoel krijgen dat ze eigenlijk 'te veel' zijn en bestuurders liever andere inwoners tegenkomen in de wijk en in de stad, dan slaat de insluitingsagenda die Nederland kent alsnog om in een uitsluitingsagenda. Dan mogen we echt bang worden voor Amerikaanse toestanden*.⁴³¹

⁴²⁹ Blokland signaleerde dit al in 1998 in *Wat stadsbewoners bindt*. Zij maakte rond 2005 deel uit van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁴³⁰ Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. Amsterdam 2004 in RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 175-198. Deze en de twee volgende alinea's zijn hieraan ontleend.

⁴³¹ Uitermark en Duyvendak *De weg naar sociale insluiting* in RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 198

Begin 2006 liet Vestia de raadscommissie Fysieke infrastructuur en Verkeer expliciet weten het principeel oneens te zijn met de invoering van de Rotterdamwet, die de wooncorporaties dwong bepaalde groepen uit aangewezen wijken te weren.⁴³² Hoewel de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling pleitte voor vergroting van keuzevrijheid op de woningmarkt voor alle inkomenscategorieën, sloot de bestaande praktijk van Vestia en ook Woonbron/Maasoevers toch aan bij wat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling goedkeurend 'respect voor eigenheid' noemde. Op woongebied kwam dat principe neer op meer ruimte voor homogene buurten in heterogene wijken; op kleinschalig niveau kon dat kansen bieden, mits op een ander niveau verbindingen met de omliggende samenleving werden gelegd. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling bleven deze kansen onbenut wanneer de politiek ongenueanceerd vanuit het perspectief van afspiegeling redeneerde.⁴³³ Met de leefstijlbenadering schampten Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en woningbouwcorporaties aan tegen de oude naoorlogse wijkgedachte. Beide gaven er blijk van te denken dat harmonieus samenleven maakbaar is, alleen was het collectieve gemeenschapsgevoel van de wijkgedachte vervangen door overeenkomsten in individuele (en consumptief materiële) leefstijl.⁴³⁴

In 2007 onderzocht de Rotterdamse Rekenkamer of de bouw van (middel)dure woningen sinds het midden van de jaren '90 inderdaad positief effect had gehad op het 'vasthouden' van Rotterdammers met een midden- en hoog inkomen en de aantrekkingskracht voor mensen van buiten de stad in dezelfde inkomensklasse.⁴³⁵ Vooraf merkte de Rekenkamer op dat geen enkele partij afzonderlijk verantwoordelijk kon worden gesteld voor de woningbouw. Door de ideologie van de markt en de verzelfstandiging van de woningcorporaties was het stadsbestuur afhankelijk van andere partijen. Het kon niet veel meer doen dan met betrokken partijen afspraken maken en periodiek overleggen over de nakoming daarvan. Bevoegdheden om nakoming af te dwingen ontbraken; het kwam er dus vooral op aan te zorgen voor betrokkenheid bij de partners. Omdat het woonbeleid stedelijk werd bepaald, hadden ook deelgemeenten niet veel beïnvloedingsmogelijkheden.

De Rekenkamer concludeerde dat de uitstroom van midden- en hoge inkomens tussen 1999 en 2004 met vier procent was gedaald. De instroom van deze groep was nagenoeg gelijk gebleven, terwijl de instroom van lage inkomens was afgenomen. Daardoor was het aandeel van midden- en hogere inkomens in Rotterdam over de hele linie met twee procent gestegen. Dat zich minder huishoudens met lage inkomens in de stad vestigden, was niet verwonderlijk: het aanbod van goedkope woningen nam af. Op basis van de beschikbare gegevens kon de Rekenkamer niet vaststellen of de veranderingen in deze periode aan de bouw van (middel)dure woningen was toe te schrijven. Ook bleef de invloed van het experiment met de selectieve woonvergunning, dat in oktober 2004 startte, buiten beschouwing. Het leek de Rekenkamer in elk geval waarschijnlijk dat een samenstel van andere, buiten het woonbeleid liggende factoren, zoals het verscherpte landelijke vreemdelingenbeleid, het imago van Rotterdam, de economische conjunctuur en de leefbaarheid van

⁴³² Bijlage verslag openbare overlegvergadering commissie Fysieke Infrastructuur en Verkeer d.d. 7/2/2006 (brief Vestia d.d. 2 februari 2006)

⁴³³ RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 48

⁴³⁴ Sabine Meier *Tussen leefstijl en wijkgedachte. Moderne en postmoderne denkbeelden over wonen en de herstructurering van naoorlogse wijken* Amsterdam 2006 p. 83

⁴³⁵ Rekenkamer Rotterdam *Een steentje bijgedragen*. Rotterdam 2007 In de hierna volgende tekst is gebruik gemaakt van de conclusies op p. 65 en 88

grotere invloed waren dan het bouwbeleid alleen. Op buurt- of deelgemeentelijk niveau zou de bijdrage van woningbouw aan de inkomensmigratie en –samenstelling groter en vermoedelijk zichtbaarder kunnen zijn, maar daarvoor ontbrak het de Rekenkamer aan gegevens.⁴³⁶

Alles overziend liep het ‘mengingsbeleid’ sinds 1972 als een rode draad door de Rotterdamse stadsgeschiedenis. Dat beleid had een selectief karakter, want wijken of buurten met welgesteldere immigranten of scholen en verenigingen met uitsluitend blanke kinderen uit middenklassengezinnen bleven buiten beschouwing, terwijl een concentratie van achterstandsgezinnen uit minderheidsgroepen in een wijk, een school of een vereniging per definitie als probleem werd beschouwd.⁴³⁷ Het is niet helemaal ondenkbaar dat dit beleid in al zijn verschijningsvormen onbewust en onbedoeld discriminatie van allochtonen heeft gestimuleerd. In dat licht was de uitkomst van een onderzoek van de EUR in 2008/’09 opmerkelijk, waaruit bleek dat twintig procent van de allochtone middenklasse in Rotterdam het stadsbestuur steunde bij de realisatie van gemengde wijken, terwijl maar zeven procent van de autochtone middenklasse het daarmee eens was. Hoewel de voorstanders concentraties van allochtonen of lagere inkomensgroepen als nadelig zagen voor de integratie, waren zij minder uitgesproken over de manier waarop menging bevorderd moest worden. Velen vonden dat de overheid invloed zou mogen uitoefenen op de woonkeuze van burgers, maar toonden zich huiverig voor gedwongen spreiding. Anderen hadden voldoende vertrouwen in de combinatie van duurdere en goedkopere woningen. Uit eerder onderzoek was al gebleken dat zowel autochtonen als allochtonen de etnische samenstelling van de buurt als een indicator voor de kwaliteit van een buurt zagen, op grond waarvan ze hun woonkeuze bepaalden. Hoewel een gedifferentieerde woningvoorraad niet zorgde voor verbetering van de sociaal-economische positie van kwetsbare groepen, zou die wel kunnen bijdragen aan een positiever imago van bepaalde wijken en een groter draagvlak voor bepaalde voorzieningen.⁴³⁸ De Rotterdamwet kon daarentegen mogelijk het omgekeerde effect van het beoogde doel teweeg kunnen brengen: vertrek van de allochtone middenklasse die zich minder welkom in de stad was gaan voelen, zou kunnen leiden tot een relatieve stijging van het percentage lage inkomens en laag opgeleiden in de stad.

Onderwijs en werk

Regulier onderwijs

Op onderwijsgebied werden de jaren '80 landelijk gekenmerkt door politieke onenigheid en gebrek aan besluitvorming. Bij bevordering van integratie en inburgering lag in de jaren zeventig en tachtig de nadruk vaak op het ‘niet-cognitieve’ terrein. De samenwerking tussen het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en dat van WVC was moeizaam en van een samenhangend beleid om onderwijsachterstanden weg te werken kwam weinig terecht. Bovendien verhield de grondwettelijke

⁴³⁶ Volgens het collegeprogramma 2006 -'10 moest de zogeheten selectieve migratie zijn afgenomen met twintig procent voor vestigers en vertrekkers. In januari 2010 contacteerde de Rotterdamse Rekenkamer dat dit doel bijna was gehaald, met een afname van tien procent voor vestigers en 28 procent voor vertrekkers. Rekenkamer Rotterdam *Resultaten geteld Realisatie collegeprogramma 2006-2010* Rotterdam 2010 bijlage 1

⁴³⁷ Vgl. ook RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 24

⁴³⁸ EUR *Burgerschapsbriefing 6* Rotterdam 2009 p. 5-6

verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijs zich slecht tot de verantwoordelijkheden van de lokale overheid als bestuurder van het openbaar onderwijs.⁴³⁹

In februari 1981 werd landelijk aangekondigd dat het openbaar onderwijs alle leerlingen Koranlessen zou aanbieden. Dat hing samen met de kritiek van de voorzitter van de landelijke Vereniging Openbaar Onderwijs dat het bijzonder onderwijs uit concurrentie-overwegingen Koranlessen aanbood om buitenlandse kinderen bij het openbaar onderwijs weg te zuigen. Maar wethouder Den Dunnen ontkende het bestaan van een nieuwe 'schoolstrijd' in Rotterdam in alle toonaarden. De samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs was volgens hem juist bijzonder goed, getuige het harmonieuze onderlinge overleg over de sanering van basisscholen vanwege het sterk teruggelopen leerlingenaantal. Hij noemde de steun van het bijzonder onderwijs bij de opvang van buitenlandse kinderen onontbeerlijk. In hetzelfde jaar kreeg de Stichting Turks Onderwijs toestemming van het Rijk voor de oprichting van een eigen school op voorwaarde dat de kinderen 'binnen redelijke termijn' naar Turkije zouden terugkeren. Wethouder Den Dunnen was daar niet gelukkig mee, omdat het de integratie van buitenlandse kinderen in de weg zou staan. Kort daarna stelde de minister van Onderwijs in Rotterdam een stuurgroep in om het onderwijs aan kinderen uit culturele minderheden te verbeteren, met speciale aandacht voor aanpassing van leermiddelen en bijscholing van onderwijzend personeel.

In 1986 gebeurde er iets opmerkelijks. In dezelfde stad waar de Stichting Turks Onderwijs de eerste islamitische basisschool van Nederland had opgericht, hielden Turkse ouders van 180 leerlingen van de openbare basisschool De Piramide in Hillesluis hun kinderen een dag thuis uit protest tegen de hoge concentratie (90%) buitenlandse, merendeels Turkse en Marokkaanse leerlingen.⁴⁴⁰ De ouders wilden dat De Piramide zou fuseren met de nabijgelegen school Blijvliet, waar veel meer Nederlandse leerlingen les kregen. Toen ze daar geen bevredigende reactie op kregen, schreven de ouders hun kinderen, 75 in getal, op de basisschool Blijvliet in. Het stadsbestuur zocht de oplossing in de 'hardware'; Blijvliet werd gerenoveerd en de Piramide kreeg een nieuw schoolgebouw. Twee jaar later gebeurde iets vergelijkbaars toen ouders van leerlingen van de openbare basisschool *Combinatie '70* hun kinderen om dezelfde reden thuishielden. De ouders vonden dat hun kinderen onvoldoende kans kregen te integreren in de Nederlandse samenleving. Nog geen vijf maanden later versterkte de gemeente dat beeld door Islamitische meisjes, die van hun ouders niet naar een reguliere school mochten, de gelegenheid te bieden toch onderwijs te volgen. Voor dat doel werd 'Voorportaal-Zuid' aan de Egelantierstraat door staatssecretaris Ginjaar-Maas van Onderwijs en Wetenschappen feestelijk heropend. Apart onderwijs voor leerplichtige allochtone meisjes bleef nog zeker tot halverwege de jaren negentig in stand, gekoppeld aan opvangprojecten voor vroegtijdig schoolverlaten en geflankeerd door de Rotterdamse Emancipatieprijs die de zelfstandigheid van allochtone meisjes moest stimuleren.⁴⁴¹

⁴³⁹ *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 528 e.v.

⁴⁴⁰ De eerste Islamitische school voor basisonderwijs in Nederland, de Al-Ghazalischool aan de Van Lennepstraat in Spangen, werd in november 1988 opgericht. RJB *Kroniek*. In 1998 werd Rotterdam een Islamitische Universiteit rijker, eveneens de eerste in Nederland. Daarvan was het onderwijs niet gericht op wetenschappelijke en kritische studie van de islam, maar op het zich toe-eigenen van de islam 'om een beter moslim te worden'. WRR/Waardenburg *Institutionele vormgevingen*.

⁴⁴¹ RJB *Kroniek* 23/8/88, Raadsstuknummer 1993-0051 en Marijke Linthorst *De Partij van de Arbeid in Rotterdam. Beschouwingen van een buitenstaander in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p.218

Tussen 1995 en 2005 groeide de groep niet-westerse allochtonen in de stad van vijftieng tot vijftig procent, net iets meer dan de andere drie grote steden in Nederland. Bijna een derde van hen was in Rotterdam geboren, waardoor de stad de enige van de vier grote steden was die verjongde in plaats van verouderde. Van de jongeren tussen 0 en 24 jaar was in 2003 vierenzestig procent van allochtone herkomst.⁴⁴² Hoewel het Leeshulpproject in 1992 en het Consultatie Team Onderwijs in 1993, dat de onderlinge communicatie tussen scholen, allochtone leerlingen en hun ouders moest bevorderen, lokale initiatieven waren, werd het onderwijsachterstandenbeleid nog steeds landelijk bepaald. In 1998 kwam de decentralisatie ervan formeel van de grond, maar bleef nog steeds onduidelijk waar de gemeenten, scholen en schoolbesturen nu precies verantwoordelijk voor waren. De regierol van de gemeentebesturen was daardoor niet altijd even effectief. Betrouwbare evaluaties van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid bleken steeds niet mogelijk omdat er veel andere omgevingsfactoren dan onderwijskundige meespeelden. Vooral voor Rotterdam was de constatering van belang dat het onderwijsachterstandenbeleid zich steeds meer richtte op de onderwijsachterstanden van kinderen uit etnische minderheden, waardoor de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen uit het zicht raakte. In 2002/'03 bedroeg het percentage autochtone kinderen met laag opgeleide ouders in Rotterdam ruim dertien procent tegen ruim zeven in Amsterdam en ruim negen in Den Haag en Utrecht.⁴⁴³ Anderzijds bleek de aanpak van voortijdige schoolverlaters weinig effectief omdat die onvoldoende was toegesneden op de specifieke problematiek van allochtone jongeren. Even weinig effectief waren aanvullende programma's als Nederlands als tweede taal (NT2), dat niet geïntegreerd was in de rest van het onderwijs of onderwijs in eigen taal (OET, later OALT) waarvan de taalondersteunende functie niet bewezen was.⁴⁴⁴

De segregatie in het onderwijs bleef de gemoederen bezighouden, maar een oplossing bleek niet eenvoudig. Als de buurt overwegend zwart was, was de buurtschool dat ook. Voor veel autochtone ouders was dat reden hun kinderen op scholen te doen waar de herkomst van de scholieren evenwichtiger van samenstelling was. Dat kwam vaak neer op scholen die wat verder van huis lagen en een overwegend witte populatie hadden. In het Nieuwe Westen doorbraken enkele ouders dat patroon. Om te voorkomen dat hun kinderen het als piepkleine blanke minderheid moeilijk zouden kunnen krijgen, legden ze contact met andere ouders die in dezelfde situatie verkeerden en hingen wervende briefjes op in de supermarkt. In september 2001 stapten vijf witte kinderen de

⁴⁴² Rotterdam viel ook op door de grootste Turkse en Kaapverdiaanse gemeenschap van Nederland en kenmerkte zich bovendien als doorgangstad van migranten. Van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 61. De cijfers van 1995 en 2005 zijn gebaseerd op COS/*Buurtmonitor*, de cijfers over de jongeren op COS/*Staat van de stad. Een Pilot*. p.11. Volgens Leo Lucassen *Toen zij naar Rotterdam vertrokken. Immigranten toen en nu (1870-2005)* in P.Th. van de Laar, Leo Lucassen en Kees Mandemakers (red.) *Naar Rotterdam. Immigratie en levensloop in Rotterdam vanaf het einde van de negentiende eeuw* Amsterdam 2006 p. 25-39 steeg het aandeel Rotterdammers van allochtone herkomst in de stad van 36,2 % in 1990 naar 44,8% in 2001. Hij stelt dat de meeste statistieken ook de 2^e en 3^e generatie als allochtoon opvatten, dus niet alleen de 'in het buitenland geboren' en past de landelijke verhouding tussen de 1^e en 2^e generatie van niet-westerse allochtonen (61/39) toe om te komen tot een percentage in het buitenland geboren uit niet-westerse landen – dus alleen de 1^e generatie – van 15% voor 1990 en 22% voor 2001. *Naar Rotterdam* p. 33. Van Praag noemt een percentage van 33,9 in 2003 en geeft ter vergelijking de cijfers in dat jaar voor Amsterdam: 33,5, Den Haag: 30,4 en Utrecht: 20,1. *Rotterdam en zijn immigranten* p. 61. COS/*Factsheet bevolkingsontwikkeling 2003-2017* stelt dat het percentage niet-westerse allochtonen in Rotterdam tot 2000 steeg tot 30; in 2005 was dit percentage 35. Een verantwoorde vergelijking met cijfers voor 1993 is lastig agv voortdurende wijziging van migrantendefinities in die periode. In 1990 zou het percentage etnische minderheden 19,7 bedragen hebben. M. Bik en D. Linders (red.) *Dynamische bevolking van Rotterdam* p. 14. Het Economisch Geografisch Instituut van de EUR stelde in het rapport *Segregatie in Rotterdam* het percentage inwoners met een 'buitenlandse achtergrond' in de stad in 1973 op 5 en in 1980 op 10. Uit al deze cijfers kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het aantal niet-westerse allochtonen in de stad vanaf 1980 iedere vijf jaar globaal met vijf procent toenam. RJB *Kroniek* 7/3/80.

⁴⁴³ Van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 58-76

⁴⁴⁴ *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 528 e.v.

kleuterklas van de Vierambachtschool binnen en kort daarna kwamen er nog eens vier bij. Een paar jaar later was de school voor de helft gemengd, het onderwijsniveau opgekrikt en het leerlingaantal flink gestegen, zodat ook de kritische grens voor sluiting uit het zicht verdween.⁴⁴⁵

Intussen besloot basisschool De Pijler aan het Witteveenplein op Zuid de wet gelijke behandeling te overtreden door een maximum van veertig procent allochtone kinderen in te voeren. Zowel allochtone als autochtone ouders vonden dat een goed idee en ook onderwijswethouder Geluk verdedigde het met verve door andere basisscholen op te roepen op vrijwillige basis het informele initiatief te volgen. Dat zou misschien illegaal zijn en de vrije schoolkeuze voor ouders kunnen beperken, maar dat was altijd nog minder erg dan kinderen met bussen door de stad te sleuren om gemengde scholen te krijgen.⁴⁴⁶ Basisschool De Pijler hanteerde dubbele wachtlijsten, één voor allochtone en één voor autochtone leerlingen. Dat stond wethouder Geluk alleen toe wanneer de schoolbevolking veel zwarter was dan de bevolkingssamenstelling in de wijk.

Al eerder, in 2001, had de Commissie Gelijke Behandeling scholen in IJmuiden en Ede die een vergelijkbaar systeem hanteerden tot de orde geroepen. Dat had het tegengestelde effect dan waarvoor de commissie in het leven was geroepen; de uitspraken versterkten de segregatie alleen maar.⁴⁴⁷ In 2005 nam de minister van onderwijs het advies over van de Onderwijsraad, die de spreidingsaanpak op Rotterdamse scholen had veroordeeld omdat die juridisch onhoudbaar was. De adviesraad had echter een alternatief: met een aanpassing van de wet zou (taal)achterstand wél gebruikt kunnen worden voor de spreiding van leerlingen, autochtoon én allochtoon. Dit advies kreeg een wettelijke basis en werd bekend als *gewichtenregeling*.⁴⁴⁸

Etniciteit vormde een van de twee indicatoren voor onderwijsachterstand en zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs was een groot deel van de leerlingen van allochtone herkomst. Hoewel de dagelijkse instroom van leerlingen uit het buitenland vooral na 2000 iets afnam, moest het Rotterdamse onderwijs toch nog jaarlijks op een aantal van dertienhonderd rekenen. Voor leerlingen van ouders die van plan waren in Nederland te blijven en die de Nederlandse taal nog niet beheersten, bood de stad verschillende opvangscholen om de 'instap' naar regulier onderwijs te vergemakkelijken. In ongeveer een jaar tijd werden de leerlingen daar met een intensief taalprogramma 'klaargestoomd', maar lang niet de hele doelgroep werd bereikt.⁴⁴⁹

In het Rotterdamse opleidingsniveau kwam nauwelijks verbetering. De Maasstedelingen bleven veel lager geschoold dan elders, hoewel het aandeel hoogopgeleiden sinds 1996 wel iets was gestegen.⁴⁵⁰ In 2001 leverde de Rotterdamse Rekenkamer in het rapport *Plannen op achterstand* forse kritiek op het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente; elke prioriteitstelling ontbrak en er

⁴⁴⁵ Malika el Ayadi *Als de buurtschool zwart is. Mengen uit eigenbelang*. NRC 15/10/05

⁴⁴⁶ Maarten Huygen *Rotterdam geeft met gemengde scholen het voorbeeld aan het land* NRC 27/11/04 en Ayadi NRC 15/10/05

⁴⁴⁷ Mark Bovens en Margo Trappenburg *Segregatie door anti-discriminatie* in R. Holtmaat (red.) *Gelijkheid en (andere) Grondrechten*. Deventer 2004. p. 171- 186

⁴⁴⁸ Onderwijsraad *Bakens voor spreiding en integratie*, Advies aan de minister en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag 2005.

⁴⁴⁹ Alle gegevens t/m 2004 zijn gebaseerd op Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdamse onderwijsmonitor. Primair en voortgezet onderwijs Rotterdam in 2004. Rotterdam 2004

⁴⁵⁰ Van Praag geeft voor 2002/03 als opleidingsniveau van de beroepsbevolking in Rotterdam: 34 procent maximaal basisonderwijs cq VBO/MAVO, 36 procent HAVO/VWO/MBO en 30 procent HBO/WO. In Amsterdam is dat resp. 21%, 34% en 45%. Opvallend is ook het hoge percentage autochtone kinderen met laag opgeleide ouders in Rotterdam, te weten 13,3% tegen 7,1% in Amsterdam en 9,5% in Den Haag en Utrecht. *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 58-76.

werd niet naar de effectiviteit van de programma's gekeken. Drie jaar later was het toekomstperspectief nog steeds niet rooskleurig. Dat was temeer zorgwekkend omdat Rotterdam de enige grote stad was waar de gemiddelde leeftijd bleef dalen. Vooral in Delfshaven en Feijenoord lag de gemiddelde leeftijd laag; meer dan een kwart van de bewoners was daar jonger dan twintig jaar. Bijna tweederde van de Rotterdamse jeugd was van allochtone herkomst.

In 2002 bezocht slechts een derde van de beoogde basisschoolleerlingen de 'instapschool'; in 2003 was dat gestegen tot iets meer dan de helft om in het daaropvolgende jaar weer te zakken naar 45,4 procent. Tussen 2001 en '04 had ruim de helft van de Rotterdamse leerlingen in het basisonderwijs onveranderd een onderwijsachterstand of liep een grote kans die te krijgen, terwijl dat in de overige drie grote steden met zo'n twee procent daalde tot 41,8 en het landelijk gemiddelde op dertien procent lag. In het voortgezet onderwijs was het bereik van de internationale schakelklas groter dan van de instapschool voor het basisonderwijs en steeg in twee jaar van 61 tot 88,4 procent in 2004.⁴⁵¹ Een lastige bijkomstigheid voor een gericht beleid op dit vlak was de wettelijk verplichte wijziging van de definitie van het begrip 'nieuwkomer', waardoor Antillianen vanaf het schooljaar 2002/'03 niet meer als zodanig mochten worden geregistreerd; door hun Nederlands paspoort werkte de 'automatische' koppeling tussen verblijfsvergunning en onderwijs evenmin. In oktober 2004 bleek het bereik onder Antillianen binnen het primair onderwijs slechts 37 procent en in het voortgezet onderwijs een kwart. De eerste jaren na de eeuwwisseling ontstond extra aandacht voor schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Niet alleen was de toename van het aantal spijbelende leerlingen, vooral van dertienjarigen, opvallend, ook baarde het voortijdig schoolverlaten grote zorgen. Tussen 2000 en '03 schommelde het aantal leerlingen dat het voortgezet onderwijs zonder 'startkwalificatie' verliet tussen de 53 en zestig procent en was in het MBO het hoogst.

Vergeleken met twee jaar eerder blonk het Rotterdamse basisonderwijs in 2004 volgens de onderwijsinspectie uit in 'schoolorganisatie, pedagogisch klimaat en zorgstructuur'. Ook was de achterstand in leerprestaties in het basisonderwijs ingelopen en lag nu op het landelijk gemiddelde. In het voortgezet onderwijs was het goede nieuws dat de eindexamenresultaten over de hele linie waren gestegen en er meer schoolverlaters met een zogenaamde startkwalificatie waren afgeleverd. Intussen was ook sociale competentie als doel in het Rotterdams Onderwijsachterstanden Plan opgenomen. Daarmee was de stad één van de koplopers op het gebied van de invoering van sociale competenties en waarden en normen in het onderwijs. Het hoorde weliswaar niet bij de kerndoelen, maar de meeste Rotterdamse schoolbesturen agendeerden sociale competentie als actiepoint voor de bijscholing van leerkrachten. Vager waren zij in het aangeven van de manier waarop de sociale competenties van leerlingen konden worden verhoogd.

De Rijksinspecteur primair onderwijs vond de kwaliteit van het basisonderwijs in Rotterdam in vergelijking tot de rest van het land 'heel behoorlijk' en concludeerde *dat de Rotterdamse basisscholen het belang van goede leerprestaties steeds meer gaan inzien. Toch, in een stad als Rotterdam, met bijna 65% leerlingen uit de risicogroepen, is méér nodig dan een behoorlijke kwaliteit.*

⁴⁵¹ Daarnaast droegen de (sportieve en sociaalculturele) activiteiten in het kader van de Brede School natuurlijk ook bij aan taalontwikkeling.

Willen leerlingen hun onderwijsachterstanden echt in kunnen lopen, dan moet die kwaliteit ook echt goed zijn. Veel basisscholen zijn op de goede weg, al is die weg soms lang...

Werk en scholing

In 1990 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid na onderzoek vast dat de vier grote steden ondanks alle inspanningen in de bestrijding van de werkloosheid zeer weinig hadden bereikt, hoewel niet te zeggen viel of de werkloosheid zonder dit beleid groter zou zijn geweest. Het rapport signaleerde dat geen van de vier grote steden beschikte over een deugdelijke evaluatie van de effectiviteit van de talrijke voorzieningen; zelden werd onomwonden gerapporteerd over het aantal werklozen dat aan betaald werk was geholpen. De bestuurders bleken doorgaans tevreden over hun maatregelen en instellingen, die hooguit enkele honderden bereikten terwijl er duizenden werklozen in de stad met hun duimen zaten te draaien. Afgezet tegen de miljarden die met de werkloosheidsbestrijding gemoeid waren adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een ernstige bezinning op de effectiviteit van hetgeen in de voorafgaande jaren in het leven was geroepen.⁴⁵²

De ongunstige conjunctuur en forse internationale concurrentie, die tot ver in de jaren '80 zouden voortduren, leidden op grote schaal tot banenverlies. De Rotterdamse beroepsbevolking nam maar weinig in omvang toe terwijl de Nederlandse beroepsbevolking vanaf 1978 vrij fors groeide. Onder meer daardoor groeide het Rotterdamse werkloosheidspercentage relatief veel harder dan het landelijke en bedroeg in de eerste jaren '80 het dubbele daarvan, terwijl het vóór 1980 slechts enkele procenten hoger lag. Dat illustreerde hoe sterk de Rotterdamse werkloosheid samen hing met de specifieke samenstelling van de beroepsbevolking en de aard van de werkgelegenheid.⁴⁵³ De werkgelegenheid bereikte in het hele Rijnmondgebied in 1984 het dieptepunt. Daarna was een stijging te zien van zo'n vier procent, maar in de stad Rotterdam bleef groei nagenoeg achterwege door de sanering in scheepsbouw en stukgoedoverslag en vertrek van bedrijvigheid. Recessie en herstructurering in haven en industrie kostten Rotterdam tussen 1977 en 1988 per saldo 27.000 arbeidsplaatsen; de werkloosheid liep in die periode op van zeven tot 22 procent.⁴⁵⁴

Omscholing van werkloze metaalarbeiders tot bouwvakkers lag voor de hand, omdat de behoefte daaraan voor de stadsvernieuwing zo groot was dat werkkrachten uit Engeland moesten worden aangetrokken. Het stadsbestuur wilde liever bestaande opleidingen voor dat doel aanpassen dan een aparte bedrijfsschool inrichten, maar dat duurde het Algemeen Verbond Bouwbedrijf in het Waterweggebied te lang. Het nam het initiatief voor een leerlingenwerkplaats voor bouwvakkers, die in 1978 als eerste in Nederland van start ging. De werkplaats werd een klein jaar lang door het bedrijfsleven betaald, maar moest daarna vanwege de hoge kosten toch een beroep doen op

⁴⁵² WRR/Dercksen e.a. *Werkloosheidsbestrijding* p. 188. Zie ook WRR ism o.a. SEO/Intomarkt, *Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers* Den Haag 1996. Bij de behandeling van het rapport van de regionale ontwikkelingsraad ROTOR bestond in oktober 1993 nog steeds geen duidelijk inzicht in de effecten van alle lopende projecten op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs. Raadsstuk 1993-1104 (bevinding ROTOR)

⁴⁵³ In Rotterdam bedroeg de werkloosheid in 1978, '81 en '87 resp. 7, 15 en 25%, terwijl dat landelijk 5, 10 en 13% was. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 72 e.v.

⁴⁵⁴ Het landelijk gemiddelde in 1988 bedroeg 13%. Van de migranten had 40% geen baan, van de autochtonen 17%. *Het nieuwe Rotterdam; sociaal perspectief* en WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 72 e.v. Tussen 1985 en '95 daalde de directe werkgelegenheid in de havengebonden en logistieke sectoren met ruim twintig procent. L. van den Berg en E. Braun *Rotterdam en Europa. Een dubbele uitdaging voor een ondernemende stad in Zuiderveld* (red.) *Rotterdam naar 2005* p. 47

overheidssteun. Daarin was de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven al voorgegaan, omdat de uitkeringen aan het grote aantal werklozen in de havenpool niet meer waren op te brengen. In 1981 richtte de stichting een vacaturebank op in de verwachting boventallige stukgoedwerkers onder te kunnen brengen bij havenbedrijven waar wel werk was.⁴⁵⁵

Om door scholing de kans op een baan te vergroten voor de vele Surinamers die na de onafhankelijkheid van hun land in 1975 in Rotterdam neerstreken, startte de Stichting Sociale Belangen Surinamers samen met gemeente en Gewestelijk Arbeidsbureau het Test- en Trainingscentrum. Ook havenarbeiders die werkloos waren geworden konden het programma volgen. Maar werkgevers stonden niet te trappelen om hen in dienst te nemen, ook niet als ze een speciaal test- en trainingsprogramma hadden gevolgd. Ondanks afspraken met Rotterdamse bedrijven om een vast aantal arbeidsplaatsen voor deze doelgroep beschikbaar te stellen en de cursussen meer op het arbeidsproces toe te spitsen, moest in 1980 worden geconstateerd dat maar veertig procent van de cursisten aan het werk kwam.

Bij de bestrijding van de werkloosheid legde het stadsbestuur het accent op verbetering van scholing, aangezien veel vacatures door gebrek aan geschoolde werklozen moeilijk te vervullen waren. Het Openbaar Lichaam Rijnmond richtte zich vooral op uitbreiding van bedrijfsterreinen om de doelstelling van volledige werkgelegenheid en bevordering van selectieve groei te kunnen waarmaken.⁴⁵⁶ De werkloosheid bleef oplopen en in maart 1982 schoot het Rijk het stadsbestuur te hulp met een bijdrage van vijftig miljoen voor het scheppen van 5100 banen waarvan er 2800 waren bestemd voor jongeren onder de 23 jaar. In de maanden die volgden nam de gemeenteraad drie nota's aan met de veelzeggende titels *Brood op de plank* (I en II) en *Met het oog op scholing*. De derde nota bevatte voor acht miljoen gulden een dertigtal projecten voor om-, her- en bijscholing van vierduizend werklozen met een afgebroken of te lage opleiding.

Afgezien van projecten van stadsbestuur en Openbaar Lichaam Rijnmond, onder meer gericht op jongeren en startende ondernemers, nam de industriebond FNV in 1983 het initiatief voor de oprichting van de Stichting Werkmetaal Rijnmond. Als samenwerkingsverband van werkgevers, werknemers, Openbaar Lichaam Rijnmond en gemeente moest de stichting de vakbekwaamheid op peil houden door vaklieden tijdelijk werk te bieden. Vooral de jeugdwerkloosheid was een groot maatschappelijk probleem, waarvoor niet alleen Rijk en gemeente oplossingen in het leven riepen. De Scheepvaartvereniging Zuid volgde met het *Jeugdplan Rotterdamse Haven* om afgestudeerde jongeren van haven- en vervoersscholen aan een tijdelijke baan van een jaar in de haven te helpen. Het werd hoog tijd voor afstemming van alle plannen. Dat gebeurde in de herfst van 1984, tijdens het zogeheten Periodiek Overleg Werkloosheid tussen vertegenwoordigers van gemeente, gewestelijk arbeidsbureau, werkgevers, werknemers, welzijnsinstellingen en betrokken ministeries. Tevens werd besloten een arbeidsleerplan op te stellen, waardoor jongeren met behoud van uitkering nog hetzelfde jaar tijdelijk in het Rotterdamse bedrijfsleven aan de slag konden gaan.

⁴⁵⁵ W. van Horssen *Havenwerkgevers stichten vakaturebank om vraag en aanbod te verbinden : minder werk in het klassieke stukgoed, méér werk in andere havensektoren* in Rotterdam Europoort Delta nr. 4 1981 p. 10-12

⁴⁵⁶ Volgens RJB *Kroniek* pleitte het Openbaar Lichaam Rijnmond in zijn nota *Ruimte voor Werken* van eind augustus 1981 ook voor uitbreiding van de Maasvlakte na 1990.

Intussen volgde het stadsbestuur een zogeheten ‘tweesporenbeleid’ met twee ‘projectwethouders’, de ene voor werkgelegenheid, de ander voor werkloosheid, dat in de volgende collegeperiode werd voortgezet. Het stadsbestuur stelde in 1983 vast dat voor tienduizenden Rotterdammers jarenlang geen normaal werk in loondienst te vinden zou zijn, zelfs wanneer alle werkscheppende maatregelen succesvol zouden blijken. De aandacht moest gericht worden op gelijke kansen op arbeid in loondienst voor achterstandsgroepen en het particulier initiatief moest in de wijken aantrekkelijke projecten opzetten waarnaar de sociale dienst zou kunnen verwijzen. Een fors deel van die projecten zou door de werklozen zelf moeten worden opgericht en bestuurd. Ter verbetering van de werkgelegenheid gingen zeven ambtelijke werkgroepen aan de slag, maar afgezien van het terugbrengen van de proceduretijd voor grondreserveringen van twintig naar acht weken leverde dat na een half jaar studeren als enige conclusie op, dat vervolgstudies nodig waren.⁴⁵⁷ Het miljard dat de stad in 1983 van het ministerie van Sociale Zaken kreeg om de werkgelegenheid te stimuleren sorteerde nauwelijks effect, waarvoor bureaucratie en beperkende subsidievoorwaarden als boosdoeners werden aangewezen.⁴⁵⁸

Op initiatief van beroepskrachten en werklozen waren intussen talrijke werkprojecten ‘van onderop’ in de wijken ontstaan. In 1985 waren er rond de vijftig van zulke ‘eigen beheer projecten’, die per project jaarlijks niet meer dan zeven of acht deelnemers trokken. Ruim een derde van hen had een baan gevonden, drie procent had een eigen bedrijf opgezet en tien procent was een opleiding gaan volgen.⁴⁵⁹ Tegelijkertijd bleek dat er rond het project *Job Creation* voor startende ondernemers, dat de gemeente en het bedrijfsleven ieder voor de helft financierden, een advies- en begeleidingscircuit was ontstaan waarmee miljoenen overheidsgeld waren gemoeid. Het stadsbestuur was het zicht kwijtgeraakt op het totale resultaat en op dat van de afzonderlijke instellingen.⁴⁶⁰ De resultaten van deelprojecten gericht op beleidsontwikkeling op sociaal-economisch terrein waren evenmin indrukwekkend. Een plan tot inrichting van praktijkverings- c.q. arbeidsleerplaatsen bij het lokale bedrijfsleven strandde wegens onenigheid tussen werkgevers en werknemers.⁴⁶¹

Alles bij elkaar genomen ging de situatie er met het ‘tweesporenbeleid’ nauwelijks op vooruit. In 1987 rapporteerde de commissie Albeda dat het aantal arbeidsplaatsen in Rotterdam in vijf jaar tijd met tien procent was gedaald, veel meer dan in de andere grote steden. Het aantal werklozen was intussen opgelopen tot bijna vijftigduizend, ruim een vijfde van de Rotterdamse beroepsbevolking. De commissie waarschuwde dat bij ongewijzigd beleid een kwart van de Rotterdammers in 1994 direct of indirect getroffen zou worden door werkloosheid. Minder dan een vijfde van de Rotterdamse werkgelegenheid lag op het niveau van basisonderwijs; dat betekende dat 27.000 werklozen zaten te wachten op het vrijkomen van één van de 48.000 bezette banen op hun niveau.⁴⁶²

Van de werklozen was bijna een derde allochtoon en van die groep was nog eens een derde jonger dan dertig jaar. In totaal was in 1987 bijna een derde van de jeugdige beroepsbevolking in

⁴⁵⁷ KdG in RN 19/2 en 28/6/83

⁴⁵⁸ KdG in RN 27/5/86

⁴⁵⁹ WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p.68 e.v.

⁴⁶⁰ Ibidem

⁴⁶¹ Ibidem

⁴⁶² In totaal waren begin 1986 ruim zeventigduizend Rotterdammers afhankelijk van een uitkering. RJB *Kroniek*

Rotterdam werkloos, terwijl dat in 1981 nog ruim een vijfde was. Het aantal allochtone werklozen was onevenredig groot afgemeten aan de zestien procent die zij binnen de Rotterdamse beroepsbevolking vormden. Doordat zij merendeels werkzaam waren in een beperkt aantal traditionele economische sectoren en beroepen die het zwaar te verduren hadden en door hun lage opleidingsniveau was het perspectief verre van rooskleurig. Sinds 1978 werden met name Turken en Marokkanen getroffen door de neergang van de scheepsbouw en scheepsreparatie. In 1987 was van de Surinamers en Antillianen 45 procent werkloos, van de Turken en Marokkanen 41 procent en van de allochtone Nederlanders 17 procent. Er waren dan ook wijken, waarin meer dan de helft van de Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen werkloos was en in sommige oude stadsdelen was ruim veertig procent van de totale beroepsbevolking werkloos.⁴⁶³

Door de technologische ontwikkelingen groeide het aantal banen voor hoger opgeleiden ten koste van die voor laag opgeleiden; scholing, alfabetisering, maatregelen om schooluitval tegen te gaan en samenwerking met het bedrijfsleven waren dus van levensbelang.⁴⁶⁴ Het grootste probleem was de duur van de werkloosheid; begin 1987 waren dertigduizend Rotterdammers langer dan een jaar werkloos waarvan achttienduizend langer dan drie jaar. Hoe lager het opleidingsniveau, des te langer de werkloosheid duurde. Intensieve samenwerking tussen bevolking, bedrijfsleven, instellingen en overheden, gecombineerd met vertrouwen in elkaar en in de toekomst werd de leidraad voor het Nieuwe Rotterdam. In april 1988 kwam het stadsbestuur met een uitgewerkt plan rond drie hoofdthema's: een stad die werkt, een stad met kwaliteit en een stad die samenwerkt.

De stad die werkt omvatte economische vernieuwing, werving van technologie en kennis, positieverbetering wereldhaven en kwaliteit van bedrijfsmilieus. Aanpak van de werkloosheid sloot de lijst, omdat in de 'totaalvisie' economische revitalisering voor nieuwe banen zorgde en dus voorrang kreeg. Het was echter de vraag of het zou lukken het scholingsniveau zodanig op te krikken dat de werklozen daarvoor in aanmerking zouden komen. 'Scheefgroei' was in 1986 ook al uit de balans van de arbeidspendel af te lezen: zo'n 138.000 werkenden kwamen in 1986 voor hun dagelijks werk de stad in, 49.000 Rotterdammers werkten buiten de stad. De pendel lag in Rotterdam gevoelig; niet alleen bedrijven, maar ook werkenden hadden de stad verlaten, met alle economische effecten van dien. Daarentegen importeerde Rotterdam als het ware de werkloosheid, omdat nieuwkomers gemiddeld minder gekwalificeerd waren dan de degenen die vertrokken.⁴⁶⁵

De integrale vernieuwingsaanpak hield ondermeer in dat ook het reguliere onderwijs bij het arbeidsmarktbeleid werd betrokken om te voorkomen dat jonge ongediplomeerden de arbeidsmarkt betraden. Daarnaast werd een alfabetiseringscampagne opgezet voor de ongeveer vijftienduizend analfabeten tussen de 18 en 46 jaar. De wethouder van Onderwijs werd bovendien samen met de wethouders Haven en Economische Zaken en Sociale zaken en Volksgezondheid medeverantwoordelijk voor werkgelegenheidsconvenanten met werkgevers en werknemers. Hoewel Rotterdam daarin landelijk voorop liep, hadden dergelijke convenanten in de praktijk niet het verwachte effect. Het georganiseerde bedrijfsleven was versnipperd georganiseerd en had weinig vat

⁴⁶³ Surinamers en Antillianen haalden in tegenstelling tot de andere migrantengroepen al in 1978 een extreem hoog werkloosheidscijfer van 30%. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 73, 77

⁴⁶⁴ Rapport cie. Albeda 1987 en WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 74-75

⁴⁶⁵ WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p.78

op individuele bedrijven, die liever rechtstreeks met de overheid zaken deden.⁴⁶⁶ Daarnaast bevatten de convenanten nauwelijks concrete afspraken die tot terugkeer van werklozen in het arbeidsproces leidden en de loodzware rijkseisen om concurrentievervalsing en verdringing van reguliere arbeidsplaatsen tegen te gaan droegen evenmin bij aan een soepele samenwerking en de effectiviteit van de werkloosheidsbestrijding.⁴⁶⁷

Het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt, in 1988 opgericht door de Gemeentelijke Sociale Dienst en het Gewestelijk Arbeidsbureau, streefde op jaarbasis naar een instroom van zo'n vijfduizend werklozen in tientallen projecten die altijd tijdelijk waren en gericht op een concrete vraag naar arbeid.⁴⁶⁸ Zo waren er werkervaringsprojecten bij het Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland, de reinigings- en veegdienst van de ROTEB, het GEB, de Dienst Gemeentelijke Gebouwen voor beveiliging in musea, de Dienst Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, de brandweer en bij een woningstichting, dus allemaal in de collectieve sector. Ongewild ontstond een vicieuze cirkel: door onvoldoende aanbod van stages uit het bedrijfsleven was de plaatsing van werklozen afhankelijk van de quataire sector. Die nam vervolgens zoveel gesubsidieerde arbeid op, dat de indruk ontstond dat er aan inspanning vanuit het bedrijfsleven geen behoefte was, terwijl het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt juist door het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden in de marktsector geen andere keus had.

In de beginjaren was het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt niet erg succesvol. Hoewel voor vakgerichte om- en bijscholing ook werd samengewerkt met moskeebesturen, Kamer van Koophandel, commerciële uitzendbureaus en aannemers, voltooide maar 23 procent van het aantal werklozen dat zich had aangemeld de gekozen opleiding met succes. Het experiment met leer- en werkervaringsplaatsen was evenmin geslaagd. In de eerste anderhalf jaar kregen maar 543 werklozen een betaalde baan of vervolgopleiding. Daar waren zestig fulltimers van het samenwerkingsverband mee bezig geweest, met een begroting van 35,9 miljoen gulden per jaar, waarvan 24,3 miljoen structurele uitgaven en 11,6 miljoen voor subsidies aan derden. De aanpak van de langdurige werkloosheid via heroriëntering, scholing en werkervaring was voorwaar geen koopje gebleken, zo concludeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1990.⁴⁶⁹

Terugploegen

⁴⁶⁶ ROTOR *Herstellend Hart* o.a. p. 66,81. Het eerste convenant dat het stadsbestuur sloot in 1989 ter oplossing van de langdurige werkloosheid was het zogeheten tripartiet regionaal werkgelegenheidsconvenant met het Samenwerkingsverband Ondernemersorganisaties in de Rijndelta, de FNV district Zuid-Holland, het CNV district Zuid-Holland Zuid en de Vakcentrale Middelbaar en Hoger Personeel. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 101 en 107.

⁴⁶⁷ WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* en ROTOR *Herstellend Hart* o.a. p. 90/91. Eveneens landelijk uniek waren niet alleen de adoptie van instellingen voor lager beroepsonderwijs door Rotterdamse bedrijven en de Wijk Ontwikkelings Maatschappij. Tevens liep de stad voorop met de ontwikkelingsraad (ROTOR), in 1989 voor drie jaar opgericht met subsidie van gemeente en Kamer van Koophandel (jaarlijks ieder één miljoen gulden) en bestaand uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven, overheid, onderwijs en wetenschap. WRR/Bartels en Roos *Sociaal-economische vernieuwing* p. 17-22, 33, 35 en WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions and cities* p. 17 en 27

⁴⁶⁸ Behalve de her-, om- en bijscholing van werklozen en de centrale cliëntenregistratie van de Gemeentelijke Sociale Dienst ontfermde het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt zich ook over het gemeentelijk project Werkloosheid, het project Praktijkervaringsplaatsen, de projectorganisatie voor het stedelijk beleid voor 'probleemcumulatiegebieden', het project Wijzer, verschillende allochtonenprojecten en de primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie.

⁴⁶⁹ De kosten werden grotendeels door het Rijk gefinancierd en voor vijf Rotterdamse werkgelegenheidsprojecten kwam nog eens ruim 1,7 miljoen gulden binnen uit het Europees Sociaal Fonds. RJB *Kroniek* 1986 en WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 93

Uit de voortschrijdend hogere opleidingseisen op de arbeidsmarkt én uit de opgedane ervaringen concludeerden stadsbestuur en Openbaar Lichaam Rijnmond dat maar weinig langdurig werklozen, van wie tachtig procent het niveau van MAVO/LBO niet haalde, in de marksector een baan zou kunnen vinden. De enige oplossing was in hun ogen laag gekwalificeerd additioneel werk in de collectieve sector scheppen; het grootste deel van de kosten zou door het zogenaamde terugploegen van uitkeringen gedekt kunnen worden. Begin jaren '80 probeerden beide besturen duizenden jongeren met behoud van uitkering aan werk of studie te krijgen.⁴⁷⁰ In de nota *Werken met een uitkering* was te lezen onder welke voorwaarden en voor welk werk langdurig werklozen in aanmerking moesten kunnen komen. Dat ging dwars tegen de voorschriften van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in, die bepaalden dat regionale toetsingscommissies moesten uitmaken welk alternatief werk toegestaan kon worden.

In 1985 bleek werk met behoud van uitkering nauwelijks effect te hebben gehad. Van de duizend jongeren onder de 27 jaar die men had gehoopt had aan het werk te krijgen was dat maar met zo'n 350 gelukt. Bedrijven schakelden jongeren direct in het productieproces in en gaven hen vaak de onaangenaamste klussen; voor die 'armzalige vijf gulden extra per dag' zagen ze daar geen heil in. Afgezien daarvan wierven bedrijven zelf hun personeel en boden weinig echte leerplaatsen. Door het ontbreken van het leeraspect kwam werken met behoud van uitkering zo wel erg ver van de oorspronkelijke doelstelling af te staan.⁴⁷¹ Eind 1985 veegde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een Rotterdams voorstel voor werk met behoud van uitkering in de collectieve sector, waarvoor al 250 additionele arbeidsplaatsen waren geregeld, radicaal van tafel.

Pas in juni 1989 gaf het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eindelijk toestemming aan Rotterdam, Nijmegen en Dordrecht voor een 'Experiment additionele arbeid'. De doelgroep bestond uit werklozen boven de 39 jaar oud, langer dan drie jaar werkloos en met maximaal een MAVO/LBO-opleiding; allochtonen kwamen op basis van evenredigheid binnen de 'doelgroep' voor de banen in aanmerking. Rotterdam kreeg de helft van de in totaal zeshonderd te vergeven tijdelijke banen. In het experiment van een jaar moest niet alleen worden nagegaan of additionele arbeid mogelijk was zonder arbeidsverdringing of concurrentievervalsing, maar ook of werklozen bereid waren het aangeboden werk tegen het minimumloon op te pakken en hoe een dergelijke regeling organisatorisch het beste kon worden opgezet.

Het 'terugploegexperiment' paste uitstekend in het 'laboratorium' van de Rotterdamse sociale vernieuwing, die vanaf 1990 als tegenhanger van de economische vernieuwing op de bestuurlijke agenda stond. De 'maatschappelijke banenpool', zoals het experiment ging heten, moest op den duur aan minstens 3500 mensen werk gaan bieden in de sfeer van wijkonderhoud, verzorging, vandalismebestrijding en veiligheidsbevordering. Een deel van die banen zou ook gevonden kunnen worden door de omzetting van vrijwilligerswerk in betaalde arbeid, waarbij werd gedacht aan hulp in scholen en slachtofferhulp. In deze categorie banen kregen degenen met een opleidingsniveau lager dan LBO/MAVO-niveau in Rotterdam voorrang; dat waren de werkelijk kanslozen op de reguliere arbeidsmarkt, voor wie scholing geen uitkomst bood. De kosten zouden naar schatting 120 miljoen

⁴⁷⁰ *Garantieplan Rotterdam*. RJB *Kroniek* 14/11/83 en 24/9/84

⁴⁷¹ KdG in RN 29/8/85

gulden op jaarbasis gaan bedragen, zo'n 35.000 gulden per deelnemer, waarvan maximaal de helft door de uitkering werd gedekt en de rest gevonden moest worden in opbrengsten van loonbelasting, besparing op huursubsidies, gezondheidszorg, bejaardenzorg, kosten van vandalisme, opbrengsten uit werk voor derden en wat dies meer zij.⁴⁷²

Voor de uitvoering van het 'terugploegexperiment' werd in 1989 de stichting Nieuwe Banen Rotterdam Werkt opgericht, met een jaarbudget van 12,5 miljoen en twaalf formatieplaatsen voor gedetacheerde medewerkers van de Gemeentelijke Sociale Dienst, bijgestaan door uitzendkrachten. In het stichtingsbestuur namen vertegenwoordigers van gemeente, werkgevers en werknemers elk met drie bestuursleden zitting; de tiende bestuurszetel was bestemd voor een vertegenwoordiger van de allochtonenorganisaties. Meteen al in de zomer van 1989 waren de benodigde driehonderd arbeidsplaatsen geworven voor (huishoudelijk) beheerder, bewaker, (school)conciërge, medewerker bij de reiniging of plantsoenendienst, chauffeur en medewerker eenvoudig administratief en technisch werk; allemaal in de collectieve sector. Het experiment ging op 1 oktober 1989 van start, eind januari waren zo'n 180 van de driehonderd plaatsen bezet. Daarbij waren gehuwde allochtonen van Turkse en Marokkaanse herkomst sterk oververtegenwoordigd. Zij gaven aan dat zij daarmee vooral een voorbeeld wilden stellen aan hun kinderen.

De tijdelijkheid en daarmee het onzekere perspectief van de banen bleek een drempel op te werpen en voor vrouwen was de onmogelijkheid van werken in deeltijd een groot bezwaar. Een ander struikelblok bleek het gebrek aan promotiekansen en het lage salaris. Door de relatief slechte gezondheidstoestand van langdurig werklozen kwamen velen bovendien niet door de medische keuring. Sommige werklozen brachten naar voren dat ze zich bij hun werkloosheid hadden neergelegd, een zinvolle tijdsbesteding hadden gevonden en hun sociale contacten niet voor een baan op het spel wilden zetten. Zo werd de zorg voor ouders, kinderen of zelfs de hond opgevoerd als reden om een baan te weigeren. Daarom werd uitoefening van druk op het aanvaarden van additioneel werk niet uitgesloten, maar gezien het tijdelijke en experimentele karakter wilde men daartoe vooralsnog niet overgaan.

Combinatie met inburgering

In 1991 startte het gemeentelijk Project Integratie Nieuwkomers (PIN). Het project richtte zich in de eerste fase op de opvang van nieuwe immigranten met cursussen alfabetisering, taalcursussen, onderwijs en scholing, maar moest na vijf jaar ook migranten kunnen bedienen die zich al eerder in de stad hadden gevestigd. Rotterdam vervulde daarmee een landelijke voorbeeldrol, waarvoor de stad in 1992 twee miljoen extra van het ministerie van O & W kreeg. De taalcursussen bij twee avondscolen en de Taalschool zaten meteen al vol, zodat de wachtlijst het eerste jaar al maandelijks met zeventig inschrijvingen groeide. Paradoxaal genoeg vormden nieuwkomers die een hogere opleiding dan drie jaar vervolgonderwijs na de basisschool hadden een probleem voor PIN, omdat de taalcursussen op een lager opleidingsniveau waren afgestemd en tevens dienden ter bestrijding van analfabetisme bij autochtonen.⁴⁷³ Door de wachtlijsten beheersten werkzoekende migranten onvoldoende Nederlands,

⁴⁷² Bij mijn weten is achteraf nooit berekend of de rekensom voor de te verwachten dekking inderdaad klopte.

⁴⁷³ Verzameling 1993, volgnummer 57 en Raadsstuknummer 1991-0081

waardoor een verplicht voorkeursbeleid voor bedrijven om meer personeelsleden uit minderheden in dienst te nemen in Rotterdam bij voorbaat kansloos zou zijn.⁴⁷⁴

In 1993 was er in Rotterdam nog steeds sprake van lange wachttijden voor onderwijs in de Nederlandse taal en bleek, net als bij de werkloosheidsbestrijding, de rapportage nog steeds niet te gaan over de resultaten in het taalonderwijs.⁴⁷⁵ In beide opzichten scoorden de andere grote steden overigens niet veel beter. Terwijl de regering in Den Haag nog diep nadacht over verplichte inburgering, moesten nieuwkomers die in Rotterdam een uitkering aanvroegen zich al vanaf eind 1993 verplicht melden bij het Project Integratie Nieuwkomers voor een inburgeringstraject. In het voorjaar van 1995 kondigde minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken aan een dergelijke verplichting op korte termijn wettelijk te willen invoeren, maar tot teleurstelling van Rotterdam bleek de minister niet bereid dit voor alle nieuwkomers, dus ook voor niet-uitkeringsgerechtigden, te laten gelden.⁴⁷⁶

Even teleurgesteld reageerde Rotterdam op het ontbreken van beroepsopleidingen in het inburgeringsprogramma en de onduidelijkheid over rijksfinanciering. In Rotterdam was berekend dat inburgeringstrajecten al gauw zo'n tienduizend gulden per nieuwkomer kostten en voor een beroepsopleiding en toeleiding naar de arbeidsmarkt moest gemiddeld zo'n vijftienduizend gulden per nieuwkomer uitgetrokken worden. In totaal ging het om een kleine zeventienhonderd Rotterdamse nieuwkomers per jaar. De andere onderdelen van het Haagse plan, te weten een introductie, maatschappelijke oriëntatie, een cursus Nederlands en een cursus beroepenoriëntatie waren in Rotterdam al praktijk. De minister repte met geen woord over het inburgeringsadvies dat de professoren Van der Zwan en Entzinger van de EUR in mei 1994 hadden uitgebracht, waarin zij beklemtoonden dat naast inburgering voor nieuwkomers tegelijkertijd ook maatregelen voor 'oudkomers' en voor autochtonen in een achterstandspositie nodig waren.⁴⁷⁷

De eindrapportage van het project Sociale Vernieuwing die begin 1994 verscheen was juichend over wat er allemaal was bereikt. Tussen 1991 en '94 waren welgeteld honderd activiteiten en projecten uitgevoerd. Daarin waren rond de vijfenveertigduizend Rotterdammers 'geactiveerd', onder wie de helft bij taalcursussen en scholing gericht op een baan. Maar met alle waardering voor de additionele banen en projecten ter versterking van de sociale structuur in de oudere wijken heerste er in de gemeenteraad tegelijkertijd grote onvrede over het falende werkgelegenheidsbeleid.⁴⁷⁸ In 1993 hadden nog steeds zo'n vijftigduizend mensen in Rotterdam geen baan, evenveel als in 1986; wat 'vooraan werd weggewerkt' kwam er 'achteraan' weer bij, deels als gevolg van (vervolg)immigratie.⁴⁷⁹ Bovendien zat de economische conjunctuur beginjaren '90 niet mee en liep Rotterdam qua banengroei achter bij de rest van het land.

In het collegeprogramma 1994-'98 stonden werk en veiligheid centraal. Op het gebied van werk moesten er, liefst in de marktsector, tienduizend nieuwe banen komen voor langdurig werklozen en

⁴⁷⁴ Raadsstuknummer 1994-0100 en 1995-0168 en WRR *Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode 1988-1992*, o.a. p.162/163.

⁴⁷⁵ O.a. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p.188, WRR/ Y. Emmelot, E. van Schooten, Y. Timman, M. Verhallen en S. Verhallen *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen* Den Haag 2001 p. 46, 61,101-102.

⁴⁷⁶ Notitie *Uitgangspunten inburgering* van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer dd. 27 februari 1995

⁴⁷⁷ Raadsstuknummer 1995-0085 dd 12-04-1995 en *Bruggen bouwen*. Eindrapport commissie Blok. Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr.8-9 p. 118 e.v.

⁴⁷⁸ RJB *Kroniek* november 1994

⁴⁷⁹ In hetzelfde jaar spuwde de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) zijn gal uit over het bureaucratisch functioneren van het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening Rijnmond, dat geen regie nam en ook in de uitvoering tekortschoot.ROTOR *Herstellend hart* p. 18, 51/52.

laagopgeleiden, regulier dan wel gesubsidieerd. Ook het opleidingsniveau van de Rotterdammers moest omhoog. Met het onderwijsveld werd contact gezocht om de aansluiting van onderwijs op arbeidsmarkt te verbeteren en met bedrijven, maatschappelijke organisaties, deelgemeenten en wijk- en buurtorganisaties om de banenplannen uit te voeren. In het grotestedenbeleid was in 1995 twintig miljoen voor het Rotterdamse werkgelegenheidsbeleid gereserveerd, maar voor deze onorthodoxe aanpak was veel meer regelvrijheid en financiële armslag van het Rijk nodig, aldus het stadsbestuur.⁴⁸⁰

In de tweede helft van de jaren '90 trok de conjunctuur weer aan en begon Rotterdam de achterstand in banengroei vergeleken bij de andere drie grote steden in hoog tempo in te halen. Daarbij deed zich de al veel langer heersende Rotterdamse paradox voor dat steeds meer werkgevers moeite kregen met het vinden van gemotiveerd en hoog gekwalificeerd personeel, terwijl het aanbod van overwegend laaggeschoolde arbeidskrachten hoog bleef. De Rotterdamse beroepsbevolking steeg in de twee laagste beroepsklassen even hard als die in de hoogste beroepsklassen daalde. Het aantal forensen groeide van ruim veertig procent in 1975 naar 54 procent in 1995 en bleef nog steeds toenemen. Toch daalde de werkloosheid van bijna zeventien procent eind 1995 naar zeven in 2002/'03, al bleef de kans op werk tussen laag- en hoger geschoolden ongelijk verdeeld.⁴⁸¹ Tussen 1988 en 2003 was de directe havengebonden werkgelegenheid met 28 procent afgenomen tot rond de 50.000 banen, ofwel twaalf procent van de totale werkgelegenheid in de regio; dat was in 1970 nog ruim zestig procent.⁴⁸² Daarentegen steeg het aantal banen in de dienstensector tot ruim vijftwintig procent, maar bleef onder het niveau van de andere drie grote steden.

⁴⁸⁰ *Zomerbrief* en najaarsnota *Om de kwaliteit van de samenleving* en Raadsstukken 1994-0806 en 1994-1035. In een zogeheten Startconvenant Werkgelegenheid met de deelgemeenten werden afspraken vastgelegd over het versterken van de economische structuur, het scheppen van nieuwe vormen van arbeid en scholing van de beroepsbevolking. De samenwerking met Kamer van Koophandel en uitzendbureaus werd voortgezet, ook in nieuwe projecten als *Baan+* en het coachen van starters door ervaren ondernemers. Raadsstuknummer 1999-493. De samenwerking met het onderwijs kreeg onder meer vorm in het Haventrainingscentrum van het Scheepvaart- en Transport College en het Albeda College ging met de Rotterdamse streekscholen een samenwerkingsovereenkomst aan ter verbetering van het onderwijsaanbod aan allochtonen. Aan de Hogeschool Rotterdam en Omgeving en het Ichthus College konden bepaalde uitkeringsgerechtigden boven de 27 jaar op experimentele basis met behoud van uitkering een studie volgen. Bovendien bood Ichthus een verkorte opleiding van twee jaar voor m.n. allochtone leerkrachten in het basisonderwijs. De Hogeschool voor Economische Studies Rotterdam bood studenten een baangarantie als ze in vier jaar hun opleiding afronden. Ze kregen hun studiegeld terug wanneer ze na vijf maanden nog geen passende baan hadden gevonden. Het Olympus College bood nieuwe leerlingen het perspectief op gegarandeerde hulp bij het vinden van een baan of vervolgopleiding na hun eindexamen als ze zich aan de schoolregels hielden. RJB *Kroniek*
⁴⁸¹ Halverwege 1998 stonden bij RBA Rijnmond 40.000 niet direct bemiddelbare werkzoekenden geregistreerd van wie er ruim 31.500 (bijna 80%) geschoold op MAVO/LBO-niveau of lager. Het aantal vacatures onder of op LBO-niveau was beduidend lager. Van de ruim 15.000 direct bemiddelbaren waren overigens ook bijna 10.000 geschoold op MAVO/LBO-niveau of lager. COS Rotterdam *De Staat van Rotterdam 2003-2007*, Marlet *Atlas voor gemeenten 2004*, *Economische Visie OBR* dd 3/12/200, Jack Burgers *Rotterdam, kleine sociaal-economische geschiedenis van een havenstad* en Erik Snel e.a. *Veranderende klassen in stedelijke economieën* in G.B.M. Engbersen(red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001 en Raadsstuk 1999-0098.

⁴⁸² Onder havengebonden wordt verstaan olie-industrie, chemie, overige industrie, overslag, opslag en distributie en met de haven samenhangende handel, dienstverlening en vervoer. Centraal Planbureau *Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam*. Werkdocument 92. Den Haag 1997 p. 42, COS Rotterdam/C. Ergun, M. van Rhee, A.L.C. Leijts i.s.m. het Sociaal Geografisch Bureau van de gemeente Dordrecht in opdracht van Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond (RPA Rijnmond), de stichting Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR) en het Havenbedrijf Rotterdam *Monitor vraagzijde arbeidsmarkt havengebonden cluster Rijnmond. Een pilot* Rotterdam 2004 p. 21, 49 en Van de Laar *Stad van formaat* p. 516-517. In de kustregio Hamburg-Le Havre daalde het marktaandeel van de Rotterdamse haven tussen 1992 en 2003 van 44 naar 38,4 procent. *Reactie op aangenomen motie Duyvendak inzake bovenregionaal bedrijventerrein in de Hoeksche Waard*, brief van de Kamer van Koophandel Rotterdam aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor VROM, kenmerk ES-07.0103 HV/so d.d. 18/1/2007. www.kvk.nl/download/3/1/09.

Nieuwe wetgeving gaf gemeenten in 1996 een vrijere hand in de benadering van zogeheten onbemiddelbaren.⁴⁸³ In Rotterdam kreeg dat gestalte in het project Onbenutte Kwaliteiten voor 'het ontplooiën van activiteiten door Rotterdammers met een uitkering op minimum-niveau, minimaal één dagdeel in de week, die hun individuele ontwikkeling ten goede komen, de sociale contacten bevorderen en/of van (maatschappelijk) nut zijn voor anderen'. Deelname aan sociale activering was vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Wie niet actief wilde worden of niet wilde zoeken naar werk, bleef onder het regime van activerend arbeidsmarktbeleid vallen.⁴⁸⁴ Bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd een projectleider aangesteld voor ondersteuning van de deelgemeenten bij de 'planontwikkeling' voor sociale activering en bewaking van de samenhang van de deelgemeentelijke plannen. Sociale activering moest kleinschalig georganiseerd zijn, opbouw van nieuwe instituten was uit den boze.

Halverwege 1998 waren via het project Onbenutte Kwaliteiten ruim 2.400 werklozen in vrijwilligers- en ander werk geactiveerd en werkten er 4.800 mensen in een gesubsidieerde baan, van wie zo'n vijftienhonderd jonger dan 23 jaar. Er waren 950 werkervaringsplaatsen gerealiseerd en in de voorafgaande vier jaar waren ruim 2500 jongeren uit regelingen doorgestroomd naar werk of scholing. Toch stond de teller nog steeds op ruim veertigduizend Rotterdammers die langer dan een jaar werkloos waren en nog steeds was bijna tachtig procent van de werkzoekenden geschoold op MAVO/LBO-niveau of lager terwijl de meeste vacatures om een hoger niveau vroegen.⁴⁸⁵

Het nieuwe college zette in 1998 het beleid van zijn voorganger op hoofdlijnen voort, inclusief de samenwerkingsverbanden. Speciale aandacht werd gegeven aan allochtoon ondernemerschap en aannemers verplichtten zich vijf procent van de aanneemsom te gebruiken voor de inzet van langdurig werklozen. Daarnaast streefde men naar strengere afspraken over de effectieve inzet van gemeentelijke scholingsmiddelen en fondsen voor omscholing van werkenden. In navolging van Europees beleid en dat van het nieuwe kabinet stond ook in Rotterdam een 'sluitende aanpak' van de werkloosheid voorop. Wie langer dan een jaar werkloos was moest kiezen tussen (niet vrijblijvend) aangeboden (gesubsidieerd) werk, scholing of activering. Projecten ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid werden uitgebreid naar de groep werklozen van 23 jaar en ouder.⁴⁸⁶ Al was de werkgelegenheid fors gegroeid, het streven van het vorige college naar het scheppen van tienduizend nieuwe banen bleef actueel. Nieuwe wetgeving maakte het mogelijk dat in Rotterdam, bij wijze van stimulans, het salaris voor additionele banen werd opgetrokken.⁴⁸⁷

Omdat etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt nog steeds een achterstand hadden was de sluitende aanpak er vooral op gericht nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Na afronding van het 'inburgeringstraject' kwamen jaarlijks ongeveer dertienhonderd van hen terecht bij de 'Unit Nieuwkomers' van de Arbeidsvoorziening, al vond vanwege de gunstige arbeidsmarktomstandigheden rond de eeuwwisseling ruim een derde op eigen

⁴⁸³ Gedoeld wordt op het nieuwe zgn. activeringsartikel in de Algemene Bijstandswet. Wanneer het bureau Arbeidsvoorziening had vastgesteld dat perspectief op de (reguliere dan wel additionele) arbeidsmarkt ontbrak, konden uitkeringsgerechtigden kiezen voor het regime van 'sociale activering' in plaats van 'activerend arbeidsmarktbeleid'.

⁴⁸⁴ Raadsstuknummer 1995-0292, conform aangenomen in de raad op 1 juni 1995 en Vermeer *Van onderstand tot bijstand* p. 109.

⁴⁸⁵ Raadsstuk 1999-0098

⁴⁸⁶ Raadsstuk 1999-0098

⁴⁸⁷ Vanaf 1 januari 1998 was de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) van kracht geworden waardoor de gemeente de zo lang bepleite hogere budgetten en grotere vrijheid in besteding kreeg.

kracht werk. Ongeveer zeshonderd deelnemers werden geplaatst in een aanvullend 'traject' met taalonderwijs en beroepsgerichte scholing, dat nu ook een onderdeel voor hoger opgeleide 'anderstaligen' omvatte. Voor oudkomers met een bijstandsuitkering kocht de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid extra taaltraining in, primair bedoeld voor de doelgroep die korter dan een jaar afhankelijk was van bijstand. Deze groep moest binnen een jaar een aanbod van scholing, werk of zorg krijgen. Plaatsen die niet door de Sluitende Aanpak-doelgroep bezet werden, mochten worden gebruikt voor oudkomers die al langer dan een jaar een bijstandsuitkering ontvingen.⁴⁸⁸

In 1997 constateerde het Project Integratie Nieuwkomers dat het zes jaar onafgebroken actief was geweest en ervoor had gezorgd dat vrijwel alle nieuwkomers in de jaren '90 'kennis hadden gemaakt' met Nederland en de Nederlandse taal.⁴⁸⁹ Door de Wet Inburgering Nieuwkomers vielen een jaar later ook niet-uitkeringsgerechtigden onder de inburgeringsplicht. Rotterdam ontving zo'n elfduizend gulden per nieuwkomer per jaar en stelde één loket in voor alle activiteiten op het gebied van nieuwkomers, vluchtelingen en culturele minderheden. Al snel daarna bleek dat het aantal nieuwkomers dat 'een traject' volgde lager was dan gepland en de registratie en informatie te wensen overlieten. De uitval was te hoog en de samenwerking tussen Project Integratie Nieuwkomers en de regionale opleidingscentra liep niet goed vanwege onduidelijk over de eindverantwoordelijkheid: de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid of de dienst Stedelijk Onderwijs. Dat leidde bovendien tot financiële tekorten voor de gemeente in de afrekening met de ministeries.⁴⁹⁰ Vanaf 1999 kwam rijkssubsidie los voor het wegwerken van de wachtlijsten Nederlandse taal voor oudkomers. De regeling richtte zich vooral op laag opgeleiden zonder baan, die langer dan een jaar in Nederland woonden en slecht Nederlands spraken, en op opvoeders van gezinnen met schoolgaande kinderen. In Rotterdam ging het om ongeveer zestigduizend van deze oudkomers.

Naast de reguliere werkbemiddeling waren verschillende welzijnsorganisaties, waaronder de Stichting Humanitas, samen met Arbeidsvoorziening Rijnmond in vier deelgemeenten met zeven projectteams actief in het kader van drie projecten bedoeld voor 'toeleiding' naar de arbeidsmarkt van allochtonen tussen de achttien en dertig jaar oud; één voor jonge Arubanen/Antillianen, één voor Turkse en Marokkaanse jongeren en één voor Kaapverdiaanse jongeren. Elk projectteam begeleidde vijftig jongeren per jaar. Van de 767 jongeren in de drie stimuleringsprojecten stroomden er in een jaar (2000-'01) 216 uit naar werk.⁴⁹¹ De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkte ook samen met organisaties van etnische minderheden voor de 'toeleiding' van allochtonen naar de arbeidsmarkt. Zo kreeg de Stichting Welzijn Antillianen subsidie voor de organisatie van banenmarkten, sollicitatietrainingen, computercursussen en cursussen Nederlandse taal en het Trefcentrum Wi Masanga aan Creoolse Surinamers voor participatietrainingen voor 55-plussers en intervisie voor hoogopgeleide werkenden. De Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond fungeerde als werkgever voor mensen met gesubsidieerde banen. Een voorbeeld daarvan was het samenwerkingsproject 'Thuiszorg in kleur', waarin onder meer Stichting Platform Islamitische

⁴⁸⁸ Raadsstuknummers 1963-463 dd 05-04-2000 en 2045-745 dd 15-02-2001

⁴⁸⁹ Raadsstuknummer 1997-0021 dd 29-01-1997

⁴⁹⁰ Raadsstuknummers 1998-0046 dd 11-02-1998 en 1961-561 dd 7/2/2000

⁴⁹¹ Raadsstuknummer 2045-745 dd 15-02-2001, p. 25-29

Organisaties Rijnmond, Thuiszorg Delfshaven, Werkstad en Arbeidsbureau het aantal islamitische verzorgenden in de thuiszorg wilden vergroten.

In de nota *Meer wegen naar Werk* wees het stadsbestuur in 2001 andermaal op de 'mismatch' tussen vraag en aanbod van werk. Met nog meer aandacht voor scholing hoopte men dit knelpunt op te lossen.⁴⁹² Van de autochtonen zocht nog maar vier procent werk, terwijl het percentage allochtonen dat werkzoekend was elf procent bedroeg.⁴⁹³ Onder Nederlanders en Noord-Mediterranen was de daling van het percentage werkzoekenden binnen de eigen etnische groep vrijwel identiek, bij de Surinamers was de daling iets sterker en ook het percentage Turkse werkzoekenden daalde hard. Daarentegen steeg het aantal geregistreerde Marokkaanse werklozen licht (0,8 procent) en bij Antillianen was dat nog sterker, hoewel dat waarschijnlijk was toe te schrijven aan de relatief grote toestroom van Antillianen naar Rotterdam in 2000.⁴⁹⁴

Hoe sterk de werkloosheid samenhang met de conjunctuur bleek in 2003, toen de werkloosheid weer opliep tot een gemiddelde van tien procent. In dat jaar was de verhouding autochtonen/allochtonen zes procent tegen zeventien. Rotterdam bleek nog steeds meer huishoudens met een laag en minder met een hoog inkomen te huisvesten dan de drie andere grote steden.⁴⁹⁵ In 2005 kwam het aantal vacatures in Rotterdam nauwelijks uit boven de helft van het niveau in 2000. In absolute zin had Rotterdam weliswaar de meeste openstaande vacatures van de grote steden (4.800), maar veel werkzoekende Rotterdammers profiteerden daar niet van vanwege het verschil tussen gevraagd en beschikbaar opleidingsniveau. De afhankelijkheid van forenzen was sinds 1995 verder toegenomen. In 2006 was de 'inkomende pendel' zelfs groter dan de werkende Rotterdamse bevolking in eigen stad en werden er dus meer banen door mensen van buiten de stad opgevuld dan door Rotterdammers.⁴⁹⁶

Andere toonzetting

Tijdens de campagne voor de gemeenteraadsverkiezing in 2002 had met name Leefbaar Rotterdam hoge verwachtingen gewekt over de aanpak van inburgering van oud- en nieuwkomers. Het nieuwe college van B&W gaf daaraan dan ook hoge prioriteit en nam naar eigen zeggen duidelijk stelling tegen onverschilligheid; inburgering mocht niet alleen een zaak van nieuwkomers zijn, maar ging de hele samenleving aan. Op zich was dat niet nieuw, getuige de samenwerkingsverbanden die de vorige colleges in dit kader hadden opgezet, maar de toonzetting was anders. Het inburgeringsprogramma, dat het Leefbaar-college in navolging van het Rijk 'Deltaplan Inburgering' noemde, moest een 'dam opwerpen tegen de ontstane situatie waarin nieuwkomers zich *nog niet* thuis voelen en velen ook na langere tijd nog niet zijn ingeburgerd, terwijl veel autochtone Rotterdammers zich *niet meer* thuis voelen'. Voor sociale integratie vond het college het 'tenminste

⁴⁹² Raadsstuk 2001-0152

⁴⁹³ COS Rotterdam *De Staat van Rotterdam 2003* p.15 en 35. In Amsterdam bedroeg in 2001 de werkloosheid 4%, in Den Haag en Utrecht 3%.

⁴⁹⁴ Raadsstuknummer 2045-745 dd 15-02-2001, p. 25-29

⁴⁹⁵ COS Rotterdam *De Staat van Rotterdam 2005* p. 56 en 17. In 2003 bedroeg de werkloosheid in Amsterdam 8%, in Den Haag en Utrecht 6%. De verhouding autochtoon/allochtoon was in deze steden resp. 7/11, 3/11 en 5/8.

⁴⁹⁶ Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam *Economische verkenning Rotterdam 2006* p.39

nodig' dat de 'taal van de stad' werd gesproken; behalve de Nederlandse taal diende men ook de gedragsregels in het publieke domein te kennen.⁴⁹⁷

Het inburgeringsbeleid van het nieuwe college omvatte een combinatie van 'leren en werk' gericht op een baan, doorstroom naar (beroeps)onderwijs of vrijwilligerswerk en ouderparticipatie op de voor- of basisschool en week inhoudelijk niet opvallend af van dat van het Rijk of het vorige college. Ook het participatie-perspectief voor oudkomers borduurde voort op wat er al was. Maatschappijoriëntatie heette voortaan 'gedragskapitaal' en voor oudkomers was deelname aan cursussen weliswaar vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Iedere oudkomer moest bij aanmelding een leercontract met de gemeente afsluiten om wederzijdse rechten en plichten vast te leggen, er werd een verzuimbeleid ingevoerd en op uitval stonden sancties die streng en consequent zouden worden toegepast. Als blijk van waardering stond de nieuwkomers na het afronden van het inburgeringstraject tijdens een feestelijke ceremonie een plechtige hulding door een lid van het gemeentebestuur te wachten. Van tweerichtingverkeer of verrijking door de multiculturele samenleving hoorde je weinig meer.

Een nieuw fenomeen waren de nauwkeurig beschreven kwantitatieve doelstellingen waarop het college in het openbaar 'afgerekend' wilde worden. Op het terrein van inburgering zou in 2006 de taalvaardigheid voor veertig procent van de 'uitstroom' van het taalonderwijs twee niveau's hoger moeten liggen dan bij de start vier jaar daarvoor; in 2001 was dat nog veertien procent. Ook de groei in deelname aan inburgeringstrajecten werd aan een streefpercentage gebonden, net als het terugdringen van uitval tijdens het onderwijstraject, uitstroom naar werk, doorstroom naar (beroeps)opleiding of zorgtraject en het groeiend bereik van schakelprogramma's onder leerplichtige nieuwkomers. Verder golden er streefcijfers voor de toename van het aantal cursusplaatsen voor oudkomers en moesten onder de noemer van gedragskapitaal in 2006 alle inburgeringstrajecten voor oud- en nieuwkomers een 'verdiepingscomponent' over waarden en normen bevatten. Koppeling van de bestanden van de diensten Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Burgerzaken maakte het bereik onder inburgeringsplichtigen 'maximaal'. Nieuwkomers die zich niet bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanmeldden voor een zogeheten inburgeringsonderzoek zouden op de huid gezeten worden; op wegblijven stonden sancties.⁴⁹⁸

Bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren intussen de 'nieuwe zakelijkheid' en privatisering van taken gewoon geworden. 'Reïntegratietrajecten' zoals cursussen en andere hulp die uitkeringsgerechtigden aan het werk moesten krijgen werden ingekocht. District Delfshaven deed dat bij TMP, een Amerikaanse multinational die in meer dan dertig landen actief was. Dat betekende dubbel werk; eerst een 'intake' met een medewerker van het wijkkantoor van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die een formulier invulde en opstuurde naar TMP, die vervolgens opnieuw een gesprek met de 'kandidaat' voerde. Het bedrijf moest 45 procent van de doorgeleide werkzoekenden aan werk helpen. Lukte dat niet dan lag de afgesproken beloning evenredig lager, kwam het bedrijf boven dat percentage uit, dan werd er verhoudingsgewijs meer betaald. Het bedrijf beloofde weliswaar ook mensen te helpen met 'een grote afstand tot de arbeidsmarkt' zoals langdurig

⁴⁹⁷ Zie voor een beschrijving van deze projecten hoofdstuk Sociale cohesie hierna.

⁴⁹⁸ Raadsstuknummer 2002-1127 *Samen leven in Rotterdam - deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap*.

werklozen, ex-gedetineerden of drugsverslaafden, maar behield zich het recht voor mensen te weigeren. Dat gebeurde bij zo'n zeshonderd op de duizend 'gedagiden'. Voor een Marokkaanse moeder van vier kinderen voor wie geen plaats was op de talencursus kon niets worden gedaan, want 'basiscursussen' had het bedrijf niet in de aanbieding.

Juridisch geschoolde medewerkers om dossiers na te kijken kende het district niet meer. De 'contactueel medewerkers' beschikten over een 'juridisch brevet' en beantwoordden vragen die de computer stelde, waarna er een 'ja' of een 'nee' uit de computer 'rolde'. Voor de opsporing en bestraffing van uitkeringsfraude moest elke medewerker een streefgetal aan 'heronderzoeken' halen. Volgens de medewerkers was ieder 'menselijk gevoel' verdwenen en bovendien zorgde de automatisering niet altijd voor objectiviteit en tijdwinst. Regelingen en formulieren waren vaak zo ingewikkeld dat contactueel medewerkers moesten helpen bij het invullen. Vervolgens waren ze per aanvraag een uur kwijt om die in de computer in te voeren, terwijl het vaak om aanvragen voor relatief kleine bijdragen in levensonderhoud ging, zoals een paar sportschoenen. Daarom startte Rotterdam met een experimentele 'formulierenbrigade', die huisbezoeken aflegde en de aanvragen direct in een laptop invoerden.⁴⁹⁹

Alles overziend bleek de bestuurlijke maakbaarheid van Rotterdam uiterst gering, al maakten de talloze gelijktijdig uitgevoerde experimenten de vaststelling van afzonderlijke effecten in het 'stadslaboratorium' onmogelijk. De werkloosheid golfde mee met de conjunctuur en bleef voortdurend groter dan in Amsterdam, Den Haag en Utrecht.⁵⁰⁰ In 2005 was ruim de helft van de baanloze werkzoekenden allochtoon en meer dan de helft van de allochtonen had geen betaalde baan; dat laatste was ruim tweemaal zo hoog als het landelijk gemiddelde. Voor een deel kon dat worden toegeschreven aan het naar verhouding hogere percentage Rotterdamse allochtonen dan het landelijk gemiddelde, maar dan nóg was het een zorgwekkend gegeven, net als het percentage Rotterdamse werkzoekenden dat langer dan een jaar werkloos was.⁵⁰¹ Werkloosheid hing niet alleen samen met conjunctuur, maar ook met opleiding. Hoewel de stad vanaf 1997 van het ministerie van OCW ruim elf miljoen gulden per jaar kreeg voor 'educatieve trajecten', liepen de onderwijsachterstanden nauwelijks terug. In 2002/'03 had 34 procent van de beroepsbevolking in Rotterdam maximaal basisonderwijs of VBO/MAVO, 36 procent HAVO/VWO/MBO en dertig procent HBO/WO. In Amsterdam was dat respectievelijk 21, 34 en 45 procent. Ondanks alle inspanningen beschikte 32 procent van de Rotterdamse beroepsbevolking in 2005 niet over een 'startkwalificatie' voor de arbeidsmarkt (mbo diploma of hoger), terwijl dat in Den Haag 27 en in Amsterdam en Utrecht achttien was.⁵⁰² In 2006 liep de Rotterdamse werkloosheid onder allochtonen op tot negentien procent, terwijl die onder

⁴⁹⁹ Gretha Pama en Herman Staal *Huppeldoelhof. Sociale dienst in Rotterdam moet solidair zijn met calculerende uitkeringsgerechtigden* NRC 16/3/'02. Deze en de hierna volgende alinea zijn ontleend aan dit artikel.

⁵⁰⁰ Het Rotterdamse werkloosheidspercentage bedroeg in 1979 ruim 7, in '84 ruim 22 en 21 in '89. In Amsterdam waren de cijfers resp. ruim 5, ruim 21 en 24. In Den Haag en Utrecht lag het percentage daar ver onder. In deze periode was in Rotterdam de kans op doorstroom lager en werkloosheid veel langduriger dan elders. Het werkloosheidscijfer tussen 1996/'97 en 2002/'03 daalde van veertien naar bijna zeven procent, maar bleef aanhoudend hoger dan in de andere drie grote steden. Daarna liep de Rotterdamse werkloosheid weer op tot elf procent in 2004, terwijl het percentage in Amsterdam dat jaar acht bedroeg en in Den Haag en Utrecht zes. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* p. 5/7 en COS Rotterdam *De Staat van Rotterdam 2005* p. 21.

⁵⁰¹ Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam *Economische verkenning Rotterdam 2006* p.12, 39-44

⁵⁰² Van Praag *Rotterdam en zijn immigranten in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 58-76, Marlet *Atlas voor gemeenten 2004*, www.grotevier.nl, COS *De staat van Rotterdam 2003 en 2005* en *Economische Visie OBR* dd 3/12/2003.

autochtonen tien bedroeg. Rotterdam was nog lang niet van zijn koppositie op de verkeerde lijstjes af, al werden de werkloosheidscijfers systematisch beïnvloed door steeds weer nieuw binnenkomende migranten. Daardoor bleef eventuele positieverbetering op de arbeidsmarkt onzichtbaar.⁵⁰³

Kritiek

Vanaf 2002 hanteerde het stadsbestuur twaalf doelstellingen voor inburgering die kwantitatief meetbaar waren gemaakt en waarop het in 2006 'afgerekend' wilde worden. Vlak voordat dat moment was aangebroken constateerde de Rotterdamse Rekenkamer dat vijf collegedoelen voor inburgering waren behaald en één grotendeels, maar dat de resultaten van zeven van de twaalf doelen onvoldoende verantwoord of gedefinieerd waren.⁵⁰⁴ Bij het streven naar taalbeheersing op twee niveaus hoger dan bij instroom bleek de praktijk weerbarstiger dan verwacht; volgens het college was dat slechts bij 17,5 procent van de deelnemers gelukt. Een streefpercentage ontbrak, maar het resultaat lag ruim drie procent hoger dan in 2001. Het aantal leerplichtige nieuwkomers dat was geplaatst in speciale programma's voor het basisonderwijs bedroeg 57 procent, terwijl 75 de doelstelling was; bij het voortgezet onderwijs lag het aantal geplaatsten in de internationale schakelklas op 88 procent tegen een verwachting van 95. Hoewel de vraag groter bleef dan het aanbod, was het aantal cursusplaatsen voor oudkomers tussen 2001 en eind '05 meer dan verdrievoudigd.

In de praktijk kwam weinig terecht van de beoogde zelfredzaamheid, omdat eerst een (landelijk vastgesteld) basisprogramma van zeshonderd uur moest worden gevolgd. Daardoor kwamen veel lager geschoolden die wel over werkervaring beschikten maar onder het laagste niveau van het Nederlands als tweede taal (NT2) bleven, niet toe aan een gerichte vervolgscholing voor een baan. Hoger opgeleide of hoger gekwalificeerde nieuwkomers zaten ook vast aan die zeshonderd uur, maar kregen daarna vaak geen toestemming van de uitkerende instanties voor een aanvullend programma bij een beroepsgericht opleidingscentrum. Voor bepaalde groepen waren sommige onderwerpen zo nieuw dat ze daarmee veel beter in het Nederlands konden omgaan wanneer het onderwerp vooraf in de eigen taal uitgelegd werd. Als het om arbeidsparticipatie ging leek het dus raadzaam de beroeps- en arbeidsmarktvoorlichting voor een deel in de eigen taal te geven, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zo konden cursisten veel sneller keuzes maken en hoefden ze niet te wachten tot ze het Nederlands goed genoeg beheersten om de informatie te begrijpen. Daarnaast drong de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan op meer en vooral beter onderzoek naar de effecten van taalonderwijs. Dat schoot in theoretisch opzicht tekort en bood geen inzicht in effecten op langere termijn, omdat het merendeels werd verricht ter ondersteuning van beleidsmakers die om snelle antwoorden vroegen. De onderzoeksbudgetten waren daar ook op afgestemd.⁵⁰⁵

⁵⁰³ Raad voor het Openbaar Bestuur *Etniciteit, binding, burgerschap* p. 50. Zie voor de effecten hiervan o.m. Engbersen e.a. *Conflicterende tijden en De morele economie van lage inkomensgroepen* in Engbersen *De verborgen stad*.

⁵⁰⁴ Zo bleek de voorgenomen groei van het 'inburgeringsbereik' onder nieuwkomers niet controleerbaar. Volgens het college bestreek het bereik 96,2 procent van de nieuwkomers en was bij tachtig procent van de inburgeringscursussen het onderdeel 'normen en waarden' ingevoerd. Een kwantitatieve doelstelling voor de beperking van uitval tijdens het inburgeringstraject ontbrak. In 2005 bedroeg de werkelijke uitval volgens het college 8,3 procent. Na afloop van het inburgeringstraject vond in ruim negentig procent van de gevallen een eindgesprek plaats om de doorstroming naar werk, beroepsgerichte opleiding of zorgtraject te bevorderen. Rekenkamer *Resultaten tellen*.

⁵⁰⁵ WRR/Emmelot e.a. *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen* p. 11, 51/53, 102. Dit rapport diende mede als basis voor het WRR-advies *Nederland als immigratiesamenleving* in 2001.

Een ander punt van kritiek kwam in 2005 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, die erop wees dat de overheid veel arbeidsmarktbeleid voor minderheden had stopgezet terwijl dat gedeeltelijk effectief was gebleken. Zo had het landelijke convenant voor het midden- en kleinbedrijf ruim zestigduizend werkzoekenden uit minderheidsgroepen aan werk geholpen. Maar dat convenant was niet voortgezet, evenmin als de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, waarin minderheden door intensieve individuele bemiddeling naar de arbeidsmarkt werden geleid. Een ander voorbeeld was de afbouw van de gesubsidieerde in- en doorstroombanen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor vooral allochtonen aan de kant bleven staan. Landelijk gezien had bijna veertig procent van de kleine en middelgrote bedrijven in 2004 geen niet-westerse minderheden in dienst en ook hoger opgeleide minderheden slaagden er relatief slecht in om na hun opleiding goede banen te verwerven. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling waarschuwde ook voor het perspectief van migrantenkinderen; wanneer de aangekondigde aanpassing van de *gewichtenregeling* in het onderwijs werd doorgevoerd was het risico van minder geld voor scholen met veel achterstandsleerlingen uit minderheidsgroepen groot.⁵⁰⁶

Hoewel de inburgeringswet van 1998 erop was gericht immigranten, die zich langdurig in Nederland wilden vestigen, 'zo spoedig mogelijk in de gelegenheid te stellen zich zelfstandig een positie in de samenleving te verwerven' en te voorkomen dat zij de aansluiting met de arbeidsmarkt zouden missen, bleef ook landelijk sprake van achterstanden van etnische minderheden op het gebied van opleiding, wonen en werken. Maar het relatief gezien grote aandeel laaggeschoolden en werklozen maakte de onderlinge concurrentie op de arbeids- en woningmarkt in Rotterdam sterker dan elders. Dit alles remde een zo autonoom en effectief mogelijke uitoefening van het burgerschap. Veel Rotterdammers voelden zich door het stadsbestuur in de steek gelaten en in probleemwijken groeide een tegenstelling tussen allochtonen en autochtonen. De aanslagen in de VS en de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 maakten het er voor hen niet beter op.

⁵⁰⁶ RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 72

Sociale cohesie

Maakbaarheid van welzijn en geluk – Vrijwilligerswerk: ontwikkeling, het debat, het rapport, migranten en vrijwilligerswerk, tussenstand, betaald of onbetaald? - Opzomeren – Stadsetiquette – Particuliere praktijken — Objectieve en subjectieve veiligheid – Kritiek: verbinding, veiligheid, waardering van welzijnswerk, terugblik: sociale cohesie als instrument

In Rotterdam zorgde het bestuurlijk maakbaarheidsideaal er al vanaf 1974 voor dat het stadsbestuur op sociaal terrein het maatschappelijk middenveld veel initiatief uit handen nam en later de gevolgen daarvan trachtte te compenseren door zelf initiatieven te nemen ter bevordering van burgerzin en sociale cohesie, waarmee het ook slecht gedefinieerde begrippen als leefbaarheid en veiligheid in verband bracht. Hoewel deze ontwikkeling zich, zij het aanvankelijk in mindere mate, ook elders in het land voltrok, deden zich in Rotterdam verschijnselen voor die landelijk belangstelling trokken, tot discussie of regelgeving leidden en onderwerp van wetenschappelijk onderzoek werden.

Rond 1990 ontstond een politieke discussie over gebrek aan burgerzin. Die zou veroorzaakt zijn door individualisering en consumptief gedrag, waardoor vertrouwde kaders als werk, kerk, vakbond en vereniging hun betekenis verloren, het besef van waarden en normen vervaagde en de samenleving haar samenhang zou verliezen. Inzet voor de publieke zaak zou automatisch leiden tot fatsoenlijk gedrag in de publieke ruimte en omgekeerd werd desinteresse als onwenselijk gedrag beschouwd. Om burgerbetrokkenheid te vergroten verklaarde de overheid onder verschillende motto's minder dominant te gaan opereren in het maatschappelijk verkeer, meer samenwerking te zoeken met en stem te geven aan individuele burgers en maatschappelijke organisaties en tegelijkertijd strenger op te gaan treden tegen normovertreders. Het probleem van de analyse was de subjectiviteit ervan; wat de één ziet als verschijnselen van desintegratie vat een ander als teken van pluraliteit op. Bovendien werd de oplossing van de desintegratie in de bevordering van burgerzin gezocht.⁵⁰⁷

Maakbaarheid van welzijn en geluk

Na twee jaar soebatten kreeg het stadsbestuur door een convenant met het Rijk in 1975 meer vrijheid om het Rotterdamse welzijnsbeleid vorm te geven en zelf ook de voorwaarden waaronder dat gebeurde nader te bepalen. Rijk en gemeente werden het op hoofdlijnen eens over de noodzaak van een strakke stedelijke welzijnsplanning. Zowel het convenant zelf, als de aankondiging van een in dat kader noodzakelijk geachte ingrijpende reorganisatie, leidden tot heftige reacties in de stad. Het stadsbestuur werd een greep naar de macht verweten omdat de strakke gemeentelijke regie en wijze van financiering het particulier initiatief alle vrijheid in de uitvoering ontnamen, afbreuk deden aan vakinhoudelijke deskundigheid en de bureaucratie alleen maar versterkten.⁵⁰⁸ Toch besloot de gemeenteraad in 1976 tot opheffing van de Stichting Raad voor het Maatschappelijk Welzijn en de Rotterdamse Raad voor Jeugd en Jongeren. Beiden fungeerden als vast overlegplatform tussen de

⁵⁰⁷ WRR/Van Gunsteren *Eigentijds burgerschap* p. 77 e.v.. Hoewel werk en opleiding evengoed als dimensies van sociale cohesie zijn te beschouwen als factoren die grotere maatschappelijke samenhang bevorderen, richt de aandacht zich hierna vooral op de gevolgen van de bevordering van burgerzin.

⁵⁰⁸ De subsidieverhouding in de welzijnssector was over het algemeen 45% rijk en 45% gemeente. De instellingen werden geacht 10% van het benodigde bedrag op te brengen, maar als dat niet lukte paste de gemeente bij. De term convenant dook hier waarschijnlijk voor het eerst op. Daarmee werd bedoeld 'het vastleggen van een gezamenlijke uitwerking van een vast omschreven beleidsvoornemen'. W.J.M. Steeman *De ontwikkeling van het gedecentraliseerde, lokale welzijnsbeleid in Rotterdam* in inventaris Collectie drs. W.J.M. Steeman (GAR archiefnr. 865) Rotterdam 1997.

gemeente en de particuliere welzijnsinstellingen ('P.I.' geheten).⁵⁰⁹ Sommige onderdelen van de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn werden ondergebracht bij secretarieafdelingen, andere kregen de status van een zogeheten commissie ex artikel 62, een politiek bestuurlijk orgaan waarin het eigen karakter van de verschillende particuliere instellingen naar de achtergrond schoof. De onderzoeksafdeling van de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn en het instituut raadslieden werden bij secretarieafdelingen van de gemeente ondergebracht waardoor hun onafhankelijke positie in gevaar kwam. Het onderzoekswerk voor particuliere instellingen nam af, maar gemeentelijk onderzoek nam toe.

Vanaf 1979 voerde het Rijk een nieuwe subsidieregeling in, waarbij één totaalbudget werd toegekend voor maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk en kunstzinnige vorming samen, waarvoor de gemeenten geacht werden een stedelijk welzijnsplan in te dienen. In Rotterdam bestond het stedelijk welzijnsplan uit een paragraaf stedelijke voorzieningen, gevolgd door zogeheten wijkwelzijnsplannen, waarover de wijk- en deelraden het voor het zeggen hadden. Voor de regie kreeg de gemeentesecretarie er een nieuwe afdeling Wijkaangelegenheden/ Welzijnsplanning bij, waarvan een projectbureau Welzijnsplanning deel uitmaakte. Alle secretarieafdelingen die met welzijn te maken hadden vormden samen de Kerngroep Welzijn en de betrokken wethouders stelden het zogenoemde 'WelzijnsWethoudersOverleg' in. Desondanks bleef de 'hokjesgeest' bestaan en kwam het door het stadsbestuur gedroomde intersectoraal stedelijk beleid niet goed van de grond.

Enkele particuliere stichtingen op sociaal-maatschappelijk gebied sloten vanaf de jaren '70 de deuren omdat de overheid zelf of via subsidie aan nieuwe of andere stichtingen hun werkterrein had overgenomen. Sommige gingen daarna als fonds door.⁵¹⁰ In 1980 bracht het Breed Comité Welzijn, opgericht door het P.I., de publicatie *In de politieke houdgreep* uit, maar dit en andere protesten smoorden in de door het stadsbestuur doorgedrukte 'planningsprocedures'. Interessant in dit verband is de botsing tussen het stadsbestuur met CDA-minister Gardeniers van CRM over de vraag of en in hoeverre de overheid zich met de uitvoering mocht bemoeien. Gardeniers nam het hierbij op voor het P.I., maar moest als gevolg van de gemeentelijke autonomie in het stadsbestuur haar meerdere erkennen.⁵¹¹

In de (wijk)welzijnsplannen moesten ook kunstactiviteiten worden opgenomen, met specificaties over 'doelgroep' en 'output' als subsidiecriteria. Alle kunstinstellingen, zowel de gemeentelijke als de niet-gemeentelijke, hadden daar grote moeite mee. Ze voerden aan dat hun gebruikers anoniem

⁵⁰⁹ Anders dan de Rotterdamse Raad voor Jeugd en Jongeren organiseerde de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn zelf ook nieuwe welzijnsactiviteiten zoals het opzetten en runnen van dienstencentra voor bejaarden, de inzet van sociale raadslieden en het opbouwwerk. Bij de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn aangesloten stichtingen moet o.a. worden gedacht aan de plaatselijke afdeling van de Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder, die zich richtte op (on)bedoelde zwangerschap, tienerouderschap, zwangerschapsverlies, ongewenste kinderloosheid, afstand doen van een kind, afgestaan/geadopteerd zijn, (inter)nationale zoekacties naar familieleden en huiselijk en seksueel geweld. Jaarverslagen Raad voor Maatschappelijk Welzijn en Steeman *De ontwikkeling van het welzijnsbeleid in Rotterdam*.

⁵¹⁰ Zo sloot een aantal Rotterdamse confessionele particuliere bejaardenhuizen de deuren. Drie stichtingen bundelen in 1974 hun krachten in de gezamenlijke Stichting Verenigde Stichtingen Van Dooren - Blankenheim - Van Lede, die louter nog als fonds ging opereren. Kuijl's Fundatie bleef echter wel voortbestaan met een hofje voor onbemiddelde vrouwen. In de tweede helft van de jaren '70 drong de gemeente Rotterdam vanwege de 'bestuurbaarheid' (o.a. een gelijkmatige spreiding van voorzieningen over de stad) bij de instellingen voor club- en buurthuiswerk aan om meer samen te werken of te fuseren. In 1978 begon een reorganisatie van het werk bij de instellingen om te komen tot een 'betere stedelijke coördinatie', maar organisaties als 'De Arend' en 'De Zeemeeuw' waren van mening dat deze reorganisatie niet leidde tot het gewenste resultaat. Een gedeelte van de huizen ging op in een stedelijke instelling, terwijl andere op zichzelf staande instellingen aangesloten waren bij een koepel. A. Versteeg *Inleiding archiefinventaris archieven 'De Arend' en 'De Zeemeeuw'* Rotterdam 1994 GAR archiefnr. 467

⁵¹¹ Steeman *De ontwikkeling van het welzijnsbeleid in Rotterdam*. Steeman wijst ook op de opvallend grote belangstelling van de landelijke politiek vanwege de precedentwerking die de Rotterdamse praktijk in het land kon hebben.

waren, onderscheid tussen wijkgericht en categoriaal vaak moeilijk te maken was en niet 'output' maar kwaliteit de norm behoorde te zijn.⁵¹² In de periode daarvoor had het stadsbestuur zijn bemoeienis al uitgebreid door in de kunstsector stichtingen op te richten die in een totaal andere verhouding tot de gemeente stonden dan de zuiver particuliere kunststichtingen. Zo vielen de Rotterdamse Kunststichting, de Stichting Musicische Vorming Rotterdam, de Stichting Rotterdamsch Philharmonisch Orkest, de Stichting Rotterdamse Muziek- en Dansschool en de stichting Toneelraad Rotterdam niet onder de algemene subsidieverordening, maar opereerden door hun statuten en overeenkomsten met de gemeente onder een vergelijkbaar regime als de drie gemeentelijke diensten (Kunstgebouwen, Musea en Bibliotheek).⁵¹³ De raad stelde hun begrotingen en jaarrekeningen vast en benoemde de bestuurders. Met uitzondering van de uitvoerende kunstenaars hadden de meeste medewerkers een ambtelijke status.

Met een zekere tevredenheid constateerde de afdeling Kunstzaken van de gemeentesecretarie dat de juridische rechtsvorm qua bestuurbaarheid niets uitmaakte 'mits functionerend binnen een structuur waarin enerzijds het primaatschap van de politieke organen duidelijk tot uitdrukking komt en anderzijds de kunstinstelling over voldoende *relatieve* autonomie beschikt om als professionele organisatie een belangrijke rol te spelen'. Alle kunstinstellingen waren afhankelijk van de financiële infuuzen van gemeente en Rijk. Het bestuur van de Stichting Rotterdamse Muziek- en Dansschool stelde dat door de steeds groter wordende invloed van de gemeente van de oorspronkelijke taak niet veel meer was overgebleven. 'De rol van het particulier initiatief is teruggedrongen, het bestuur is niet meer dan een schakel in de gemeentelijke besluitvormingsketen, ondanks zijn formele positie als bevoegd gezag van de school.'⁵¹⁴

In '83 greep de nota 'Welzijnsplanning Rotterdam' nog verder door. Onder het motto 'democratiseren door decentraliseren' namen de wijkwelzijnsorganisaties alle professionele welzijnswerkers in dienst (club- en buurthuiswerk, opbouwwerk, peuter- en kleuterwerk, open jongerenwerk, maatschappelijk werk, dienstencentra, kinderdagverblijven, etc.) en verdeelden het geld, de taken en de accommodaties. Zij moesten vervolgens ook beslissen waar de klappen zouden vallen door de bezuinigingen in de jaren '80. Aan wie verantwoording moest worden afgelegd, de deelgemeente c.q. wijkorgaan of aan het stadsbestuur was onduidelijk. De secretariaat afdeling Wijkaangelegenheden/Welzijnsplanning werd opgeheven, evenals de Kerngroep en het wethoudersoverleg. Overkoepelende stedelijke welzijnsplanning raakte verder uit het zicht en bureaucratie vierde hoogtij.⁵¹⁵

Bij de bezuinigingen wonnen politieke voorkeuren het vaak van de behoefte van de bevolking. Een voorbeeld daarvan waren de bezuinigingsplannen in augustus 1984 voor de volwasseneneducatie door de Volksuniversiteit, het NIVON, het Trefcentrum en het Rotterdams

⁵¹² Weeda *De kunst en de stad*, RJB *Kroniek* 1981, Gaemers *Achter de schermen* p. 152.

⁵¹³ In 1961 besloot de raad tot de oprichting van de Stichting Rotterdams Conservatorium en de Stichting Rotterdamse Muziek- en Dansschool, waarin de Volksmuziekschool Rotterdam en de muziekscholen en Dansschool van de Maatschappij tot Bevordering der Toonkunst Rotterdam en Omstreken opgingen en die zich richtte op amateurs. Agv nauwe samenwerking tussen Rotterdamse Muziek- en Dansschool en de Stichting Musicische Vorming fuseerden beide in 1984 tot Stichting Kunstzinnige Vorming Rotterdam. Kaszo *Inleiding inventaris Rotterdamse Muziek - en Dansschool*. De stichting Toneelraad Rotterdam werd in 1972 opgericht.

⁵¹⁴ *Nota Rechtsvorm* archief secretariaat afdeling Kunstzaken Kz.nr. 81/1578-HB dd 9/10/1981 en Gaemers *Achter de schermen* p.157, 163/164

⁵¹⁵ KdG in RN 2/8/83

Vormingswerk. Ze kregen een miljoen minder en moesten fuseren. Trefcentrum en Rotterdams Vormingswerk gingen op in het Educatief Centrum, maar het links georiënteerde NIVON bleef zelfstandig. De Volksuniversiteit kreeg zo'n enorme subsidiekorting dat voortbestaan onzeker was. In de Afrikaanderwijk moesten het kinderwerk van Arend/De Zeemeeuw en het katholieke jongerenwerk van Sarto het veld ruimen.⁵¹⁶ Ook deed het stadsbestuur pogingen om met de particuliere fondsen tot een structurele taakverdeling te komen. De Stichting ter bevordering van Volkskracht toonde zich daar niet gevoelig voor. Het wilde zijn eigen koers blijven varen, ook al was de burgemeester statutair erevoorzitter. Wel liet Volkskracht zich voorlichten door directeur Ien Dales van de Sociale Dienst en de gemeentelijke ombudsman over de 'sociale kaart' en ook daarna kwam het tot geregelde onderlinge informatie-uitwisseling. Volkskracht richtte zich onder meer op migrantengroepen en beginnende particuliere initiatieven die zich nog moesten bewijzen alvorens voor overheidssubsidie in aanmerking te komen. De 'doorstart' van de Volksuniversiteit, die in 1984 failliet ging, was een ander voorbeeld van de onmisbare 'vangnetfunctie' van Volkskracht.⁵¹⁷

In de periode van het Nieuwe Rotterdam nam de bestuurlijke maakbaarheid een experimentele gedaante aan. Volgens het rapport van de commissie Idenburg misten de talloze initiatieven in de stad in 1989 samenhang; 'sociale mobilisering' beperkte zich tot een kleine kring zonder dat er sprake was van 'kruisbestuiving'. De gemeente zou de centrale regie ter hand moeten nemen, op hoofdzaken sturen en sociale vernieuwing in samenhang brengen met het gehele stedelijke vernieuwingsbeleid. Dat zou onder meer vorm moeten krijgen in een *Sociaal Laboratorium*, een 'nationale proeftuin' voor nieuw migrantenbeleid met als uitgangspunten zelforganisatie en eigen initiatief. In de proeftuin moest de Kop van Zuid als *leerproject* fungeren door integratie van economische, ruimtelijke, sociale en culturele vernieuwing, op basis van een sociaal contract. Naar voorbeeld van de Sozialstationen in West-Berlijn moesten in de wijken *sociale agentschappen* komen met een *één loketprincipe* voor sociale dienstverlening. Die agentschappen zouden deel uitmaken van centra voor zorg en welzijn, waarin verschillende overheidsdiensten en particuliere instellingen *vraaggestuurd* werkten aan sociaal wijkbeheer: leefbaarheid, veiligheid, educatieve, sociaal-culturele en welzijnsvoorzieningen.⁵¹⁸

Op advies van de commissie Idenburg stelde het college van B&W in de periode 1990-'94 een *projectwethouder Sociale Vernieuwing* aan als voorzitter van een te vormen *sub-college* van betrokken wethouders met een eigen 'hoogwaardige' ambtelijke ondersteuning. Ter uitvoering van de plannen werd een projectleider Sociale Vernieuwing aangesteld, die een projectteam ging aansturen bestaand uit coördinatoren van de onderdelen onderwijs, arbeidsmarkt, stadsvernieuwing en wijkbeheer, zorgvernieuwing en minimabeleid. Op basis van convenanten met het Rijk, het bijzonder onderwijs en de regionale arbeidsvoorziening regelde het stadsbestuur de uitvoering eveneens contractueel met de deelgemeenten en het maatschappelijk middenveld, waaronder de vrijwilligers- en migrantenorganisaties en de gesubsidieerde welzijnsinstellingen. Hoewel daarbij het schriftelijk

⁵¹⁶ KdG in RN 21/8/84

⁵¹⁷ Volkskracht koesterde de (vereniging) Volksuniversiteit al vanaf de jaren '20, maar had met een garantiestelling het faillissement niet kunnen voorkomen. Direct daarna richtte Volkskracht de stichting Volksuniversiteit op, nam de hypotheek op het pand over, verstrekke de nieuwe stichting een subsidie van twee ton en twee jaar later nog eens een groot bedrag. Het gevolg van dat alles was dat ook de gemeente haar subsidie aan de Volksuniversiteit verhoogde met 25.000 per jaar. RJB *Kroniek* 1984, G. Chr. Kok *Vijftig jaar bevordering van Volkskracht* in RJB1973, p.196 e.v. en Paula van der Houwen *Stimuleren van ontwikkeling Stichting Bevordering van Volkskracht 1923-1998. De geschiedenis van een Rotterdams particulier fonds*. Rotterdam 1998 p.131, 163.

⁵¹⁸ *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* Rapport van de commissie Sociale Vernieuwing.

vastleggen van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prestaties en middelen ook op advies van de commissie Idenburg gebeurde, waarschuwde die wel tegen te veel regels en bureaucratie; samenhang met sociale vernieuwing en participatie van Rotterdammers waren de enige criteria waarop de projecten getoetst moesten worden, aldus de commissie.

Medio juli 1990 tekende minister Ien Dales met vertegenwoordigers van dertien gemeenten convenanten voor uitvoering van de sociale vernieuwing. In dat kader schetste het stadsbestuur in de nota *Inzet van de gemeente: sociale vernieuwing Rotterdam, 1991-1994* hoe het de sociale vernieuwing wilde aanpakken. De nota was een uitwerking van het collegeprogramma en de resultante van bijdragen van Rotterdammers tijdens Burgerzaalavonden, van contactgroepen migranten, vrouwen en ouderen en van ambtelijke organisaties. In het programakkoord stonden de herijking van de verzorgingsstaat, herformulering van rechten en plichten en herverdeling van verantwoordelijkheden centraal.⁵¹⁹ Het stadsbestuur koos voor een preventieve in plaats van de bestaande curatieve benadering; beschikbaarstelling van voorzieningen alleen hielp niet. Door gedragsbeïnvloeding moesten mensen hun eigen verantwoordelijkheid voor opleiding, huisvesting en gezondheidszorg gaan nemen.

Gedragsbeïnvloeding was gericht op activering en opheffing van afhankelijkheid. Voorzieningen werden niet langer als 'standaardpakket' aangeboden maar in de vorm van 'maatwerk', toegesneden op de specifieke situatie van de 'klant'. Financiële ondersteuning bij huisvesting, gezondheidszorg, ouderenbeleid en werkloosheid werd voortaan op tijdelijke basis verstrekt om de zelfredzaamheid te bevorderen. Achterstandsbeleid impliceerde een aanpak die was gericht op 'potenties in plaats van op problemen' en hulpverleners zouden voortaan niet alleen individuele contacten onderhouden, maar ook de omgeving zoals ouders, werkgevers of beheerders op hun verantwoordelijkheden aanspreken. Een integrale aanpak moest bovendien een eind maken aan ambtelijke verkokering en concurrentie 'op de markt van welzijn en geluk'.

Herverdeling van verantwoordelijkheden betekende ook overheveling van bevoegdheden en financiën van het Rijk naar de gemeente en vereenvoudiging van rijksregelgeving voor onderwijs en arbeidsmarktbeleid; vervolgens kon decentralisatie van gemeenteraad naar deelgemeenteraad plaatsvinden. De gedachte daarachter was dat sociale vernieuwing beter zou kunnen worden aangepakt op het niveau van het 'leefmilieu'; wijkbeheer en welzijnswerk konden daarin een nuttige rol vervullen. Op stedelijk niveau was overleg tussen de gemeente en sociale partners nodig; vormgeving van stedelijk beleid kon alleen slagen wanneer dat in samenspraak met schoolbesturen, werkgevers, werknemers, bewonersorganisaties, corporaties en zorgverzekeraars gebeurde, zij het 'onder explicitering van eigen gemeentelijke inzet'. In plaats van het inschakelen van professionals of de bureaucratie moest meer ruimte komen voor initiatieven van burgers; daarvoor zou een 'aanzienlijk budget' beschikbaar worden gesteld.

Naast aandacht voor controle op nakoming van de convenantafspraken legde *De Inzet* nadruk op het 'opnieuw' bereiken van consensus in de stad over de hoofdlijnen van de voorgestelde nieuwe ordening en waarden. Daartoe zouden debatten worden georganiseerd over de betekenis van arbeid

⁵¹⁹ Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 telde het college 9 wethouders: 6 van de PvdA, 2 van het CDA en 1 van de VVD. Het programakkoord was voor een groot deel gebaseerd op de rapporten in het kader van het *Nieuwe Rotterdam*.

en sociale zekerheid en over burgerschap in de zin van rechten maar ook plichten, waarbij onder meer gedrag in het publieke domein aan de orde zou moeten komen. Door de toename van taken was de verwachting gewekt dat de overheid voor alles verantwoordelijk was, maar het stadsbestuur vond het de hoogste tijd die verwachting bij te stellen onder het motto: de overheid is er voor alle burgers, maar niet voor alles! Een deel van die verantwoordelijkheid moest terug naar de samenleving, met duidelijke afbakening van taken die principiële tot de overheid behoorden. Zonder die taken te expliciteren werd gesteld dat de overheid daarin beter moest gaan presteren.⁵²⁰ Het programma voorzag in drie zogeheten structuurprojecten (alfabetisering, banenpool en wijkbeheer) met daarbinnen twaalf voorbeeldprojecten. Daarvoor konden de intussen gevormde 'contactgroepen' van migranten, vrouwen en ouderen projectvoorstellen doen. Hoogvliet, het Nieuwe Westen en de Kop van Zuid werden tot 'actiegebieden' bestempeld.

*Vrijwilligerswerk*⁵²¹

Ontwikkeling

Net als in elke andere stad waren ook in Rotterdam horden vrijwilligers actief in de sport, de amateuristische kunstbeoefening, zorg en welzijn en wat al niet meer. Veel van deze vrijwilligersorganisaties wisselden onderling ideeën en ervaringen met elkaar uit in het Stedelijk Overleg Vrijwilligerswerk (S.O.V.). In de loop van de jaren '80 begon de politieke bemoeienis met het vrijwilligerswerk te groeien. Daarvan getuigde niet alleen de door de gemeente ingestelde Vrijwilligers Vacaturebank maar ook de ontwerp-nota Vrijwilligersbeleid van het bureau Welzijnsplanning in 1984.⁵²² Deze nota, die in nauw overleg met 'het veld' was opgesteld, wees op de omvang en veelsoortigheid van het werk en pleitte voor verzekering, onkostenvergoeding, rechtspositie en medebeslissingsrecht van vrijwilligers. De nota kwam uit in een periode van de zogenaamde Brinkmankortingen die grote bezuinigingen in de Rotterdamse welzijnssector veroorzaakten.⁵²³ Daardoor steeg de vraag naar vrijwilligerswerk, dat opvallend genoeg opeens politieke belangstelling begon te krijgen. Vanwege het 'maatschappelijk rendement' kreeg het vrijwilligerswerk bij het stadsvernieuwingsfonds en de sociale vernieuwing prioriteit en dus financiële steun. Zo kwam vanaf 1985 rond de vijf miljoen gulden beschikbaar voor zo'n veertig accommodaties voor vrijwilligersorganisaties.

Op initiatief van de toenmalige wethouder wijkwelzijnszaken N. van der Pol - van den Dorpel werden in 1989 gesprekken gehouden met diverse geledingen uit het vrijwilligerswerk en raadsleden over de wenselijkheden en mogelijkheden van een 'integraal vrijwilligersbeleid'. Voor het eerst werden expliciet drie bestuurlijke doelstellingen geformuleerd: blijvende belangstelling voor het

⁵²⁰ *Inzet van de gemeente: sociale vernieuwing Rotterdam, 1991-1994* Nota B&W aan de gemeenteraad Rotterdam 1990

⁵²¹ Voor zover niet anders aangegeven is onderstaande tekst gebaseerd op RJB *Kroniek* en Raadsstuknummers 1990-1776 (motie Woei); 1991-0027, (*Verslag van de hoorzitting over de toekomst van de stedelijke instellingen op 14/1/91; onvrede over decentralisatie van bestaande stedelijke koepels voor ondersteuning van vrijwilligerswerk naar de deelgemeenten*); 1992- 0032 en 0035 (tussenrapportage motie Woei) en 1992-0098 (rapportage taakgroep stedelijke subsidies o.a. WWZ); 1993-0072 (vrijwilligersdebat), 1993-0103 (rapportage motie Woei), 1993-0158 (vrijwilligerswerk door migranten) en 1993-0172 met als bijlage Aad van Diemen *Het dubbeltje en de eerste rang*. Eindrapportage van de motie Woei-A-Tsoi over integraal gemeentelijk vrijwilligersbeleid. Rotterdam, december 1993) en raadsstuknummers 1994-0402, 1994-1035 en 1995-0292 (sociale activering).

⁵²² De Vrijwilligers Vacaturebank was in 1979 opgericht als onderdeel van het Hulp- en Informatie Centrum (HIC) dat in de centrale bibliotheek was gevestigd.

⁵²³ Deze kortingen begonnen beginjaren '80, maar zetten ook daarna door. Als gevolg van verlaging van de rijksbijdrage werden in juli 1987 bezuinigingen aangekondigd ter hoogte van 9,9 miljoen gulden met ingang van 1988. RJB *Kroniek*

vrijwilligerswerk, meer kennis over en inzicht in het vrijwilligerswerk bij politiek en ambtelijk apparaat en algemene en specifieke maatregelen ten behoeve van het vrijwilligerswerk. Tegelijkertijd voegde het stadsbestuur de daad bij het woord door drie speeltuinen een flink extra bedrag voor een nieuwe inrichting te verstrekken en de Rotterdamse Vrijwilligersprijs in het leven te roepen. Bovendien trok het ruim tachtigduizend gulden uit voor de organisatie van de Internationale Vrijwilligersdag in de Doelen, waar Rotterdam tot gemeente met het beste vrijwilligersbeleid werd uitgeroepen.⁵²⁴

In december 1990 nam de gemeenteraad de motie Woei-A-Tsoi aan. Woei wees erop dat in Rotterdam tienduizenden vrijwilligers dagelijks medeverantwoordelijkheid namen en droegen voor de behoeften van medeburgers zonder dat de voorwaarden waaronder zij hun werk deden afdoende geregeld waren. Dat vond hij zorgelijk; in zijn motie pleitte hij daarom voor een integraal gemeentelijk vrijwilligersbeleid waarbij bijzondere aandacht uitging naar de materiële voorwaarden om het vrijwilligerswerk te kunnen voortzetten. Ter uitvoering van de motie werd de ambtelijke Werkgroep Integraal Vrijwilligersbeleid ingesteld. Op voorstel van deze werkgroep besloot het College alvast een kosteloze collectieve verzekering (W.A. en Ongevallen) af te sluiten voor alle vrijwilligers in Rotterdam, waarvan de kosten werden geraamd op honderdduizend gulden.

Ruim een jaar later verscheen een tussenrapportage over de motie, waarin de werkgroep aan de hand van eigen onderzoek en andere bronnen een schets gaf van de omvang van het vrijwilligerswerk en enkele belangrijke trends. Vanwege de stijgende kwaliteitseisen in de samenleving bleek het vrijwilligerswerk een toenemend beroep op beroepskrachten te doen, waardoor de onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en particuliere organisaties was toegenomen. Afgezien daarvan constateerde de werkgroep dat er grote verschillen in subsidiebeleid bestonden, zowel tussen de sectoren onderling als ook daarbinnen, maar in het algemeen bleken vrijwilligers tevreden over de materiële voorzieningen.⁵²⁵

Bij de behandeling van de tussenrapportage vroeg de raadscommissie bijzondere aandacht voor de positie van migranten en vrijwilligerswerk. Een onderzoek op dat gebied werd nodig gevonden, waarvoor samenwerking werd gezocht met het ministerie van W.V.C.. Omdat het ministerie aanvankelijk moeizaam tot concrete besluiten kon komen, besloot het stadsbestuur de ambtelijke werkgroep op te dragen met behulp van bijdragen uit diverse gemeentelijke sectoren alvast te beginnen met een vooronderzoek. Naast literatuurstudie deed de werkgroep aanvullend ook eigen onderzoek, voerde gesprekken met vrijwilligers(organisaties) en organiseerde bijeenkomsten. Op zijn minst één van die bijeenkomsten was illustratief voor het verschil in benadering van het vrijwilligerswerk tussen vrijwilligersorganisaties en stadsbestuur. Die bijeenkomst had de vorm van een debat aan de hand van prikkelende stellingen over decentralisatie, migranten en vrijwilligerswerk,

⁵²⁴ Na de Internationale Vrijwilligersdag in 1989 werd elke twee jaar een vrijwilligersdag georganiseerd; de vrijwilligersprijs van veertienduizend gulden werd voortaan elk jaar uitgereikt. Prijswinnaars waren onder meer het project Anders ouder worden, Buro Slachtofferhulp (gelijktijdig kreeg de Stichting Croosboot de prijs voor 'bijzonder vrijwilligerswerk'), de Huiswerkklass van Actiegroep Het Oude Westen en de Vrijwillige Rondleidersorganisatie Diergaarde Blijdorp.

⁵²⁵ Het ging daarbij o.m. om de volgende instellingen: het Stedelijk Overleg Vrijwilligerswerk, de Stichting Vrijwilligerswerk Rotterdam (S.V.R.), afdeling Rotterdam van de Stichting Unie van Vrijwilligers (U.V.V.), het Steunpunt Vrijwillige Thuishulp, de Stichting Maaswerk, Stichting Maatschappelijk Werk Rotterdam, Sociaal Raadslieden, Stichting Rotterdams Dienstencentrumwerk, Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning, Stichting Buurt- en Speeltuinwerk, Stichting Vrijwilligers Jongerenwerk Rotterdam, Centrum De Heuvel en Scouting, sportverenigingen, verschillende 'zelforganisaties' van migranten, wijkwelzijnswerk en activiteiten in de vrijetijdsector, drughulpverlening, lichamelijk gehandicapten, daklozen en een 'wegloophuis psychiatrie'.

onkostenvergoeding, de verhouding tussen beroepskrachten en vrijwilligers en de rol van de overheid.⁵²⁶

Het Debat⁵²⁷

Meteen al bij de eerste stelling kwamen de tongen los. Die stelling luidde dat de overheid bij een erkend nieuw probleem dán pas beroepskrachten hoefde in te zetten als was aangetoond dat dit niet door vrijwilligers kon worden opgelost. Mevrouw Japikse – s' Jacob van de Unie van Vrijwilligers ging daar met verve tegenin; de stelling draaide in haar ogen de zaken om en negeerde de waarde en identiteit van het vrijwilligerswerk. Volgens haar lag de essentie van vrijwilligerswerk in het spontane, onbetaalde en onverplichte karakter ervan. Dat betekende geenszins dat vrijwilligerswerk vrijblijvend was, want het veronderstelde sterke betrokkenheid bij de samenleving. De verhouding tussen vrijwilligers en overheid kwam er in haar ogen op neer dat vrijwilligers een probleem signaleerden en de overheid op een goed moment dat probleem onderkende. Dat was wat anders dan daarna ook de volle verantwoordelijkheid te laten rusten op de vrijwilliger zelf. Als tweede tegenargument bracht mevrouw Japikse naar voren dat het inzetten van vrijwilligers op de manier die de stelling aangaf een valse en misplaatste concurrentie op de arbeidsmarkt veroorzaakte. Zowel betaalde beroepskrachten als vrijwilligers hadden in haar ogen ieder hun eigen, zelfstandig bestaansrecht; na signalering van een probleem ging de vrijwilliger, aanvullend op en in goede samenwerking met de beroepskracht, aan de slag. Een derde probleem was volgens spreekster een arbeidsrechtelijk probleem, want hoe kon je iemand die tot niets is verplicht in dienst nemen? En hoe zou de overheid dat moeten doen; naar de winkel op de hoek gaan en daar een paar blikken vrijwilligers opentrekken afhankelijk van het probleem dat zich aandiende? Als laatste punt wees mevrouw Japikse op het aspect van kwaliteit en continuïteit. Van zowel beroepswerk als vrijwilligerswerk mocht kwaliteit en continuïteit worden verwacht, maar een vergelijking tussen beide soorten werk was er een tussen appels en peren. 'Een appel is lekker en een peer ook, maar ze moeten wel naar appel of peer smaken, en dat is wel een groot verschil', zo sloot ze af.

Mevrouw Japikse –s' Jacob pleitte expliciet niet tegen het inzetten van beroepskrachten op zich, zoals CDA-raadslid Van der Tak uit haar stellingname meende te moeten opmaken. Vanuit vrijwilligerswerk kon structureel werk ontstaan, zoals Tafeltje Dekje. De behoefte daaraan bleek zo groot dat er een veertigurige werkweek voor nodig was en dat kon geen vrijwilligerswerk meer worden genoemd. Vrijwilligerswerk kon alleen aanvullend zijn en van een vrijwilliger kon niet worden verwacht dat die veertig uur in de week bezig was; op zo'n moment zou het beroepsarbeid moeten worden, zo concludeerde Japikse. Beroepskrachten moesten pas worden ingezet als het niet anders kon, maar tegelijkertijd bepaalde het verschil in identiteit tussen vrijwilligerswerk en beroepswerk de taakverdeling tussen die twee.

Een ander punt van discussie ging over de stelling dat krachtige centrale organisaties voor professionele vrijwilligersondersteuning een noodzakelijke voorwaarde waren voor de kwaliteit van het vrijwilligerswerk. Niet zozeer de stelling op zich lokte veel discussie uit, als wel de wijze van

⁵²⁶ Dit debat tussen vertegenwoordigers van vrijwilligersinstellingen, (deelgemeente)raadsleden en ambtenaren vond plaats op 26 oktober 1992

⁵²⁷ Raadsstuknummer 1993-0072

financiering; vooral tegen het plan de vrijwilligerssubsidies te decentraliseren naar de deelgemeenten ontmoette veel kritiek. Bij eigen initiatieven zouden de middelen rechtstreeks ten goede moeten komen aan vrijwilligersorganisaties. Dat zou niet alleen de eigen verantwoordelijkheid van het vrijwilligerswerk meer recht doen en efficiënter werken, maar vrijwilligersorganisaties konden ook zelf veel beter bepalen wat de behoefte aan beroepsondersteuning was en moesten die dan ook zelf kunnen inkopen, al dan niet bij de centrale organisaties. Raadslid Van der Tak was het daar totaal mee oneens. Hij vond dat de kwaliteit van het vrijwilligerswerk wel degelijk gebaat was met een goede centrale organisatie. Bovendien was dat in zijn ogen de enige manier voor het stadsbestuur om het overzicht te houden en de geldstromen te verdelen, te richten en waar nodig aan te passen.

Een ambtenaar van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid liet zijn licht schijnen over de stelling dat de gemeente de intrinsieke waarde van het vrijwilligerswerk wel woordelijk beleed, maar niet in praktijk bracht. Vanuit de gemeentelijke invalshoek gezien was het onderscheid tussen vrijwilligers en betaalde beroepskrachten geenszins van belang omdat het ging om een kwestie van vraag en aanbod, aldus de spreker. De gemeente wilde bepaalde doelen bereiken en er waren organisaties die dat product konden leveren, of dat nu ging om opvang voor dak- en thuislozen, hulp aan slachtoffers of het verhogen van betrokkenheid van de burger. Zo'n organisatie leverde vervolgens zijn 'product' en de gemeente rekende die organisatie af op kwantiteit en kwaliteit; of daarbij al dan niet vrijwilligers werden ingezet deed er niet toe.

Tijdens het debat kwam ook het onderwerp migranten en vrijwilligerswerk aan bod. Daarbij vond de opvatting, dat in plaats van het gevoerde integratiebeleid beter een beleid kon worden gevoerd dat gericht was op huisvesting, onderwijs en werk, veel bijval. Het gemeentelijk integratiebeleid zou bovendien niet werkbaar zijn omdat het was gebaseerd op vage concepten van bewustwording en grove generalisaties van groepskenmerken, specifieke kwaliteiten en mogelijkheden. Intussen bestonden er gigantische wachtlijsten om Nederlands te leren en waren migranten dus nauwelijks in staat te communiceren met hun stadgenoten. Het ging daarom te ver om van migranten te verlangen dat ze vanwege hun integratie al meteen in vrijwilligerswerk gingen participeren, terwijl aan die andere voorwaarden nog maar nauwelijks voldaan was. Raadslid Woei was het daar wel mee eens en scherpte het beeld nog aan met de stelling dat migranten wellicht te weinig aan vrijwilligerswerk binnen algemene of Nederlandse verbanden deelnamen, maar binnen hun eigen zelforganisaties wel actief waren. Hij en raadslid Van der Tak kwamen daarbij tot de conclusie dat de beoogde participatie van migranten in algemene organisaties meer als een sluitstuk van integratie moest worden gezien.

Het rapport

Drie jaar na instelling bracht de Werkgroep Integraal Vrijwilligersbeleid zijn eindrapport uit getiteld 'Het dubbeltje en de eerste rang', met in de inleiding een uitgebreide visie op de verhouding tussen overheid en vrijwilligerswerk.⁵²⁸ De werkgroep vond dat vrijwilligerswerk als uitdrukking van 'civiel elan'

⁵²⁸ De werkgroep kwam tussen juli 1991 tot oktober '93 zeventien keer bijeen en bestond uit een vertegenwoordiging van de secretarieafdelingen Sociale Zaken en Werkgelegenheid-Ouderenbeleid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid-algemeen en Onderwijs, de GGD en de dienst Recreatie Rotterdam. Voorzitterschap en secretariaat berustten bij de secretarieafdeling Wijkwelzijnszaken. De hierna volgende tekst is gebaseerd op Raadsstuknummer 1993-0172 met bijlage Aad van Diemen *Het dubbeltje en de eerste rang*. Eindrapportage van de motie Woei-A-Tsoi over integraal gemeentelijk vrijwilligersbeleid. Rotterdam 1993.

en verantwoordelijkheidsgevoel slechts een beperkte basis voor overheidsbeleid bood, aangezien het niet aan de overheid was zich te bemoeien met de individuele waarde die de vrijwilliger aan het werk toekende. Wel kon de gemeente een klimaat scheppen dat uitnodigend en stimulerend was om vrijwilligerswerk te doen, waarvan de vrijwilligersprijs en Vrijwilligersdag getuigden. Maar als herverdelers van collectieve middelen moest de overheid keuzes maken die 'objectief verdedigbaar' waren en dus was de vraag aan de orde welk maatschappelijk product de vrijwilligersorganisatie leverde. Die vraag beantwoordde de overheid doorgaans door prijs-kwaliteitsvergelijkingen te maken en naar garanties voor de continuïteit van het werk te kijken.

Omdat de opvattingen over vrijwilligerswerk aan verandering onderhevig waren, was het noodzakelijk aan te geven welke definitie van vrijwilligerswerk werd aangehouden. Zaken die in de maatschappij geregeld dienden te worden konden volgens de werkgroep verdeeld worden in twee domeinen: dat van de individuele burger en dat van de overheid. Daar tussenin lag een breed veld waarin taken werden verricht door samenwerkende burgers, al dan niet gesteund door de overheid: het vrijwilligerswerk. Een algemeen aanvaarde definitie van vrijwilligerswerk was: werk voor andere mensen, organisaties of de samenleving, dat onbetaald, onverplicht en in georganiseerd verband werd verricht.

De afbakening tussen betaald en onbetaald werk was onderwerp van principiële discussies. Zo was de Unie van Vrijwilligers (U.V.V.) fel gekant tegen een hogere betaling dan een onkostenvergoeding en tegen het verrichten van taken door vrijwilligers die voorheen door beroepskrachten werden gedaan. Omdat de praktijk anders uitpakte had de U.V.V. de samenwerking met enkele Rotterdamse en andere ziekenhuizen verbroken. Niet alleen vervanging van beroepskrachten door vrijwilligers, maar ook de inzet van banenpoolers als beheerders in speeltuinen was een steen des aanstoots die in Rotterdam zelfs in meer of mindere mate een vrijwilligersstaking veroorzaakte. Het onverplichte karakter van vrijwilligerswerk, het tweede onderdeel van de definitie, had tijdens de Koude Oorlog een ideologische lading gekregen en vormde een contrast tegenover van staatswege gemanipuleerde vakbonden en jeugdbewegingen in linkse of rechtse dictaturen. De Nederlandse nuanceringen over morele druk, vrijwilligerscontracten en gevoelde verplichting bij lichte vormen van betaling stuitte op onbegrip in internationale contacten met organisaties uit voormalige Oostbloklanden. Angelsaksische landen maakten een subtiel onderscheid tussen voluntary tegenover volunteering, waarbij het laatste weliswaar wees op de afwezigheid van een regulier arbeidscontract maar wel onkostenvergoeding op basis van de kosten van levensonderhoud (minimumloon) impliceerde. In Duitsland werd verschil gemaakt tussen 'ehrenamtliche' en 'freiwillige' Arbeit.

Juist het onverplichte karakter maakte vrijwilligerswerk ongrijpbaar voor een overheid die er sturing aan wilde geven. Maar voor de pleitbezorgers van een terugtrekkende overheid vormde het een 'uitdaging'. Zij zagen vrijwilligerswerk als de ultieme uitdrukking van het democratisch ideaal, vrije burgers die zelf bepalen waarvoor zij verantwoordelijkheid nemen. Daartegenover stelde de werkgroep de realiteit van de doorsnee vrijwilliger, die dit alles op z'n hoogst een interessante gedachte vond om vervolgens over te gaan tot de orde van de dag. Voor de overheid was de diepere motivatie van vrijwilligers niet alleen irrelevant omdat elke vrijwilliger er zijn eigen motieven op nahield,

maar vooral omdat de overheid vrijwilligerswerk voornamelijk op de extrinsieke waarde had te beoordelen en allereerst zelf diende te bepalen welk werk ze belangrijk vond.

Het derde kenmerk dat de werkgroep hanteerde, het georganiseerde verband van vrijwilligerswerk, diende als onderscheid met informele, zogenaamde spontane hulp en diensten aan anderen zoals burenhulp of hulp aan ouders. Maar de grenzen waren tijdens het onderzoek van de werkgroep aan het vervagen, want waarbij moest bijvoorbeeld het los-vaste organisatieverband van gemeentelijke straatprojecten voor sociale veiligheid worden ingedeeld?

Het was dus van belang een definitie te geven van een vrijwilligersorganisatie. Het al dan niet in dienst hebben van betaalde beroepskrachten als onderscheid tussen een vrijwilligersorganisatie en een professionele organisatie was moeilijk hanteerbaar omdat de professionele sector 'ontprofessionaliseerde' door de inzet van vrijwilligers en de vrijwilligerssector juist professioneler werd door scholing en opleiding.⁵²⁹ Zo bestonden er erkende vrijwilligersorganisaties met een verhouding van één betaald uur tegen één vrijwilligersuur naast beroepsmatige buurthuisorganisaties met de verhouding van één betaald uur per week op twintig vrijwilligers. Het al of niet in dienst hebben van beroepskrachten als losstaand criterium zou bovendien een vertekend beeld geven van de mate van professionalisering, omdat in Rotterdam een groot aantal professionele ondersteuningsorganisaties bestond dat uitsluitend ten behoeve van vrijwilligers werkte, maar waarvan de medewerkers bij geen enkele vrijwilligersorganisatie op de loonlijst waren te vinden.

Alles overwegend besloot de werkgroep alleen organisaties waarin minimaal de helft van de werkzaamheden door vrijwilligers werd verricht als vrijwilligersorganisaties te bestempelen. Datzelfde criterium hanteerde de gemeente voor de collectieve vrijwilligersverzekering. De professionele zogeheten tweede-lijnsorganisaties voor beroepsondersteuning, werving van vrijwilligers en wat dies meer zij werden niet als vrijwilligersorganisaties beschouwd. Dat nam niet weg dat 66 procent van de subsidie voor vrijwilligerswerk bestemd was voor salariëring van beroepskrachten, omdat vrijwilligers de beschikbaarheid van beroepskrachten als onmisbaar zagen, maar die niet uit eigen zak konden betalen. Alleen daarom al waren overheid en vrijwilligers van elkaar afhankelijk en was de invloed van de overheid aanzienlijk.

Diezelfde overheid klaagde over een (dreigend) tekort aan vrijwilligers; al een paar jaar lang was daarover veel te lezen en horen. In spraakmakende doemscenario's zou dat te wijten zijn aan afnemende burgerzin, het ego-tijdperk, uiteenvallende sociale verbanden en toegenomen consumentisme. Maar de werkgroep toonde aan dat de cijfers het tegendeel bewezen. Het aantal vrijwilligers was al gedurende 25 jaar in alle sectoren opmerkelijk stabiel; in de sector hobby steeg hun aantal zelfs. Wel dreigde er een serieus probleem in de vrijwillige thuiszorg, de zogeheten mantelzorg; de terugtrekkende overheid had gezorgd voor minder beroepskrachten en demografische veranderingen veroorzaakten een groeiende behoefte op dit gebied. Het tekort aan vrijwilligers in de mantelzorg was dus niet ontstaan door een afname van het aantal vrijwilligers.

⁵²⁹ De onderliggende verklaring lag volgens de werkgroep in een combinatie van bezuinigingen op het welzijnswerk en de 'welvaarts-hypothese': vrijwilligers wensten betere werkcondities en de consument een beter product. Er was dus sprake van kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen in vraag en aanbod als uitdrukking van individualisering van de samenleving.

Door ingrijpende bezuinigingen dreigden problemen in het buurt- en clubhuiswerk en het opbouwwerk, maar anders dan in de mantelzorg was dat opgevangen door financiering via de sociale vernieuwing. Meer en vaak beter opgeleide vrijwilligers zetten het werk voort en de opbouwwerkers keerden als buurtbeheerder weer naar hun bewonersorganisaties terug en bij het buurt- en speeltuinwerk in Rotterdam werden banenpoolers ingezet. De kwaliteit van het werk bleef in de meeste gevallen gelijk of ging zelfs omhoog. Een peiling onder de deelgemeenten en informatie van stedelijke 'sleutelfiguren' wezen uit dat het vrijwilligerswerk overal was gegroeid, ook in subsidievolumen. Het bestaande werk bleef gehandhaafd en er kwamen veel nieuwe initiatieven bij. Veel van die nieuwe initiatieven voltrokken zich overigens buiten de directe invloedssfeer van de overheid.

Samenvattend stelde de werkgroep dat het uitgesproken maatschappelijk verzet tegen verlaging van het bestaande voorzieningspeil er de hoofdoorzaak van was dat in bepaalde sectoren de vraag naar meer vrijwilligers was gestegen. Nieuw daarbij was dat zorgverzekeraars, ziekenhuizen en de overheid die vraag rechtstreeks aan vrijwilligersorganisaties stelden en dat gespecificeerd naar aantal vrijwilligers, taken, niveau, tijd, plaats en aantal uren deden.⁵³⁰ *Wie dan zegt dat vrijwilligers schaars worden, beseft niet dat hij aan gras staat te trekken om het te laten groeien*, zo vond de werkgroep.

Vrijwilligers, zo leerde het rapport, bleken er een eigen filosofie op na te houden. Zij zagen zichzelf en hun organisatie niet als onmisbaar, maar puur en alleen als een middel om een bepaald maatschappelijk doel te bereiken of een bepaalde voorziening in stand te houden. Als het beoogde doel op andere wijze - door professionalisering, inzet van banenpoolers of geld - bereikt kon worden verscheen achter de vrijwilliger een opgeluchte burger. De conclusie was dan ook dat een vrijwilligersorganisatie geen optelsom was van individuele motieven of leverancier van politiek wenselijke functies (emancipatie, integratie) en dat vrijwilligers geen Vestaalse maagden waren in de *Tempel van de Vrijwilligheid*.

De werkgroep keek ook naar de verhouding, in geld uitgedrukt, tussen uitvoerend werk en ondersteuning in de vrijwilligerssector. Van de welzijnsbudgetten van de deelgemeenten kon ongeveer zeven procent van het welzijnsbudget rechtstreeks toegeschreven worden aan vrijwilligerswerk. Van die zeven procent was ongeveer één procent bestemd voor uitvoerend vrijwilligerswerk, dat rechtstreeks aan speeltuinen, bejaardenverenigingen of scouting ten goede kwam. De rest van die middelen, zo'n 85 procent dus, was voor de ondersteuningsorganisaties in de vrijwilligerssector bestemd. Wanneer de vrijwilligersorganisaties het hun toegekende budget zelf verdeelden, werd in de sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemiddeld acht procent rechtstreeks aan vrijwilligers uitgekeerd in de vorm van onkostenvergoeding en informele activiteiten, de rest kwam ten goede aan benodigdheden voor het werk zelf. Daarbij moest wel bedacht worden dat het hier ging om organisaties die een vergoeding verstrekten, terwijl de helft van de vrijwilligers niets ontving. Kwam dus maar een zeer klein budget ten goede van de vrijwilligers zelf, het meeste

⁵³⁰ Voor de niet-gemeentelijke kerntaken moest een andere financier worden gevonden; lukte dat niet, dan moest de raad opnieuw een afweging maken of de betreffende voorzieningen door de gemeente gesubsidieerd bleven dan wel dat de subsidiëring werd stopgezet. Raadsstuknummer 1993-0103. Zo kwam de subsidie voor het Wegloophuis Psychiatrie tussen 1991 en '93 onder zware druk te staan, maar bleven vrije-tijds-activiteiten voor jongeren en jong volwassen geestelijk en/ of lichamelijk gehandicapte cliënten van de Sociaal Pedagogische Zorg gesubsidieerd.

geld was bestemd voor beroepskrachten en gebouwen. Voor dat type kosten gaven de stedelijke instellingen omgerekend per vrijwilliger per jaar zeshonderd gulden uit.

Het rapport van de werkgroep schetste ook een profiel van de doorsnee-vrijwilliger. Hoe hoger men was opgeleid, des te meer vrijwilligerswerk men verrichtte: deed één op de vijf Rotterdammers met alleen basisonderwijs vrijwilligerswerk, van degenen met hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs was dat bijna de helft. Uitgesplitst naar 'dagelijkse bezigheid' zeiden mensen met betaald werk vaker onbetaald werk te verrichten dan mensen die werkloos waren of leefden van een W.A.O.- of A.W.W.-uitkering. Op grond daarvan concludeerde de werkgroep dat vrijwilligerswerk niet gezien kon of mocht worden als alternatief voor een betaalde baan. Rotterdammers met een relatief hoog inkomen (2.900 gulden per maand en hoger) en een als hoger gequalificeerd beroep deden meer vrijwilligerswerk dan degenen met een relatief laag inkomen (onder de 2.900 gulden/maand) en een 'lager' beroep, respectievelijk 35 en 22 procent. Afgezien van inkomen voelden vrijwilligers zich over het algemeen beter geïnformeerd over het doen en laten van het gemeentebestuur dan de doorsnee-Rotterdammer. Zij waren beter bekend met het begrip Sociale Vernieuwing, stonden veel positiever tegenover ambtenaren en waren aanzienlijk politiek bewuster. Van de vrijwilligers vond driekwart het belangrijk wie in de gemeenteraad de dienst uitmaakten; van de Rotterdammers die geen vrijwilligerswerk deden was dat 59 procent.

In het licht van de heersende werkloosheid, die naar verwachting nog zeker tot de eeuwwisseling zou voortduren, vond de werkgroep dat het politieke klimaat rijp begon te worden voor verandering in sociale wetgeving en lokaal beleid. Tot dan toe mochten werklozen geen vrijwilligerswerk doen, omdat men beschikbaar moest blijven voor de arbeidsmarkt. Hoewel de Tweede Kamer al verschillende malen zonder succes had getracht hierin verandering te brengen, leek het niet uitgesloten dat de wetgever verder zou gaan dan het opheffen van de barrière voor werklozen en een verplichting zou willen doorvoeren. In Rotterdam werd daar al op vooruit gelopen; het jaarverslag 1993 van de projectgroep Sociale Vernieuwing bevatte al een pleidooi voor het verlenen van ontheffing van de sollicitatieplicht gedurende een periode van bijvoorbeeld twee jaar, waaraan onmiddellijk werd toegevoegd dat het er daarbij uiteraard niet om ging mensen al op voorhand tot in lengte van dagen uit het formele arbeidscircuit te houden.

Toch vroeg de werkgroep zich af hoe groot het effect zou zijn van het wegnemen van wettelijke obstakels, want de bestaande situatie bood de vrijwilligersorganisaties al een ruime keus voor rekrutering: wit, zwart, grijs, op vrijwilligersbasis, via vier soorten bestaande werkloosheidsregelingen of via de regimes van het alternatieve strafcircuit of dienstweigering. De 'vrijwilliger' had vele verschijningsvormen gekregen, wat ook af te lezen was aan de onkostenvergoedingen. Hoewel onderzoek bij deelgemeenten en stedelijk gefinancierde instellingen had uitgewezen dat onkostenvergoedingen een ondergeschikte rol speelden bij de motivatie van vrijwilligers, bleek dit aspect bij projecten waar baanlozen werkten wel belangrijk. De werkgroep achtte het niet ondenkbaar dat in de zeer nabije toekomst naast de klassieke vrijwilliger de 'volunteer' in het Nederlandse beeld zou verschijnen. Dat zou onvermijdelijk tot gevolg hebben dat op bepaalde terreinen de 'klassieke' vrijwilligers, zij het wellicht tijdelijk, een terugtrekkende beweging zouden maken. Alles overziend

stelde het rapport dat de hantering van de dilemma's en paradoxen die gingen ontstaan de belangrijkste uitdaging voor het toekomstig beleid vormde.

Ter afdoening van de motie Woei eindigde het rapport met een reeks van praktische adviezen over onkostenvergoeding, ondersteuning bij kinderopvang voor vrijwilligers en over het toestaan van vrijwilligerswerk door bepaalde groepen werklozen en alles wat daarbij kwam kijken. Ook vroeg de werkgroep om gemeentelijke overzichten van het gesubsidieerde vrijwilligerswerk en aandacht voor werving van vrijwilligers met name onder migranten, jongeren en werklozen. Voorkomen moest worden dat elke organisatie afzonderlijk een oplossing probeerde te vinden voor het gemeenschappelijke probleem van de op sommige terreinen toegenomen vraag naar vrijwilligers. De gemeenteraad nam de adviezen van de werkgroep over, maar kon na de inmiddels plaatsgevonden decentralisatie van het vrijwilligersbeleid niet veel meer doen het leeuwendeel daarvan naar de deelgemeenten ter welwillende overweging door te schuiven.

Migranten en vrijwilligerswerk⁵³¹

Ongeveer gelijktijdig met het rapport *Het dubbeltje en de eerste rang* werden de resultaten van het vooronderzoek naar vrijwilligerswerk door migranten in Rotterdam gepresenteerd. Het hoofdonderzoek in samenwerking met het ministerie van WVC zou pas een klein jaar later starten. De (nogal opportunistische) aanleiding voor het vooronderzoek was het gevaar voor de continuïteit van allerlei voorzieningen wanneer het aantal vrijwilligers zou afnemen. Centraal stond de vraag waarom etnisch-culturele minderheidsgroepen zo weinig deelnamen aan vrijwilligerswerk in algemene organisaties. De positie van migranten in het algemene vrijwilligerswerk werd als maatstaf gehanteerd voor de mate van hun integratie; die positie was immers het gevolg van 'positieverwerving' door henzelf en 'positietoewijzing' door de algemene organisaties en de overheid.⁵³² Voor succesvolle integratie werd versterking van de eigen etnische organisatie als enige motivatie voor vrijwilligers onvoldoende gevonden en moesten de migrantenorganisaties niet alleen belangenverschillen met anderen zien, maar ook gemeenschappelijke belangen en samenwerking met andere organisaties nastreven.

Het vooronderzoek bestond uit gesprekken en literatuurstudie en resulteerde in een zevental aanbevelingen. Allereerst was dat het wegnemen van belemmeringen bij migranten zoals geldgebrek. Om vrijwilligerswerk onder minder welgestelden in het algemeen te stimuleren kon gedacht worden aan goede onkostenvergoedingen. Daarnaast moest rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de motivatie van migranten om vrijwilligerswerk te doen kon verschillen van die van autochtone Nederlanders. Afgezien van de indruk dat allochtonen vaak gedreven werden door solidariteit en collectieve belangenbehartiging, zou hun motivatie wellicht versterkt kunnen worden wanneer vrijwilligerswerk gebruikt en gezien zou worden als middel voor de eigen emancipatie, bijvoorbeeld om

⁵³¹ Gebaseerd op het verkennend vooronderzoek *Vrijwilligerswerk door migranten in Rotterdam* Raadsstuk 1993-0158 en Raadsstuknummer 1995-0157 met hoofdonderzoek i.o.v. gemeente Rotterdam en ministerie van WVC door Verwey-Jonker Instituut: Henk Jan van Daal m.m.v. Karin Huntjes *De nieuwe vrijwilligers : een onderzoek naar vrijwilligerswerk door allochtonen* Rapport Verwey-Jonker Instituut Utrecht 1994

⁵³² De onderzoekers baseren zich met deze termen waarschijnlijk op het model van Rinus Penninx, o.a. in *Minderheidsvorming en emancipatie: balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengebwoners 1967-1987* Alphen a/d Rijn 1988

op den duur betaald werk te krijgen. In dat licht zou vrijwilligerswerk als werkervaringsplaats dan ook serieuzer genomen moeten worden. Het Stedelijk Buro Ander Werk vervulde daar volgens de onderzoekers een voorbeeldfunctie in.

Zowel de eigen als de algemene organisatorische kaders konden integratiebevorderend werken. Daarom moest samenwerking worden gestimuleerd; dan zouden algemene organisaties hun doelstelling om allochtonen te laten participeren beter kunnen realiseren en zelforganisaties konden bijdragen aan kadervorming om vrijwilligers en bestuursleden voor algemene organisaties te kunnen leveren. Ook zouden migrantenorganisaties hun eigen doelstellingen, waaronder vaak inburgering van hun deelnemers, beter kunnen realiseren wanneer ze gebruik zouden maken van faciliteiten van algemene organisaties. Het gebrek aan doelgericht contact tussen netwerken van migranten en netwerken van leden van algemene organisaties belemmerde de instroom van migranten in die organisaties.

Wanneer er eenmaal meer migranten bijvoorbeeld als beroepskracht of bestuurslid in algemene organisaties actief zouden zijn, zou die instroom naar verwachting stijgen, ook omdat meestal binnen de eigen kennissenkring werd gerekruteerd. Voor het leggen van doelgerichte onderlinge contacten tussen beide netwerken konden betaalde of niet betaalde contactpersonen naar Amsterdams voorbeeld worden aangesteld. Om de participatie van Islamitische migranten te bevorderen wilde men daar een consulent uit die kring aanstellen. Vanwege de grote verscheidenheid van belangen was bovendien adequaat leiderschap van cruciaal belang om de samenwerking succesvol te laten zijn.

Het onderzoek wees verder uit dat men bij pogingen meer migranten als vrijwilligers actief te krijgen in algemene organisaties rekening moest houden met hun structureel slechte positie, onvoldoende taalbeheersing en het besef dat migranten vanuit een ander cultureel perspectief dan de autochtone meerderheid naar de samenleving keken. Dat maakte migranten onzeker en onzekere mensen vroegen volgens de onderzoekers om een meer ondersteunende benadering dan anderen. Daarom leek het onontkoombaar bepaalde vormen van positieve actie ten gunste van allochtonen toe te passen. Gezien de gevestigde belangen en strategieën van huidige deelnemers, vrijwilligers, beroepskrachten en bestuursleden was ook daarvoor stevig leiderschap en tact nodig. Tegelijkertijd moesten algemene organisaties zichzelf en hun werkwijzen veranderen en expliciete of indirecte discriminatie tegengaan. Waar imago en eigen identiteit in het spel waren zou participatiebevordering op buurthuisniveau meer kans van slagen hebben dan in bijvoorbeeld een milieu-organisatie. In Groot-Brittannië waren daarvoor speciale projecten in het leven geroepen en in navolging daarvan zou in Rotterdam begonnen kunnen worden met de oprichting van een 'divisie' vrijwilligersactivering.

De raad kon zich vinden in de hoofdlijnen van het vooronderzoek maar was het niet eens met het advies voor positieve actie, omdat men wilde voorkomen dat allochtonen werden 'voorgetrokken'. Het zogeheten facetbeleid moest er garant voor staan dat iedere sector, dienst en deelgemeente zorgde voor participatie van migranten in het betreffende werkveld. Dat had consequenties voor de subsidiëring van zelforganisaties van migranten, die van de raad moesten gaan 'participeren' in algemene voorzieningen zoals wijkgebouwen of buurthuizen. Het blijven subsidiëren van aparte huisvesting van categorale organisaties, die als belangrijkste drijfveer ontmoeting en sociaal-culturele activiteiten hadden, werd daarmee in strijd gevonden. Als zij pertinent een eigen accommodatie

wensten, waren ze daar in principe zelf verantwoordelijk voor. Alleen activiteitsubsidies (met een beperkte 'huisvestingscomponent') bleven mogelijk. Dit alles betekende dat de categorale subsidies aan de zelforganisaties werden afgebouwd, waarbij het ging om een jaarlijks te bezuinigen bedrag van 290.000 gulden met ingang van 1 januari 1994.⁵³³

In 1995 verschenen de resultaten van het hoofdonderzoek dat met steun van het ministerie van WVC was uitgevoerd. Rekening houdend met het verschil in opleidingsniveau bleek de participatie van allochtonen in vrijwilligerswerk zoals verwacht lager te zijn dan die van autochtonen.⁵³⁴ De lage participatie van Marokkanen en ook wel van Turken bleek sterk te worden beïnvloed door het geringe aantal vrouwen dat als vrijwilligster actief was, zowel in algemene als in etnische organisaties, terwijl Antilliaanse en Surinaamse vrouwen juist actiever waren dan hun mannen. Een belangrijke conclusie was, dat de betrokkenheid van allochtonen zich vooral afspeelde binnen religieuze sferen en dat zij buiten religieus en sportverband nauwelijks actief waren in zelforganisaties en daarbinnen zelfs minder dan in algemene organisaties als buurthuizen, speeltuinen, jongerencentra of bewonersorganisaties. Opvallend was dat de helft van de autochtonen voor vrijwilligerswerk gevraagd bleek te zijn, terwijl dat bij de andere bevolkingsgroepen veel minder het geval was.

Afgezien van religieuze motieven en solidariteit met de eigen bevolkingsgroep verschilden de redenen om actief te worden tussen allochtonen en autochtonen niet veel. Een mogelijk perspectief op een betaalde baan bleek voor nagenoeg niemand een rol te spelen als stimulans voor het doen van vrijwilligerswerk. Evenmin werd het ontbreken van of te lage onkostenvergoeding als reden genoemd om er eventueel mee te stoppen; hetzelfde gold voor discriminatie. Het onderzoek weersprak de verwachting dat allochtonen actiever in informele hulp zouden zijn dan autochtonen; alleen Surinamers staken daar gemiddeld meer tijd dan autochtonen. Misschien wel de belangrijkste conclusie was dat allochtonen die het Nederlands redelijk tot goed beheersten vaker als vrijwilliger actief waren dan degenen die de taal maar een beetje beheersten.

Als vervolg op de rapportage zag onder meer het Project Participatie Allochtonen het licht, waarin de Stichting Stimulans aan de slag ging als 'makelaar' van allochtonen voor bestuurlijke en uitvoerende functies in algemene organisaties in Rotterdam. Het project was de opvolger van het succesvolle project van de Stichting Train dat in 1993 en '94 was uitgevoerd in het kader van de Sociale Vernieuwing. Train had zich als doel gesteld minimaal vijftig migranten in besturen van algemene organisaties en instellingen te plaatsen en was daarin geslaagd. Stichting Stimulans beoogde dat aantal nu in drie jaar tijd te verhogen tot vierhonderd en kreeg daarbij steun van elf algemene en allochtone organisaties die éénderde van de kosten van het project op zich wilden nemen. Tien van de elf deelgemeenten sloten zich daarbij aan.

Tussenstand

Alles overziend had het gemeentelijk vrijwilligersbeleid zich ontwikkeld van facilitair via stimulerend tot sterk beïnvloedend. De motie Woei had onbedoeld en achteraf gezien het startsein gegeven voor de ontwikkeling van gemeentelijk vrijwilligersbeleid met stevige inhoudelijke overheidssturing als

⁵³³ Raadsstuk 1992-0098. In totaal bedroegen de bezuinigingen op het welzijnswerk 1,6 mln. berekend over 1993 en '94 samen.

⁵³⁴ Percentages deelname aan vrijwilligerswerk in organisaties naar etnische achtergrond: autochtonen 38, Antillianen 16, Kaapverdianen 12, Surinamers 10, Turken 7, Marokkanen 5. Verwey-Jonker Instituut/Van Daal *De nieuwe vrijwilligers* p. 22

oplossing voor de grote stadsproblematiek als werkloosheid, integratie en veiligheid. De wens van mevrouw Japikse en vele anderen om de budgetten voor het inschakelen van beroepskrachten in handen van de vrijwilligersorganisaties zelf te leggen ging niet in vervulling. De deelgemeenten zochten nu ieder hun eigen weg en de stedelijke ondersteunende organisaties werden ontmanteld of omgevormd. Zo werd de Stichting Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning, die vanaf 1987 in verzelfstandigde vorm het opbouwwerk organiseerde, opgeheven en tegelijkertijd ging de nieuwe Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR) vanaf januari 1996 met zestig medewerkers aan de slag voor de deelgemeenten Prins Alexander, Noord, Hillegersberg-Schiebroek en het Centrumgebied. Daarbuiten was SONOR vrij in de verwerving van opdrachten bij overheid of particulier initiatief. In de deelgemeenten Charlois, IJsselmonde en Hoogvliet werden nieuwe welzijnsorganisaties opgericht of bestaande instellingen uitgebreid.⁵³⁵

Medio jaren '90 waren de beleidsmakers het vrijwilligerswerk niet alleen als instrument voor integratie en alternatief werkgelegenheidsbeleid gaan zien, maar ook als aanknopingspunt voor veiligheidsbeleid en criminaliteitspreventie. Tal van gemeentelijke diensten spraken het maatschappelijk middenveld aan waaronder scholen, vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen, woningcorporaties, winkeliersverenigingen en bewonersorganisaties, op de rol die zij op buurtniveau daarin konden spelen. Tevens werd burgers gewezen op hun eigen rol en verantwoordelijkheid voor preventie van veel voorkomende criminaliteit. Om elk misverstand te voorkomen zei het stadsbestuur daar nadrukkelijk bij dat veel Rotterdammers zich al betrokken voelden bij de stad en actief uiting gaven aan die betrokkenheid. Als voorbeeld wees het op de Opzomerdag van 28 mei 1994, die aantoonde dat vijftigduizend Rotterdammers eensgezind de handen uit de mouwen staken om hun woonomgeving op te knappen en de stad leefbaar te maken.⁵³⁶

Volgens het college was er alle reden toe het vrijwilligerswerk blijvend de nodige aandacht te geven. Het was de belangrijkste pijler van de stedelijke samenleving en telde tienduizenden actieveelingen in velerlei sectoren in de stad; alleen al in de Rotterdamse sportsector liepen zo'n twintigduizend actieve vrijwilligers rond. Maar tegenover de grote groepen actieve bewoners stonden veel mensen die zich buiten de samenleving geplaatst zagen door langdurige werkloosheid, slechte gezondheid of sociale isolering. Om een tweedeling in de stad te voorkomen vond het stadsbestuur het van het grootste belang deze mensen bij de stedelijke samenleving te betrekken. Er kwam een actieplan maatschappelijke activering in het kader van de Sociale Vernieuwing, waarbij een bepaalde categorie uitkeringsgerechtigden, de zogeheten onbemiddelbaren, kon kiezen voor het regime van sociale activering in plaats van mee te doen met het 'activerend arbeidsmarktbeleid'.⁵³⁷

In het kader van de zogenoemde 'sportieve vernieuwing' en stimulering van kunst 'ter vergroting van de onderlinge cultuurbeleving tussen de verschillende bevolkingsgroepen' werden onder meer

⁵³⁵ *Stand van zaken decentralisatie stedelijke instellingen en koepelorganisaties* Steller: Ronald de Vos (Coördinatiebureau voor het Centrum) d.d. 15 november 1995 tbv de vergadering van de raadscommissie voor maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid op 22 november 1995, agendapunt 7.

⁵³⁶ Zie voor Opzomerden p. 184 hierna

⁵³⁷ *Zomerbrief 1994, Verzameling 1994, Volgnummer 139. Om de kwaliteit van de stedelijke samenleving*, najaarsnota van de gemeente Rotterdam, Raadsstuknummer 1994-1035. Raadsstuknummer 1995-0292, conform aangenomen in de raad op 1 juni 1995. In 1996 trad de Algemene Bijstandswet in werking waarvan het zogenaamde activeringsartikel de gemeenten een vrijere hand gaf in de omgang met zgn. onbemiddelbaren. In Rotterdam werd dat vorm gegeven in het project Onbenutte Kwaliteiten waarin deelnemers zich konden oriënteren op mogelijkheden in het vrijwilligerswerk. Vermeer *Van onderstand tot bijstand* p. 109.

pleinen voor sportbeoefening heringericht en daarbij behorende activiteiten bedacht. Voor een periode van vier jaar werd een gemeentelijke projectorganisatie ingericht onder begeleiding van een professionele coördinator om 'bewonersinitiatief, zelforganisatie en groepsvorming te ontwikkelen'. Voor het 'draagvlak' was het zaak dat bewoners, vrijwilligersorganisaties en instellingen zoveel mogelijk gingen meedoen. Daarvoor werd ook subsidie verkregen van het ministerie van WVC, dat het project van groot belang vond als voorbeeldproject 'van waaruit mogelijk nieuwe inzichten konden ontstaan voor een bredere en meer beleidsmatige aanpak'. Samen met een bijdrage van de dienst Recreatie en de deelgemeenten Kralingen en Delfshaven konden in 1995 twee voorbeeldprojecten worden uitgevoerd, waarna zou worden bekeken of voortzetting wenselijk was.⁵³⁸

Betaald of onbetaald?

In 1998 stelde de gemeenteraad een aantal nieuwe bestuurlijke uitgangspunten voor het vrijwilligerswerk vast.⁵³⁹ Allereerst moest de culturele pluriformiteit van de stedelijke samenleving in het vrijwilligerswerk zichtbaar zijn. Daarom zou de bevordering van vrijwilligerswerk onder allochtonen en mensen zonder baan alle voorrang moeten krijgen. Vrijwilligerswerk was belangrijk voor de cohesie in de stad als 'mededragers van de sociale infrastructuur'. Paradoxaal genoeg verklaarde de raad het vrijwilligerswerk te zien als wijkplaats voor de burger en buffer tegen verstatelijking en commercialisering. Bovendien konden de deelnemers aan deze 'sociaal waardevolle manifestatie van burgerlijke betrokkenheid en vaardigheid' plezier beleven; het persoonlijk welzijn van de burger werd erdoor vergroot, zo werd geconcludeerd.

Bezwaren tegen het nieuwe gemeentelijk vrijwilligersbeleid kwamen in deze periode onder meer van de Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid. Vooral de verstrengeling van het reguliere vrijwilligersbeleid met het beleid 'Onbenutte Kwaliteiten', dat uitkeringsgerechtigden moest stimuleren tot vrijwilligerswerk, was de commissie een doorn in het oog. Volgens de adviescommissie tastte het verplichtende karakter van de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' het principiële vrijwillige karakter van vrijwilligerswerk aan, zodat binnen de regeling eigenlijk geen sprake was van zuiver vrijwilligerswerk. Daarnaast kregen vrijwilligers met een bijstandsuitkering via het beleid 'Onbenutte Kwaliteiten' een bonus als zij actief werden in het vrijwilligerswerk, wat ongelijkheid veroorzaakte tussen 'echte' en vrijwilligers via de regeling Onbenutte Kwaliteiten. Als derde ongewenst effect van de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' wees de Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid op verdringing van 'echte' vrijwilligers door deelnemers aan de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten'. De raad vond het echter te vroeg om het beleid 'Onbenutte Kwaliteiten', dat nog in een experimentele fase verkeerde, te veranderen. Wel werd toegezegd dat men goed in de gaten zou houden of de aangevoerde negatieve effecten op grote schaal zouden optreden.⁵⁴⁰

Vrijwilligerswerk bleef een geliefd onderwerp, waarover ook de nodige Rotterdamse publicaties verschenen.⁵⁴¹ In 2001 stelde de raad opnieuw het vrijwilligersbeleid vast op basis van een zogenaamd visiedocument met de titel *Vrijwilligerswerk in 2015*. Dit document vloeiende voort uit een

⁵³⁸ *Rapportage in het kader van de motie Van der Tak* Raadsstuknummer 1995-0017 en Motie Van der Tak Volgnr. 242/1993

⁵³⁹ *Vrijwilligersbeleid in Rotterdam* Volgnummer 53, litt. a. Verzameling 1998 SCZ 98/666 Raadsstuknummer 1998-0198

⁵⁴⁰ Ibidem

⁵⁴¹ Zo verschenen in 1999 drie publicaties: het boekje *De gewoonte zaak van de wereld* over tien jaar vrijwilligerswerk, het boekje *Vrijwilligers Vacaturebank 20 jaar* en het eerste exemplaar van de *Rotterdamse Vrijwilligerskrant*. RJB Kroniek

conferentie over de toekomst van het vrijwilligerswerk, in 1998 georganiseerd op initiatief van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Stedelijk advies en ondersteuningspunt vrijwilligerswerk (STAP), de Rabobank Rotterdam en het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Die conferentie leidde tot een gemeentelijke opdracht aan het IPP om een toekomstvisie tot stand te brengen die gebaseerd moest worden op scenario's, paneldiscussies en themabijeenkomsten. Bij de uitvoering van de opdracht droegen ruim honderdvijftig belangstellenden uit het Rotterdamse vrijwilligerswerk, beleidsmakers, kerkelijke organisaties, het bedrijfsleven, de vakbeweging en de wetenschap hun steentje bij.⁵⁴²

Het visiedocument voorspelde dat het onderscheid tussen betaald en onbetaald, tussen verplicht en onverplicht en tussen georganiseerd en ongeorganiseerd werk steeds minder scherp zou worden. In 2015 zouden hogere eisen worden gesteld aan het vrijwilligerswerk waarvan de betekenis zou toenemen, onder meer voor langdurig werklozen en sociaal geïsoleerde groepen die langs deze weg in de samenleving zouden kunnen participeren. Dat vroeg om extra begeleiding en ondersteuning van organisaties en dus om meer geld. De overheid zou tegen die tijd weliswaar nog altijd een belangrijke financier van het vrijwilligerswerk zijn, maar het aandeel van andere financiers, zoals het bedrijfsleven en fondsen, zou stijgen. Het zoeken naar andere financieringsbronnen werd enerzijds als een kans gezien om de betrokkenheid in de samenleving bij de doelen te vergroten, maar anderzijds moest het vrijwilligerswerk de eigen autonome positie bewaken en voorkomen dat externe partijen het vrijwilligerswerk inhoudelijk zouden gaan bepalen.⁵⁴³

In de toekomst zouden vrijwilligersorganisaties steeds vaker een afweging moeten maken tussen het ongeschonden overeind houden van de eigen primaire doelstellingen of het meewerken aan beleidsdoelstellingen van overheid of bedrijfsleven. Bovendien adviseerde het visiedocument een eind te maken aan de situatie dat de rol van vrijwilligers in besturen was teruggedrongen naar die van uitvoerder, deelnemer, consument of belangenbehartiger, als gevolg van fusies en schaalvergrotingen in het onderwijs, de volkshuisvesting, de hulp- en dienstverlening, de zorg en het welzijnswerk. Vrijwilligersorganisaties zouden zich daarnaast moeten beraden in hoeverre zij konden en wilden inspelen op de veranderende wensen, die nieuwe groepen vrijwilligers aan de werkwijze van vrijwilligersorganisaties stelden. Daartoe zouden zij het eigen takenpakket moeten doorlichten om te kijken in hoeverre zich dat liet omvormen tot een aanbod dat beter zou aansluiten bij de wensen van de nieuwe vrijwilligers. Hierbij viel te denken aan ICT-toepassingen en flex-vrijwilligers. Daarbij stond de vraag centraal of de nieuwe vrijwilligerswensen in overeenstemming waren te brengen met eisen als continuïteit en kwaliteit van het vrijwilligerswerk.

Het visiedocument bevatte ook aanbevelingen voor het stadsbestuur, die de gemeenteraad grotendeels overnam. Zo wilde de gemeente meer en andere ondersteuning gaan geven om de continuïteit in het vrijwilligerswerk te waarborgen, met name door het in evenwicht brengen van de verhouding tussen 'zap- en flexvrijwilligers' en vaste vrijwilligers. Om vraag en aanbod goed op elkaar aan te laten sluiten werd daarom de Stichting Promotie Vrijwilligerswerk Rotterdam opgericht, waarin vijf steunorganisaties samen onder andere een stedelijke digitale infrastructuur voor het

⁵⁴² Raadsstuknummer 2036-636 dd 20/6/2000

⁵⁴³ *Visiedocument vrijwilligerswerk 2015*. Raadsstuknummer 2001-0530 dd 12/7/2001

vrijwilligerswerk gingen opzetten.⁵⁴⁴ Ook kreeg de Stichting Promotie Vrijwilligerswerk Rotterdam de vraag voorgelegd voorstellen te ontwikkelen om politici meer te betrekken bij het vrijwilligerswerk en de mogelijkheid te onderzoeken een aparte prijs in te stellen voor de Vrijwilliger van het Jaar.⁵⁴⁵ Daarnaast moest er meer beroepsmatige ondersteuning komen om het vrijwilligerswerk voor maatschappelijke 'zwaargewichten' aantrekkelijk te houden. Tenslotte besloot de raad ook de regelgeving voor vrijwilligersorganisaties en projecten ter uitvoering van het beleid 'Onbenutte Kwaliteiten', die in elke deelgemeente weer anders was, te vereenvoudigen en uniformeren.

Er was één onderdeel van het visiedocument dat de gemeenteraad niet overnam. Daarin werd gesteld dat de gemeente een rol zou moeten spelen in de bescherming van het 'werkdomein van vrijwilligers' om te voorkomen dat vrijwilligerswerk zou dienen om tekorten aan betaald personeel op te vangen. Het stadsbestuur was niet van plan die beschermende rol op zich te nemen. Het constateerde dat enerzijds de bemiddelingsbureaus het criterium 'verdringing van betaalde arbeid' nauwgezet hanteerden, maar dat anderzijds verreweg de meeste 'vacatures' in het vrijwilligerswerk zonder tussenkomst van deze bemiddelingsbureaus werden vervuld. De invloed van de overheid hierin was dus gering en zou alleen maar minder worden; de toenemende bemoeienis van andere partijen met het vrijwilligerswerk zoals het bedrijfsleven en consumentenorganisaties was een goede zaak, aldus het stadsbestuur.

Het vrijwilligerswerk werd gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving en nieuwe partners zorgden voor een breder draagvlak. Een zwaardere rol van de overheid als bewaker van het domein van het vrijwilligerswerk paste niet in deze visie. Onbenutte Kwaliteiten- en vrijwilligersbeleid moesten uiteraard met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid op elkaar afgestemd blijven worden, maar vrijwilligersorganisaties zouden zich ook verantwoordelijk moeten voelen voor 'moeilijk bemiddelbaren', aldus het stadsbestuur. Daarnaast wilde de gemeente de participatie van allochtonen aan het vrijwilligerswerk blijven bevorderen door de inzet van allochtone 'ambassadeurs' en extra subsidies voor de uitvoering van doelgroepenbeleid in het vrijwilligerswerk. Het advies van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad om hieraan door extra regelgeving meer garanties te verbinden wees de gemeenteraad af.

Achter de opstelling van de gemeente ging een al langer spelende principiële discussie met de adviesraden schuil. Net als drie jaar daarvoor adviseerde de Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid het vrijwilligersbeleid en de regeling Onbenutte Kwaliteiten te 'ontflechten om het onverplichte karakter van het vrijwilligerswerk in ere te herstellen'. Voor uitkeringsgerechtigden moesten speciale werkgelegenheidsprojecten komen. De de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad en de deelgemeenten pleitten juist voor handhaving en uitbouw van de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' omdat bevordering van vrijwilligerswerk door allochtonen en werklozen al in 1998 tot hoogste beleidsdoel was verheven en de regeling intussen succesvol was gebleken. Eind 2000 besteedden vijftigduizend van de 130.000 Rotterdamse vrijwilligers in totaal vier uur of meer per

⁵⁴⁴ De vijf steunorganisaties waren Stedelijk advies en ondersteuningspunt vrijwilligerswerk, Jeugdwerk Adviesbureau de Heuvel, Multicultureel Centrum voor Participatie, Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam SONOR en Stichting Vrijwilligerswerk Rotterdam.

⁵⁴⁵ In hetzelfde jaar werd Sander de Kramer, hoofdredacteur van het Straatmagazine, verkozen tot *Rotterdammer van het Jaar*. Deze uitverkiezing bestond al sinds 1979 en was bedoeld voor personen, al dan niet als vertegenwoordigers van instellingen, verenigingen of andere groepen van personen, die zich op vrijwillige basis voor het welzijn van de stad inzetten. Vanaf 1990 ging de Stichting Ons Rotterdam deze jaarlijkse verkiezing organiseren.

week aan vrijwilligerswerk; daarvan hadden er tweeduizend een 'Onbenutte Kwaliteiten'-achtergrond, zo'n vier procent. De in 1997 door de Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid voorspelde negatieve effecten waren volgens het stadsbestuur niet opgetreden; noch op de deelnemers aan de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' zelf noch op de instelling waar zij kwamen te werken werd enige vorm van dwang uitgeoefend. De deelgemeenten stelden dat 'Onbenutte Kwaliteiten' niet alleen mensen verder hielp maar ook het maatschappelijk middenveld versterkte; alleen de wijze waarop vrijwilligers werden geworven verschilde met traditionele vormen van vrijwilligerswerk. Zij juichten het toe dat de visie op de toekomst van het vrijwilligerswerk inspeelde op de dynamiek ervan, met voortdurend nieuwe verschijningsvormen.⁵⁴⁶

De Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid vond dat 'Onbenutte Kwaliteiten' zich schuldig maakte aan belangenverstrengeling door het vrijwilligerswerk als instrument te gebruiken om de eigen doelstellingen te behalen en daardoor alle belang had bij sterk vrijwilligerswerk. Als symptoom van ongewenste ontwikkelingen wees de Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid op een stakingsactie van de deelnemers aan de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' die zich tegen het verlies van een deel van de bonus verzetten. Volgens de adviesraad behoorde 'Onbenutte Kwaliteiten' tot het domein van de betaalde arbeid. De gemeente was het daar niet mee eens. Zij wees erop dat de rechter de positie van vrijwilligers al veel eerder verregaand gelijk had gesteld aan die van werknemers in betaalde banen. Ontslagrecht, Arbo, wettelijke aansprakelijkheid, verzekering en vrijwilligerscontracten waren geaccepteerde verschijnselen geworden in het vrijwilligerswerk. Een staking tegen aantasting van secundaire arbeidsvoorwaarden was in het bedrijfsleven niet nieuw en moest in het vrijwilligerswerk als een teken van volwassenheid worden gezien. Deelnemers aan de regeling 'Onbenutte Kwaliteiten' kregen weliswaar een ruimere onkostenvergoeding, maar onderzoek wees uit dat reguliere vrijwilligers zich doorgaans gemakkelijk over dit verschil heen konden zetten. Kortom, de gemeente was niet van plan 'in deze snel complexer wordende situatie' de grenzen tussen betaald en onbetaald vrijwilligerswerk intensiever te bewaken of een duidelijke scheiding tussen beide aan te brengen.

In 2003 bleek uit een onderzoek van het Rotterdamse Centrum voor Onderzoek en Statistiek dat 47 procent van de Rotterdammers onbetaald werk op vrijwillige basis deed; negenentwintig procent deed dat informeel, dus los van een organisatie, een derde was in georganiseerd verband actief en veertien procent was in beide categorieën te vinden.⁵⁴⁷ Tussen 1995 en '97 daalde het aantal vrijwilligers in de informele sfeer, daarna steeg de deelname over de hele linie licht, terwijl landelijk een kleine daling was te bespeuren. Vrijwilligers bleken het meest actief in een sportorganisatie, in religieus of kerkelijk verband en in organisaties voor hulp aan zieken, bejaarden of gehandicapten. Vaak bleken ze zich op meerdere terreinen tegelijk in te zetten.

Opvallend was de spectaculaire toename van niet-westerse allochtonen in het Rotterdamse vrijwilligerswerk met vijftien procent tussen 1995 en 2003, terwijl het aantal autochtone vrijwilligers ongeveer gelijk bleef. In 2003 deden bijna evenveel autochtonen als allochtonen onbetaald werk op

⁵⁴⁶ Raadsstuknummer 2001-0530

⁵⁴⁷ COS/P.A. de Graaf *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Rotterdam 2003. Resultaten uit de vrijetijdsomnibus 2003*. COS Rotterdam 2004. De conclusies over de ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk zijn gebaseerd op de Vrijetijdsomnibussenquêtes van 1995, '97, 2001 en 2003.

vrijwillige basis (48 resp. 46 procent).⁵⁴⁸ Niet-westerse allochtonen waren veel minder dan andere Rotterdammers in het informele hulpcircuït te vinden maar vaker actief in het georganiseerde vrijwilligerswerk, vooral in religieuze of levensbeschouwelijke organisaties. Het percentage allochtone en jongere vrijwilligers (16-25 jaar) stak in Rotterdam ver boven het landelijk gemiddelde uit. De deelname van werklozen aan vrijwilligerswerk was in Rotterdam tussen 1997 en 2003 toegenomen van ver ondergemiddeld tot iets onder het gemiddelde. Toch bleek de zogeheten OK-bank van het project Onbenutte Kwaliteiten onder de geënquêteerden, zowel vrijwilligers als niet-vrijwilligers, nagenoeg onbekend, evenals de andere informatiepunten.

In 2005 kreeg het IPP opdracht om de balans op te maken van vier jaar 'vernieuwd' vrijwilligersbeleid waarvoor de volgende prioriteiten waren vastgesteld: bevordering van vrijwilligerswerk door werklozen en allochtonen, modernisering van de infrastructuur voor ondersteuning van het vrijwilligerswerk en vermindering van de regelgeving. Het was de bedoeling dat steunorganisaties klant- en vraaggericht zouden gaan functioneren, zodat vrijwilligersorganisaties efficiënter konden werken.⁵⁴⁹ De evaluatie wees uit dat allochtonen en autochtonen verhoudingsgewijs evenveel aan vrijwilligerswerk deden, al waren er nog steeds weinig allochtonen als bestuurslid van algemene vrijwilligersorganisaties actief. Deelname onder werklozen was even groot als onder de rest van de bevolking en jongeren deden zelfs bovengemiddeld mee. Veel reden voor doelgroepenbeleid was er dus niet meer. Het oerwoud van regelgeving bleek ondanks het streven naar versimpeling nauwelijks afgenomen. Subsidieregelgeving van verschillende overheidslagen enerzijds en deelgemeentebeleid anderzijds waren steeds verder uiteen gaan lopen. Subsidievoorwaarden en aanvullende regels, bijvoorbeeld voor verantwoording van verkregen subsidiegeld, waren veel te ingewikkeld en totaal niet afgestemd op de praktijk. Vrijwilligersorganisaties zagen door de bomen het bos niet meer en veel ambtenaren bleken vaak niet op de hoogte de specifieke activiteiten en karakter van vrijwilligersorganisaties. Dertien jaar na het vrijwilligersdebat in 1992 luidde het advies ook nu weer vrijwilligersorganisaties meer invloed te geven op de activiteiten van steunorganisaties, zodat vraag naar en aanbod van ondersteuning beter op elkaar aansloten.

Het in 2001 voorspelde fenomeen van 'zap- en flexvrijwilligers' bleek niet te zijn doorgebroken en de aangehaalde contacten met het bedrijfsleven hadden afgezien van sponsoring weinig resultaat opgeleverd. Daarentegen had het gebruik van ICT een hoge vlucht in het vrijwilligerswerk genomen. Zo was er een website gemaakt met een database waarin informatie over drieduizend Rotterdamse vrijwilligersorganisaties viel aan te boren en hadden honderdvijftig vrijwilligersorganisaties ondersteuning gekregen bij de opzet van eigen websites, aanschaf en bediening van hard- en software en wat dies meer zij. De promotie was versterkt met het Vrijwilligersontbijt en een nieuw jasje voor de Vrijwilligersprijs waardoor het aantal inzendingen omhoog was geschoten. Ook de Vrijwilligersdag zag er anders uit en er verscheen een 'vrijwilligers-vakkrant' genaamd PROXYprint met een oplage van ruim tweeduizend.

⁵⁴⁸ Dit onbetaalde werk op vrijwillige basis (dus exclusief sociale activering via 'Onbenutte Kwaliteiten' of anders) betreft zowel informele hulp als activiteiten in georganiseerd verband, terwijl de cijfers over de stijging tussen 1995 en 2003 alleen onbetaald werk in georganiseerd verband betreffen. COS/De Graaf *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Rotterdam 2003* p.21 en 23.

⁵⁴⁹ Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Tussenbalans vrijwilligerswerk in 2015. Een evaluatie van het vrijwilligerswerk in de gemeente Rotterdam* Rotterdam 2006 p.10. Deze publicatie is gebaseerd op de eïndevaluatie van het vrijwilligersbeleid in Rotterdam door het Instituut voor Publiek en Politiek, aangevuld met bijdragen van leden van de stuurgroep die voor dit evaluatieproces werd ingesteld.

Het beleid 'Onbenutte Kwaliteiten' had zich intussen meer ontwikkeld in de richting van reïntegratie en reed daardoor het vrijwilligerswerk minder in de wielen. Intensievere afstemming leek niet meer aan de orde en de vacaturevoorziening verliep daarom inmiddels gescheiden. Terwijl het stadsbestuur de vier jaar daarvoor ingeslagen koers aanhield, gloorden twee nieuwe bedreigingen voor de onafhankelijkheid van het vrijwilligerswerk aan de horizon: de afbouw van Gesubsidieerde banen en de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Als er vierduizend Gesubsidieerde banen à 36 uur per week in het vrijwilligerswerk vervielen waren er bovenop de 140.000 Rotterdamse vrijwilligers in 2005 nog eens 57.600 vrijwilligers voor ieder 2,5 uur per week nodig; voor coördinatie en opvang van uitval kwam daar nog twintig procent bij. In de discussie over de autonomie van het vrijwilligerswerk en de invoering van de Wmo speelde vooral begripsverwarring over vrijwilligerswerk, informele hulp en mantelzorg een rol. Vrijwilligers vroegen zich af waar de grens lag voor inschakeling van professionals en hoe diep de overheid in de regie van vrijwilligerswerk zou ingrijpen. Ze vreesden dat mensen die zorg nodig hadden afhankelijk zouden worden van informele activiteiten. Dat zou neerkomen op 'verplichte onbetaalde zorg' en dus haaks staan op het unieke karakter van vrijwilligerswerk.⁵⁵⁰

*Opzoomeren*⁵⁵¹

Opzoomeren ontstond in 1989 als bewonersprotest tegen de vervuiling in de Opzoomerstraat in Het Nieuwe Westen, maar groeide uit tot het 'knuffelproject' van de gemeente bij uitstek. Het door bewoners schoonvegen en verbeteren van de straat met verlichting, beplanting en wat dies meer zij paste uitstekend in de ideeën over wijkbeheer en sociale vernieuwing; het was stimulerend voor betrokkenheid bij de stad en bevorderde integratie en veiligheid. Rijkserkenning was er ook: vertegenwoordigers van de projecten 'Verbeter je buurt, begin bij jezelf' van de Opzoomerstraat en het project 'Sociale Veiligheid' in de wijk daaromheen kregen de Hein Roethofprijs 1990 uit handen van minister van Justitie Hirsch Ballin. In 1993 trok het stadsbestuur al een miljoen gulden uit voor het Opzoomeren in honderd straten en 0,8 miljoen voor het zelfbeheer in de wijken. Er was een speciale projectleider aangesteld om voorstellen te ontwikkelen voor betere beloning van burgers die verantwoordelijkheidsgevoel toonden in hun directe leefomgeving. Het stadsbestuur vond dat de gemeente in deze straten meer inzet moest tonen dan elders, omdat de bewoners daar zelf de handen al uit de mouwen hadden gestoken. Er kwam een Opzoomerbode met informatie over het project en Arie van der Krogt en Keimpe de Jong maakten in opdracht van de gemeente een Opzoomerlied:

*Pak een bezem
veeg je straatje,
plant een struik voor je deur.
Hang een bak aan je balkon,
doe het licht aan!*

⁵⁵⁰ Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Tussenbalans vrijwilligerswerk* p. 19

⁵⁵¹ Voor zover niet anders vermeld zijn de gegevens ontleend aan *De inzet gevolgd 3. Eindrapportage van het project Sociale Vernieuwing*. S&CZ 93/3011 Verzameling 1994, Volgnummer 1, litt.a. Raadsstuknummer 1994-0074.

*Opzoomeren, opzoomeren
we stropen onze mouwen nog eens op.
Opzoomeren, opzoomeren,
we halen onze straten, onze pleinen uit het slop.
Opzoomeren, opzoomeren,
we gaan er met z'n allen tegenaan.
Opzoomeren, opzoomeren,
we laten Rotterdam niet bij de vuilniszakken staan.*

Het Opzoomeren was een meezinger geworden; een mooier voorbeeld voor 'onderbrenging' van een spontaan initiatief in de sociale vernieuwing was nauwelijks denkbaar, zo vond het stadsbestuur. Voor getoonde inzet konden bewoners tijdens de Opzoomercampagne 'Premie op Actie' zegels verdienen waarmee ze 'werk op maat' van de gemeentelijke diensten konden inkopen. Dit typisch Hollandse zegeltjesfenomeen zou ook nieuwe bewonersgroepen 'tot leven wekken' en gaf opbouwwerkers een extra wervingsmiddel om mensen te organiseren en te stimuleren tot praktische collectieve actie. In 1993 werden meer dan tweehonderd zegels ter waarde van drieduizend gulden uitgegeven, waarvan de meeste in de Het Nieuwe Westen, de bakermat van het Opzoomeren. Uit het evaluatie-onderzoek 'Verzilverde zegels' bleek dat bewoners die deelnamen aan 'Premie op actie' de campagne met het rapportcijfer 8,5 beloonden en vonden dat de sociale samenhang in de straat verbeterd was. Gemiddeld waren twintig bewoners per straat actief geweest en de snelheid en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening kreeg het rapportcijfer 8. De campagne zou in 1995 door de deelgemeenten worden overgenomen.

In de Opzoomerstraat hadden de bewoners van de nood een deugd gemaakt en de gemeente nam dat over. Ook directeur SO Riek Bakker liet zich meeslepen in het enthousiasme en zorgde er in overleg met de bewoners voor dat de Opzoomerstraat binnen een jaar werd gerenoveerd, terwijl die nog kort voordien op de slooplijst stond. Niet de technische staat van de woningen, maar de sociale structuur en het bewonersinitiatief gaven de doorslag. Voor de Opzoomerstraat werd bij wijze van 'algehele hardheidsclausule' bepaald dat elke belemmerende, Rotterdamse regel buiten toepassing werd verklaard. Ook werd de regeling voor particuliere woningverbetering ruim geïnterpreteerd. Na de Opzoomerstraat zouden meer straten volgen; de bewoners van de Teilingerstraat stonden al te trappelen.

Voor andere projecten in het kader van sociale vernieuwing ging Opzoomeren als een soort kapstok fungeren. Zo kreeg het project De Tent tot taak de 'Opzoomercultuur' in stand te houden. In De Tent, begonnen als project op 't Landje in Cool maar uitgegroeid tot meerdere tenten in de stad, trad onder meer het Rotterdams Volkstheater op. Het project moest ieder jaar uit talloze verschillende gemeentelijke budgetten subsidie bij elkaar scharrelen, maar door het te definiëren als een reizende wijkaccommodatie onder de noemer van Opzoomeren werd dat makkelijker. Met de actie 'Doe Wat voor je Stad' smeedde de gemeente in 1993 een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, vrijwilligerswerk, lokale overheid en het Rotterdams Dagblad en steunde daarmee talloze

vrijwilligersprojecten.⁵⁵² Vanwege het succes werd de actie een vast programmaonderdeel van de sociale vernieuwing en structureel voorzien van een jaarlijkse gemeentelijke subsidie van 250.000 gulden.

Eind mei 1994 vond de finale van het project Sociale Vernieuwing plaats, wat werd gevierd met de verstrekking van onder meer gratis bezems, het planten van honderden bomen, de opening van acht speeltuinen die voor 1,8 miljoen een nieuw jasje hadden gekregen en het 'heroveren' van dertig pleinen 'in het sociale weefsel van de wijk' met verschillende activiteiten. Dertig zogenaamde pleinregisseurs haalden ieder twintig straten over om die dag mee te doen aan Opzoomeracties; met twintig actieve bewoners per straat zou dat neerkomen op twaalfduizend nieuwe 'Opzoomeraars', naast de 'harde kern' van veertienduizend Rotterdamse vrijwilligers die de stad al in andere verbanden telde. Tijdens de finale werd ook het stedelijk Bureau Opzoomer Mee opgericht om het Opzoomen verder te helpen verspreiden.

Nadat het carnaval in 1994 *Opwinteren* als thema had gekozen leek het Opzoomen niet meer stuk te kunnen; raadslid Van der Tak sprak zelfs van een Rotterdamse Opzoomercultuur. Landelijk was het Rotterdamse Opzoomen intussen zó opgevallen dat drie onderzoeksinstituten zich op het verschijnsel hadden gestort.⁵⁵³ Dat leidde onder meer tot een publicatie van de VNG in 1995 waarmee alle gemeentebesturen in Nederland hun voordeel konden doen. In het boekje werd Opzoomen aangeprezen als een na te volgen voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing in de praktijk en het 'scheppen van ruimte voor bewonersinitiatief als effectief middel voor de revitalisering van wijken'.⁵⁵⁴ Toch waren er in de stad over het Opzoomen ook andere geluiden te horen. De voorwaarden waaraan voldaan moest worden om geld te krijgen voor een activiteit waren zo ingewikkeld en het duurde zo lang voordat het geld 'doorkwam', dat het voor veel initiatieven ontmoedigend werkte. Bovendien stegen hier en daar klachten op over gestegen huren doordat de straten er zoveel beter uit waren gaan zien.⁵⁵⁵

Hoewel het college stelde dat de twijfel had toegeslagen over de duurzaamheid van de stedelijke 'renaissance' door het Nieuwe Rotterdam, wilde het de 'sociale vernieuwing met inventiviteit en elan' voortzetten. Het 'menselijk kapitaal' in stad en regio moest maximaal worden benut om samen, tegen het soms heersende pessimisme in, vorm te geven aan 'gemeenschapszin en nieuwe vormen van solidariteit'.⁵⁵⁶ Het Rotterdamse Opzoomen groeide uit tot een jaarlijkse stedelijke campagne die geld, goederen en professionele begeleiding ter beschikking stelde met kant en klare programma's voor elke straat die mee wilde doen. In april 1996 waren er in 37 wijken Opzoomeractiviteiten en in juni dat jaar ondernamen achtendertig teams van jongeren tussen de

⁵⁵² Zie voor de actie Doe wat voor je stad ook hoofdstuk Aantrekken en afstoten hierna

⁵⁵³ De drie onderzoeksinstituten waren 'Idee en Organisatie' uit Abcoude, het Verwey-Jonker Instituut uit Utrecht en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Website Verwey Jonker Instituut dd 29/7/2008. Voorzover niet anders vermeld zijn de hierna volgende gegevens ontleend aan RJB *Kroniek*, WRR/ C.A. Hazeu, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Webpublicatie 9, 2005 p. 277-290 en J.W. Duyvendak en P. van der Graaf *Opzoomen, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomen in Rotterdam. Samenvatting* Verwey-Jonker Instituut. Utrecht 2001

⁵⁵⁴ www.verwey-jonker.nl d.d. 4/11/08. 'Idee en Organisatie' te Abcoude, het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht en de Erasmusuniversiteit te Rotterdam deden samen onderzoek naar Opzoomen, hetgeen o.m. leidde tot C. Bons e.a. *Opzoomen. Bestuurlijke vernieuwing in de praktijk*. Verwey-Jonker Instituut ism 'Idee en Organisatie' te Abcoude en de Erasmusuniversiteit te Rotterdam voor VNG als opdracht- en uitgever. Den Haag 1995

⁵⁵⁵ Vermeer *Van onderstand tot bijstand* p. 98

⁵⁵⁶ *Zomerbrief* en najaarsnota *Om de kwaliteit van de samenleving* Raadsstukken 1994-0806 en 1035

vijftien en twintig jaar allerlei activiteiten onder het motto *Blind Date*, georganiseerd door Bureau Opzoomer Mee. In oktober, tijdens de *Opzoomerkids-actiedag*, waren tweeduizend kinderen actief bij het opknappen en 'veiliger maken' van hun straat of buurt. Het jaar daarna was er de Opzoomeercampagne met de manifestatie *Go Oppie Go*. Na het bezielende startsein van de burgemeester ondertekenden iets meer dan achthonderd Opzoomerteams overeenkomsten ter verbetering van de woonomgeving, waarvan er driehonderd een jaar later voor hun inzet werden beloond met de Opzoomer Ster. Bovendien werkten zestig teams van ieder twintig jongeren mee aan de finale van de jongerencampagne van Opzoomer Mee met opdrachten op het Afrikaanderplein, in het winkelcentrum Oosterhof en op de Binnenrotte-markt. Twee jaar later marcheerden tienduizend Rotterdammers mee in de *Goeiemorgen!-Parade* als afsluiting van de Opzoomeercampagne dat jaar.

In 2001 verscheen een onderzoekspublicatie over zes jaar Opzoomeren in de deelgemeenten Charlois, IJsselmonde, Prins Alexander, Delfshaven en Noord.⁵⁵⁷ De conclusie was lovend; er gingen geen miljarden in om zoals bij de herstructurering van wijken, maar als ontmoetingsbeleid was Opzoomeren minstens zo effectief, zo niet effectiever. De Opzoomer-activiteiten legden een basis voor vreedzaam samenleven en leidden in sommige situaties tot veelvuldig sociaal contact. Toch bevatte het onderzoeksrapport ook kanttekeningen. De doelstelling, het bevorderen van contacten tussen bewoners, was moeilijk meetbaar te maken, want hoe ver moesten relaties tussen bewoners gaan en tussen welke bewoners, voordat er sprake was van sociale cohesie? Bovendien bleek bij nadere beschouwing dat Opzoomeren vaak beperkt bleef tot bewoners die al langer actief waren in straat of buurt. Toch werden naast de witte 'participatie-elite' van middelbare leeftijd ook jongeren, ouderen en allochtonen steeds actiever, vooral bij incidentele evenementen. Hoewel daaruit geen blijvende contacten ontstonden, beïnvloedde dat de wederzijdse beeldvorming op een positieve manier. Op het vlak van participatie en interactie viel volgens de onderzoekers echter nog een wereld te winnen, want autochtoon en allochtoon leken elkaar te verwijten te weinig uitnodigend en gastvrij te zijn.

Een ander punt van aandacht gold de opbouwwerkers die met minder budget en een bureaucratische urenverantwoording worstelden. Bestuurders zagen Opzoomeren vooral als middel voor het dichten van de kloof tussen burger en bestuur, waarbij de voorkeur uitging naar activiteiten met een snel en kwantitatief meetbaar effect. Verbetering van sociale relaties tussen bewoners, waarvan de resultaten veel moeilijker meetbaar waren, kwam voor hen op de tweede plaats. Bewoners vroegen echter om meer ruimte voor eigen activiteiten en flexibiliteit om mee te kunnen doen aan het Opzoomeren, maar kregen daar weinig gehoor voor. De sterke bestuurlijke regie van bovenaf en de professionalisering zorgden ervoor dat de afstand 'tot de straat' volgens de onderzoekers groter was geworden en de opbouwwerkers te veel gericht waren op de bestuurlijke doelen en te weinig op de bewoners zelf.⁵⁵⁸

Ook na de eeuwwisseling organiseerde het Opzoomeren naast de jaarlijkse straatactiviteiten stedelijke manifestaties als sportieve krachtmetingen tussen wijkteams in de *Champions League*

⁵⁵⁷ Verwey-Jonker Instituut /Duyvendak en Van der Graaf *Opzoomeren*. Duyvendak was van 1996-02 bijzonder hoogleraar 'Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk' aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de EUR, van 1997-2000 lid van de VROM-raad, van 1999-2003 directeur van het Verwey Jonker Instituut en vanaf 2003 hoogleraar algemene sociologie aan de UvA.

⁵⁵⁸ Verwey-Jonker Instituut /Duyvendak en Van der Graaf *Opzoomeren, stille kracht?* p. 8

Rotterdam en het massaal een uur lang zingen van lied getiteld *Allemaal Rotterdammers* op de Wilhelminapier. Twaalf procent van de Rotterdammers bleek in 2003 actief bij het Opzoomeren betrokken te zijn geweest. Van hen oordeelde 68 procent positief over de actie, vijf procent negatief en de rest deels positief deels negatief.⁵⁵⁹

*Stadsetiquette*⁵⁶⁰

Tijdens een stadsdebat in november 1999 tussen politici, maatschappelijke organisaties en burgerij over de sociale paragraaf in de bestuurlijke nota *Visie 2010; Rotterdam op koers* gaven de deelnemers in de zaal aan veel te zien in een project stadsetiquette. Het met elkaar afspreken van gedragsregels zou verbetering kunnen brengen in de onderlinge omgang van jong en oud en de sociale cohesie bevorderen, zo was de gedachte. Het ging daarbij nadrukkelijk om gedrag in de publieke ruimte, waarvoor de burgers zelf de omgangsregels opstelden; van formele handhaving of sancties was geen sprake. Met R.F.W. Diekstra als projectleider en -ontwikkelaar startten in december 2000 de eerste proeven van de *Stadsetiquette* op twee plaatsen in de stad, waar de bewoners zichzelf hadden aangemeld voor het project. Rond de Mathenesserweg bleek het project niet goed van de grond te komen omdat de bewoners vonden dat de gemeente eerst maar eens problemen als veiligheid, vuil en sociaal-economische infrastructuur moest oplossen voordat ze wilden nadenken over omgangsvormen. Maar rond het Verschoorplein in Charlois maakten bewoners afspraken over het elkaar groeten en aanspreken en over het schoonhouden van de wijk. De resultaten die daar in samenwerking met de ROTEB, opbouwwerk en buurtagent werden bereikt vormden aanleiding voor het uitbreiden van de activiteiten in Pendrecht en Zuidwijk met financiële steun van gemeente en wooncorporaties.

Geleidelijk aan ontwikkelde het project *Stadsetiquette* hulpmiddelen zoals een zogenaamde straatladder die 'het niveau van samenleven' in kaart bracht. Onderaan stond het kennen van burens en het groeten van elkaar. 'Kennen en gekend worden' ging volgens de theorie vooraf aan verdergaande maatschappelijke betrokkenheid. Op de hoogste trede van de straatladder stonden de contracten die straten met instellingen als gemeentelijke diensten, woningcorporaties en openbaar bestuur konden sluiten. Dat kon bijvoorbeeld gaan over een opvangvoorziening van drugsverslaafden, het schoonhouden van de straat of de inzet van politie en toezichthouders.⁵⁶¹ Het *BV Straatspel* moest buurtbewoners helpen concrete plannen te ontwikkelen om de veiligheid in de eigen buurt te ontwikkelen. In het kader van kennen en gekend worden pleitte de Stichting Opzoomer Mee in 2001 met het rapport *Eerherstel van het naambordje* voor het terugdringen van de anonimiteit om de leefbaarheid te vergroten en twee jaar later werd in de Korenaardwarsstraat het eerste *Groetzonebord* van de stad onthuld; de zones moesten bewoners stimuleren elkaar te groeten om de sociale omgang en veiligheid in straat en buurt te verbeteren.

Intussen was in het voorjaar van 2000 de Taakgroep Sociale Infrastructuur voor een periode van twee jaar opgericht om het stadsbestuur te adviseren en de 'sociale pijler' van de Stedelijke Visie -

⁵⁵⁹ Gebaseerd op Omnibusenquête van het COS zoals opgenomen in WRR/Hazeu e.a. *Buurtinitiatieven*

⁵⁶⁰ Voor zover niet anders aangegeven is de onderstaande tekst gebaseerd op RJB *Kroniek* en WRR/Hazeu e.a. *Buurtinitiatieven* p. 277-305

⁵⁶¹ WRR *Vertrouwen in de buurt* p. 104

zoals het collegeprogramma 1998 -2002 kortweg was gaan heten – verder uit te werken, met het accent op afstemming van het sociaal beleid op de behoefte van de gebruikers. Bovendien moest de taakgroep de verschillende bijdragen van de gemeentelijke diensten en instellingen aan het sociale beleid bewaken. Zo volgde de taakgroep het uitvoeringsprogramma Wijkaanpak op de voet en toetste ook projecten op het gebied van onder meer jeugd en veiligheid.⁵⁶²

De taakgroep trok de stad in en voerde gesprekken met bewoners, uitvoerders, bestuurders en maatschappelijke organisaties, lichtte 110 projecten en programma's door, analyseerde en adviseerde. Aan de hand van een rapportage over zevenenzeventig programma's en projecten in de deelgemeente Feijenoord was de conclusie dat de samenhang tussen de projecten en programma's en het vastgestelde beleid voor de drie 'pijlers' (fysiek, sociaal en economisch) hard aan verbetering toe was. Bovendien bleken alle betrokkenen bij de programma's en projecten veel behoefte te hebben aan kwaliteitsverbetering en aan een instrument om de effectiviteit van alle inspanningen te kunnen meten. In algemene zin stelde de taakgroep dat nergens in de stad een volledig overzicht bestond van alle activiteiten binnen het sociaal beleid, zodat het niet goed mogelijk was de projecten binnen stedelijke en deelgemeentelijke beleidskaders te plaatsen. Om dit op te lossen adviseerde de taakgroep naar analogie van de jaarlijkse autokeuring 'project- en programmagarages' in te richten voor periodieke keuring en revisie. Het stadsbestuur nam alles over, evenals een advies over een duidelijker taakverdeling tussen gemeente en deelgemeenten in het lokaal sociaal beleid en een protocol voor sociale effectanalyse en rapportage.⁵⁶³

Afgezien van de te grote diversiteit en kwaliteitsverschillen in projecten was in de ogen van de Taakgroep ook de personele bezetting vaak onvoldoende deskundig; in de wijken met de grootste problemen werden niet de beste mensen ingezet. Daarom bevatte het eindadvies een voorstel het aantal projecten te beperken en wat er overbleef financieel en personeel te versterken. Naar de moeilijkste gebieden moesten de beste krachten worden gestuurd met een ruim mandaat, goed salaris, duidelijke en meetbare doelstellingen en stevige politieke steun; kortom, het 'mariniersmodel' naast het 'APK-model'. Terugkomend op de door het stadsbestuur gevraagde aandacht voor de afstemming van het beleid op de vraag van gebruikers stelde de Taakgroep dat niet alleen het in kaart brengen van in wijken levende behoeften belangrijk was, maar vooral ook het bepalen van welke vragen legitiem waren. Het stadsbestuur moest met andere woorden duidelijk maken in welke zaken het zelf een rol kon en moest vervullen en in welke zaken burgers hun eigen verantwoordelijkheid hadden op te pakken. Bovendien vond de taakgroep de politici en ambtenaren in de communicatie met de stadsbewoners te veel op 'zenden' en te weinig op 'ontvangen' gericht; er moest meer ruimte voor dialoog komen.⁵⁶⁴

Het eindrapport van de taakgroep kwam net uit toen de stad door de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen op zijn kop stond. Toen het stof was neergedwarfeld hevelde het nieuwe stadsbestuur de wijkaanpak over naar de diensten en de deelgemeenten om zo een eind te maken

⁵⁶² B&W bericht 28/3/2000. Gemeentelijk adviseur jeugdbeleid René Diekstra werd voorzitter van de taakgroep met beleidsadviseur Marijke Linthorst als rapporteur. Ahmed Aboutaleb (destijds directeur Forum), Hans Prade (oud-ambassadeur Suriname), Felix Rottenberg (commentator) en Gerard Smulders (rapporteur sociale vernieuwing) traden als leden toe. Annelize van der Stoel, destijds beleidsadviseur in Amsterdam, volgde even later Felix Rottenberg op.

⁵⁶³ R. Diekstra *Rotterdam zoals ik het ken in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 194-208

⁵⁶⁴ Raadsstuknummer 2002 – 0111 en Diekstra *Rotterdam zoals ik het ken in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 204-205

aan de 'geïntegreerde bureaucratie' die in zijn ogen was ontstaan als gevolg van de integrale aanpak van de problemen. Wat het nieuwe college wel van de adviezen overnam was het mariniersmodel, maar dan gericht op veiligheid, en in het kader van de eigen verantwoordelijkheid werden het Opzoomeren, de stadsetiquette en het straatbeheer in de vorm van sociale contracten voortgezet. In het collegeprogramma *Mensen maken de stad* was ook de verbetering in communicatie tussen burger en bestuur opgenomen, onder meer in de vorm van stadsdebatten. Maar het debat met de stad leek meer gericht op confrontatie dan communicatie, zoals later zou blijken.

De oppositie vreesde het ergste; de coherente en breed gedragen visie op sociaal beleid ging verloren en onttakeling van de wijkaanpak zou tot verkokering leiden. Bovendien benaderde in haar ogen het nieuwe college het mariniersmodel anders dan de taakgroep had bedoeld. Die zag verbetering van de veiligheid weliswaar als een belangrijke randvoorwaarde voor de wijkaanpak, maar wees op sociale problemen als oorzaak van de onveiligheid. Daarop moesten de beste mensen (de 'mariniers') worden ingezet, tegen de ambtelijke logica in. Bij het nieuwe college kreeg veiligheid voorrang en werkte de stadsmarinier als smeerolie voor het veiligheidsbeleid. De nieuwe aanpak richtte zich op korte termijnsuccessen en dat zou, zo voorspelde de oppositie, een nog groter en schadelijker sociale problematiek veroorzaken en de roep om meer 'hotspots' teweeg brengen. Duidelijke keuzes bleven achterwege, de sociale invalshoek kreeg geen voorrang boven de fysieke en economische benadering en het aantal projecten werd niet minder. Samenvattend stelde Diekstra vast dat juist de meer 'reflectieve onderdelen' van het advies het niet hadden gehaald. Dat vond hij typisch Rotterdams.⁵⁶⁵

In het Actieprogramma Sociale Integratie kregen de straten in onveilige wijken vanaf 2002 de meeste nadruk, waarbij het nieuwe college voor een zogeheten bondgenotenstrategie koos om het vertrouwen in overheid en politiek te herstellen. In gesprekken op straatniveau moest duidelijk worden dat het stadsbestuur de bewoners nodig had voor de verbetering van de leefbaarheid in de stad. De boodschap was dat de gemeente zou zorgen voor veiligheid, reiniging en een 'sociaal-economische agenda' en de bewoners verantwoordelijk waren voor de onderlinge omgang in de publieke ruimte. Die taakverdeling werd in sociale contracten op straat- en buurtniveau geregeld, er kwam een veiligheidsindex en meetbare doelstellingen werden opgesteld om de voortgang te bewaken. Bij het opstellen en uitvoeren van hun 'straatagenda' kregen de bewoners ondersteuning van het opbouwwerk en de buurtagent.

Begin 2004 bleken twee van de twaalf straten die aan het experiment van de stadsetiquette meededen te zijn afgehaakt; de ene door onderlinge ruzie en de andere door gebrek aan betrokkenheid. In de andere straten bleek de winst vooral te vinden in de steun en aandacht die de bewoners nu structureel van de instellingen op buurtniveau kregen. Bovendien leek het 'schaalniveau'

⁵⁶⁵ Raadsvergadering 19 december 2002 en Diekstra *Rotterdam zoals ik het ken in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek* p. 206. In 2004 werd de ontmanteling van de wijkaanpak in de ogen van de oppositie redelijk gecompenseerd doordat het nieuwe college een brede sociale adviesraad in het leven riep: het Platform Ontwikkeling Welzijn Rotterdam (PowR). Het platform kreeg als taak te adviseren over de versterking van de sociale verbanden in de stad en de positie van de welzijnssector hierin, 'op het snijvlak stad/deelgemeente'. Daarbij werd gedacht aan onderwerpen als het bevorderen van sociale cohesie en zelfredzaamheid van de burgers, bestrijden van sociale uitsluiting, opvoedingsondersteuning en maatschappelijke participatie. Kortom: samenhangend welzijnsbeleid was weer terug op de politieke agenda. In het platform zaten vier onafhankelijke leden en verder vertegenwoordigers van de brancheorganisatie in de sociale sector en van de deelgemeenten, aangevuld met de diensthoofden van de gemeentelijke geneeskundige dienst, de dienst Stedelijk Onderwijs en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

van de straat goed te werken om bewoners actief te krijgen en te houden. De projectmatige opzet werd als nadeel gezien, omdat daardoor de duurzaamheid van wat bereikt was gevaar liep. De activiteiten en resultaten vroegen om opname in de reguliere budgetten van de betrokken instanties, maar dat perspectief ontbrak nog in 2004. Daarnaast moest verbetering komen in de kwaliteit van het opbouwwerk en was er discussie over de verhouding tussen kwaliteit van het sociale proces enerzijds en anderzijds het kwantitatief afrekenen op resultaat. Het niet halen van de kwantitatieve doelstellingen kon tot gevolg hebben dat er geen geld meer beschikbaar werd gesteld voor het vervolg.

Opzoomeren, stadsetiquette en sociale contracten rekende het nieuwe college tot bevordering van 'gedragkapitaal'. Het effect daarvan werd gemeten in termen van 'productie' van aantallen straten per jaar die meededen aan de programma's die de deelgemeenten, woningcorporaties en het stedelijk bureau Mensen Maken de Stad samen aanboden. Volgens het college was de doelstelling bij het Opzoomeren ruimschoots behaald en waren de perspectieven voor straten die daarnaast ook de Stadsetiquette hanteerden en straten met een sociaal contract veelbelovend. Bovendien had de helft van de medewerkers van maatschappelijke organisaties die betrokken waren bij 'Mensen maken de Stad' in 2005 een programma doorlopen om 'centrale waarden en normen' uit te dragen en te bevorderen. Onduidelijk was of er in al die straten ook een 'kritische massa' was bereikt; de 'straatagenda' moest zijn ondertekend door minstens een derde van de bewoners per straat en dat was volgens de Rekenkamer niet aangetoond.⁵⁶⁶

	Meting '02	Resultaat '03	Resultaat '04	Resultaat '06
Opzoomerstraten	900	1586	1600	1782
Straten incl. stadsetiquette	0	7	62	256
Straten sociaal contract	0	0	13	152

Bron: Burgerjaarverslag 2003 p.17 aangevuld met gegevens uit Burgerjaarverslagen 2004 en 2006. In het Burgerjaarverslag 2005 ontbreken de aantallen.

Uit onderzoek bleek in 2004 dat een derde van de Rotterdammers van mening was dat het gemeentebestuur met de burgers samenwerkte, maar ruim één op de vijf vond dat niet. Dat was iets beter dan het jaar daarvoor, toen het antwoord nog 23 procent voor tegen 28 procent tegen was. Op een lijst met onderwerpen waarop en hoe men meer invloed zou willen uitoefenen scoorde leefbaarheid in eigen buurt het hoogst (door Opzoomeren, buurtschouwen, straatbudget; 24 procent), gevolgd door dienstverlening (door klantenpanels; 17 procent) en politiek (wethouderssprekuren, contact met raadsleden; 16 procent). De helft van de Rotterdammers was niet bereid zich actief in te zetten voor de stad, een derde gaf aan best een actieve bijdrage te willen leveren aan de leefbaarheid in eigen straat of buurt.⁵⁶⁷

Particuliere praktijken

In de loop van de jaren '90 was de leefomgeving in de overloopgebieden van de stadsvernieuwing snel achteruitgegaan. Door haastige woningtoewijzing onder druk van het moordende tempo van

⁵⁶⁶ Rekenkamer Rotterdam *Resultaten tellen* p. 96 e.v.

⁵⁶⁷ Burgerjaarverslag 2004

sloop, renovatie en nieuwbouw en het overheersende aantal sociale woningen met huurders van tientallen verschillende nationaliteiten door elkaar was in die wijken van sociale cohesie geen sprake. Dat was één van de aanleidingen voor het stadsbestuur om met de Rotterdamse woningcorporaties vanaf 1992 niet alleen afspraken te maken over woningproductie en huurbeleid, maar ook over 'sociaal beheer'. Woningcorporaties stapten over op een persoonlijker aanpak met intakegesprekken, gerichte huuraanbiedingen, 'exitinterviews' en huisbezoek. Er kwamen onderzoeken naar woontevredenheid, in woningcomplexen werden huismeesters aangesteld en woningcorporaties stelden spreekuren in waar huurders terecht konden voor het afsluiten van betalingsregelingen en schuldsanering en bemiddeling voor individuele huursubsidies. Kleine problemen in de buitenruimte werden opgelost door het afsluiten van binnenterreinen en portieken of door buurt- of portiekbewoners in te schakelen bij het beheer van de buitenruimte; bij grotere problemen kwam het in samenwerking met de deelgemeente en de politie tot oprichting van een wijkveiligheidspost. Sommige woningcorporaties ondersteunden ook culturele activiteiten in buurt of wijk.⁵⁶⁸

Tien jaar nadat in Schiedmond veertienhonderd sociale huurflats van drie tot zeven kamers per woning waren verzezen, hadden de bewonersorganisatie, de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, Woningstichting Onze Woning en de Werkeenheid Buitenruimte van de gemeente begin jaren '90 afspraken over het wijkbeheer gemaakt. Maar geleidelijk aan verwaterden de afspraken met de gemeente en was er in de buurt geen enkel aanspreekpunt meer. De flats en buitenruimte waren hard aan een opknopbeurt toe en inbrekers, hoeren en dealers maakten de buurt onveilig. Er waren te weinig voorzieningen, op de basisschool konden maar 250 van de achthonderd kinderen terecht en er was geen goedkope buurtsupermarkt. Het enige lichtpuntje was de speeltuinvereniging 'Sjors en Sjimie' die in 1994 was opgericht. Pogingen de bewoners bij het beheer van de openbare ruimte te betrekken mislukten omdat elk vertrouwen in de instanties was verdwenen.⁵⁶⁹

Rond de eeuwwisseling besloot wooncorporatie Woonbron Maasoevers, eigenaar van de meeste woningen in Schiedmond, de strijd tegen de verloedering aan te binden.⁵⁷⁰ Met een wijkpost in de kelder van een van de flats zorgde de corporatie voor een aanspreekpunt waar de bewoners terecht konden met vragen en klachten. De wijkpost was ook de dagelijkse uitvalsbasis van drie buurtmeesters die de rotzooi op straat opruimden en bewoners daarover aanspraken. Bovendien begon de corporatie met renovatie van de flats en zorgde ervoor dat ernstig overlastgevend families elders werden gehuisvest. Langzamerhand begonnen bewoners met de buurtmeesters mee te werken en richtten spontaan een eigen buurtwacht op. Via Woonbron kregen ze dezelfde training als de gemeentelijke stadswachten. Elke avond van acht uur tot middernacht trokken ze, voorzien van een stadswachtjas en portofoon, langs de berghokken onder de flats, door de trappenhuisen en de straten; ook geparkeerde auto's en de leegstaande fabriek aan de rand van de buurt ontsnapten niet aan controle. Eén seintje naar de wijkagent was voldoende voor onmiddellijk politie-ingrijpen. Door de multiculturele samenstelling van de vaste buurtwacht van zowel mannen als vrouwen was het

⁵⁶⁸ De Klerk *Mooi Werk* p 122 e.v., Letty Ranshuysen *Wijk in/Wijk uit (slotrapportage in het kader van de kwalitatieve evaluatie van wijkgerichte activiteiten binnen Rotterdamse Actieplan Cultuurbereik)* Rotterdam 2008 p. 4-5, 21.

⁵⁶⁹ Voor zover niet anders aangegeven is de tekst over Schiedmond gebaseerd op WRR *Vertrouwen in de buurt* en WRR/Hazeu e.a. *Buurtinitiatieven* p. 163-171

⁵⁷⁰ Dat hield wellicht verband met de presentatie in juni 2000 van plannen voor luxe appartementen een eindje verderop, in het Lloydkwartier aan de Sint Jobshaven. Daarnaast was rond het Jobsveem en de Schiecentrale een even prestigieus nieuw woon- en werkgebied in ontwikkeling, gecombineerd met het bestaande evenemententerrein. RJB *Kroniek* 2000 en '01

draagvlak groot. Er ontstond een vorm van effectieve sociale controle en ouders werden ook aangesproken op het gedrag van hun kinderen.

Om de leefbaarheid verder te vergroten zorgde Woonbron met een sleutelplan ervoor dat alleen bewoners toegang hadden tot hun eigen etage en ondersteunde training van bewoners tot buurtbemiddelaars die hielpen bij het oplossen van eenvoudige conflicten. Regelmatig contact was er ook tussen de corporatie en de school, die op haar beurt individuele contacten legde met ouders om die meer bij schoolactiviteiten te betrekken. Niet alleen steeg Schiedmond ieder jaar een trapje op de veiligheidsindex (van een 4,1 in 2001 tot een 6,3 in '03), de buurt was er ook opvallend schoner en aantrekkelijker uit gaan zien. De doorstroom was afgenomen, bewoners kenden elkaar beter en wilden niet meer uit de wijk weg.

In 2002 schakelde wooncorporatie Vestia de hulp in van Ton Huiskens, directeur van projectbureau 'Werken aan de Stad', bij het oplossen van de problemen in de Peperklip 'op Zuid'.⁵⁷¹ Van begin af aan had dit wooncomplex uit 1982 al een slechte naam. Door talloze ambtelijke aanpassingen in het ontwerp en onverschillige ambtelijke woningtoewijzing om leegstand zo snel mogelijk terug te dringen, ontstond op zijn minst de indruk dat het complex een vergaarbak voor urgenten was geworden. In de eerste jaren al zorgden vandalisme en huurachterstand voor honderdduizenden gulden schade en wemelde het er van de kakkerlakken en ander ongedierte. De tendentieuze berichtgeving in de media deed er nog een schepje bovenop.⁵⁷² Vestia, de deelgemeente, het welzijnswerk en de ROTEB probeerden daar al jaren tevergeefs verandering in te brengen. De berghokken werden gebruikt voor alles behalve waarvoor ze bedoeld waren, jongeren scheurden op scooters over het binnenterrein, veel woningen werden illegaal onderverhuurd en ondanks intensief politieoptreden tierden prostitutie, illegale handel en drugsgebruik er welig. De bewoners leefden in anonimiteit, schaamden zich voor hun woonomgeving en verhuisden zodra ze konden. Vestia speelde met de gedachte het hele gebouw maar te slopen als de laatste reddingspoging op niets uit zou draaien.

Huiskens pakte de uitdaging aan door eerst een maand in de Peperklip te gaan wonen om de problemen aan den lijve te ervaren en met bewoners en betrokkenen te praten. Tot zijn verbazing zag hij dat de dienstverlening voorbeeldig was; de ROTEB kwam dagelijks langs om niet alleen de vuilcontainers te legen maar ook het grofvuil en andere troep eromheen mee te nemen. De huismeester hield dagelijks spreekuur en liep tweemaal daags een ronde door het complex; bewoners konden ook wekelijks terecht op het spreekuur van Vestia, het lokale zorgnetwerk en het opbouwwerk. Inplaatsing van nieuwe bewoners gebeurde zorgvuldig. Stadstoezicht patrouilleerde, 's nachts was er een particuliere bewakingsdienst ingeschakeld en het wooncomplex had zijn eigen buurtagent. Het

⁵⁷¹ Tot 1993 was Ton Huiskens vierentwintig jaar in het gemeentelijk welzijnswerk actief geweest. Hij hield daarmee op omdat hij het welzijnswerk te weinig 'agendabepalend' vond en bovendien meer gericht op het belang van de organisatie dan op dat van buurtbewoners. Hij initieerde o.m. de *Duimdropcontainers*, die vanaf 1993 op pleinen door buurtbewoners werden beheerd. Ze bevatten speelgoed dat de buurtkinderen konden lenen nadat ze lid waren geworden en duimdroppen hadden verdiend door de straat te vegen of aan een buurtactiviteit mee te doen. Achterliggend doel was buurtbewoners met elkaar in contact te brengen en de sociale leefomgeving te verbeteren. WRR/Hazeu e.a. *Buurtinitiatieven* p. 353-363. De tekst hierna over de Peperklip is grotendeels daaraan ontleend.

⁵⁷² Herman Moscoviter *Wat zichtbaar overblijft is het experiment* in De Klerk *En dat al voor de arbeidende klasse* p. 166-175 en De Haan en Haagsma *Stadsbeeld* p. 69. Volgens mondelinge informatie van Cees van Wijk, opbouwwerker op Zuid in de jaren '70, leken de lessen uit 1972 van de aangrenzende Afrikaanderwijk al niet meer tot het collectief ambtelijk geheugen te behoren en de betrokkenheid van veel ambtenaren die in buitenwijken waren gaan wonen was merkbaar afgenomen. Jurrien Dekker en Bas Sensius *De tafel van Spruit Een multiculturele safari in Rotterdam*. Amsterdam 2001 p. 31

opbouwwerk stond 32 uur per week klaar, er was een ruimte in de Peperklip voor activiteiten van bewoners, de kinderen konden twee keer per week aan speelactiviteiten meedoen en er werden speciale activiteiten voor jongeren georganiseerd. Bovendien gaf het jongerenwerk begeleiding bij het vinden van een baan, hulp of scholing. Hoewel het complex toe was aan een flinke onderhouds- en opknappbeurt, lag de belangrijkste oorzaak voor de verloedering volgens Huiskens bij de bewoners zelf, die te weinig op hun eigen verantwoordelijkheid werden aangesproken. Voor elk probleem kwam er kosteloos een professional opdraven, die uitvoerde wat zij zelf als oplossing zagen. Dat gaf de bewoners geen enkele stimulans om het heft in eigen hand te nemen, sterker nog, het onderstreepte hun gevoel van machteloosheid en afhankelijkheid. Bovendien trad het opbouwwerk op als spreekbuis en verlengstuk van een beperkte groep bewoners die zich opstelde als woonconsument en voortdurend met eisen en kritiek kwam in plaats van zelf constructief aan de slag te gaan.

Op advies van Huiskens pakte Vestia de renovatie voortvarend op en stelde een *floormanager* van het gemeentelijk project *Werken aan de Stad* aan, een functie die eerder zijn nut had bewezen op Schiphol. De floormanager viel rechtstreeks onder de directeur Vestia Feyenoord, kon rekenen op de steun van de voorzitter van de deelgemeente en had direct toegang tot zowel de managers van betrokken instellingen als tot de 'mensen op de werkvloer'. Doordat alle plannen voor de Peperklip via de floormanager liepen, die op hoog niveau met vergaande bevoegdheden en onafhankelijk van het wijkbeheer (welzijnswerk, deelgemeente en bewonersorganisaties) opereerde, was het mogelijk veel beter en sneller resultaten te bereiken en toezeggingen na te komen dan de opbouwwerkers dat konden.

De doorzettingsmacht van de floormanager bleek onder andere nodig bij het ontruimen van woningen wegens druggebruik en –handel of andere overlast, maar ook bij de vestiging van een vrouwenhuis in het eerder wegens onbeheersbaarheid gesloten jeugdhonk. De filosofie was dat op die manier de vrouwen van de Peperklip zelf weer wat voor hun jongeren konden gaan betekenen. Maar de welzijnswerkers, die de floormanager als concurrent en personificatie van kritiek op hun werk zagen, vonden dat ook jongeren daar welkom moesten blijven. Desondanks kwam vrouwenhuis Studio Peperklip van de grond en werd een groot succes als ontmoetingsplek en voor het volgen van cursussen. Intussen liep de leegstand terug en kozen veel bewoners voor interne doorstroom als ze een andere woning wilden. De sociale controle was toegenomen; bewoners spraken elkaar aan en wezen kinderen op ongewenst gedrag. Vestia nam afscheid van de floormanager, die gefinancierd werd in het kader van *Werken in de Stad*, en stelde er zelf een aan, al was het maar om de investeringen in de renovatie veilig te stellen en de waarde van het complex in stand te houden.

Afgezien van alle inspanningen van gemeente en woningcorporaties droegen ook individuele Rotterdammers hun steentje bij aan leefbaarheid- en veiligheid. Zo vroeg Nora Storm met de door haar opgerichte Rotterdamse Junkiebond al jarenlang om actie van het stadsbestuur, terwijl ze drugsverslaafden tegelijkertijd zelf perspectief bood met haar uitzendbureau Topscore. In het diaconaal centrum van de Pauluskerk ving dominee Hans Visser niet alleen vluchtelingen maar ook dakloze druggebruikers en alcoholisten op. Vanaf eind 1986 nam hij bovendien de randfiguren op 'Perron Nul' naast het Centraal Station onder zijn hoede. Het diaconaal centrum aan de Mauritsweg functioneerde als een soort 'justitiële vrijplaats' en diende in 1994 tevens als experiment voor het

gemeentelijk drugsbeleid door drugdealers binnen te laten die aan een vaste groep van zo'n driehonderd gebruikers cocaïne en heroïne mochten verkopen. Dominee Visser bood niet alleen een veilig toevluchtsoord, hij hielp ook daklozen en verslaafden hun lot weer in eigen hand te nemen.

Terwijl Rotterdamse beleidsmakers druk in de weer waren met integratie en participatie van migranten in de samenleving was intussen een multiculturele kunstdiscipline van internationale reputatie in de stad opgebloeid.⁵⁷³ Al in 1972 nam de Rotterdamse Kunststichting naar Amerikaans voorbeeld het initiatief voor het project Townpainting om het culturele klimaat in de stad te verbeteren en een brug te slaan tussen kunstenaars en publiek. De laatste opdracht van Townpainting, 'de piece van Lee' door de New Yorkse graffiti kunstenaar Lee George Quinones uit 1982, sneuvelde dertien jaar later onder veel protest. Dat protest verwees naar het kunstwerk als inspiratiebron en geliefde hangplek van de Lijnbaanjongeren en contrasteerde sterk met de inrichting van glamourachtige winkelgebieden als de Beurstraverse, die de welvarende middenklasse aan moest trekken. De actie voor behoud van het 'hiphop-icoon' markeerde de doorbraak van een eigen multiculturele stads cultuur van skaters en breakdancers met bijbehorende muziek, mode, graffiti, vormgeving en uitgaansleven waarin Rotterdam toonaangevend was geworden.

Het is alsof de muurkunst exclusief in Rotterdam uitgroeide tot de meest geliefde kunstvorm in de openbare ruimte. Sinds 1970 verschenen honderden 'legale' muurschilderingen; artistiek verantwoord, sociaal-politiek geëngageerd of bedoeld als 'community art' ter vergroting van (gesubsidieerde) cultuurparticipatie liepen daarbij door elkaar heen. Daarnaast lieten graffiti collectieven als Lastpak en Antistrot hun spontane sporen in de openbare ruimte achter, ondanks verwoede pogingen van het stadsbestuur dit illegaal en ongeregisserd opvrolijken van muren te verhinderen. Zelfs de Rotterdamse Jongerenraad slaagde er niet in met zijn vurige pleidooien het stadsbestuur over te halen om 'vrijplaatsen' in de stad aan te wijzen waar jonge graffiti kunstenaars zich creatief konden uitleven.⁵⁷⁴

Objectieve en subjectieve veiligheid

Tussen 1975 en 1985 was veiligheid nog geen dagelijks politiek agendapunt. Handhaving van wet- en regelgeving en openbare orde was een vanzelfsprekende taak van het openbaar bestuur, waarover de burgemeester en zijn makers waakten. Veel woorden hoefden er in raad en college niet aan vuil te worden gemaakt. Het werd alleen een issue wanneer wetgeving zorgde voor een vicieuze cirkel, zoals bij de prostitutie, of wanneer 'hogere machten' besloten de haven in het geheim te omringen met nucleaire raketten of te gebruiken voor de doorvoer van militaire transporten. Soms was er een

⁵⁷³ Rotterdamse muurkunst kwam al vroeg voor in boeken en artikelen, ook internationaal, zoals in de catalogus *Street Murals* van Penguin Books uit 1982, waarin Rotterdam met zes muurschilderingen figureert en in de inleiding als een van de Europese voorbeeldsteden wordt geroemd. In de Rotterdamse muurkunst manifesteerde zich naast een zuiver artistieke aanpak een sociaal-politiek geëngageerde stroming, waarbij zich op initiatief van een aantal Rotterdamse kunstenaars, gesteund door de Rotterdamse Kunststichting en burgemeester Van der Louw, een groep Chileense 'muurkunstenaars' aansloot die na de coup van Pinochet in 1973 naar Europa was uitgeweken. Siebe Thissen *Mooi van ver. Muurschilderingen in Rotterdam*. Rotterdam 2007 p. 29. De hierna volgende tekst over muurkunst is op dit boek gebaseerd.

⁵⁷⁴ Ter compensatie werd een aantal stedelijke zones aangewezen voor 'gecontroleerde' graffiti kunst in een door het stadsbestuur geïnitieerd project, de Graffitibriljanten. In dat kader werden met name kolossale muurschilderingen gemaakt van duurzame, vandaalbestendige print. De geëmancipeerde urban culture fungeerde nu als reservoir van jonge kunstenaars die in het actieprogramma Cultuurbereik en in de Graffitibriljanten een boterham konden verdienen en zich daardoor 'in opdracht' verder konden ontwikkelen.

heldenrol voor de Rotterdamse politie weggelegd, zoals bij de arrestaties van de Chinese *Sister P.* en haar *Slangenkoppenbende*.⁵⁷⁵

In het kader van achterstandsbeleid, gevolgd door sociale vernieuwing en grotestedenbeleid, kwamen enorme subsidiestromen van het Rijk los, ook voor projecten die op bestrijding van criminaliteit waren gericht. Zo kreeg de stad eind jaren 1980 twee miljoen gulden van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor een twee jaar durend experiment in de vorm van een werkproject voor criminele drugsverslaafden en stelde staatssecretaris Kosto van Justitie 2,4 miljoen gulden beschikbaar voor de verbetering van het leefklimaat in Spangen en de Tarwewijk. In het kader van de sociale vernieuwing werd veiligheid een politieke prioriteit, waaraan op veel meer fronten dan alleen openbare orde en criminaliteit werd gewerkt. Naast hulpverlening en politietoetreden werd kleinschalig beheer van en verbetering van de sociale veiligheid in de dagelijkse leefomgeving van minstens even groot belang voor de veiligheidsbeleving gevonden.

In de stadsvernieuwingswijken, die er na de grootscheepse fysieke aanpak sociaal-economisch gezien zwak voor stonden, was het beheer van de openbare ruimte centraal komen te staan. De gedachte daarachter was dat een schoon, goed onderhouden en bruikbaar openbaar gebied de veiligheid ten goede kwam. In het Nieuwe Rotterdam moest dit wijkbeheer worden uitgebreid naar alle vooroorlogse en enkele na-oorlogse wijken. Er kwamen wijkonderhoudsploegen en een 'wijksignaleringssysteem' wees in combinatie met stedelijke enquêtes uit of het wijkbeheer goed functioneerde. Een wijkbeheerplan en een systeem voor klachtenbehandeling completeerden de bureaucratie. Al tijdens de stadsvernieuwing was de leefmilieuverordening in het leven geroepen om ongewenste gebruiksveranderingen tegen te gaan door verbodsbepalingen en daaraan gekoppelde vergunningsvereisten, waarbij het overlastcriterium zwaar woog. Als aanvulling daarop kwam daar nu, onder de vleugels van het gemeentelijk Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, de Wijk Ontwikkelings Maatschappij bij om door aankoop en verkoop van onroerend goed nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid te stimuleren en zodoende de sociaal-economische structuur in de wijken te versterken.

Om op zijn minst de indruk van vrijblijvendheid weg te nemen moest alles zakelijk worden geregeld, met een hiërarchische bureaucratie tot gevolg. Per wijk sloten partners in verschillende samenstelling overeenkomsten met afspraken over het wijkbeheer. In Delfshaven/Schiemonnd waren dat bijvoorbeeld de bewonersorganisatie, de dienst ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, Woningstichting Onze Woning en de Werkeenheid Buitenruimte. In het stadscentrum kwam een vergelijkbare overeenkomst tot stand tussen de bewonersorganisatie Cool en het Gemeentelijk Woningbedrijf. Deze wijkgewijze overeenkomsten moesten passen in (raam)overeenkomsten over woonruimteverdeling, huurbeleid, woningproductie en wijkbeheer, die op stedelijk niveau en daarna afzonderlijk met de woningcorporaties werden aangegaan.

In de Wijkoverleggen Beheer werkten alle partijen samen die met beheer en verbetering van de leefomgeving te maken hadden, dus ook de politie. De 'platte pet' moest weer tot het normale straatbeeld gaan horen en met gezag preventief en correctief optreden. Met rijkssubsidie ging het

⁵⁷⁵ Deze bende zat achter de mensenhandel van achtenvijftig illegale Chinezen in 2000, die vanuit Rotterdam in een koelwagen naar Dover werden vervoerd en van wie er maar twee de oversteek overleefden.

aantal politie-surveillanten medio jaren '90 fors omhoog. Rotterdam schakelde daarvoor bewust geen werkzoekenden in, omdat ze vanwege onvoldoende bevoegdheden verkeerde verwachtingen op straat zouden wekken. Wel werden ze in andersoortige toezichthoudende functies ingezet: als huismeester of wijkconciërge en onder supervisie van politiefunctionarissen als tunnelwachter of wagenbegeleider in de tram. Na scholing en ervaring zouden ze kunnen doorstromen naar een reguliere baan in de particuliere beveiliging, die als 'groeimarkt' werd betiteld. Door inzet van werkzoekenden aan 'Rotterdam Schoon, Heel, Veilig, Sociaal en Prettig' werd de integratie van meerdere beleidsdoelstellingen van de sociale vernieuwing in praktijk gebracht. Zo steeg het gebruik van de loop- en fietstunnel onder de Nieuwe Maas na een opknapbeurt en de inzet van 74 toezichthouders van duizend tot vijftigduizend Rotterdammers per week.

Het Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning kreeg opdracht van het projectbureau Sociale Vernieuwing voor de uitvoering van het project 'Eye.Eye'. De bedoeling daarvan was in elk van de ongeveer 5.430 straten tenminste één bewoner bereid te vinden tegen een onkostenvergoeding klachten door te geven en diensten aan hun jasje te trekken als die hun werk niet goed deden. Dan zouden er 10.860 'waakzame ogen extra' zijn om de stad schoon, heel en veilig te krijgen. Begin 1994 waren vier wijken volledig en vier gedeeltelijk 'gedekt' met straatcontactpersonen en in acht andere wijken was de werving in volle gang. Alles overziend concludeerde het projectbureau Sociale Vernieuwing dat er na vier jaar veel was bereikt. Vond in 1990 nog 44 procent van de Rotterdammers hun wijk vuiler dan het jaar daarvoor, in 1993 was dat nog maar rond de twintig procent. De meningen over vernielingen leverden hetzelfde beeld op, wat werd toegeschreven aan het werk van de vele veeg- en wijkonderhoudsploegen. Maar het gevoel van onveiligheid was niet noemenswaardig afgenomen en bijna de helft van de bevolking had weinig vertrouwen in de politie, terwijl de criminaliteitscijfers daalden.⁵⁷⁶

Intussen was Perron Nul in opspraak gekomen, toen daar in de zomer van 1992 zo'n honderd dienstplichtige mariniers in burger een groep drugsverslaafden in elkaar probeerden te slaan. Het opvangproject verhuisde naar een andere plek vlakbij het Centraal Station, waar het minder opviel. De eerste geluiden over opheffing van de opvang kwamen in januari 1993 naar buiten in de nieuwjaarstoespraak van hoofdcommissaris Hessing. Hij kondigde een harde aanpak van de drugsproblematiek aan en rolde even later niet alleen een internationaal opererende drugsorganisatie op, maar liet ook op grote schaal invallen in drugspannen in Middelland en Het Nieuwe Westen doen. Het jaar daarop ging een grootscheepse veiligheidscampagne van start, waarbij de burgemeester alle Rotterdammers dringend opriep mee te helpen de stad veilig te houden. Tegelijkertijd klaagden de politiebonden erover dat er nog steeds onvoldoende 'blauw op straat' was.

In december 1994 werd wat nog steeds Perron Nul heette wegens overlast onmiddellijk gesloten en ontmanteld. Tijdelijke opvang was voorzien bij de Bornissehaven (Spaansepolder) en op het Bedrijventerrein Schiebroek, maar dat laatste stuitte prompt op protest van honderden bewoners van Schiebroek. Voor de drugsverslaafden brak een tijd aan van voortdurend opgejaagd worden, nu ze door de opheffing van Perron Nul geen opvangadres meer hadden. In de zomer van 1995

⁵⁷⁶ Voorstel met betrekking tot de eindrapportage van het project Sociale Vernieuwing. Verzameling 1994, Volgnr.1, raadsstuknummer 1994-0074 en RJB *Kroniek*, o.a. 25/10/91.

bivakkeerden ze demonstratief enige uren in tenten bij de Keileweg om aandacht voor hun situatie te vragen. Het werd een hete zomer; bewoners van de Heemraadssingel, -plein en Claes de Vrieselaan protesteerden tegen de voortdurende overlast van drugsverslaafden en prostituees en zo'n 3500 middenstanders en bewoners uit Rotterdam-West hielden een demonstratieve optocht van Heemraadsplein naar Coolsingel. In Spangen ontstond de Kerngroep Spangen Drugsvrij en sloten vierhonderd bewoners onder aanvoering van Annie Verdoold tot twee maal toe de wijk op twee plaatsen af om buitenlandse drugstoeristen te weren.⁵⁷⁷ Ook in Bospolder-Tussendijken demonstreerden de bewoners tegen drugstoerisme.

Met de protestbeweging in Spangen als steun in de rug begon de politie daar in juli 1995 onder de codenaam 'Victor' drugsrunners, drugstoeristen en drugspanden hard aan te pakken. De opgejaagde drugsverslaafden trokken ten einde raad demonstratief op naar het stadhuis. Daar stelden ze kleinschalige opvangplaatsen als alternatief voor, waar verslaafden anoniem en in alle rust drugs konden gebruiken. Maar het mocht niet zo zijn; tussen de start van operatie 'Victor' en december van hetzelfde jaar werden meer dan drieduizend personen aangehouden inclusief illegalen, al was het Victorbeleid alleen tegen drugscriminaliteit bedoeld. Dat het roer om was bleek ook uit de rijkssubsidie van vier miljoen gulden voor de strafrechtelijke opvang van overlastgevende drugsverslaafden in Rotterdam. Bovendien leidde de Rotterdamse operatie Victor tot nieuwe wetgeving, die niet alleen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mogelijk maakte bij verdenking van drugshandel maar ook bij andere vormen van overlast die de veiligheid en leefbaarheid aantastten.⁵⁷⁸

Naast actief politieoptreden bleef ook de preventieve aanpak overeind met tal van wijkveiligheidsprojecten in verschillende vormen en maten. Op de Nieuwe Binnenweg en Schiedamseweg startte een zogeheten serviceproject waarbij in duo's opererende politieteams moesten zorgen voor meer veiligheid en in verschillende wijken richtte de politie naar Japans model straat- en buurtposten in. Met het oog op de grote toename van jongeren met leer- en gedragsproblemen werd psycholoog R.F.W. Diekstra in 1995 als gemeentelijk adviseur aangetrokken en kwam er een Projectbureau Preventief Jeugdbeleid. De Jongerenpool Rotterdam Werkt ging samenwerken met de particuliere stichting Opboxen, die kansarme jongeren door bokslessen regelmaat, discipline en zelfvertrouwen probeerde bij te brengen.⁵⁷⁹

Terwijl het aantal Rotterdammers dat zich wel eens onveilig voelde tussen 1993 en '97 daalde van 54 tot 44 procent en de bewoners hun stad beloonden met een rapportcijfer van 7,2 voor veiligheid, steeg het aantal woninginbraken en geweldsmisdrijven op straat, vooral in relatie tot drugsgebruik. Daarom besloot het stadsbestuur in 1998 de tippelzone aan de Keileweg met ingang

⁵⁷⁷ Annie Verdoold was woordvoester van de boze bewoners in Spangen. Voor haar jarenlange inzet voor de leefbaarheid in Spangen werd ze in 1996 verkozen tot 'Rotterdammer van het jaar' en ontving ze in 2000 van de VNG de Prijs der Gemeenten.

⁵⁷⁸ Kamerstuk 1995-1996, 24549, nr. 3, Tweede Kamer. Sluiting van panden in verband met drugshandel werd geregeld via de wet Victoria in art. 174a Gemeentewet en trad 14 maart 1997 in werking. De wet Victor bevatte vervolgmaatregelen als aanschrijving en onteigening en werd geregeld in art. 16a van de Woningwet (aangenomen in de Eerste Kamer op 26 februari 2002).

⁵⁷⁹ Jan Schildkamp was de initiator van Opboxen, dat in de jaren '70 vanuit een buurthuis in Hoogvliet begon met bokslessen en training in agressiebeheersing als vakantieactiviteit voor jongeren. Dit groeide uit tot een resocialiseringsproject voor ontspoorde jongeren ism het Leger des Heils, de sociale dienst, de jeugdreclassering en het onderwijs; basiseducatie en maatschappijoriëntatie werden aan het programma toegevoegd. Na een intensief begeleidingstraject van een half jaar stroomde vijfenveertig procent van de deelnemers, van wie de meesten waren voorzien van een flink strafblad, door naar een opleiding en vijfendertig procent naar een baan. Tien procent van de jongeren volgde een tweede traject, de rest haakte af. WRR *Vertrouwen in de buurt* p.109. In 2004 kreeg Jan Schildkamp de Wolfert van Borselenpenning voor zijn project. RJB *Kroniek*

van eind 2005 te sluiten. Daarnaast startten experimenten met verstrekking van gratis heroïne en de installatie van camera's in de omgeving van de Safflevenstraat om de veiligheid op straat te vergroten. Toch daalde het rapportcijfer voor veiligheid, zodat de politie besloot tot drastischer ingrijpen. In november 1999 sloot de politie de Millinxbuurt hermetisch af en fouilleerde iedere passant op wapenbezit. Dat leidde in het hele land tot stevige discussies en een veroordeling van de actie door de rechtbank. Alles werd op alles gezet om de criminaliteit op andere manieren in te dammen. Het grotesteden-project *Justitie in de buurt* zorgde voor extra politieposten in de wijk en politie, justitie, gemeente en deelgemeenten tekenden een convenant voor meer samenwerking ter verbetering van de veiligheid. Het project Alijda voor de aanpak van drugsrunners werd verlengd, er kwam nu ook cameratoezicht op het Stadhuisplein en criminele verslaafden werden opgesloten in de voormalige stadsgevangenis van Hoogvliet. Intussen steeg het tekort van 'blauw op straat' tot vijftwintig procent.

Begin 2001 pikten de bewoners het niet langer. Eerst hield de Chinese gemeenschap een grote demonstratie, waarbij de burgemeester een petitie overhandigd kreeg die vroeg om meer politie-inzet tegen de toenemende criminaliteit in het gebied West-Kruiskade en Middellandstraat. Tijdens een bijeenkomst in het stadhuis kort daarna wezen welgeteld zestig verontruste bewonersorganisaties de burgemeester, korpschef en hoofdofficier van Justitie op hun verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid. De 'knop moest om', het stadsbestuur kon bewoners wel blijven oproepen zich in te zetten voor de verbetering van de leefbaarheid en daar werd ook op grote schaal gehoor aan gegeven, maar er waren grenzen. Na de confrontatie met de bewonersorganisaties werd tijdens een grote bestuurlijke conferentie vastgesteld dat veiligheid en leefbaarheid om een andere aanpak vroegen. Het stadsbestuur kondigde aan voortaan alle overlastgevendende criminele drugsverslaafden en psychisch gestoorden met dwangmaatregelen van straat te zullen halen, waarbij het om enkele honderden 'randfiguren' ging. Er kwam een vijfjaren-programma *Versterking veiligheid Rotterdam*, waarin de 'structurele' aanpak voorop stond en het zwaartepunt van de veiligheidsaanpak op wijkniveau kwam te liggen; de deelgemeenten kregen de regie. In januari 2002 kreeg de politie er 240 nieuwe buurtagenten bij.⁵⁸⁰

Na de verkiezingen van 2002 intensiverde en versnelde het nieuwe college van B&W de uitvoering van het vijfjarenprogramma. Een half jaar later werd het wettelijk toegestaan gebieden aan te wijzen waarin willekeurige passanten op wapens en drugs gefouilleerd mochten worden, waarop de politie onmiddellijk in actie kwam op de Nieuw Binnenweg. Bij de actie *Resultaat op straat* in Spangen werkten Gemeentewerken, reinigingsdienst ROTEB en Stadstoezicht samen om de wijk schoon, heel en veilig te krijgen. Er kwamen zogenaamde OK-punten waar burgers hun toevlucht konden zoeken als er op straat iets bedreigends gebeurde en er werden wijkveiligheids-actieprogramma's (wvap's) ontwikkeld met een stringent gehanteerde systematiek van nauwkeurig geformuleerde 'targets' die moesten worden bereikt.

Dominee Visser weigerde, een jaar na aantreden van het nieuwe college, met zijn opvang in de Pauluskerk nog langer het 'afvoerputje' van Rotterdam te zijn. Door het 'opjaagbeleid' van het nieuwe college was het aantal verslaafden en daklozen dat in de kerk voor hulp stond ingeschreven in korte

⁵⁸⁰ Rekenkamer Rotterdam *Veilig zijn, veilig voelen* Rotterdam 2005 p. 3 en RJB *Kroniek* 30/3 en 1/11/2001, 29/1/'02.

tijd met driehonderd gestegen. In totaal zag hij zich nu geconfronteerd met dertienhonderd verschoppelingen, terwijl er maar plaats was voor duizend. Ook het Rijk, dat het gedoogbeleid zo goed als afschafte maar niet zorgde voor nieuwe voorzieningen, was daar in Visser's ogen schuldig aan. Tussen 1997 en 2000 had Rotterdam volgens hem de beste voorzieningen voor verslaafden van heel Nederland. *Er was een balans tussen zorg en repressie. Nu zakken we naar het niveau van andere steden. De overheid denkt: 'Eens kijken hoe lang de Pauluskerk het uithoudt'. Maar ze moeten niet alle overlast naar mij toeschuiven. Het moet wel leuk blijven.*⁵⁸¹ Na een reeks van nationale en internationale onderscheidingen voor dominee Visser en Nora Storm kwam er in 2004 voor het eerst officieel erkenning van het stadsbestuur.⁵⁸² Een paar maanden na elkaar kregen ze de Wolfert van Borselenpenning uitgereikt vanwege hun stelselmatige inzet voor de emancipatie van kwetsbare en weerloze mensen, wier problematiek ze volgens de lofreden zo vakkundig op de politieke agenda hadden weten te houden.

In april 2005 constateerde de Rotterdamse Rekenkamer in het rapport *Veilig zijn, veilig voelen* dat de laatste tien jaar op hoofdlijnen sprake was van inhoudelijke continuïteit in het (wijk)veiligheidsbeleid. Voor de periode 2001-'03 stelde de Rekenkamer vast dat eenenveertig wijken in positieve zin erop vooruit en twee wijken achteruit waren gegaan; in negentien wijken was er nauwelijks iets veranderd. Op grond van de veiligheidsindex leek het de Rekenkamer op onderdelen aannemelijk dat de resultaten het gevolg waren van het gevoerde beleid, maar echt aantoonbaar was dat niet door gebrek aan adequate 'proces- en/of effectevaluaties' van maatregelen. Dat was ook lastig omdat het beleid zelf vaak onvoldoende specifiek was over de te leveren prestaties en te bereiken effecten. Hetzelfde gold voor de aanpak van veiligheids-, sociale en fysieke problemen op negen zogeheten hotspots en het 'schoner en heler' maken van de stad.

Tussen 2000 en '05 nam het aantal geweldsmisdrijven en vernielingen toe, maar daalde het aantal vermogensdelicten.⁵⁸³ Bleek in 2002 dat Rotterdammers de veiligheid dezelfde onvoldoende gaven als in 1996, daarna waren ze zich volgens het gemeentelijk Programmabureau Veilig veiliger gaan voelen, zowel in het algemeen als in de eigen buurt.⁵⁸⁴ Het programmabureau schreef de objectieve toename in de criminaliteitscijfers toe aan de gestegen bereidheid van bewoners en ondernemers om aangifte te doen en aan de afspraken met de desbetreffende functionarissen over het doen van aangifte in het openbaar vervoer, taxi's en bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat de oorzaak van de daling in vermogensdelicten deels zou kunnen worden toegeschreven aan doeltreffende voorlichting van politie aan burgers bleef onvermeld. Rotterdammers wezen als belangrijkste oorzaak voor hun gevoel van onveiligheid op groepen jongeren, die zich met name 's avonds op straat verzamelden; op grote afstand volgden criminaliteit en drugsgebruikers.

⁵⁸¹ *Dominee Visser gaat junks wegsturen* NRC 12/3/2003

⁵⁸² De vrijwilligers van dominee Hans Visser kregen de Marga Klompéprijs, Visser zelf werd onderscheiden met o.m. de Clara Meijer Wichmann-penning van de Liga van de Rechten van de Mens, de *Norman E. Zinberg Award* van de Drug Police Foundation in Washington en de Rotterdams Dagblad Publieksprijs 1997. Nora Storm ontving in 1998 de Groningse Boumanhuis-Hooghullen-prijs en werd drie jaar later 'geridderd' in de orde van Oranje Nassau.

⁵⁸³ In de politieregio Rotterdam-Rijnmond steeg het aantal geweldsmisdrijven tussen 2000 en '05 van 9.760 tot 12.395 en het aantal vernielingen van 15.973 tot 17.145. Het aantal vermogensmisdrijven daalde in dezelfde periode van 84.513 naar 66.953. CBS *Statline* Geregistreerde misdrijven 1994-2006 d.d. 10/9/09

⁵⁸⁴ Het rapportcijfer dat de Rotterdammers aan veiligheid gaven was zowel in 1996 als in 2002, met een kleine stijging tussendoor, een 5,7. Rekenkamer Rotterdam *Veilig zijn, veilig voelen* p. 104 -108 en Programmabureau Veilig *Veiligheidsindex* 2006 p.22

De jaarverslagen van de Rotterdamse Ombudsman gaven na 2002 de keerzijde van het veiligheidsbeleid te zien. Steeds meer burgers kregen moeite met de overheid, die zich zowel in het publieke als in het private domein in toenemende mate deed gelden. Dat was op te maken uit het aantal klachten en beroeps- en bezwaarschriften, het ook op straat weerklinkende gemopper en het inschakelen van politici om iets aan het gewijzigde overheidsoptreden te doen. De manifestatiedrang van het stadsbestuur uitte zich onder meer in toegenomen gebruik van cameratoezicht, preventieve fouilleringsacties, het binnenvallen van woningen met zogeheten interventieteams en het koppelen van gegevensbestanden. Veel van deze acties waren experimenten om daarmee nieuwe wetgeving uit te lokken.⁵⁸⁵ Onder verwijzing naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2002, dat het bieden van een stelsel van waarborgen tegen de overheid als kern van de rechtsstaat benadrukte, stelde hij dat voor burgers op zijn minst duidelijk moest zijn waarom, hoe en op welke basis de overheid optrad. Het was in de ogen van de Ombudsman terecht dat zij daarover een gemotiveerd oordeel van de politiek, de onafhankelijke rechter, de Rekenkamer of hemzelf vroegen.

Uit de klachtenbehandeling bleek dat de gemeente slecht en traag op bezwaren reageerde en bovendien moeilijk bereikbaar was. Afgezien van het aantal klachten stelde de Ombudsman dat veel burgers, als ze hun rechten al kenden, daar geen gebruik van maakten door laaggeletterdheid, financiële drempels (griffiegeld), moedeloosheid (langdurigheid, ongewisse uitkomst) en financiële onbereikbaarheid van professionele rechtshulp. Slechts dertig tot veertig procent van de bestaande capaciteit aan gefinancierde rechtshulp werd benut. Uit verschillende enquêtes bleek dat veel burgers, maar ook ambtenaren van mening waren dat klachten en bezwaar- of beroepsschriften geen zin hadden; ze hadden er geen vertrouwen in dat er 'iets mee werd gedaan'.⁵⁸⁶

Vanaf 2002 maakte het stadsbestuur steeds uitgebreider en vaker gebruik van de wet op het binnentreden van woningen met 'interventieteams'. Deze teams konden bestaan uit medewerkers van de politie, maar ook van instanties die zich bemoeiden met belastingen, woningbouw, verstrekken van uitkeringen en energie, bevolkingsadministratie, bouwcontrole, huisvestingscontrole en zo meer. Ze legden in verschillende samenstelling ongevraagd huisbezoeken af om naleving van geldende regels, maar ook 'afspraken achter de voordeur' te controleren en hulp aan te bieden. Deze aanpak sloeg soms meerdere 'vliegen in één klap'; met één huisbezoek kon tegelijkertijd illegaliteit, drugshandel, vervuiling, uitkeringsfraude en huiselijk geweld worden aangepakt. De adressen werden op basis van klachten en statistieken geselecteerd, of door koppeling van verschillende bestanden in bepaalde wijken (hotspots).⁵⁸⁷

Het zou van een werkelijk democratische instelling getuigen wanneer het Rotterdamse stadsbestuur burgers actief zou voorlichten over hun rechten en ervoor zorgde dat die rechten ook gebruikt werden, aldus de Ombudsman. Hij velde een scherp oordeel over de manier waarop het stadsbestuur gebruik maakte van zijn geweldsmonopolie. Onder het mom van een nieuw elan, 'lees flinkheid' aldus het jaarverslag in 2004, leek het gemeentelijk optreden niet gericht op zorgvuldigheid,

⁵⁸⁵ Deze wet werd in 2005 van kracht onder de naam Verzamel- en Uitzonderingswet, in de wandeling Rotterdamwet geheten.

⁵⁸⁶ Daarbij speelde ook de gedeeltelijke afschaffing van de gesubsidieerde rechtshulp een rol, waardoor het aantal advocaten aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand afnam van ruim 81% in 1994 naar 53% in 2002. Jaarverslag Ombudsman 2003, p. 11 en 2004 p.3

⁵⁸⁷ Jaarverslag Ombudsman 2005.

maar eerder op 'eerst zondigen, dan bezinnen en daarna eventueel vergiffenis vragen'. De klachten over huisbezoeken van de Sociale Dienst en van interventieteams getuigden daarvan, waarbij de overheid de indruk wekte zijn eigen 'frontoffice' te hebben ingeruild voor de huiskamer van de burger. De Ombudsman wees erop dat ter bescherming van het grondwettelijk gewaarborgde huisrecht nog altijd legitimatie en informatie over het doel van binnentreding verplicht was en de binnentredende functionaris bij weigering van de bewoner over een machtiging moest beschikken. Bovendien zou het volgens hem van fatsoen getuigen wanneer de bewoner in zo'n geval een informatiefolder over klachten en bezwaarprocedures uitgereikt zou krijgen, want de meeste bewoners hadden geen flauw idee wat hen overkwam.

Kritiek

Verbinding

In 2005 plaatste de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling de adviesvraag van de regering naar de praktische en juridische mogelijkheid van spreiding in een breder perspectief: *Hoe kan de overheid de sociale samenhang bevorderen in een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen langs etnische lijnen?*⁵⁸⁸ Volgens de adviesraad was het hoog tijd om af te stappen van de fixatie op 'concentratie' en de aandacht te richten op het organiseren van sociale samenhang in een pluriforme samenleving, door de Raad samengevat als een cultuur van verschil. Dat doel was langs drie onderling samenhangende wegen te bereiken: eenheid, verscheidenheid en binding. Bij eenheid hoorde bovenal versterking van de overdracht van democratische basiswaarden en omgangsvormen in het onderwijs, geloofsgemeenschappen en opbouwwerk en beheersing van de Nederlandse taal. Verscheidenheid omvatte thema's als eigenheid op woongebied (meer ruimte voor homogene buurten in heterogene wijken), kwaliteitsverbetering van school en buurt met behulp van burgerinitiatieven en transparantie van maatschappelijke organisaties. Het thema binding vroeg om bevordering van onderlinge contacten en interactie door praktische activiteiten als sport en spel met 'overbruggende leiders'. Binding hield ook sociaal-economische positieverbetering in door krachtdadige verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden; daarbij kon gerust gebruik worden gemaakt van effectief gebleken beleid uit het verleden zoals bevordering van ondernemerschap van minderheden. Sociaal-economische positieverbetering zorgde immers 'automatisch' voor (ver)binding, maar tot teleurstelling van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling was veel van dit beleid in de afgelopen jaren afgebouwd.

Door binding op te vatten als verbinden kwam het diversiteitsprincipe beter tot zijn recht, aldus de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in een vervolgadvisie.⁵⁸⁹ De rol van de overheid lag niet in het bepalen van de inhoud van verbindingen, want dat bepaalden 'zender en ontvanger' zelf, maar wel in het scheppen van voorwaarden voor de totstandkoming van verbindingen. Dit 'indirect verbinden' kon de vorm aannemen van infrastructurele verbetering van scholing, werk en taal en het scheppen van natuurlijke ontmoetingsplekken in de openbare ruimte. Voor georganiseerde initiatieven en activiteiten oftewel 'direct verbinden' was een etniciteitoverstijgende benadering vruchtbaar, omdat

⁵⁸⁸ RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding*

⁵⁸⁹ RMO/Blokland-Potters, T.V. *Niet langer met de ruggen naar elkaar* Den Haag oktober 2005

het leren begrijpen wat 'anders' is aan de ander van een statische benadering van etniciteit getuigde en verschillen teveel benadrukte. Evenmin had nadruk op gelijkwaardigheid zin omdat dat niet overeenstemde met de praktijk. Verschillende bestaande, duurzame projecten figureerden in het vervolgadvies als voorbeelden van hoe het dan wel moest, vergezeld van een vurig pleidooi voor een langduriger looptijd van projecten in plaats van de heersende kortlopende aanpak en financiering.

Al eerder was op het gebied van vrije tijdsbesteding gebleken dat er duidelijke participatieverschillen tussen de diverse groepen bestonden en dat autochtonen niet altijd tot de meest actieve groep behoorden. Zo waren allochtonen vaker als vrijwilliger actief in levensbeschouwelijke, culturele en politieke organisaties. Afgemeten naar het gebruik van sociaal-culturele voorzieningen waren autochtonen alleen bij de podiumkunsten oververtegenwoordigd, terwijl Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse Rotterdammers weer vaker aan festivals en evenementen meededen dan autochtone Rotterdammers, de tweede generatie nog meer dan de eerste generatie. Het Dunyafestival bleek vooral favoriet bij de Turken en Marokkanen en het Zomercarnaval bij de Surinamers. Bij het gebruik van buurtvoorzieningen en het bezoek aan horecagelegenheden bleek getalsmatig gezien weer nauwelijks verschil, al werden wijkvoorzieningen in de regel meer bezocht door allochtonen dan door autochtonen.⁵⁹⁰

In 2008/09 deed de Erasmus Universiteit onderzoek naar stadsburgerschap van de middenklasse in Rotterdam onder de titel *Verbindende burgers*.⁵⁹¹ Het onderzoek speelde in op het beleid van het stadsbestuur waarin burgerschap als middel centraal stond om bewoners aan de stad en elkaar te verbinden. Daarbij was de hoop vooral gevestigd op de middenklasse, waarvan nu ook een groeiend aandeel allochtone Rotterdammers de stad begon te verlaten. In woord en daad, met ongeveer driehonderd in kaart gebrachte burgerschapsprojecten, leken stadsbestuur en beleidsmakers aan te koersen op een risicovol onderscheid tussen actieve en inactieve burgers, waarbij 'inactief' gemakkelijk kon worden opgevat als problematisch.⁵⁹² Passief burgerschap was in de ogen van het stadsbestuur onvoldoende om voor een vitale samenleving te zorgen. Daartegenover stelden de onderzoekers de relatie tussen stad en burgerschap als essentieel uitgangspunt: alleen mensen die zich in een stad thuis voelen gedragen zich als vrije en verantwoordelijke burgers en doen dat op heel verschillende manieren; een dwingende stadsgemeenschap zou het tegenovergestelde effect teweeg brengen, vergelijkbaar met sociale uitsluiting.⁵⁹³

In het onderzoek werden politieke participatie, maatschappelijke participatie en stedelijke identificatie gedetermineerd als uitingen van stadsburgerschap, waarbij steeds het gedrag van de autochtone met dat van de allochtone middenklasse werd vergeleken. Afgezien van de conclusie dat de allochtone middenklasse sociaal-economisch en politiek geïntegreerd was, bleek uit het onderzoek ook dat zij niet voor haar autochtone evenknie onderdeed waar het ging om betrokkenheid bij de stad.⁵⁹⁴ In het georganiseerde vrijwilligerswerk bleek de allochtone middenklasse actiever dan de autochtone, niet alleen in migrantenorganisaties, maar ook in 'autochtone' sportverenigingen of

⁵⁹⁰ *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Rapport Verwey-Jonker Instituut Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11 p. 470

⁵⁹¹ www.eur.nl/fsw/burgerschap 2009. Dit onderzoeksproject naar Rotterdams stadsburgerschap werd gefinancierd door het Nicis Institute en de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving van de gemeente Rotterdam.

⁵⁹² Zie o.a. *Stadsburgerschap. Het motto is meedoen* nota van B&W aan de gemeenteraad Rotterdam 2007

⁵⁹³ EUR *Burgerschapsbriefing. Verbindend burgerschap 1. Stadsburgerschap in theorie en praktijk* Rotterdam 2009 p. 2.

⁵⁹⁴ EUR *Burgerschapsbriefing 1 en 2* Rotterdam 2009

scholen. In zelforganisaties richtte zij zich met name op ondersteuning van kwetsbare jongeren en ouderen om hen aansluiting te geven op de samenleving en vervulde daarin naast een verbindende ook vaak een voorbeeldfunctie. Hetzelfde speelde bij informele hulp, waarbij tachtig procent van de allochtone middenklasse betrokken was (twee keer zoveel als de autochtone middenklasse) en die vooral bestond uit hulp bij vertaalwerk en het invullen van formulieren.⁵⁹⁵

Volgens Rotterdamse beleidsmakers zou politieke en maatschappelijke participatie van burgers verbeteren wanneer burgers zich zouden identificeren met de stad; hoe groter hun gevoel van verbondenheid, hoe actiever hun inzet voor de stad. Bij inburgering zagen we al dat het hebben van een dubbele nationaliteit niets afdeed aan het zich Rotterdammer voelen, maar daarnaast bleek ook het vooroordeel onjuist dat de betrokkenheid van migranten met hun herkomstland ten koste zou gaan van hun gevoel van verbondenheid met Rotterdam. Vooral leden van de tweede generatie gaven aan dat zij in hun land van herkomst vaak als toeristen werden gezien en zich daar ook zo voelden. Iedereen had wel op de een of andere manier contact met het herkomstland, maar geen van alle genoemde activiteiten bleek een blokkade op te werpen voor stedelijke participatie of identificatie. Het nabije en lokale kreeg steeds voorrang boven het transnationale.⁵⁹⁶

Zowel in sociaal-economisch, als in politiek, maatschappelijk en emotioneel opzicht bleek de allochtone middenklasse uitstekend geïntegreerd. 'Activerend beleid' van het stadsbestuur om de lokale participatie en identificatie van deze groep te vergroten was in dit opzicht dus volstrekt overbodig, sterker nog, het stadsbestuur benutte de kwaliteiten van de zo succesvolle allochtone middenklasse veel te weinig, aldus de onderzoekers. Zo zou het alleen al zijn voordeel kunnen doen met de opvattingen van de middenklasse, zeker wanneer het die in de stad wilde houden. Uit het onderzoek kwam weliswaar naar voren dat deze groep stedelingen het woningaanbod en uitgaansleven, de culturele voorzieningen en de kwaliteit van de openbare ruimte, het politieke klimaat in de stad en de algemene leefkwaliteit gemiddeld als ruim voldoende beschouwde, maar gemiddelden werken verhullend. Zo waardeerden sommigen het politieke klimaat met een zware onvoldoende, terwijl anderen uit diezelfde groep daarvoor juist een ruime voldoende gaven vanwege de verbetering die zij sinds 2006 daarin zagen optreden. In alle geledingen van de allochtone middenklasse viel zorg over de afnemende saamhorigheid in de stad te beluisteren, waaraan expliciet werd toegevoegd dat lokale bestuurders daarin niet altijd het goede voorbeeld gaven.⁵⁹⁷

Gevraagd naar drie dingen om het wonen en leven in Rotterdam aantrekkelijker te maken bleek de Rotterdamse middenklasse minder nadruk op veiligheid te leggen dan uit de gemeentebrede enquêtes te verwachten zou zijn en waar het stadsbestuur van uitging. Bovenaan het lijstje stond verbetering van het woningaanbod, zowel in aantal als diversiteit, met een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit en in combinatie met verbetering van de openbare ruimte: geen afval op straat en meer en beter onderhouden groen. In recreatief opzicht viel een pleidooi te beluisteren voor meer sportgelegenheden waaronder zwembaden, speelplaatsen voor kinderen, activiteiten voor jongeren en een aantrekkelijk uitgaansgebied met meer festivals, poppodia en stand-up comedy. Bovendien kreeg de frequentie van het openbaar vervoer 's avonds en 's nachts een dikke onvoldoende. Op het

⁵⁹⁵ EUR *Burgerschapsbriefing 3*

⁵⁹⁶ EUR *Burgerschapsbriefing 4 en 5*

⁵⁹⁷ EUR *Burgerschapsbriefing 6*

gebied van sociaal beleid en veiligheid was gemiddeld een kwart van de middenklasse, onder alle herkomstgroepen, voorstander van een daadkrachtige aanpak van overlast en overtredingen. De zorg voor gemengde buurten en scholen was met name voor veel allochtone middenklassers een belangrijk aandachtspunt.⁵⁹⁸

Veiligheid

Opvallend was dat er geen direct verband tussen de gemeten objectieve en subjectieve veiligheid viel aan te tonen; sterker nog, de resultaten stonden vaak haaks op elkaar. Toch was de veiligheidsindex, die een samengestelde weergave was van veiligheidsbeleving en criminaliteitscijfers, doorslaggevend voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Onderzoekers constateerden dat subjectieve onveiligheid een synoniem was geworden van sociale problemen. Veiligheid werd steeds meer een verzamelterm voor allerlei onderwerpen die voorheen niet of nauwelijks in verband met veiligheid werden gebracht. Voor de gevoelens van onveiligheid waren een paar verklaringen te geven. Allereerst bleken mensen die weinig vertrouwen hadden in overheidsinstellingen zich verhoudingsgewijs onveilig te voelen. Ook voelden mensen zich veiliger in een buurt waarin ze meer mensen kenden en waar zij samen activiteiten ondernamen, wat niet hoefde te betekenen dat ze ook in objectieve zin veiliger waren. Dat werd bevestigd door onderzoek naar stedelijke herstructurering.

De snelle veranderingen in de bevolkingssamenstelling door het hoge tempo van de bouw van nieuwe en duurdere woningen versterkten het gevoel van onbehagen in 'zwakke wijken', omdat sociaal vertrouwen en herkenbaarheid verloren gingen. Dat gevoel was het grootst bij ouderen en mensen die waren aangewezen op goedkope huurwoningen waardoor verhuizen geen alternatief was of bij onbemiddelde huiseigenaren die geen geld hadden voor een andere woning. Het gaf hen een gevoel van 'vast te zitten'. Zij voelden zich bovendien bedreigd door de snel veranderende samenleving waarin ze moeite hadden mee te komen. Die veranderingen ervoeren ze meestal als achteruitgang. Een effectief preventief beleid op dat brede, sociale domein kon volgens de onderzoekers alleen bijdragen aan de sociale veiligheid, wanneer sociale problemen ook daadwerkelijk als sociale problemen werden benoemd en niet als veiligheidsproblemen. 'Dat zou het veiligheidsconcept nodeloos oprekken en bovendien individuen en buurten stigmatiseren'.⁵⁹⁹

In 2005 voerde Rotterdam nog steeds de zogeheten landelijke verloederingslijst van de stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting aan.⁶⁰⁰ Niet lang daarna schetste het Sociaal Platform Rotterdam, waarin onder meer de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad was opgegaan, een beeld van de situatie in Schiebroek-Midden&Zuid, het Oude Noorden, de Afrikaanderwijk en Pendrecht, waar het in de voorafgaande maanden werkbezoeken had afgelegd. Het constateerde dat met name de maatregelen op het gebied van veiligheid een positief effect hadden op de mening van de Rotterdammers over het gemeentebestuur en zorgden voor een betere bekendheid met het gemeentebeleid. Maar op sociaal-economisch vlak stonden de zaken er anders voor; ondanks

⁵⁹⁸ EUR *Burgerschapsbriefing 6*

⁵⁹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur *Sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid*. Den Haag 2006 p. 3 en 13 en RMO *Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Advies 31. Den Haag 2004 p. 28 en 29

⁶⁰⁰ Het kenniscentrum Experimenten Volkshuisvesting hield een 'Kanskaart van Nederland' bij, waarin de sterke en zwakke punten van buurten in kaart werden gebracht, waardoor een gericht ingrijpen mogelijk werd op plekken waar sprake leek van verloedering of waar dat als risico werd beschouwd. Jaarverslag Ombudsman 2005 en Sociaal Platform Rotterdam *De sprong vooruit* Rotterdam 2006

initiatieven als *mensen maken de stad*, *groeibriljanten* en *economische kanszones* was daar nog een lange weg te gaan, aldus het Sociaal Platform Rotterdam.⁶⁰¹

Veel buurten waren onevenwichtig qua samenstelling, participatie en integratie van bewoners en de kloof tussen autochtonen en allochtonen en ook tussen allochtone groepen onderling was groter geworden. Inspanningen op belangrijke terreinen als onderwijs (vooral VMBO), welzijn, huisvesting en fysieke inrichting schoten nog te kort en van verenigingsleven was nauwelijks iets te bespeuren. Als oorzaken noemde het Sociaal Platform 'veel overleg maar weinig wol', politieke en ambtelijke spanningen tussen de centrale gemeente en deelgemeenten en afstandelijke en eenzijdige relaties tussen burgers onderling en tussen overheden en sociale spelers. Nieuwkomers werden door gestaalde buurtkaders buitengesloten. Het korte termijn perspectief overheerste: bij bestuurders, die zich vooral op het gebied van welzijn bedienden van kortlopende projecten en bij bewoners, omdat ze zo weinig economisch perspectief hadden dat ze van dag tot dag leefden. Kortom, de 'investering in sociaal kapitaal' was te laag en niet duurzaam, waardoor het vertrouwen van de burger in democratische instituties op een zeer laag pitje stond. Het Sociaal Platform onderstreepte dat verhoging en versterking van de inspanningen geen luxe maar pure noodzaak waren.⁶⁰²

Waardering van welzijnswerk

Het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling getiteld *Eenheid, verscheidenheid en binding* steunde onder meer op een onderzoek waarin ook aandacht werd besteed aan ontwikkelingen in het welzijnswerk.⁶⁰³ In programma's voor verbetering van sociale cohesie en sociaal kapitaal als *Mensen maken de Stad* probeerden opbouwwerkers, welzijnswerkers en andere professionals op buurtniveau ervoor te zorgen dat bewoners zichzelf beter leerden te besturen. De wil van bewoners om zich voor de buurt in te zetten bleek ook volop aanwezig, maar recente hervormingen in het welzijnswerk veroorzaakten oligarchie en bureaucratie. Eisen als *accountability* (zakelijke verantwoording), verzakelijking en aanbesteding waren ingevoerd en zorgden ervoor dat bewonersinitiatieven weinig kans maakten op financiële en politieke steun van de overheid als ze al niet onmiddellijk door professionals werden 'onteigend'. Kleinschalige en spontane bewonersinitiatieven bleven niet overeind op de 'verzakelijkte welzijnsmarkt', terwijl het begrip *accountability* vooral inhield dat professionals verantwoording aflegden aan opdrachtgevers en niet of nauwelijks aan hun 'cliënten', de buurtbewoners zelf. Er was geen ruimte meer voor inspringen op kansen en problemen die zich 'ongepland' voordeden. Deze observatie sluit ook aan bij de perverse effecten van sturing op resultaat als gevolg van de scheiding tussen beleid en uitvoering, doelen en middelen, kaderstelling en mandatering, waardoor het proces belangrijker werd dan de inhoud.⁶⁰⁴

De zorg voor het 'positief intercultureel samenleven' leek bij wetenschap en politiek na de eeuwwisseling hoe langer hoe meer een blinde vlek te worden. In het rapport van de Tweede Kamercommissie-Blok ontbrak de vraag hoe opbouwwerkers, jeugdwerkers, actieve bewoners en

⁶⁰¹ Sociaal Platform Rotterdam *De sprong vooruit* d.d. 9 februari 2006. Doorlopende lijst van ingekomen stukken 20/4/2006 nr. 2006 27 Sociaal Platform Rotterdam

⁶⁰² Ibidem

⁶⁰³ Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak *Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal* in RMO-Advies 35, bijlage 4. Amsterdam, december 2004 p. 175-198

⁶⁰⁴ Hierop wees o.m. de WRR in het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* Den Haag/Amsterdam 2004, p.199-200.

vrijwilligersorganisaties konden bijdragen aan de aanpak van sociale problemen zelfs geheel. Een dergelijke aanpak vroeg om veel meer doorzettingsvermogen en succes was niet verzekerd, maar nu leek alle hoop gevestigd op de fysieke herstructurering van het woningbestand.⁶⁰⁵ Tegelijkertijd 'rommelde' het in de praktijk van het Rotterdamse welzijnswerk. Hiervoor zagen we al dat het opbouwwerk zich in de Peperklip opstelde als doorgeefluik van een beperkte groep ontevreden en inerte bewoners en hoe nieuwe initiatieven tot afgunst (of broodnijd) leidden bij de opbouwwerkers. Spanning tussen het opbouwwerk en nieuwe initiatieven deed zich ook voor bij Thuis op Straat, een particuliere organisatie die in 1996 was opgezet om op buurtniveau samen met de bewoners sociale activiteiten te organiseren en uitvoeren. Het TOS-concept sloeg dermate aan dat het zich niet alleen als een olievlek over de stad uitbreidde, maar over het hele land. Door intensief contact met de buurtkinderen vervulde TOS een belangrijke aanvullende rol op onderwijs en maatschappelijk werk in het signaleren van problemen en het doorverwijzen van probleemkinderen. Het welzijnswerk beschouwde TOS daardoor als concurrent, waardoor succesvolle samenwerking uitbleef.⁶⁰⁶

Terugblik: sociale cohesie als instrument

De commissie Idenburg adviseerde eind jaren '80 de Berlijnse aanpak. Subsidies werden daar minder bureaucratisch, doelgerichter en tijdelijk in plaats van structureel verstrekt, waarbij initiatief van onderaf en zelfbeheer centraal stonden. De rol van beroepskrachten was dienstbaar in plaats van leidend, waardoor volgens de commissie de betrokkenheid en het draagvlak bij buurtbewoners groot was.⁶⁰⁷ In contrast daarmee gingen Opzoomeren, stadsetiquette en sociale contracten met bewoners over het beheer van de buitenruimte tot het vaste repertoire van het stadsbestuur behoren. Georganiseerde participatie werd geïnterpreteerd als betrokkenheid van burgers bij de samenleving en spontane burgerzin. Hoewel opiniepeilingen wezen op bewonerstevredenheid viel er de nodige kritiek te beluisteren op de strak van bovenaf geregisseerde projecten die niet voor elke Rotterdammer even gemakkelijk aanvoelde. Daarentegen waren particuliere initiatieven in de ogen van de opeenvolgende stadsbesturen slechts relevant voorzover die bruikbaar waren om bestuurlijke doelstellingen naderbij te brengen. Daarbij overheerste de opvatting dat alleen centrale sturing en centraal ontwikkelde strategie voor de aanpak van grootstedelijke problemen de oplossing naderbij kon brengen.

Dat het sociale domein gevrijwaard dient te blijven van publieke machtsuitoefening, leek het stadsbestuur nauwelijks bezig te houden. Het beschouwde vrijwilligerswerk niet alleen als 'duurzame drager van sociale cohesie', maar schakelde het tevens in voor integratie, veiligheid of arbeidsactivering. Initiatieven die daar niet in pasten bleven buiten beeld en de juistheid van de bestuurlijke uitgangspunten en aanpak stond niet ter discussie. Dat getuigde van weinig vertrouwen in het nut van spontane maatschappelijke activiteiten en ontmoedigde omgekeerd het aanknopen van 'productieve relaties' met de gemeente, nog afgezien van het risico van 'onteigening' van het initiatief

⁶⁰⁵ Uitermark en Duyvendak *De weg naar sociale insluiting* in RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p. 194, 195.

⁶⁰⁶ Bovendien maakte de grote afhankelijkheid van additionele banen TOS kwetsbaar, waardoor de continuïteit gevaar liep. Samenwerking met de bewonersorganisatie, deelgemeente, onderwijs, politie, sportvereniging, sociaalcultureel werk en jongeren- en buurt- en speeltuinwerk was essentieel voor het succes van TOS. WRR/Hazeu e.a. *Buurtinitiatieven* p. 307-317

⁶⁰⁷ *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* Rapport van de commissie Sociale Vernieuwing

en de bureaucratie die dat met zich meebracht.⁶⁰⁸ Toch bleven burgers zelf initiatieven ontwikkelen, of die nu binnen het beleid pasten of niet. Maar de bestuurlijke fixatie op wat er níet goed ging, blokkeerde het zicht op wat er 'van nature' wél goed ging in de samenleving en het toenemend bestuurlijk onderscheid tussen 'actieve en inactieve burgers' was niet alleen oneigenlijk, maar ook contraproductief voor een vruchtbare wisselwerking tussen burger en bestuur. Bovendien benamen de gehanteerde containerbegrippen als sociale veiligheid en cohesie en de hoeveelheid en diversiteit van projecten het zicht op welke vooruitgang er nu eigenlijk precies werd geboekt.

⁶⁰⁸ WRR *Vertrouwen in de buurt* p. 126, Vermeer *Van onderstand tot bijstand* p. 93 en Uitermark en Duyvendak *De weg naar sociale insluiting* in RMO *Eenheid, verscheidenheid en binding* p.195.

Aantrekken en afstoten

Scheepsbouw – Overslag – Verwachtingspatronen en civic responsibility; de ondernemers, de politici - Promotie van stad en haven; acquisitie, stedenconcurrentie, revitalisering, R650, festivalbloed – Verzelfstandiging en participaties; politieke principes, praktijk: het Havenbedrijf, de deconfiture – Kritiek – Terugblik

Het stadsbestuur voelde zich verantwoordelijk voor de werkgelegenheid en probeerde in dat licht de economische ontwikkeling en beslissingen van ondernemers te beïnvloeden. Die pogingen varieerden van interventies in scheepsbouw en overslag om banenverlies te voorkomen tot promotieactiviteiten om de economische vitaliteit van de stad te stimuleren. Aan het eind van de jaren '80 verklaarde het stadsbestuur dat het voor het oplossen van sociaal-economische vraagstukken afhankelijk was van de betrokkenheid van alle partijen in de stad. Hiervoor zagen we al hoe het daarmee verliep op sociaal terrein, hierna staat het stimuleren van 'civic responsibility' van ondernemers centraal. Om de eigen economische doelen te realiseren opereerde het stadsbestuur niet alleen als publieke partij, maar ook in private hoedanigheid. Van dat laatste werden de effecten het pijnlijkst zichtbaar bij het Havenbedrijf, dat publieke taken met private praktijken combineerde.

*Scheepsbouw*⁶⁰⁹

In bemoeyenis met economische ontwikkeling staken Rijk en stadsbestuur elkaar niet altijd tot wederzijds genoegen naar de kroon. De neergang in de scheepsbouw was al in de jaren '60 begonnen door moordende concurrentie vanuit Japan, met grootschalige overcapaciteit bij alle traditionele werven in Europa als onvermijdelijk gevolg. Medio jaren '60 werd de druk van het Rijk op samenwerking en specialisatie in de sector zo groot dat de Rotterdamsche Droogdok Maatschappij (RDM) fuseerde met de koninklijke werf De Schelde en machinefabriek Thomassen tot Rijn Schelde Machinefabrieken en Scheepswerven NV. Van specialisatie en afslanking kwam echter niets terecht, zodat het Rijk in 1971 de grootste door de staat afgedwongen fusie in de scheepsbouwgeschiedenis doordrukte tussen het Rijn-Schelde concern en het bedrijf van Verolme.

In de jaren die volgden zette de concurrentie van de lage lonenlanden in het verre oosten door. Aan sanering van de Nederlandse scheepsbouwindustrie viel niet meer te ontkomen en het dreigement van onthouding van staatssteun wanneer dit niet gebeurde voerde de druk op. In 1977 gingen de vakbonden, de stadsbesturen van Rotterdam en Schiedam, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de provincie Zuid-Holland akkoord met een saneringsplan voor dertig procent inkrimping en verlies van zeventuizend arbeidsplaatsen in de Nederlandse scheepsbouw, waarvan het Rijk de frictiekosten op zich zou nemen.⁶¹⁰ Al snel zou blijken dat deze sanering volstrekt tekort schoot en de staat veel meer zou gaan kosten dan sluiting. RSV had zich intussen ontwikkeld tot een ware industriële *kolchoz*, waar behoud van werkgelegenheid nog het enige bestaansrecht leek te zijn. Ondanks orders voor marineschepen die zonder enige concurrentie aan RSV waren gegund was het bedrijf sinds 1976 toch in de rode cijfers beland. Vanaf dat moment volgde het ene reorganisatieplan op het andere, vergezeld van honderden miljoenen verslindende rijkssteun. Jaren later concludeerde

⁶⁰⁹ Voor zover niet anders aangegeven is onderstaande tekst over RSV gebaseerd op Ariëtte Dekker *Cornelis Verolme; opkomst en ondergang van een scheepsbouwer*. Amsterdam 2005

⁶¹⁰ Beoogd werd o.a. concentratie van werkzaamheden op de werven van de NDSM in Amsterdam en Verolme op Rozenburg, onder gelijktijdige inkrimping bij beide tot RSV behorende werven. Volgens de beleidscommissie zou de sanering bij de vier grote scheepswerven in totaal een verlies van 2500 arbeidsplaatsen opleveren. RJB *Kroniek*

de parlementaire enquêtecommissie dat de interne onmacht van RSV om tijdig de bakens te verzetten werd verheven tot een maatschappelijke deugd, die door de overheid financieel werd beloond.⁶¹¹

De gevolgen van de rijksbemoeienis met RSV waren voor de andere werven in het Waterweggebied op zijn minst frustrerend. Om te beginnen kregen andere fusie- en afslankingsvoorstellen dan die het Rijk voor RSV in petto had geen kans. Zo strandde de vorming van een nieuwe combinatie onder de naam de *Rotterdamse Offshore en Scheepsbouw (ROS)*, waarin de scheepsnieuwbouwwerven RDM, Wilton Feijenoord, Verolme Dok en Scheepsbouw Maatschappij (VDSM) en het ingenieursbureau van Gusto te Schiedam zouden opgaan. Voor deze concentratie van scheepsnieuwbouw was honderd miljoen extra steun nodig. Maar ondanks de pleidooien van het Rotterdamse stadsbestuur, Provinciale Staten en Openbaar Lichaam Rijnmond en een motie van de Tweede Kamer besloot de regering negatief, waarmee het lot van de ROS was bezegeld en zestienhonderd arbeidsplaatsen verloren gingen.

Even curieus was de opstelling van het Rijk bij de ontmanteling van de RSV. Daags nadat de rechter RSV surséance verleende, verklaarde het stadsbestuur zich bereid vijftieng miljoen ter beschikking te stellen om daarmee duizend banen bij RDM te redden op voorwaarde dat de subsidie niet in handen van schuldeisers zou vallen. Maar de ministerraad voer zijn eigen koers en besloot Wilton Feijenoord en een zwaar afgeslankt RDM overeind te houden door borg te staan voor defensieorders en beide werven mogelijk in staatseigendom te laten overgaan. De marinewerf en de afdeling werktuigbouw van RDM gingen over in een nieuwe defensie-BV, voor de afdelingen offshore en scheepsreparatie van de RDM ging de stekker eruit. Acties van het RDM-personeel volgden, terwijl het stadsbestuur druk in de weer was met een reddingsplan voor de reparatiewerf om het ontslag van een kleine vijfhonderd werknemers bij RDM te voorkomen. Twee werven waren al bereid gevonden daarin financieel te participeren.

Behalve de bedrijfsvereniging Metaalindustrie, die niet bereid was de salariskosten voor de 481 werknemers van RDM te overbruggen maar op de nieuwe eigenaren van de reparatiewerf wilde verhalen, gooiden ook de bewindvoerders van RSV roet in het eten door twee miljoen voor de terreinen en dokken van de reparatiewerf te vragen.⁶¹² Ten einde raad deden de havenwethouders Den Dunnen en zijn opvolger Van der Pols, gesteund door de gemeenteraad, meerdere keren een beroep op de minister van Economische Zaken om gedurende een paar maanden een boedelkrediet voor de doorstart beschikbaar te stellen en het mogelijk te maken de dokken voor een symbolische prijs over te doen. Maar in plaats van de gehoopte steun reageerde de minister van Economische Zaken tot hun verbijstering met het ophogen van de prijs voor de dokken van de oude RDM-reparatiewerf van twee naar tien miljoen. Nog voordat het stadsbestuur noodgedwongen besloot zijn hulp aan de doorstart van de reparatiewerf te staken viel op 9 april 1983 bij alle 3100 werknemers van de RDM een ontslagbrief op de mat. Van hen kregen er 1730 het aanbod in dienst te treden van de nieuwe defensie-BV van de RDM.

De opstelling van het Rijk bij het sinds januari 1984 in problemen geraakte Wilton Feijenoord in Schiedam was niet minder opvallend. Onderzoek wees uit dat de perspectieven voor de werf goed

⁶¹¹ Dekker *Verolme* p. 434

⁶¹² De bewindvoerders zagen zich daartoe gedwongen doordat de regering 880 miljoen terugvorderde als compensatie voor de overheidssteun tussen 1977 en '82. RJB *Kroniek*

waren; het werk zou aantrekken zodat in het lopende jaar nog winst geboekt kon worden. Maar minister van Economische Zaken G.M.V. van Aardenne, die behalve aan Wilton Feijenoord ook defensieorders gunde aan de met staatssteun opererende nieuwe defensie-RDM, weigerde steun omdat die naar zijn zeggen de concurrentieverhoudingen zou beïnvloeden. Het tegenargument dat sluiting van Wilton Feijenoord de andere werven juist zou bevoordelen en het perspectief voor de werf andere dan defensiekanten betrof wees hij van de hand.⁶¹³ Tegelijkertijd bracht Harry Langman, AMRO-bankbestuurder en oud minister van Economische Zaken, rapport uit van het onderzoek dat hij op verzoek van de regering naar zeven reparatiewerven in het Waterweggebied had gedaan. Hij was van mening dat voor alle zeven werven voldoende perspectief was; ze zouden ieder een eigen segment van de markt kunnen bedienen mits ze in goed overleg de krachten zouden herverdelen. Mits ze geen verlies leden moesten de werven zoveel mogelijk in bedrijf worden gehouden, zonodig met steun van de overheid. Mede daarom vond hij dat Wilton Feijenoord zo spoedig mogelijk met zestig miljoen moest worden geholpen.

Intussen lag er voor Wilton Feijenoord al een aanbod klaar voor veertig miljoen financiële steun van de gemeente Schiedam. Smit Internationale was bereid de sleepdienst van Wilton Feijenoord over te nemen, waarmee één van de voorwaarden werd vervuld om de werf zelfstandig voort te laten bestaan⁶¹⁴. Tenslotte deed minister van Economische Zaken Van Aardenne in mei een toezegging voor een lening van vijftieng miljoen op voorwaarde dat Wilton Feijenoord niet meer in aanmerking zou komen voor marineopdrachten. De lening was precies genoeg om uit de surseance te komen, zodat het reddingsplan kon worden uitgevoerd waarbij 146 banen verloren gingen. Drie maanden later kreeg de nieuwe RDM een opdracht voor twee Walrus-duikboten naast de twee die de werf al eerder dat jaar waren gegund.

Een maand nadat de Algemene Rekenkamer in het najaar van 1984 had besloten tot een onderzoek naar de verdubbeling van de kosten bij de bouw van de twee duikboten van het type Walrus bij de RDM, publiceerden de bewindvoerders van de RSV in een verslag dat 4900 van de 17.000 werknemers hun baan hadden verloren en de handelsbanken geen schade van de ontmanteling hadden geleden. Intussen sloten de zeven grote reparatiewerven in het Rijnmondgebied een principeakkoord met de vakbonden over maatregelen om verdere afslanking te voorkomen. Dat voorkwam niet dat in april 1985 de problemen bij Van der Giessen-De Noord zo groot waren geworden dat er in de nieuwbouwsector twaalfhonderd van de ca. zestienhonderd man ontslagen moesten worden. Hoewel het bedrijf had bewezen steeds op eigen benen te kunnen staan was het ministerie van Economische Zaken niet bereid voldoende overbruggingssteun te geven.⁶¹⁵ Met de resterende arbeidskrachten was de werf niet meer in staat een veerboot voor North Sea Ferries (Nedlloyd BV) op tijd af te bouwen en moest de opdracht teruggegeven. De Japanse werf Nippon Kokan mocht even later de klus klaren. Alle ontslagen werfwerknemers werden opgenomen in de inmiddels met steun van het rijk opgerichte wervenpool, van waaruit ze bij verschillende reparatiewerven in het Waterweggebied konden worden ingezet.

⁶¹³ KdG in RN 3/1/84

⁶¹⁴ Op 20/7/83 was Phs. Van Ommeren BV al gestopt met sleepbootassistentie en had zijn belang in de Sleepvaartcentrale overgedaan aan Smit Internationale BV. RJB *Kroniek*

⁶¹⁵ KdG in RN 15/2/86

De malaise in de scheepsbouw sleepte zich voort. In 1986 vroegen de ministers van Economische Zaken en Defensie prof. Goudswaard om advies over een mogelijke fusie tussen de (nieuwe) RDM, De Schelde in Vlissingen en Wilton Feijenoord, dat net een order voor drie grote havensleepboten uit Indonesië had binnengesleept. Tot opluchting van directeur Jonker van Wilton Feijenoord, die het idee onaanvaardbaar vond, strandde het rapport Goudswaard in de Tweede Kamer. Maar ruim een jaar later belandde zijn bedrijf wederom in zwaar weer en moest hij voor honderden werknemers ontslag aanvragen. De opstelling van de regering tegenover de scheepsbouw hield de Rotterdamse gemoederen flink bezig. Terwijl de Amsterdamse Droogdok Maatschappij vijf miljoen gulden van het ministerie van Economische Zaken als overbruggingskrediet kreeg, had Van der Giessen-de Noord het nakijken en kreeg Wilton Feijenoord geen marineopdrachten meer, ook niet voor de hoogwaardige onderzeeboten en korvetten die de werf zelf had ontworpen. In de krant werd opgemerkt dat het wel heel merkwaardig was dat een bedrijf werd verboden zijn eigen producten te verkopen omdat de concurrenten daar last van hadden. Volgens het ministerie moest worden voorkomen dat werven in de concurrentiestrijd om orders zouden gaan onderbieden, hoewel Wilton Feijenoord zich dat zonder staatssteun nooit zou kunnen veroorloven. De enigen die dat wel konden waren de 'staatswerven' RDM en De Schelde, zo luidde het boze commentaar. Het gevolg was dat de concurrentie alleen maar afnam zodat het risico groot was dat opdrachtgevers wegens gebrek aan prijsvergelijking hun heil elders zouden gaan zoeken. Ondanks forse gemeentelijke kredieten en opkoop van steigers en kaden hadden intussen ook het scheepsreparatiebedrijf Niehuis & Van den Berg, Boele's Scheepswerven en Machinefabriek in Bolnes, P. Smit jr. en de verzelfstandigde bedrijven Verolme Botlek en Verolme Machinefabriek IJsselmonde het loodje gelegd.

Van de Rotterdamse rederijen was nauwelijks heil te verwachten. In 1989 liet Rederij Van Nievelt Goudriaan, waarvan de aandelen voor zestig procent waren overgenomen door een beleggingsmaatschappij en dertig procent in handen van een Amerikaanse reder was gekomen, vier bulkcarriers in La Plata in Argentinië bouwen en plaatste Nedlloyd Lijnen BV in Japan (Kobe) een order voor de bouw van vijf containerschepen. De nieuwe RDM kon tot 1989 nog met defensieorders overeind worden gehouden, daarna kwam de werf in handen van de Koninklijke Begemann Groep uit Breda. In 1994 kwam het bedrijf weer in zwaar weer terecht en kregen 260 werknemers ontslag. Eigenaar Joep van den Nieuwenhuyzen richtte een nieuwe houdstermaatschappij op genaamd RDM Technology Holding met vier dochtermaatschappijen en verkocht het bedrijfsterrein op Heijplaat aan een kraanverhuurbedrijf uit Spijkenisse.⁶¹⁶

*Overslag*⁶¹⁷

Na de stakingsgolf in de haven aan het begin van de jaren '70 brak in augustus 1979 opnieuw een reeks opeenvolgende stakingen voor loonsverhoging uit, die tot in oktober zou voortduren. Een oplossing van het loonconflict werd bemoeilijkt door het ontbreken van een gesloten front aan werknemerszijde. Was de federatieraad van de vervoersbonden van de FNV begin september al akkoord gegaan met een nieuwe CAO voor de haven van elf procent loonsverhoging en vervroegde

⁶¹⁶ KdG in RN 15/2/96 en RJB *Kroniek*.

⁶¹⁷ Voor zover niet anders aangegeven zijn de gegevens in onderstaande tekst gebaseerd op RJB *Kroniek* en *columns van Koos de Gast in het Rotterdams Nieuwsblad*.

uittreding voor 62-jarigen, de meerderheid van het bestuur van de Centrale Bedrijfsgroep Havens, een soort college van vertrouwenslieden van de vakbonden in de havens, bleek het daar niet mee eens en stapte op. Bovendien stelden niet bij het FNV aangesloten werknemers en bonden, verenigd in het radicale *Gezamenlijk Aktiecomité Rotterdamse Havenarbeiders* onder leiding van Paul Rosenmöller, eisen die veel verder gingen dan het afgesloten akkoord. Tot twee keer toe ondernam burgemeester Van der Louw op verzoek van de stakers een bemiddelingspoging bij de werkgevers, maar die zagen daar niets in omdat het akkoord op centraal niveau al rond was. De stakingsacties van het personeel van Smit Internationale duurden het langst en waren desastreus voor de haven; er kon geen schip meer in of uit.

Dat de al weken durende staking eenvoudigweg moest ophouden stond voorop tijdens de roemruchte bespreking in oktober 1979 tussen burgemeester Van der Louw, Kamer van Koophandel-voorzitter Wilton, Schoufour van Scheepvaart Vereniging Zuid en Kleyn van Willigen van Smit Internationale. Ze werden het er over eens dat de staking gebroken zou kunnen worden met een eenmalige uitkering voor alle werknemers. In totaal zou dat uitkomen op een miljoen, maar de stakingen hadden al lang en breed tot miljoenenverliezen geleid en dat werden er met elke dag meer, dus het mocht wel wat kosten. Het gentlemenagreement was enigszins onduidelijk; eerst zouden Scheepvaartvereniging Zuid en Smit Internationale samen voor het geld zorgen, later zou de voorzitter van de Kamer van Koophandel met de pet rondgaan. De gemeente zou zorgen voor een schriftelijke stemming onder het sleepbootpersoneel. Slot van het liedje was dat de gemeente het hele bedrag voorschoot en zich gedwongen zag de haventarieven te verhogen.

Volgens de krant speelde het Havenbedrijf bij dit alles een dubieuze rol. Naar buitenlands voorbeeld streefde directeur Van Krimpen naar één 'port authority' voor de terreinen en de haven-, loods- en sleepdiensten. Hij greep daarvoor de slepersstaking aan door tegelijkertijd twee signalen af te geven. Enerzijds wees hij op het verlies van één miljoen per week aan gemeentelijke haveninkomsten, anderzijds op veiligheidsrisico's door naar zijn zeggen overspannen werkwillige sleepbootbemanningen in dienst van 'monopolist' Smit Internationale die een 'asociaal beleid' zou voeren. Daardoor gealarmeerd had Van der Louw aangestuurd op afkoop van de stakers en kon het Havenbedrijf triomfantelijk een gemeentelijke havensleepdienst als voor de hand liggende conclusie presenteren. In werkelijkheid lag er volgens de krant al geen schip meer te wachten nadat Smit Internationale een ploeg werkwilligen had ingezet en was er evenmin sprake van oververmoeide slepers. Het Havenbedrijf stond dan ook alleen in het afgeven van alarmsignalen; het bedrijfsleven sloot zich daar niet bij aan en het plan voor een gemeentelijke havensleepdienst strandde.⁶¹⁸ De stemming over het voorstel voor de eenmalige uitkering pakte positief uit en het sleepbootpersoneel toog weer aan het werk.

Terugblikkend verklaarden sociologen van de Universiteit van Amsterdam de havenstakingen van 1979 uit structurele onvrede bij de havenwerkers over de teruglopende werkgelegenheid in de stukgoedsector. Dat werd onderstreept door de Vereniging van Rotterdamse Stuwadoors, die bovendien stelde dat afgezien van het door de stakingen geleden verlies van twintig miljoen de toekomst er verre van rooskleurig uitzag. Door de verwachte loonkostenstijging van zeventien procent

⁶¹⁸ KdG in RN 18/10/79

zouden de tarieven in de sector omhoog moeten, wat de concurrentiepositie verder zou aantasten. De stukgoedsector kwam inderdaad in de problemen, waarop ontslagaankondigingen en stakingen volgden. In september 1980 berichtte het college van B&W in de nota *Stukgoed* 240 miljoen te willen uittrekken voor herstructurering van de oude havens. Daarmee zouden twee doelen gediend zijn: de vrijkomende ruimte zou geschikt zijn voor woningbouw in verband met de 'overloop' door de stadsvernieuwing en door concentratie van stukgoedbedrijven per soort op speciaal daarvoor ingerichte terreinen zou een eind kunnen komen aan onderlinge concurrentie en overcapaciteit. De havenbedrijven zouden daar intensieve samenwerking tegenover moeten stellen, want zonder herstructurering zouden er veel meer arbeidsplaatsen verloren gaan dan de verwachte 1700 in de komende tien jaar.⁶¹⁹

De Scheepvaartvereniging Zuid zag in de stukgoednota enerzijds het risico van een te grote invloed van het gemeentebestuur op de havenbedrijven, maar juichte het anderzijds toe dat de gemeente de stukgoedsector wilde stimuleren. Het *Gezamenlijk Aktiekomit  van Paul Rosenm ller* was daarentegen een heel andere mening toegedaan. In zijn publicatie *Pokerspel of Beleid* stond te lezen dat de havenbedrijven flink van de gemeentelijke injectie van 240 miljoen zouden profiteren, omdat ze daarmee nog makkelijker hun plan voor het schrappen van zeventienhonderd arbeidsplaatsen konden doorvoeren.⁶²⁰ Het Aktiekomit  vond de gemeente aan zijn zijde toen stukgoedbedrijf Rotterdam Terminal BV in de problemen kwam. Hoge schulden verhinderden de omvorming van het bedrijf tot een door de bonden nagestreefde productieco peratie met een vorm van arbeiderszelfbestuur, zodat massaal ontslag dreigde.⁶²¹ Daarop schoot het stadsbestuur te hulp door de aankoop van het bedrijfsterrein met opstellen om zo de werkgelegenheid van de vierhonderd werknemers veilig te stellen. Bovendien was er tijdelijk weer volop werk, zodat de acute dreiging even uit het zicht verdween.

Het belang van de containeroverslag groeide zienderogen. Met de behandeling van 1,3 miljoen containers in 1980 evenaarde Rotterdam bijna New York, op dat moment de grootste containerhaven ter wereld. Plaatselijk bleek het belang dat jaar uit een akkoord over een nieuwe containerterminal op de Maasvlakte dat het stadsbestuur sloot met ECT, toen het verreweg grootste overslagbedrijf in Europa. Met een gemeentelijke investering van 164 miljoen en een dito voorfinanciering van 150 miljoen voor ECT verschaftte de bouw drie tot vier jaar lang werk aan zevenhonderd mensen, terwijl het personeelsbestand van de ECT in twintig jaar tijd zou verdubbelen tot 2600. Na de eerste bouwfase zou de terminal al in 1984 goed zijn voor de afhandeling van 500.000 containers per jaar. Het grote economische belang van de terminal verleidde het Rijk tot een bijdrage van 44 miljoen voor

⁶¹⁹ De gemeente was al langer bezig de stukgoedbedrijven te bewegen deel te nemen aan het inrichten van een containerterminal op de Maasvlakte om grond voor woningbouw vrij te maken. Dat riep weerstand op bij bedrijven als ECT en Multi-Terminals Rotterdam, die niets zagen in gedwongen vertrek. De zestig miljoen kostende nieuwe terminal zou de haventarieven alleen maar opjagen, met alle gevolgen voor de concurrentiepositie van dien. Daarom had de gemeente in 1978 al laten weten dat de nieuw op te richten terminal op de Maasvlakte slechts als 'overflowterminal' was bedoeld, waarmee niet alleen gedwongen verhuizing van overslagbedrijven van tafel was maar ook het woningbouwperspectief op korte termijn was komen te vervallen. Met de stukgoednota probeerde het stadsbestuur in 1981 explicieter de twee belangen met elkaar te verenigen. RJB *Kroniek* 12/10 en 22/11/78

⁶²⁰ Het Gezamenlijk Aktiekomit  had al bij de stakingen in 1979 van zich laten horen en bestond uit communistische en socialistische 'wilde' stakers onder aanvoering van Paul Rosenm ller. Matthijs Dicke, Paul van de Laar en Annelies van der Zouwen *In het belang van de haven. Een eeuw scheepvaartvereniging Zuid*. Rotterdam 2007 p. 74

⁶²¹ RJB *Kroniek* 1/2 en 6/5/81

de aanleg van het spoorwegemplacement, hetgeen het aanvankelijk nog aarzelende ECT over de streep trok.

In tegenstelling tot het massagoed ging het in de stukgoedsector niet best. Door sterke terugloop was er in september 1981 voor 650 van de 1900 havenarbeiders in de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven al geen werk meer.⁶²² Daarom kreeg de Nederlandse Herstructureringsmij (Nehem⁶²³) opdracht van de Vereniging van Rotterdamse Stuwadoors voor een onderzoek naar herstructurering van de stukgoedsector. Tegelijkertijd opperde de Scheepvaartvereniging Zuid alle havenwerknemers van 57,5 jaar en ouder af te laten vloeien en de resterende havenwerkers ook in andere havensectoren dan de stukgoedsector in te zetten, waarvoor een vacaturebank in het leven werd geroepen.⁶²⁴ De situatie in de stukgoedsector was zo alarmerend dat havenwethouder Riezenkamp met een delegatie naar Den Haag toog voor spoedoverleg met de ministers van Sociale Zaken, Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat. Direct soelaas bracht dat niet; het kabinet wachtte met belangstelling de uitkomsten van het aanstaande overleg tussen werkgevers en werknemers af.

In het overleg tussen vertegenwoordigers van vijf grote havenbedrijven die samen zestig procent van de stukgoedsector bestreken, de vakbonden en de gemeente werd afgesproken tot 1 april 1982 geen personeel te ontslaan en twee werkgroepen in te stellen die de vraagstukken rond de steeds zwakker wordende stukgoedsector gingen bestuderen. Tegelijkertijd uitte Riezenkamp in Europees verband zijn bezorgdheid over de Europese havens die de concurrentie alleen nog het hoofd konden bieden dankzij enorme overheids subsidies, met name in de infrastructuur. In zijn ogen was een Europees zeehavenbeleid hard nodig om een eind aan te maken aan de verschillen in overheidssteun. Direct daarna bevestigde hij deze wedloop door zelf de gemeenteraad om 51 miljoen steun te vragen voor de bouw van een tweede containerterminal van *Multi-Terminals-Unit-Centre BV* aan de Waalhaven.

In maart 1982 bereikten werkgevers en werknemers een akkoord over de herstructurering van de stukgoedsector, dat was gericht op het voorkomen van gedwongen ontslagen. Een regeling voor vrijwillig vervroegd pensioen voor alle werknemers ouder dan 57,5 jaar tegen negentig procent van hun salaris zou de sanering, die naar verwachting tweeduizend banen zou kosten, tot 1986 kunnen compenseren. De gemeente verklaarde zich bereid een flink bedrag tegen lage rente in een afvloeiingsfonds voor 560 havenarbeiders boven de 57 jaar te storten. De onderhandelaars rekenden daarbij op een akkoord van de minister van Sociale Zaken, aangevuld met een forse bijdrage op basis van de Wet Werkloosheidsvoorziening. Zij werden daarin niet teleurgesteld; de minister stelde 110 miljoen voor het fonds beschikbaar. Hoewel de voorzitter van de *Vereniging van Stuwadoors* stelde dat het overschot aan arbeidskrachten veel groter was dan aangenomen en het herstructureringsplan

⁶²² De havenbedrijven stelden zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de loonkosten van een vastgesteld aantal poolarbeiders in de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven, die in 1968 werd opgericht en de Centrale voor Arbeidsvoorziening verving. Deze centrale was in '55 door de Scheepvaartvereniging Zuid opgericht in tijden van arbeidskrapte, maar in 1967 werden de eerste gevolgen van conjunctuur en mechanisering al zichtbaar in leegloop en dus ontslag, ook uit de arbeidspool. Was de SVZ vóór 1968 werkgever van de poolarbeiders, in de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven hadden de havenbedrijven die taak overgenomen. Dicke e.a. *In het belang van de haven* p 68, 69.

⁶²³ In 1972 richtte het ministerie van Economische Zaken de Nederlandse Herstructurerings Maatschappij op ter ondersteuning van de industriepolitiek, m.n. herstructurering in diverse bedrijfstakken. Al snel kwamen daar bewustmaking, stimuleren en hulp bij ontwikkeling als taken bij. In 1989 werd de Nehem geprivatiseerd. www.nehem.nl d.d. 17/10/07.

⁶²⁴ RJB *Kroniek* en Van Horssen *Havenwerkgevers stichten vakaturebank* in Rotterdam Europoort Delta nr. 4 1981 p. 10-12

al was achterhaald, bevestigde het rapport van de Nehem de aannames van het akkoord, zodat alle partijen achter de saneringsplannen bleven staan.

Dat de toestand in de overslag sterk verslechterde werd al snel duidelijk. Dat was onder meer te zien aan de afname van het aantal binnengelopen schepen waardoor het Havenbedrijf in 1982 twee miljoen aan zeehavengeld was misgelopen. Bovendien bracht een commissie van werkgevers, werknemers en gemeente in 1983 een rapport uit over de werkgelegenheid in de conventionele stukgoedoverslag waaruit bleek dat er in de komende twee jaar meer banen verloren zouden gaan dan bij het akkoord was aangenomen. Even later werd het akkoord opnieuw op de proef gesteld. Het Gewestelijk Arbeids Bureau had overeenkomstig het akkoord en de richtlijn van de minister van Sociale Zaken een ontslagaanvraag voor zes werknemers geweigerd te accepteren, maar van de rechter kreeg het bedrijf daar wél toestemming voor. Daarmee was het hek van de dam; de havenwerkgevers kondigden aan dat ze van plan waren op korte termijn 850 van de in totaal vierduizend werknemers in de stukgoedsector wegens overcapaciteit te ontslaan. Dreigend voegden zij daaraan toe dat het aantal ontslagen nog hoger zou oplopen als de onderhandelingen over arbeidstijdverkorting mislukten en dat ze niet van plan waren nieuwe investeringen te plegen in de modernisering van terminals zolang de overcapaciteit bleef voortbestaan.

Koortsachtig overleg tussen werkgevers en werknemers in de Commissie Herstructurering Stukgoed Rotterdamse Haven volgde.⁶²⁵ Tussendoor deed de vervoersbond nog een vruchteloze poging het stadsbestuur over te halen een overbruggingskrediet van tien miljoen beschikbaar te stellen om gedwongen ontslagen te voorkomen. Het akkoord van 1982 blokkeerde al tijdenlang een oplossing; de Scheepvaartvereniging Zuid vreesde dat meer ontslagen onontkoombaar waren dan destijds overeengekomen, terwijl de bonden vast wilden houden aan de afspraak dat er voorlopig geen ontslagen zouden vallen. Toen alle voorstellen waren gestrand en de werkgevers verklaarden dat er niets anders opzat dan per 1 juli driehonderd werknemers extra te ontslaan, kwam na een bemiddelingsvoorstel van directeur Molenaar van het Havenbedrijf het overleg toch weer op gang. Na dagenlang dooronderhandelen en een voorstel van de gemeente om financieel bij te dragen aan de kosten van leegloop kwam er tenslotte een principeakkoord tot stand over een arbeidstijdverkorting van tien procent. Dat maakte de weg vrij voor een toezegging van de werkgevers tot juli 1985 geen driehonderd werknemers extra te ontslaan en samen halfjaarlijks de verhouding tussen vraag en aanbod van werk vast te stellen, waarbij een marge van 435 banen zou worden aangehouden.

In de zomer van 1983 verscheen het structuurverbeteringsplan van de Nehem voor de conventionele stukgoedsector van (onder andere) de Rotterdamse haven. Ter verbetering van de concurrentiepositie zou 247 miljoen in modernisering moeten worden geïnvesteerd en moest het aantal stukgoedbedrijven worden teruggebracht van de bestaande vierentwintig tot dertien in 1990. Op grond daarvan stelde het Rijk definitief 57,5 miljoen beschikbaar voor de sanering van de stukgoedsector, waarvan negentig procent bestemd was voor Rotterdam en Amsterdam samen. Maar

⁶²⁵ Dat gebeurde onder voorzitterschap van P.A. de Ruiter, die van 1970-'76 Tweede Kamerlid voor de PvdA was, van 1976-'80 PvdA-gecommitteerde in het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam Rijnmond en van 1981-'84 directeur regionale economische politiek op het ministerie van Economische Zaken. Van 1984-'89 was hij directeur Economische Zaken bij de gemeente Rotterdam. De Ruiter was tevens president-commissaris N.V. Afvalverwerking Rijnmond (1976-'81) en vervulde tal van andere commissariaten en bestuurslidmaatschappen op economisch gebied. De Rotterdamse havenpersclub Kyoto riep hem in 1983 uit tot 'Havenman van het jaar', een eer die Paul Rosenmöller in 1988 te beurt viel. Website Havenpersclub Kyoto geraadpleegd 12/2/2008.

begin juli 1984 laaide weer een principiële discussie op over de vraag of de bij de Scheepvaartvereniging Zuid aangesloten stuwadoorsbedrijven door het akkoord verplicht zouden zijn de met ontslag bedreigde werknemers van Rotterdam Terminal, dat wederom in de problemen was gekomen, over te nemen.

De Scheepvaartvereniging Zuid was van mening dat er geen sprake kon zijn van een verplichting; het akkoord was bedoeld om vast te stellen hoeveel werknemers wegens overtolligheid uit de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven betaald zouden moeten worden en niet om werkgevers te dwingen meer mensen in dienst te nemen als de halfjaarlijkse peiling even meeviel. Bij Rotterdam Terminal ging het niet om sanering of herstructurering van de stukgoedsector maar om een faillissement en daarbij moesten gedwongen ontslagen nu eenmaal worden geaccepteerd, zo vond de Scheepvaartvereniging Zuid. Wellicht speelden in dit standpunt ressentimenten over de lage tarieven van Rotterdam Terminal mee, die het volgens de Scheepvaartvereniging Zuid mede dankzij de verkregen overheidssteun kon berekenen.⁶²⁶ Stakingen in de hele stukgoedsector volgden en het stadsbestuur deed per brief een dringend beroep op de Scheepvaartvereniging Zuid de werknemers bij andere overslagbedrijven te plaatsen.

Op 11 september kwam de ontslagaanvraag voor 151 werknemers van Rotterdam Terminal bij het Gewestelijk Arbeids Bureau binnen. Minister J. de Koning van Sociale Zaken probeerde nog te bemiddelen met een compromisvoorstel, maar stuitte daarbij op een afwijzing van de Scheepvaartvereniging Zuid, die vasthield aan haar eerdere standpunt en daaraan toevoegde dat ook het maken van meerjarige werkgelegenheidsafspraken voor de gehele stukgoedsector in strijd met het vrije ondernemerschap was. De stukgoedbedrijven ontvingen weliswaar ieder afzonderlijk financiële steun voor de herstructurering, in totaal zo'n driehonderd miljoen van rijk en gemeente samen, maar de Scheepvaartvereniging Zuid vond dat aan die steun niet de voorwaarde kon worden gesteld van een arbeidsplaatsenovereenkomst in uitgerekend de zwakste sector van de haven. Daardoor was in de ogen van de werkgevers ook de bemiddelende rol van het gemeentebestuur in het conflict discutabel. De Koning en Peper reageerden zwaar teleurgesteld.⁶²⁷

Wederom legden ruim drieduizend woedende werknemers voor 24 uur hun werk neer, waardoor bijna de gehele stukgoedsector plat kwam te liggen. Kort daarna verklaarde het Gewestelijk Arbeids Bureau de ontslagaanvraag niet ontvankelijk omdat daarin een duidelijke financiële onderbouwing voor de bedrijfseconomische noodzaak van de ontslagen zou ontbreken. Wanhopig door de nu al vijf dagen op grote schaal voortdurende stakingsacties en de geweigerde ontslagaanvraag, wendden de havenwerkgevers zich tot directeur Molenaar van het Havenbedrijf met het verzoek de bonden uit te nodigen om de besprekingen over het compromisvoorstel van de minister voort te zetten. Dat leidde tot hervatting van de onderhandelingen en twee dagen later tot overeenstemming; de jongere werknemers van Rotterdam Terminal werden in de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven opgenomen, waarvoor eveneens de vervroegde uittredingsregeling ging gelden. Het Rijk droeg het merendeel van de kosten en voor de werkgevers was de vrees weggenomen dat ze na

⁶²⁶ Dicke e.a. *In het belang van de haven* p. 75 en 169 noot 44. De bonden kenden de SVZ een belangrijker rol toe dan die eigenlijk bezat, aangezien niet de SVZ maar de havenbedrijven zelf het in de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven voor het zeggen hadden.

⁶²⁷ KdG in RN 18/8/84

afloop van de CAO in 1985 gedwongen zouden worden werknemers van failliete bedrijven in dienst te nemen.

Een dag voordat de overeenkomst op het ministerie van Sociale Zaken door alle partijen en de minister werd getekend kwam het bericht dat Rotterdam Terminal, waar het allemaal om begonnen was, voorlopig niet dicht hoefde. Moedermaatschappij Incotrans garandeerde financiering voor het afgeslankte bedrijf tot eind 1984 en gaf nog een jaar uitstel van betaling. Al snel bleek Rotterdam Terminal een huurschuld van fl.750.000,- aan de gemeente te hebben, die als redder in de nood bij eerdere moeilijkheden de terreinen en opstallen had overgenomen. De opbrengst daarvan, rond drie miljoen gulden, was in een fonds gestopt dat de gemeente beheerde ten behoeve van sociale regelingen voor het personeel. Maar het personeel had de directie en bewindvoerder intussen toestemming gegeven de huurschuld uit dit fonds te betalen. Terwijl de gemeente hiertegen vergeefs beroep aantekende, fuseerde Rotterdam Terminal met Felshaven BV (Waalhaven), dat eveneens in surseance verkeerde.⁶²⁸

Om de concurrentiepositie te verbeteren verlaagde het stadsbestuur in 1984 de havengelden voor de containervaart en investeerde miljoenen in haveninfrastructuur voor verschillende nieuwe containerterminals.⁶²⁹ Aan het eind van datzelfde jaar meerde het grootste containerschip ter wereld, de *American Alabama* van United States Lines, op de Maasvlakte aan bij de gloednieuwe Delta-terminal van ECT, dat zich inmiddels internationaal het grootste containerbedrijf mocht noemen. Terwijl de containeroverslag bleef groeien zette de dalende trend in het conventionele stukgoed door en onstond opnieuw een impasse tussen werkgevers en werknemers. Door bemiddeling van oud-burgemeester André van der Louw kwam het in de zomer van 1985 tot een nieuw akkoord met de afspraak dat er tot 1990 geen ontslagen in de stukgoedsector zouden vallen en personeel van failliete bedrijven in de arbeidspool van Stichting Samenwerkende Havenbedrijven zou worden opgenomen. Een half jaar later tekende de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een nog verder gaand akkoord voor de totale stukgoedsector van de Amsterdamse en Rotterdamse haven waarin was opgenomen dat er ondanks de nog steeds heersende overcapaciteit tot 1991 geen gedwongen ontslagen zouden vallen.

Tegelijkertijd waren er fusiebesprekingen gaande tussen Müller-Thomsen Rotterdam BV, Seaport Terminals BV en Multi Terminals Waalhaven BV tot vorming van het stukgoedbedrijf Triton.⁶³⁰ De drie stukgoedbedrijven waren op acht verschillende plekken in de haven actief en bedienden minder dan de helft van de toch al krimpende markt. Met het Tritonplan, dat volgens de krant beter laat dan nooit was, zouden vijfhonderd banen verloren gaan. Dat betekende dat het bereikte akkoord op losse schroeven kwam te staan.⁶³¹ Maar na maandenlang onderhandelen bliezen de moedermaatschappijen Furness, Pakhoed en Internatio begin 1987 het Tritonplan af omdat het

⁶²⁸ In 1990 werd Terminal-Felshaven BV overgenomen door de Rotterdamse Haven Participatie Maatschappij, opgericht door Koninklijke Nedlloyd Groep NV, Furness NV, Pakhoed Holding NV en Internatio-Müller NV. RJB *Kroniek*

⁶²⁹ Zo werd een krediet van 6,4 miljoen aan overslagbedrijf *Kühne & Nagel* verstrekt als voorfinanciering van grote infrastructurele werken en 1,5 miljoen geïnvesteerd in uitbreiding en inrichting van een terrein tussen Kous- en IJsselhaven voor de vestiging van een fruitsapterminal voor *Eurobraz Terminal*. Ook lag er een aanvraag bij de gemeente voor een krediet van 8,7 miljoen voor infrastructurele werken om een in totaal dertien miljoen kostende nieuwe fruitterminal aan de Merwehaven te kunnen bouwen.

⁶³⁰ Dochterondernemingen van resp. Internatio-Müller NV, Furness NV en Pakhoed NV.

⁶³¹ Van der Louw was intussen werknemerscommissaris bij Pakhoed geworden, de moedermaatschappij van één van de fusiepartners. Al snel besloot hij terug te treden als voorzitter van de Commissie Herstructurering Stukgoed Rotterdamse Haven (in de wandelgangen de Commissie Van der Louw). R. de Boer, de latere Rotterdamse havenwethouder, volgde hem op.

overleg tussen havenwerkgevers en –werknemers over vermindering van het aantal banen en flexibeler tewerkstelling vast was gelopen.⁶³² Minister De Koning bood ook hier zijn bemiddeling aan, maar de vervoersbond FNV liet weten daar geen prijs op te stellen. De minister steunde immers het standpunt van het Havenbedrijf dat wie twee keer ander werk weigerde alsnog ontslagen kon worden. Het Rotterdamse arbeidsbureau mocht nu volgens die norm ontslagvergunningen afgeven om doorstroming van boventallig personeel naar andere havensectoren te stimuleren.⁶³³

Begin 1987 kon volgens verschillende stukgoedbedrijven en de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven niet langer worden vastgehouden aan het akkoord. De stukgoedsector leed op dat moment in totaal een jaarlijks verlies van dertig miljoen en in 1991 zouden er achthonderd banen minder in de sector te vergeven zijn. Voorzichtigheidshalve hielden de directies hun ontslagplannen beperkt tot in totaal 350 werknemers en legden dat aan de ondernemingsraden voor, waarop wederom een golf van stakingen en demonstraties losbarstte.⁶³⁴ De onderhandelingen liepen telkens vast, de stakingsacties in het stukgoed duurden vijf weken en beheersten het nieuws. In de landelijke ochtendbladen legden de Rotterdamse stukgoedwerkgevers de situatie nog eens uit. Voor de verwerking van 100.000 ton ouderwets stukgoed waren 36 man nodig, voor containervracht van dezelfde omvang vier. Om het stukgoed weer gezond te maken móest het aantal van 4500 werknemers worden verminderd. De arbeidsconflicten hadden ervoor gezorgd dat de Tritonfusie was afgesprongen, schepen uitweken en verliezen toenamen. De situatie in het conventionele stukgoed blokkeerde de ontwikkeling in andere, wel gezonde onderdelen van de overslagbedrijven.⁶³⁵

De zaak zat muurvast. Medio februari 1987 richtten de acties zich op ECT, dat kort tevoren twee belangrijke klanten aan de concurrentie had verloren en een herstelplan met forse bezuinigingen had aangekondigd ter voorkoming van gedwongen ontslagen.⁶³⁶ Na een kleine twee weken maakte de staking bij ECT plaats voor een solidariteitsmanifestatie met de stukgoedwerkers van vervoersbond FNV in de Doelen, begeleid door stakingen bij een groot aantal bedrijven. Voor De Graaf, tijdelijk minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, was de maat vol; hij kondigde aan per 1 juli de rijksbijdrage van negen miljoen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds ter uitvoering van het 'Van der Louw-akkoord' in te trekken. Bij een structureel overschot van tweehonderd man in het stukgoed zou het rijk geen leegloop meer financieren maar een structureel verlies. Dat kon hij niet verkopen, zeker niet waar andere sectoren zoals de scheepsreparatiewerven in een vergelijkbare situatie verkeerden.⁶³⁷

Niet veel later bleek de president van de ondernemingskamer van het Amsterdamse gerechtshof een andere mening dan de minister te zijn toegedaan. Tot twee maal toe verbood hij Rotterdamse werkgevers in de stukgoedsector overcompleet personeel te ontslaan, omdat de ondernemingsraden onvoldoende informatie hadden ontvangen om te beoordelen of het aangekondigde ontslag onvermijdelijk was. Het overleg tussen werkgevers en werknemers in de stukgoedsector verliep

⁶³² Begin 1987 voerden Pakhoed en Internatio Müller weer overleg over een fusie tussen de stukgoedbedrijven Müller Thomsen Rotterdam en Multi Terminals Waalhaven, die op 14/9 afketste. *RJB Kroniek*

⁶³³ KdG in RN 26/8/86

⁶³⁴ KdG in RN 13/1/87. Volgens de krant omvatte het stukgoed een kwart van de werkgelegenheid in de haven.

⁶³⁵ KdG in RN 19/2/87

⁶³⁶ Lovell Lines stapte 4/10/86 over naar Deka Transport BV en kort daarna verloor ECT ook United States Lines als klant. *RJB Kroniek*.

⁶³⁷ KdG in RN 12/3/87

steeds moeizamer en de ene voorzitter na de andere moest het opgeven. Bijna twee maanden verkeerde het overleg in het slop totdat Gerard Krul, oud-vakbondsredacteur en sinds kort hoofdredacteur van het Vrije Volk, in een krantencommentaar een oplossing voor het conflict suggereerde en Rosenmöller van de vervoersbond en Zeebregts van de Scheepvaartvereniging Zuid vroeg daarop te reageren. Die uitnodiging leidde tot een gesprek 'onder vier ogen', met Gerard Krul als gastheer. De fatale datum waarop het Rijk zijn bijdrage in de leegloopkosten zou staken was net verstreken. Dat zou het einde van de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven betekenen en dus het ontslag van honderden stukgoedwerkers. Kruls oplossing bestond uit het mogelijk maken van vervroegde uittreding voor 'zoveel jaargangen als nodig' om gedwongen ontslagen te voorkomen. Bij 56 jaar zou het resultaat bereikt zijn: tot 1994 een geleidelijke reductie met 870 arbeidsplaatsen, waarvan 320 meteen. De kosten ten bedrage van 750 miljoen zouden ten laste van Algemeen Werkloosheidsfonds en de bijstand komen, die beide dan wel aangevuld moesten worden omdat ze daar niet op berekend waren.⁶³⁸

Een paar dagen na het gesprek met Krul bereikten werkgevers en werknemers in het stadhuis van Delft een definitief akkoord. Tot 1991 zouden stukgoedwerkers van 56 jaar en ouder vervroegd kunnen uittreden met behoud van 85 procent van hun salaris. Daar stond tegenover dat bedrijven door invoering van flexibele werktijden meer mogelijkheden kregen hun klanten service op maat aan te bieden. Door de verbeterde onderlinge verhoudingen kwam in de zomer 1989 geruisloos ook een nieuwe, tweejarige CAO voor de drieduizend werknemers in het stukgoed tot stand en kort na de jaarwisseling ondertekenden havenwerkgevers en vakbonden een zogenoemd Masterplan voor de fysieke en sociale herstructurering van de Rotterdamse haven met drie onderdelen: vervroegde uittreding zonder gedwongen ontslagen, herstructurering van de stukgoedsector en modernisering van de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven.

De zogenaamde 'zoen van Delft' bood echter geen oplossing voor de problemen van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven. Hoewel één op de vijf stukgoedwerkers daar op de loonlijst stond, kon de arbeidspool in acht procent van de vraag naar gekwalificeerde arbeidskracht niet voldoen, omdat het ontslagverbod de instroom van nieuw en gekwalificeerd personeel blokkeerde. Daardoor besloten steeds meer bedrijven van deelname aan de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven af te zien en ook het rijk kondigde aan de havenpool niet langer mee te willen financieren. Tot 1993 droeg het Rijk jaarlijks nog miljoenen bij, maar daarna moest de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven het met een 'finale bruidsschat' van 24 miljoen verder zelfstandig zien te rooien. Tezelfdertijd presenteerde de havenwerkgeversvereniging Scheepvaartvereniging Zuid een sociaal plan dat het aantal werknemers in de Rotterdamse overslag tot het jaar 2010 van 7600 man zou moeten terugbrengen tot zo'n vijfduizend. Tevens voorzag het plan in het aantrekken van jonge werknemers en her- en bijscholing van de overgebleven havenwerkers. Het jaar daarop werd met de bonden overeenstemming bereikt over de omvorming van de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven tot een zelfstandige onderneming, die elfhonderd van de veertienhonderd man uit de arbeidspool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven overnam; de rest kreeg vervroegd pensioen. Het garantiesysteem, waarbij de

⁶³⁸ KdG in RN 5/5, 10/6 en 2/7/87

deelnemende bedrijven op een vooraf overeengekomen aantal werknemers konden rekenen, behoorde daarmee tot het verleden.⁶³⁹

*Verwachtingspatronen en civic responsibility*⁶⁴⁰

Hoe het stadsbestuur in de tweede helft van de jaren '80 ook zijn best deed de banden met het bedrijfsleven weer op het niveau van zo'n vijftien jaar daarvoor te krijgen, het wilde niet echt goed lukken. In het 'Nieuwe Rotterdam' was het streven erop gericht de economische vernieuwing aan de oplossing van sociale problemen te koppelen, waarvoor de medewerking van het bedrijfsleven hard nodig was. Daarom gaf het stadsbestuur opdracht voor een onderzoek naar de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam, waarvan het rapport in 1991 uitkwam. De stad telde rond die tijd meer dan vierhonderd buitenlandse bedrijven binnen zijn grenzen en één van de vragen was welke invloed dat had op de directe betrokkenheid bij het lokale bestuur. Niet alleen was de traditionele industrie aan het verdwijnen en (zakelijke) dienstverlening toegenomen, waardoor de kans op een baan voor lager opgeleiden afnam, maar door internationalisering van bedrijven lagen investeringsbeslissingen en de controle daarover steeds meer in handen van managers in ver buiten de stad gelegen centra. Steeds minder directeuren en kaderpersoneel woonden in Rotterdam, waardoor ze een gevoel van trots op de stad en inzet om haar welvarend te houden misten, terwijl dat juist een bron van voorspoed voor iedere stad vormde, aldus onderzoeker Schuyt in 1991.

Tegelijkertijd stroomden in de jaren '80 migranten de stad binnen waardoor een oververtegenwoordiging van kwetsbare groepen met gebrek aan sociale mobiliteit ontstond. Financieel gezien was de gemeente afhankelijk van de rijksoverheid en kon zelf nauwelijks een zelfstandig actief beleid voeren. De stad had zich ontwikkeld tot 'bijstandsstad'; één op de drie huishoudens was afhankelijk van een uitkering. Zoals langdurig werklozen geneigd zijn zich uit sociale verbanden terug te trekken, zo dreigden ook ondernemers afstand te nemen van de lokale gemeenschap, aldus het rapport. Die twee processen konden ertoe leiden dat ook het stadsbestuur terug zou treden omdat het geen greep kon krijgen op de economische elite en machteloos stond tegenover de langdurig uitkeringsafhankelijken. Maar van een terugtredend stadsbestuur was rond 1990 duidelijk nog steeds geen sprake.

Op basis van de rapporten van de commissies Albeda en Idenburg was ervoor gekozen economische vernieuwing te koppelen aan de oplossing van sociale problemen. Daarin week Rotterdam af van wat er in Engeland en de VS gebeurde, waar de grote steden alleen op economische vernieuwing koersten en sociale problemen negeerden. Ook was er volgens Schuyt c.s. verschil te zien met het beleid van de voorafgaande colleges en dat van de andere grote steden, die de problemen met stadsvernieuwing en sociale voorzieningen camouflerden. Het zittende Rotterdamse stadsbestuur zag voor zichzelf een actieve en initiërende taak weggelegd om die koppeling voor elkaar te krijgen en deed tegelijkertijd een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel

⁶³⁹ Dicke e.a. *In het belang van de haven* p 77

⁶⁴⁰ Voor zover niet anders aangegeven is onderstaande tekst gebaseerd op C.J.M. Schuyt e.a. *Civic responsibility; over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam* Leiden/Utrecht 1991

van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties voor de economische en sociale ontwikkeling van de stad. Het Nieuwe Rotterdam moest ervoor zorgen dat Rotterdam, in plaats van een verdeelde stad te worden, voor burgers en bedrijven een lokaal en internationaal integratiekader bood. Omdat gebrek aan betrokkenheid dreigde, stelde het rapport de vraag naar verantwoordelijkheidsgevoel voor de stad, de *civic responsibility* bij ondernemers en politici centraal.

De ondernemers

Uit de verzamelde informatie maakten Schuyt c.s. het volgende beeld op. In de ogen van veel ondernemers viel van de gemeente niets te verwachten, sterker nog, als je een bouwvergunning wilde hebben moest je eerst aan 'socialistische voorwaarden' voldoen, waarop de investeringen vervolgens afsprongen. De gemeente hoorde je alleen als je nodig was, voor Fenomena, Carthago of Rotterdam 650. De dominante positie van de PvdA werd als problematisch ervaren. De meeste ondernemers wensten niet nauwer betrokken te worden bij het lokale bestuur omdat ze op (inter)nationale schaal werkten, omdat ze het bestuur van de stad geen zaak van het bedrijfsleven vonden of omdat ze dat als taak voor hun belangenorganisaties beschouwden. Die belangenorganisaties deden in hun ogen goed werk met hun betrokkenheid bij lokaal en rijksbestuur. Operationele samenwerking met gemeentelijke diensten zagen ze wel zitten en dat gebeurde ook in de praktijk.

Doorslaggevender voor vestiging of investeringen dan gemeentelijke plannen of initiatieven vonden de ondernemers de aanwezigheid van de haven, reeds gedane investeringen, internationale marktontwikkelingen, infrastructuur, zakelijke netwerken, fiscaal klimaat en arbeidsverhoudingen. Veertig procent van de ondernemers voelde zich niet persoonlijk gebonden aan de haven. Slechts een klein aantal was actief in het Rotterdamse culturele of sociale leven en benadrukte het belang van betrokkenheid van ondernemers bij hun stad. Deze ondernemers waren veelal verbonden aan middelgrote bedrijven en zagen hun betrokkenheid louter als een persoonsgebonden kwestie, uit traditie of via leidinggevenden op het hoofdkantoor die die traditie hadden.

De werkloosheid en de grote aantallen migranten waren volgens de meeste ondernemers structurele problemen. Over de perspectieven waren ze somber; de economische activiteiten met hoge (technische) toegevoegde waarde en het belang van taalvaardigheid boden geen plaats voor laag- of ongeschoolden. Anderzijds weten de ondernemers de problemen aan te slap sociaal overheidsbeleid, dat te snel met uitkeringen klaar stond, de informele economie op zijn beloop liet en niets deed aan aanpassingsproblemen van migranten. De ondernemers wezen ook op de macht van de vakbonden als veroorzaker van gebrek aan flexibiliteit. *'Laat maar eens zien dat er 50.000 werklozen zijn', zo luidde een reactie. 'We hebben een voorlichtingsbijeenkomst over werk en scholing gegeven, reiskosten werden vergoed, achthonderd werklozen uitgenodigd. Er kwamen er dertien; ze willen gewoon niet werken!'*

Subsidieregelingen voor het in dienst nemen van bepaalde werknemers betekenden voor ondernemers geen extra stimulans; ondernemers gingen het naar eigen zeggen om kwaliteit, anders 'kostte het alleen maar geld'. Daarom verzetten ze zich ook tegen afgedwongen percentageregelingen van minderheidsgroepen in hun personeelsbestand of positieve discriminatie bij werving van eigen personeel. Een eigen rol of verantwoordelijkheid in de economische vernieuwing van de stad wezen

ondernemers categorisch af; dat vonden ze meer op het bordje liggen van de werkgeversorganisaties als dat zo uit kwam. Economische vernieuwing kwam vanzelf als de gemeente risicodragende investeringen van ondernemers mogelijk en aantrekkelijk maakte en daarvoor voorwaarden schiep, infrastructuur, met kredieten of door een soepel milieu- en vergunningenbeleid. Ondernemers voelden zich alleen verantwoordelijk voor de continuïteit van hun eigen bedrijf en de eigen medewerkers en in de tweede plaats voor de naleving van regelgeving en het beperken van overlast van bedrijven voor mens en milieu.

Sponsoring zagen de ondernemers als een doelbewuste activiteit en een kwestie van kosten- en batenafweging. Daarbij viel wel verschil te maken tussen bedrijven die sterk geworteld waren in de stad en bedrijven die dat niet waren. De eerste categorie was in tegenstelling tot de tweede niet alleen actief betrokken bij Rotterdamse projecten om gunstige publiciteit te verwerven en nieuwe klanten te ontmoeten, maar als teken van burgerzin. De gesponsorde activiteiten stonden wel vaak in relatie tot de eigen bedrijfsactiviteit. Voor Rotterdam 650 hadden de ondernemers geen goed woord over vanwege de slechte organisatie. Ze waren graag met flinke bedragen over de brug gekomen, maar presentatie en communicatie van de plannen waren zo slecht dat ze van lieverlee zelf maar 'een paar projecten' hadden opgezet.

De politici

De door Schuyt c.s. rond 1990 ondervraagde politici hielden er naar eigen zeggen een positief beeld over het bedrijfsleven op na en streefden naar meer en betere samenwerking. Wel maakten ze zich zorgen over het gebrek aan sociale bewogenheid en maatschappelijke participatie van ondernemers én het feit dat de gemeente afhankelijk was van het bedrijfsleven en dus een ondergeschikte positie daartegenover innam. Met inachtneming van de gescheiden verantwoordelijkheden zagen de politici samenwerking met het bedrijfsleven als een goed middel om de plannen van de commissie Albeda te realiseren. Verschillende politici vonden dat de overheid de laatste jaren erg veel had gedaan om de economische vernieuwing te stimuleren en een 'klantvriendelijk imago' op te bouwen. Als voorbeelden noemden ze stimulerende maatregelen op het punt van de bedrijfsvestiging, gronduitgifte, infrastructuur en voorlichting. Het sociaal vestigingsstatuut was in 1986 'de deur uitgegoid', de erfpachtvoorwaarden aangepast en er waren publiek-private samenwerkingsverbanden aangegaan. Maar de bereidheid van het bedrijfsleven om hier iets tegenover te stellen stond daarmee volgens sommigen niet in verhouding.

In de ogen van de meeste politici waren gemeente en bedrijfsleven samen verantwoordelijk voor de economische en sociale vernieuwing; de gemeente in voorwaarden scheppende zin op infrastructuur gebied en door vermindering van de bureaucratie bij vergunningen en het scheppen van banen, het bedrijfsleven door initiatief te nemen en in te spelen op nationale en internationale ontwikkelingen. Daarnaast zagen ze een rol weggelegd voor de Kamer van Koophandel, rijksoverheid, deelgemeenten, maatschappelijk middenveld, vakbeweging, arbeidsbureaus en onderwijsorganisaties. Economische vernieuwing was in hun ogen niet los te zien van sociale en bestuurlijke vernieuwing. Ondernemers moesten ook op het sociale vlak actiever worden, bijvoorbeeld

door het bieden van scholing en werkervaringsplaatsen aan werklozen, vonden de politici: *'Ondernemers moeten laten zien dat zij er voor de burgers zijn en niet andersom'*.

Enerzijds erkenden politici werkloosheid en armoede als een probleem dat de grote stad nu eenmaal aantrekt, dus als een structureel probleem, maar anderzijds zagen ze wel mogelijkheden om die problemen aan te pakken door verbetering van de werkgelegenheid in de overheidsfeer en van het leefklimaat. Het rapport van de commissie Idenburg, dat deze problemen signaleerde, vonden ze goed maar te weinig operationeel. Het beleid moest in hun ogen 'de wijken in gebracht worden' door decentralisatie van de uitvoering met bijbehorende bevoegdheden en bewoners moesten 'uit hun huizen gehaald worden'. Sommige politici wilden werklozen inschakelen bij vrijwilligerswerk, de meesten waren voorstander van bindende afspraken met het bedrijfsleven over instroom van langdurig werklozen en scholing. Daarbij erkenden ze dat de overheid soms te tolerant was tegenover werklozen en wangedrag en meer moest doen aan de bevordering van actieve betrokkenheid van burgers ofwel 'civic responsibility'.

Samenvattend stelde het rapport dat de politici vonden dat verantwoordelijkheid een kwestie van geven en nemen was; de lokale overheid schiep gunstige voorwaarden voor het bedrijfsleven en verwachtte daar iets voor terug, zoals het leveren van een bijdrage aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk en de migrantenproblematiek. Ondernemers verwachtten een bijdrage van de lokale overheid aan de continuïteit van de onderneming en vonden dat de lokale overheid in dat licht te hoge verwachtingen koesterde van de maatschappelijke rol van het bedrijfsleven. Volgens de onderzoekers moesten bedrijfsleven en overheid hun wederzijdse verwachtingen bespreken en op elkaar afstemmen. Het bedrijfsleven zou zich vanuit de gedachte van 'civic responsibility' actiever moeten opstellen om Rotterdam meer werkstad dan bijstandstad te laten worden. In vergelijking met de VS presteerde Nederland slecht waar het ging om 'burgerschap' van ondernemers. Het bedrijfsleven dacht alleen mee over oplossingen van problemen als dat expliciet werd gevraagd, terwijl uit studies bleek dat projecten meer kans van slagen hadden als ze bij het bedrijfsleven begonnen en later gedeeltelijk steun van de overheid kregen.

Volgens het rapport leek het er veel op dat de 'civic spirit' geen kans kreeg tot bloei te komen doordat de Nederlandse subsidiecultuur ervoor zorgde dat de overheid een eigen initiatief te snel overnam of zelfs voor was.⁶⁴¹ Maar een terugtrekkende overheid en een afzijdig bedrijfsleven boden evenmin de oplossing. De politici kregen het praktische advies geen rechtstreeks beroep te doen op het bedrijfsleven voor maatschappelijke projecten; de overheid kon beter als makelaar optreden en de ondernemers via de maatschappelijke organisaties betrekken bij de problemen van de achterban van die organisaties. Daarnaast zou de instelling van een Economic Development Board met een vrij brede doelstelling kunnen helpen voor een structurele communicatie en organisatie van steun vanuit het bedrijfsleven. Het stadsbestuur moest bovendien het midden- en kleinbedrijf benutten als verbindende schakel tussen internationale bedrijven en lokale bevolking en op zoveel mogelijk (groepen van) burgers een beroep doen om de problemen op te lossen.

⁶⁴¹ Zo wekte het grote aantal additionele arbeidsplaatsen in de quartaire sector de indruk dat het bedrijfsleven zich daarvoor niet meer zou hoeven inspannen. WRR/Dercksen *Werkloosheidsbestrijding* en ROTOR *Herstellend Hart* p.91

Hoewel bestuurlijke doelen zoals de beschikbaarheid van leer- en werkplaatsen in bedrijven niet erg aansloegen, ging het bedrijfsleven toch ook weer niet voorbij aan de samenleving. Veel Rotterdamse ondernemers bekleedden bestuurslidmaatschappen in het sociale en culturele stadsleven en dankzij gulle giften uit het bedrijfsleven werden monumenten gerestaureerd of verscheen kunst in de openbare ruimte en musea, kwamen bijzondere leerstoelen of specialistische opleidingen van de grond en verbeterde de situatie van ziekenhuispatiënten. Hechte onderlinge contacten tussen ondernemers gingen van oudsher samen met maatschappelijke betrokkenheid, zoals dat in de Club Rotterdam gebeurde. Deze Club verruimde in 1986 het havengebonden lidmaatschap naar andere sectoren van het economisch leven en stimuleerde de lokale betrokkenheid van internationale ondernemingen door naast de absolute top ook Rotterdamse divisiedirecteuren als lid toe te laten. Een aantal leden van de Club Rotterdam was ook lid van de club Rotterdam Morgen.⁶⁴²

Toch constateerde burgemeester Peper dat de ondernemers die hij kort na zijn benoeming uitnodigde om in de zogenaamde 'Club de Cygne' onder leiding van Arie van der Zwan met elkaar van gedachten te wisselen over de revitalisering van de stad, elkaar nauwelijks kenden.⁶⁴³ Waar dat precies aan lag blijft gissen; wellicht bestond in het bedrijfsleven geen behoefte aan een nieuwe club naast de al bestaande clubs, organisaties en samenwerkingsverbanden. Soms waren particulier en gemeentelijk initiatief ook elkaars concurrenten. Zo ontstonden in 2000 tegelijkertijd het jaarlijkse Zakenfestival van het gemeentelijk Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en 'Peoplesbusiness', een uit het zakenleven zelf ontstaan initiatief waarop tientallen exposanten en duizenden belangstellenden afkwamen. Het leverde ook geld voor goede doelen op, maar een kleine financiële bijdrage van de gemeente voor het jaarlijkse zakenevenement van Peoplesbusiness zat er niet in vanwege de concurrentie met het Zakenfestival.

Bij de actie 'Doe Wat voor je Stad' bleek de verhouding tussen bedrijfsleven en gemeente soepeler. Tijdens de viering van het zestigjarig bestaan van de Beurs Rotterdam in 1993 vroeg het stadsbestuur medewerking van het bedrijfsleven aan de actie die in het kader van het Opzoomeren op stapel stond. De bedoeling was de stad leefbaarder te maken door iedereen te mobiliseren. Dat gebeurde door vrijwilligers hun projecten te laten presenteren waarvoor ze steun vroegen in de vorm van sponsoring, adoptie of actieve deelname. Meteen sloten rond de tweehonderd bedrijven zich bij de actie aan, het Rotterdams Dagblad zorgde voor promotie. Resultaat was dat 106 vrijwilligersprojecten steun kregen in de vorm van goederen en diensten ter waarde van 220.000 gulden. Tijdens de actie ontstond de stichting Doe Wat voor je Stad, bestaand uit vertegenwoordigers van het Rotterdamse bedrijfsleven onder voorzitterschap van Daan Dura. Deze stichting wilde bij 'het grote bedrijfsleven' goodwill kweken voor de Opzoomerdag en fondsen werven voor het Kinderpaleis in het museum voor Volkenkunde.⁶⁴⁴ Opvallend was dat het stadsbestuur de succesvolle actie 'Doe Wat voor je Stad' meteen na afloop honoreerde met een jaarlijkse subsidie van 250.000 gulden, daarmee het net spontaan ontstane brede maatschappelijk draagvlak op het spel zettend.

⁶⁴² In 1980 woonde nog maar tweeënveertig procent van de leden van de Club Rotterdam in de stad zelf; in 1960 was dat nog ruim zeventig procent. Ariëtte Dekker *De Club Rotterdam* Rotterdam Rotterdam 2008 p. 42-47.

⁶⁴³ Robijns *Rotterdam, veranderde stad* p.23 en mondelinge informatie A. Peper d.d. 19/4/2006

⁶⁴⁴ Het Kinderpaleis was de werknaam voor wat later Reispaleis werd genoemd, als vast onderdeel van wat later het Wereldmuseum ging heten.

Veelzeggend in dat licht was dat de stichting Doe wat voor je stad haar activiteiten staakte toen het kinderpaleis onder de naam Reispaleis was gerealiseerd.⁶⁴⁵

Begin jaren '90 liepen de wederzijdse verwachtingen van stadsbestuur en ondernemers nog steeds uiteen. Dat kwam mede doordat het stadsbestuur bij zijn toenaderingspogingen geen onderscheid maakte in soorten en maten van bedrijven en verwachtte dat er, naar analogie van de wederopbouwperiode, snel zaken gedaan konden worden. Hoewel de contacten met de grote bedrijven redelijk waren, was het bedrijfsleven in algemene zin lastig te benaderen doordat het versnipperd en sectoraal georganiseerd was. Van eenduidige opvattingen in ondernemerskringen was geen sprake en de invloed van hun belangenorganisaties nam geleidelijk aan af doordat bedrijven steeds meer rechtstreeks individueel contact wilden hebben met overheid en overheidsorganisaties. De opvatting van de ondernemers dat maatschappelijke betrokkenheid niet van hen maar wel van hun organisaties te verwachten viel, was weinig hoopgevend. Het geringe effect van het regionale werkgelegenheidsconvenant met de werkgevers- en werknemersorganisaties in 1989 illustreerde dat. Anderzijds kwam het zogeheten 'maatschappelijk ondernemen' geleidelijkaan in zwang. Onder dit motto stelde Shell Pernis in 1998 een burenrraad in om met de bewoners uit Pernis, Hoogvliet, Spijkenisse, Schiedam en Vlaardingen milieuproblemen te bespreken. Daarnaast leverde het bedrijf industriële restwarmte aan de stadsverwarming van de deelgemeente Hoogvliet.

Promotie van stad en haven

Acquisitie

De overtuiging dat economische vitaliteit essentieel is voor een bloeiende stad en het welbevinden van haar inwoners, zorgde van oudsher voor bemoeienis van het stadsbestuur met de bevordering van de belangen van het bedrijfsleven. Sinds 1933 stond de stichting Havenbelangen voor afstemming en krachtenbundeling van promotieactiviteiten in binnen- en buitenland van bedrijfsleven en stadsbestuur, waarvan ook de kosten gemeenschappelijk werden gedragen. Delegaties met de burgemeester aan het hoofd maakten verre en minder verre reizen om nieuwe handelsbetrekkingen aan te knopen en bestaande te verstevigen of te herstellen. Helemaal autonoom was Rotterdam daar niet in, want nog tot 1983 had het Rijk het laatste woord bij de acquisitie van buitenlandse bedrijven en ook daarna hield het nog een vinger aan de pols in een coördinerende rol voor alle bedrijfsacquisities die gemeentebesturen ondernamen.⁶⁴⁶ Regelmatig maakte Rotterdam ook deel uit van landelijke delegaties, maar meer dan eens stak het buitenlands regeringsbeleid een spaak in het wiel van Rotterdamse bedrijfsbelangen. Dat gebeurde onder meer met de officiële boycot van Rhodesië (1978), de verhouding met de olieproducerende Arabische landen (1979) en het invoerverbod in EEG-verband op Argentijnse producten tijdens de crisis rond de Falkland Eilanden (1982).⁶⁴⁷

Begin jaren '80 oogde de Rotterdamse haven- en stadspromotie niet al te efficiënt vergeleken bij de aanpak in bijvoorbeeld Hamburg. Daar werkten bedrijfsleven en gemeente samen in één organisatie van 45 man sterk waarvan beide partijen de kosten droegen op basis van omzet. De

⁶⁴⁵ Raadsstuknummer 1997-0790

⁶⁴⁶ Martin Kraaijestein *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945 – 1990*. Rotterdam 1995 p. 157, 169.

⁶⁴⁷ Saillant was ook de deelname van burgemeester Van der Louw aan een demonstratie tegen de invoer van de Outsparaasappels uit Zuid-Afrika en de spagaat waarin Rotterdam terecht kwam tussen de levering van duikboten aan Taiwan en de handelsbetrekkingen met China. RJB *Kroniek*

stichting Havenbelangen beschikte slechts over vier à vijf medewerkers, terwijl het aantal PR-medewerkers binnen de deelnemende partijen een veelvoud bedroeg. De afdeling Externe Betrekkingen op het stadhuis, een zelfde afdeling bij het Havenbedrijf, de Kamer van Koophandel met een afdeling handelsbetrekkingen en handelsvoorlichting, het WTC dat was opgericht voor internationale contacten, de VVV, de Scheepvaartvereniging Zuid en de werkgevers van Europoort-Botlek Belangen, allemaal waren ze in het bestuur van Havenbelangen vertegenwoordigd, maar daarbuiten waren ze allemaal ook met eigen promotieactiviteiten in de weer. De totale kosten van dat alles bij elkaar werden begin jaren '80 geschat op ongeveer tien miljoen per jaar.⁶⁴⁸

Toen Havenbelangen zijn vijftig jarig bestaan vierde, bedacht het stadsbestuur een nieuwe structuur voor een betere afstemming van de promotieactiviteiten. Er kwam een beleidsgroep met burgemeester en voorzitters van Scheepvaartvereniging Zuid, Kamer van Koophandel en Europoort Botlek Belangen voor de grote lijnen en een stuurgroep onder leiding van havenwethouder Den Dunnen om de uitvoering te coördineren.⁶⁴⁹ Tevens werd gepoogd afstemming te bereiken met de Doelen, Ahoy en de afdeling Kunstzaken ten stadhuize. Door de nieuwe structuur kon het stadsbestuur in ieder geval op papier meer invloed uitoefenen. Het zag de internationale economische oriëntatie als krachtig instrument voor de omslag die het wilde bereiken van industriestad naar dienstenstad en het creëren van toegevoegde waarde in de haven door de transitfunctie te veranderen in distributiefunctie. Vanaf 1983 waren de internationale contacten vooral gericht op behoud van de positie van Rotterdam op de wereldmarkt, het voorblijven van de concurrentie en uitwisseling van bestuurlijke ervaringen met andere grote steden in de wereld.⁶⁵⁰

De nieuw ingestelde stuurgroep van de stichting Havenbelangen bepaalde de reisdoelen van de handelsmissies. Op basis van marktonderzoek en wensen van de internationale handelshuizen en havenbedrijven werd besloten welke reizen nuttig en noodzakelijk zouden zijn, want ook de concurrerende havensteden reisden de hele wereld af. De reiskosten werden hoofdelijk omgeslagen, wat erop neerkwam dat het bedrijfsleven het leeuwendeel voor zijn rekening nam onder het motto 'de kost gaat voor de baat uit'. Zo werden in New Delhi, Madras, Bombay, Calcutta en Bangalore de ogen geopend voor het gegeven dat de helft van de wereldhandel in specerijen via de Rotterdamse haven liep en dat de afstand van Rotterdam naar Rijn- en Ruhrgebied korter was dan vanuit de Duitse havens. Rotterdam beschikte bovendien over één van de belangrijkste theemarkten ter wereld en het was goedkoper om vanuit Madras een container via de Rotterdamse haven naar Engeland te verschepen dan rechtstreeks. Afgezien van lucratieve contracten voor individuele bedrijven leverden de missies ook vestigingen van buitenlandse handelskantoren in Rotterdam op, die vanaf 1978 in het Wereldhandelscentrum in het Beursgebouw aan de Coolsingel terecht konden.⁶⁵¹

Terwijl Hamburg al lang en breed beschikte over eigen vertegenwoordigingen in NY en Tokio, verkeerde Rotterdam begin jaren '80 nog in een denkstadium daarover. Wel onderhield het stadsbestuur met een waslijst van steden speciale banden waarvan sommige al van voor WOII dateerden en werkten veel bedrijven sinds jaar en dag met contactpersonen in het buitenland,

⁶⁴⁸ KdG in RN 15/12/83 en 13/7/84. In 1983 droeg de gemeente ruim zes ton bij aan de kosten van de Stichting Havenbelangen.

⁶⁴⁹ Ibidem

⁶⁵⁰ *Rotterdam en het buitenland*, nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 1983 en KdG in RN 2/4 en 17/6/83

⁶⁵¹ KdG in RN 8/4/87 en RJB *Kroniek*

bijvoorbeeld in de VS en Brazilië.⁶⁵² In 1986 benoemden B&W de eerste officiële *Rotterdam representatives*, in Tokio en Hong Kong, en een jaar ging het *Rotterdam Commercial Representative Office* in Sjanghai open, waarvoor gemeente en Kamer van Koophandel zich samen financieel garant stelden. Voor de promotie van de Rotterdamse haven als distributiecentrum, vooral voor de VS en het Verre Oosten, riepen vijftien voornamelijk Rotterdamse bedrijven in de zomer van 1985 de *Stichting Rotterdam Distriport* in het leven. Dat leidde in de jaren daarna tot de vestiging van een lange reeks handels- en distributiecentra, waarvoor het stadsbestuur de infrastructuur aanlegde. Naast bestaande en nieuwe banden in Europa werden ook nieuwe contacten gelegd in Latijns-Amerika. Een uitgebreid festival 'Eurolatina' in 1987, dat door gebrekkig organisatietalent op het stadhuis beperkt bleef tot een beurs maar desondanks 2,4 miljoen gulden kostte, beschouwde het stadsbestuur als 'diepte-investering' om in Zuid-Amerika handelsprestige te verwerven.⁶⁵³ Enkele handelsmissies naar Zuid-Amerika volgden, maar de resultaten vielen in het niet bij het succes van de Aziatische contacten.

Stedenconcurrentie

Door het centralistisch opererende Rijk met zijn uniformerende werking slaagden de grote steden er niet in een op hun specifieke situatie toegesneden zelfstandig, slagvaardig en flexibel economisch en sociaal beleid te voeren. Daardoor ontstond ongewild een onnodige onderlinge concurrentiestrijd tussen de steden, die hoe langer hoe meer opvallende promotieprojecten en campagnes organiseerden om de 'concurrentie' de loef af te steken en de daarmee de eigen middelen te verruimen.⁶⁵⁴ Havenpromotie ter bevordering van de economische belangen en als bindmiddel voor de stad was in Rotterdam niet nieuw. De Stichting Havenbelangen organiseerde al vanaf '35 de jaarlijkse Havendagen, die uitgroeiden tot de Internationale Havendagen. Met attracties als rondleidingen in havenbedrijven en schepen, spuitende brandweerboten en indrukwekkende vuurwerkspektakels in de haven liep het bezoekersaantal op tot ver in de honderdduizenden. Het thema 'haven' lag voor de stadspromotie voor de hand, was onderscheidend genoeg en inspireerde van havencarnaval tot plannen voor een 'International Port Center' voor toerisme en recreatie midden op de Maasvlakte. De Stichting Havenbelangen werd omgedoopt tot Rotterdam Port Promotion Council, de nieuwe wolkenkrabber voor het Havenbedrijf op de Kop van Zuid ging World Port Center heten en in 1995 werd zelfs een TransPORT-festival op de Müllerpier gehouden. Het passagiersschip de Rotterdam werd in 1997 als toeristische attractie aangekocht om een World Port Experience te gaan herbergen. In 2001 moest het World Port Jazz Festival het Haagse North Sea Jazz Festival overtroeven en haalde het vijf jaar later zelfs over naar Ahoy.⁶⁵⁵

De vijfjaarlijkse manifestaties, die stadsbestuur en bedrijfsleven naast de Havendagen in eendrachtige samenwerking sinds '50 organiseerden, raakten na C'70 door de gewijzigde onderlinge

⁶⁵² De vooroorlogse partnersteden zijn Hull (sinds 1936) en Antwerpen (sinds 1940). Alle naoorlogse partnersteden en zusterhavens en -steden, ruim 25, zijn te vinden op www.rotterdam.nl

⁶⁵³ KdG in RN 21/2/87

⁶⁵⁴ WRR *Van de stad en de rand* p.10/11, 183-219, 231 en WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions and cities* p. 121-127.

⁶⁵⁵ Het International Port Center maakte deel uit van het Masterplan Wereldhaven dat het Havenbedrijf in 1989 publiceerde. Tijdens de Wereldhavendagen in 2008 opende het Havenbedrijf de *Port Experience* onder de Noordelijke oprit van de Erasmusbrug. Deze 'havenattractie' verwachtte 250.000 bezoekers per jaar voor het 'beleven' van de Rotterdamse haven door middel van simulatie. In juli 2010 werd besloten het wegens gebrek aan voldoende belangstelling te sluiten. Het passagiersschip de Rotterdam werd door een opeenstapeling van problemen pas in 2010 voor verschillende andere doeleinden in gebruik genomen.

verhoudingen in het slop. Maar het Rotterdamse festivalbloed kroop waar het niet gaan kon. Naast de jaarlijkse internationale festivals die de Rotterdamse Kunststichting in de jaren '70 in het leven riep kreeg vanaf 1977 ook de popcultuur de wind in de zeilen met een jaarlijks gratis toegankelijk popfestival voor nieuw nationaal en internationaal talent in het Zuiderpark. De eerste jaren werd het onder de naam New Pop festival georganiseerd door de Rotterdamse Kunststichting en jongerensociëteiten als Eksit. In een paar jaar groeide het publiek van 45.000 tot meer dan 120.000 bezoekers uit.⁶⁵⁶ De Doelen organiseerde in die jaren een ander genre muziekfestivals, waaronder het grootste 'indoor-folkfestival' van Europa.

In 1980 probeerde het stadsbestuur op eigen kracht weer een groot meerdaags evenement onder het motto 'Rotterdam Thuishaven' van de grond te krijgen, maar afgezien van een STER-spot en een NS-dagtocht stelde de manifestatie niet meer voor dan een verzamelnaam voor alle activiteiten die toch al in de stad op de agenda stonden. Met een jaar voorbereiding was ook niet meer te verwachten, verzuchtte het krantencommentaar.⁶⁵⁷ Het structureel maken van de Internationale Rotterdam Marathon dwars door de stad in 1981 moest deze uitglijer goedmaken. Nadat de afdeling Externe Betrekkingen van het stadhuis de stadspromotie geheel naar zich had toegetrokken kwamen evenementen als Edomachi, Hart voor de Stad en Fenomena uit de lucht vallen. De eerste twee waren kleinschalig en vooral gericht op 'food & fun' en scheepten de stad met forse tekorten op.⁶⁵⁸ Fenomena was uit Zürich aangetrokken en streek in 1985 neer in Het Park bij de Euromast. Daar kon een groot, nieuwsgierig publiek zijn hart ophalen aan raadselachtige verschijnselen in de ons omringende wereld en 'op aanschouwelijke wijze kennis maken met de fundamentele wetten van de natuurwetenschap en de verworvenheden van de moderne technische samenleving', aldus de catalogustekst. In verschillende tentoonstellingstenten viel van alles te leren over akoestiek, luchtstromen, mechanica, mathematica, optiek en water, maar er waren ook attracties in de buitenlucht. Fenomena kostte de stad een fortuin maar was met 1.150.000 bezoekers een groot publieksucces en profijtelijk voor het lokale bedrijfsleven. Het vormde de opmaat van plannen voor een permanent populair wetenschapscentrum, eerst 'Econocenter', later 'Scientopia' gedoopt, die geen van beide van de grond zouden komen.

Revitalisering

In de tweede helft van de jaren tachtig brak de grote stedenconcurrentie pas goed los en werden in het belang van stad en haven de rijen weer gesloten. De voorzitters van Kamer van Koophandel, Scheepvaartvereniging Zuid, Stichting Havenbelangen, Europort Botlek Belangen, VVV en burgemeester Peper ondertekenden een Protocol van Samenwerking Werving en Promotie en de club Rotterdam Morgen, bestaand uit kopstukken uit het bedrijfsleven, Erasmus Universiteit en de Kamer van Koophandel, presenteerde begin 1986 samen met het stadsbestuur het plan 'Rotterdam Nu'. Dit plan omvatte een visioen van een complex met een filmtheater met een ongekend groot doek van

⁶⁵⁶ Het New Popfestival heet sinds 1988 Metropolis. Door de eigenzinnige, onafhankelijke en vernieuwende programmering van vooral opkomend talent uit binnen- en buitenland noemen pers en publiek Metropolis 'de graadmeter voor het Nederlands clubcircuit' en het gezelligste gratis festival van Nederland. Het kreeg met *Metropolis in Town* ook 'uitlopers' in de binnenstad en is tot de grotere popfestivals in Nederland gaan behoren. RJB *Kroniek*

⁶⁵⁷ KdG in RN 14/7/80

⁶⁵⁸ KdG in RN 15/11 en 29/11/86

17x23 meter, het *Imax Theater* genaamd, en verder een hotel en het *Econocenter*, een economisch voorlichtingscentrum. Voor de uitvoering van het plan bij de Leuvehaven werden Imax BV en de Stichting Econocenter in het leven geroepen; de totale investering van de betrokken partijen bedroeg zeven miljoen. In mei 1989 ging het Imaxtheater open en in november namen de eerste gasten hun intrek in het Intel Rotterdam/Waterstad.

Al snel na de presentatie van het plan voor het Imaxtheater en een Econocenter volgde een conceptstudie die de gemeente en Rotterdam Morgen samen hadden laten verrichten naar de haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied tussen Blaak, Westblaak en Nieuwe Maas (het Waterstadsplan) en het gebied van de Müllerpier bij de Parkhaven als recreatieve centra. De krant bekritiseerde het rapport als een opgeblazen verhaal waarin met veel te veel miljoenen werd gesmeten. Maar het zelfvertrouwen was zo groot dat Rotterdam zich in augustus op het laatste nippertje kandidaat stelde voor Scientopia, een plan van de ministeries van Onderwijs & Wetenschappen en Economische Zaken voor een populair '*science center*' in Nederland. Zonder overdreven veel voorbereiding maar nog terend op de roem van het succesvolle Fenomena in het jaar daarvoor hoopte Rotterdam de nationale competitie die hierover was uitgebroken te winnen; de Müllerpier zou uitermate geschikt voor zo'n publiekstrekker zijn.⁶⁵⁹

Een rijkscommissie onder voorzitterschap van oud-minister Van Aardenne adviseerde in 1987 de minister van Onderwijs & Wetenschappen en Economische Zaken Rotterdam als vestigingsplaats voor Scientopia aan te wijzen. In september presenteerde wethouder Linthorst vol trots een ontwerp van Rem Koolhaas voor het 'nationaal wetenschapscentrum Scientopia' op de Müllerpier, maar ondanks de betrokkenheid van het verzamelde bedrijfsleven in Rotterdam Morgen was het nog niet gelukt de benodigde 75 miljoen bij elkaar te krijgen. Het Rijk stelde er evenmin geld voor beschikbaar; Rotterdam moest het met de tegenkandidaten Utrecht en Kaatsheuvel zelf maar uitzoeken. Om de financiering meer kans te geven zou Scientopia een belangrijke status moeten krijgen in de plannen voor de viering van het 650-jarig bestaan van Rotterdam in 1990, zo was de gedachte.

Aangezien de centraal vanuit het stadhuis geregisseerde stadspromotie geen groot succes was gebleken, legden gemeente, VVV en Kamer van Koophandel een onderzoeksbureau de vraag voor welke evenementenstructuur geschikt zou zijn om de aantrekkingskracht van de stad te vergroten, vooral voor in moderne technieken gespecialiseerde bedrijven. Daarvoor stonden Baltimore en andere grote Amerikaanse steden model, waar men al tien à vijftien jaar geleden was begonnen met revitalisering door de stad te 'verkoop' met een opgeknapt binnenstad en het organiseren van evenementen. Het onderzoeksbureau adviseerde de bestaande gemeentelijke stichting Evenementenstructuur onder te brengen bij de VVV, waarvan het bestuur was verbreed en waarin de invloed van de gemeente was teruggebracht tot de positie van waarnemer.⁶⁶⁰

Naast de bestaande en nieuwe cultuurtempels wilde het stadsbestuur met grote manifestaties het imago van de stad verbeteren voor toeristen, toekomstige bewoners en nieuwe economische initiatieven. Het evenement dat in 1988 werd georganiseerd was dan ook bedoeld om aandacht te

⁶⁵⁹ Fenomena werd in 1985 gehouden en was een op breed publiek gerichte tentoonstelling met als thema natuurwetenschap en verworvenheden van de moderne technische wetenschap. Qua belangstelling was het een doorslaand succes met meer dan een miljoen bezoekers, maar financieel schoot de gemeente er flink bij in.

⁶⁶⁰ KdG in RN 10/9 en 11/9/86

vragen voor cultuuractiviteiten buiten de kunstgebouwen. Hoewel R'88 van de landelijke pers veel lof kreeg toegezwaaid en er veel culturele instellingen in de stad aan meewerkten oogstte de manifestatie in de stad felle kritiek. Die kwam vooral van Rotterdamse kunstenaars, die onder meer de internationale beeldenroute over de Westersingel onder vuur namen omdat er maar één werk van een lokale kunstenaar was te zien. Kennelijk was het stadsbestuur de lessen van C'70 vergeten en bleef de 'top-downbenadering' uitgangspunt. De vraag was hoe zich dat verhield met het collegeprogramma dat overliep van ambitieuze plannen, maar onderstreepte dat die zonder de steun van burgerij, bedrijfsleven, particuliere organisaties en andere overheden niet waargemaakt konden worden.

R'650

Proef op de som voor de onderlinge samenwerking in de stad was het besluit het 650-jarig bestaan van de stad in 1990 groots te gaan vieren. Haaks op het motto 'samenwerking' en tegen het advies van het onderzoeksbureau in dat hierin een leidende rol voor de VVV zag weggelegd, nam bureau Externe Betrekkingen van het stadhuis de organisatie voor zijn rekening. Met de herinnering aan het miljoenenverlies van de door hetzelfde bureau georganiseerde publieksevenementen nog vers in het geheugen, hield iedereen zijn hart vast. Het Rotterdams bedrijfsleven richtte alvast een NV op om de viering van het 650-jarig jubileum voor te bereiden, want van het stadhuis werd taal noch teken vernomen. Vier maanden later, in juli 1987, benoemden B&W het bestuur van de Stichting Rotterdam 1990 onder voorzitterschap van de burgemeester, waarna het nog drie maanden duurde voordat een oproep verscheen voor de functie van directeur van de stichting. Dat gebeurde in de landelijke dagbladen; van werving in de lokale bladen verwachtte men kennelijk niet veel. Intussen was de burgemeester al met het stichtingsbestuur aan de slag gegaan en waren er geheimzinnige werkgroepen bezig om een thema en programma te bedenken. Zelfs de raadsleden werden in besloten zittingen geïnformeerd, waardoor de rest van de stad maandenlang in het duister tastte. Het bedrijfsleven hield daarom zijn (financiële) kruit voorlopig nog droog. De enige werkgroep die met concrete plannen naar buiten trad bestond uit oud-raadsleden, die als onderdeel van het jubileumprogramma de herdenking van het bombardement met een vredescongres aan het voorbereiden waren.⁶⁶¹

In maart 1988 presenteerde de burgemeester de langverwachte plannen voor Rotterdam 650, maar daarna bleef het allemaal nog steeds onheilspellend stil, totdat in oktober 1988 de bom barstte. De gemoederen over de haalbaarheid van de plannen voor de Müllerpier, die inclusief Scientopia de climax van Rotterdam 650 moesten worden, waren intern zo hoog opgelopen dat directeur Redelé van de stichting Rotterdam 1990 zeven maanden na zijn aantreden de pijp aan Maarten gaf.⁶⁶² In de vacature werden twee coördinatoren benoemd, één voor de activiteiten op de Müllerpier en één voor de stedelijke evenementen. Het jaar daarop ging het weer mis. Drie maanden nadat het evenemententerrein op de Müllerpier was geopend legde directeur Economische Zaken van de gemeente P.A. de Ruiter zijn functie neer in verband met onenigheid tijdens de voorbereiding van het popfestival *Carthago '90*, dat in augustus op de Maasvlakte zou worden gehouden.

⁶⁶¹ KdG in RN 31/3, 2/7 en 6/10/87

⁶⁶² Drs. A. Ch. Redelé was oud-directeur Verkoop regio Rotterdam van Heineken Nederland BV

Kort na het aanbreken van wat een groots feestjaar moest worden blies het bestuur van de stichting Pop at the Port of Rotterdam '90 het festival af wegens gebrek aan financiële middelen. Bovendien besloot het college het door een jury gekozen ontwerp van Niek Kemps voor een beeld in de Nieuwe Maas, waaraan het Rijk zo genereus had bijgedragen, uit te stellen totdat de nieuwe brug naar de Kop van Zuid klaar zou zijn.⁶⁶³ De centrale manifestatie 'Rivoli' op de Müllerpier werd een grote flop. In de 'Festival Hall' zouden vanaf mei doorlopend exposities te zien zijn en buiten kwam een grote kermis. Maar de activiteiten trokken zo weinig bezoekers dat de kermisexploitanten het terrein in juni enkele uren met vrachtauto's blokkeerden om extra geld af te dwingen van de gemeente voor meer publiciteit. Het stadsbestuur ging door de knieën en trok bijna een miljoen uit om 'Rivoli' met een promotiecampagne te redden. Begin augustus begon de Osakaweek als onderdeel van de manifestatie Rivoli in de Festival Hall, maar ook die trok zo weinig belangstellenden dat de hal werd gesloten.

Wat wel van de grond kwam was een verzameling losse, veelal particuliere initiatieven. De muzen trakteerden de stad op de compositie *Ab urbe condita*, een compositie voor sopraan, bas, piano, groot koor en orkest van Arie J. Keijzer, die zijn première beleefde tijdens het Vijfkorenfestival in de Doelen. Ook vier andere festivals stonden in het teken van Rotterdam 650; het Istanbul Festival op het plein bij het Museum voor Volkenkunde, het Interculturele manifestatie Milan 1990 in het Vroesepark, 'Rotterdam Danst' op het Schouwburgplein waar elfhonderd scholieren de 'Rotterdam Shuffle' dansten en 'Rotterdam zingt' met 35 koren in het Beursgebouw. Eind april werd onder grote belangstelling de Internationale Vredesmanifestatie Rotterdam 1990 gehouden en kort daarna opende in de tijdelijke KunstHAL aan de Wilhelminakade de manifestatie Stadstimmeren. In juni trok een bloemen-, groente- en fruitcorso met 22 praalwagens door de stad, begeleid door opstijgende luchtballonnen en afgesloten met een groot vuurwerk dat werd afgestoken vanaf pontons in de Nieuwe Maas.

De Rotterdamse Bankiersvereniging nam het initiatief voor het slaan van de 'porter', een speciaal voor het 650-jarig bestaan door Clemens Zijlmans ontworpen vijfguldenmunt die als gewoon betaalmiddel kon worden gebruikt. De penninggenactie van de Rotterdamse Bankiersvereniging leverde 135.000 gulden op, die werden overhandigd aan voorzitter S. de Monchy van de Stichting Koninklijke Rotterdamse Diergaarde voor de bouw van een wolvenvallei. Beeldhouwer Willem Verbon maakte met steun van enkele Rotterdamse instellingen en bedrijven een ruitersstandbeeld van graaf Willem IV als cadeau aan de stad en het verzamelde bedrijfsleven gaf opdracht voor het boek *Een halve eeuw de handen uit de mouwen, een schets van een veertigtal Rotterdamse bedrijven in de periode 1940-1990*, dat in november uitkwam.⁶⁶⁴ Ook StadsTV kreeg ter gelegenheid van Rotterdam 650 een flinke financiële impuls van het bedrijfsleven en het 91-jarige Ankerbedrijf Willem Pot BV schonk de stad een zes meter hoog anker.⁶⁶⁵

Waren de deelplannen van 'Rotterdam Nu' met het Imaxtheater en het Inntelhotel van de grond gekomen, minder goed ging het met het Econocenter. Twee maanden voor de geplande opening van

⁶⁶³ Daar zou het echter nooit meer van komen. RJB *Kroniek* 9/2/'90 en Jan Oudenaarden *Het verwoeste beeld* in Jana Beranova en Gerard Peters *Beelden in vervoering* Rotterdam 2001 p. 24

⁶⁶⁴ Auteur M.M. Lambooy

⁶⁶⁵ De schenking van het bedrijfsleven aan StadsTV wordt genoemd in C.J.M. Schuyt e.a. *Civic responsibility*

het centrum in 1990 werd de stichting Beheer Exploitatiemaatschappij Nationaal Econocenter opgeheven, omdat het niet was gelukt de ontbrekende gelden door sponsoring bij elkaar te krijgen. Met Scientopia liep het evenmin goed af. Het verdween geruisloos uit de jubileumplannen, kreeg op papier nog een nieuw leven als Asklepion, maar ook dat stierf bij gebrek aan middelen een voortijdige dood. In 1992 wees de regering Amsterdam als vestigingsplaats aan voor het nationaal centrum voor wetenschap en technologie, dat onder de naam newMetropolis met flinke subsidies van beide ministeries in 1997 openging.⁶⁶⁶ Van de andere onderdelen van R'650 bleken alleen het Istanbul Festival en de Interculturele manifestatie Milan 1990 in het Vroesepark voor herhaling in aanmerking te komen, die na een paar jaar samensmolten tot het jaarlijkse Festival aan de Maas. Ondanks heel veel geld en goede wil van het stadsbestuur om samen met het particulier initiatief de stadspromotie op te pakken met als hoogtepunt een eeuwefeest waarover in de wijde omtrek nog lang nagesproken zou worden en dat structurele effecten zou hebben, kwam op dit vlak de publiek-private samenwerking niet van de grond.

Na een interpellatie van D'66 in de gemeenteraad gaf het stadsbestuur professor Zijderveld opdracht de bestuurlijke gang van zaken bij Rotterdam 650 te onderzoeken. Hij kwam tot de conclusie dat de verstrengeling tussen de gemeente en de Stichting Rotterdam 1990 de belangrijkste oorzaak van het mislukken van Rivoli was geweest. In dat verband veronderstelde hij voorzichtig dat de bestuurlijke gang van zaken in en om 'Rotterdam 1990' wellicht exemplarisch zou kunnen zijn voor het hele functioneren van de politieke en ambtelijke top. De bestuurscultuur, waarmee hij doelde op de omgang tussen gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke top, was naar zijn mening bestuurlijk gezien niet bepaald zakelijk te noemen. Het stadsbestuur deelde die visie echter niet.⁶⁶⁷ Met de peperdure campagne 'Manhattan aan de Maas', voorzien van levensgrote affiches waarop Rotterdam als metropool stond afgebeeld, hoopte het stadsbestuur in het begin van de jaren '90 het imago van de stad in de rest van Nederland te verbeteren.

Festivalbloed

De herkansing diende zich in 2001 aan in de vorm van Rotterdam als Culturele Hoofdstad van Europa. Een op ruime afstand van het stadsbestuur opererende stichting kreeg de organisatie in handen.⁶⁶⁸ De fondswerving verliep voorspoedig. Het bedrijfsleven kwam met vijftientig miljoen over de brug, de fondsen en de semi-overheid ieder met zeveneneenhalf en de Europese Unie legde er nog een miljoen bij. Rijk en stadsbestuur vulden aan zodat de teller op vijfenzeventig miljoen gulden

⁶⁶⁶ Peter van Mensch *Tussen object en samenleving. 25 Jaar musea van natuurwetenschap en techniek in Nederland* in Gewina 23, 2000, (3), p. 193-206

⁶⁶⁷ B&W stelden dat ze hun wijze van besturen regelmatig kritisch onder de loep legden, getuige o.a. de aanpassing en modernisering van de politiek- ambtelijke organisatie door verbetering van Planning & Control om besturen op hoofdlijnen mogelijk te maken, de vervanging van de secretarie door een bestuursdienst met duidelijker verantwoordelijkheden en de instelling van een subcollege en raadscommissie Bestuurlijke Vernieuwing, die zich onder meer bogen over o.a. een afbakening van de kerntaken van de lokale overheid, de wijze van functioneren van de gemeenteraad en een (mogelijk) andere werkwijze van de raadscommissies. Commentaar van B&W op het rapport 'Rotterdam 1990', *analyse en evaluatie van de bestuurlijke gang van zaken* door A.C. Zijderveld. Verzameling 1991, Volgnummer 29 Raadsstuknummer 1991-0285. Zijderveld adviseerde het stadsbestuur wel vaker en was vanaf 2002 ook o.m. voorzitter van de stedelijke adviescommissie multiculturele stad (SAMS).

⁶⁶⁸ De koningin werd beschermvrouwe. In het bestuur van de stichting namen zitting: A. Aboutaleb, mw.mr. N. Albayrak, drs. J.C. Blankert, dr. W.M. van den Goorbergh, H.J.A.M. van Haaren, mr. F. Korthals Altes, dr. H.J. van der Molen, mw. J. van Nieuwenhoven, mr. P.A. Nouwen (voorzitter), ir. W.A. Patijn, M.I. Platschorre, mw.drs. M. van Rossen, drs. C.O.A. Schimmelpenninck van der Oije, prof. A.J. van der Staay, mr. C.J. de Swart.

uitkwam. Omdat enkele producenten ook 'eigen geld' in hun projecten stopten en sommige schenkers niet via de kas van de stichting maar rechtstreeks aan projecten bijdroegen kwam de totale rekening uit op ruim honderdzesentwintig miljoen gulden.⁶⁶⁹ 'R2001' zette Rotterdam inderdaad als cultuurstad op de kaart en was met een sluitende rekening en 2,3 miljoen bezoekers aan 524 projecten geslaagd te noemen. Veel onderdelen van het culturele hoofdstadjaar zoals de Kinderkunsthall en het interdisciplinaire kunstenfestival Motel Mosaïque bleken in de jaren daarna een duurzaam leven te zijn beschoren.

Duurzaam was na de nodige aanloopproblemen sinds 1984 intussen ook het jaarlijkse Zomercarnaval gebleken, als Rotterdamse variant van het straatcarnaval van Zuid- en Latijns-Amerika en de Kaapverdische eilanden. Tijdens het 'Rio aan de Maas' brachten de Battle of Drums, de uitverkiezing van koningin van het feest, de straatparade en de Grande Noche de Carnaval ieder jaar weer honderdduizenden bezoekers op de been. De Fast Forward Heineken Dance Parade, die voor het eerst in 1997 werd gehouden, groeide uit tot een andere massale zomerse publiekstrekker, waarvoor de spoorwegen extra treinen inzetten. Een groter contrast tussen dit openlucht dancefestival op praalwagens en podia, dwars door het centrum, met diverse muziekstijlen van house, techno, drum & bass tot trance, en het in het zelfde jaar begonnen klassieke Gergiev Festival was nauwelijks denkbaar. Twee jaar later kwam er op initiatief van de gemeente nog een jaarlijks festival bij, vooral gericht op jongeren, onder de naam Zapnation/Zapcity Zapnation. Dit tweedaagse festival op het Schouwburgplein was bedoeld om al 'zappend' de wereld van multimedia, muziek, internet en games te ontdekken, maar bestaat inmiddels alleen nog virtueel. Surfend langs de meest spectaculaire muziek- en dansoptredens, beeldende kunst en de nieuwste high-tech installaties kon je handig op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in de 'zapcultuur'.

Een terugblik leert dat hoe kleiner de politieke en ambtelijke invloed was, hoe beter de festivals zich ontwikkelden. Vergeleken bij andere steden zijn Rotterdammers geen trouwe bezoekers van gevestigde culturele instellingen, maar ze zijn dol op festivals; jaarlijks komt tweederde van hen erop af. Ook van buiten de stad worden festivalgangers met wagonladingen aangevoerd. De festivals, die jaarlijks meer dan twee miljoen bezoekers trekken, dienen en dienden dus niet alleen de stadspromotie, maar ook de culturele participatie en voorkeuren van Rotterdammers. In 1993 zag de stichting Rotterdam Festivals het licht voor de coördinatie en ondersteuning van (ruim vijfenzeventig!) Rotterdamse festivalinitiatieven, van Gergiev Festival en uitmarkt bij de opening van het culturele seizoen tot de Kunsthall Kookt en Monaco aan de Maas. Daarnaast werd Rotterdam Festivals ook verantwoordelijk voor de collectieve culturele marketing. De kosten werden gedekt door gemeentelijke kunstsubsidie en bijdragen van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, de dienst Gemeentewerken, het Havenbedrijf en verschillende andere sponsors. Net zoals de Rotterdamse Kunststichting met haar festivals wist ook de stichting Rotterdam Festivals de inhoudelijke bemoeienis van stadhuis en sponsors op afstand te houden en ruim baan te geven aan diversiteit. Veelsoortige initiatieven kregen de kans en het publieksbereik was getalsmatig groot; zo boden ze een goede inkomstenbron

⁶⁶⁹ Dit is inclusief een deel van de garantiesubsidie van fl. 1,75 mln., die de gemeente bovenop de 17 mln. verstrekke en waarvan fl. 405.500 niet werd gebruikt. Met het slottotaal van fl. 126 mln. kwam Rotterdam financieel gezien op de vierde plaats terecht van de 16 'culturele hoofdsteden' sinds 1985. Amsterdam beschikte in 1987 over fl. 20 mln. Stichting Rotterdam 2001 *Eindevaluatie Rotterdam 2001*, , *Culturele Hoofdstad van Europa* Rotterdam 2003 p. 443

voor de middenstand, maar een structureel effect op de vestiging van de middenklasse hadden ze niet.

Verzelfstandiging en participaties

Nadat het stadsbestuur tussen 1975 en 1985 steeds meer taken naar zich toe had getrokken maakte het bedrijfsmatig en marktdenken op de golven van de economische recessie zijn entree in het openbaar bestuur. Efficiency, effectiviteit en kosten/baten verhouding gingen hoe langer hoe meer de doorslag geven, overheidstaken werden samengevoegd, verzelfstandigd of geprivatiseerd. De vrije markt zou voortaan de oplossing bieden voor overheidsbezuinigingen; universiteiten moesten zorgen voor een derde geldstroom, thuiszorginstellingen moesten het patiëntgebonden budget van zorgbehoevenden weten aan te trekken. Om haar plannen uit te kunnen voeren zocht de overheid enerzijds naar private financiering en ging anderzijds zelf deelnemen in particuliere projecten.⁶⁷⁰ In zijn nieuwjaarstoespraak van januari 1986 wees burgemeester Peper op het belang van een sterke zelfbewuste overheid voor het proces van maatschappelijke vernieuwing, waarbij de samenwerking tussen overheid en private sector voor belangrijke economische impulsen zou kunnen zorgen.

Tussen 1945 en 1970 was publiek-private samenwerking in Rotterdam vanzelfsprekend en als het ging om uitbreiding en verbetering van de infrastructuur in de haven wisten stadsbestuur en bedrijfsleven elkaar ook daarna nog te vinden, maar de gewijzigde verhouding tussen stadsbestuur en bedrijfsleven was zeker vijftien jaar lang niet bepaald stimulerend voor gemeenschappelijke projecten.⁶⁷¹ Sterker nog, in de jaren '70 trok het stadsbestuur tal van taken naar zich toe. Behalve plannen voor een gemeentelijk 'eroscentrum' en de bemoeienissen met scheepsbouw en overslag kwam er ook een gemeentelijk gezondheidscentrum in Ommoord met acht artsen in gemeentedienst.⁶⁷² Bij Ahoy voltrok het proces van aantrekken en afstoten zich binnen acht jaar. In 1978 liquideerde de gemeente de stichting die het eerder voor de exploitatie in het leven had geroepen en plaatste het Ahoycomplex onder de directie van de gemeentelijke dienst Sport en Recreatie. Vanwege de uitbreiding en de gebleken exploitatietekorten overwoog de gemeente zelfs nog even een eigen tentoonstellingsbureau op te richten voor het aantrekken van beurzen, maar besloot toch de bestaande contacten met externe bureaus voort te zetten. Na vijf jaar werd Ahoy weer op afstand geplaatst door verzelfstandiging van een aantal taken en activiteiten en in 1986 volgde de volledige transformatie in een NV.⁶⁷³ In de vorige hoofdstukken kwamen de publiek-private samenwerking in de stadsontwikkeling en bij het Integraal Plan Noordrand Rotterdam rond vliegveld Zestienhoven aan de orde, hierna wordt bekeken hoe politieke opvattingen over verzelfstandiging van

⁶⁷⁰ O.a. Leijnse *Het management van de stedelijke overheid in Zijderveld* (red.) *Rotterdam naar 2005* p. 61-78

⁶⁷¹ Ferry de Goey en Hugo van Driel *De relatie tussen overheid en bedrijfsleven in de Rotterdamse haven* in H. van Driel (red.) *Ontwikkeling van bedrijfskundig denken en doen: een Rotterdams perspectief*. Rotterdam 1993 p.113-131.

⁶⁷² Gezondheidscentrum Ommoord zag in 1975 het levenslicht, ondanks fel protest van de plaatselijke huisartsenvereniging. Kort daarna verrees een tweede gezondheidscentrum aan de Randweg. In 1983 werden beide gezondheidscentra als stichting 'op afstand gezet'. In 1984 bestonden plannen voor de oprichting van een gemeentelijk bemiddelingsbureau voor de afzet van overtollige Nederlandse binnenvaartschepen ter oplossing van het probleem van de overcapaciteit in de West-Europese binnenvaart. Beïnvloeding van ondernemersgedrag kwam, naast uitreiking van bestaande prestigieuze gemeentelijke onderscheidingen, vanaf 1983 ook tot uitdrukking in de Rotterdamse Ondernemersprijs voor vernieuwend ondernemen. RJB *Kroniek* en KdG in RN 8/1/75

⁶⁷³ In januari 1971 was het nieuwe sport- en tentoonstellingscomplex Ahoy aan de Zuiderparkweg geopend. De eerste drie jaar trok het expositiedeel drie miljoen bezoekers; het sportcomplex bereikte dit aantal in 1978. De plaatsing onder de dienst S&R ging niet zonder slag of stoot. Directeur Hofmeester vroeg met vijf medewerkers om overplaatsing. Hofmeester werd hoofd Bureau Promotie en Evenementen en bleef dat tot 1985. RJB *Kroniek*

overheidstaken zich in Rotterdam verder ontwikkelden en welke invloed dat in de praktijk had op het Havenbedrijf.

Politieke principes

Begin jaren '90 was nog niet iedereen overtuigd van nut en noodzaak van marktwerking en privatisering op het gebied van overheidstaken. Ook de gemeenteraadsleden wisten niet goed hoe ze voorstellen op dit terrein moesten afwegen en vroegen om een *privatiserings-effect-rapportage*, naar analogie van de milieu-effectrapportage die al in overheidsland bestond. Dat verzoek leidde tot een nogal technocratische notitie over verzelfstandiging, privatisering en uitbesteding met een zogenaamde checklist die de raadsleden moest helpen bij de besluitvorming.⁶⁷⁴ Net als het bedrijfsleven kon ook de lokale overheid de kerntaken bepalen en wat daar niet onder viel afstoten, aldus de nota. Het bepalen van kerntaken was afhankelijk van (politieke) opvattingen over de rol van de overheid en daarin had de laatste jaren een 'opwaardering van het maatschappelijk middenveld' plaatsgevonden. Daardoor was er ruimte ontstaan voor vermindering van overheidsinvloed en overdracht van bepaalde activiteiten aan dat middenveld, zo stelde de nota vast.

Naast politieke opvattingen was er ook een praktisch motief voor afslanking; 'het bestuurlijk circuit' was volgens de nota overbelast; er heerste te veel 'productie van beleid' en er ging te veel energie op aan beheerstaken. Zowel beleids- als beheeractiviteiten zouden afgestoten moeten worden om de bestuurlijke geloofwaardigheid en effectiviteit te herstellen. Dat was goed mogelijk omdat de gemeente in sommige activiteiten toch niet sterk was of omdat ze geen hoge prioriteit hadden. Waar de gemeente een 'dubbele' verantwoordelijkheid had, als toezichthouder op private voorzieningen (vb. bejaardenoord, scholen, corporaties), maar ook als beheerder van zo'n voorziening, leek het zelfs wenselijk zo'n activiteit af te stoten.

Externe druk zoals landelijke wet- en regelgeving leidde op lokaal niveau al tot het afstoten van activiteiten in de gezondheidszorg en fusies in het onderwijs. Rijksbesluiten maakten voortzetting van activiteiten onder gemeentelijke regie vaak ook praktisch onmogelijk zoals bij de kinderkliniek Beatrix-Irene, Bergwegziekenhuis en het gemeentelijk woningbedrijf was gebleken. Daarnaast hadden volgens de nota opvattingen over liberalisering van de markt (ontmonopoliseren) invloed op het afstoten van taken, net als een mogelijk niet renderende gemeentelijke schaalgrootte, een te gering draagvlak voor financiële risico's of onvoldoende bewegingsruimte voor 'marktachtige positionering' binnen gemeentelijk verband. Regionale en landelijke ontwikkelingen pasten naadloos in het streven naar afstand tussen het (Rotterdamse) gemeentebestuur en een (vroeger) zelf beheerde activiteit, zoals de regiopolitie en verzelfstandiging van elektriciteitsproductie en waterleiding. Verzelfstandiging vanuit het oogpunt van kostenverlaging was vooral van toepassing op het terrein van de zakelijke dienstverlening zoals de luchthaven, maar ook in de grafische-, catering- en schoonmaaksector en de aannemerij.

Tien jaar na de roep om 'privatiseringseffectrapportages' vond de Rotterdamse Rekenkamer het in 2002 de hoogste tijd om te bekijken hoe de privatiseringen waren uitgekapt. Op de achtergrond

⁶⁷⁴ *Verzelfstandiging, Privatisering en Uitbesteding: een kader voor toetsing en afweging* Verzameling 1992 volgnummer 104, litt.a., Raadsstuknummer 1992-0865

speelde het advies van de rijkscommissie Cohen een rol. Die commissie stelde in 1997 voor om overheden geen marktactiviteiten meer te laten uitvoeren vanwege mogelijke concurrentievervalsing. Dat advies leidde in 2001 tot het conceptwetsvoorstel Markt & Overheid waarin het gemeenten alleen was toegestaan marktactiviteiten te ondernemen als de gemeenteraad daartoe expliciet besloten had. Daarbij moest dan vaststaan dat alleen door gemeentelijke uitoefening van deze marktactiviteiten het publieke belang behartigd kon worden.⁶⁷⁵

Omdat een totaaloverzicht ontbrak moest de Rekenkamer diepgravend spuurwerk verrichten, waaruit bleek dat het stadsbestuur participeerde in 32 vennootschappen, 43 stichtingen en 17 openbare lichamen. In het rapport *Besturen in veelvoud* legde de Rekenkamer uit dat bestuurlijke bevoegdheden van het stadsbestuur in andere dan de 'eigen' organisaties evenzeer bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich meebrachten. Deze verbinding met andere organisaties kon risico's met zich meebrengen, zoals verlies van eigen beleidsruimte, opdraaien voor tekorten of functievermenging. Bovendien konden de hoeveelheid en complexiteit van de gemeentelijke participaties een gevaar opleveren voor de transparantie van het gemeentelijk bestuur en voor het inzicht in de wijze waarop de gemeente de publieke belangen blijvend kon garanderen.

In vennootschappen varieerde de Rotterdamse deelname van een half procent tot volledig bezit van alle aandelen, de boekwaarden liepen uiteen van € 55.361 tot € 81.905.697. In sommige stichtingen beperkte de gemeentelijke invloed zich tot het recht een bestuurder voor te dragen, in andere mocht de gemeente zich statutair zelfs met het personeelsbeleid bemoeien, zoals bij diergaarde Blijdorp het geval was. De betrokkenheid bij openbare lichamen varieerde van een zeer kleine financiële bijdrage, waarbij de gemeente doorgaans afzag van bestuursdeelname, tot een bijdrage van € 850.737 aan het openbaar lichaam Voorzieningen Gezondheidszorg, waarvan het Rotterdamse college van B&W zelf het dagelijks bestuur vormde.

Bij het meebesturen in vennootschappen en stichtingen ontbraken vaak meetbare toetsingscriteria om te kunnen vaststellen in hoeverre de gemeente de koers bepaalde, zo moest de Rekenkamer vaststellen; vooral bij participaties in vennootschappen stond de financiële verantwoording voorop. Over het algemeen kreeg die verantwoording net een voldoende van de Rekenkamer, al ontbrak informatie over de mate waarin de doelen van de deelneming waren bereikt. Maar de grootste kritiek leverde de Rekenkamer op het aspect van functiescheiding. Vooral in de relatie met vennootschappen waren publieke en bedrijfsbelangen vaak in één persoon verenigd. De Rekenkamer stuitte op meerdere voorbeelden waarin de dubbelfunctie van (president)commissaris en wethouder tot een onzuivere bepaling van het publieke belang had geleid. Maar ook kon het tijdens een collegevergadering voorkomen dat de wethouder die de gemeente vertegenwoordigde in de algemene vergadering van aandeelhouders tegenover een andere wethouder kwam te staan die president-commissaris van dezelfde vennootschap was. Een vergaande functievermenging trad op bij de wethouder Buitenruimte en Milieu, die als vice-voorzitter van de Dienst Centraal Milieubeheer Rotterdam (DCMR) toezicht moest houden op de vennootschap Afvalverwerking Rotterdam, waarvan diezelfde wethouder president-commissaris was.

⁶⁷⁵ In 2004 werd het wetsvoorstel ingetrokken omdat hetzelfde effect ook op andere manieren kon worden bereikt. Rotterdamse Rekenkamer *Besturen in veelvoud* p. 22 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 050, nr. 7

Functiescheiding was voor de Rekenkamer een belangrijk criterium, omdat het bedrijfsbelang van een vennootschap strijdig kon zijn met het gemeentelijk aandeelhoudersbelang en het publiek belang. Volgens de wet diende een commissaris het bedrijfsbelang te behartigen en wanneer een wethouder tevens commissaris was trad dus vermenging met het publiek belang op. Dat had tot gevolg dat in een college- of raadsvergadering op zijn minst de schijn werd gewekt dat bedrijfsbelangen de publieke en aandeelhoudersbelangen vertroebelden. De Rekenkamer vond daarom dat een discussie over gemeentelijke versus bedrijfsbelangen niet in college- of raadsvergadering thuishoorde, maar in een afzonderlijk overleg met het desbetreffende bedrijf. Bovendien wees de Rekenkamer erop dat sturing alleen effectief was wanneer de nodige afstand werd bewaard; een wethouder werd toch ook geen lid van de directie van een dienst en de minister van Verkeer en Waterstaat liet zich toch ook niet benoemen tot president-commissaris bij de NS?⁶⁷⁶

Alles overziend adviseerde de Rekenkamer bij gemeentelijke participatie in vennootschappen geen wethouder of raadslid als commissaris te benoemen, maar die functie te laten vervullen door een niet-gemeentelijke functionaris. Dat ging ook op voor diensthoofden, die desnoods commissaris mochten zijn van een onderneming die op poten gezet moest worden, maar daarna toch plaats zouden moeten maken voor een niet-gemeentelijke functionaris of desnoods een functionaris van een andere gemeentelijke dienst. Het college van B&W was het totaal oneens met het standpunt van de Rekenkamer over functiescheiding. Het onderkende het belang ervan, maar stelde dat bij grotere deelnemingen de rol van aandeelhouder en commissaris zowel ambtelijk als bestuurlijk gescheiden werden vervuld. Volgens B&W moest er ook gekeken worden naar 'de meest optimale behartiging van het publiek belang' en dat vroeg in veel gevallen om een commissaris die goed was ingevoerd in het beleid en de sector van de betreffende vennootschap. Dat gold volgens het college zeker voor behartiging van het publiek belang in een '100% overheids-nv, die diensten verleent met een sterk publiek karakter en optreedt als monopolist'. Veel van die bedrijven waren van oorsprong een gemeentelijke dienst en leverden een voor de Rotterdamse samenleving 'vitaal product'. De combinatie van stadsbestuurder en commissaris onderstreepte daar juist het publieke belang dat daaraan werd gehecht, zonder dat dit strijdig hoefde te zijn met de wettelijke taken en verantwoordelijkheden als commissaris.⁶⁷⁷

De reactie van B&W dat de functievermenging geen betrekking had op de mate van rechtmatigheid, doeltreffendheid of doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en dus irrelevant voor het onderzoek was, schoot de Rekenkamer in het verkeerde keelgat. Het tegengaan van ongewenste functievermenging was juist een belangrijke waarborg voor de vereiste 'checks and balances' die moesten voorkomen dat de kat op het spek werd gebonden. De opmerking van B&W dat zij de afweging van alle belangen voor de toekomst van deelnemingen maakten in aanwezigheid van het ondernemingsbestuur maakte alles volgens de Rekenkamer nog verontrustender, omdat dit juist de kans groter maakte dat bedrijfsbelangen het publieke en aandeelhoudersbelang overschaduwden. De vertegenwoordigers van het bedrijfsbelang hoorden niet aan een en dezelfde tafel te zitten met het

⁶⁷⁶ Rekenkamer Rotterdam *Besturen in veelvoud* p. 47 en 93

⁶⁷⁷ De reactie van B&W werd volledig opgenomen in het Rekenkamerrapport *Besturen in veelvoud*, p. 101 e.v.

college van B&W op het moment dat het bezig was het publieke en aandeelhoudersbelang te bepalen.

Kort na deze schriftelijk uitgewisselde stekeligheden stelde de raad een zogenoemd afwegingskader vast voor participatie van bestuurders in een Raad van Commissarissen van een vennootschap. *'Gelet op de ontwikkelingen in de rol van de overheidscommissaris, het integriteitvraagstuk en spanningen die kunnen voorkomen voor de overheidscommissaris indien het gemeentelijk belang strijdig blijkt te zijn met het belang van een vennootschap'* besloot de raad *'omwille van de transparantie en de integriteit van het openbaar bestuur'* het 'nee tenzij – principe' te hanteren. Dit principe kwam erop neer dat de gemeente Rotterdam geen bestuurders of ambtenaren in Raden van Commissarissen van haar deelnemingen benoemde tenzij de vennootschap een overwegend publiek belang diende en dit ook in de statuten van de vennootschap tot uitdrukking was gebracht. Daaraan was dan als voorwaarde verbonden dat de gemeente met (onderdelen van) de vennootschap geen andere financiële relatie onderhield (bijvoorbeeld als subsidiënt of opdrachtgever) dan die direct uit het aandeelhouderschap voortvloeide. Deze laatste voorwaarde gold weer niet als er sprake was van een overheidsmonopolie. Een tweede voorwaarde bepaalde dat er ook anderszins geen sprake mocht zijn van onverenigbare rollen, bijvoorbeeld als verantwoordelijk vergunningverlener of de handhaver van voor de vennootschap relevante wet- en regelgeving.

Naast criteria voor het benoemen van 'interne' overheidscommissarissen bevatte het afwegingskader verder een 'checklist' die als meetlat voor de deelnemingen moest worden gehanteerd.⁶⁷⁸ Wanneer deelname niet wettelijk was geregeld, moest voortaan worden afgewogen of de activiteiten een maatschappelijk belang hadden dat onvoldoende elders werd behartigd en waarvoor de gemeente zich in het publiek belang verantwoordelijk wilde maken. Daarnaast moest worden vastgesteld of deelname het meest effectieve instrument was en of het (financiële) risico van de gemeente in redelijke verhouding stond tot het publiek belang.

Het raadsbesluit had een aanhangsel met een overzicht van vennootschappen waarin de gemeente rechtstreeks participeerde en een lijst van vijftien 'havengebonden' deelnemingen in vennootschappen die bij de NV Mainport Holding Rotterdam waren ondergebracht. Deze in 1999 opgerichte gemeentelijke holding had een bestuur dat onder de bevelen van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (hierna: Havenbedrijf) opereerde; er was geen Raad van Commissarissen en het afleggen van verantwoording over de Mainport Holding verliep via het Havenbedrijf. Van RAV Water Treatment CV, waarin het Havenbedrijf met een stil vermogen van € 35.920.788 participeerde en dat één van de vennootschappen van de Mainport Holding Rotterdam was, tekende de Rekenkamer aan dat in vier jaar tijd nog geen enkele jaarrekening was vastgesteld en evenmin een vergadering van vennoten was belegd.⁶⁷⁹ Een half jaar later stelde de raad de *Kadernota Bestuurlijke Participaties 2002-2006* vast, waarin een groot deel van de aanbevelingen van het rapport 'Besturen in Veelvoud' van de Rekenkamer Rotterdam was overgenomen.⁶⁸⁰ Daardoor werd ook deelname in

⁶⁷⁸ Raadsstuknummer 2002-780

⁶⁷⁹ Dit bedrijf bood infrastructuur voor de verwerking van afvalwater van propyleenoxydeproductie. Rekenkamer Rotterdam *Besturen in veelvoud* p.10/11 en Raadsstuknummers 1999-0711 en 2000-0401.

⁶⁸⁰ Raadsstuknummer 2003-99

stichtingen en gemeenschappelijke regelingen aan regels gebonden die overeenkwamen met het al eerder vastgestelde afwegingskader voor vennootschappen.

Praktijk: het Havenbedrijf

De ideologie van de 'slanke' overheid leidde in 1987 bij het Rijk tot verzelfstandiging van het Loodswezen, waarbij het nautisch beheer voor het Europoortgebied overgeheveld werd naar het Havenbedrijf Rotterdam. In het kielzog daarvan stapten twee jaar later 219 medewerkers over van het Directoraat Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken naar het Havenbedrijf, dat bovendien enkele inspectietaken op gebied van de milieuwetgeving van de Scheepvaartinspectie overnam. Tegelijkertijd liet adjunct-directeur Van Asch van Wijk in afwezigheid van directeur Molenaar een proefbalonnetje op over verzelfstandiging van het Havenbedrijf.⁶⁸¹ In de krant werd dat idee op zich zo gek nog niet gevonden, omdat internationale oriëntatie met bijbehorende afwegingen van een gemeenteraad niet verwacht kon worden. Zo zou deelneming van het Havenbedrijf aan de ontwikkeling van containerterminals in het achterland op grote terughoudendheid in de raad stuiten, terwijl dat in de ogen van de columnist juist een stimulans voor het containerverkeer in de haven kon betekenen. Met het onbegrip in de raad voor de internationale ontwikkelingen op containergebied viel het daarentegen wel mee; in 1986 had de raad nog besloten voor vier ton aan het aandelenkapitaal van een containerterminal bij Germersheim in de BRD te participeren en evenmin ontbrak het aan terughoudendheid als het ging om hoge investeringen in herstructurering en infrastructuur van de haven.⁶⁸² In 1987 kwam directeur Molenaar met een officieel voorstel voor de oprichting van een Rotterdamse 'portauthority'. Zo'n zelfstandig opererende havenautoriteit, zo was ook elders in de wereld gebleken, bood voldoende ruimte voor overheidsinvloed doordat de gemeenteraad de jaarplannen en begrotingen bleef vaststellen. Molenaar stelde voor alvast een economisch deskundige adviescommissie in te stellen, die ook het vertrouwen van de politiek genoot, maar de raadsleden voelden daar niet veel voor.⁶⁸³

De gemeentelijke investeringen in de haveninfrastructuur liepen langzamerhand in de honderden miljoenen, maar *Delta 2000-8* spande wel de kroon. Eind november 1990 presenteerden president-directeur Wormmeester van ECT en directeur Havenbedrijf Molenaar dit plan voor een kolossaal containercentrum op de Maasvlakte bestaande uit acht terminals. Voor twee daarvan verstrekke de gemeente al gauw krediet, zodat de bouw snel kon beginnen. Een kleine vier jaar later noteerden de nieuwe terminals de afhandeling van de grootste lading steenkolen die ooit in Europa was gelost en kwamen de gemeente, ECT en de rijksoverheid tot een akkoord over de financiering van het resterende deel van *Delta 2000-8*. Voor het eerst droeg het Rijk 150 miljoen bij in de traditioneel voor rekening van de gemeente komende kademuren en insteekhaven. De totale investering zou met de baten uit huur, kadegeld, zeehavengeld en binnenhavengeld kunnen worden terugverdiend. Daarmee gaf het Rijk invulling aan het beleid tot versterking van de 'mainport Rotterdam' waarvoor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra in 1990 de basis had gelegd. Daarin

⁶⁸¹ Op zich was dit idee niet nieuw. In 1929 pleitte J.Ph. Backx al voor verzelfstandiging van het Havenbedrijf naar analogie van Antwerpen en Hamburg in zijn dissertatie *De haven van Rotterdam. Een onderzoek naar de oorzaken en haar economische betekenis, in vergelijking met die van Hamburg en Antwerpen*. Meyer *City and Port* p. 312.

⁶⁸² KdG in RN 2/8/86 en RJB *Kroniek*

⁶⁸³ KdG in RN 25/6/87

kreeg naast Schiphol ook Rotterdam de status van 'mainport', die nieuwe perspectieven opende voor flinke rijksinvesteringen. Het nieuwe rijksbeleid sloot bovendien aan op de manier waarop in de havens van de omliggende landen al decennialang de financiering en doorberekening van basisinfrastructuur was geregeld.⁶⁸⁴

Behalve investeringen in kademuuren en aankoop van ECT-pieren in de Waalhaven maakte ook een gemeentelijke investering van 641 miljoen voor extra infrastructurele voorzieningen deel uit van *Delta 2000-8*. Daarmee ging de gemeente verder dan de gebruikelijke basisinfrastructuur, met als argument dat daartegenover een zodanige tegenprestatie van o.a. ECT stond, dat ook deze investering kon worden terugverdiend.⁶⁸⁵ Ter financiering van het ambitieuze samenwerkingsproject sloot ECT een contract met Siemens Nederland BV en een aantal Nederlandse banken. De gemeente klopte voor een lening van 350 miljoen aan bij de Europese Investerings Bank.

Begin 1995 besloot de gemeenteraad samen met Parnib Deelnemingen B.V. een participatiemaatschappij op te richten voor nieuwe initiatieven in aan de Rotterdamse haven gerelateerde sectoren, de Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam.⁶⁸⁶ De ervaring leerde dat ontwikkelingen onbenut bleven door gebrek aan risicodragend kapitaal, terwijl ze in potentie rendabel en dus kansrijk waren. Het Havenbedrijf verkeerde niet in de positie daar voor honderd procent in te springen, maar deze publiek-private constructie maakte dat wel mogelijk. Dat paste ook goed in het programmakkoord dat 'financieringsverlichting in de aanlooperperiode' expliciet aanmerkte als instrument ter versterking van de economische structuur van de haven en nieuwe werkgelegenheid. Volgens het besluit ging van de participatie in risicodragend vermogen een nog grotere katalyserende invloed uit dan van huurreducties of de aanleg van op maat gesneden infrastructuur. Bovendien gaf het volgens het college ook blijk van vertrouwen in projecten van particuliere initiatiefnemers en financiers.

De overeenkomst met Parnib bepaalde onder meer dat partijen zich, afhankelijk van de financieringsbehoefte, elk voor vijftien miljoen gulden committeerden en elk twee commissarissen en een directeur in de nieuwe participatiemaatschappij benoemden. De commissarissen wezen gezamenlijk een vijfde commissaris aan als voorzitter van de Raad van Commissarissen. Het streven was erop gericht een marktconform rendement op het kapitaal te behalen. De verantwoording over het functioneren van de participatiemaatschappij aan het gemeentebestuur was geregeld via de door de

⁶⁸⁴ In de omliggende landen financierde de rijksoverheid 75-100% van de aanlegkosten van vaarwegen én havens. In Nederland bedroeg de rijksbijdrage tot in de jaren '70 alleen tweederde van de aanlegkosten van verbindingen met de zee en het achterland. Bij de aanleg van de Eurogeul (beginjaren 1980) werd de gebruikelijke Rijksbijdrage zelfs verlaagd omdat het Havenbedrijf volgens het Rijk de investeringen door verhoging van de haventarieven kon terugverdienen. Dat gebeurde ook, tot groot ongenoegen van de oliemaatschappijen. De Goey en Van Driel *De relatie tussen overheid en bedrijfsleven* p.113-131 en KdG in RN 4/3/86.

⁶⁸⁵ Deze investering werd infrastructuur-plus genoemd en omvatte terreinverharding, kraanbanen, gebouwen, aansluitingen van nutsvoorzieningen e.d. Het bestek van de infrastructuur-plus werd in nauw overleg met ECT vastgesteld, waarbij het Havenbedrijf de eindverantwoordelijkheid behield. Als tegenprestatie zou ECT het geavanceerde Automated Guided Vehicle (AGV)-systeem, dat al op de Sealand-terminal werd toegepast, ook op de nieuwe terminals realiseren. Het Havenbedrijf zou pas met de investeringen in de infrastructuur-plus beginnen op het moment dat ECT kon aantonen dat zij haar verplichtingen met het AGV-systeem kon nakomen en de rederijen het systeem, dan wel een ander systeem, accepteerden. Volgnummer 47, litt. a., Verzameling 1994, Havenbedrijf SEZ94/322, *Kredietaanvraag voor de voltooiing van het plan Delta 2000-8 op de Maasvlakte*, Rotterdam, 22 februari 1994.

⁶⁸⁶ Verzameling 1995 Volgnummer 21, litt. A. Parnib Holding N.V. was het participatiebedrijf van de Nationale Investeringsbank.

participatiemaatschappij op te stellen wettelijk voorgeschreven jaarrekening en indirect via de verantwoording door de jaarstukken van het Havenbedrijf.⁶⁸⁷

Fusies, overnames en joint-ventures tekenden ook de periode na 1995. Het stadsbestuur werd daar zelf rechtstreeks in betrokken toen de aandeelhouders van ECT hun participaties te koop aanboden. Na een 'voorrunde' kreeg Hutchison International Port Holdings het exclusieve recht om een definitief bod op de ECT- aandelen te doen. Hutchison International Port Holdings, dat vanuit Hong Kong op dat moment tien procent van de mondiale containeroverslag beheerste, belangen had in Engeland (Felixstowe, Harwich en Thamesport) en de Europese markt dreigde te gaan domineren, stelde het Havenbedrijf voor samen te participeren in het biedingsproces.⁶⁸⁸

Vanwege de mogelijkheid van goede afstemming van investeringsstrategie tussen gemeente en ECT, de bescherming van het rendement van gemeentelijke investeringen in o.a. *Delta-2008* en het tegengaan van concentratietendenzen besloot het stadsbestuur in december 1998 met Hutchison International Port Holdings in zee gaan. ECT was bovendien van groot belang voor de regionale economie. In 1998 werkten er ongeveer 2400 mensen, zo'n derde deel van de totale werkgelegenheid bij de Rotterdamse overslagbedrijven. Dat kwam neer op ongeveer vier procent van de totale directe werkgelegenheid in het Rotterdamse haven- en industriegebied. In de aan de containeroverslag gerelateerde bedrijvigheid als distributie, opslag, wegvervoer en containerreparatie waren nog eens ongeveer vier maal zo veel mensen werkzaam.⁶⁸⁹

Om de neutraliteit van de gemeente te kunnen waarborgen werd voor het gemeentelijk aandeel de Rotterdam Container Participatie Maatschappij opgericht, waarin ongeveer 117 miljoen gulden aan risicodragend vermogen uit de reserves van het Havenbedrijf werd ingebracht. Rotterdam Container Participatie Maatschappij vertegenwoordigde vijfendertig procent van de aandelen in de op te richten holding, evenveel als Hutchison International Port Holdings.⁶⁹⁰ Daarnaast participeerden ABN-AMRO en ING ieder voor veertien procent; twee procent werd gereserveerd voor de Stichting Werknemersaandelen ECT. In de Raad van Commissarissen van de holding kreeg de gemeente, dus Rotterdam Container Participatie Maatschappij, twee leden (havenwethouder Linthorst en directeur Havenbedrijf Scholten), net als Hutchison International Port Holdings; de banken kregen er ieder één. Geen enkele partij kreeg een doorslaggevende beslissingsbevoegdheid. Dat gold strikt genomen ook voor beslissingen over de voltooiing van de tweede fase van *Delta 2000-8*. Het verlies van het gemeentelijk vetorecht bij strategische beslissingen kon geen kwaad en gaf gestalte aan de nagestreefde neutraliteit, zo vond het stadsbestuur. Door onder meer het recht van benoeming en ontslag van de directie en de vaststelling van de jaarrekening was de positie van de Raad van Commissarissen tegenover die van de aandeelhoudersvergadering tamelijk sterk.⁶⁹¹

⁶⁸⁷ Verzameling 1995 Volgnummer 21, litt. a. In 1999 richtte de Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam samen met drie Rotterdamse ondernemingen (HES Beheer NV, Maashaven Silo BV en Gebr. P&J de Jong BV) de onderneming Maas Silo BV op om in het Botlekgebied een agribulk-terminal te gaan exploiteren.

⁶⁸⁸ De ECT-aandeelhouders die tot verkoop besloten waren Internatio-Müller NV, Koninklijke Pakhoed NV, Koninklijke Nedlloyd NV en NS Groep NV. Raadsstuknummer 1998-0911

⁶⁸⁹ Raadsstuknummers 1998-0911 en 1999-0713. In de 'Hamburg-Le Havre range' was ECT op dat moment met een aandeel van ca. 25% marktleider.

⁶⁹⁰ Dit percentage was hoger ingezet, maar de Europese Commissie in Brussel hield dat uit karteloverwegingen tegen. Raadsstuk 1999-0713

⁶⁹¹ Raadsstuknummer 1998-0911 en 1999-0713; RJB *Kroniek* 1998 en '99. Twee jaar later gebeurde toch wat Brussel in 1999 had willen voorkomen. De Europese Commissie stelde haar standpunt bij waardoor een Chinees meerderheidsbelang mogelijk werd in ECT, dat op dat moment driekwart van alle containers in de Rotterdamse haven afhandelde. De weg was bovendien

Intussen had de minister van Verkeer & Waterstaat begin 1998 een commissie ingesteld onder leiding van dr. K.G. de Vries, voorzitter van de SER, om advies uit te brengen over de organisatie van de relatie tussen het 'haven- en industriële complex' en het Rijk met het oog op 'integrale bestuurlijke aansturing'. Daarbij zou de commissie ook een uitspraak moeten doen over de positionering van het Havenbedrijf met aandacht voor het lokale, regionale en nationale belang. De commissie was samengesteld uit bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van het Rijk, de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam, werkgevers en werknemers. Het advies luidde een Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM) in te stellen om te komen tot één integrale en samenhangende beleidsvisie van alle overheidslagen op de ontwikkeling van de 'mainport Rotterdam'. Bovendien zou het Havenbedrijf bij voorkeur omgevormd moeten worden tot een overheids-NV om financieel en commercieel beter te kunnen functioneren, aldus de commissie. Het BOM werd ingesteld en leidde in de jaren erna uiteindelijk tot aanleg van de Tweede Maasvlakte.

In het verlengde van het advies tot omvorming van het Havenbedrijf besloot de gemeenteraad in oktober 1999 tot 'vernieuwing' van de bestuurlijke aansturing. Voor het aangaan en ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsverbanden, participaties en 'internationale consultancy' kwam er een onder de vleugels van het Havenbedrijf opererende N.V. Mainport Holding Rotterdam, die alle via het Havenbedrijf lopende gemeentelijke havenparticipaties omvatte.⁶⁹² Het Havenbedrijf zou van 2000 tot 2003 een vast bedrag per jaar aan de gemeente afdragen en de bevoegdheden van de algemeen directeur van het Havenbedrijf werden aanzienlijk uitgebreid. Zijn mandaat voor gronduitgifte werd van vijf tot vijfentwintig hectare verhoogd, hij kreeg meer vrijheid in de vaststelling van zeehavengelden en arbeidsvoorwaarden en werd tekeningsbevoegd voor in het jaarplan opgenomen investeringen tot 22,7 miljoen. Voor andere investeringen tot een bedrag van 11,25 miljoen euro was geen raadsbesluit vooraf meer nodig, maar voor investeringen boven de tien miljoen euro was wel goedkeuring van de Raad van Commissarissen vereist. Het Havenbedrijf kreeg bovendien ruimere juridische bevoegdheden als het ging om kwijtschelding, civielrechtelijke procedures, schadevergoedingen en vergunningen. Omdat de directeur vond dat hij niet langer op het raadsbesluit kon wachten, verstrekke hij alvast in februari 1999 aan MD Helicopters een lening van viereneenhalf miljoen gulden voor de realisatie van een helikopterfabriek op de Maasvlakte.⁶⁹³

geëffend doordat ABNAMRO van zijn belang af wilde en ook het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam zijn aandelenpakket wilde terugbrengen. De Europese Commissie kreeg van Hutchison en de andere participanten toezeggingen dat concurrentie op deze markt mogelijk zou blijven. Zo zou ECT het belang van 33 procent in het Deense Maersk Delta van de hand doen. Marc Serné *Hutchison krijgt uithangbord haven* NRC 15/10/2001 en ANP/NRC *Hutchison mag ECT overnemen* NRC 30/11/2001.

⁶⁹² In principe bedroeg de vaste afdracht 66 miljoen gulden per jaar, maar dat kon, buiten een bandbreedte van 15% ten opzichte van de prognose, in opwaartse of neerwaartse zin worden aangepast bij voorspoedige respectievelijk tegenvallende opbouw van de algemene reserve van het Havenbedrijf. Bij de verzelfstandiging van het Havenbedrijf werd de jaarlijkse afdracht gesplitst in 2 delen: een vast deel van € 20 mln. als verplichte verbruiksvergoeding en een variabele, winstafhankelijke afdracht als dividend. Het dividend werd vastgesteld op € 17.699 mln. in 2004, € 18.256 mln. in '05 en € 18.706 mln. in '06. Ter vergelijking: de afdracht van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam bedroeg in die periode ca. 50 mln./jaar.

De nieuwe holding omvatte de volgende participaties en joint ventures: Rotterdam Container Participatie Maatschappij BV/ECT Beheer, Exploitatiemaatschappij Schelde Maas Beheer BV, Participatiemaatschappij Mainport Rotterdam Beheer met alle bijbehorende participaties en financieringen, Marine Safety International BV, RISC Fire & Safety Training BV, Stichting Administratiekantoor Aandelen CSKD-Intrans a.s. en Rotterdam Silent Partner Incinerator. Daarnaast werd ingebracht de commanditaire financiering van de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas Beheer CV en de Participatiemaatschappij Mainport Rotterdam CV. Raadsstuknummer 1999-0711 en 2000-0401, vastgesteld door de raad d.d. 25/5/2000.

⁶⁹³ MD Helicopters in Arizona was een dochterbedrijf van het defensieconcern RDM, dat in 1993 in handen van Joep van den Nieuwenhuizen was gekomen. In 2003 kreeg het Havenbedrijf de lening aan MD Helicopters terug, maar dat was na de garantstelling eind 2002 voor RDM-Holding van dezelfde Van den Nieuwenhuizen. Raadsstuknummer 1999-0711, RJB *Kroniek en rapport Rekenkamer Rotterdam Tussen Borg en Zorg. Garanties Havenbedrijf Rotterdam* 2004 p. 64.

In november 2001 stemde de raad in met een verkenning van verdere omvorming van het Havenbedrijf tot een overheids-NV; een gehele of gedeeltelijke privatisering wees de raad van de hand. Twee jaar later kreeg de nieuwe vennootschap Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR NV) definitief het groene licht met een nogal hybride doelstelling. Het moest zorgen voor orde en veiligheid op het water in de haven, het inrichten en exploiteren van de Rotterdamse haven en een bijdrage leveren aan stedelijke ontwikkeling waaronder de stadshavens, verbetering van woon-, werk- en leefklimaat 'alsmede faciliterende verrichtingen, ook indien deze activiteiten voor de vennootschap (aanvankelijk) verliesgevend waren'. De relatie tussen de NV en de gemeente zou nader worden geregeld in een zogenaamde havenovereenkomst. Daarin stond onder meer dat de haventerreinen die hun havengerelateerde functie verloren werden ingebracht in een daartoe op te richten afzonderlijke onderneming, de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens (NV OMSR).⁶⁹⁴

Van begin af aan stond al vast dat de havenwethouder president-commissaris van de Raad van Commissarissen zou worden. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) kreeg het bepalen van het strategisch havenbeleid voor de middellange en lange termijn tot taak en de Raad van Commissarissen moest met name toezien op de bedrijfsvoering en adviseren over strategisch beleid. De bijzondere publieke functie van het verzelfstandigde bedrijf zou in de statuten van de nieuwe NV worden beschreven en verzekerd. In een latere vergadering over de verzelfstandiging nam de raad een motie aan waarin stond dat de aanstelling van de havenwethouder als president-commissaris voor de eerstkomende jaren na verzelfstandiging wenselijk was, maar dat die functie in de toekomst ook door een kandidaat van buitenaf kon worden bekleed, die op basis van professionele kwaliteiten geselecteerd zou moeten worden. Daarnaast wilde de raad vastgelegd zien dat de finale besluitvorming over de uitgifte van nieuwe aandelen en vervreemding of aankoop van aandelen altijd aan de raad voorbehouden zouden blijven. Ook stelde de raad als voorwaarde dat wanneer derden van hun aandelen in de nieuwe NV afwilden, die aandelen eerst aan de gemeente aangeboden moesten worden.⁶⁹⁵

Zo'n half jaar nadat Rijk en gemeente het met elkaar eens waren geworden over de financiering van de Tweede Maasvlakte informeerde het college de raad eind 2002 over de voortgang van de voorbereidingen voor de verzelfstandiging van het Havenbedrijf.⁶⁹⁶ Daarbij schetste het de statutaire verhoudingen als volgt. De directie (Raad van Bestuur) van de N.V. Haven van Rotterdam zou verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken van de vennootschap, de Raad van Commissarissen (RvC) kreeg een toezichthoudende en adviserende taak (gevraagd en ongevraagd). De bevoegdheden van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) betrof de hoofdzaken van de vennootschap zoals benoeming en ontslag van directie en commissarissen, vaststelling van bedrijfsplan en jaarrekening, statuten, uitgifte van aandelen en liquidatie en wat daarmee samenhangt. De combinatie van raadslid en commissaris van de NV werd onverenigbaar geacht met de controlerende functie van de raad. Zolang de gemeente enig aandeelhouder was bekleedde het college van B&W de functie van commissaris én aandeelhouder. Bovendien werd het college bevoegd

⁶⁹⁴ Brief B&W aan de raad dd 17 december 2002, SEZ 02/4448 en dd 13 mei 2003, SEZ 03/1980.

⁶⁹⁵ *Verzelfstandiging Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam tot overheids-NV* Brief van B&W aan Gemeenteraad dd 17/12/02 SEZ 02/4448

⁶⁹⁶ De Tweede Maasvlakte zou in vijf fasen van elk 200 ha worden aangelegd. Het Rijk nam de financiering voor het 'skelet' voor zijn rekening en Rotterdam kreeg een concessie voor het gebruik van het nieuwe havengebied.

tot het in erfpacht uitgeven van de terreinen aan de NV.⁶⁹⁷ De raad kon alleen nog via zijn wettelijk budgetrecht invloed uitoefenen op het onderdeel Haven en Economie van de gemeentebegroting, waarin de begroting van het Havenbedrijf was verwerkt. Ook bood de begrotingsparagraaf 'deelnemingen' de raad de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de NV. En passant merkte het college op dat de raad door de invoering van het duale bestel budgettair neutrale begrotingswijzigingen niet meer te zien kreeg.

Om de voordelen van de NV-structuur in termen van slagkracht, snelheid, bredere oriëntatie en zo goed mogelijk te benutten, wilden B&W de toekomstige gang van zaken in de verhouding tussen het college c.q. aandeelhouder en de raad strak regelen. De raad kreeg het bedrijfsplan vóór vaststelling door de aandeelhouder (lees B&W) ter informatie voorgelegd en kon daarna controle uitoefenen op de uitvoering van het bedrijfsplan via het jaarverslag en de jaarrekening. In de statuten was opgenomen dat voor grote investeringen, die niet waren opgenomen in het bedrijfsplan, goedkeuring van de aandeelhouder (ook B&W) nodig was, maar dat de raadscommissie Economie, Haven en Milieu en de raadscommissie Middelen daarover toch geïnformeerd zouden worden. Daarnaast was de zeggenschap van de raad over aandelentransacties in de statuten gewaarborgd; voor het overige werd verwezen naar het afwegingskader met kaderstellende en controlerende bevoegdheden op de bestuurlijke participaties.⁶⁹⁸

Begin september 2003 kwam de toestemming binnen van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor verzelfstandiging van het Havenbedrijf door het oprichten en deelnemen van de gemeente in de N.V. 'Havenbedrijf Rotterdam N.V.'. De gemeenteraad stelde het profiel van de Raad van Commissarissen vast, waarna het college vier externe commissarissen aanzocht.⁶⁹⁹ Voor de eerste jaren werd de wethouder Economische Infrastructuur Van Sluis tot presidentcommissaris benoemd. Halverwege december kwam het nog voor verzelfstandiging ontbrekende convenant tussen de gemeente en het Rijk tot stand, waarin het beheer van rijkswateren werd toevertrouwd aan Rotterdam. Niets stond de oprichting van de NV meer in de weg en op nieuwjaarsdag 2004 begon het Havenbedrijf een nieuw leven.

De deconfiture

Nog geen acht maanden later en twee maanden nadat was afgesproken dat het Rijk in ruil voor financiële steun voor de Tweede Maasvlakte een minderheidsbelang in de NV Havenbedrijf Rotterdam zou krijgen, vroegen de oprichters zich vertwijfeld af hoe alles bij het Havenbedrijf zo uit de hand had kunnen lopen, terwijl alles toch zo goed geregeld leek.⁷⁰⁰ Op de avond van 26 augustus

⁶⁹⁷ De haventerreinen bleven, inclusief toekomstige haventerreinen, in erfpacht uitgegeven. SEZ 03/4870 dd 10/12/2003. Dit in tegenstelling tot het besluit van B&W om voor woningen en kantoren m.i.v. januari 2003 grond niet meer in erfpacht uit te geven maar alleen nog maar in eigendom en de zittende eigenaren in staat te stellen erfpacht in eigendom om te zetten. Notulen raadsvergadering 12/12/02 en Raadsstuk 2002-1035. De erfpachtregeling was in de jaren 1980 aangevuld met de mogelijkheid van afkoop, eerst voor 50 jaar, later werd dat 99 jaar.

⁶⁹⁸ Verzelfstandiging GHR - brief van burgemeester en wethouders aan raad van 15/5/2003, SEZ 03/1980.

⁶⁹⁹ De externe leden waren Ella Vogelaar (destijds voorzitter RvC Unilever Nederland B.V. en oud-vice-voorzitter FNV), Roelf de Boer (vm. directeur Furness en van jan.-juli 2002 voorzitter Kamer van Koophandel R'dam, oud-minister van Verkeer&Waterstaat in het kabinet Balkenende I namens de LPF, waarna hij terugkeerde naar zijn oude partij, de VVD, voorzitter van de havenwerkgeversorganisatie Deltalings werd en van mei tot november 2006 wethouder haven en economie in Rotterdam), en van 2006 tot '07 havenwethouder in Rotterdam was), Rob Abrahamsen (oud-lid raad van bestuur KLM) en Hans Smits (oud-topman Rabobank en luchthaven Schiphol, vm. secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat)

⁷⁰⁰ In het zogeheten bestuursakkoord was de inzet van het Rijk 'quitte' te spelen. Dat kwam erop neer dat het Rijk, naast dividend over een aandelenpakket van 33,3 procent, recht kreeg op een 'superdividend' bij voltooiing van de Tweede

2004 kwam directeur Scholten met een schokkend bericht voor zijn commissarissen. Hij vertelde op eigen gezag voor ongeveer honderd miljoen euro aan garanties te hebben verstrekt voor bankfinancieringen van bedrijven binnen de RDM-groep van Joep van den Nieuwenhuyzen. De aanleiding voor deze mededeling waren het faillissement van SP Aerospace & Vehicles veertien dagen eerder en de schuldenlast van de SS Rotterdam BV die kort daarvoor aan het licht was gekomen. Beide maakten onderdeel uit van het RDM-concern en de problemen maakten het risico dat de garanties daadwerkelijk zouden worden aangesproken niet denkbeeldig.⁷⁰¹

De Raad van Commissarissen besloot onmiddellijk een onderzoek in te stellen naar de kwestie en deelde directeur Scholten mee zich nader te willen beraden. Meteen de volgende ochtend lichtte de havenwethouder de burgemeester in en vertrok nog dezelfde middag naar Den Haag om minister Zalm van Financiën op de hoogte te stellen. Na een indringende bespreking met de commissarissen de maandag daaropvolgend besloot directeur Scholten zijn functie neer te leggen en nam commissaris Hans Smits tijdelijk het roer van hem over. Dezelfde dag werd het college volledig op de hoogte gebracht van de ontstane situatie, de gemeenteraad werd de dag erna ingelicht. Een in alle spoed belegde persconferentie volgde.

Op 1 september 2004 besloot het college een volwaardig eigen onderzoek in te stellen en kreeg van de raad als opdracht dit onderzoek niet alleen te richten op de afgegeven garanties en de financiële risico's die gemeente dan wel Havenbedrijf op dat moment liep, maar ook op de context waarin dit alles had kunnen gebeuren. Zo moesten het mandaat van de directeur Havenbedrijf, de waarborgen voor controle op dit mandaat, de relatie tussen het Havenbedrijf en de RDM-groep en de 'sturings- en toezichtsverhouding' tussen gemeentebestuur en Havenbedrijf voor en na verzelfstandiging tegen het licht worden gehouden. Prof. dr. W. Lemstra werd bereid gevonden het gemeentelijk onderzoek te leiden en als onafhankelijk extern rapporteur op te treden. Medio oktober 2004 beantwoordde Lemstra de vraag of het drama voorkomen had kunnen worden ontkenkend. Het was volgens hem net als in een goede relatie: je moest elkaar de ruimte geven, maar wel in het vertrouwen dat geen van beide partijen daar misbruik van zouden maken. Op basis van de verkregen juridische adviezen stelde Lemstra bovendien vast dat de garantstellingen niet rechtsgeldig waren.

Kort daarna meldde de Rekenkamer zich niet te kunnen vinden in Lemstra's conclusie dat alles om een 'alleingang' van de directeur Havenbedrijf draaide.⁷⁰² In de herfst van 2003 al had het ministerie van Defensie bij de bestuursdienst navraag gedaan naar een gerucht over een lening van 25 miljoen van de Commerzbank aan de RDM en een garantstelling die daarvoor door het Havenbedrijf zou zijn afgegeven. Toen de bestuursdienst directeur Scholten daarmee confronteerde, ontkende die ten stelligste.⁷⁰³ Daarop had het college het gerucht als onjuist en dus als afgedaan

Maasvlakte. De gemeente eiste en kreeg een even grote afdracht als voorheen, zij het nu geheel in de vorm van dividend over het resterend aandelenpakket, dat daarvoor werd uitgebreid. In principe behield Rotterdam de zeggenschap over het havenbedrijf als eerder vastgelegd, maar over sommige onderwerpen kreeg het Rijk evenveel invloed als Rotterdam ('joint control'), zoals bij besluiten over deelnemingen en beloningsbeleid. Brief van het college over de afronding van het traject tot verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam dd 10/12/2003, SEZ 03/4870.

⁷⁰¹ In 2003 had het Havenbedrijf intussen de lening aan MD Helicopters teruggekregen, maar dat was nadat directeur Havenbedrijf eind 2002 een garantstelling van 100 miljoen had verstrekt aan RDM-Holding. Rekenkamer Rotterdam *Tussen Borg en Zorg* p. 64. Daarbij bleef het niet; tussen 2002 en 2004 tekende Scholten vaker voor garanties aan RDM, waardoor de teller in totaal op 184 miljoen euro uitkwam. NRC 4/9/10.

⁷⁰² Brief Rekenkamer aan commissie Haven kenmerk RR/05 – 46/RM d.d. 29/3/05 www.rekenkamer.rotterdam.nl d.d. maart 2008

⁷⁰³ 04BSD18313 en interview C.L. Berg, directeur Middelven en Control gemeente Rotterdam, d.d. 10/6/09

beschouwd. De raad werd niet geïnformeerd en de raadscommissie die de gemeenterekening controleerde kreeg in juni 2004 van B&W te horen dat directeur Scholten binnen zijn mandaat was gebleven. Toen de garantiestellingen aan het licht kwamen gingen de discussies in de raad vooral over de vraag of het College iets te verwijten viel. De daaraan voorafgaande principiële vraag hoe het mogelijk was dat de raad haar invloed zo uit handen had kunnen geven, werd niet gesteld. Bij de verzelfstandiging van het Havenbedrijf waren de publieke taken met alle bijbehorende deskundigheid overgedragen aan de NV. Daardoor kwam het stadsbestuur in een afhankelijke positie terecht en kon haar publieke verantwoordelijkheid niet meer goed waarmaken. Dat gold ook voor het toezicht op onder meer de kwaliteit van de kades en de naleving van maritieme wet- en regelgeving, maar ook voor het maken van een bestemmingsplan voor de Tweede Maasvlakte. Alle interne deskundigheid op dat gebied was uit handen gegeven.⁷⁰⁴

Door tegenvallers bij het opmaken van de rekening en de enorme voorziening die moest worden getroffen in verband met eenmalige kosten ter dekking van de gevolgen van de RDM-affaire, bedroeg het resultaat van de nieuwe NV over 2004 zeven miljoen euro, veel lager dan het Havenbedrijf in de jaren daarvoor boekte.⁷⁰⁵ Even nog leek ook het medeaandeelhouderschap van het Rijk in het Havenbedrijf en daarmee de aanleg van de Tweede Maasvlakte in het geding, maar na schriftelijke garanties waarbij de gemeente het Rijk vrijwaarde van mogelijke tegenvallers door het havenschandaal en van eventuele tarievenclaims van de olie-industrie, stond in 2005 niets de medefinanciering van het Rijk meer in de weg.⁷⁰⁶

Kritiek

Al in 2001 had mr. Chr. Van Krimpen, oud-directeur van het Havenbedrijf en adviseur voor de Wereldbank voor havenorganisatie, gewaarschuwd voor de gevolgen van de gang van zaken. In de NRC schreef hij de privatisering van het Havenbedrijf een heilloze en onbegrijpelijke weg te vinden, omdat het sinds 1932 ontwikkelde Rotterdamse beheersmodel, het zogeheten Landlordmodel, nog steeds volop elders in de wereld werd toegepast.⁷⁰⁷ De VN-organisatie voor handel en ontwikkeling UNCTAD en de Wereldbank bevalen dit model aan als beste manier om de betrokken publieke en private belangen te behartigen. De haven van Singapore ruilde in 1997 zijn centralistische beheersstructuur in voor het Rotterdamse model en ook veel andere havens pasten het toe of waren

⁷⁰⁴ Interview C.L. Berg, directeur Middelen en Control, dd 10/6/09

⁷⁰⁵ Het netto resultaat in 2002 en '03 bedroeg € 56 mln.. Het Havenbedrijf NV bleek via een van zijn dochters voor 95 procent eigenaar van onder meer de SS Rotterdam BV, RDM Technology and Defense Systems BV en Lamoenchi Beheer BV. Van alle drie was de financiële situatie dermate deplorabel dat er niets anders op zat dan ze failliet te laten gaan. Daarnaast bezat de NV Havenbedrijf negen deelnemingen voor een boekwaarde van zeven miljoen en een aandeel in negatief vermogen van de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas, waarvoor een voorziening was gevormd voor het geval er bijgestort moest worden. De deelneming in de Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam werd in 2004 beëindigd. Jaarverslag Havenbedrijf 2003 en jaarrekening Havenbedrijf Rotterdam NV dd 18 mei 2005.

⁷⁰⁶ Deels na een ingesteld hoger beroep won de gemeente alle rechtzaken over de garanties, omdat die onbevoegd waren afgegeven. Op 30 augustus 2005 werden de investeringsovereenkomsten op grond van het bestuursakkoord over Havenbedrijf en Maasvlakte van het jaar daarvoor ondertekend. Het akkoord hield ook in dat het Rijk de Tweede Maasvlakte vlot en heelhuids door alle rijksprocedures heen zou loodsen. Dat had tot gevolg dat het aandelenpercentage van het Rijk van 33,3 naar 29,17 procent zakte toen er vertraging kwam in de bestemmingsplanprocedure. De juridische procedures van de oliemaatschappijen tegen het Havenbedrijf vanwege vermeende discriminatoire behandeling ten opzichte van andere sectoren (met name de containersector) in de tariefstelling voor zeehavengelden lopen al sinds de beginjaren '90 en lopen nog steeds. Partijen waren in oktober 2009 nog in gesprek over een mogelijke schikking. RJB *Kroniek*, Raadsstuknummer 2005-1520 en interview C.L. Berg, vm. directeur Middelen en Control bij de Bestuursdienst gemeente Rotterdam, dd 10/6/09, per mail aangevuld dd 17/8 en 14/10/09 via C.L. Berg met informatie van Kees van Liere, senior beleidsadviseur deelnemingen bij de directie Middelen en Control.

⁷⁰⁷ Van Krimpen *Privatisering schaadt Rotterdamse haven* NRC 7/3/'01

bezig met de invoering ervan. Van Krimpen legde uit dat het model gebaseerd was op twee principes voor goed havenbeheer. Het ene was beheer en ontwikkeling van havengronden en infrastructuur namens de overheid, het andere handhaving van een neutrale positie ten opzichte van de in de haven gevestigde bedrijven. Volgens het Landlordmodel mocht de havenbeheerder zich niet bemoeien met commerciële activiteiten in zijn gebied, niet als aandeelhouder en nog minder als ondernemer. Dat zou de interne concurrentieverhoudingen verstoren en een ongewenste vermenging van publieke en private taken veroorzaken. Tot zijn verdriet moest Van Krimpen constateren dat het Havenbedrijf beide principes met voeten trad; als aandeelhouder van het containerbedrijf ECT en via financiering met gemeenschapsgeld van een 'suprastructuur' voor specifieke bedrijven, maar ook door direct ingrijpen in commerciële transacties zoals het opkopen van de Verolme-dokken voor een bedrag van vijftig miljoen gulden. De gemeente nam daarmee in zijn ogen onverantwoorde financiële risico's, die vroeger of later moesten uitlopen op een debacle.

Nog afgezien van de vraag of de nieuwe haven-NV de grond in eigendom of eeuwigdurende erfpacht zou krijgen als juridische basis voor zijn kerntaken, zou de gemeenteraad al zijn bestuurs- en beheertaken aan de NV overdragen. Dat betekende volgens Van Krimpen dat het openbaar bestuur over een groot gedeelte van het Rotterdamse grondgebied aan de democratisch gekozen organen zou worden onttrokken en in NV-vorm uitgeoefend. *Men behoeft geen Thorbecke te zijn om de dwaasheid van een dergelijke redenering in te zien*, zo stelde hij. Het belangrijkste argument voor privatisering van het Havenbedrijf was de onbewezen stelling dat de effectiviteit van het beheer daarmee kon worden bevorderd. De directie van Havenbedrijf voerde dat argument al in 1988 aan onder verwijzing naar het rapport van de commissie Albeda. De gemeenteraad verruimde destijds de bevoegdheden van het Havenbedrijf in vergaande mate, maar wees onder meer op advies van het Rotterdamse bedrijfsleven privatisering af. Het bedrijfsleven hechtte grote waarde aan de neutraliteit van het havenbeheer, waarvan men vond dat het in overheidshanden moest blijven.

Volledige privatisering van het havenbestuur bestond alleen in Engeland en Nieuw Zeeland, maar na tien jaar ervaring daarmee concludeerden vrijwel alle internationale havenexperts (inclusief de Wereldbank) dat het niet werkte. Als grootste problemen noemden zij de speculatie met havengronden en verstoring van interne concurrentie. Maar in Nederland, zo stelde Van Krimpen vast, probeerde de overheid met een overdreven geloof in de markt kennelijk het wiel opnieuw uit te vinden, daarbij steunend op talloze duurbetaalde, doch ondeskundige adviesbureaus. Dat zou de goede naam van de Rotterdamse haven in de wereld ernstige schade toebrengen. Niettemin hoopte hij dat het gezonde verstand zou zegevieren, overdreven ambtelijke ambities konden worden ingetoomd en het havenbeleid zich opnieuw ging concentreren op datgene wat hij van cruciaal belang achtte, de ontwikkeling van de 'Rotterdamse haven NV'.

Dat de waarschuwing van Van Krimpen in de wind was geslagen bleek een jaar later uit een krantenartikel van R.J.J. Reesinck, voormalig directielid van containerterminal Hanno Rotterdam BV. De jaren rond de eeuwwisseling waren slechte jaren voor de containeroverslag. De Rotterdamse containersector zag zijn marktaandeel in enkele jaren tijd van ruim veertig tot minder dan dertig procent terugvallen terwijl Antwerpen, Hamburg en Bremerhaven in recordtempo bleven groeien. ECT schrapte rond de vijfhonderd banen en verplaatste zijn nieuwe hoofdkantoor aan de Parklaan naar de

Maasvlakte. De Rotterdamse haven verloor slag op slag, zo schreef Reesinck. Alleen beknotting van de macht van de bonden, beëindiging van de nog steeds overheersende positie van ECT en snelle aanleg van een tweede Maasvlakte zouden volgens hem het tij nog kunnen doen keren. Daarnaast speelden ook externe factoren de haven parten, zoals de wereldconjunctuur en oneigenlijke staatsubsidiëring in België. Bovendien waren de Nederlandse regels voor arbeidsveiligheid, milieu en voedselveiligheid strenger dan in de omringende landen. Maar volgens Reesinck was dat alles slechts onderdeel van het probleem, niet de kern.⁷⁰⁸

Reesinck beschouwde de gang van zaken bij ECT als exemplarisch voor de haven als geheel. De tarieven van de ECT waren twintig procent hoger dan in Antwerpen, terwijl de overslagsnelheid twintig procent lager lag. Voor de oorzaken wees hij allereerst op de vakbonden, die volgens hem de haven al tientallen jaren lang in een dodelijke greep hielden. Collectieve ontslagen waren zelfs bij faillissementen ondenkbaar, omdat de vakbonden dan dreigden de hele haven 'plat te gooien' en met hetzelfde dreigement werd ieder jaar, hoe slecht het ook ging, volautomatische prijscompensatie plus reële loonsverhoging voor alle werknemers afgedwongen. Het gemiddeld ziekteverzuim in de sector bedroeg veertien procent, gemiddeld lagen de jaarlonen op vijfenveertigduizend euro en de gemiddelde bruto werkweek telde zo'n tweeëndertig uur. Een ander resultaat van de vakbondsacties was een volstrekt vergrijsd personeelsbestand, dat bij gebrek aan jonge collega's al het fysiek belastende nachtwerk moest doen.

Afgezien van de invloed van de bonden was de opstelling van de directies van vrijwel alle ondernemingen zwak, aldus Reesinck. Zij gaven voortdurend toe aan de eisen van de vakbeweging uit angst om door stakingen klanten te verliezen en waren niet in staat positieve of negatieve prestatieprikkels aan hun werknemers te geven. De monopoliepositie van ECT bood evenmin een stimulans om een eind te maken aan misstanden. De Maasvlakte was uniek in Europa; nergens anders konden mammoetschepen vierentwintig uur per dag in een haven terecht. Maar het Gemeentelijk Havenbedrijf trad dirigistisch op en probeerde volgens Reesinck het monopolie van ECT fanatiek in stand te houden. De twee grootste rederijen ter wereld, Maersk Sealand en P&O Nedlloyd, kregen veel te laat en alleen tegen belemmerende voorwaarden de gelegenheid eigen terminals op de Maasvlakte uit te baten. Andere rederijen bleven met hun grootste schepen veroordeeld tot ECT.⁷⁰⁹

Kort voor het havenschandaal liet havenondernemer Hans Vervat in een ingezonden brief in de krant zien wat zich sinds de onheilspellende woorden van Reesinck in de haven had voltrokken.⁷¹⁰ Als directeur van Hanno en Uniport had hij aan den lijve ondervonden waartoe verstoorde concurrentieverhoudingen konden leiden. Zijn klanten waren in steeds grotere containerschepen gaan investeren, zodat Vervat zijn bedrijven wilde verplaatsen naar het diepe water aan de Maasvlakte. De nieuwe generatie schepen met hun grotere diepgang zouden de Waalhaven en dus Hanno en Uniport in de toekomst niet meer kunnen bereiken. Maar Vervat kreeg van het Havenbedrijf geen

⁷⁰⁸ Reesinck *Verval Rotterdamse haven is eigen schuld* NRC 4/5/2002

⁷⁰⁹ Met de overname van de aandelen in P&O Nedlloyd bracht Maersk in 2005 ECT/Hutchison een gevoelige slag toe en werd de grootste containerklant in de Rotterdamse haven. Marc Serné *P&O Nedlloyd gaat geruisloos op in Maersk Line. Deense rederij opgetogen, maar containermarkt is sceptischer* NRC 19/9/2005

⁷¹⁰ NRC 31/1/2004. Na een mislukte poging in 2005 de aandelen van de havenpool van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven in handen te krijgen nam Vervat begin 2009 de failliete Stichting Samenwerkende Havenbedrijven over. In datzelfde jaar werd hij havenwethouder in Rotterdam.

toestemming voor de verhuizing, waarna hij zich gedwongen zag beide bedrijven te verkopen. Hanno ging over in handen van ECT en Uniport kwam in bezit van Steinweg-Handelsveem.⁷¹¹

Later vertelde Vervat in een interview met de NRC dat de havenondernemers, voordat de hel over het Havenbedrijf losbarstte, de tegenspartelende directeur Scholten in een stevig gesprek had gedwongen tot afspraken waarin valse concurrentie door steun van het Havenbedrijf aan individuele ondernemers expliciet werd afwezen. In hetzelfde interview luchtte Vervat ook zijn hart over het doen en laten van de commissarissen ten tijde van het debacle bij het Havenbedrijf. Hij had daar geen goed woord voor over en vreesde het ergste voor de gevolgen die de affaire voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte zou kunnen hebben. Hij beschouwde de havenuitbreiding voor alle havenondernemers van levensbelang en was van mening dat het Rijk het Havenbedrijf maar het beste kon overnemen; in zijn ogen was de haven het gemeentelijk niveau ver ontgroeid.⁷¹²

Terugblik

De hele periode 1975-2005 overziend kan afrondend worden vastgesteld dat rijk en gemeente de gevolgen van onstuitbare technologische en wereldwijde economische ontwikkelingen voor de werkgelegenheid probeerden te beperken door oeverloos gemeenschapsgeld te investeren in kwetsbare bedrijfstakken, waar zij als zachte heelmeesters stinkende wonden veroorzaakten. Afgezien van werkgelegenheidsmotieven werd de bescherming van reeds geïnvesteerd gemeenschapsgeld een hoe langer hoe belangrijker rechtvaardigingsgrond en drijfveer voor verdergaande bemoeienis. Bovendien waren hoge haveninkomsten cruciaal voor een sluitende begroting van een ambitieus Rotterdams stadsbestuur, hetgeen verleidde tot flinke investeringen. Om dezelfde reden speelde ook het voorkomen van stakingen een belangrijke rol.

In het Nieuwe Rotterdam stond de 'civic responsibility' centraal en verwachtte het stadsbestuur sociale betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de stad, maar dat kreeg daar nauwelijks de ruimte voor. In zaken die zich bij uitstek leenden voor particulier initiatief nam het stadsbestuur het voortouw of kwam al met subsidies aanzetten voordat anderen nog maar de kans hadden gekregen erover na te denken. Zo liep de viering van het 650-jarig bestaan van de stad uit op een eenzaam en mislukt avontuur, net als het Econocenter en Edomachi.

Betrad het stadsbestuur aanvankelijk het private domein vanwege de werkgelegenheid, vanaf medio jaren 1990 vormde arbeidsbesparend beleid bij begunstigde havenbedrijven geen enkel beletsel meer voor gemeentelijke investeringen.⁷¹³ Publiek-private samenwerking en privatisering hadden tot gevolg dat het openbaar bestuur de eigen, zorgvuldig opgebouwde deskundigheid en de greep op doel en middelen uit handen gaf. Daarbij maakte de neutrale opstelling van de overheid plaats voor redeneringen als de heilzame werking van de markt, die zij zelf op verschillende manieren verstoorde door er in private hoedanigheid partij in te zijn.

⁷¹¹ Na de verkoop hield Vervat nog twee havenbedrijven over: Morcon voor containerreparatie en het sjobedrijf Matrans, samen goed voor ongeveer 350 arbeidsplaatsen.

⁷¹² Tom-Jan Meeus en Marc Serné *Grote vraag is waarom Scholten zover ging. Havenondernemer Vervat over de gevolgen van het Rotterdamse havenschandaal* NRC 30/12/2004.

⁷¹³ En dat deed het; tussen 1988 en 1995 daalde de havengebonden werkgelegenheid in het zeehavencomplex met 16% (CPB 1997 Mainport Rotterdam p. 40), tussen 1996 en 2003 met 14% en waren er nog maar 50.174 banen over (Ergun c.s. *Monitor vraagzijde* p. 21). In de hele periode van 1988 tot 2003 was er dus sprake van een afname van de werkgelegenheid met 28%.

Maakbaar Rotterdam; slotbeschouwing

Bestuurlijke legitimatie: decentralisatie, bestuurlijke vernieuwing, actief burgerschap, veiligheid - Demografische spreiding - Reparatie van het maatschappelijk middenveld - Economische sturing 'van bovenaf' - Economische sturing 'op afstand' De maakbaarheid van Rotterdam; samenvatting en conclusie

Tijdens de wederopbouw werkten stadsbestuur en particulier initiatief in Rotterdam gebroederlijk samen en leek het vermogen voor ontwikkeling en probleemoplossing – kortweg de maakbaarheid – grenzeloos. Toen echter de overheidsbemoeienis in de loop van de tijd toenam, begonnen sociale en economische problemen zich op te stapelen en leek de bestuurlijke maakbaarheid kleiner te worden. Toch bleven alle opeenvolgende Rotterdamse stadsbesturen, ongeacht hun politieke samenstelling, in die maakbaarheid geloven. Bestuurlijke motieven voor de proeftuinen die in dat kader werden ingericht passeren hieronder inclusief resultaten nog eens kort de revue, bij wijze van opmaat voor de slotconclusies over de maakbaarheid van Rotterdam.

Bestuurlijke legitimatie

Decentralisatie

Na de Tweede Wereldoorlog riep het stadsbestuur een wijkbestel in het leven dat de bestuurbaarheid van de door annexaties aanzienlijk gegroeide stad moest vergroten. Wijkraden weerspiegelden de politieke verhoudingen, de wijkopbouworganen de sociale verbanden. Beide gaven vorm aan de wijkgedachte, bevorderden participatie en vervulden met hun adviserende bevoegdheden een brugfunctie tussen de wijkbewoners en het centrale stadsbestuur. Dat was tenminste de bedoeling, maar er groeide een competentiestrijd tussen de wijkraden die zich meer op sociaal-cultureel terrein begaven en de wijkopbouworganen die meer zeggenschap wilden in bestuurlijke vraagstukken. Nadat in 1964 de binnengemeentelijke decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden wettelijk mogelijk was geworden, speelden formalisering en uniformering een steeds grotere rol en bleef er steeds minder ruimte over voor bestaande sociale verbanden. De naar samenstelling en inhoud uiteenlopende sociale wijkopbouworganen vroegen meer zeggenschap, maar dat viel niet te combineren met politieke en technisch-bestuurlijke beheersbaarheid.

Halverwege de jaren '70 concludeerde wethouder Van der Have dat er in het wijkbestel geen plaats meer was voor sociale wijkopbouworganen omdat buurt-, actie- en projectgroepen stadsvernieuwing al opkwamen voor bewonersbelangen en rechtstreekse contacten met het stadsbestuur onderhielden. De projectgroepen in de stadsvernieuwingswijken waren bedoeld om deelbelangen te kanaliseren en als het ging om rechtstreekse invloed van bewoners waren ze regelrechte concurrenten van de wijk- en deelraden. Representatief waren deze projectgroepen echter niet; zo kwam bij de woningtoewijzing het gelijkheidsbeginsel meer dan eens in de knel.⁷¹⁴ Daar kwam nog bij dat in dezelfde periode de gekozen raadsleden, stadsbestuurders en ambtenaren van de PvdA met handen en voeten gebonden waren aan de strakke discipline van het partijgewest. In deze gecompliceerde omgeving werden de deelgemeenten gelanceerd.

Rechtstreekse verkiezingen legitimeerden voortaan de wijkraad op politieke grondslag, en van daaruit ontwikkelde zich het deelgemeentebestel. De gevestigde politieke partijen drukten hun

⁷¹⁴ Zie p. 87 hiervoor

stempel op de decentrale verkiezingen en voerden de boventoon. De vlam van de spontane 'sociale zelforganisatie' doofde, een langdurig gevecht om bevoegdheden tussen centraal en decentraal bestuur laaide op. Dezelfde drang naar bestuurlijke beheersbaarheid die tot de deelraden had geleid, remde de groei van decentrale zeggenschap. Hoewel de deelgemeenteraden idealiter als verlengstuk van de wijkbewoners zouden fungeren, werden ze door gedetailleerde centrale voorschriften steeds meer een verlengstuk van het stadsbestuur. De betrokkenheid van de burger werd wel voortdurend in woord en geschrift beleden, maar moest het in de praktijk meestal afleggen tegen wijkoverstijgende belangen. Door dit alles kregen de deelgemeenten geen kans veel meer te betekenen dan ieder ander uitvoerend orgaan; de zware politieke vormgeving was daarmee niet in overeenstemming.

Gebrek aan zeggenschap en middelen, gecombineerd met onvoldoende slagkracht doordat gemeentewerken, reiniging en zo meer centraal georganiseerd bleven, bemoeilijkten de effectiviteit van deelgemeenten. Tegelijkertijd groeide op het centrale niveau van het stadsbestuur de kritiek op de kwaliteit van bestuurders en ambtenaren van de deelgemeenten geleidelijk aan en werden 'van bovenaf' stadsmariniers ingezet om olie tussen de raderen te spuiten. Mede daardoor bleef onduidelijk welk bestuur waarvoor precies bestuurlijk verantwoordelijk was. Bovendien bleek uit een vergelijking tussen de opkomst bij de verkiezingen voor respectievelijk deel- en gemeenteraad, dat inwoners over het geheel genomen politiek niet nauwer betrokken waren bij de deelgemeenten dan bij de hele stad en naar de heersende opvattingen betekende dit, dat de bestuurlijke legitimatie er door de decentralisatie niet op vooruit was gegaan.

Bestuurlijke vernieuwing

In het Nieuwe Rotterdam stond in de jaren '90 ook bestuurlijke vernieuwing op de agenda. Nieuwe vormen van inspraak moesten de bestuurlijke legitimatie versterken en de geconstateerde kloof tussen burger en bestuur dichten. Inspraak bleef daarom ook bij alle volgende colleges in trek, onder meer in de gedaante van 'interactieve beleidsvorming' en stadsdebatten. Dat dit voor het burgerschap geen verrijking betekende, komt niet alleen doordat de onderwerpen voor discussie van bovenaf werden geselecteerd en de representativiteit van de uitkomsten discutabel was, maar ook doordat het effect ervan op de bestuurlijke besluitvorming onzichtbaar was. De zogenoemde interactieve beleidsvorming maakte bovendien de indruk van een bestuurlijk zwaktebod en in de debatten onder regie van het stadsbestuur bleef het vaak bij het poneren van standpunten zonder dat er een werkelijke dialoog tot stand kwam. Als er al resultaten waren, werden deze op voor de deelnemers vaak onherkenbare wijze gepresenteerd, met als dieptepunt het samenlevingscharter uit het islamdebat van 2005, dat in een gedragscode werd veranderd.

Kortom, de nieuwe vormen van inspraak betekenden geen zinvolle aanvulling op of versterking van de democratie en konden het afgenomen vertrouwen van de burger in het bestuur en de politiek niet herstellen. Dat geldt eveneens voor het concept van de 'dienstverlenende overheid'. De burger kreeg daarin de rol van consument, terwijl onduidelijk was wat het 'assortiment in de overheidswinkel' precies inhield. Daar kwam nog bij dat een burger zich bij gebrek aan alternatief helemaal niet als autonoom consument kon opstellen als het ging om basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. In de benadering van de burger als klant paste ook het gebruik van opiniepeilingen,

wat de functie van politieke partijen uitholde. De invoering van het referendum droeg daar eveneens aan bij. Uit het toenemend belang van deze middelen van directe democratie als richtinggevend voor bestuurlijk handelen valt af te lezen dat het stadsbestuur geleidelijk aan steeds minder waarde hechtte aan de noodzaak van publieke discussie tussen politieke partijen waarin afweging en afstemming van de verschillende belangen kon plaatsvinden om zo het publieke belang gestalte te geven.

In tegenstelling tot andere steden hanteerde Rotterdam het uitgangspunt dat participatie van migranten in het bestaande overlegcircuit hun integratie zou bevorderen; een apart adviesorgaan voor etnische minderheden zou daaraan afbreuk doen. Om diezelfde reden, én om extreem rechts niet in de kaart te spelen, werd specifiek op migranten gericht beleid lang vermeden. Tegelijkertijd toonde het stadsbestuur zich steeds een voorvechter van lokaal kiesrecht voor alle Rotterdammers, ook voor inwoners zonder Nederlandse nationaliteit. Het stadsbestuur vond niet alleen gelijkstelling in dit opzicht logisch, maar dacht ook dat kiesrecht de integratie van buitenlanders in de Nederlandse samenleving zou bevorderen. Alle legaal in de stad verblijvende buitenlanders konden daarom sinds 1979 aan deel- en gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Die opvatting deelde de wetgever niet; in 1985 kreeg alleen wie ten minste vijf jaar onafgebroken en legaal in Nederland had gewoond actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad. Acht jaar later werd dat ondanks Rotterdams verzet ook van kracht voor deelraadsverkiezingen.⁷¹⁵

Ter compensatie van het 'democratisch tekort' dat volgens het stadsbestuur was ontstaan door het gewijzigd en daardoor ingeperkt kiesrecht voor niet-Nederlanders, kwam er in Rotterdam halverwege de jaren negentig alsnog een stedelijk adviesorgaan voor de multiculturele stad van de grond. Bijzondere adviescommissies voor bestuurlijke onderwerpen bestonden al veel langer, maar die werden bevolkt door ervaringsdeskundigen en waren niet bestemd voor de behartiging van deelbelangen. Dat laatste was evenmin de bedoeling van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad, waarin vertegenwoordigers zaten van onderling onvergelijkbaar opererende organisaties met al evenzeer verschillende oogmerken. Zij hadden geen andere keus dan onderlinge tegenstellingen wegmasseren om zo tot eensluidende adviezen te komen. Daardoor kon iedere achterban afzonderlijk zich in de adviezen niet herkennen en nam hun betrokkenheid af.

Omdat het stadsbestuur zich tegelijkertijd bediende van ingehuurd deskundigen om het integratiebeleid te formuleren, worstelde de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad bovendien met een onduidelijke opdracht en gebrek aan adviesaanvragen en werd het zelden om advies gevraagd. In 2005 speelde het 'democratisch tekort' kennelijk geen rol meer en ging de commissie op in een adviesorgaan voor sociaal-maatschappelijke en -culturele thema's, waarvan de leden op deskundigheid werden geselecteerd. Daarmee verdween opnieuw een stimulans voor maatschappelijke betrokkenheid, politiek vertrouwen en politieke participatie bij de 'achterbannen'.

Actief burgerschap

Werk en scholing zijn basisvoorwaarden voor de uitoefening van het burgerschap, maar daarin blonk Rotterdam niet bepaald uit. Het 'zorggericht facetbeleid' sloot met zijn generieke benadering niet aan op individuele behoeften en capaciteiten en was, evenals het inburgeringsbeleid, niet erg succesvol.

⁷¹⁵ Zie voor discussies hierover o.a. Raadsstuknr.1990-1531 en notulen gemeenteraad d.d. 15/11/90.

Daarbij moet worden aangetekend dat een eventuele positieverbetering op de arbeidsmarkt en in opleidingsniveau in de statistieken onzichtbaar is omdat deze systematisch negatief worden beïnvloed door grote aantallen nieuw binnenkomende migranten. In welke mate de toerusting voor het burgerschap succes had, valt dus moeilijk vast te stellen. Bovendien valt er geen direct verband te leggen tussen toerusting voor burgerschap door werk en opleiding en daadwerkelijke politieke participatie, ook al omdat burgers principieel geen plicht tot politieke participatie hebben.

Al vlotte het niet erg met werk en scholing, toch trachtte het stadsbestuur vanaf de jaren '90 'actief burgerschap' op allerlei manieren te stimuleren. Met het adjectief 'actief' maakte het stadsbestuur duidelijk dat het meer wilde dan lijdzaam afwachten of burgers actief wilden worden. Het begrip burgerschap kreeg de betekenis van actief zijn in de samenleving, zodat er in de bestuurlijke praktijk iets mee kon worden gedaan. Actief burgerschap kwam zo uiteindelijk neer op betrokkenheid bij activiteiten van het stadsbestuur, zoals meedoen aan 'interactieve beleidsvorming' en Opzoomeren. Gezien de kiezersopkomst in Rotterdam was het in feite niet nodig burgerschap, maar dan opgevat als de individuele vrijheid van burgers om politiek actief te zijn, te stimuleren. Die opkomst was het hoogst wanneer de discussies in de stad het felst waren en in ieder geval vanaf 1998 gingen er meer Rotterdammers dan Amsterdammers naar de stembus.⁷¹⁶

Het lijkt er sterk op dat etnische minderheden in Rotterdam heel bewust gebruik maakten van hun stemrecht. Dat bleek al in 1984, toen nieuwkomers aangaven dat zij vooral naar de stembus waren gegaan om tegenwicht te bieden aan de Centruumpartij. In '1986, toen zij voor het eerst hun stem bij gemeenteraadsverkiezingen konden uitbrengen, was hun opkomst nog hoger. De Centruumpartij moest toen genoeg nemen met slechts één zetel in de gemeenteraad. In 1990 hadden CP'86 en de Centrum Democraten het stokje van de Centruumpartij overgenomen en behaalden ieder één zetel. Bij de verkiezingen die volgden na de beperkt gebleven winst van extreem rechts in 1986 en 1990 liep het aantal stemmers onder etnische minderheden sterk terug, zoals onderstaande tabel laat zien. Maar bij de verkiezingen van 1998, die volgden op een forse verkiezingswinst van CP'86 en de Centrum Democraten in 1994, steeg de opkomst onder etnische minderheden opvallend terwijl de gemiddelde opkomst daalde.⁷¹⁷ Dat wijst erop dat vooral bij hen sterk de behoefte leefde het succes, dat extreem rechts bij de voorafgaande verkiezingen had geboekt, teniet te doen. Een vergelijkbaar verschijnsel deed zich voor in 2006, dit keer als tegenwicht voor het voor velen onverwachte succes van Leefbaar Rotterdam in 2002, toen Pim Fortuyn onder meer pleitte voor afschaffing van grondwetsartikel 1. Na 2002 raakte de stad langs de lijnen van Leefbaar en PvdA, die samen rond tweederde van de raadszetels bezetten, als het ware in tweeën gedeeld.

Als het gaat om bestuurlijke legitimering moet worden geconstateerd dat in Rotterdam, net als in andere gemeenten, etnische minderheden in de gemeenteraad ondervertegenwoordigd zijn. Dat ligt in Rotterdam in ieder geval niet aan verschil in opkomst: bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in

⁷¹⁶ Het Amsterdamse bureau voor onderzoek en statistiek geeft ook voor 1994 een lager opkomstcijfer aan dan in Rotterdam. Onderstaande tabel houdt voor de totale opkomstcijfers vanaf 1994 een andere bron aan. Zie ook de daarbij horende noot.

⁷¹⁷ Beide partijen samen behaalden dat jaar veertien procent en zes zetels. In Amsterdam was dat 9,7 procent en vier raadszetels, maar door ontbrekende specifieke gegevens voor die stad over 1990 is een vergelijking van stemgedrag onder etnische minderheden tussen beide steden niet mogelijk. In 1986 behaalde de Centruumpartij ook in Amsterdam één zetel in de gemeenteraad, in 1990 haalden de Centrum Democraten en CP'86 in Amsterdam twee resp. één zetel.

2006 was de opkomst van Turkse en Marokkaanse Rotterdammers even hoog als die van hun autochtone stadsgenoten. Van de verkiezingswinst van de PvdA was ruim 35 procent toe te schrijven aan Marokkaanse en Turkse kandidaten en hun kiezers.⁷¹⁸ Niet alleen door hun opkomst, maar ook door hun stemgedrag gaven de kiezers uit etnische minderheden blijk van hun verlangen naar een samenleving die voor iedereen plaats heeft. Dat werd ook bevestigd door een onderzoek onder de Rotterdamse allochtone middenklasse, die daarbij te kennen gaf dat lokale bestuurders het goede voorbeeld moesten geven door geen onderscheid te maken tussen autochtone en allochtone Rotterdammers. Men vond dat dat te vaak en op onterechte gronden wel gebeurde en wees erop dat deze discriminatie ook een blijvende problematisering van Rotterdamse burgers in de hand werkt waar dat volstrekt niet op zijn plaats is.⁷¹⁹

Opkomst minderheden bij gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam en Rotterdam⁷²⁰

	Amsterdam						Rotterdam					
	1986	1990	1994	1998	2002	2006	1986	1990	1994	1998	2002*	2006
Turken	69	-	67	39	30	51	61	42	28	42	54	56
Marokkanen	28	-	49	23	22	37	16	26	23	33	40	58
Surinamers/Antillianen	48	-	30	21	26	26	43	20/33	24	25	31/19	41
Kaapverdiënen	-	-	-	-	-	-	-	-	34	33	25	39
Hele stad	61,9	50,7	57,6	47,9	48,4	52,7	59,7	48,3	56,9	48,4	55	57,8

Aantal raadsleden uit etnische minderheden⁷²¹

	1986-'90	1990-'94	1994-'98	1998-2002	2002-2006	2006-2010
Amsterdam	3	4	8	11	7	10
Rotterdam	1	2	2	8	9	10

Veiligheid

⁷¹⁸ COS Rotterdam/M. van Rhee, C. de Vries, H. van Lith, P. Burger en G. Koster *Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006 Rotterdam 2006* p.15 De helft van de kandidaten van de PvdA-lijst was van allochtone herkomst. In 1998 was bij de Turken het CDA meer in trek dan de PvdA. IMES/Meindert Fennema, Jean Tillie, Anja van Heelsum, Maria Berger en Rick Wolff *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*. Amsterdam 2000 p. 11 en 27

⁷¹⁹ Burgerschapsbriefing 6, p.7

⁷²⁰ Bron: IMES/ Van Heelsum, Anja en Jean Tillie *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*. Amsterdam 2006 p. 9 en IMES/Fennema e.a. *Sociaal kapitaal* p.10 (opkomst migranten in 1986 en '90). Bron voor opkomst hele stad Amsterdam in 1986 en '90: *Opkomst bij de verkiezingen voor de gemeenteraad 1966-2006 www.os.amsterdam.nl/tabel/ 10665 dd. 12/2/'10*. Deze bron geeft voor 1994, '98 en 2002 overigens lagere Amsterdamse opkomsttotalen dan IMES/Van Heelsum: 56,9 resp. 47,2 en 47,8.

* Voor de cijfers van 2002 zijn de data van het COS Rotterdam gebruikt, dat een andere onderzoekstechniek hanteert. In 2002 was van de stemgerechtigden 61,3 procent autochtoon, 2,8 procent Antilliaans, 7,8 Surinaams, 2,1 Kaapverdiëns, 3,5 Marokkaans en 4,8 Turks; 7,6% kwam uit andere arme landen en de rest uit rijke landen. Het percentage stemgerechtigde allochtonen was kleiner dan hun aandeel in de bevolking doordat het aandeel jongeren onder 18 jaar onder allochtonen aanzienlijk hoger was dan onder autochtonen en degenen zonder Nederlandse nationaliteit die nog geen 5 jaar in Nederland woonden geen lokaal stemrecht hadden. COS/Van Rhee *Analyse opkomst Rotterdam op 6 maart 2002*

⁷²¹ Inclusief raadsleden die vroegtijdig opstapten en tussentijds aantraden. Voor Rotterdam zijn de aantallen tussen 1986 en '94 geschat. IMES/ Michon, L.B., Tillie, J.N. & Heelsum, A.J. van *Political participation of migrants in the Netherlands since 1986*. Helsinki, 2007 (Paper presented at the ECPR Joint Sessions, draft version)

Om verschillende vormen van overlast tegen te gaan die de veiligheid en leefbaarheid in de stad aantastten, nam het stadsbestuur in 1995 met rijkssteun het voortouw voor de experimentele wetten Victor en Victoria die betreding en onteigening van woningen mogelijk maakte, zij het onder strikte voorwaarden. Geleidelijk aan werden criminaliteit en sociale problematiek hoe langer hoe meer onder dezelfde noemer geschaard en raakte het subjectieve gevoel van veiligheid vermengd met objectief meetbare veiligheid. Enquêtes gaven een niet nader gedefinieerd veiligheidsgevoel onder de bevolking weer en dat kwam niet per definitie overeen met criminaliteitscijfers, omdat gevoelens van onveiligheid volgens deskundigen sterkere samenhang vertoonden met weinig rooskleurige sociaal-economische omstandigheden waarin mensen leefden. Omdat allerlei maatregelen die het gevoel van veiligheid hadden moeten doen groeien geen succes hadden en het onderling vertrouwen tussen burger en bestuur afnam, zocht het stadsbestuur zijn toevlucht in verhoogde repressie. Dat zou het gevoel van veiligheid moeten versterken en daarmee de bestuurlijke legitimatie vergroten.

Vanaf 2002 lokte het college onder het motto 'veiligheid boven privacy' opnieuw nieuwe wetgeving uit, die cameratoezicht en preventief fouilleren op straat en betreding van woningen door interventieteams makkelijker maakte. Voor bewoners die hiermee werden geconfronteerd was vaak onduidelijk waarom, hoe en op welke basis het stadsbestuur optrad. Bij rechter en ombudsman namen de klachten en beroeps- en bezwaarschriften toe en ook politici kregen verzoeken om tegen de ingrepen van de overheid in het publieke domein en de privé sfeer in actie te komen.⁷²² Desondanks duwde het stadsbestuur door en in 2005 legitimeerde de Rotterdamwet de vrijheidsbeperkende experimenten in publiek en privé-domein. Paradoxaal genoeg waren de Rotterdammers zich in de voorafgaande drie jaar veiliger gaan voelen, terwijl de criminaliteitscijfers waren gestegen.

Demografische spreiding

De spreidingsgedachte loopt als een rode draad door de recente geschiedenis van Rotterdam. In 1974 strandde het bestuurlijk voornemen om concentraties van etnische minderheden in bepaalde wijken te verkleinen door spreiding van de bevolking. De verwachting dat de stadsvernieuwing daar dan voor zou zorgen, kwam niet uit omdat de concentratie op renovatie en bouw van sociale woningen in de oude volkswijken het tegendeel van spreiding bevorderde. Op het gebied van sociale huisvesting was er sprake van succes, maar bewoners en bedrijven werden op ongekende schaal verplaatst en de middenklasse, die in de stad toch al ondervertegenwoordigd was, week wegens gebrek aan passende woonruimte uit naar randgemeenten.

In de decennia daarna bleef het bestuurlijk streven erop gericht concentraties van migranten in bepaalde wijken tegen te gaan en de middenklasse naar de stad terug te lokken in de hoop dat daarmee de bestuurbaarheid van probleemwijken zou verbeteren. De oplossing werd nu vooral gezocht in herstructurering van het woningbestand in wijken met voornamelijk sociale woningen, later gecombineerd met invoering van een woonvergunning waaraan inkomenseisen werden gesteld. Uitbreiding van het duurdere woningsegment moest de achterstandscores in een buurt omlaag brengen; sociale maatregelen als arbeid en scholing kwamen op de tweede plaats. Deze benadering

⁷²² Jaarverslagen Ombudsman 2003-2005

hielp de bewoners die achter die lage scores schuilgingen weinig vooruit; zij werden letterlijk 'weggecijferd'. En bij pogingen middenklassers van buiten de stad aan te trekken bleef onopgemerkt dat binnen de stad uit de tweede generatie niet-westerse Rotterdammers al lang een nieuwe middenklasse was ontstaan. Dat die er was en een niet onbelangrijke maatschappelijke rol vervulde bleef onderbelicht en groeiende intolerantie tegenover ook deze Rotterdammers leidde ertoe dat zij het voorbeeld van de autochtone middenklasse volgden en vanaf het midden van de jaren '90 de stad voor een rustige regiogemeente vervingden.⁷²³ Kortom, de demografische strategie beperkte het recht van vrije vestiging in bepaalde (delen van) wijken en discrimineerde en stigmatiseerde zo grote groepen Rotterdammers.

Reparatie van het maatschappelijk middenveld

Door de grote geldstromen die van het Rijk naar de gemeenten vloeiden ontbrak op gemeentelijk niveau lange tijd de noodzaak om met het oog op de eigen financiën middengroepen aan de stad te binden of uitkeringsgerechtigden te helpen op eigen benen te staan.⁷²⁴ Dat laatste bleek ook uit de kritiek van de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR), de ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam, die nog in 1992 erop wees dat de benadering van Rotterdammers die op overheidssteun waren aangewezen in hoge mate zorggericht was en hen afhankelijk maakte van die zorg.⁷²⁵ Bestuurlijke vernieuwing moest daar een eind aan maken door burgers meer ruimte te geven voor het 'herkennen en oppakken' van eigen verantwoordelijkheden; te lang was sprake geweest van een sterk geloof in overheidssturing volgens het 'top-downmodel' en onderschatting van het 'zelfregulerend potentieel van sociale systemen'.⁷²⁶ Daarvan getuigde niet alleen de buitensporige plaatselijke regelgeving, maar ook het gegeven dat het gemeentebestuur zich vanaf het midden van de jaren '70 over tal van activiteiten op het maatschappelijk middenveld had ontfemd. Regelgeving en subsidievoorwaarden dwongen veel particuliere verenigingen en stichtingen tot fusies in nieuwe maatschappelijke en culturele organisaties, die op professionele basis waren geschoeid en onder een nagenoeg vergelijkbaar regime als gemeentelijke diensten hun werk moesten doen. Dit verzwakte het traditionele maatschappelijk middenveld, dat zich steeds minder serieus genomen voelde.

Met het maatschappelijk middenveld, dat vaak op levensbeschouwelijke basis opereerde, verdween geleidelijk aan ook de voedingsbodem voor zingeving en ontwikkeling van waarden en normen.⁷²⁷ Bewonersorganisaties met hun beperkte buurtbelangen konden dat verlies niet compenseren. Bovendien functioneerden die in de projectgroepen stadsvernieuwing en daarna vaak als 'convenantpartner' in het wijkbeheer als een instrument voor de overheid om bestuurlijke doelen te verwezenlijken. Voor de aanpak van sociale en economische vraagstukken nam het stadsbestuur zijn toevlucht tot overeenkomsten met de resterende maatschappelijke organisaties en het

⁷²³ Dit bleek uit een onderzoek van de EUR in 2008/'09 naar stadsburgerschap van de Rotterdamse middenklasse onder de titel *Verbindende burgers*. Burgerschapsbriefing 1, p. 2 Zie ook Arnold Reijndorp en Joke van der Zwaard *Op zoek naar de middenklasse in Rotterdam. Het vijftiende jaerboek* p. 82-108

⁷²⁴ WRR *Van de stad en de rand* p.10/11, 183-219, 231 en WRR/Kreukels en Salet *Debating institutions and cities* p. 121-127

⁷²⁵ WRR/Krouwel, A. *Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland* in E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*. Den Haag/Amsterdam 2004 p. 259-277 en ROTOR *Herstellend Hart* p. 72, 55

⁷²⁶ *Regelgeving in het Nieuwe Rotterdam*, Raadsstuknummer 1992-0858, Verzameling 1992 volgnummer 86, p. 6, 9, 15.

⁷²⁷ Zie o.m. de notulen Rotterdams Genootschap Gijsbert Karel van Hogendorp, mei 1994, met voordracht van A. Zijderfeld getiteld *Het maatschappelijk middenveld: wat is het en wat doet het?*

georganiseerde bedrijfsleven. Deze convenanten waren bedoeld om vrijblijvendheid en onzakelijkheid te voorkomen, maar de exacte formulering van procedures en kengetallen verdrong meer dan eens doel en inhoud, zoals de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR) verzuchtte.⁷²⁸

Ter verwezenlijking van bestuurlijke doelstellingen als sociale activering, revitalisering, veiligheid en integratie probeerde het stadsbestuur met een beroep op burgerzin het maatschappelijk middenveld te repareren. Dat deze benadering verre van heilzaam was, bleek onder meer uit de 'kolonisering' van het vrijwilligerswerk. De inschakeling van werklozen in het kader van sociale activering verstoorde de fundamenteën van het vrijwilligerswerk. Ook de migranten kregen te maken met bemoeienis van de overheid. Zij moesten in algemene organisaties van vrijwilligers integreren omdat hun eigen organisaties te veel op specifieke groepen gericht zouden zijn waardoor zij het risico zouden liepen in eigen kring opgesloten te blijven. Dat ontnam vervolgens het zicht op de bijdrage die juist migrantenorganisaties leverden aan politieke participatie en inburgering van hun achterban, in het bijzonder van kwetsbare jongeren en ouderen.⁷²⁹

Een ander voorbeeld van bestuurlijke compensatie voor het eroderend maatschappelijk middenveld is het van gemeentewege gestimuleerde Opzoomeren. Net als het vrijwilligerswerk gaf de oorspronkelijke spontane protestactie in de Opzoomerstraat tegen verloedering van de openbare straat blijk van onafhankelijkheid en betrokkenheid bij de samenleving. Maar dit initiatief zette het stadsbestuur als het ware om in collectief sociaal gewenst gedrag dat van bovenaf in georganiseerd Opzoomerverband 'onderwezen'. Toch deed in 2003 twaalf procent van de Rotterdammers mee aan de 'straatbeweging', van wie ruim tweederde met enthousiasme. Wellicht klonk daarin de naoorlogse wijkgedachte nog door, maar zeker speelde de premie voor 'meedoen', zoals extra groenvoorzieningen, straatmeubilair of subsidie voor een straatfeest, een belangrijke rol. 'Goed gedrag' werd van gemeentewege beloond.

Met burgerzin hadden Opzoomeren en Stadsetiquette, stadsdebatten of wijkbeheer weinig te maken. Burgerzin laat zich per definitie niet organiseren, maar ontstaat uit vrije wil en nooit uit een van bovenaf geregisseerd proces.⁷³⁰ Toch werd deelname aan deze projecten gebracht als te prijzen burgerzin. In werkelijkheid hoopte het stadsbestuur zo de veiligheid en betrokkenheid te vergroten en daarmee de eigen bestuurlijke legitimatie. Met de bijbehorende streefcijfers maakte het college deelgemeenten en wooncorporaties mede verantwoordelijk voor de resultaten. Onder het motto burgerzin legde het stadsbestuur bovendien onbevoegd andere dan wettelijke normen aan, zoals het elkaar op straat groeten. Daarmee tastte het de eigen legitimiteit aan en bereikte tegelijkertijd het tegendeel van versterking van het maatschappelijk middenveld waar deze maatschappelijke normen worden ontwikkeld. Daartegenover vergde de aanvraag van zelfs de geringste subsidie voor een betrokken en spontaan initiatief een specialistische formulierenstudie en administratie en maakte nauwelijks kans wanneer het voorstel afweek van de koers van het stadsbestuur. Herordening van verantwoordelijkheden lag niet in de bestuurlijke bedoeling en zonder verantwoordelijkheid was een

⁷²⁸ Zie o.a. Krouwel *Semi-directe consensusdemocratie* in WRR/Engelen en Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie* p. 259-277 en ROTOR *Herstellend Hart* p. 72 en 55

⁷²⁹ EUR/ *Burgerschapsbriefing 3* en IMES/Fennema e.a. *Evaluatie SAMS* p. 37 e.v.

⁷³⁰ WRR/ Van Gunsteren *Eigentijds burgerschap* p. 77 e.v.

beroep op moreel reveil zinloos, zoals Len de Klerk in 1998 constateerde.⁷³¹ Toch kwam – en dat pleit voor de vitaliteit van de stad en haar inwoners - tegen de stroom in een informele *urban culture* tot bloei en bleven Rotterdammers ook andere ongeregisserde initiatieven nemen, maar het contact tussen stadsbestuur en cultureel-maatschappelijk particulier initiatief bleef veel te wensen overlaten.⁷³²

Economische sturing 'van bovenaf'

In 1974 kwam er een eind aan ongeveer drie decennia periodiek overleg tussen bedrijfsleven en stadsbestuur. Het meerderheidscollege van de PvdA voelde niets voor wat het achterkamertjespolitiek noemde en wilde op economisch gebied onverkort zijn eigen doelen stellen en bereiken. Naast mondiale conjuncturele ontwikkelingen vond het daarbij niet alleen het bedrijfsleven op zijn weg, maar ook het centralistisch opererende Rijk. Het uniformerende en nivellerende rijksbeleid frustreerde een zelfstandige en dus uiteenlopende ontwikkeling van de onderling totaal verschillende economieën van de grote steden en bemoeilijkte niet alleen slagvaardig inspelen op specifieke lokale ontwikkelingen en behoeften, maar leidde bovendien tot een in wezen onnodige onderlinge concurrentie tussen de steden met de tegenwoordig niet meer weg te denken stadspromotie. Het lokale bedrijfsleven wendde zich overigens liever rechtstreeks tot het Rijk, dat het niet alleen voor het zeggen had maar ook over het meeste geld beschikte, dan tot de gemeente.

Op milieugebied hadden publieke opinie, Europese en rijksregelgeving en vergunningenstelsel tot gevolg dat de chemische sector miljoenen investeerde om de luchtvervuiling terug te dringen en in de haven gaf het principe 'de vervuiler betaalt' op den duur aan tot hoever de verantwoordelijkheid van de overheid reikte. Daar was kennelijk een duidelijke grens te trekken, maar op andere terreinen lag dat moeilijker. Zo was behoud van werkgelegenheid de rechtvaardigingsgrond voor niet van te voren beraamde miljoenen gemeenschapsgeld die in scheepsbouw en overslag werden gestoken en in de stadsontwikkeling groeide de gemeente uit tot initiatiefnemer, investeerder en risicodragende ontwikkelaar tegelijk.⁷³³ Daarnaast probeerde het stadsbestuur de havenpromotie naar zich toe te trekken.

Het gemeentelijk gezondheidscentrum en de plannen voor een gemeentelijk 'eroscentrum' tekenden de opstelling van het stadsbestuur tegenover het vrije ondernemerschap. In de haven bleek dat niet alleen uit een mislukte poging de havensleepdiensten te monopoliseren, maar ook uit afgedwongen meerjarige afspraken over handhaving van de werkgelegenheid in ruil voor overheidssteun. Ook de vergaande sociale voorwaarden die aan vestigingsvergunningen werden gesteld grepen diep in de interne bedrijfsvoering van ondernemingen in. In scheepsbouw en overslag raakten stadsbestuur en Rijk met hun reddingsplannen steeds dieper financieel bij deze sectoren betrokken. Die bemoeienis moest gelegitimeerd worden en dat stimuleerde de voortzetting van de

⁷³¹ De Klerk *Particuliere plannen* p. 297

⁷³² Het debat *De elite woont hier niet*, georganiseerd door de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur op 3/11/09 illustreerde dit. Daarin werd gesteld dat genoeg particulieren en fondsen zeer bereid zijn tot het bieden van financiële ondersteuning, maar dat het gebrek aan interesse vanuit het stadsbestuur niet bepaald meehielp: 'Helaas kennen het bestuur en het mecenaat elkaar slecht. Politici zitten er maar vier jaar en een echte relatie wordt zelden opgebouwd. Regelmatig nodigen we wethouders uit om eens achter de schermen te komen kijken van voorstellingen. Maar ik heb ze nauwelijks gezien. Een deel van het mecenaat heeft een afkeer gekregen van de politiek en wil er niets meer mee te maken hebben'. *De elite woont hier niet*. Debatverslag van deel 3 van de debatreeks *De stad als laboratorium: de epiloog, 3 november 2009*. Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, Rotterdam 2009

⁷³³ Schrijnen *De ruimte van Rotterdam*

steun, met als gevolg verstoorde concurrentieverhoudingen en op zijn best een vertraagde sanering van de overcapaciteit.

Economische sturing 'op afstand'

Onder het motto overheid op afstand en ruimte voor de markt moesten verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering van publieke taken oplossing bieden voor de slinkende overheidsfinanciën. Door daaraan voorwaarden te stellen probeerde de overheid invloed op de publieke taken te houden, wat onvermijdelijk resulteerde in onduidelijkheid over de vraag wie precies welke verantwoordelijkheid waarvoor droeg. Publiek-private samenwerking maakte ook deel uit van het nieuwe 'afstandsrepertoire'. Doordat de overleggen en convenanten tussen publieke instanties en marktpartijen in beslotenheid plaatsvonden, onttrok deze samenwerking zich aan democratische controle en publiek debat. Bij de afsluiting van die convenanten stonden overigens eerder de exacte formulering van en de vorm waarin de bestuurlijke doelen moesten worden bereikt centraal dan de daadwerkelijke uitvoering.

Om de werkloosheid te bestrijden was samenwerking met het bedrijfsleven onontbeerlijk. Met de grote havenbedrijven ging dat steeds beter, maar daarbuiten kreeg het stadsbestuur slechts moeizaam contact omdat de bedrijven sectoraal en versnipperd waren georganiseerd. Bovendien nam de invloed van de bedrijfsorganisaties geleidelijk aan af, doordat ondernemingen de overheid steeds vaker op individuele basis benaderden om hun particuliere belangen te behartigen en hun selectieve wensen gehonoreerd te krijgen.⁷³⁴ De tanende invloed van ondernemersorganisaties op hun leden blijkt uit het geringe effect van de convenanten over werkgelegenheid; één-tweetjes tussen stadsbestuur en bedrijfsleven in de geest van de legendarische Kamer van Koophandel-voorzitter Van der Mandele waren voorgoed verleden tijd. Van concrete afspraken over terugkeer van werklozen in het arbeidsproces kwam het nauwelijks en de loodzware voorwaarden gesteld aan de regelingen voor sociale werkgelegenheid werkten contraproductief. De quartaire sector nam vervolgens zoveel gesubsidieerde arbeid op dat de indruk ontstond dat er aan inspanning vanuit het bedrijfsleven geen behoefte was. Tegelijkertijd schakelde de overheid bedrijven in om op commerciële basis uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen, maar deze behielden zich vaak het recht voor bepaalde 'dossiers' te weigeren.

In 1990 noemde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de publiek-private samenwerking in Rotterdam qua schaal uitzonderlijk, daarbij wijzend op de Ontwikkelings Raad Regio Rotterdam (ROTOR), de samenwerking met commerciële uitzendbureaus en bedrijven om mensen aan werk te helpen, de stedenbouwkundige projectontwikkeling en het havenplan Delta 2000-8.⁷³⁵ In dat havenplan ging het stadsbestuur eind 1990 verder dan de traditionele levering van infrastructuur; samen met containerbedrijf ECT investeerde de gemeente honderden miljoenen in acht containerterminals op de Maasvlakte. Die investering zou grotendeels via haventarieven moeten worden terugverdiend. Daarnaast zag onder de vleugels van het Havenbedrijf de Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam het licht, waarin de gemeente deelnam om ondernemersrisico's

⁷³⁴ ROTOR *Herstellend Hart* p. 66 en 81

⁷³⁵ WRR/Bartels en Roos *Sociaal-economische vernieuwing* p. 18, 33.

weg te nemen opdat 'perspectiefvolle kansen niet hoefden te worden gemist'.⁷³⁶ De teruglopende werkgelegenheid in de haven speelde voor de gemeentelijke investeringen, in tegenstelling tot in het verleden, geen rol.

In 1992 stelde de gemeenteraad in het kader van de 'herijking' van verantwoordelijkheden een 'checklist' vast aan de hand waarvan besluiten konden worden genomen over verzelfstandiging, privatisering en uitbesteding van publieke taken. Net zoals het bedrijfsleven 'branchevreemde' activiteiten afstootte om zich beter op de kerntaken te richten, wilde het stadsbestuur publieke taken definiëren en afstoten wat daar niet toe behoorde of wat aan het particulier initiatief kon worden overgedragen. Afstoten van taken kwam ook praktisch gezien goed uit, want in de ogen van de raad was er te veel 'productie van beleid' en werd er overmatig veel energie gestoken in beheerstaken. Afstoting van zowel beleids- als beheersactiviteiten zou de bestuurlijke geloofwaardigheid en effectiviteit herstellen, zo vond de raad.⁷³⁷ Op economisch terrein wilde het stadsbestuur voortaan 'slechts' een 'voorwaardenscheppende en participerende rol' spelen, waarbij de haveninkomsten voor de ambities onmisbaar en dus doorslaggevend waren.⁷³⁸

Stedenbouwkundige ontwikkeling werd ondergeschikt gemaakt aan 'functionele grondprijspolitiek'. Gecombineerd met verstrekking van 'onreglementaire' bouwvergunningen en selectieve bouwsubsidies voor economisch gewenste vestigingen, riep dit begin jaren '80 al de kritiek op dat bij de gemeente zakelijke belangen voorrang kregen boven publieke. Het stadsbestuur maakte zich hoe langer hoe meer afhankelijk van de bereidheid van vastgoedpartijen om te investeren in ontwikkelingen die de politiek wenste, en verloor daarmee de greep op de fysieke openbare ruimte. Onderhandelingen met private partijen maakten inbreuk op goed doordachte en duurzame stedenbouwkundige ontwerpen met oog voor de functie van de openbare ruimte en een verantwoorde balans tussen culturele en woon-, werk- en winkelfuncties. Marktonderzoek en het 'faciliteren van marktpartijen' werden bij stadsontwikkeling en volkshuisvesting de hoofdtaak.

Niet de versterking en vernieuwing van het openbare leven, maar economische doelen stonden voorop. Marketing werd de zaligmakende methode om de stad te 'verkopen' aan specifieke 'doelgroepen' van buiten de stad. Geprivatiseerde woningcorporaties stelden enerzijds winstmaximalisatie boven het belang van huisvesting voor minder draagkrachtigen en begonnen anderzijds op basis van afspraken met het stadsbestuur publieke taken uit te voeren waarvoor ze niet in het leven waren geroepen; 'ter bevordering van de leefbaarheid' namen zij een opvoedende en ondersteunende rol op zich. Dit alles kwam kortweg neer op privatisering van het publieke domein en onduidelijkheid over wie verantwoordelijk was voor de gemeenschapsmiddelen. Bovendien kwam de onafhankelijke uitvoering van publieke taken erdoor in het gedrang.

Terwijl aan het particulier initiatief publieke taken werden toebedeeld, trad het stadsbestuur zelf op als marktpartij en participeerde met gemeenschapsgeld in diverse constructies van publiekprivate samenwerking. In 2002 signaleerde de Rotterdamse Rekenkamer dat publieke en bedrijfsbelangen onvoldoende waren gescheiden, wat tot onzuivere bepaling van het publieke belang leidde. De

⁷³⁶ Verzameling 1995 Volgnummer 21, litt. a

⁷³⁷ *Verzelfstandiging, Privatisering en Uitbesteding: een kader voor toetsing en afweging* Verzameling 1992 volgnummer 104, litt.a., raadsstuknummer 1992-0865

⁷³⁸ Raadsstuknummer 2011-311

gemeenteraad probeerde dat vervolgens met richtlijnen te beteugelen, maar gaf tegelijkertijd veel invloed uit handen bij het Havenbedrijf, onder meer door het college van B&W de dubbelrol van aandeelhouder en commissaris te geven. Kort daarna ging het Havenbedrijf als gevolg van roekeloze participaties bijna kopje onder. Van Krimpen, oud-directeur Havenbedrijf, had daar al eerder voor gewaarschuwd. Hij vond dat het stadsbestuur onverantwoorde financiële risico's met gemeenschapsmiddelen nam en zijn onafhankelijke positie verspeelde. Dat deed het niet alleen door bevoordeling van specifieke bedrijven via financiering van infrastructuur en als aandeelhouder van ECT, maar ook door een onverschillige omgang met Rotterdams grondgebied en directe ingrepen in commerciële transacties. Deze kritiek op het gebrek aan onafhankelijkheid was de havenondernemers uit het hart gegrepen en dat lieten ze dan ook publiekelijk weten.

De maakbaarheid van Rotterdam, samenvatting en conclusie

Of ze nu rood, gemengd of 'Leefbaar' als signatuur hadden, bij alle Rotterdamse stadsbesturen stond tussen 1975 en 2005 de maakbaarheid voorop, maar geen van alle slaagde erin de stad van de koppositie op de 'verkeerde lijstjes' af te krijgen. Op zoek naar een verklaring daarvoor heb ik de bestuurlijke experimenten in het 'Laboratorium Rotterdam' vanuit de invalshoek van het publieke, sociale en private domein geselecteerd en beschreven. Dit levert een gemengd beeld op van typisch Rotterdamse initiatieven en zich ook elders manifesterende gevolgen van rijkscentralisme en de verzorgingsstaat.

De economische conjunctuur had in Rotterdam met zijn sterk ontwikkeld haven- en industrieel complex een veel diepergaande invloed dan elders in het land. Diezelfde haven was niet alleen bepalend voor werkgelegenheid en sociale structuur, maar zorgde en zorgt nog steeds voor onmisbare inkomsten om de stedelijke ambities mee te betalen en het gemis van een omvangrijk mecenaat enigszins te compenseren. Nog andere factoren typeerden Rotterdam, zoals de langdurige en onvergelijkbaar grote invloed van de PvdA in stadsbestuur en ambtenarenapparaat en het pionierswerk in zaken als stadsvernieuwing en veiligheidswetgeving. In de stadsvernieuwing nam de sociale woningvoorraad zo sterk toe dat er van groei van de toch al weinig omvangrijke middenklasse geen sprake kon zijn. Rotterdam liep ook voorop met de sociale vernieuwing waarin de stad als laboratorium fungeerde, al ontbrak het daarbij vaak aan bezinning op resultaten en effectiviteit. Een onoverzichtelijke stortvloed aan experimenten ter oplossing van sociaal-economische problemen getuigt daarvan. Voor tal van wetenschappelijke onderzoekers was 'laboratorium Rotterdam' spannend genoeg om het tot exclusief studieobject te verheffen. De Erasmus Universiteit trok er zelfs een hele sociologische onderzoeksgroep uit Utrecht voor aan.

De 'command- en controlbenadering', die zich onder invloed van een groeiend leger van professionals onder meer uitte in buitensporige regelgeving en vertaling van de samenleving in statistieken, streefcijfers en overheidsprojecten, is tekenend voor de geringe ruimte die andere spelers kregen. Dit gebrek aan bestuurlijk en professioneel vertrouwen in maatschappelijke krachten veroorzaakte omgekeerd een afnemend vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en verzwakte zodoende de bestuurlijke legitimatie. Doordat het Rotterdamse stadsbestuur zich intensief met de politieke en sociale participatie van burgers bemoeide en alles ondergeschikt maakte aan de

eigen bestuurlijke, economische en sociale strategieën in de vaste overtuiging dat die de beste oplossing boden, raakte het publieke met het sociale en private domein vermengd.

Enerzijds moesten burgers hun eigen verantwoordelijkheid nemen, anderzijds werd verwacht dat ze 'participeerden' en bestuurlijke doelen dienden. Spontane maatschappelijke initiatieven liepen vaak vast in het subsidiedoolhof terwijl private partijen in haven- en stadsontwikkeling alle ruimte en faciliteiten kregen, ten koste van gemeenschapsgeld, openbare ruimte en publieke zeggenschap. Het stadsbestuur manifesteerde zich overal in verschillende hoedanigheden, waardoor burgers hun positie niet goed meer konden bepalen en afhaakten. In reactie daarop probeerde het stadsbestuur niet alleen vertrouwen terug te winnen door nieuwe vormen van inspraak te organiseren, maar ook de bestuurbaarheid te vereenvoudigen door burgerlijke vrijheden in te perken en middenklassers van buiten aan te trekken. Bovendien drong het onder het motto burgerzin met Opzoomeren en stadsetiquette andere dan wettelijke normen op.

In 2005 voerde Rotterdam nog steeds de zogeheten landelijke verloederingslijst aan en overheerste het korte termijnperspectief: bij bestuurders die vasthielden aan kortlopende welzijnsprojecten en bij bewoners omdat ze zó weinig economisch perspectief hadden dat ze van dag tot dag leefden. In alle opzichten bleek de 'investering in sociaal kapitaal' te laag en niet duurzaam, waardoor het vertrouwen van de burger in democratische instituties op een zeer laag pitje stond. Dat vertrouwen was al eerder aan het wankelen gebracht, toen de politiek uit angst voor extreem rechts het vraagstuk van de multiculturele samenleving ontliep. Een toenemende technocratische benadering van problemen, die fundamenteel inhoudelijke discussies in de politiek 'wegmasseerde', kwam daar nog bovenop. Bij afwezigheid van een middenklasse van substantiële omvang om voor een 'dempend effect' te zorgen, ontstond een gevoel van onvrede die cumuleerde in de verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam in 2002.

Alles overziend leidde het ideaal van de bestuurlijke maakbaarheid zoniet tot het tegengestelde van werd beoogd dan toch wel tot nogal wat ongewenste effecten. De vraag hoe Rotterdam er uit zou hebben gezien zonder alle bestuurlijke inspanningen om de sociaal-economische positie van de minima te verbeteren, het opleidingsniveau op te krikken en mensen aan werk te helpen, is echter moeilijk te beantwoorden. Zo blijft in de statistieken, bij een structurele instroom van laag opgeleide nieuwe migranten en een substantieel vertrek van succesvolle Rotterdammers, het zicht op de positieverbetering van veel Rotterdammers buiten beeld. Door de 'integrale aanpak' met zijn duizelingwekkende hoeveelheid projecten en door ontbrekend specifiek onderzoek is het precieze effect van de bestuurlijke inspanningen op het gebied van werk en opleiding niet vast te stellen.

Dat Rotterdam de verkeerde lijstjes bleef aanvoeren wil geenszins zeggen dat er tussen 1975 en 2005 niets verbeterde. Ondanks het sterk afgenomen belang van de haven voor de lokale werkgelegenheid bleef de stad zich nog graag als haven- en werkstad afficheren, maar mocht zich ook steeds meer en met recht cultuurstad gaan noemen. Met een groot en gevarieerd aanbod in en van musea, theaters en festivals zette Rotterdam zich als zodanig op de kaart. Ontwikkelingen in moderne architectuur, vormgeving en andere kunstdisciplines trokken internationaal aandacht. De Erasmus Universiteit bereikte op veel terreinen de internationale top en doet dat nog steeds, waarbij zij zich onderscheidt in toegepast onderzoek en het grote aantal studenten uit etnische minderheden.

Nieuwkomers verrijkten de stad, gedreven door dezelfde individuele drang naar vrijheid en ontplooiingskansen als andere Rotterdammers, die zelf ook vaak 'import' waren. Met veel anderen zien zij in hun stad veel meer dan een koploper van 'slechte lijstjes'. Voor zover een stad ooit maakbaar kan zijn is Rotterdam volgens Jules Deelder zo aantrekkelijk omdat de stad nooit 'af' is. In dat licht kan uit de afgelopen dertig jaar een belangrijke les worden geleerd: het maken van inbreuk op en vermenging van het publieke, sociale en private domein om bestuurlijke doelen te bereiken is niet bevorderlijk gebleken voor welke maakbaarheid dan ook. Daar staat tegenover dat het stadsbestuur, of ruimer gezien de politiek, slechts één van de spelers is. Op veel van wat zich in de drie domeinen afspeelt oefenen ook andere partijen en factoren invloed uit, met name de economie. Dit samenspel resulteert maar al te vaak in onbedoelde gevolgen, waarvan niet is goed is vast te stellen wie daarin welk aandeel heeft gehad. Dat geldt ook voor Rotterdam.

Bronnen

Archieven

Gemeentearchief Rotterdam

Archief B&W en gemeenteraad gemeente Rotterdam

Archief Gemeentesecretarie en Bestuursdienst gemeente Rotterdam

Kaszo, M. *Inventaris archief Rotterdamse Muziek - en Dansschool, inleiding* Rotterdam 2001 (GAR archiefnr. 1284)

Steevan, W.J.M. *De vorming van het Rotterdamse deelgemeentebestel* in inventaris Collectie drs. W.J.M. Steeman (GAR archiefnr. 865) Rotterdam 1997

Steevan, W.J.M. *De ontwikkeling van het gedecentraliseerde, lokale welzijnsbeleid in Rotterdam* in inventaris Collectie drs. W.J.M. Steeman (GAR archiefnr. 865) Rotterdam 1997

Versteeg, A. *Inventaris clubhuizen De Arend en De Zeemeeuw, inleiding* Rotterdam 1994 (GAR archiefnr. 467)

Vis, A.M.C. *Inventaris Stichting Migranten Omroep Mozaïek, inleiding* Rotterdam 2003 (GAR archiefnr. 884)

Kranten

NRC Handelsblad 1991 - 2005

Trouw 29/1en 29/6/2006, 18/6/07

Rotterdams Nieuwsblad 1974 – 1987, columns Koos de Gast in o.a. *Stadhuisplein en Kroniek en kritiek* (afgekort als KdG in RN).

Literatuur

Algemeen

Arendt, Hannah *Vita Activa. De Mens: bestaan en bestemming*. Amsterdam 1994. Oorspronkelijk in 1958 gepubliceerd onder de titel *The human condition*

Bevers, Ton *Georganiseerde cultuur: de rol van overheid en markt in de kunstwereld*. Rotterdam 1993.

Bevers, Anton M. en Anton C. Zijderveld *Unexpected Convergences: New class, market, and welfare state in the world of art* in Hansfried Kellner en Frank W. Heuberger *Hidden Technocrats. The new class and new capitalism* New Brunswick/London 1992.

Bolt, Gideon *Over spreidingsbeleid en drijfzand* in *Migrantenstudies* 2004, (20)2, p. 60 - 73

Bomhoff, J.G. e.a. *Wijkraden. Een onderzoek naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie*. WBS-cahier (Wiardi Beckmanstichting) Amsterdam 1971.

Bourdieu, Pierre *The social structures of the economy*. Cambridge 2005.

Brunt, Lodewijk *Stad*. Amsterdam 1996.

Burrows, Edwin G., Mike Wallace *Gotham: a history of New York City to 1898*. New York 1999.

Davis, Mike *City of Quartz: excavating the future in Los Angeles*. New York 1992.

Bovens, Mark en Margo Trappenburg *Segregatie door anti-discriminatie* in R. Holtmaat (red.) *Gelijkheid en (andere) Grondrechten*. Deventer 2004. p. 171- 186.

Engbersen, Godfried *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam 2009.

Florida R. *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York 2002.

Florida R. *Cities and the creative class*. New York 2005.

Florida, R. en Irene Tinagli *Europe in the creative age*. Pittsburgh/Londen 2004.

Furnée, Jan Hein *Naar een integrale stadsgeschiedenis van de negentiende eeuw. Vijftien stadsbiografieën in perspectief* in *De Negentiende Eeuw* 33, 2009.

Goede, Paul de *Interactief beleid en de gijzeling van een idee* in Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.) *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam 2008.

Hall, Peter *Cities in civilization*. Londen 1998.

Heuberger, Frank W. *The New Class: on the theory of a no longer entirely new phenomenon* in Hansfried Kellner en Frank W. Heuberger *Hidden Technocrats. The new class and new capitalism* New Brunswick/Londen 1992.

Hitters, Erik e.a. *Werkrapport. Zes casestudies Actieplan Cultuurbereik. Vier stedelijke en twee provinciale Programma's Cultuurbereik in 2001 en 2002*. Rotterdam 2003.

Jacobs, Dirk *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementair debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Brussel 1998.

- Isaac, Jeffrey C. *Oases in de woestijn: Hannah Arendt over democratische politiek in The American Political Science Review*, vol 88, nr. 1., maart 1994 pp. 156-168. Geraadpleegd in de vertaling van Ronald de Vries, Athene Webtijdschrift voor directe democratie juli 2004 [5]
- Kraaijestein, Martin *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945 – 1990*. Rotterdam 1995.
- Meier, Sabine *Tussen leefstijl en wijkgedachte. Moderne en postmoderne denkbeelden over wonen en de herstructurering van naoorlogse wijken* Amsterdam 2006
- Mensch, Peter van *Tussen object en samenleving. 25 Jaar musea van natuurwetenschap en techniek in Nederland* in Gewina 23, 2000, (3), p. 193-206
- Meurs, Pauline en Dennis Broeders *Nederland als immigratiesamenleving in: Migrantenstudies*, 2002, 18(2), p. 64-77.
- Oosterbaan, Warna *Schoonheid, Welzijn, Kwaliteit: kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag 1990
- Revell, Keith D. *Building Gotham; civic culture & public policy in New York City, 1898 – 1938* Baltimore 2003.
- Slechte, Henk *De stadsgeschiedenis gaat over de identiteit van de stad* in Deventer Jaarboekje 2009
- Swaan, Abram de *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* Amsterdam 2004 (zesde druk)
- Uitermark, Justus en Jan Willem Duyvendak *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. (Amsterdam 2004)
- Velden, Sjaak van der *Stakingen in Nederland. Arbeidersstrijd 1830-1995* Amsterdam 2000
- Zijdeveld, A.C. *'Rotterdam 1990', analyse en evaluatie van de bestuurlijke gang van zaken* Rotterdam 1991
- Zijdeveld, A.C. *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuursociologische studie van een beleidsprobleem* Deventer 1983
- Zijdeveld, A.C. *A theory of urbanity. The economic and civic culture of cities*. New Brunswick, New Jersey 1998.
- Zijdeveld, A.C. *Urban regions in a field of globalized forces* Civic Hall Lecture gemeente Rotterdam, 1998
- Zijdeveld, A.C. *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer 1981
- Rotterdam (en omstreken)
- Actiekrant cultuurbereik Rotterdam*. Nummer 04 Rotterdam 2008
- Adang, Marc *Betutteling tot in de huiskamer* in Len de Klerk en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. p. 79-101. Rotterdam 1992.
- Andela, Gerrie en Cor Wagenaar (red.) *Een stad voor het leven : wederopbouw 1940-1965*. Rotterdam 1995.
- Baggerman, W. *De zevenhonderd van Rotterdam: een studie naar de herkomst van gemeenteraadsleden 1851-1994*. Rotterdam 1994.
- Beranova, Jana en Jim Postma *Zadkine*. Rotterdam 1986.
- Berg, L. van den en E. Braun *Rotterdam en Europa. Een dubbele uitdaging voor een ondernemende stad* in A.C. Zijdeveld (red.) *Rotterdam naar 2005. Visies vanuit de wetenschap*. p. 42-61 Rotterdam 1996.
- Bik, M. en D. Linders (red.) *Dynamische bevolking van Rotterdam*. Rotterdam 2001.
- Blokland-Potters Talja *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Proefschrift. Kampen 1998.
- Boivin, Hietbrink en Rosenberg *STC. Baken aan de Maas*. Rotterdam 2005.
- Boogaarts, Inez *Rotterdam is vele festivals* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.
- Bos, A. *De stad der toekomst de toekomst der stad. Een stedenbouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap*. Rotterdam 1946.
- Burger, René *Schot voor de boeg. Vijfentwintig jaar stadsvernieuwing door de ogen van Jan Schot*. Rotterdam 1999.
- Burgers en Engbersen (red.) *De ongekende stad*. Amsterdam 1999.
- Burgers, Jack *Rotterdam, kleine sociaal-economische geschiedenis van een havenstad* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.
- Cusveller, Sjoerd *Stadsontwerp, stadsontwikkeling, stadsbedrijf* in Galema, Wijnand en Piet Vollaard (red.) *Rotterdam herzien. Dertig jaar architectuur 1977-2007*. Rotterdam 2007. p. 95-125
- Davids, C.A. *Verenigingsleven en politiek in Rotterdam tussen 1850 en 1940* in Rotterdams Jaarboekje (hierna: RJB) 1990 p.278-309

Dekker, Ariëtte *De Club Rotterdam 1928-2008*. Rotterdam 2008.

Dekker, Ariëtte *Cornelis Verolme; opkomst en ondergang van een scheepsbouwer*. Amsterdam 2005.

Dekker, Jurrien en Bas Sensius *De tafel van Spruit. Een multiculturele safari in Rotterdam*. Amsterdam 2001

Dicke, Matthijs, Paul van de Laar en Annelies van der Zouwen *In het belang van de haven. Een eeuw scheepvaartvereniging Zuid*. Rotterdam 2007.

Diekstra, René F.W. *Rotterdam zoals ik het ken in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 2004 p. 194-208

Dieten, Jos van *We zullen jullie mores leren*. In Klerk, Len de en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992 p. 33-56

Donia, Henk (red.) *Gemeentewerken Rotterdam 1955 - 1980. Journalisten schetsen het werk van de Stadstimmerman*. Rotterdam 1983.

Driel, H. van (red.) *Ontwikkeling van bedrijfskundig denken en doen: een Rotterdams perspectief*. Rotterdam 1993.

Engbersen, Godfried en Richard Staring *Safety-first. De morele economie van lage inkomensgroepen* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Engbersen, Godfried *Conflicterende tijden. Omgaan met tijd en werkloosheid in 'Het Nieuwe Westen'* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Engbersen, G. e.a. *Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam 1999.

Frijhoff, Willem *Beelden, verhalen, daden: stads cultuur in De Rotterdamse cultuur in elf spiegels*. Rotterdam 1993 p. 9-18.

Europoort Kringen. Interview met ir. H.J. Beverdam p. 72-74 Rotterdam 7 juli 2001.

Flierman, A.H. en I.M.A.M. Pröpper (red.) Themanummer Stadsprovincie Rotterdam van het tijdschrift Bestuurskunde, jaargang 6 (1997) nr. 5.

Flierman, A.H. en M.H.P. Otten *Wind tegen. Besluitvorming rond de vorming van de stadsprovincie Rotterdam* in Flierman en Pröpper (red.) Stadsprovincie Rotterdam p. 222-230

Flierman, A.H. en I.M.A.M. Pröpper *Bestuurlijke structuur voor grootstedelijke gebieden* in Bestuurskunde, Themanummer Stadsprovincie Rotterdam jaargang 6 (1997) nr. 5, p. 196-202.

Fijnaut, Cyrille, Hans Moerland en Jolande uit Beijerse *Een winkelboulevard in problemen. Samenleving en criminaliteit in twee Rotterdamse buurten*. Gouda/Arnhem 1991.

Gaemers, Carin *Achter de schermen van de kunst. Rotterdamse Kunststichting 1945-1995*. Rotterdam 1996.

Galema, Wijnand en Piet Vollaard (red.) *Rotterdam herzien. Dertig jaar architectuur 1977-2007* Rotterdam 2007

Gils, A.J. van *Spanning in de wijkraad nieuwe stijl*. Gestencilde uitgave EUR faculteit rechtsgeleerdheid. Rotterdam 1976.

Goey, Ferry de en Hugo van Driel *De relatie tussen overheid en bedrijfsleven in de Rotterdamse haven* in Driel, H. van (red.) *Ontwikkeling van bedrijfskundig denken en doen: een Rotterdams perspectief*. Rotterdam 1993 p. 113-131

Goey, Ferry de *Geen woorden maar daden: de relatie tussen het bedrijfsleven en de lokale overheid van Rotterdam, 1945-1960*. Delft 1987.

Goey, Ferry de *Ruimte voor industrie: Rotterdam en de vestiging van industrie in de haven 1945-1975*. Rotterdam 1990.

Haan, Hilde de en Ids Haagsma ; *Stadsbeeld Rotterdam 1965-1982*. Utrecht 1982.

Havennieuws. Tijdschrift over haven en transport. nr. 227, 1986, p. 10-12 Rotterdam 1986.

Hagelstein, G.H. en A. Veenbergen *Rotterdam: de constitutionele geest uit de fles? Betekenis van de staatsrechtelijke discipline in een bestuurlijke discussie* in Flierman en Pröpper (red.) Themanummer Stadsprovincie Rotterdam p. 231-239

Heiden, Maria en Andrea Piersma (red.) *Hotel New York 10 jaar in Rotterdam* Rotterdam 2003.

Herwaarden, Jan van *In memoriam Willem Simon Petrus (Pim) Fortuyn* in RJB 2003 p. 55-59

Hitters, Erik *Mecenaat in Rotterdam; weldoeners achter de schermen* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam* Amsterdam 2001.

Hollander, mr. R. *Algemene wet bestuursrecht en Rotterdams wetgevingsbeleid* in Bestuurswetenschappen mei/juni 1992, jaargang 46, nr. 3. pag. 230 e.v.

Hollander, René en Sjef van de Poel *Rotterdam neemt afscheid van 'Rommeldam* in 'de Gemeentestem' 1999, nr. 7095, 149e jaargang, p.180 e.v.

Horssen, W. van *Havenwerkgevers stichten vakaturebank om vraag en aanbod te verbinden : minder werk in het klassieke stukgoed, méér werk in andere havensektoren* in Rotterdam Europoort Delta nr. 4, 1981.

Hout, André van der *De sociale quaestie* in Klerk, Len de en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992 p. 11-31

Houwen, Paula van der *Stimuleren van ontwikkeling. Stichting Bevordering van Volkskracht 1923-1998. De geschiedenis van een Rotterdams particulier fonds*. Rotterdam 1998.

Jonge, A.D. de en M.D. de Wolff (red.) *De Rotterdamse cultuur in elf spiegels*. Rotterdam 1993

Klein, P.W. *De Nederlandse Economische Hogeschool; hogeschool voor maatschappijwetenschappen 1963-1973*. Rotterdam 1974.

Klein, Theo *Rotterdam, vele goede voorbeelden*. In *Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974 – 1984*. Gemeengoed extra editie. Rotterdam 1984.

Klerk, Len de *Particuliere plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedebouw in Rotterdam, 1860-1950*. Rotterdam 1998.

Klerk, Len de en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992.

Klerk, Len de *'Mooi werk': geschiedenis van de Maatschappij voor Volkswoningen, Rotterdam 1909-1999*. Rotterdam 1999.

Klerk, Len de *Particuliere plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw in Rotterdam, 1860-1950*. Rotterdam 1998.

Kloosterman, Robert en Joanne van der Leun *Starten in de stad. Stedelijke kansenstructuur en immigrantenondernemerschap* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Kloosterman, Robert en Jan Jacob Trip *Gestold modernisme. Een analyse van de Rotterdamse economie vanuit een postindustriële perspectief in Rotterdam* in Het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme. Amsterdam 2004 p. 39-58

Koekebakker, Olof *25 portretten* in Galema, Wijnand en Piet Vollaard (red.) *Rotterdam herzien. Dertig jaar architectuur 1977-2007* Rotterdam 2007 p. 163-207

Kok, G.Chr. *Vijftig jaar bevordering van Volkskracht*. In RJB 1973 p.196-204

Koppenjan, J.F.M. en J.F. Zaaijer *Beslissen over de Rotterdamse stadsprovincie Wie leidt de dans rond de 'garbage can'?* in Bestuurskunde, Themanummer Stadsprovincie Rotterdam jaargang 6 (1997) nr. 5, p. 213-221

Laar, P.Th. van de, Leo Lucassen en Kees Mandemakers (red.) *Naar Rotterdam. Immigratie en levensloop in Rotterdam vanaf het einde van de negentiende eeuw*. Amsterdam 2006.

Laar, P.Th. van de, *Stad van formaat; geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw*. Rotterdam 2000.

Laar, P. van de *Rotterdam en zijn burens; annexeren zonder frustreren* in RJB 1995 p. 208-244

Lambers, dr. H.W. *Commentaar bij herinneringen. De Nederlandse Handels-Hogeschool 1913-1938. De Nederlandse Economische Hogeschool 1938-1973*. Rotterdam 1988.

Leijnse, F. *Het management van de stedelijke overheid* in Zijdeveld, A.C. (red.) *Rotterdam naar 2005. Visies vanuit de wetenschap*. Kampen 1996 p. 61-78.

Lieburg, M.J. *De geschiedenis van het Sophia Kinderziekenhuis te Rotterdam*. Rotterdam 2004.

Linthorst, Marijke *De Partij van de Arbeid in Rotterdam. Beschouwingen van een buitenstaander in Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 2004 p. 208-219

Louw, André van der *Als de dood voor Rijnmond*. Rotterdam 1985.

Lucassen, Leo *Toen zij naar Rotterdam vertrokken. Immigranten toen en nu (1870-2005)* in Laar, P.Th. van de, Leo Lucassen en Kees Mandemakers (red.) *Naar Rotterdam. Immigratie en levensloop in Rotterdam vanaf het einde van de negentiende eeuw*. Amsterdam 2006 p. 25-39

Maandag, Ben *De bevindingen van de keurmeesters ter discussie. Verslag van de internationale conferentie Reviewing Rotterdam op donderdag 11 oktober 2007* in Galema, Wijnand en Piet Vollaard (red.) *Rotterdam herzien. Dertig jaar architectuur 1977-2007* Rotterdam 2007 p. 271-276

Marel, Carla van der *Antiscene. Ondergrondse rockcultuur in Rotterdam 1983-2003* Rotterdam 2007.

Mens, Noor W.G. *Witteveen en Rotterdam* Rotterdam 2007

Meyer, Han *City and Port. Transformation of Port Cities London, Barcelona, New York, Rotterdam*. Rotterdam 1999 (vertaling proefschrift 1997)

Meyer, Han (red.) *De beheerste stad*. Rotterdam 1980.

Meyer, H. *100 jaar stadsvernieuwing* in Traverse oktober 1984.

Meyer, Han *De buurt aan de stad teruggeven? Over een provocatie van Jan Rutten, een proefschrift van Gerard de Kleijn en een beleidsplan van het Oude Westen* Traverse, winter 1985/86

Meyer, Han en Leo van den Burg (red.) *In dienst van de stad. 25 jaar werk van de stedenbouwkundige diensten van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam*. Amsterdam, tweede druk 2006.

Meyer, Han *In dienst van de stad onder postmoderne condities* in Meyer, Han en Leo van den Burg (red.) *In dienst van de stad. 25 jaar werk van de stedenbouwkundige diensten van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam*. Amsterdam, tweede druk 2006, p. 64-68.

Meyer, H. *Op Zuid; veranderingen en constanten* in Stadslucht nr. 1 feb. 1990 p.15-19

Meyer, H. *De Kop van Zuid als leerproject* in Stadslucht nr. 0, 1989, p. 5-7

Meyer, H. en A. Reijndorp *Operatie geslaagd, patiënt overleden? Een gesprek over de toekomst van de stadsvernieuwing in de stad van de toekomst* in Traverse 1986 nr.2-5, p.4-21, 3-14 en 22-30, 14-27, 22-35

Mik G. (red.) *Herstructurering in Rotterdam. Modernisering en internationalisering en de Kop van Zuid*. Amsterdam/Rotterdam 1989.

Mooij, Martin *Rotterdam vrijhaven voor poëzie*. Rotterdam 2001.

Moscoviter, Herman *Burgelijke bouw is nog nooit een voorbeeld voor levendigheid geweest* in *Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974 – 1984*. Gemeengoed extra editie. Rotterdam 1984.

Moscoviter, Herman (red.) *Op de groei gemaakt; 'gerieflijkheden voor een wel-ingerigte stad'*. *Anderhalve eeuw Gemeentewerken Rotterdam*. Rotterdam 1996.

Moscoviter, Herman *Kunstenaars in plaats van tyfuslijders. De bewogen geschiedenis van de Rotterdamse Quarantaine-inrichting*. Rotterdam 1993.

Moscoviter, Herman *Wat zichtbaar overblijft is experiment* in Klerk, Len de en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. p. 151-178

Nettinga, Willem *De heilige oorlog aan het woonlastenfront* in *Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974 – 1984*. Gemeengoed extra editie. Rotterdam 1984.

Oosterwijk, Bram *Op één koers*. Rotterdam 1988.

Oosthoek Albert *Pim Fortuijn en Rotterdam*. Rotterdam 2005.

Osch, Henk van *Bram Peper. Man van contrasten*. Amsterdam 2010.

Oudenaarden, Jan *Liever op Zuid dan op stand* in RJB 1999 p. 443-448

Oudenaarden, Jan *Mannen van gezag*. Rotterdam 2004.

Oudenaarden, Jan *Het verwoeste beeld* in Jana Beranova en Gerard Peters *Beelden in vervoering*, Rotterdam 2001

Jan Oudenaarden schrijft in hetzelfde boek op p 24

Palmboom, Frits *Rotterdam, verstedelijkt landschap*. Rotterdam derde druk 1995.

Peper, A. *Over ruimte en tijd; de toekomst van wereldhavenstad Rotterdam*. Toespraak tijdens Oudejaarsbijeenkomst 1997 van de Havenvereniging Rotterdam [Rotterdam 1997]

Polderman, Cheska 'Deze nood breekt elke wet'. *Het antwoord van de lokale politiek op de Rotterdamse Turkenrellen van 1972* in historisch tijdschrift Holland 2007, p. 257-275

Praag, Carlo van *Rotterdam en zijn immigranten* in *Rotterdam. Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 2004 p. 58-76.

Pröpper, I.M.A.M. en A.H. Flierman *Besluit, een poging tot synthese* in Flierman en Pröpper (red.) Themanummer Stadsprovincie Rotterdam p. 240-242

Pröpper, I.M.A.M. en R. Te Velde *Politiek-bestuurlijke institutionele verklaring* in Flierman en Pröpper (red.) Themanummer Stadsprovincie Rotterdam p. 203-212

Raadsen, Elbert *De groei van de woonruimte* in Len de Klerk en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992 p.103-124

Rath, J. *Migranten, de Centruumpartij en de deelgemeenteraadsverkiezingen van 16 mei 1984 te Rotterdam*. Leiden 1985.

Rath, J. *Migranten en deelraden in Rotterdam* in Rob Heukels (red.) *Politiek en migranten*. Congresbundel t.g.v. Internationaal congres in november in het Zuidpleintheater in Rotterdam. Amsterdam 1984.

Reijndorp, Arnold en Joke van der Zwaard *Op zoek naar de middenklasse in Rotterdam* in *Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 2004.

Reijndorp, Arnold *Afscheid van de volkshuisvesting* in Len de Klerk en Herman Moscoviter (red.) *En dat al voor de arbeidende klasse. 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam*. Rotterdam 1992 p. 235-253

Ringeling, A.B. *Grootstedelijke samenleving en bestuur: veranderingen in het publieke domein* in Zijderveld, A.C. (red.) *Rotterdam naar 2005. Visies vanuit de wetenschap*. Kampen 1996 p. 143-158

Robijns, Rien *Rotterdam, veranderde stad; dr. A. Peper, burgemeester 1982-1998*. Rotterdam 1998.

Romer, Herman *Katendrecht op de golfslag van de tijd*. Zaltbommel 1998.

Rood-Pijpers, Elly, Ben Rovers, Frank van Gemert, Cyrille Fijnaut...[et al.] *Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad*. Rotterdam 1995.

Rutgers, J. *Ontwikkeling van Rotterdam na 1940* Maandblad Rotary Nederland, district 66/67 jaargang 22 nr. 6 (jan. 1955) p. 186-191

Rutgers, J. *De herbouw van Rotterdam: in het bijzonder in verband met de grondexploitatie* De Ingenieur jaargang 67 nr. 6 (februari 1955) B15-B25 Toespraak november 1954.

Rutgers, J. *Gemeentelijke grondpolitiek* Publieke Werken jaargang 27 nr.4 (1959) p. 39-47

Schadee, Nora *Venster op de rivier: de macht van een metafoor* in RJB 2000.

Schoor, A. van der *Het Rotterdam Boek*. Zwolle 2005.

Schrijnen, Joost *De ruimte van Rotterdam in Rotterdam in Rotterdam. Het vijftienvintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 2004 p.157-171

Schuyt, C.J.M. e.a. *Civic responsibility; over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam*. Leiden/Utrecht 1991.

Snel, Erik e.a. *Veranderende klassen in stedelijke economieën* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Snel, Erik en Jude Kehla *Pier 80. Immigrantenondernemers op de markt* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Staring, Richard *Over geveltoeristen en voorgeschotelde loyaliteiten. Turkse migranten en satelliettelevisie* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Staring, Richard *Scenes uit een schijnhuwelijk. Illegale Turkse migranten over hun toekomst in Nederland* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Tak, Herman *Zomercarnaval in Rotterdam* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam 2001.

Thissen, Siebe *Mooi van ver. Muurschilderingen in Rotterdam*. Rotterdam 2007.

Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam, 1974 – 1984. Gemeengoed extra editie. Rotterdam 1984.

Tops, P.W. en P.F.G. Depla *In het zicht van de haven...: de communicatie en de campagnes rond het Rotterdamse referendum van 7 juni 1995*. Tilburg 1995.

Ulzen, Patricia van *Droom van een metropool. De creatieve klasse van Rotterdam 1970 – 2000* Rotterdam 2007.

Vanstiphout, Wouter *Maak een stad. Rotterdam en de architectuur van J.H. van den Broek*. Rotterdam 2005.

Veen, Romke van der en G. Engbersen *Waarom de minima niet rebelleren. Berusting en onvrede onder arme Rotterdamse huishoudens* in Engbersen, G.B.M. (red.) *De verborgen stad: de zeven gezichten van Rotterdam* Amsterdam 2001.

Vermeer, Tonneke *Van onderstand tot bijstand. 200 jaar sociale zorg in Rotterdam*. Rotterdam 2006.

Wagner, Jan *Rotterdam en zijn artistieke sociëteiten* in Picturablad nr. 3 p. 9, Dordrecht 2007.

Wallinga, Marten *Over de Horsten gesproken...* Rotterdam 1994.

Weeda, Kees *De kunst en de stad; schets voor het Rotterdamse kunstbeleid in de jaren '90* Rotterdam 1992.

Wentholt, R. *De binnenstadsbeleving en Rotterdam*. Rotterdam 1968.

Ria de Wit *Wethouder Kriens daagt opbouwwerk uit* in *Rotterdams Tij* 2007 nummer 7 p. 3

Witte, Toby *Tussen Coolsingel en Binnenhof. Stadsregionale capriolen in Rotterdam Rijnmond*. Den Haag 2002.

Zijdeveld, A.C. (red.) *Rotterdam naar 2005. Visies vanuit de wetenschap*. Kampen 1996 p. 143-158

Rapporten

Gemeente Rotterdam

Aanwijzingen voor inhuur Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2007

Afscheid van Rommeldam. Eindrapport project regelgeving. Uitgave van het Projectbureau Regelgeving van de directie ABZ van de Bestuursdienst. Rotterdam 1998

Atelier Zuid Toekomstvisie Rotterdam-Zuid 2030 Rotterdam 1999

Bakens in de mist. Resultaatmeting collegeprogramma 1998-2002 Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2000

Bedrijven en werkgelegenheid in Rotterdam : de structuur, ontwikkeling, dynamiek en geografische spreiding van vestigingen en werkgelegenheid in de stad Rotterdam. Rapport van de secretarieafdeling Economische Zaken, Bureau economisch onderzoek en beleid. Rotterdam 1989

Besturen in veelvoud. Rekenkamer Rotterdam. Rotterdam 2002

Bestuur in beweging. Discussienota van de commissie voor het subcollege Bestuurlijke Vernieuwing inzake de Bestuurlijke Vernieuwing van Rotterdam. Rotterdam 1992

Bestuurlijke vernieuwing Rotterdam; van discussie naar uitvoering. Voorstel van B&W aan de Raad. Rotterdam 1993

Burgerjaarverslagen 2003-2006

Cultuurplan 2001-2004. Rotterdam 2000
Cultuurplan 2005-2008. Rotterdam 2004
De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat. Collegeprogramma 2006-2010. Rotterdam 2006.
De sprong vooruit: SPR-voorstel Sociaal Platform Rotterdam februari 2006.
 Diemen, Aad van *Het dubbeltje en de eerste rang.* Eindrapportage van de motie Woei-A-Tsoi over integraal gemeentelijk vrijwilligersbeleid. Rotterdam december 1993
Economische visie. OntwikkelingsBedrijf Rotterdam november 2003
Economische verkenning Rotterdam 2006. OntwikkelingsBedrijf Rotterdam november 2006
Eerste Rapportage van de commissie Verbetering Lokaal Bestuur Rotterdam 2000
Enkele internationale aspecten van stedelijk beleid. Rotterdam 1977.
Herstellend hart. Verhandeling over de toekomstige vitaliteit van de regio Rotterdam/Rijnmond bij het afscheid van ROTOR. Rotterdam oktober 1992.
Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief Rapport van de commissie Sociale Vernieuwing. Rotterdam 1989
Het Rotterdamse actieprogramma cultuurbereik; van 2001-2004 naar 2005-2008 Rotterdam 2004
Interactief beleid in Rotterdam Rotterdam 2000
Inzet van de gemeente: sociale vernieuwing Rotterdam, 1991-1994. Nota van B&W aan de gemeenteraad Rotterdam 1990
De inzet gevolgd 3. Eindrapportage van het project Sociale Vernieuwing Rotterdam door B&W aan de Gemeenteraad. Rotterdam 1993
 Jaarverslagen Havenbedrijf
 Jaarverslagen OntwikkelingsBedrijf Rotterdam
 Jaarverslagen Ombudsman
Koers 2005; de Toekomstvisie Rotterdam Rotterdam 1997
Marginaal of modern ? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam. Gabriël van den Brink en Dick de Ruijter Advies in opdracht d.d. 12 maart 2003 van het College van Burgemeester en Wethouders. Rotterdam 31 oktober 2003
Met Raad en Daad Collegeprogramma 1998-2002 met twaalf uitvoeringsprogramma's
Nieuw Rotterdam; een opdracht voor alle Rotterdammers Rapport van de adviescommissie sociaal-economische vernieuwing Rotterdam. Rotterdam 1987
Nieuw Rotterdam, Koers 2005; het Participatierapport Rotterdam 1997
Om de kwaliteit van de stedelijke samenleving, najaarsnota van de gemeente Rotterdam. Rotterdam 1994. (dit is een uitwerking van de Zomerbrief 1994, raadsstuknummer 1994-0806, waarin het nieuwe college zijn programma uiteenzet)
Plaats en toekomst van het Havenbedrijf in (main)port Rotterdam. Een strategische visie. Havenbedrijf der gemeente Rotterdam. Rotterdam 1989
Plannen op achterstand. Gemeentelijk beleid onderwijsachterstanden. Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2001
Publieksmeting Actieprogramma Cultuurbereik Rotterdam 2005 Elsbeth Meijjer in opdracht van de Dienst Kunst en Cultuur Gemeente Rotterdam, april 2006
Regelgeving in het Nieuwe Rotterdam Rotterdam 1992
Resultaten tellen. Resultaten collegeprogramma 2005 en 2002-2006 Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2006
Resultaten geteld. Realisatie collegeprogramma 2006-2010 Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2010
Rommeldam Revisited Rotterdam 2004
Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans. Actieprogramma. Rotterdam december 2003.
Rotterdam en het buitenland. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 1983.
Rotterdamse Onderwijsmonitor. Primair en voortgezet onderwijs Rotterdam in 2004. DSO Rotterdam december 2004.
Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. Meer stad meer toekomst. Structuurplan Gemeente Rotterdam Rotterdam 2001
Sociale integratie in de moderne Rotterdamse samenleving. Rotterdam 2003
Stadsburgerschap. Het motto is meedoen. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 2007
Stedelijke Ontwikkeling van Rotterdam. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 1987
Subsidiëring door deelgemeenten Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2000
Een steentje bijgedragen Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2007
Stimuleren of sturen Rekenkamer Rotterdam Rotterdam 2004
Tussen Borg en Zorg. Garanties Havenbedrijf. Rekenkamer Rotterdam. Rotterdam 2004

Tussenbalans vrijwilligerswerk in 2015, een evaluatie van het vrijwilligerswerk in de gemeente Rotterdam. Dienst SZW Rotterdam 2006.
Van droom naar werkelijkheid GITP, J.F.C. Looten en M.A. de Koning. Den Haag 2003
Veilig zijn, veilig voelen Rekenkamer Rotterdam 2005
Veiligheidsindex 2006. Meting van de veiligheid in Rotterdam. Rapportage bevolkingsenquête januari 2006. Feitelijke criminaliteitsgegevens en contextgegevens 2005 Programmabureau Veilig Rotterdam 2006
Vernieuwing van Rotterdam Nota van B&W aan de gemeenteraad Rotterdam 1987
Verzelfstandiging, Privatisering en Uitbesteding: een kader voor toetsing en afweging Rotterdam 1992
Visie 2010; Rotterdam op koers Rotterdam 1999
Visiedocument vrijwilligerswerk 2015. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 2001.
Vrijwilligersbeleid in Rotterdam. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 1998
Vrijwilligerswerk door Migranten in Rotterdam. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Opsteller A. van Diemen. Rotterdam 1993
Vrijwilligerswerk in 2015. Nota van B&W aan de gemeenteraad. Rotterdam 2000.
Wijk in/Wijk uit (slotrapportage in het kader van de kwalitatieve evaluatie van wijkgerichte activiteiten binnen Rotterdamse Actieplan Cultuurbereik). Letty Ranshuysen Rotterdam september 2008.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Allochtonenbeleid Rapportnummer 36 Den Haag 1989
 Bartels, C.P.A. en E.J.J. Roos in *Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden.* V70 Den Haag 1990
 Beek, K.W.H. van *De ondernemende samenleving : een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid.* V104 Den Haag 1998
Besluiten over grote projecten. R46 Den Haag 1994
Bewijzen van goede dienstverlening R70 Den Haag/Amsterdam 2004
 Bovens, M.A.P. *Republiek der rechtspersonen. Over burgerschap van en binnen organisaties in Burgerschap in praktijken* Deel 1 p.14-56 V77 Den Haag 1992
 Brink, Gabriël van den *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers.* V 115 Den Haag 2002
 Bruning, A.J.F. m.m.v. J. Siersma *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen* W77 Den Haag 1994
De lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. R75 Den Haag/Amsterdam 2006
 Dercksen, W.J., E.W. van Luijk, P. den Hoed *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.* W 50 Den Haag 1990
 Elchardus, prof. dr. M. *De schizofrenie van populaire politiek of: hoe ernstig te zijn in een dramademocratie in Democratie: retoriek, realiteit en toekomst. Over de rol van overheid, burgers en media.* WRR-lecture 2003. Den Haag 2004.
 Emmelot, Y., E. van Schooten, Y. Timman, M. Verhallen en S. Verhallen *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen* W 124. Den Haag 2001
 Engbersen, G., Erik Snel en Afke Weltevrede *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam, één verhaal over twee wijken.* V8 Den Haag/Amsterdam 2005
 Ganzeboom, H.B.G. en W.C. Ultee *De sociale segmentatie van Nederland in 2015* V96 Den Haag 1996
 Goor, J.G.B.M. van de *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie.* W39, Den Haag 1989
 Gunsteren, H.R. van en P. den Hoed (red.) *Burgerschap in praktijken.* Deel 1 en 2. V77 Den Haag 1992
 Gunsteren, H.R. van (o.l.v.) *Eigentijds burgerschap.* Publicatienummer 2. Den Haag 1992.
 Gunsteren, Herman van *Leren vertrouwen in democratie in Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid.* V12 Den Haag/Amsterdam 2006
 Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen.* Webpublicatie 9, 2005
 Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs *Planning als onderneming* V34 Den Haag 1983
Institutions and cities; the Dutch experience. Revised version. R37 Den Haag 1990
 Hoed, P. den (red.) *Maatschappelijk werk en de stad. Vijf preadviezen.* W57 Den Haag 1991.
 Kreukels, A.M.J. en W.G.M. Salet (eds.) *Debating institutions and cities. Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration* V 76 Den Haag 1992

Krouwel, A. *Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland* in E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*. V4 Den Haag/Amsterdam 2004 p. 241-285
Nederland als immigratiesamenleving. R60 Den Haag 2001
Rinus Penninx *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Schets van de sociale positie in Nederland van Molukkers, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en mediterrane werknemers en een inventarisatie van het Nederlandse overheidsbeleid*. Voorstudie R17, opgenomen als deel B in het WRR-rapport *Etnische minderheden* Den Haag 1979
Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers. V94 ism SEO/Intomarkt Den Haag 1996
De toekomst van de nationale rechtsstaat. R63 Den Haag 2002
Tromp, B. *Problemen van representatieve democratie* in E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*. V4 Den Haag/Amsterdam 2004 p. 399-361
Van de stad en de rand Rapportnummer 37. Den Haag 1990
Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode 1988-1992. V80, Den Haag 1993
Vertrouwen in de buurt. R72 Den Haag/Amsterdam 2005
Waarden, normen en de last van het gedrag. R68 Amsterdam 2003.
Waardenburg, J.D.J. *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland gezien in Europees perspectief*. Werkdocument 118. Den Haag 2001

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Blokland-Potters, T.V. *Niet langer met de ruggen naar elkaar* RMO-advies 37 Den Haag oktober 2005
Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23 Den Haag 2002
Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. Advies 35 Den Haag 2005
Smislaert, C., Schillemans, T., Verhagen, S.M. en van San, M.R.J.R.S. *Spreiding in Nederland. Mogelijkheden en onmogelijkheden voor de overheid op landelijk en lokaal niveau* (in RMO-Advies 35 bijlage 2). Amsterdam, december 2004
Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Advies 31. Den Haag 2004
Uitermark, Justus en Jan Willem Duyvendak *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. (in RMO-Advies 35, bijlage 4). Amsterdam, december 2004
Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26. Den Haag 2003

Onderwijsraad

Bakens voor spreiding en integratie. Advies aan de minister en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag 2005
Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Den Haag 2000

Raad voor het Openbaar Bestuur

Etniciteit, binding, burgerschap Den Haag 2001
Sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid. Den Haag 2006

VROM-raad

Betrokken burger, betrokken overheid. Advies 022. Den Haag 2000
Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave. Advies 038. Den Haag 2003
Vorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet. Advies 047. Den Haag 2005
Wonen, beleid en legitimiteit. Advies 014. Den Haag 1999

Verwey-Jonker Instituut

C. Bons e.a. *Opzoomen. Bestuurlijke vernieuwing in de praktijk*. Verwey-Jonker Instituut ism 'Idee en Organisatie' te Abcoude en de Erasmusuniversiteit te Rotterdam voor VNG als opdracht- en uitgever. Den Haag 1995.
Bronnenonderzoek integratiebeleid. Rapport Verwey-Jonker Instituut Utrecht 2003 Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nr. 11.
Daal, Henk Jan van m.m.v. Karin Huntjes *De nieuwe vrijwilligers : een onderzoek naar vrijwilligerswerk door allochtonen* Rapport Verwey-Jonker Instituut Utrecht 1994
Duyvendak, J.W., en P. van der Graaf *Opzoomen, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomen in Rotterdam. Samenvatting* Verwey-Jonker Instituut. Utrecht 2001.

Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam

Berger, M., Fennema, M., Heelsum, A. van, Tillie, J. & Wolff, R. *Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden*. Rapportenreeks Instituut voor Migratie en Etnische Studies Amsterdam 2001.

Fennema, Meindert, Jean Tillie, Anja van Heelsum, Maria Berger en Rick Wolff *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*. Amsterdam 2000

Fennema, Meindert, Laure Michon en Liza Nell *Evaluatie van de eerste zittingsperiode van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS) Rotterdam* (i.o.v. SAMS). Amsterdam 2002.

Michon, L.B., Tillie, J.N. & Heelsum, A.J. van *Political participation of migrants in the Netherlands since 1986*. Helsinki, 2007 (Paper presented at the ECPR Joint Sessions, draft version)

Van Heelsum, Anja en Jean Tillie *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*. Amsterdam 2006

Overige rapporten

Bereikbaarheid en Concurrentiekracht van Mainports en de Randstad. Aanzet voor een Analytisch Raamwerk en een Strategische Visie. Erasmus Universiteit Rotterdam, Stichting Economisch Onderzoek, Pharos BV, RAND Europe i.o.v. Connekt. Delft, 2004

Bruggen bouwen, Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (commissie Blok) Vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamerstuk 28689 nrs.8-9

Burgerschapsbriefing. Verbindend burgerschap 1. Stadsburgerschap in theorie en praktijk. EUR Rotterdam *Maart 2009 en Burgerschapsbriefings 1-6*, gericht op de Rotterdamse middenklasse. EUR Rotterdam 2008-2009. Resultaten van het onderzoeksproject *Transnationalisme en stedelijk burgerschap* van de EUR olv prof.dr. Godfried Engbersen, uitgevoerd door dr. Katja Rusinovic en Marianne van Bochove MSc.

De elite woont hier niet Debatverslag van deel 3 van de debatareeks *De stad als laboratorium: de epiloog, 3 november 2009*. Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, Rotterdam 2009.

De Kop van Zuid en omliggende stadsvernieuwingswijken – naar een programma van wederzijds profijt. Rotterdams Instituut Bewonersorganisaties. Rotterdam 1990.

Economische betekenis Nederlandse zeehavengebieden 2005. Hoofdrapport: Havenmonitor 2005 RebelGroup Advisory – Buck Consultants International (K. Debisschop, H. Siemonsma, F. Luisman, E. Naaykens, R. de Kort en B. Van Bree) in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat z.p. 2006

Eindevaluatie Rotterdam 2001, Culturele Hoofdstad van Europa. Stichting Rotterdam 2001, Culturele Hoofdstad van Europa (R2001), Rotterdam 2003

Jaarverslagen Raad voor het Maatschappelijk Welzijn te Rotterdam

Kunst voor Rotterdammers – advies over de uitgangspunten van het kunstbeleid 2001-2004 van de Rotterdamse Kunststichting . Rotterdam mei 1999

Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg. Advies uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zoetermeer 2003

Naar een aantrekkelijker vestigingsklimaat in de gemeente Rotterdam. Kamer van Koophandel voor Rotterdam en omstreken. Rotterdam 1982

Nieuwe kansen voor havenindustrialisatie: verslag van een onderzoek naar de perspectieven van herindustrialisatie voor havengebonden sectoren. Samengesteld door Horrynga & de Koning (J.W.Baud, A.Hirschfeld, A.H.A. Reijntjes). Rotterdam 1989

Werkgelegenheid in de Nederlandse zeehavens 1985-1991. Nationale Havenraad. Den Haag 1992

Statistieken

Centrum voor Onderzoek en Statistiek Rotterdam

Buurtmonitor COS Rotterdam op <http://rotterdam.buurtmonitor.nl/RotterdamData>

Cultuurparticipatie van Rotterdammers 2001. COS Rotterdam 2002.

Factsheet bevolkingsontwikkeling 2003-2017. COS Rotterdam 2003

Graaf, P.A. de *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Rotterdam 2003. Resultaten uit de vrijetijdsomnibus 2003*. COS Rotterdam 2004

Graaf, P.A. de *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Rotterdam 2005. Resultaten uit de vrijetijdsomnibus 2005*. COS Rotterdam 2006

Minderhedenmonitor 2002. Etnische minderheden in Rotterdam COS i.s.m. ISEO, Rotterdam 2003

Monitor vraagzijde arbeidsmarkt havengebonden cluster Rijnmond. Een pilot. COS Rotterdam (C.

Ergun, M. van Rhee, A.L.C. Leijns) i.s.m. het Sociaal Geografisch Bureau van de gemeente Dordrecht

in opdracht van Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond (RPA Rijnmond), de stichting Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR) en het Havenbedrijf Rotterdam. Rotterdam 2004
Opkomst bij de verkiezingen voor de gemeenteraad 1966-2006. [www.os.amsterdam.nl/tabel/ 10665](http://www.os.amsterdam.nl/tabel/10665)
Problemen en kansen in de G4. Statistische onderbouwing van de bovenmaatse opgave. COS Rotterdam 2002
Prognose bevolkingsgroepen 2017 COS Rotterdam. Rotterdam 2002
Staat van Rotterdam 2003. Een pilot. en *Staat van Rotterdam 2004-2007* COS Rotterdam 2003-2007.
Rhee, Marn van *Analyse van de opkomst bij de Gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam op 6 maart 2002.* Rotterdam 2002
Rhee, M. van, C. de Vries, H. van Lith, P. Burger en G. Koster *Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006.* Rotterdam 2006
Wilt, G.H. van der en W.H.M. van der Zanden *Evaluatie experiment huisvestingsvergunning.* Rotterdam 2005

Overige statistische publicaties

Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam. Werkdocument 92. Centraal Planbureau Den Haag 1997
Marlet, Gerard en Clemens van Woerkens *Atlas voor gemeenten. De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken.* Utrecht 2004
StatLine-databank CBS, waaronder Thijmen van Bree *StatLine Regionale rekeningen voor huishoudens* (zie bijlage 4)

Websites

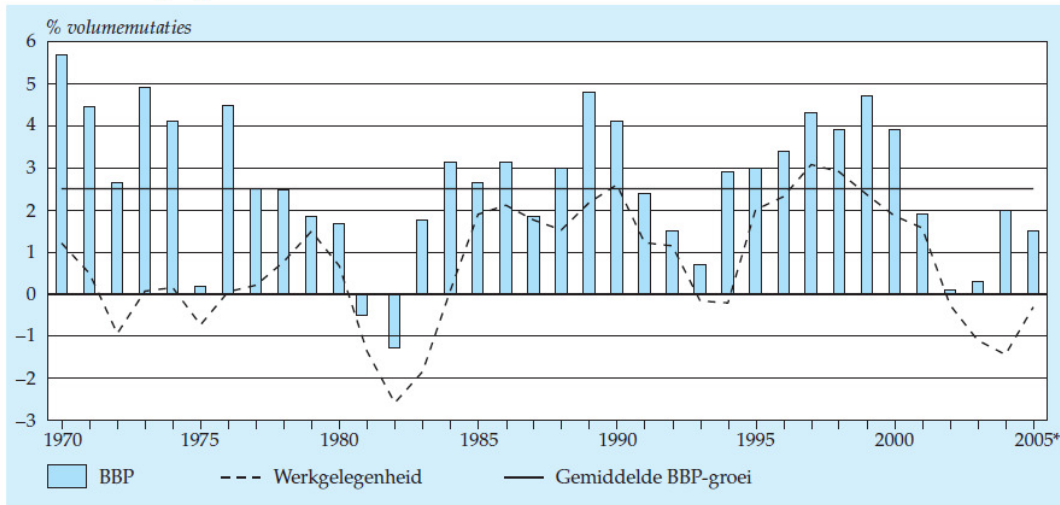
www.athene.antenna.nl/ARCHIEF/NR05-Arendt/
www.bds.rotterdam.nl (Archief gemeenteraad en college van B&W 1990 – nu)
www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/ en statline.cbs.nl/statweb/
www.cos.rotterdam.nl en rotterdam.buurtmonitor.nl van het COS
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen>
www.dbnl.org
www.eur.nl/fsw/burgerschap: Burgerschapsbriefings in het kader van het onderzoek *Verbindende burgers, 2008-2009*
www.grotevier.nl
<http://g4.databank.nl/>
<http://home.hetnet.nl/~antonheuff/homesans.htm> (Website Havenpersclub Kyoto)
www.kvk.nl
www.nehem.nl
www.metropolisfestival.nl
www.obr.rotterdam.nl
www.ondernemersnetwerk010.nl
www.operatie-jong.nl
[www.os.amsterdam.nl/tabel/ 10665](http://www.os.amsterdam.nl/tabel/10665)
<http://parlando.sdu.nl/> (archief Eerste en Tweede Kamer 1990-nu)
www.pictura.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl
www.rob-rfv.nl
www.rotterdam.nl, o.m. stad in beeld, feiten en cijfers, gemeentelijke organisatie
<http://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi> (website Stanford Encyclopedia of Philosophy)
www.startfoundation.nl
<http://statline.cbs.nl>
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein>
www.verkiezingsuitslagen.nl (website van de Kiesraad)
www.vlissingen.nl
www.verwey-jonker.nl
www.vrom.nl
www.wbs.nl
www.wimby.nl website van de stichting Welcome into My Backyard!
www.wrr.nl

Persoonlijke mondelinge en schriftelijke informatie

Leo van Atten, Jana Beranova, Carl Berg, Bul Beverdam, Carel Beynen, Koos de Gast, René Hollander, Hans Horsting, Carien Japikse – s' Jacob, Piet Kleyn van Willigen, Helma van 't Land, Ary Lels, F.N. Meuter, Ruud van Middelkoop, Jan Oudenaarden, Hans den Oudendammer, Bram Peper, Seen van der Plas, Guusje Polak – Borgers, Minus Polak, Henk van der Pols, Francisca Ravestein, Fred de Rooter, Bernard Ruys, Jacques Schoufour, René Smit, Wim Straasheijm, Rudi Voogd, Heiltje de Vos, Cees van Wijk. Er stonden nog veel meer namen op mijn lijstje, maar tot mijn grote spijt ben ik er niet aan toegekomen ook hen te benaderen.

BBP en werkgelegenheid tussen 1970 en 2005

1.1 BBP en werkgelegenheid



Bron: CBS, Nationale rekeningen 2005.

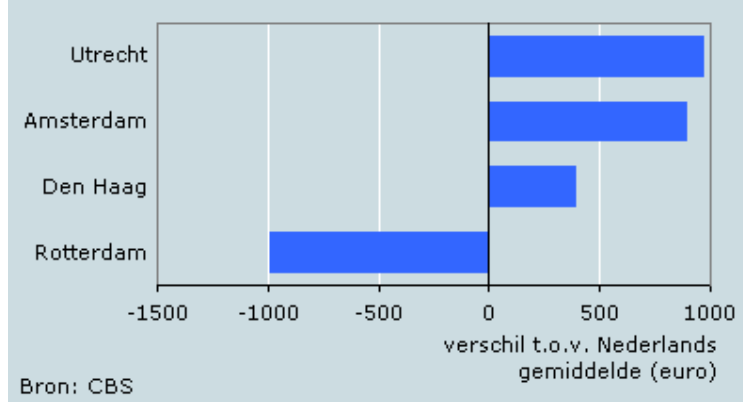
Uitslag Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen 1946 – 2006

	1946	1949	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	20
PvdA	18	19	21	20	23	18	19	24	25	21	24	18	12	15	11	18
LR															17	14
CDA	15	16	15	14	13	12	12	10	10	8	8	9	6	6	5	3
VVD	3	5	5	8	4	5	5	7	6	9	7	6	6	9	4	3
SP													1	4	1	3
CPN	9	5	4	2	1	2	3	2	1	2						
PSP/PPR					3	4		1		2	2					
Gr.Links												2	3	4	3	2
D66							4		2	2	2	7	7	3	2	1
CD/CP											1	2	6			
Pr.Chr.				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Overig						3	1						3	3	1	
Totaal	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45

Bron: Dienst Publiekszaken

Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2006 Auteurs M. van Rhee, C. de Vries, H. van Lith, P. Burger, G. Koster. COS Rotterdam (i.o.v. Bestuursdienst ABZ) Rotterdam, 2006, p. 9

Beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking in de grootstedelijke regio's, 2005



Curriculum vitae promovendus

E.A.G. (Els) van den Bent werd geboren op 1 maart 1953 in Den Haag. Aan het Alexander Hegius Gymnasium in Deventer deed zij in 1971 eindexamen gymnasium- α en aan de Rijksuniversiteit Utrecht rondde zij in 1979 haar studie geschiedenis succesvol af. Daarna volgde zij de opleiding Archivistiek A aan de Rijksarchiefschool te Den Haag, waarbij zij drie jaar lang als stagiaire verbonden was aan het Rijksarchief Utrecht. Na stage en archiefdiploma nam zij het initiatief voor het register van bedrijfsarchieven bij het Nederlands Economisch Historisch Archief en was zij co-auteur van het gedenkboek dat verscheen ter gelegenheid van het negenhonderdjarig bestaan van Mijdrecht. In 1985 werd zij hoofd van de afdeling Archieven van het Haags Gemeentearchief en schreef het gedenkboek *Gepokt en gemazeld* over de Haagse GG en GD. In 1990 werd ze gemeentearchivaris van Den Haag en zes jaar later stapte ze over naar dezelfde functie in Rotterdam. Daarnaast was ze onder meer kroonlid Archieven in de Raad voor Cultuur, adviseerde in Brussel over het Europese programma Culture 2000 en stond haar collega's in Suriname bij op het gebied van archiefopleidingen. In 2006 nam zij afscheid als directeur van het Rotterdams Gemeentearchief om zich op verzoek van het stadsbestuur te wijden aan de geschiedschrijving van Rotterdam tussen 1975 en 2005.

English summary

Rotterdam as a testing ground for governmental malleability between 1975 and 2005.

This study describes the ways in which the successive Rotterdam city administrations between 1975 and 2005 have tried to manage the city in a way that would meet their set goals, in the firm conviction that Rotterdam was susceptible to forced social engineering. None, however, succeeded in changing Rotterdam's top position on the 'urban lists for negative social markers' in the Netherlands. After thirty years of massive efforts, Rotterdam was still heading the statistics for unemployment, low incomes, deficient education and vocational training. Seeking an explanation for this failure, I have examined the 'governmental experiments' in Rotterdam, that served as a laboratory, from the perspective of the public, social and private domain. This approach also provided a criterion to sift the enormous amounts of facts available. The result is a varied image that, on the one hand is characteristic of Rotterdam, and on the other hand indicates the consequences of governmental centralism in general and for the Dutch welfare state in particular.

Rotterdam, with its highly developed port and industrial area, was much more vulnerable to economic stagnation and depression than other Dutch cities. The port determined the employment situation and the social structure of the city, with its absence of a substantial middle class. At the same time, it provided the essential revenues to meet municipal ambitions and to compensate for the lack of private funding and investments in municipal activities. Other factors that characterised Rotterdam included the labour party (Partij van de Arbeid) having had a majority in the city council for an extended duration and the incomparably great influence this party exerted on the municipality and its administration. Typical of Rotterdam furthermore, are the pioneering experiments in town renewal, security legislation and social renewal. The city was used as a laboratory with testing grounds for the solutions for various social and economic problems. However, evaluation and analysis of the results were often lacking.

The influence of an ever-growing army of specialized officials with a preference for an approach of command and control, expressed itself in excessive regulation and a marked tendency to transform society's three domains into statistics, targets and municipal projects. This approach left no room for initiatives by private persons or citizens' organizations. It also signified a lack of trust on the side of the city's administration in the social capacity of the population that, conversely, resulted in a decreasing faith of the citizens in their administration and thus weakened the public legitimacy of the local authorities. Whichever parties the Rotterdam city administration consisted of at the time, it took the political and social participation of citizens as its own business and made nearly everything subsidiary to its strategies, in the strong belief that these strategies provide the best solutions. As a result, the boundaries between the public, social and private domain got blurred.

On the one hand, people were expected to take responsibility of their own accord, on the other they were exhorted to 'participate' and dragged into serving the administrative goals. Spontaneous social initiatives often got stuck in the city's labyrinthine rules for subvention, whereas private enterprises in port- and city development were given incentives and all the space and facilities they needed, at the expense of public money, public property and public space, and to the detriment of

public control. The municipality was omnipresent in different capacities, sometimes acting as a private party and at other times as a public organisation. Citizens could no longer determine their own position and as a consequence kept clear of (nearly) all social and public activity. In reaction to this, the municipality tried to win back public faith by organising participation in different forms, but at the same time curtailed civic liberties in order to simplify administration. On top of this, it confronted the population with so-called civic campaigns, such as 'Opzoomeren' and 'Stadsetiquette', meant to influence social behaviour and enhance 'civic spirit', but actually enforced norms beyond governmental competence.

In 2005 Rotterdam was still occupying the top position on the national statistics for negative social markers. The municipality had initiated a policy of ad hoc and short term remedies that were insufficiently funded and proved to be unsustainable, and most people living in the so-called hotspots or 'bad' neighbourhoods had such poor prospects that they lived from day to day as well. A sizeable middle class that would have had a neutralizing effect on the growing discontent was still lacking. Consequently, civic faith in democratic institutions dropped to an all-time low. That faith had already been seriously affected years earlier when politicians had refused to address the issues of a multicultural society out of fear this would be playing into rightwing extremist hands. Fundamental political debate was also frustrated by a technocratic approach to problems. People felt ignored and their growing resentment culminated in the defeat of the Labour Party and a stunning victory of Pim Fortuijn's populist party Leefbaar Rotterdam in the elections of 2002.

In short, the idea and ideal of the malleable city moulded into the 'right' form by governmental guidance and top-down set goals did not work out as it was meant to, and sometimes even generated opposite effects. The question, however, whether Rotterdam would have looked different if the municipality had abstained from massive social engineering and had only tried to improve the social-economic status of the population by raising the level of education and employment, is unanswerable. This is not only because what-if history does not provide answers, but also for the simple reason that the proper statistics are absent. Improvement in education and employment, for example, cannot be assessed because the constant influx of low educated new immigrants influences the statistics as negatively as does the departure from the city by inhabitants who have managed to climb the social ladder since their arrival. Furthermore, the integral municipal approach, the staggering number of social projects and the lack of evaluation make it very difficult to assess the effect of the various public efforts to improve education and employment.

However, although Rotterdam has not improved on the lists for negative social markers, this does not mean that everything went wrong between 1975 and 2005. Despite the diminished importance of the port in terms of local employment, the city gladly continued to promote itself as a city of port and labour, but has simultaneously earned the right to call itself a culturally dynamic city. Rotterdam had put itself on the map with a large and varied palette of museums, theatres and festivals. Developments in modern architecture, design and other arts have attracted worldwide attention. Its University is well known internationally for excellence in many disciplines, distinguishing itself especially in applied research, and by the number of students from non-western backgrounds.

Immigrants have enriched the city's social and cultural climate; they came to Rotterdam seeking individual freedom and opportunities for personal development in the same way as many other inhabitants, most of them coming from elsewhere as well. For all of them, Rotterdam is much more than the city with the worst social statistics in the Netherlands. According to the poet Jules Deelder, Rotterdam is attractive for the very reason that the city is involved in a never ending process of change. In that respect, the last thirty years teach an important lesson: the more the boundaries between the public, social and private domain are ignored in order to reach administrative goals, the less the city and its inhabitants will prove susceptible to abstract ideals, which are not founded in everyday life. Yet Rotterdam did succeed in shaking off its image of a deadly dull and workfocused city. Although it is difficult to determine whose contribution to this accomplishment was the greatest, this may at the very least be credited to Rotterdam's typical waywardness.

Index

Aardenne, G.M.V. van.....	211, 230
ABN-AMRO.....	242
Aboutaleb, Ahmed.....	189, 233
Abrahamsen, Rob.....	245
Actiegroep Redt Katendrecht.....	73, 115-117
Actieprogramma Cultuurbereik 2001-2004.....	61
Actieprogramma Sociale Integratie.....	190
Adviesraad voor het Centrum.....	77, 105
Aegon.....	22
Afrikaanderplein.....	187
Afrikaanderwijk.....	23, 28, 68,73, 80, 82, 128, 130, 165, 193, 205
Afro-Caribe '88.....	41
Agniesebuurt.....	72, 74-75
Ahoy (complex).....	227, 235
Aktiecomitee Pro Gastarbeiders.....	124
Albeda College.....	49-50
Albeda, W.....	29
Albert van Dalumprijs.....	26
Albrandswaard.....	33, 98
Alexanderpolder.....	88, 97
Alexanderstad.....	97
Algemeen Verbond Bouwbedrijf in het Waterweggebied.....	146
Algemene Rekenkamer.....	211
Allard Piersonstraat.....	125
Alsop en Stuermer (architecten).....	54
Amsterdam 16, 24-26, 34-35, 40, 44-45, 55, 57, 60, 62, 79-80, 83, 90, 102, 104, 111, 114, 124-125, 129-130, 132, 143-144, 157, 159, 189, 209, 216, 233-234, 254-255.....	
Amsterdamse Droogdok Maatschappij.....	212
Andriessen, F.....	101
Anker, Marianne van den.....	55
Ankerbedrijf Willem Pot BV.....	232
Antillianen.....	42, 127, 136, 145, 149, 156-157, 177, 203, 255
Antistrot.....	195
Antwerpen.....	46, 93, 248-249
Appel, Karel.....	12
Arbeidsbureau.....	zie Gewestelijk Arbeids Bureau
Arbeidsvoorziening.....	155-156, 165
ArchiCenter.....	39
Architecture International Rotterdam (AIR) '82.....	34
Arend, De.....	165
Arendt, Hannah.....	4
Argentinië.....	212
ARP.....	81
Arubanen.....	156
Asch van Wijk, Z.J.J. van.....	240
Asklepion.....	233
Atelier Zuid. Toekomstvisie Rotterdam-Zuid 2030.....	51
Atjehstraat.....	115,117, 119
Atlas Van Stolk.....	39
Backx, J.Ph.....	8, 9
Baggerman, W.....	20
Bagneux.....	27
Bakker Schut, P.H.....	118
Bakker, Riek.....	35, 51, 92, 94-95, 131, 185
Baltimore.....	31, 131, 230
Bangalore.....	227
Barcelona.....	27
Basisplan.....	11, 17
Battle of Drums.....	234
Bedrijven Info Rijnmond.....	98
Bedrijventerrein Schiebroek.....	197
Beer, De.....	12
Begemann Groep.....	212
Bekenkamp, W.P.....	104
Beneluxlijn.....	77
Beneluxtunnel.....	33
Beranova, Jana.....	276
Berg en Schie.....	101
Bergschenhoek.....	12, 19
Bergwegziekenhuis.....	236
Berkel en Rodenrijs.....	12
Berklee College of Music.....	41
Berlage Instituut.....	56
Berlijn.....	41
Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM).....	243
Betuwelijn.....	44,77
Beurs.....	98, 225, 227, 232
Beurstraverse.....	48, 195
Beverwaard.....	23, 28, 50, 84
Bewonersorganisatie Feijenoord/Noordereiland.....	115-116,118
Bibliotheek.....	105, 164
Bijenkorf.....	10
Binnenhaven/Spoorweghavengebied.....	116
Binnenrotte-markt.....	187
Binnenstadsdag.....	83
Binnenstadsplan.....	33, 131
Binnenwegplein.....	91
Blaak.....	90, 230
Blauwhoed.....	22, 92
Blijdorp.....	237
Blijvliet.....	142
Bloemhof.....	132
Blom, F.W.C.....	8
Blom, Piet.....	8, 34
Blue Horse Productions BV.....	56
Boele's Scheepswerven en Machinefabriek.....	212
Boer, R.H. de.....	46
Boergoensevliet.....	115
Bohigas, Oriol.....	40
Bolles en Wilson (architecten).....	50
Bolnes.....	212
Bombay.....	227
Bond van Nederlandse Architecten.....	87
Boom, Harry.....	39
Boompjes.....	56, 90, 120, 131
Bornissehaven.....	197
Bos, A.....	9
Bospolder-Tussendijken.....	119, 198
Boston.....	41
Botlek.....	17, 212, 227, 229
Botlektunnel.....	24
Bouman Verslavingszorg.....	46
Boumanhuis-Hooghullen-prijs.....	200
Bouw- en Woningtoezicht.....	18, 90
Bouwcentrum.....	11
Bouwfonds Nederlandse Gemeenten.....	92
Bowie, David.....	41
Brabanders.....	132
Brainpark (Kralingen).....	36
Brazilië.....	228
BRD.....	240
Breda.....	34, 212
Brede Hilledijk.....	116
Bremerhaven.....	248
Bretonse processie.....	8
Brienoordbrug, Van.....	33, 35
Brinkman, L.C.....	26, 39
Brinkmankorting.....	167
Broek, J.H. van den.....	8
Broström (rederijgroep).....	20
Brouwer, W.H.....	36
Brussel.....	277
Buffel, De (museumschip).....	26
Bureau Migranten.....	124, 126
Bureau Opzoemer Mee.....	186-187
Bureau Promotie en Evenementen.....	235
Burger, Gerard.....	126
Burgerzaalavonden.....	166
C'70.....	13-14, 228, 231
Calcutta.....	227
CAO.....	212, 217, 220
Capelle aan den IJssel.....	15, 33, 97
Capelsebrug.....	18
Carnissestraat (3e).....	83
Carthago.....	222

Carthago '90	231	Delfshaven Buitendijks	131
CDA 13-15, 25, 28-29, 31, 36, 53, 54, 63, 86, 100-101, 116, 166, 169, 255, 276		Delft	41, 220
Celluloid-Rock	41	Delijplein	119
Centra voor Werk en Scholing	35	Delta 2000-8	35, 240-242, 260
Centraal Anti-Bulderbaan Comité (ABC)	12	Delta Airport	37
Centraal Station	54, 77, 194, 197	Delta Psychiatrisch Ziekenhuis	46
Centrale Bedrijfsgroep Havens	213	Delta-Bouman-Combinatie	46
Centrale voor Arbeidsvoorziening	215	Deltakering	34
Centrum De Heuvel	168	Deltalings	245, 250
Centrum Democraten (CD)	36, 51, 100, 254	Deltaplan Inburgering	157
Centrum voor Beeldende Kunst (CBK)	26, 56, 60	Delta-terminal	218
Centrum voor Multi-Etnische Stadsstudies	111	Democratisch Overleg Orgaan Katendrecht (DOOK) ...	116
Centrum voor onderzoek en statistiek (COS) 132, 135, 182		Den Haag ... 13, 24, 26, 29, 42, 45, 52, 55, 60, 62, 84, 102-103, 108, 124-125, 129, 130, 132-133, 143-144, 153, 157, 159, 215, 246, 277	
Centrum-Noord	72, 74	Dercon, Chris	41
Centrumpartij	23, 75, 89, 254	Diekstra, R.F.W.	188, 190, 198
Chabotmuseum, Hendrik	39-40	Dienst Centraal Milieubeheer Rotterdam (DCMR)	237
Charlois	51, 70, 72-76, 84, 133, 135-136, 178, 187-188	Dienst Gemeentelijke Gebouwen	150
Chicago	31	Dienst Gemeentewerken	21, 230, 270
Chilense 'muurkunstenars'	195	Dienst Kunst en Cultuur	59-61
China	226	Dienst Marktwezen en Vrij Entrepot	92
Chinees meerderheidsbelang	242	Dienst Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (DROS) 87, 150, 196	
Chineze gemeenschap	199	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid ... 107, 155-156, 158, 170, 180, 190, 200	
Christelijk Gereformeerde Kerk	125	Dienst Sport en Recreatie (S&R)	235
Christelijk Nationaal Vakverbond district Zuid-Holland ...	32	Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting ... 35, 78, 90, 93-94, 192	
ChristenUnie-SGP	136	Dienst Stedelijk Onderwijs	107, 144, 156, 190
CHU	15	Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Wederopbouw	80
Cineac	41	Dienst Volkshuisvesting	9, 82, 87, 90
Cinema NRC	41	Dienst Woonruimte zaken	85, 87
City (theaterprogramma)	50	Diergaarde, Stichting Koninklijke Rotterdamse	232
Cityfunctie	35, 92, 131	Dijk, J. van	97
Claes de Vrieselaan	198	Dijkstal, H.	153
Clara Meijer Wichmann-penning	200	Dinteloord	20
Club de Cygne	225	Directoraat Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken	240
Club Rotterdam	8, 225, 229	Diskus	25, 41
CNV district Zuid-Holland Zuid	150	Doe Wat voor je Stad	185, 225-226
Coenen, Jo	39	Doelen, De.. 13, 27, 40, 56, 59, 60, 83, 105, 168, 219, 227, 229, 232	
Cohen, J.	114, 237	Doets, Jan	35
Comité 'Red Rotterdam'	101, 104	Dongen, H.J. van	29
Comité Anti-Bulderbaan	19	Donner, J.P.H.	101
Commerzbank	246	Dordrecht	151
Commissie Beleidsadvies Luchthaven Rotterdam	36	Dorp, J.C. van	118
Commissie Blok	68, 131-132, 138, 142-143, 153	Dover	196
Commissie Gelijke Behandeling	144	Drug Police Foundation	200
Commissie Herstructurering Stukgoed Rotterdamse Haven	216, 218	Drumfanfare Excelsior	27
Commissie Opbouw Rotterdam (OPRO)	8	Dudok, W.M.	10
Commissie Sociale Vernieuwing (cie. Idenburg)	30, 38, 165-166, 207, 224	Duimdrop	193
Commissie Sociaal-economische vernieuwing (cie. Albeda)	29-31, 37, 131, 148, 221, 223, 248	Duitsland	171
Commissie van Advies voor het Havenbedrijf	14	Dunnen, R. den	21, 36, 142, 210, 227
Commissie Van der Louw	218	Dunyafestival	203
Commissie Van der Zwan	37	Dura, Daan	225
Conny Jansen Danst	40	Düsseldorf	116
Consultatie Team Onderwijs	143	DWL-terrein	26
Cool	80, 82, 185, 196	E55	12
Coolhaven	33, 48	Econocenter, Stichting	229-230, 232-233, 264
Coolsepoort	91	Economic Development Board	112, 224
Coolsingel	13, 34-5, 37, 41, 82-83, 90-91, 198, 227	Economisch Geografisch Instituut	28, 131, 143
Coördinatiebureau voor het Centrum	178	Economische Zaken ... 18, 54, 149, 210-212, 215, 230-231	
CP'86	36, 51, 100, 254	ECT	46, 214, 218-219, 240-243, 248-250, 260, 262
CPN	13, 72, 75, 89, 276	Ede	144
Crooswijk	75, 80, 82, 88, 129	Edomachi	229
CU/SGP	53	EEG-verband	226
D'66	13, 19, 28, 32, 36, 53, 62, 100-101, 129, 233	Eelde	36
Dag van de Architectuur	39	Eem- en Waalhavengebied	33
Dag van de Dialoog	112-113	Eemhaven-Zuid	98
Dahmen en Hagendoorn (architecten)	116	Eerste Kamer	98, 198
Dales, Ien	165-166	Egelantierstraat	142
Dansschool van de Maatschappij tot Bevordering der Toonkunst Rotterdam en Omstreken	190	Egeraat, Erick van	50
Deelder, Jules	264, 280	Eiland van Brienoord	51
Deka Transport BV	219	Eindhoven	25
Delfshaven	39, 68, 72, 76, 99, 117, 136, 145, 158, 179, 187, 196	Eksit	229

Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland	150
Elzinga, D.J.	68, 106
Engeland.....	81, 146, 221, 227, 242, 248
Entrepotgebouw De Vijf Werelddelen	50
Entrepothaven.....	35
Entzinger, H.....	153
Epema-Brugman, M.....	36
Ephimenco, Sylvain.....	54
Erasmus International House	42
Erasmus Medisch Centrum	46-47
Erasmus Universiteit Rotterdam .28, 29, 41-42, 46, 73, 91, 103, 106, 111, 127, 131, 141, 143, 153, 186-187, 203, 229, 257, 262-263	
Erasmusbrug.....	35, 49-50, 228
Erasmusstichting.....	41
Ernst&Young.....	78
Eroscentrum.....	116
ESSO.....	41
EU.....	67
EUR.....	zie Erasmus Universiteit Rotterdam
Eurolatina festival.....	228
Euromast	12, 117-118, 229
Europa ..9, 29, 39, 55-57, 66, 209, 214, 228-229, 233, 240, 249	
Europees Sociaal Fonds	150
Europees zeehavenbeleid.....	215
Europese Commissie	68, 242-243
Europese Investerings Bank.....	241
Europese Unie	233
Europoort	16-17, 81
Europoort Botlek Belangen	37, 227, 229
Europoortkering.....	33
Experiment additionele arbeid.....	151
Experimenten Volkshuisvesting.....	236
Exploitiemaatschappij Schelde Maas	243, 247
Eye.Eye	197
FAct	26, 41
Falkland Eilanden.....	226
Faria, Rabella de.....	54-55
Fast Forward Heineken Dance Parade.....	234
Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder (FIOM)	163
Federatie van Marokkaanse Organisaties Rijnmond	126
Federatie Nederlandse Vakbeweging district Zuid-Holland	32
Feijenoord.28, 34, 51, 68, 72-73, 76, 82, 84, 115-116, 118, 136, 145, 189	
Feireiss, Kirstin	41
Felixstowe	242
Felshaven BV.....	218
Fennis, H.J.P.	85
Fenomena.....	222, 229-230
Festival aan de Maas	233
Festival Hall	232
Festival Latinoamericano de cine y literatura.....	41
Feyenoordstadion	41, 50
Films-on-art-festival.....	41
FNV	147, 150, 212-213, 219, 245
Fortuyn, Pim.....	29, 52-54, 58, 254
Forum	189
Frankfurt	31
Freiburg	83
Furness.....	218, 245
Fust.....	44
Fysieke Infrastructuur en Verkeer.....	140
Gardeniers, T.....	163
Gast, Koos de	5, 87
Gasteren, Josephine van	26
GEB	24, 150
Geelof, Aad.....	55
Geluk, L.....	144
Gemeentefonds	67
Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam	zie Havenbedrijf
Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam	90, 94
Gemeentelijke Sociale Dienst.....	134, 150, 152, 165, 202
Gergiev Festival	60, 234
Gergiev, Valeri.....	40
Germersheim	240
Gewestelijk Arbeids Bureau .. 147, 150, 157, 216-217, 219, 223	
Gezamenlijk Actiecomité Rotterdamse Havenarbeiders	213
Gezondheidscentrum Ommoord	235
GGD	118, 170
Ginjaar-Maas,N.J.....	142
Goed Wonen, Stichting	11
Goeiemorgen!-Parade	187
Goudse Rijkweg	116
Goudswaard, J.M.....	212
Gowricharn, Ruben.....	57
Graaff-Nauta, D. de.....	99, 102
Graduate School of Management Universiteit Rochester	41
Graffiti Brilljanten.....	195
Grafisch Lyceum	49
Grande Noche de Carnaval	234
Groeibriljanten	108
GroenLinks	32, 36, 53, 62-63, 100-101, 136
Groetzone.....	188
Grondbedrijf.....	90-92
Groot Rijs en Daal.....	36
Groot-Brittannië	176
Groothandelsgebouw.....	52
Grootveld, R.....	40
Grootveld-Parrée, C.....	40
Grotestedenbeleid..24, 48, 67, 98, 133, 135, 137-138, 154, 196	
Grote Visserijstraat	60
Gusto	210
Haaglanden	102
Haagse Schilderswijk.....	128
Haagse Stadspartij.....	62
Haagse stedelijke adviesraad voor migranten	111
Haagseveer	40
Haaren, H.J.A.M. van.....	233
Haarlem.....	132
Haasbroek, Nico	43
Hakyol-partij.....	75
HAL 4	26
Hamburg.....	45-46, 117, 154, 226-227, 240, 248,
Hanno.....	248-250
Hard Werken (tijdschrift)	26
Hart voor de stad	128, 229
Hartelkanaal.....	16
Hartelsluizen	21
Harwich.....	242
Have, Daan van der	50
Have, W.J. van der	73, 115, 251
Havenbedrijf Rotterdam ...6, 14, 16, 18, 26, 34, 46, 50, 69, 84, 93, 209, 213, 216-217, 219, 227-228, 234, 236, 239-250, 260, 262	
Haven Participatie Maatschappij, Rotterdamse	218
Havendagen	8, 228
Heemraadsplein.....	198
Heemraadsdingel.....	198
Hef, De	34, 49
Heijden, F.J. van der.....	29
Heijermansfestival.....	27
Heijningen, Jacques van.....	49
Heijplaat.....	27, 70, 73, 76-77, 212
Hein Roethofprijs	184
Heineken Nederland BV.....	231
Henderson, Johan.....	28
Henket, H.-J.....	40
Hermans, A.J.A.....	34
Hervormde Gemeente Delfshaven.....	125
Herzberger, Herman	56
HES Beheer NV.....	242
Hessing, R.....	197
Het Park.....	131, 229
Het Stadsdebat.....	108
Hillegersberg.....	40, 70, 72-74, 99-101, 178
Hillesluis	28, 76, 130, 137, 142
Hilversum.....	49, 54

Hintzen, H.C.....	8	Job Creation	148
Hirsch Ballin, E.M.H.....	184	Jong, Keimpe de.....	184
Historisch Genootschap Roterodamum	41	Jongerenantennes	134
Historisch Museum.....	60	Jongerenpool Rotterdam Werk t	198
Hoefnagels, G.P.....	101	Jonghweg (G.J. de).....	118-119
Hoek van Holland.....	70, 72, 74, 101, 108	Jonker, T.....	212
Hoekse Waard	20	Jurriaanse Stichting	41
Hofmeester, H.J.L.....	235	Kaap, de	115, 234
Hofplein.....	20, 83	Kaapverdiaans.....	110, 143, 156, 255
Hofpleintheater.....	26	Kaatsheuvel.....	230
Hogeschool Alkmaar	50	Kabinet Balkenende	245
Hogeschool Haarlem.....	50	Kabinet Den Uyl.....	16, 83, 88
Hogeschool Holland.....	50	Kabinet Kok	67
Hogeschool INHOLLAND.....	50	Kabinetten Lubbers	31, 67
Hogeschool Rotterdam.....	154	Kabouterbeweging	12
Hogeschool voor Economische Studies Rotterdam	154	Kaderwet Bestuur in verandering	100
Hogeschool voor Muziek en Dans.....	56	Kamer van Koophandel....	14-15, 19, 21-22, 29, 32, 42, 87, 150, 213, 223, 227-230, 260
Hogeschool voor Muziek en Theater	40	Kamercommissie voor cultuur	26
Holland Amerika Lijn	8, 20, 50, 115	Katendrecht	40, 73, 84, 114-117, 119
Hong Kong.....	228, 242	Katholieke Universiteit Brabant	57
Hoogovens/Hoesch.....	12	Keijzer, Arie J.....	232
Hoogstad, Jan.....	56	Keileweg	118-119, 198
Hoogstraat.....	48	Keller, Hans	25
Hoogvliet..	18, 51, 68, 70, 72, 74, 76-77, 88, 101, 167, 178, 198-199, 226	Kemps, Niek	39, 232
Hotel New York.....	35, 50, 106	Kerngroep Spangen Drugsvrij.....	198
Houweninge, Chiem van	49	Kinderkliniek Beatrix-Irene	236
HSL.....	77	Kinderkunsthal	234
Huiskens, Ton	193-194	Kinderpaleis	225
Hull	228	Kirov-opera	60
Hulp- en Informatie Centrum (HIC).....	167	Klaassen, D.	103
Humanitas, Stichting	156	Klaassen, L.	98
Hutchison International Port Holdings.....	242	Kleijn, Gerard de.....	87
Idenburg, Ph.A.	29, 31, 66, 221	Kleine Commissie van de Club Rotterdam	8
IJburg.....	35	Klerk, Len de.....	259
IJmuiden	15, 144	Kleyn van Willigen, P.E.E.....	213
IJ-oevers	38	Kneepkens, Manuel	52, 62, 104
IJsseldam.....	97	Kocatepe Camil (Grote Berg), moskee.....	125
IJsselhaven.....	218	Koerdisch.....	127
IJsselland Ziekenhuis.....	46	Kok, Wim	40
IJsselmonde.....	51, 70, 72-73, 75, 107, 118, 178, 187, 212	Kolthek, Siwart.....	35
Imaxtheater.....	36, 131, 230, 232	Kombrink, H.....	101
Incotrans	218	Komitee Huurdersbelangen	88
Indonesië	212	Koning, J. de.....	219
ING	242	Koninginnehoofd.....	115
Initiatiefcomité Leefbaar Rotterdam	12	Koninginnekerk.....	125
Initiatiefcomité Referendum over de Opheffing van de Gemeente Rotterdam	100-101	Koninginnen van de nacht.....	119
Inntel Rotterdam/Waterstad.....	230, 232	Koningshaven	34, 115
Institute for Housing and Urban Development Studies....	42	Koolhaas, Rem	26, 39-40, 50, 230
Instituut voor Publiek en Politiek.....	180, 183	Koopgoot	48
Integraal Plan Noordrand Rotterdam.....	36-38, 235	Kop van Zuid. 34-37, 38, 49-51, 56, 58, 76, 84, 91-93, 131, 165, 167, 228, 232	
Interculturele manifestatie Milan 1990	232, 233	Korenaardwardsstraat.....	188
Internatio-Müller NV	218, 242	Korte Hoogstraat.....	54
Internationaal Film Festival Rotterdam	26, 41	Korte, Rudolf de.....	98
Internationaal Transport Informatie Systeem (INTIS).....	30	Korthals Altes, F.	233
International Port Center	228	Kosto, A.	196
International School of Economics	42	Kraat, Cor	40
Internationale Havendagen zie Havendagen		Kralingen	36, 70, 72-73, 74, 179
Internationale Rotterdam Marathon.....	229	Kramer, Sander de.....	181
Internationale Tuinbouwtentoonstelling Floriade.....	12	Krimpen, Chr. van	213, 247-248, 262
Internationale Vredesmanifestatie Rotterdam 1990.....	232	Krogt, Arie van der.....	184
Islam	53, 113, 114, 125, 142	Kromhout, W.....	9
Islamdebat	6, 112-113, 252	Krul, Gerard.....	44, 220
Israël.....	18	Krupp/Thyssen/Mannesman	18
Istanbul Festival.....	232-233	Kühne & Nagel.....	218
Jackson, Michael.....	41	Kuijl's Fundatie	163
Jacobsplaats	17	Kunst en Vaarwerk.....	26
Jansen, Carina (Carrie).....	119	Kunstacademie Willem de Kooning.....	49
Japan	198, 209, 211-212	KunstHAL	26, 39, 40, 232, 234
Japikse – s' Jacob, C.	169, 178	Kustplan BV.....	116
Jazzcentrum Mephisto	27	KVP	83
Jettinghof, H.W.	81-82, 129	La Plata	212
Jeugdadviesbureau De Heuvel	181	Laan op Zuid.....	51
Jeugdplan Rotterdamse Haven	147	Laan, Geert-Jan.....	44
Jeugdtheaterfestival BIS	27	Laan, Jan.....	35

Lamberts, J.H.	81
Lamoenchi Beheer BV	247
Landelijk Actieprogramma Cultuurbereik	61
Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing	83
Landje, 't	185
Landlordmodel	247, 248
Landtong	50
Langenbach, Ted	26
Langman, Harry	211
Lantaren/Venster	26, 41, 60
Las Palmas	49, 57, 58, 60
Lastpak	195
Latijns Amerika	228, 234
Laurenskerk	57
Le Havre	16, 45, 154, 242
Leefbaar Amsterdam	53, 62
Leefbaar Den Haag	53, 62
Leefbaar Nederland	52-54
Leefbaar Rotterdam	52-54, 62, 157, 254, 263
Leefbaar Utrecht	62
Leeshulpproject	143
Leeuw, C.H. van der	8, 9, 10, 11
Leeuwarden, Mildred van	27
Leger des Heils	39, 198
Leidsche Veem	50
Lelystad	132
Lemaire, Louis	26
Lemstra, W.	246
Lenneppstraat (Van)	142
Leuvehaven	8, 34, 36, 50, 90, 230
Liga van de Rechten van de Mens	200
Lijnbaan	13, 26-27, 48, 195
Linthorst, J.M.	24, 26, 29, 35, 230, 242
Linthorst, M.	142, 189
Literair Café	27
Liverpool	31
Lloydkwartier	49
Lloydpier	93, 131
Lloydstraat	56
Lombardijen	73-74, 132
Loodswezen	240
Loos, Hans	50
Louw, André van der	13, 32, 43, 120, 195, 213, 218-219, 226
Lovell Lines	219
Luchtvaart Syndicaat	19
Ludo Pieters Gastschrijvers Fonds	41
Luxor Theater	50, 56, 59
Maasboulevard	91
Maasbruggen	21
Maashaven	51
Maaskant, H.A.	12
Maasoever (linker)	11, 28, 84, 105, 131
Maasoever (rechter)	23, 28, 48, 84, 92, 117, 118, 125
Maasoeververbindingen	81
Maassluis	21
Maasstad Weekbladen	106
Maasstadspelers	27
Maastunnel	35
Maasvlakte	16-20, 44, 214, 218, 228, 231, 240, 243-245, 247, 249, 250, 260
Maatschappij Grote Schouwburg	11-12
Mabon Projectontwikkeling	50, 93
Mac Carthy, Paul	62
Madras	227
Maersk	243, 249
Mainport Holding Rotterdam	239, 243
Mainport Rotterdam	240, 243
Mandele, K.P. van der	8, 29, 260
Manifest R2002	58
Marconiplein	33, 90
Marga Klompé, prijs	200
Marine Safety International BV	243
Maritiem Museum (Prins Hendrik)	26, 60, 131
Markerwaard	20
Marokkaans	57, 75, 124-125, 127, 130, 142, 152, 156-157, 159, 203, 255
Marokkanen	113, 125, 128, 130, 149, 177, 203, 255, 57
Marokko	57
Mast, Arie	40
Mathenesserkerk	125
Mathenesserweg	188
Matrans	250
Mauritsweg	34, 194
MD Helicopters	243, 246
Mees&Zn	8
Meggelen, Bert van	57
Meijerink, Rien	47
Mentink, J.	19, 83, 90-91
Merwehaven	218
Metropolis en New	233
Meyer, Han	4, 87, 88
Middelland	73, 86, 117-118, 123, 125, 197, 199
Middellandse Zee	123
Migranten Omroep Rotterdam (MOR)	127
Milli Görüs-beweging	126
Millinxbuurt	51, 133, 199
Millinxtheater, Vereniging	134
Minelli, Liza	41
Mini en Maxi (artienduo)	50
Minister(ie) van Binnenlandse Zaken	98-103, 153, 196
Minister(ie) van CRM	25, 163
Minister(ie) van Defensie	212, 246
Minister(ie) van Economische Zaken	18, 210-212, 215, 230
Minister(ie) van Justitie	25, 115, 117, 184, 196
Minister(ie) van Onderwijs (Cultuur) en Wetenschappen	61, 141-142, 144, 230
Minister(ie) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	148, 151, 215-219
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	17, 19, 37, 215, 238, 243
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	35, 37-38, 66, 85, 137, 154, 187
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	35, 47, 68, 134
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC)	26, 39, 42, 127, 141, 175, 177, 179
Miró Foundation	27
Molen, H.J. van der	233
Molenaar, H.	216-217, 240
MoMA	27
Monchy, S. de	232
Monchy, W.H. de	8
Montessori Lyceum	9
Montevideo (luxueuze appartementencomplex)	50
Montijn, rijkscommissie	98
Muller, George	28
Müller, Marco	41
Müllerpier	41, 48, 131, 228, 230-232
Müller-Thomsen Rotterdam BV	218
Multi Terminals Waalhaven BV	218
Multicultureel Centrum voor Participatie	181
Multi-Terminals Rotterdam	214
Multi-Terminals-Unit-Centre BV	215
Mumford, L.	10, 80
Museum Boymans, cq Boymans - van Beuningen cq Boijmans van Beuningen	12, 39-41, 56, 62
Museum voor (Land en) Volkenkunde	26, 225, 232
Museumkwartier	38
Museumpark	39, 131
Mutua Amicitia (toneelvereniging)	27
N.V. Afvalverwerking Rijnmond	237, 216
Nationaal Restauratie Atelier	39
Nationaal Schoolmuseum	39
Nationale Energie Manifestatie	12
Nationale Investeringsbank	36, 241
Nationale Nederlanden	49
Natuurhistorisch Museum Rotterdam cq Natuurmuseum	40, 56
NDSM	209
Nederlands Architectuurinstituut (NAi)	39-41

Nederlands Fotoarchief, Stichting.....	39, 57
Nederlands Fotomuseum.....	57, 58
Nederlandse Dagblad Unie.....	39, 44
Nederlandse Herstructurerings Maatschappij (Nehem)	215
Nederlandse Moslim Associatie Shaan-e Islam (Ahle	
Sunnat).....	125
Nederlandse Spoorwegen (NS). 18, 50, 229, 234, 238, 242	
Nedlloyd.....	20, 60, 90, 91, 120, 211, 212, 249, 218, 242
NEI.....	16
Nellefabriek, Van.....	9
Nesselande.....	48
Netherlands Islamic Society (Nederlandse Islamitische	
Sociëteit).....	125
Nettinga, Willem.....	88-89, 211
Netwerk Samenwerkende Organisaties van en voor	
Nieuwe Rijnmonders.....	111
New Delhi.....	227
New Popfestival.....	229
New York.....	27, 195, 214
Niehuis & Van den Berg.....	212
Nieuw Links.....	83
Nieuw Rotterdams Toneel.....	25
Nieuw Zeeland.....	248
Nieuwe Binnenweg.....	198
Nieuwe Delftse Poort.....	40
Nieuwe Maas.....	39, 42, 50, 80, 118, 197, 230, 232
Nieuwe Toneelgroep.....	27
Nieuwe Unie.....	134
Nieuwe Waterweg.....	21, 33, 146
Nieuwenhoven, J. van.....	233
Nieuwenhuysen, Joep van den.....	212, 246
Nieuwskelder.....	44
Nievelt Goudriaan, Rederij Van.....	20, 212
Nighttown.....	41, 49, 58
Nijmegen.....	151
Nippon Kokan.....	211
NIVON.....	164, 165
Noordereiland.....	34, 73, 82, 115-116, 118
Norman E. Zinberg Award.....	200
North Sea Ferries (Nedlloyd BV).....	211
North Sea Jazz Festival.....	228
Nouwen, P.A.....	233
Novib.....	89
Now&Wow.....	49, 119, 122
NRC, cq NRC/Handelsblad.....	41, 44, 46, 247, 250
NV Stedelijk Wonen.....	92
NV Woningvoorraadbeheer.....	92
Odeon.....	86
Olympus College.....	154
Ombudsman.....	104, 165, 201, 202, 256
Ommeren, Van.....	20, 36, 211
Ommoord.....	12, 84, 92, 97, 235, 271
Omroepbedrijf Rotterdam B.V.....	43
Onafhankelijk Toneel.....	25, 49, 57, 60, 26, 41
Onderwijsraad.....	144
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.....	35, 49, 196, 225, 234
Ontwikkelingsmaatschappij Nieuw Rotterdam Airport.....	37
Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens (NV OMSR).....	244
OOR TV.....	127
Oorlogs- en Verzetsmuseum.....	40
Oosterflank.....	23, 44, 84
Oosterhof.....	90, 187
Oostmaaslaan.....	75
Opbouw, De (architectengroep).....	9
Opbouwdag.....	10, 83
Opbouwgroep.....	11
Opboxen.....	198
OPEC.....	16
Openbaar Lichaam Rijnmond... 18-22, 32, 85, 98, 147, 151	
210-211	
Openbare basisschool Combinatie '70.....	142
Openbare basisschool De Pijler.....	144
Opera Aisja en de vrouwen van Medina.....	57
OPRO zie commissie Opbouw Rotterdam.....	
Opstelden, I.W.....	54, 114
Opzoomeren.. 112, 133, 178, 184-191, 207, 225, 254, 258,	
263	
Osakaweek.....	232
Oud, P.J.....	9, 78
Oude Binnenweg.....	62
Oude Noorden.....	75, 82, 205
Oude Westen.....	76, 80-82
Oudehaven.....	17, 34-35, 91
Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten.....	38, 99-101
Overschie.....	70, 72, 73, 74, 76, 99, 101, 108, 130
P. Smit jr.....	212
Pact op Zuid.....	63
Pakhoed.....	218
Pakhuismeesteren.....	50
Parkhaven.....	117, 230
Parkkade.....	117
Parklaan.....	248
Parkstad.....	50
Parnib.....	241
Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam.....	241-242,
243, 260	
Pastors, M.....	53-55, 114
Patijn, S.....	102
Patijn, W.A.....	233
Pauluskerk.....	194, 199-200
PCM Uitgevers BV.....	44
Pendrecht.....	11, 27, 68, 70, 130, 132, 188, 205
Peoplesbusiness.....	225
Peper, A.....	14, 22, 24, 32, 103, 118, 217, 225, 229, 235
Peperklip.....	84, 136, 193,-194, 207
Pernis.....	13, 21, 71, 73, 74, 77,-78, 106, 227
Perron Nul.....	194, 197
Piccolo-theater.....	26
Pieters, Ludo.....	41
Piramide, De.....	142
Plan Waterman.....	20
Plas, A.B.M. van der.....	18
Platform Informatica en Technologie Rijnmond.....	32
Plaza Rossa.....	118
Ploeg, J.G. van der.....	21, 73, 81, 83, 86, 87, 88
Poeth, G.G.J.M.....	29
Poetry International.....	38, 41
Pol - van den Dorpel, N. van der.....	167
Polak, H.G.C.L.....	13-14, 19, 83, 86, 129
Pols, H. van der.....	86, 210
Ponton 010.....	27
Poortgebouw.....	115-117
Pop at the Port of Rotterdam '90.....	232
Posthumalaan.....	50
PPP.....	13, 72, 75, 83, 276
Prince.....	41
Prins Alexander.....	72, 75, 90, 97, 101, 103, 104, 178, 187
Prins, Jan.....	44
Prins Willem Alexander.....	17
Programmabureau Veilig.....	200
Project Integratie Nieuwkomers (PIN).....	152-153, 156
Project Participatie Allochtonen.....	177
Projectbureau Preventief Jeugd beleid.....	198
Projectontwikkelaar Amstelland.....	134
Pronk, Leo.....	44
Provinciale Waterstaat.....	18
PROVO.....	12
PROXYprint.....	183
PSP.....	13, 75, 276
Putseplein.....	125
Partij van de Arbeid (PvdA) .. 5-6, 8, 11, 13-14, 19, 23, 28,	
31, 36, 37, 53, 62-63, 75, 81-83, 88, 89, 100,101, 103,	
115-116, 120, 129, 135, 136, 166, 216, 222, 251, 254-	
255, 259, 262, 276	
PvdA Capelle aan den IJssel.....	103
Quarantainerrein.....	27
Quinones, Lee George.....	195
R'650.....	39, 223, 230-233
R'71 (amateurtoneelgroep).....	27
R'88.....	40, 231

Raad van Advies voor de haven en economische ontwikkeling.....	14	Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning, Stichting 76, 178, 197	
Raad van State	18-19, 39, 76, 91, 100, 116, 118, 129	Rotterdams Jongenskoor	27
Raad voor Cultuur	61	Rotterdams Kamer Orkest	27
Raad voor de Kunst	59	Rotterdams Nieuwsblad	5, 42, 44
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) 138-140, 161, 202, 206		Rotterdams Opera Koor	27
Rabobank	134, 180	Rotterdams Philharmonisch Orkest, Stichting	41, 164
RADAR	23, 75	Rotterdams Trammuseum	39
Radio Paramaribo (RAPAR)	127	Rotterdams Volkstheater	185
Radio Rijnmond, Regionale Omroep	42-43	Rotterdams Vormingswerk	165
Ramadan, Tariq	114	Rotterdamsch Beleggingsconsortium (Robeco)	8
Randstad Rail	33	Rotterdamsche Droogdok Maatschappij zie RDM	
Rauwenhoff, L.W.E.	8	Rotterdamsche Gemeenschap, De	8, 10, 11, 80, 115
RAV Water Treatment CV	239	Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad zie RADAR	
Ravestein, Francisca	33	Rotterdamse Bankiersvereniging	232
Ravesteyn, Sybold van	12	Rotterdamse Dansgroep	40
Raymann, Jörgen	49	Rotterdamse Emancipatieprijs	142
RDM	209-212, 243, 246-247	Rotterdamse Filmfonds	49
Rechthuisstraat	115	Rotterdamse Havenpersclub Kyoto	216
Reckman, Piet	88, 120	Rotterdamse Jongerenraad zie Rotterdamse Raad voor Jeugd en Jongeren	
Redelé, A.Ch	231	Rotterdamse Junkiebond	194
Reesinck, R.J.J.	248-249	Rotterdamse Kunst Stichting (RKS) ...	11, 13, 25-26, 34-35, 39, 56-57, 59, 60-61, 83, 164, 195, 229, 234
Referendum-ja, Rotterdams Actiecomité	98	Rotterdamse Muziek- en Dansschool, Stichting	56, 164
Referendumcommissie	105	Rotterdamse Offshore en Scheepsbouw (ROS)	210
Regionale ontwikkelingsraad (ROTOR)	32,36,64,98-99,128, 146,153,257-258,260	Rotterdamse Raad voor Jeugd en Jongeren (RRJJ) ..	189, 195
Regionale Raad van Advies voor Haven en Sociaal Economische Ontwikkeling	21	Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur	60
Reispaleis	226	Rotterdamwet	135-138, 140-141, 256
Rekenkamer, Rotterdamse ...	51, 55, 61, 78, 122, 140-141, 144, 160, 191, 200-201, 211, 236-239, 246, 261	Rottetracé	82
RET	109	RSV (Rijn-Schelde concern)	209-211
Rhodesië	226	RTV Rijnmond	43, 49, 108
Rietkerk, Koos	98	Rubroek	82, 88
Riezenkamp, J.	25, 27, 215	Ruiter, P.A. de	231
Rijn- en Ruhrgebied	227	Saftlevenstraat	199
Rijn Schelde Machinefabrieken en Scheepswerven NV	209	Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt	150
Rijneke, Dick	27	Santa Claus	62
Rijnhaven	35, 50-51, 93	Sarto	165
Rijnmond	28, 30, 32, 85, 93, 108, 146, 209, 211	Scapino	39-40
Ringers, J.A.	9, 10	Schaberg, Johan	46
Rivoli	232-233	Scheepmakershaven	106
Roethof, H.	117	Scheepvaart en Transport College	49
Rolling Stones	41	Scheepvaartinspectie	240
Rosenmöller, Paul	213, 214, 216, 220	Scheepvaartkwartier	106
Rosestraat	50	Scheepvaartvereniging Zuid (SVZ) .	15, 147, 213-217, 220, 227
ROTEB	150, 188, 193, 199	Schelde, scheepswerf De	209, 212
RO-Theater	25-26, 39-40, 41	Schendelen, M.P.C.M. van	53
Rotte's Mannenkoor	27	Schiebroek	12, 74, 99-101, 178, 197, 205, 227
Rottenberg, Felix	189	Schiecentrale	49, 56, 192
Rotterdam Ahoy'	12, 14	Schiedam	12, 209-211, 226
Rotterdam Airport	37-38, 43	Schiehaven	131
Rotterdam Container Participatie Maatschappij	242	Schielandshuis	39, 54
Rotterdam Culturele Hoofdstad van Europa 2001 ..	39, 50, 55-57, 60, 233-234	Schiemond	119, 192-193, 196
Rotterdam Danst	232	Schieveen	20, 36-38
Rotterdam Durft	55	Schilderstraat	39
Rotterdam Morgen	29, 131, 225, 229-230	Schildkamp, Jan	198
Rotterdam Noord	23, 35, 178, 187	Schiphol	37, 38-39, 194, 241, 245
Rotterdam Nu	229, 232	Schippersinternaat Waalhaven	118
Rotterdam Port Promotion Council	228	Schmitz, E.M.A.	23, 75
Rotterdam Promotieprijs 1991	43	Scholten, W.	242, 246-247, 250
Rotterdam School of Management	41	Schot, Jan	88
Rotterdam Schoon, Heel, Veilig, Sociaal en Prettig	197	Schoufour, J.	213
Rotterdam Shuffle	232	Schouwburgplein	232, 234
Rotterdam Terminal	214, 217-218, 240, 248-249, 260	Schrijver, Dominic	135
Rotterdam Thuishaven	229	Schrijnen, J.	90
Rotterdam West	198	Schuyt, C.J.M.	221-223
Rotterdam Zingt	232	Scientopia	229, 230-231, 233
Rotterdam Zuid	11, 23, 34, 50, 51, 63, 73, 81, 117, 132, 144, 193	Scouting	173
Rotterdams Conservatorium	41	Seaport Terminal	218
Rotterdams Dagblad	43-44, 88, 185, 225	Selectieve Investeringsregeling	15, 18
Rotterdams Fonds voor de Film en Audiovisuele Media.	49	SER	243
Rotterdams Hellendaal Violinstituut	41	SGP	14, 100
		SGP/CU	53, 62
		Shell	20, 27, 45, 83, 226

Siemens Nederland BV.....	241	Stichting Ons Rotterdam.....	181
Simons, H.J.....	105	Stichting Oog & Oor.....	43
Sinatra, Frank.....	41	Stichting PameijerKeerkring.....	46
Singapore.....	247	Stichting Platform Islamitische Organisaties Rotterdam, later Rijnmond (SPIOR).....	125, 156, 110
Sint Clara Ziekenhuis.....	46	Stichting Promotie Vrijwilligerswerk Rotterdam.....	180-181
Sint Jobsveem.....	49, 192	Stichting Raad voor het Maatschappelijk Welzijn (RMW)	162-163
Sint Jobsweg.....	39	Stichting Rotterdam Festivals.....	109, 234
Sister P.....	196	Stichting Rotterdams Dienstencentrumwerk.....	168
Sjaloom.....	88	Stichting Rotterdamse Strategische Arbeidsreserve.....	30
Sjanghai.....	46, 228	Stichting Samenwerkende Havenbedrijven ..	147, 215, 217-220
Slagharen.....	125	Stichting Sociale Belangen Surinamers.....	124, 147
Slangenkoppenbende.....	196	Stichting Stedelijk sociaal opbouworgaan.....	71
Slepersvest.....	27	Stichting Stimulans.....	177
Sluis, W. van.....	54, 245	Stichting Theaterproductie Rotterdam.....	41
Small Business School.....	41	Stichting Thuiszorg Rotterdam.....	46-47
Smit Internationale.....	211, 213	Stichting Train.....	177
Smit, R.M.....	101	Stichting Turks Onderwijs.....	142
Smits, Hans.....	246	Stichting Verenigde Stichtingen Van Dooren.....	163
Sociaal Platform Rotterdam.....	112, 205-206	Stichting Vrijwilligers Jongerenwerk Rotterdam.....	168
Sociaal vestigingsstatuut.....	15, 29, 91, 223	Stichting Vrijwilligerswerk Rotterdam.....	168, 181
Soetens, Nelly.....	124	Stichting Waldex Kooyman.....	17
Solidair '93.....	36, 100	Stichting Welzijn Antillianen.....	156
Sørensen, R.....	52-53	Stichting Werkmetaal Rijnmond.....	147
Sozialstationen.....	165	Stichting Werknemersaandelen ECT.....	242
SP.....	53, 62, 138, 276	Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen.....	161
SP Aerospace & Vehicles.....	246	Stoel, Annelize van der.....	189
Spangen.....	119, 130, 196, 198-199, 228	Stolk&Zn., A.v.....	8
Speeltoneelschool.....	60	Storm, Nora.....	194, 200
Speelvereniging Sjors en Sjimie.....	192	Strategische Automatisering Rijnmond (SAR).....	30
Spijkenisse.....	23, 212, 226	Stuurgroep Stadsvernieuwing.....	83, 88
Spoorweghaven.....	35, 50, 84, 116	Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur.....	76-77
Sporhuis Centrum.....	91	Sumatraweg.....	115-116
Springdance Festival.....	40	Surinaams.....	85, 124, 127, 130, 177, 203
Springsteen, Bruce.....	41	Surinaamse Organisatie Belangenbehartiging en Emancipatie Rotterdam (SOBER).....	110
SS Rotterdam BV.....	246	Suriname.....	124, 277
Staa, A.J. van der.....	13, 25	Surinamers.....	124-125, 127, 147, 149, 156-157, 177, 203, 255
Stadhuisplein.....	44, 199	Symphonia (orkestvereniging).....	27
Stads TV.....	43, 96, 127	Taakgroep Sociale Infrastructuur.....	188
Stadspartij Leefbaar Rotterdam.....	52	Taalschool.....	152
Stadspartij Rotterdam.....	36, 52-53, 62, 100, 104, 138	Tafeltje Dekje.....	169
Stadsregio Rotterdam.....	99, 101-103, 135, 243	Taiwan.....	36, 226
Stedelijk advies en ondersteuningspunt vrijwilligerswerk (STAP).....	180	Tak, J. van der.....	101, 169-170, 179, 186
Stedelijk Buro Ander Werk.....	176	Tarwewijk.....	132-135, 157, 196
Stedelijk Overleg Vrijwilligerswerk (S.O.V.).....	167	Tate, Jeffrey.....	41
Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad.....	52, 110-112, 181, 205, 253	Teilingerstraat.....	185
Stedelijke Adviescommissie Ouderenbeleid...96, 112, 179, 181-182		TENT.....	56
Steinweg-Handelsveem.....	250	Terbregge.....	70
Stem des Volks, De (zangvereniging).....	27	Thamesport.....	242
Stichting Welzijnsbevordering Antillianen en Arubanen (SWA).....	110	Theatercafé 'Plan C'.....	27
Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid.....	92	Thelonious (jazzpodium).....	39
Stichting Bevordering van Volkskracht.....	125, 165	Thomassen, machinefabriek.....	209
Stichting Buitenlandse Werknemers Rijnmond (SBWR).....	123	Thomassen, W.....	13
Stichting Buurt- en Speeltuinwerk.....	173	Thomsen's Havenbedrijf.....	8
Stichting Exploitatie en Beheer Eros- en Vermaakcentrum Rotterdam.....	117	Thuis op Straat.....	207
Stichting Havenbelangen.....	14, 226-229	Thuiszorg Delfshaven.....	157
Stichting Kunst en Complex.....	118	Thuiszorg in kleur.....	156
Stichting Kunstzinnige Vorming Rotterdam (SKVR). 25, 26, 39, 40, 56		Thuiszorg Rotterdam.....	46-47
Stichting Leefbare Delta.....	12	Thyssen Bornemisza, H.H. baron.....	40
Stichting Lokale Omroep Rotterdam.....	42-43	TMP.....	158
Stichting Maaskring.....	46	Tokio.....	227-228
Stichting Maaswerk.....	168	Toneelraad Rotterdam, stichting.....	164
Stichting Maatschappelijk Werk Rotterdam.....	168	Topscore.....	194
Stichting Migranten Omroep Mozaïek.....	127	TOS.....	238
Stichting Moeslim Ahle Soennat Wa Jamaat.....	125	Townpainting.....	195
Stichting Moslim Associatie Nederland.....	125	Traa, C. van.....	8, 10, 11, 17, 131
Stichting Muische Vorming Rotterdam.....	164	Tramplus.....	33, 77
Stichting Muziekcentrum Via Ritmo.....	56	TransPORT-festival.....	228
Stichting Nieuwe Banen Rotterdam Werkt.....	152	Trefcentrum.....	164-165
Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam SONOR	178, 63, 181	Trefcentrum Wi Masanga.....	156
		Tritonfusie.....	218-219
		Tropicana.....	91, 106

TU Delft.....	30, 34
Turken	112, 125, 130, 149, 177, 203, 255
Turkije	142
Turks.....	74, 75, 124-128, 130, 142, 152, 156-157, 203, 255
Turner, Tina	41
Tussendijken.....	60, 119, 198
Tweede Kamer... ..	29, 89, 100-102, 118, 174, 210, 212, 250
Tweede Wereldoorlog	8-10, 27, 70, 80, 88-89, 103, 124, 251
UNCTAD.....	247
Unie van Vrijwilligers, Stichting (U.V.V.)	169, 171
Uniport.....	249-250
United States Lines.....	218
Universiteit van Amsterdam (UvA).....	57, 213
Universiteit van Michigan	42
Urban Management Centre.....	42
Utopia (tijdschrift)	26
Utrecht	24, 45, 52, 55, 60, 143, 159, 230, 262
V&D	15
Vakcentrale Middelbaar en Hoger Personeel	32, 150
Van der Giessen-De Noord.....	211-212
Veerkade	115, 119
Veerlaan	116
Veranda, De (woonwijk)	50
Verbon, Willem.....	232
Verdoold, Annie	198
Vereniging Ons Huis	9, 11
Vereniging Openbaar Onderwijs	142
Vereniging tegen Luchtverontreiniging	12
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).....	24
Vereniging van Rotterdamse Stuwadoors	213, 215
Vereniging van transport- en zeehavenbedrijven.....	29
Vermeulen, P.O.	131, 28, 73, 86
Verolme	209-210, 212, 248
Verontrust Katendrecht	116
Verschoorplein	188
Vervat, H.....	249-250
Verzekeringsmaatschappij 'Stad Rotterdam'	91
Vestia.....	136, 140, 193-194
Vierambachtschool.....	144
Vierhavenstraat.....	26
Viersen, H.J.	15
Vijfkorenfestival.....	232
Villa Dijkzigt.....	40
Visser 't Hooft Centrum	75
Visser, dominee Hans	194-195, 199, 260
Vlaardingeng... ..	12, 226
Vlerk, stichting De (muziekpodium)	39
Vlissingen	212
Vluchtelingenwerk Rijnmond (VWR).....	110
Vogelaar, Ella.....	245
Volksmuziekschool Rotterdam	25, 164
Volksuniversiteit	27, 164-165
Vos, Dorine de	50
Vos-Krul, H. de.....	101
Vreewijk	73-74, 76
Vries, Auke de.....	40
Vries, K.G. de.....	243
Vrije Volk, Het	44, 89, 220
Vrijwilligers.....	151, 155, 158, 166-184
Vroesenpark.....	232-233
VS.....	53, 112, 161, 221, 224, 228
Vuurplaat	50
VVD	13-14, 19-20, 25, 28, 31, 36, 52-54, 62-63, 86, 129, 166, 245, 276
VVV	58, 227, 229-231
Waalhaven.....	33, 42, 51, 117-118, 215, 218, 241, 249
Waalhaven (vliegveld)	8
Walrus-duikboten	211
Washington.....	200
Wassenaar, akkoord van.....	21
Waterfront (popverzamelgebouw)	56, 84
Waterstad	33, 84, 93, 131, 230
Waterweggebied	210-211
Weena	34, 80, 90-92
Wegloophuis Psychiatrie	168, 173
Welsuria.....	124
Wentholt, R.	13, 81
Wereldbank	247, 248
Wereldhandelscentrum zie WTC.....	
Wereldhavendagen	
Wereldmuseum.....	56, 225
Wertheimerlegaat.....	58
West-Berlijn	165
Westblaak.....	39, 80, 230
Westen, Het Nieuwe	76, 86, 117, 143, 167, 184-185, 197
Westersingel.....	35, 39, 231
West-Kruiskade	119
Westzeedijk	12, 40
Wet Alijda	199
Wet Bevordering Arbeidskansen.....	126
Wet Bijzondere Bepalingen Provincie Rotterdam.....	99
Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek zie Rotterdamwet.....	
Wet Dualisering Gemeentebestuur	77
Wet Inburgering Nieuwkomers	156
Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw)	155
Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)	184
Wet Victor.....	198, 256
Wet Victoria	198, 256
Wet Werkloosheidsvoorziening	215
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 124, 126-127, 146, 150, 160, 201, 260	
Wij Jongeren Eisen.....	117
Wijnhaven.....	34, 93, 115
Wilhelminahof	35, 50, 92, 93
Wilhelminakade	20, 115, 117, 232
Wilhelminapier	40, 50, 84, 93, 188
Willemsverbindingen, -brug(gen), - (spoor)tunnel17-18, 33, 35, 82	
William Boothlaan	39
Wilschut, J.	81
Wilson, Peter	50
Wilton, B.	14
Wilton Feijenoord, scheepswerf	210-212
Witte de Withstraat.....	39, 41, 56, 58
Witte Dorp, Het	76
Witteveen, W.G.....	8-9, 82, 131
Witteveenplein	144
Woei-A-Tsoi, K.....	110, 168, 170, 175, 177
Wolfert van Borselenpenning	200
Woningbouwvereniging 'De Combinatie'	92
Woningbouwvereniging Onze Woongemeenschap116, 119	
Woningbouwvereniging Woonbron/Maasoeverers . 140, 192-193	
Woningstichting Onze Woning	192, 196
World Port Center	50, 228
World Port Experience	228
World Port Jazz Festival	228
Wormmeester, G.J.....	240
Worst, J.	129
Zomercarnaval.....	42, 203, 234
Zuid-Afrika	226
Zuid-Amerika	228
Zuider Volkshuis	9
Zuiderpark	51, 229
Zuiderziekenhuis.....	46
Zuid-Holland18, 20, 24, 37-38, 43, 85, 97-99, 132, 150, 209, 243, 245	
Zuidkade.....	50
Zuid-Korea.....	36
Zuidplein	11
Zuidwijk.....	10, 11, 130, 132, 188
Zürich	229
Zwan, A.C. van der	36-37, 153, 225
Zwarte Paardenstraat	39

