

De strijd voor Rotterdams beleid

Onderzoek naar de wijze waarop Rotterdam invloed uitoefent op de nationale overheid



Naam: Dieke A. van Groningen

Studienummer: 183696

Opleiding: Bestuurskunde (dag)
Beleid & Politiek

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde

Datum: mei 2006

Scriptiebegeleider: Dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors
Tweede lezer: Dr. A. Cachet

De strijd voor Rotterdams beleid

Onderzoek naar de wijze waarop Rotterdam invloed uitoefent op de nationale overheid



Naam:	Dieke A. van Groningen
Studienummer:	183696
Opleiding:	Bestuurskunde (dag) Beleid & Politiek
Universiteit:	Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit Sociale Wetenschappen Vakgroep Bestuurskunde
Datum:	mei 2006
Scriptiebegeleider:	Dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors
Tweede lezer:	Dr. A. Cachet

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 De achtergrond en aanleiding	6
1.2 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie	8
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Vraagstelling	9
1.5 Methodologische verantwoording.....	10
1.6 Opbouw	12
1.7 Afsluitend	12
Hoofdstuk 2. Het Rotterdamse actieprogramma	13
2.1 De actieprogramma's van Rotterdam.....	13
2.1.1. Actieprogramma's en andere beleidsnota's.	15
2.2 Ontwikkeling van beleid in de periode 1994 tot en met 2002	17
2.2.1. Collegeperiode 1994-1998.....	17
2.2.2. Collegeperiode 1998-2002.....	18
2.2.3. Rekenkamer Rotterdam rapport: 'Bakens in de mist'	19
2.2.4. Bakens en actieprogramma's	19
2.2.5. Maatschappelijke omgeving	20
2.3 Rotterdamse politiek na 6 maart 2002	21
2.3.1. De gemeenteraadsverkiezingen 6 maart 2002.....	21
2.3.2. Effect van de gemeenteraadsverkiezingen 6 maart 2002	23
2.3.3. Het collegeprogramma "Het nieuwe elan van Rotterdam"	23
2.4 Ontwikkeling van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'	25
2.4.1. Maatschappelijke ontwikkeling	26
2.4.2. Politieke ontwikkeling	27
2.4.3. Actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans'	27
2.4.4. Opbouw van het actieprogramma	27
2.4.5. Reactie van het kabinet op 'Rotterdam zet door'	30
2.5 Afsluitend	32
Hoofdstuk 3. Het Nederlandse staatsbestel	33
3.1 Het formele Nederlandse staatsbestel	33
3.2.1. Nationale overheid	35
3.1.2. Lokale overheid	36
3.1.3. Formele samenwerking tussen gemeenten.....	38
3.1.4. Van formeel naar informeel	39
3.2 Het informele Nederlandse staatsbestel.....	41
3.2.1. De nationale overheid en de gemeente	41
3.2.2. De G4.....	42
3.2.3. Samenwerkingsverband tussen gemeenten	43
3.4 Afsluitend	43

Hoofdstuk 4. Politiek en bestuurlijk lobbyen als sturingsinstrument	44
4.1 Lobbyen in het algemeen	45
4.1.1. Definitie van lobbyen.....	45
4.1.2. Politiek en Bestuurlijk lobbyen.....	47
4.2 Beleidsinstrumenten voor gedragsbeïnvloeding	49
4.3 Communicatieve gedragsbeïnvloeding	50
4.3.1. Lobbyen als beleidsinstrument.....	50
4.3.2. Lobbyen en interactie tussen actoren	50
4.3.3. Uitgangspunten voor succes en falen.....	51
4.4 De methoden en technieken van lobbyen.....	53
4.4.1. Directe en indirecte methoden.....	54
4.4.2. Invloedstechnieken	54
4.5 Focus voor het onderzoek	56
4.6 Afsluitend	57
Hoofdstuk 5. Rotterdam in de praktijk.....	58
5.1 Rotterdamse praktijk.....	58
5.1.1. De actoren in het politieke veld.....	58
5.1.2. De actoren aan de bestuurlijke zijde	60
5.1.3. De actoren aan de politieke zijde	64
5.2 Directe Methoden	69
5.2.1. Directe methoden aan bestuurlijke zijde.....	69
5.2.2. Directe methoden aan politieke zijde	71
5.3 Indirecte Methoden	73
5.3.1. Indirecte methoden aan bestuurlijke zijde.....	73
5.3.2. Indirecte methoden aan politieke zijde	74
5.4 Invloedstechnieken	76
5.4.1. Invloedstechnieken aan bestuurlijke zijde.....	76
5.4.2. Invloedstechnieken aan politieke zijde	77
5.5 Afsluitend	79
5.6 Standpunten en reacties op actieprogramma	80
5.7 Effect van de Rotterdamse lobby	82
5.8 Succes van de Rotterdamse lobby	84
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen.....	85
6.1 Conclusies.....	89
6.1.1. De rol van het actieprogramma en de Rotterdamse lobby	90
6.1.2. De Rotterdamse lobby richting de nationale overheid	91
6.1.3. De Rotterdamse lobby richting de G4	93
6.1.4. Het succes van de Rotterdamse lobby	94
6.1.5. Afrondend	96
6.2 Aanbevelingen	98
Literatuurlijst	100
Bijlage I: Collegeprogramma 1994-1998: <i>Werk en Veiligheid</i>...	104
Bijlage II: Collegeprogramma 1998 – 2002: <i>Met raad en daad</i>.....	106
Bijlage III: Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam in 2017	107

Bijlage IV: Actieprogramma: nieuwe acties en aanscherping huidige collegeprioriteiten:	110
Bijlage V: Samenstelling College van B&W in Rotterdam:	113
Bijlage VI: Bevoegdheden van het college van B&W en de Gemeenteraad:.....	114
Bijlage VII: Overzicht deelnemers interviews en enquêtes	115

Voorwoord

Rotterdam is in mijn ogen een unieke en bijzondere stad. De stad die gebombardeerd werd op 14 mei 1940. Verwoest en vervolgens weer stukje bij beetje opgebouwd tot een veelzijdige, bruisende stad met een skyline waar menigeen jaloers op is. Rotterdam is in mijn ogen ook een daadkrachtige en strijdlustige stad. Het is een stad met vele ideeën en initiatieven. Zelfs in het kinderboek van Evert Hartman: 'Niemand houdt mij tegen' is Rotterdam de stad die door goede ideeën en daadkracht blijft bestaan, terwijl half Nederland door de zee is overstroomd. Rotterdam: de stad 'sterker door strijd'.

Rotterdam is ook echt mijn stad. De studentenstad waar ik 8 jaar geleden ging wonen en nog met veel plezier woon en werk. De stad waar ik de afgelopen maanden met veel plezier onderzoek heb gedaan voor mijn doctoraalscriptie. Een onderzoek naar de wijze waarop Rotterdam heeft gelobbyd voor haar eigen beleid. Het onderzoek waardoor ik een kijkje heb mogen nemen in de keuken van de Rotterdamse politiek en mee heb mogen kijken over de schouders van een aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers op lokaal en nationaal niveau. Het is gelukt, het onderzoek is gedaan en de scriptie is af en ik zou willen zeggen 'eindelijk'.

Voor u ligt mijn doctoraalscriptie, waarmee ik bijna zes mooie studiejaren aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam afsluit. Ik kan met veel plezier terugkijken op de jaren die ik heb doorgebracht aan de Erasmus Universiteit en dat terwijl ik de laatste jaren meer tijd doorbracht werkend op de fractiekamer van de VVD in het stadhuis dan studierend op de universiteit.

In dit voorwoord wil ik graag een aantal mensen specifiek bedanken, die hebben geholpen deze scriptie nog mooier en beter te maken. In eerste plaats wil ik Tilly Beukenholdt, als eerste lezer, bedanken voor de positieve, efficiënte en productieve begeleiding van mijn scriptie. De heer Lex Cachet wil ik bedanken voor het optreden als tweede lezer voor mijn scriptie en voor alle waardevolle handreikingen en verbeterpunten.

In de tweede plaats wil ik natuurlijk alle lokale en nationale volksvertegenwoordigers, de wethouders en de burgemeester van Rotterdam hartelijk danken voor de medewerking aan deze scriptie. Ook mijn collega's, die mijn afstuderen hebben gestimuleerd en gesteund. George, Mark, Theun, Henny, Bas, Ingrid & Richard bedankt.

Daarnaast wil ik in de derde plaats een aantal vrienden bedanken die een inhoudelijke bijdrage aan mijn scriptie hebben geleverd: Gerda, Eelco, Esther en Caroline. Heel veel dank voor alle grammatica controle's en de kritische vragen. Ook wil ik mijn Martijn en mijn pappa heel hartelijk bedanken voor hun eindeloze geduld en het tegen lezen van mijn scriptie. Steeds weer op zoek naar verkeerde zinsconstructies, taalfouten en de leesbaarheid.

Tot slot wil ik heel speciaal mijn familie noemen. Pappa en mamma, bedankt voor jullie motivatie, interesse en support op elk gebied en in alle fasen van mijn studietijd! Zo ook mijn lieve zussen Catalijne & Sanne en natuurlijk mijn lieve vriend Martijn. Heel veel dank.

Dieke van Groningen
Rotterdam, mei 2006

Hoofdstuk 1. Inleiding

De gemeente Rotterdam is blij dat het kabinet vandaag het wetsvoorstel Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de zogenaamde 'Rotterdam wet') heeft vastgesteld. Burgemeester Opstelten: "Niet alleen Rotterdam durft, ook het kabinet heeft aangetoond te durven door oog te hebben voor onze problemen".

De wet geeft de gemeente een aantal belangrijke instrumenten die nodig zijn om de balans in de stad te herstellen. Vooral de regelgeving over de bestrijding van malafide huiseigenaren en de differentiatie van onroerende zaakbelasting in de economische kanszones bieden Rotterdam de nodige ruimte.

Rotterdam is het kabinet erkentelijk voor de voortvarende manier waarop het wetsontwerp tot stand is gekomen en hoopt dat ook de Tweede Kamer dit wetsvoorstel met de spoed zal behandelen die de problematiek van Rotterdam rechtvaardigt.

De 'Rotterdam-wet' is een direct gevolg van de vaststelling van het Actieprogramma 'Rotterdam zet door' in 2004. Vooruitlopend op de 'Rotterdam-wet' is al een groot aantal acties in gang gezet. Zo vindt op maandag 18 april aanstaande de start plaats van de eerste economische kanszone in Rotterdam.

Quote: Bestuursdienst Rotterdam (Bron: Bestuursdienst Rotterdam, 18-04-2005)

1.1 De achtergrond en aanleiding

De gemeente Rotterdam is de afgelopen jaren druk bezig geweest met het schrijven van haar eigen beleid om de stedelijke problemen, zoals de toenemende onveiligheid en de scheefgroei in de bevolkingssamenstelling, het hoofd te bieden. De stad erkent deze problemen en heeft met behulp van onafhankelijke onderzoekers in totaal twee actieprogramma's opgesteld. Het Rotterdamse actieprogramma kenmerkt zich allereerst door de vergaande maatregelen, om problemen in en rond de stad adequaat op te kunnen lossen. Het tweede kenmerk is de politieke consequentie, de resultaatsverplichting en de mate van afrekenbaarheid, die het bestuur van de stad aan het actieprogramma heeft verbonden. Voor de uitvoering van het actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans' heeft Rotterdam hulp gehad van de nationale overheid¹. Vandaar dat Rotterdam draagvlak probeert te creëren bij de regering en Tweede Kamer om de benodigde steun en wetgeving te krijgen. Rotterdam probeert met succes, zoals blijkt uit het bovenstaande artikel, de agenda van de rijksoverheid mede te bepalen, zodat het actieprogramma 'Rotterdam zet door' kan worden uitgevoerd.

Gemeenten voeren al jaren lang het door de nationale overheid opgelegde beleid, in medebewind, op lokaal niveau uit². In de ene regeringsperiode worden er meer taken en bevoegdheden decentraal toegekend dan in een andere periode.

¹ Het actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans', zal vanaf nu in de rest van dit onderzoek worden aangeduid als 'Rotterdam zet door'.

² Medebewind is de opgedragen taak het Rijksbeleid op gemeentelijk niveau uit te voeren, hetgeen bij wet is geregeld en gewijzigd kan worden. (Derksen, 1998, pp. 87)

De strijd voor Rotterdams beleid

Daarnaast is de gemeente ook nog het zelfstandige bestuursorgaan van de burgers in de desbetreffende gemeente. Met andere woorden “De gemeente kent meer gezichten” (Derksen, 1998, pp. 10).

Het binnenlands bestuur kent een formele bestuursstructuur, waarin de taken en de bevoegdheden van de gemeenten formeel in wetten zijn vastgelegd. Daarnaast zijn ook de verhoudingen tussen de nationale overheid, provincies en gemeenten in wetten vastgelegd. Dit zijn onder andere verhoudingen in beslissingsbevoegdheid en financiële verhoudingen. In de praktijk blijkt dat het Nederlandse bestel in verandering is. De gemeenten in Nederland krijgen steeds vaker te maken met (nieuwe) problemen en uitdagingen, die zich niet langer alleen binnen de grenzen van hun eigen gemeenten afspelen. Deze problemen worden grensoverschrijdende problemen genoemd en leiden vaak tot nieuwe beleidsprocessen en nieuwe aanpakmethoden van lokale overheden.

Gemeenten brengen steeds vaker veranderingen in hun eigen huishouding en daarmee in het Nederlandse bestel aan. Gemeenten wachten niet langer totdat de nationale overheid beleid ontwikkelt of voorschrijft. Ze nemen zelf het initiatief om problemen in hun gemeente op te lossen, dit doen ze door eigen beleid te maken en indien nodig daarvoor te lobbyen (op nationaal niveau). Rotterdam heeft ook niet gewacht op beleid of op bestaande wet- en regelgeving van de nationale overheid. Ze heeft zelf het initiatief genomen om een actieprogramma te ontwikkelen, dat voor de uitvoering specifieke nieuwe nationale wet- en regelgeving nodig heeft. Het actieprogramma op de nationale politieke agenda krijgen is de reden geweest dat Rotterdam draagvlak is gaan zoeken bij de nationale overheid, maar ook bij de drie andere grote steden, het G4 verband³. Rotterdam kiest voor de bottom-up benadering, van lokaal niveau naar nationaal niveau, in plaats van een top-down benadering⁴.

Het gegeven dat gemeenten gezamenlijk invloed proberen uit te oefenen op het beleid en de agenda van de nationale overheid is niet nieuw. Gemeenten proberen al jaren, via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het beleid van de nationale overheid te sturen. Het nemen van initiatief door slechts één gemeente is echter een nieuw fenomeen. De gemeente Rotterdam laat zien dat grootstedelijk en lokaal beleid niet langer alleen kan worden ontwikkeld en voorgeschreven door de nationale overheid. Een gemeente kan zelfstandig invloed uitoefenen op de agenda van de nationale overheid. Oftewel een gemeente probeert in dat geval het beleid van de nationale overheid mede te bepalen.

Dit betekent dat er in Nederland niet altijd volgens de formele staatsrechtelijke structuren wordt gehandeld. De formele structuren en verhoudingen zijn niet langer voldoende om uit te leggen op welke manier Rotterdam draagvlak zoekt voor haar actieprogramma.

³ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vormen samen de G4, de vier grootste steden in Nederland. In hoofdstuk 3 meer over Rotterdam en haar relatie met de G4.

⁴ Dat wil zeggen een benadering van nationaal niveau naar lokaal niveau. De vastgelegde structuren en verhoudingen tussen de nationale overheid en de lokale overheid, in de vorm van autonomie en medebewind zijn te zien als top-down structuren: de nationale overheid bedenkt en bepaalt en de lokale overheid voert uit. Een bottom-up benadering gaat uit van een omgekeerde structuur: de lokale overheid bedenkt en de nationale overheid wordt gevraagd te helpen bij de uitvoering. Het initiatief ligt bij een bottom-up benadering bij de lokale overheid.

Het informele bestel biedt structuren en verhoudingen die Rotterdam kan gebruiken om draagvlak te zoeken voor haar actieprogramma. Er lijkt zelfs een 'machtsverschuiving' tussen de nationale en lokale overheid plaats te vinden. De werkelijkheid is met andere woorden niet zoals het er op papier uitziet, de praktijk verschilt op dit punt van de theorie.

1.2 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

Voordat de probleemstelling zal worden uitgewerkt, wordt stil gestaan bij het waarom van dit onderzoek. "Bestuurskunde als wetenschap wordt veelal gezien als de studie die zich bezig houdt met de inrichting en werking van het openbaar bestuur" (Hakvoort, J.L.M., 1996, pp. 6). De verandering in het Nederlands bestel heeft direct te maken met de werking en de inrichting van het openbaar bestuur. Dit onderzoek probeert de manier waarop Rotterdam in het Nederlands bestel draagvlak zoekt te beschrijven en te analyseren met behulp van bestuurskundige theorieën en instrumenten.

De wetenschap bestuurskunde is zowel een empirische als een normatieve studie, wat blijkt uit de onderstaande definitie:

"Bestuurskunde beschrijft en analyseert de werking en organisatie van dat bestuur, ze past haar theoretische inzichten toe bij de oplossing van concrete, praktische problemen van bestuur en beleid, maar doet dat ook bij het ontwerpen en bedenken van nieuwe structuren en regelingen. De bestuurskunde is derhalve zowel een empirische als een normatieve wetenschap."

Citaat uit: studiegids FSW 2004-2005

De bestuurskundige relevantie van dit onderzoek loopt zowel langs de empirische als de normatieve lijn. In de normatieve, oftewel theoretische, lijn wordt beoogd om begrippen en theorieën uit de wetenschap met elkaar te verbinden. Het theoretische accent wordt hier gelegd op de werking van het Nederlandse staatsbestel en de methoden en technieken van lobbyen tussen de lokale en nationale overheid. Het onderzoek heeft ook raakvlakken met de juridische wetenschap, aangezien er vanuit staatsrechtelijk oogpunt aandacht wordt besteed aan de verschillen tussen het formele en het informele Nederlandse staatsbestel.

De empirische lijn komt in dit onderzoek tot uiting in de analyse van de manier waarop Rotterdam draagvlak zoekt voor haar actieprogramma. In de analyse worden allereerst de onderlinge relaties van de betrokken actoren kenbaar gemaakt en zal vervolgens aandacht worden besteed aan de wijze waarop Rotterdam lobbyt voor haar actieprogramma. De manier waarop Rotterdam lobbyt, zal worden gerelateerd aan de theoretische wereld van de methoden en technieken van lobbyen.

In dit onderzoek wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in de manier waarop een gemeente lobbyt voor haar eigen beleid richting de nationale overheid. De verschillende structuren en lobbyverhoudingen, tussen zowel de lokale als nationale bestuurders en volksvertegenwoordigers, zullen daarvoor uiteen worden gezet. Vanuit bestuurskundig opzicht zal deze scriptie inzicht geven in de informele wereld van de politiek, oftewel in de informele relaties tussen de lokale en nationale overheid.

1.3 Doelstelling

Het zelfstandiger optreden van gemeenten binnen het Nederlandse bestel trekt de aandacht van volksvertegenwoordigers en media. Zo is Rotterdam met haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' veelvuldig in het nieuws geweest. De harde maatregelen uit het actieprogramma en het zelfstandige en eigenhandige optreden van de stad was een veel besproken onderwerp. Het ontwikkelen van eigen beleid waar vervolgens nationale wetgeving voor nodig is, betekent dat Rotterdam zelf moest gaan lobbyen om steun te krijgen voor haar ideeën, met als doel het actieprogramma uiteindelijk op de nationale agenda te krijgen. Dat is een spel achter de schermen van zowel politiek als bestuurlijk Nederland. Een spel waar de meeste mensen weinig zicht op hebben en zullen krijgen.

Het doel van dit onderzoek is dan ook *inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de lokale en de nationale overheid en de manier waarop Rotterdam in de praktijk met haar actieprogramma de nationale overheid probeert te beïnvloeden.*

1.4 Vraagstelling

Rotterdam heeft voor de uitvoering van haar actieprogramma hulp nodig van de nationale overheid. Nieuwe wet- en regelgeving zal door de nationale overheid ontwikkeld moeten worden om de specifieke acties uit het actieprogramma te kunnen uitvoeren. Om ervoor te zorgen dat haar ideeën uit het actieprogramma uiteindelijk op de agenda van de nationale overheid komen te staan, zal Rotterdam moeten lobbyen bij de nationale overheid en binnen de G4.

Aangezien er in dit onderzoek wordt gekeken naar de gemeente Rotterdam en haar actieprogramma, zal de probleemstelling daarop worden aangepast. In deze scriptie zal bekeken worden op welke wijze door Rotterdam wordt gelobbyd, ten behoeve van haar actieprogramma, om de agenda van de nationale overheid te beïnvloeden en wat de effecten zijn van deze Rotterdamse lobby.

Probleemstelling:

In hoeverre en op welke manier heeft Rotterdam succesvol gelobbyd voor haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' bij de nationale overheid en bij de G4?

Onderstaande deelvragen zullen een bijdrage leveren aan het onderzoek ten behoeve van de beantwoording van de probleemstelling. Dit aangezien de probleemstelling niet direct in zijn geheel kan worden beantwoord. Met behulp van de antwoorden van de deelvragen wordt uiteindelijk een antwoord geformuleerd op de probleemstelling.

1. Wat zijn Rotterdamse actieprogramma's?
2. Hoe zit het Nederlandse staatsbestel formeel en informeel in elkaar?
3. Wat is lobbyen?
4. Welke methoden en technieken worden gebruikt voor het lobbyen?
5. Wat is de rol van politieke partijen in het lobbyproces?
6. Wat is het effect van de lobby van Rotterdam?

1.5 Methodologische verantwoording

Om de deelvragen en de vraagstelling te kunnen beantwoorden zal via verschillende methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek de nodige informatie worden verzameld. Voor deze materiaalverzameling zal voornamelijk worden gekeken naar de praktijk van het lobbyen door Rotterdamse volksvertegenwoordigers en bestuurders en nationale volksvertegenwoordigers en bestuurders. Om de nodige informatie voor het onderzoek te vinden zijn de volgende methoden van onderzoek gebruikt:

Literatuuronderzoek.

Het lezen van wetenschappelijke literatuur, nodig voor de theoretische onderbouwing van het onderzoek. Deze wetenschappelijke literatuur heeft zich uitgestrekt van de methoden en technieken op het gebied van lobbyen tot aan de staatsrechtelijke uiteenzetting van het Nederlandse formele en informele staatsbestel.

Rapport en documentanalyse

Het lezen van relevante rapporten en documenten die nodig waren als achtergrond materiaal voor de opbouw en interpretatie van het onderzoek. Deze analyse heeft zo veel mogelijke plaatsgevonden voordat de interviews werden afgenomen. De rapporten en documenten betroffen meestal onderzoeken van de Rotterdamse Rekenkamer, het actieprogramma, de rapporten van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek van Rotterdam (COS), ambtelijke nota's, beleidsstukken en stukken van de griffie van Rotterdam.

Interviews

De interviews als bron van materiaalverzameling zijn afgenomen bij een aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders op lokaal en nationaal niveau. Zo zijn er verschillende gemeenteraadsleden⁵ uit Rotterdam van het CDA, VVD en PvdA, twee Rotterdamse wethouders (CDA en Leefbaar Rotterdam) en de burgemeester van Rotterdam geïnterviewd en daarnaast enkele Tweede Kamerleden⁶.

In dit onderzoek wordt er gekeken naar drie grootste partijen in Nederland, het CDA, de PvdA en de VVD. Deze drie grote gevestigde partijen hebben namelijk een duidelijke partijstructuur en hebben door de jaren heen goede netwerken opgebouwd met een groot aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het lobbyproces voor kleinere partijen of een niet gevestigde lokale partij is een ander proces dan voor het CDA, de PvdA en de VVD⁷.

⁵ Gemeenteraadsleden zullen vanaf nu in de rest van dit onderzoek worden aangeduid als raadsleden.

⁶ De afgenomen interviews zijn met een recorder opgenomen en vervolgens uitgewerkt. Om privacy overwegingen zijn de uitgewerkte interviews niet bijgevoegd in de bijlage.

⁷ In hoofdstuk 4 en 5 zal meer aandacht worden besteed aan de afbakening van het onderzoek.

Voor de opzet en voorbereiding van de interviews is gekozen voor een minder gestructureerde manier van gegevensverzameling. Dat wil zeggen dat de vooraf opgestelde vragen globaal zijn opgesteld. Dat geeft de interviewer de mogelijkheid van de vragen af te wijken, waardoor de richting van het interview enigszins open blijft⁸. Als alle vragen van tevoren helemaal zijn vastgelegd kan er niet vrijelijk worden gesproken over het lobbyen en zijn er te weinig mogelijkheden om in te spelen op de gegeven antwoorden.

Per interview zijn aparte vragen opgesteld, die als leidraad dienden voor het gesprek. De Rotterdamse raadsleden zijn tijdens het interview vooral ondervraagd over de manier waarop zij geprobeerd hebben draagvlak te zoeken binnen hun eigen politieke partij op zowel G4 niveau, als op nationaal niveau. Er is uiteraard ook aan de Rotterdamse bestuurders gevraagd op welke manier ze draagvlak hebben gezocht en met welke personen ze contact hebben gehad. Daarnaast is gesproken over de verschillende stadia waarin ze met verschillende actoren contact hebben gehad en in hoeverre ze hun politieke achtergrond daarbij hebben laten meespelen.

De volksvertegenwoordigers op nationaal niveau zijn bevraagd naar hun politieke reactie op het actieprogramma en de intensiteit waarmee ze contact hadden met de Rotterdamse volksvertegenwoordigers en bestuurders. Daarbij is ook het aspect van het G4 verband aan de orde gekomen.

Enquêtes

Naast het afnemen van interviews, als bron van materiaalverzameling, zijn er nog enquêtes gehouden. Deze enquêtes zijn voorgelegd aan een aantal raadsleden, namelijk de fractievoorzitters uit de G4, van het CDA, de PvdA en de VVD. Het doel van deze enquêtes was om op relatief eenvoudige wijze informatie te verkrijgen over de manier waarop de G4 contact heeft gehad met zowel Rotterdamse volksvertegenwoordigers en bestuurders als met de nationale volksvertegenwoordigers over het actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

Informele gesprekken

Naast de bovenstaande manieren om aan informatie te komen, zoals interviews, documentanalyse en enquêtes, is er ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid informele gesprekken te voeren. Daaronder valt 'het in de wandelgangen' praten over de actieprogramma's en de manier waarop contact wordt gezocht met de nationale overheid. Daarbij moet wel vermeld worden dat deze vorm van materiaalverzameling vooral nuttig is voor de beeldvorming betreffende lobbyen, maar niet als wetenschappelijke informatiebron gebruikt kan worden. Informele gesprekken kunnen daarom gezien worden als extra ondersteuning voor de interviews en enquêtes. Deze gesprekken zijn niet vastgelegd en daarom niet te verifiëren voor een willekeurige lezer.

⁸ Door deze manier van interviewen heeft het onderzoek een sterker kwalitatief karakter gekregen, dan wanneer de vragen in het interview gestructureerder waren geweest.

1.6 Opbouw

Deze scriptie is opgebouwd uit zes hoofdstukken.

Hoofdstuk twee behandelt het Rotterdamse actieprogramma 'Rotterdam zet door', waar zowel maatschappelijke als politieke ontwikkelingen aan ten grondslag liggen. Om de politieke ontwikkeling van het actieprogramma 'Rotterdam zet door' beter te begrijpen wordt ook kort teruggeblikt naar het beleid uit voorgaande collegeperiodes te weten die van 1994 tot en met 1998 en de periode van 1998 tot en met 2002.

In hoofdstuk drie wordt aandacht besteed aan het formele en informele Nederlandse staatsbestel. Hierin worden zowel de formele als informele structuren en verhoudingen uiteengezet, die als basis dienen voor de beantwoording van de uiteindelijke vraagstelling.

In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de theoretische zijde van het onderzoek, waarin de uitgangspunten voor succes en falen van lobbyen aan de orde komen en de methoden en technieken van het lobbyen worden besproken. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de bestuurlijke en politieke lijnen van het lobbyen en de daarbij betrokken actoren.

In hoofdstuk vijf wordt de Rotterdamse praktijk beschreven of met andere woorden de manier waarop Rotterdam draagvlak zoekt voor haar actieprogramma. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het verzamelde onderzoeksmateriaal uit documenten, literatuur, enquêtes en de interviews. Verder zal in dit hoofdstuk worden aangegeven welke actoren op bestuurlijk en politiek niveau een relevante rol spelen in de Rotterdamse praktijk. Deze uiteenzetting wordt gedaan op basis van de in hoofdstuk drie besproken formele en informele structuren en verhoudingen. Daarnaast wordt aangegeven welke methoden en technieken Rotterdam gebruikt voor haar lobby richting de nationale overheid en de G4. Het tweede gedeelte van hoofdstuk vijf zal ingaan op de effecten van de Rotterdamse lobby en de standpunten van verschillende politieke partijen.

In hoofdstuk zes zal het onderzoek vervolgens geëvalueerd worden, waarna de conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

1.7 Afsluitend

In dit eerste hoofdstuk zijn zowel het onderwerp als de achtergrond van het onderzoek uiteengezet. Er is kort aangegeven welke begrippen belangrijk zijn voor het onderzoek en op welke manier het onderzoek uitgevoerd gaat worden. Na deze inleiding komen in de volgende hoofdstukken de beantwoording van respectievelijk de vraagstelling en de bijbehorende deelvragen aan de orde. In het volgende hoofdstuk zal het Rotterdamse actieprogramma 'Rotterdam zet door' worden besproken.

Hoofdstuk 2. Het Rotterdamse actieprogramma

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling en de essentie van het actieprogramma van Rotterdam. Om aan te geven waarom het huidige college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) het actieprogramma heeft geschreven, wordt een deel van de politieke historie van Rotterdam in kaart gebracht. Tevens wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

In paragraaf 2.1 zal het begrip actieprogramma worden uitgelegd en wat het Rotterdamse actieprogramma onderscheidt van andere beleidsnota's. Tevens zal worden uitgelegd waarom Rotterdam het actieprogramma heeft geschreven en daar draagvlak voor zoekt.

In paragraaf 2.2 wordt gekeken naar het beleid van Rotterdam in de periode 1994 tot en met 2002. Het accent ligt op de politieke prioriteiten en maatschappelijke ontwikkelingen in de Rotterdamse samenleving. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de reactie van de Rekenkamer van Rotterdam op het gevoerde beleid van het college van B&W in Rotterdam uit de collegeperiode 1998 tot en met 2002.

Paragraaf 2.3 geeft een uiteenzetting van de politiek na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 in Rotterdam. De effecten van de nieuwe politieke samenstelling op het beleid van het college van B&W en de aanpak van problemen komen ook aan de orde.

In paragraaf 2.4 wordt tot slot de ontwikkeling van het Rotterdamse actieprogramma 'Rotterdam zet door' beschreven. Er wordt gekeken naar de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, naar de opbouw en aandachtspunten en de reactie van het kabinet op 'Rotterdam zet door'.

2.1 De actieprogramma's van Rotterdam

Een actieprogramma is in essentie een beleidsprogramma dat bepaalde acties beschrijft. Deze beschrijving is echter te beknopt om uit te leggen wat een actieprogramma is en waarom de Rotterdamse overheid en ook de nationale overheid actieprogramma's schrijven.

Een actieprogramma, zoals 'Rotterdam zet door', heeft een aantal basiskenmerken. Een actieprogramma is allereerst gebaseerd op heldere keuzes. Het heeft concreet geformuleerde doelstellingen en een daaraan gekoppeld tijdschema. Daarnaast is een actieprogramma sterk gericht op de uitvoering en het behalen van het resultaat. Een resultaatsverplichting voor het college van B&W om de resultaten binnen de afgesproken termijn te behalen is ook één van de kenmerken. Tot slot biedt een actieprogramma burgers en raadsleden de mogelijkheid om het college van B&W af te rekenen op het behaalde resultaat. Deze kenmerken moeten er voor zorgen dat een actieprogramma niet verward kan worden met een gewone beleidsnota of standaard beleidsplan.

De strijd voor Rotterdams beleid

In het huidige collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam'⁹ werden al concrete doelen gesteld met daaraan gekoppeld de te bereiken resultaten, de resultaatsverplichtingen en afrekenbaarheid van het college van B&W. Deze elementen komen ook terug in de twee Rotterdamse actieprogramma's: 'Rotterdam zet door' en 'Meedoen of Achterblijven'. Een actieprogramma is daardoor te zien als een aanscherping of zelfs een verdieping van het collegeprogramma. De koppeling van de resultaten aan zowel een tijdsschema, als aan de resultaatsverplichting en aan de afrekenbaarheid, geeft een politieke lading aan de actieprogramma's. Het college van B&W van Rotterdam committeert zich aan de verplichting de resultaten te realiseren. Vandaar dat het actieprogramma samen met het collegeprogramma gezien kan worden als een 'prestatiecontract' van het Rotterdamse college van B&W.

In 'Rotterdam zet door' is geredeneerd vanuit de problemen en niet vanuit het toepassen van bestaande oplossingsmogelijkheden. De problemen in de stad moeten opgelost worden en dat kan door nieuwe en bestaande wet- en regelgeving te hanteren. Rotterdam heeft gekeken op welke gebieden bestaande wet- en regelgeving voldoende was en op welke gebieden er juist tegen de grenzen van deze wet- en regelgeving en ook bevoegdheden werd aangelopen. Rotterdam heeft zich niet laten weerhouden door het feit dat de benodigde wet- en regelgeving of bevoegdheden nog niet bestonden. Vanuit dit uitgangspunt is Rotterdam naar het Kabinet gegaan om de ruimte te vragen voor de uitvoering van 'Rotterdam zet door'. Met andere woorden om nieuwe aanpakmethoden en nieuwe sturingsinstrumenten te ontwikkelen om de problemen te kunnen oplossen¹⁰.

Een actieprogramma zoals in dit onderzoek wordt bedoeld, kan als volgt worden gedefinieerd.

^ Een kernachtig beleidscontract met concreet geformuleerde doelstellingen en te bereiken resultaten, gekoppeld aan een tijdsschema, een resultaatsverplichting van het college van B&W en aan de afrekenbaarheid van het college van B&W ten opzichte van de raadsleden en de kiezers'

Tabel 2.1 definitie van Rotterdams actieprogramma (Van Groningen, 2005)¹¹.

Eigenlijk kan deze omschrijving het beste gezien worden in het licht van het motto van Rotterdam, "*Geen woorden, maar daden.*" Het college van B&W is de verplichting aangegaan de problemen op te lossen en wil de resultaten behalen binnen een bepaald tijdsbestek.

Het inzetten van actieprogramma's heeft zowel voor- als nadelen. Het eerste voordeel van een actieprogramma is dat het concrete doelstellingen heeft en vooraf bepaalde prestaties. Er worden verwachtingen geschapen, die het college van B&W binnen een gestelde termijn waar moet maken. Aan het eind van de collegeperiode zal het voltallige college van B&W, en daarmee de coalitie¹², afgerekend kunnen worden op de concreet behaalde resultaten. Het

⁹ Het huidige collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam' is voor de periode 2002-2006. Voor een verdere uiteenzetting van het collegeprogramma en de actieprogramma's zie paragraaf 2.3.3.

¹⁰ Materiaalverzameling door interviews met o.a. Tweede Kamerleden.

¹¹ De definitie van het actieprogramma is afgeleid uit interviewgesprekken met de raadsleden, de burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam.

¹² Coalitie bestaat uit de politieke partijen die in een college van B&W samenwerken. In dit geval zijn dat de partijen Leefbaar Rotterdam (LR), het CDA en de VVD.

inzetten van actieprogramma's creëert, door de concrete doelstellingen, meer helderheid en transparantie voor de buitenwereld en daarmee voor de burgers.

Het tweede voordeel is dat de actiepunten inspelen op hetgeen echt nodig is om het probleem op te lossen. Maatwerk voor het oplossen van problemen, waarbij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving niet wordt geschuwd. Naast daadkrachtig en praktisch wordt het actieprogramma door politici omschreven als probleemoplossend en vernieuwend¹³.

Een derde voordeel is dat het actieprogramma een bijdrage levert aan het creëren van een groter draagvlak voor het gevoerde beleid van het college van B&W. Meer mensen zijn op de hoogte van de ambities en beoogde resultaten van het college van B&W. Vanuit politiek oogpunt kan het actieprogramma gezien worden als het prestatiecontract van het college van B&W; binnen een gestelde termijn moeten bepaalde doelen zijn behaald.

Het nadeel van een actieprogramma is echter dat de consequenties, van het wel of niet bereiken van de vooraf gestelde prestaties, lastig zijn in te schatten. Moet het college van B&W alle resultaten behalen of mag het één of een paar resultaten missen voordat het college van B&W naar huis wordt gestuurd? Het is lastig om te bepalen waar de grens ligt van de te bereiken resultaten en de daaraan gekoppelde verplichting deze resultaten te behalen. Een dilemma dat hier bij hoort is dat duidelijk moet worden afgesproken wanneer het college van B&W wordt afgerekend op haar resultaten. Het tijdschema bepaalt wanneer de resultaten bereikt moeten zijn, maar het college van B&W bepaalt vervolgens wanneer ze door de raadsleden op haar resultaten wil en moet worden afgerekend. Kan dat tussentijds, per jaar of pas aan het eind van de collegeperiode? De burgers rekenen het college van B&W in ieder geval af tijdens de verkiezingen en niet tussendoor. Overigens kan het niet uitvoeren of niet goed uitvoeren van de gestelde doelen wel resulteren in teleurstelling, aangezien de burgers van tevoren weten wat het bestuur van hun stad van plan is.

Om het actieprogramma 'Rotterdam zet door' zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren is voldoende draagvlak op lokaal en nationaal niveau essentieel. Rotterdam weet dat ze bestaande en nieuwe nationale wetgeving nodig heeft om delen van het actieprogramma uit te kunnen voeren. Dat betekent extra inzet van het college van B&W om voldoende draagvlak en steun te krijgen in en buiten Rotterdam.

2.1.1. Actieprogramma's en andere beleidsnota's.

Een actieprogramma kan worden gezien als een vorm van een beleidsnota. Een beleidsnota maar dan met concrete doelen die gekoppeld zijn aan concrete resultaten binnen een vooraf opgesteld tijdschema. Een zeer belangrijk aspect van het actieprogramma is gelegen in de politieke waarde die ermee verbonden is. Het college van B&W van Rotterdam kan met behulp van een actieprogramma beter en meer zichtbaar worden afgerekend op het te behalen resultaat. Ze kan op deze manier beter verantwoordelijk worden gehouden voor het wel of niet realiseren van de doelstellingen. Volksvertegenwoordigers, ambtenaren en burgers kunnen beter 'bijhouden' wat de stand van zaken is. Overigens kan het actieprogramma, mede door de politieke status, worden gezien als het prestatiecontract van het college van B&W. Dit is een essentieel verschil met een normale beleidsnota.

¹³ Bevindingen en stellingnamen uit interviews met verschillende actoren.

De strijd voor Rotterdams beleid

Niet elke gemeente in Nederland schrijft actieprogramma's. Sommige gemeenten hebben minder complexe problemen, vinden deze beleidsvorm niet geschikt of willen niet via een actieprogramma afgerekend worden op resultaten. In Amsterdam wordt een mix gebruikt van verschillende vormen van beleid¹⁴. Amsterdam gaat uit van planmatige procesprogramma's, waarin een aantal oplossingen worden beschreven, die het college van B&W van Amsterdam weer naar eigen inzicht kan uitwerken. Daarnaast maakt de Amsterdam gebruik van het 'Van Traa'-team, dat uitgaat van de bestuurlijke aspecten van processen en beleid. Het Amsterdamse 'Van Traa'-team is een gemeentelijke projectorganisatie en valt onder de directe verantwoordelijkheid van de burgemeester van Amsterdam. Het team is ondergebracht bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam en houdt zich bezig met het analyseren van en adviseren over problemen binnen de Amsterdamse samenleving en rapporteert daarover periodiek aan de gemeenteraad van Amsterdam. (Gemeente Amsterdam, voortgangsrapportage Van Traa-team, 2001)

In Den Haag worden ook concrete en heldere afspraken gemaakt, die gebonden zijn aan een tijdsplan en veelal een kwantificeerbare doelstelling kennen. Den Haag noemt het beleidsstuk alleen geen actieprogramma maar een plan van aanpak. Een voorbeeld hiervan is het veiligheidsplan van Den Haag¹⁵. De koppeling met afrekenbaarheid komt niet zo specifiek in deze plannen naar voren.

Rotterdam schrijft geen standaard beleidsplannen of beleidsnota's en maakt ook geen gebruik van één specifiek onderzoeksteam. Deze stad wil graag, in lijn met het in december 2002 gepresenteerde collegeprogramma, actieprogramma's schrijven met daarin concrete doelstellingen en resultaten.

Tot slot hoeft ook niet elk actieprogramma nationaal draagvlak te krijgen. Sommige actieprogramma's gaan over specifieke lokale problemen, daar is geen nationaal draagvlak voor nodig. Een voorbeeld van zo'n actieprogramma is het programma over jeugd en veiligheid in Rotterdam, uit 1995. Het actieprogramma 'Rotterdam zet door' gaat over problemen, die de grenzen van de Rotterdamse samenleving overstijgen. De maatregelen genoemd in dat actieprogramma zouden een oplossing kunnen bieden voor de vier grote steden. Want ook in de drie andere grote steden worden vergelijkbare problemen gesignaleerd. Om de maatregelen uit het actieprogramma uiteindelijk in te kunnen voeren is in ieder geval de steun nodig van de nationale overheid en daarnaast van diezelfde drie grote steden. De steun van de G4 is namelijk belangrijk voor de erkenning van de problemen en het vergroten van het draagvlak voor het actieprogramma richting de nationale overheid. De steun van de nationale overheid is essentieel voor de ontwikkeling en goedkeuring van de nieuwe benodigde wet- en regelgeving.

¹⁴ Beleid als een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem. (Definitie van: Rosenthal, e.a. uit Overheidsbeleid: Beleid, processen en effecten, 1989, pp. 20)

¹⁵ Uit interview met Sander Dekker (fractievoorzitter VVD Den Haag)

2.2 Ontwikkeling van beleid in de periode 1994 tot en met 2002

De politieke en maatschappelijke situatie van een stad is van invloed op de manier waarop lokaal beleid wordt gemaakt en wordt geïmplementeerd. Beleid staat niet stil, het speelt juist in op politieke en maatschappelijke veranderingen van een stad. Voor dit onderzoek is gekeken naar de collegeperiodes 1994 tot en met 2002, om een beeld te schetsen van het beleid dat in de voorgaande periodes is gemaakt.

De politieke en maatschappelijke situatie van Rotterdam is de afgelopen jaren veranderd, want de gemeente Rotterdam werd in de periode 1994 tot 2002 in een andere politieke samenstelling bestuurd dan na de verkiezingen van maart 2002. De PvdA zat in de periode 1994 tot 2002 in de coalitie, na 2002 zat de PvdA in de oppositie. In de periode 1994-2002 was de PvdA de grootste partij in Rotterdam. In 1994 opereerde het college van B&W van Rotterdam onder het motto: *'Werk en Veiligheid. Dat kan alleen samen'*. En in 1998 ging het college van B&W aan het werk met het collegeprogramma *'Met Raad en daad.'* Vanaf 2002 manifesteert het nieuwe college van B&W zich met het collegeprogramma: *'Het nieuwe elan van Rotterdam... En zo gaan we dat doen.'* Het nieuwe elan van het college van B&W van Rotterdam heeft geresulteerd in de ontwikkeling en uitvoering van *'Rotterdam zet door'*.

2.2.1. Collegeperiode 1994-1998

In de periode 1994 tot 1998 bestond de coalitie uit: PvdA, D66, VVD, CDA en Groenlinks. Het college van B&W ging aan de slag met het collegeprogramma *'Werk en Veiligheid. Dat kan alleen samen'*. Het collegeprogramma moest het college van B&W van Rotterdam een breed en solide draagvlak geven om in de stad aan de slag te gaan. Volgens het akkoord was samenwerken en samen beleid formuleren belangrijk en noodzakelijk (College van B&W, 1994, pp. 1-2). Voor het eerst zou er, gestimuleerd door burgemeester Bram Peper, in Rotterdam worden gesproken en worden gewerkt aan een samenhangend veiligheidsbeleid. De kritische houding van de burgers ten opzichte van het politieke bestuur op dit gebied was de voornaamste reden voor dit beleid. Op dat moment noemde 69% van de bewoners openbare orde en veiligheid de belangrijkste problemen in de stad. (Rekenkamer Rotterdam, 2005, pp. 52)

Het collegeprogramma uit die periode was gebaseerd op een aantal uitgangspunten, die als leidraad en inspiratiebron voor het collegebeleid moesten dienen. De hoofdpunten van het collegeprogramma waren gericht op¹⁶:

1. Het stimuleren van de werkgelegenheid in Rotterdam door het voeren van offensieve werkgelegenheidspolitiek.
2. Het verbeteren van de veiligheid door middel van wijkveiligheidsplannen
3. De regiogemeentenvorming: het vormen van een sterk op de uitvoering gerichte vitale gemeente en een slagvaardige en krachtige regio.
4. De sociale vernieuwing als initiatief om burgers, ondernemers, maatschappelijke organisatie het heft in eigen handen te geven, zodat de gemeenschapszin zou worden gestimuleerd
5. De continuïteit van goede beleidslijnen uit voorgaande collegeperiodes.

¹⁶ Voor een volledige weergave van het collegeprogramma, zie [bijlage I](#): collegeprogramma 1994-1998.

2.2.2. Collegeperiode 1998-2002

In de periode 1998 tot 2002 was er slechts een kleine wijziging in de coalitie, want D66 zat na de verkiezingen van 1998 niet langer in het college van B&W. De coalitie bestond toen uit: PvdA, VVD, CDA en Groenlinks. Het college van B&W ging verder met het collegeprogramma 1998-2002 genaamd 'Met raad en daad'. Het collegeprogramma werd gebaseerd op vier kernachtige punten: werken aan 'een sterke stad', 'wijken van waarden', 'betrokken burgers' en 'een ondernemende overheid'. Als ambitie werd door het college van B&W geformuleerd: 'dat Rotterdammers uiterlijk in 2002 aan de veiligheid het rapportcijfer 7 toekennen en driekwart van de veiligheidssituaties verbeterd vindt'. (Rekenkamer Rotterdam, 2005, pp. 54)

Het college van B&W vertaalde deze bovenstaande uitdagingen in een aantal speerpunten en accenten, die de hoofdlijnen van het beleid moesten weergeven (College van B&W, 1998, pp. 3 en 5 - 17). Het collegeprogramma richtte zich op de volgende speerpunten¹⁷:

1. Het stimuleren van meer werk en een gezonde stadseconomie, waarbij de reeds ingezette initiatieven op het gebied van een duurzame stad (bouw, afval, openbaar vervoer en infrastructuur) moesten worden afgemaakt.
2. Een integrale wijkaanpak op het gebied van economie, fysieke infrastructuur en sociale ontwikkeling, te beginnen met tien achterstandswijken.
3. Een sterk sociaal beleid, waarbij het jeugdbeleid absolute prioriteit moest krijgen en daarnaast een effectief allochtonenbeleid om iedere inwoner van Rotterdam een betrokken burger te maken.
4. Het moderniseren van de overheid, door de betrokkenheid en klantgerichtheid van het gemeentelijk apparaat verbeteren en daarnaast door de verantwoordelijkheid en de gemeenschapszin van de burgers en de bedrijven stimuleren.

Met dit bovenstaande beleidskader wilde het college van B&W een andere weg inslaan. Daarom introduceerde het college van B&W ook nog tien uitvoeringsprogramma's¹⁸ met 41 bakens, welke waren afgeleid uit de bovenstaande vier kernachtige speerpunten. Deze bakens moesten het college van B&W helpen bij de uitvoering van haar programma's: sturing op hoofdlijnen en op resultaten van het college van B&W.

Een baken is een specifieke prestatie of effect welke binnen een bepaalde periode gerealiseerd moet zijn.

Tabel 2.2 Uit: Rekenkamer Rotterdam rapport: 'Bakens in de mist', pp. 7 e.v.

Met andere woorden de tien uitvoeringsprogramma's met bakens moesten leiden tot concrete daden van het college van B&W. Resultaten waar het college van B&W vervolgens verantwoording over kon afleggen. Zo werden er onder andere uitvoeringsprogramma's op het gebied van werk en economie, schoon & heel, armoede en jeugd geïntroduceerd.

¹⁷ Voor een volledige weergave van het collegeprogramma, zie bijlage II: collegeprogramma 1998-2002

¹⁸ Met deze uitvoeringsprogramma's wordt bedoeld: programma's gericht op de uitvoering van het collegeprogramma 1998-2002 'met raad en daad'.

De strijd voor Rotterdams beleid

Het college van B&W was voornemens om over de voortgang van de programma's, de gestelde doelen en prestaties, met regelmaat verantwoording af te leggen aan de inwoners van Rotterdam. Op deze manier wilde het college van B&W bereiken dat de ambities uit het collegeprogramma ook daadwerkelijk uitgewerkt zouden worden in concrete resultaten. Deze werkwijze¹⁹ van het college van B&W 1998-2002 was nieuw in Rotterdam. Het college van B&W deed met deze werkwijze een poging meer transparantie en helderheid te creëren in het beleid van Rotterdam. Daarnaast was het een poging de inwoners van Rotterdam meer te betrekken bij de politiek en het gevoerde beleid van de stad. Dat was nog niet eerder gedaan.

Als reactie op de tien nieuwe uitvoeringsprogramma's van het college van B&W 1998-2002, kwam de Rekenkamer Rotterdam in oktober 2000 met het rapport *'Bakens in de mist'*. Het rapport was een resultaatmeting van de gestelde doelen uit het collegeprogramma. De Rekenkamer gaf in het rapport haar mening over het nut van de bakens en de publieke verantwoording van het college van B&W.

2.2.3. Rekenkamer Rotterdam rapport: *'Bakens in de mist'*.

Volgens het rapport voldeden de bakens niet aan de eisen die vooraf waren opgesteld, want *'bijna de helft van de bakens is een gedeeltelijke of gebrekkige uitwerking van het aan het bakens verbonden doel'*. (Rekenkamer Rotterdam, 2000, pp. 7) *'Bijna de helft van de bakens is geen logische keuze.'* (Rekenkamer Rotterdam, 2000, pp. 7) Het rapport stelde verder dat de bakens in te geringe mate een afspiegeling vormden van de activiteiten, die in het kader van de uitvoeringsprogramma's plaatsvonden. Het geheel van bakens vormde een weinig consistent en onvolledig geheel. Voor de realisatie van de beleidsdoelen achtte de Rekenkamer de geformuleerde bakens ontoereikend. (Rekenkamer Rotterdam, 2000, pp. 49-50)

De Rekenkamer was ook van mening dat de bakens niet tot nauwelijks bijdroegen aan het versterken van de publieke verantwoording van het college van B&W tegenover de burgers van Rotterdam. Dit kwam volgens de Rekenkamer doordat de verantwoording over de bakens beperkt bleef tot een periodieke rapportage in de begroting en de jaarverslagen. (Rekenkamer Rotterdam, 2000, pp. 9 en 78-85) De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de introductie van het werken met bakens verwachtingen heeft gewekt. De verwachtingen waren in vele opzichten slechts ten delen ingelost, wat te wijten was aan de tekortkomingen bij de uitvoering. De Rekenkamer was wel van mening dat de weg die door het college van B&W was ingeslagen de goede weg was. Alleen de invoering van een instrument als bakens had meer tijd en inzet nodig. (Rekenkamer Rotterdam, 2000, pp. 95-96)

2.2.4. *Bakens en actieprogramma's*

De bakens vertonen overeenkomsten met de concrete doelen van het huidige college van B&W en worden daarom in deze paragraaf vergeleken met de concrete actiepunten uit het huidige collegeprogramma *'Het nieuwe elan.'* en het actieprogramma. Zoals het Rekenkamer rapport al aangaf: *'Invoering van een instrument als bakens vraagt meer tijd en inzet'*. Een overzicht van de voor- en nadelen van het gebruik van bakens volgt hieronder:

¹⁹ Met deze werkwijze wordt bedoeld het invoeren van bakens en het centraal stellen van concrete resultaten. Resultaten die binnen een bepaalde periode gerealiseerd moesten worden en waar het college van B&W verantwoording over zou gaan afleggen aan de burgers van Rotterdam.

De strijd voor Rotterdams beleid

Bakens
Voordelen/ kenmerken:
Specifieke prestaties/resultaten
Periode gebonden
Concrete doelen
Nadelen/commentaar:
Bakens voldoen niet aan de eisen van de doelstelling
Bakens te geringe afspiegeling van de activiteit
Verantwoording beperkt

Tabel 3.3 Voor- en Nadelen van de bakens uit de collegeperiode 1998-2002

Het huidige college van B&W heeft aangegeven, dat de bakens uit de vorige collegeperiode niet te zien zijn als de voorlopers van huidige concrete doelen. Het idee achter de bakens was hetzelfde als het idee van de doelen in de actieprogramma's. *'De uitwerking van de bakens is op niets uitgelopen. Het proces van de bakens is niet nauwkeurig gevolgd en uitgewerkt'* (Opstelten, 2005).

Een goede en nauwkeurige formulering van de doelstellingen en de bakens is essentieel. Het vorige college was daar volgens de Rekenkamer niet consistent en volledig genoeg in, waardoor er sprake was van een mismatch. Dit werd voornamelijk zichtbaar in de uitvoering van de verschillende bakens. Daarbij was er geen echte verantwoording van het college van B&W richting de burgers van Rotterdam.

Volgens de burgemeester van Rotterdam zijn de doelstellingen uit het huidige collegeprogramma en uit het actieprogramma wel nauwkeurig geformuleerd. (Opstelten, 2005) Het proces wordt door zowel de politiek als door een groep ambtenaren nauwkeurig gevolgd, bewaakt en uitgevoerd. Daarnaast wordt er door het college van B&W meerdere malen per jaar verantwoording over afgelegd aan de raadsleden en aan de burgers van Rotterdam. Dat wordt onder andere gedaan in de vorm van resultatenoverzichten, de veiligheidsindex en verantwoordingsdagen.

2.2.5. Maatschappelijke omgeving

Beide colleges uit de periode 1994-2002 hebben sterk ingezet op de gebieden veiligheid, werk en armoedebeleid. Met de invoering van de bakens werd geprobeerd beter in spelen op de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Juist in de periode 1994-2002 vonden er een aantal fundamentele veranderingen plaats in de Rotterdamse samenleving. Veranderingen die in beginsel nauwelijks waar te nemen waren, maar zeker in 2002 tijdens de verkiezingen van maart 2002 tot uiting kwamen²⁰.

Zowel voor, tijdens als na de verkiezingen bleek dat er, ondanks de invoering van de bakens, grote ontevredenheid was over de manier waarop de stad werd bestuurd. Ontevredenheid over de onveiligheid, over de vieze straten en over de scheefgroei in de Rotterdamse samenleving. Een aantal van deze onderwerpen hadden de colleges uit 1994-1998 en 1998-2002 al wel op de agenda staan.

²⁰ Dr. W.S.P. Fortuyn (Pim Fortuyn) vestigde tijdens de gemeenteraadsverkiezing de aandacht op deze maatschappelijke veranderingen.

Op deze manier werd aandacht besteed aan de veiligheid in de stad, waardoor perron 0 van het Rotterdam Centraal Station werd gesloten. Ook was er via de wijkaanpak al aandacht voor een schonere en hele stad²¹. Ondanks inspanningen van de vorige colleges van B&W was het resultaat voor de burgers van Rotterdam te weinig.

2.3 Rotterdamse politiek na 6 maart 2002

De gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 waren voor Rotterdam, en Nederland, zeer bijzonder. Rotterdam werd verrast door een unieke verkiezingsuitslag, waarin een volstrekt nieuwe partij, genaamd Leefbaar Rotterdam (LR) de verkiezingen won. De nieuwe partij LR, onder leiding van Pim Fortuyn, won 17 zetels in de gemeenteraad van Rotterdam. Dat is bijna 38 % van het totale aantal zetels in de gemeenteraad. De partij LR had met deze 17 zetels meer zetels dan de Rotterdamse PvdA. Een uniek moment in de politieke historie: een nieuwe partij die met zoveel zetels de verkiezingen wint waardoor de verhoudingen in de politiek volledig veranderden.

2.3.1. De gemeenteraadsverkiezingen 6 maart 2002

De verkiezingsuitslag van maart 2002 veranderde de zetelverdeling en daarmee de politieke samenstelling in de Rotterdamse gemeenteraad drastisch. In het bijzonder gingen de Partij van de Arbeid (PvdA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) in Rotterdam sterk achteruit in het aantal zetels ten opzichte van voorgaande jaren.

De PvdA in Rotterdam ging terug van 15 zetels naar 11 en de VVD in Rotterdam ging van 9 naar 4 zetels. De reden dat zowel de PvdA als de VVD grote klappen hebben gekregen is mede te verklaren door met name de opkomst van de nieuwe partij Leefbaar Rotterdam (LR). Niet alleen de PvdA en VVD verloren zetels, ook het CDA, Groenlinks, D66, SP en de Stadspartij daalden in het aantal zetels door de opkomst van de nieuwe partij LR.²²

In tabel 2.4 en in figuur 2.1, op de volgende pagina, staan de aantallen zetels van de verschillende partijen, die in de periode 1994 tot 2002, zitting hebben genomen in de Rotterdamse gemeenteraad. De partijen die in een bepaalde periode in de coalitie zaten, of de partijen die in het college van B&W zaten, zijn in tabel 2.4 met dik gedrukte cijfers weergegeven. Bijvoorbeeld in 1994 zaten de PvdA, CDA, VVD, Groenlinks en D'66 in de coalitie, met respectievelijk 12, 6, 6, 3 en 7 zetels.

²¹ Met de term 'schoon en heel' wordt bedoeld een stad met schone straten en parken, lege vuilnisbakken, rechte straten en verlichte wegen zonder vuilniszakken. Het college van B&W zal zich moeten inzetten om bijvoorbeeld scheve stoeptegels recht te leggen en vieze straten schoon te maken.

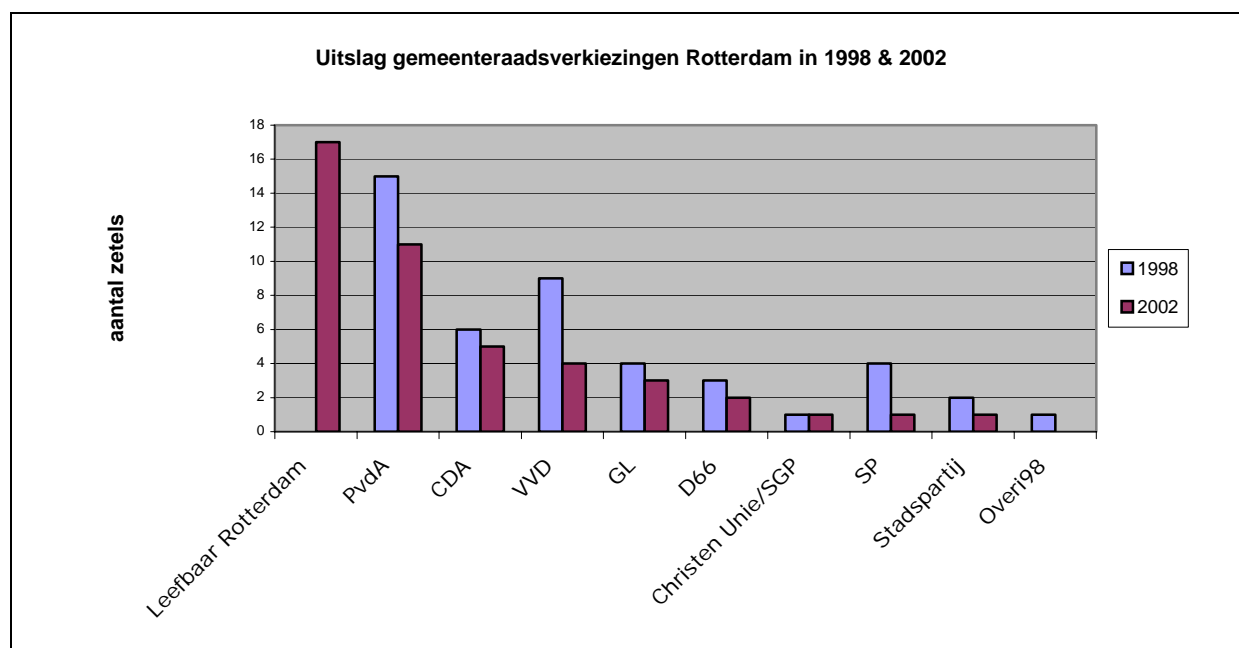
²² Gebaseerd op analyses zoals beschreven in het blad Acta Politica uit 2003 en het rapport van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) over de verkiezingsuitslagen in 2002 gecategoriseerd per wijk.

De strijd voor Rotterdams beleid

Partij	1994	1998	2002
Leefbaar Rotterdam	-	-	17
PvdA	12	15	11
CDA	6	6	5
VVD	6	9	4
GroenLinks	3	4	3
D66	7	3	2
Christen Unie/SGP	1	1	1
SP	1	4	1
Stadspartij	4	2	1
CD, CP	4	-	-
Overig 94/98	1	1	-
Totaal	45	45	45

Tabel 2.4 Politieke samenstelling in zetels van de Rotterdamse Gemeenteraad in de periode 1994 tot en met 2002

Het verschil tussen het aantal zetels van de verschillende politieke partijen in 1998 ten opzichte van 2002 is goed te zien in figuur 2.1. Alle partijen verloren zetels, behalve de Christen Unie/SGP. Deze partij behield hetzelfde aantal zetels, namelijk 1 zetel.



Figuur 2.1 Uitslag gemeenteraadsverkiezing Rotterdam in 1998 en 2002

Deze grote verandering in de zetelverdeling had natuurlijk invloed op de samenstelling van de gemeenteraad en de vorming van het nieuwe college. Leefbaar Rotterdam (LR) was met 17 zetels de grootste nieuwe partij en kon niet genegeerd worden in de formatieprocedure van het college. De formateur Van Schendelen voerde gesprekken met de verschillende partijen en kwam na een aantal dagen met een voorstel tot coalitievorming tussen LR, CDA en VVD. Met respectievelijk 17, 5 en 4 zetels, in totaal 26 zetels van de 45, hadden deze partijen een meerderheid in de gemeenteraad van Rotterdam.

Twee maanden later werd Rotterdam opnieuw verbijsterd, door de moord op de fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam (LR): Pim Fortuyn. Op 6 mei 2002, een paar dagen voor de Tweede Kamer verkiezingen, werd hij neergeschoten. Het effect van beide gebeurtenissen heeft tot op de dag van vandaag nog steeds veel invloed op het politieke debat en op de inhoud van de Rotterdamse politiek²³.

2.3.2. Effect van de gemeenteraadsverkiezingen 6 maart 2002

De gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 waren bijzonder. De Rotterdammers gaven het signaal dat er was onvrede over de wijze waarop voorgaande gemeentebesturen de stad hadden bestuurd. Ze lieten zien dat de sociale samenhang was aangetast door onveiligheid, de omvangrijke migratie, de eenzijdige bevolkingssamenstelling, de afnemende leefbaarheid van wijken en buurten en door onvrede en onrust in de stad²⁴. Volgens de burgers van Rotterdam waren er geen echte oplossingen geboden voor de alledaagse problemen, die de inwoners van Rotterdam bezig hielden. Dit gevoel van onrust en onvrede in de Rotterdamse samenleving, werd opgepakt door het college van B&W. Het college van B&W heeft dit signaal als insteek gebruikt bij het opstellen van het collegeprogramma en vervolgens ook bij het opstellen van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

2.3.3. Het collegeprogramma "Het nieuwe elan van Rotterdam"

Met de nieuwe coalitie tussen LR, VVD en CDA was de eerste stap in een nieuwe collegeperiode gezet. Op basis van het coalitieakkoord werd er in snel tempo een collegeprogramma geschreven, genoemd: "Het nieuwe elan van Rotterdam"²⁵. Een programma met harde lijnen en standpunten, was voor het college van B&W van belang om de verkiezingsuitslag van 6 maart 2002 te honoreren. Het nieuwe collegeprogramma moest dan ook de wensen vertalen van een overgroot deel van de kiezers. Inzet op veiligheid was en is daarom de topprioriteit van het college van B&W in Rotterdam. Een nieuwe aanpak was het begin van een nieuwe periode. (College van B&W, 2002, pp. 5)

Het huidige collegeprogramma is opgebouwd uit vijf kernpunten, die de visie van de coalitie voor de periode 2002-2006 weergeven:

1. Veiligheid

Veiligheid is zoals gezegd de topprioriteit van het college van B&W. Dit kernpunt is weer onderverdeeld in 18 prioriteiten, die gekoppeld zijn aan een tijdschema waarbinnen het resultaat zichtbaar moet zijn. Het college van B&W spreekt over hot spots, veiligheid in en rond het CS, sluiting van de Keileweg²⁶, cameratoezicht, het oprollen van drugspanden, de invoering van veiligheidsloketten en nog veel meer. De veiligheidsaanpak is een harde, strikte en consequente aanpak op basis van 'zero tolerance' om de veiligheid in Rotterdam te verbeteren.

²³ Na de verkiezingen van 6 maart 2002 en de moord op Pim Fortuyn werd niet alleen politiek gezien alles anders in Rotterdam. Ook de cultuur, de denkwijze en de omgangswijze in het stadhuis werden veranderd.

²⁴ Gebaseerd op analyses zoals beschreven in het blad Acta Politica uit 2003.

²⁵ Collegeakkoord 2002-2006: *Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we het doen*.

²⁶ Keileweg was (tot december 2005) de tippelzone van Rotterdam.

2. Huisvesting

De bevolkingssamenstelling in Rotterdam is onevenwichtig²⁷. De midden- en hoge klasse komen niet naar de stad of trekken zelfs weg. Het college van B&W wil een nieuw evenwicht in het woonklimaat creëren en een meer gevarieerd woningaanbod aanbieden. Om het woningbezit te stimuleren wil Rotterdam de erfpacht afschaffen en vitale gemeenschappen creëren door ondermeer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van wijken waar iedereen (jong, oud, rijk, arm, zwart en wit) in goede harmonie met elkaar woont, leeft en werkt. Het college van B&W noemt deze wijken groeibriljanten van de stad.

3. Onderwijs en Jeugd

Op het punt onderwijs en jeugd zijn er zeven prioriteiten gesteld, variërend van onderwijskansen tot aan sportparticipatie. Van deze zeven prioriteiten zijn er vier prioriteiten gesteld op het gebied van onderwijs. Te noemen: het tegengaan van de onderwijs- en taalachterstanden, onderwijshuisvesting, opvoedingsondersteuning en het terug dringen van het lerarentekort in Rotterdam. Via het onderwijskansenbeleid wil Rotterdam de sociale vaardigheden en de Nederlandse taal bij allochtone kinderen verbeteren. In het kader van het stimuleren van mensen om in het onderwijs te gaan werken, wil het college van B&W het liefst een lobby beginnen richting de nationale overheid om samen met de vier grote steden een aparte collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) af te sluiten, met extra beloning voor onderwijspersoneel.

4. Economische Ontwikkeling

Het volgende kernpunt is de economische ontwikkeling van de stad Rotterdam. De stad Rotterdam wordt door het college van B&W gezien als de stad van de ondernemers, waardoor er meer aandacht moet worden besteed aan het ondernemerschap. Het college van B&W vindt het belangrijk om de economische bedrijvigheid in Rotterdam te steunen en sterker te maken. Een ander aspect van economische ontwikkeling is het bevorderen van werk en reïntegratie in de arbeidsmarkt. Werkloosheid is een groot probleem voornamelijk veroorzaakt door de mismatch²⁸ op de arbeidsmarkt. Daarom wil het college van B&W inzetten op een betere aansluiting van werk en opleiding. Dat zal resulteren in een hogere doorstroom naar werk en ook een hogere uitstroom van gesubsidieerde arbeid, de bekende Instroom Doorstroom – banen²⁹.

5. Inburgering

Het laatste kernpunt van het collegeprogramma betreft inburgering. Met het Deltaplan Inburgering wil het college van B&W ervoor gaan zorgen dat nieuwkomers en oudkomers beter inburgeren, als onderdeel van hun integratieproces in Nederland. Het college van B&W wil daarnaast een betere beheersing van de Nederlandse taal door nieuwkomers. In 2006 moet 40% van de cursisten een taalniveau hebben bereikt dat twee maal hoger is dan op het moment dat ze begonnen met de taal cursus. Ook moet er een toename zijn van het aantal inburgering cursussen met gerichte vorming op normen en waarden. Het laatste aspect betreft het principe “mensen maken de stad”, waarbij mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun wijk en met elkaar in gesprek blijven.

²⁷ Zie ook bijlage III: prognose bevolkingsgroepen Rotterdam in 2017.

²⁸ Dat wil zeggen dat de opleiding van de werkzoekende niet past bij het profiel dat een bedrijf heeft opgesteld. Met andere woorden de opleiding past niet bij de functie.

²⁹ Instroom Doorstroom banen (ID-banen) is het nieuwe woord voor de Melkertbanen.

In het collegeprogramma komt de wens van de burgers van Rotterdam ten aanzien van de transparantie van het beleid en de afrekenbaarheid van het bestuur van de stad duidelijk tot uiting. Het college van B&W wil aan het eind van de collegeperiode afgerekend kunnen worden op de concreet behaalde resultaten. De inwoners van Rotterdam moeten de mogelijkheid krijgen het bestuur van de stad af te rekenen op de door het college van B&W behaalde resultaten. Met andere woorden het college van B&W moet laten zien wat er concreet is gedaan, want voor de burgers van Rotterdam telt het resultaat.

Daarom zijn alle kernpunten onderverdeeld in prioriteiten, die door het college van B&W in een tijdsschema zijn gekoppeld aan concrete resultaten. Op deze manier kan nauwkeurig door zowel de raadsleden als de burgers worden bijgehouden wanneer welk resultaat bereikt moet zijn. Deze manier van verantwoorden door het college van B&W³⁰ is de basis voor het later ontwikkelde actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

2.4 Ontwikkeling van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'

Aan de ontwikkeling van een actieprogramma liggen over het algemeen specifieke politieke en maatschappelijke ontwikkelingen ten grondslag. Rotterdam heeft in het totaal twee actieprogramma's geschreven, waar in beide gevallen bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen aan ten grondslag lagen. Bij het eerste actieprogramma 'Rotterdam zet door'³¹ ging het om de maatschappelijke gevolgen van de bevolkingsontwikkeling in de stad Rotterdam. Bij het tweede actieprogramma 'Meedoen of Achterblijven'³² ging het om de mate van integratie in combinatie met de toenemende radicalisering.

Als besloten wordt dat maatschappelijke ontwikkelingen vragen om concrete stappen, dan is het nodig dat het college van B&W de wil heeft om echt iets aan de problemen te doen. Het college van B&W in Rotterdam besloot om, aanvullend op het collegeprogramma, een actieprogramma te ontwikkelen. 'De actieprogramma's zijn een verdieping, een versterking, een aanscherping van het collegeprogramma' (Opstelten, 2005). Op deze manier kon de eerder ingeslagen koers van het collegeprogramma worden vastgehouden. Na het besluit om een actieprogramma op te laten stellen, volgde het onderzoek en de echte ontwikkeling van het actieprogramma.

Vervolgens bleek dat voor de uitvoering van het eerste actieprogramma 'Rotterdam zet door' het gebruik van bestaande en nieuwe nationale wetgeving noodzakelijk was. Daarom heeft Rotterdam moeten lobbyen binnen de G4 en bij de nationale overheid. Het tweede actieprogramma 'Meedoen of achterblijven' had daarentegen geen nationale steun en wetgeving nodig om uitgevoerd te kunnen worden. Dit actieprogramma is gekoppeld aan de mate van integratie in de Rotterdamse samenleving. De wet- en regelgeving die het college van B&W voor de uitvoering zou gaan gebruiken bestond al. Nieuwe en specifieke nationale wetgeving was niet nodig, daarom zijn er ook geen lobby activiteiten van Rotterdamse volksvertegenwoordigers en bestuurders geweest, richting de nationale overheid of binnen

³⁰ Namelijk de inzet van het college van B&W en behaalde resultaten duidelijk laten zien aan de raadsleden en aan de inwoners van Rotterdam.

³¹ Het actieprogramma werd gepresenteerd in december 2003.

³² Het actieprogramma werd gepresenteerd in januari 2005.

de G4. Er is geen draagvlak gezocht voor het actieprogramma 'Meedoen of achterblijven', daarom zal het actieprogramma 'Meedoen of achterblijven' in deze scriptie verder buiten beschouwing worden gelaten.

2.4.1. Maatschappelijke ontwikkeling

De maatschappelijke ontwikkeling, die ten grondslag ligt aan het actieprogramma 'Rotterdam zet door', heeft invloed op de Rotterdamse samenleving en daarmee op het beleid van het college van B&W. Zoals reeds aangegeven waren de maatschappelijke gevolgen van de Rotterdamse bevolkingsontwikkeling de aanleiding voor de gemeente Rotterdam om, in de collegeperiode 2002-2006, het actieprogramma 'Rotterdam zet door' te gaan schrijven.

Juli 2003 tot december 2003

In juli 2003 publiceerde het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) een rapport over de bevolkingssamenstelling van Rotterdam in 2017, genaamd de 'Prognose bevolkingsgroepen 2017'³³. De kern van het rapport was alles behalve rooskleurig. De balans in de Rotterdamse samenleving is verstoord, aangezien hoog opgeleide, kapitaalkrachtige inwoners Rotterdam uitstromen en laag opgeleide, kansarme inwoners Rotterdam in komen³⁴. Berekeningen in het rapport gaven aan dat het percentage autochtone bewoners en bewoners uit overige rijke landen in snel tempo daalt, terwijl het aantal hulpbehoevende, laag opgeleide inwoners, die binnen de aandachtgroep vallen, in snel tempo stijgt³⁵. Deze trend zal volgens het COS in de toekomst niet wijzingen, tenzij er maatregelen genomen worden. Zonder maatregelen zullen de gevolgen van de verstoring³⁶ van de Rotterdamse bevolkingssamenstelling groot zijn:

- Stagnering van de economische groei, doordat mensen met een lage opleiding en een laag inkomen veelal te weinig kapitaalkrachtig zijn om te kunnen investeren en consumeren in de Rotterdamse samenleving.
- Het ontstaan van achterstandswijken in Rotterdam, doordat sociaal-economisch arme, laag opgeleide en hulpbehoevende mensen in bepaalde wijken geconcentreerd zijn.
- Het wegtrekken van grote bedrijven uit Rotterdam, doordat het kennisniveau, door de toenemende stroom laag opgeleide mensen, verarmt en verschaalt
- Daarnaast zorgt het grote percentage hulpbehoevende inwoners zelfs voor de aantasting en mogelijke ineenstorting van het sociale stelsel en het zorgstelsel.

Het wegtrekken van hoogopgeleide en kapitaalkrachtige mensen uit Rotterdam en de instroom van kapitaallose en laagopgeleide mensen moest zo snel mogelijk worden tegengegaan.

³³ Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS), *Prognose bevolkingssamenstelling Rotterdam in 2017*, 2003 Rotterdam, projectnummer 02-1920.

³⁴ Voor meer informatie over het rapport 'bevolkingsprognose Rotterdam in 2017' zie [bijlage III](#)

³⁵ Zie [bijlage III](#): prognose bevolkingsgroepen Rotterdam in 2017

³⁶ De verstoring van de bevolkingssamenstelling wordt ook de schreefgroei of in – en uitstroomproblematiek genoemd. Te veel hoog opgeleide mensen gaan weg en te veel hulpbehoevende, laag opgeleide mensen komen de stad in.

De strijd voor Rotterdams beleid

Als er niets gedaan zou worden aan deze tendens dan zou de Rotterdamse bevolking dermate scheefgroeien dat de problemen veel moeilijker of zelfs niet meer op te lossen zijn. Als antwoord op deze bevolkingsprognose kwam het college van B&W van Rotterdam in december 2003 met haar actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

2.4.2. Politieke ontwikkeling

Nadat de bovenstaande maatschappelijke problematiek bekend was, moest de politiek besluiten om iets te gaan doen aan deze problematiek. Dat gebeurde tijdens de raadsdebatten over de COS prognose, waarin de gemeenteraad het college van B&W verzocht beleid te gaan ontwikkelen om de maatschappelijke problemen in Rotterdam op te lossen. De politieke ontwikkeling heeft betrekking op het discussiëren over beleid en het maken van duidelijke politieke afwegingen.

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 was er op alle fronten aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving. Het college van B&W schreef een collegeprogramma met specifieke targets en additionele veiligheidsprogramma's. Vanuit het gedachtegoed van transparantie, het behalen van resultaten en afrekenbaarheid is het college van B&W aan de slag gegaan om maatschappelijke problemen in Rotterdam op te lossen. Als resultaat heeft Rotterdam eigen beleid in de vorm van een actieprogramma gepresenteerd, dat onafhankelijk van het beleid van de regering tot stand is gekomen.

2.4.3. Actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans'.

De gemeente Rotterdam nam de problemen, die geschetst zijn in de 'Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017' van het COS van juli 2003 serieus. In aanvulling op het collegeakkoord werd een onderzoek ingesteld naar de manieren waarop Rotterdam de problemen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling het hoofd zou kunnen bieden.

Op 12 december 2003 werd het actieprogramma 'Rotterdam zet door' gepresenteerd. In dit actieprogramma werd de problematiek, uit het COS rapport, erkend. Het actieprogramma stelde harde, rigoureuze maatregelen voor om de balans in de stad te herstellen. Vestigingscriteria, fiscale voordelen, strengere inburgeringeisen, verlenging van de leerplicht zijn voorbeelden van een aantal maatregelen, zoals genoemd in 'Rotterdam zet door'.

2.4.4. Opbouw van het actieprogramma

Het actieprogramma 'Rotterdam zet door' biedt verschillende oplossingen en kansen voor de scheve bevolkingsopbouw in Rotterdam. Het actieprogramma is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel is beschouwend van aard en gaat in op de achtergronden van recente ontwikkelingen en de analyse van de bevolkingssamenstelling van Rotterdam. Het tweede gedeelte is een overzicht van alle acties die moeten worden ingezet, opgebouwd uit vijf aan elkaar gelieerde actieplannen³⁷. Daarnaast wordt in dit deel aandacht besteed aan de agenda voor het overleg met het Rijk.

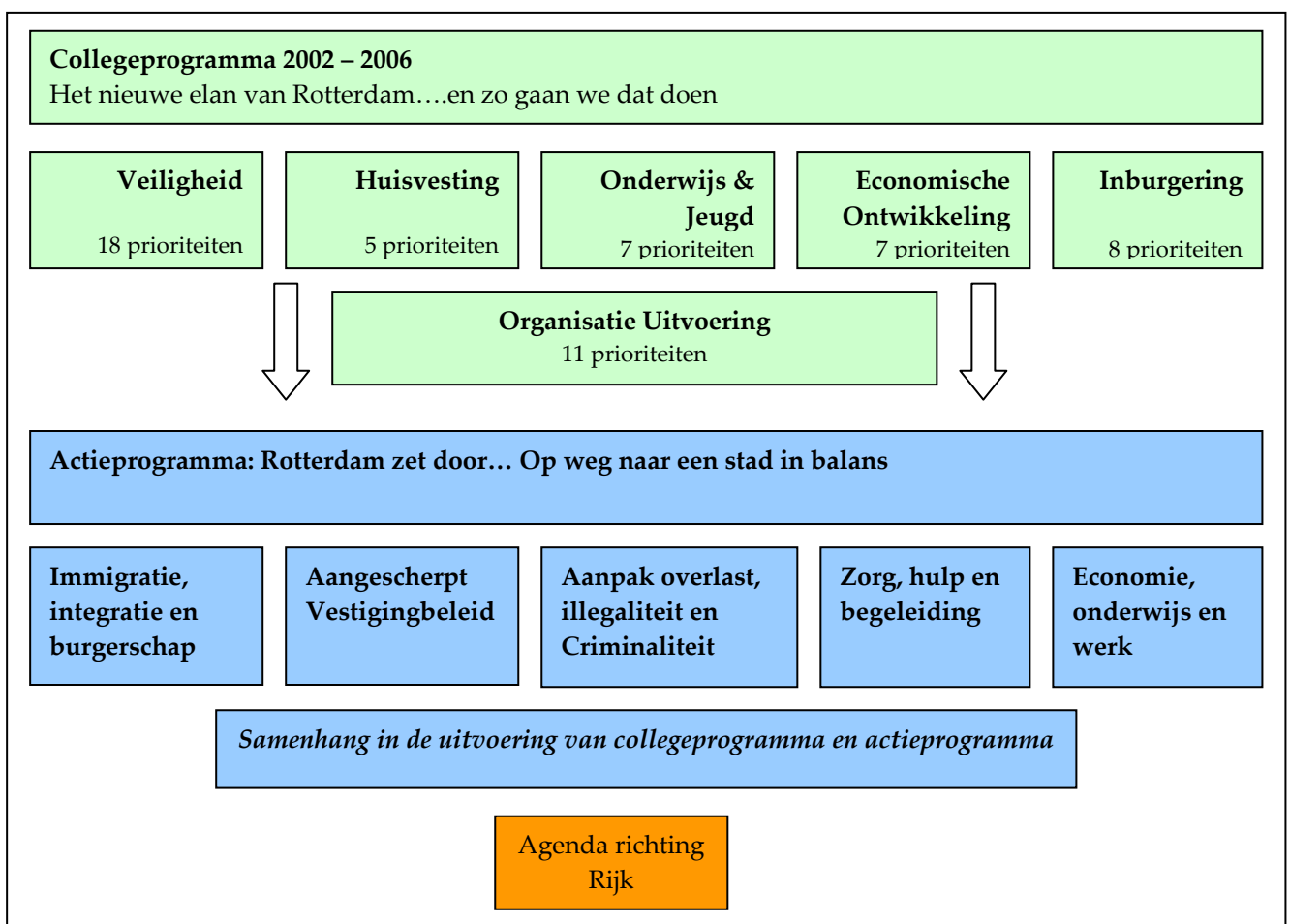
³⁷ In het totaal bestaat het actieprogramma uit 5 met elkaar verbonden actieplannen op het gebied van immigratie, vestiging, overlast, zorg, economie en onderwijs.

De strijd voor Rotterdams beleid

Het college van B&W wist al in een zeer vroeg stadium dat overleg met het Rijk noodzakelijk zou zijn voor de uitvoering van het actieprogramma. Daarom vormt de agenda voor het overleg met het Rijk een belangrijk aspect in het actieprogramma. In dit deel maakt het college duidelijk op welke manier zij voornemens is overleg te hebben met het Rijk. Hiermee laat het college van B&W ook zien dat zij niet langer alléén de problemen wil en kan oplossen. De steun van de nationale overheid voor de ideeën van Rotterdam is noodzakelijk.

Hoofdstuk vier van het actieprogramma gaat in op dit noodzakelijke overleg met het Rijk. Het is dan ook getiteld *'Acties en Agenda voor het Rijk'* (Rotterdam zet door, 2003, pp. 25). Het wordt duidelijk dat de effecten van de bevolkingssamenstelling niet langer genegeerd kunnen worden. Het college van B&W wil daar ook op nationaal niveau aandacht voor vragen. Te lang is er geen wet- en regelgeving ontwikkeld om deze problemen aan te pakken en te lang heeft er ook geen betere verdeling van de financiële middelen plaatsgevonden.

Met de agenda voor de rijksoverheid vraagt het college aan de nationale overheid om te komen met heldere kaders in de vorm van wet- en regelgeving en financiële ondersteuning om 'de trend' in de bevolkingssamenstelling van Rotterdam te keren en effectief beleid te kunnen gaan voeren. Met de agenda vraagt college van B&W steun aan de nationale overheid voor de uitvoering van haar actieprogramma.



Figuur 2.2 Aangepast schema van acties uit collegeprogramma en actieprogramma en de agenda voor het college van Rotterdam en voor het Rijk (Van Groningen, 2005)

De strijd voor Rotterdams beleid

Zoals eerder gezegd is het tweede gedeelte van het actieprogramma opgebouwd uit vijf met elkaar verbonden actieplannen en de agenda voor overleg met het Rijk. Deze vijf actieplannen vormen samen het actieprogramma. Hieronder worden deze actieplannen kort uiteengezet:

1. Immigratie, integratie en burgerschap
2. Aangescherpt Vestigingsbeleid
3. Aanpak overlast, illegaliteit en criminaliteit
4. Zorg, Hulp en Begeleiding
5. Economie, onderwijs en werk

Immigratie, integratie en burgerschap

Het eerste actieplan gaat over immigratie, integratie en burgerschap waarbij wordt ingegaan op de demografische ontwikkelingen in Rotterdam. De nationale overheid is de eerstverantwoordelijke op het gebied van immigratiebeleid. Het actieprogramma formuleert om die reden aandachtspunten om met de nationale overheid te bespreken, voor een beter immigratiebeleid³⁸:

- verblijfsvergunning koppelen aan de mate van integratie
- opvang, begeleiding en terugkeer van uitgeprocedeerden
- eisen vervolgmigratie (gezinshereniging en huwelijken)
- werk maken van opvang en hulp aan jonge kansarme Antillianen
- beheersing binnenlandse migratie.

Naast de bovenstaande punten voor een verbeterd immigratiebeleid wordt in Rotterdam de koppeling gemaakt tussen het integratiebeleid en het armoedebeleid.

Aangescherpt Vestigingsbeleid

Het tweede actieplan betreft het aanscherpen van het huidige vestigingsbeleid in Rotterdam. Om de bevolkingssamenstelling in bepaalde wijken te veranderen en te verbeteren is een selectief vestigingsbeleid nodig. Het doel van een selectief vestigingsbeleid is om de instroom van kansarmen in de grote stad te beperken. Het resultaat is een evenwichtige spreiding van mensen met beperkte kansen over de stad, de regio en de rest van het land.

In Nederland wordt niet snel een selectief vestigingsbeleid gevoerd. Amsterdam en Utrecht kennen een vestigingsbeleid in de vorm van economische gebondenheid. Het selecteren en toelaten van inwoners in een stad op basis van een inkomen van minimaal 120% van het basisinkomen is een selectief vestigingsbeleid. Elke Nederlander heeft het recht van vrije woonkeuze, met dit vestigingsbeleid wordt dat recht beperkt. Een situatie moet dan urgent genoeg zijn om een selectief vestigingsbeleid te kunnen voeren, waar nationale wetgeving voor nodig is. De situatie in Rotterdam is bijzonder en urgent te noemen en vraagt daarom om speciale vestigingsmaatregelen en wetgeving. Rotterdam heeft voor het vestigingsbeleid wel de steun en wetgeving nodig vanuit de nationale overheid:

³⁸ Zie bijlage IV: Actieprogramma: nieuwe acties en aanscherping van de inzet op huidige collegeprioriteiten.

De strijd voor Rotterdams beleid

- invoeren van het toelatingscriterium inkomen uit werk (120%-regel)
- tegengaan van illegale verhuur en onderhuur
- aanpak malafide huisjesbazen
- koppeling en opschoning van gegevensbestanden
- invoeren van positieve ballotage in probleemwijken

Aanpak overlast, illegaliteit en criminaliteit

Het derde actieplan gaat over de veiligheid in Rotterdam. Om problemen op dit vlak aan te pakken en op te lossen is een uitgebreide mix van maatregelen nodig (bijvoorbeeld preventieve en/of repressieve maatregelen). Het actieplan gaat uit van een intensieve en optimale aanpak van overlastgevers, criminelen en illegalen.

Zorg, hulp en begeleiding

Het vierde actieplan gaat over de extra behoefte aan zorg vanwege sociaal-economische gezondheidsverschillen bij mensen van verschillende culturen in verschillende wijken. Het afstemmen van de zorgnetwerken op de behoeftes van de mensen in die wijken is daarvoor belangrijk.

Economie, Onderwijs en werk

Het vijfde actieplan gaat over gerichte, structurele investeringen en andere acties op korte en lange termijn in economische ontwikkeling, onderwijs en werk. Het college van B&W kan deze acties niet allemaal alleen uitvoeren en vraagt voor een aantal zaken steun en wetgeving van de nationale overheid:

- verlenging van de leerplicht tot 23 jaar, de zogenaamde leer/werkplicht
- ontwikkeling van economische kansenzones
- tegengaan van segregatie in het onderwijs

2.4.5. Reactie van het kabinet op 'Rotterdam zet door'

Vier maanden na de presentatie van 'Rotterdam zet door', op 28 april 2004, kwam het kabinet met een positieve reactie op het actieprogramma. In een persconferentie gaven minister Verdonk van Integratie en Vreemdelingenzaken (VVD) en minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing³⁹ (D66) aan op welke punten het kabinet het actieprogramma positief ondersteunt.

Allereerst erkent het kabinet de bovenmaatse problemen in de Rotterdamse samenleving en ten tweede geeft het kabinet aan een Verzamel- en Uitzonderingswet⁴⁰ te willen ontwikkelen. Deze toekomstige wet moet alle wetswijzigingen bundelen die de door Rotterdam gewenste maatregelen mogelijk maken. Met andere woorden een wet speciaal voor Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht (de G4 steden) om de grootstedelijke problemen effectief te kunnen aanpakken.

³⁹ Minister De Graaf trad 23 maart 2005 af nadat in de Eerste Kamer het voorstel van de invoering van de gekozen burgemeester was gesneuveld. Hij is vervangen door minister Pechtold (D66).

⁴⁰ Deze speciale/bijzondere uitzonderingswet (Lex Specialis) voor grootstedelijke problematiek wordt ook de 'Rotterdam wet' genoemd.

De strijd voor Rotterdams beleid

Door deze toekomstige uitzonderingswet kan Rotterdam straks vergaande maatregelen nemen, die nu slechts als experiment of helemaal niet toegestaan zijn. Deze nieuwe wet staat namelijk toe om in bepaalde wijken economische kanszones te creëren, inkomenseisen te stellen aan personen die zich in de stad willen gaan vestigen, nieuwe maatregelen in te voeren om malafide huisjesbazen aan te pakken en een positieve ballotage toe te passen in zowel de sociale sector als in de particuliere sector.

De “Rotterdam”-wet is overigens niet de enige steun die het kabinet aan Rotterdam en de andere grote steden biedt. Van groot belang is de aanscherping van het inburgeringstelsel, zoals het koppelen van de verblijfsvergunning aan de mate van inburgering en burgerschap. Bij gezinshereniging en huwelijken met personen uit het land van herkomst gaat een leeftijdseis gelden van minimaal 21 jaar en een inkomenseis van 120% van het wettelijke minimumloon. Tevens dient er adequate huisvesting te zijn en moet de inburgeraar kennis hebben van de Nederlandse taal en de samenleving voordat hij Nederland binnenkomt. Verder verleent het Rijk steun bij de aanpak van de problemen van kansarme Antilliaanse jongeren en de aanpak van de vroegtijdige schoolverlaters.

Het kabinet komt met haar positieve reactie op ‘Rotterdam zet door’ tegemoet aan het verzoek van Rotterdam om wetgeving te ontwikkelen, die op maat is gesneden voor buurten in nood. De “Rotterdam”-wet kan gezien worden als een unieke en vernieuwende reactie op het Rotterdamse verzoek voor op maat gesneden wetgeving voor buurten in nood.

Overigens zijn niet alle verzoeken van het college van B&W door het kabinet gehonoreerd, want een aantal maatregelen werd ontraden. Zoals het verzoek voor vrijstelling van de statushouders⁴¹ voor Stadsregio Rotterdam voor een periode van vier jaar. Dit in het kader van een aangescherpt vestigingsbeleid om kansrijke bewoners te behouden en aan te trekken en de instroom van kansarme bewoners te beheersen. Het kabinet is van mening dat er niet moet worden getornd aan de landelijk afgesproken verdeling van statushouders. Een ander verzoek van het college van B&W dat niet gehonoreerd is, is het verzoek de leerplichtige leeftijd te verhogen tot 23 jaar. Dit om vroegtijdige schoolverlaters beter te kunnen aanpakken. Het kabinet acht de verhoging van de leerplichtige leeftijd geen goed instrument om jongeren van 18 tot 23 jaar te bewegen een startkwalificatie te behalen. Volgens het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap kunnen jongeren (met een uitkering) beter via leerwerktrajecten gestimuleerd worden om toch hun diploma te halen. Tot slot heeft het kabinet in het kader van de aanpak van malafide huisbazen aangegeven, dat het niet de bedoeling is om de onteigeningsmogelijkheden te vergroten. De herziening van de Onteigeningswet is erop gericht de onteigeningsprocedure efficiënter in te richten en niet te vergroten.

Met deze reactie van het kabinet is de eerste stap gezet, op het gebied van de realisatie van de uitvoering van het actieprogramma. De volgende stappen betreffen het ontwikkelen van de wet, het wachten op de vaststelling van de wet door het kabinet naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de behandeling van de wet in de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten Generaal.

⁴¹ Statushouder is een asielzoeker die te horen heeft gekregen dat hij/zij (tijdelijk) in Nederland mag blijven. Indien de asielzoeker een A-status verkrijgt wil dat zeggen dat hij/zij erkent is en dezelfde rechten en plichten krijgt als andere Nederlanders.

2.5 Afsluitend

Afsluitend kan worden gezegd dat een actieprogramma, zoals 'Rotterdam zet door', een aantal specifieke kenmerken heeft: een actieprogramma is gebaseerd op heldere keuzes, heeft concreet geformuleerde doelstellingen en een daaraan gekoppeld tijdschema. Daarnaast is een actieprogramma gericht op de uitvoering en het resultaat, heeft een resultaatsverplichting voor het college van B&W en biedt tot slot burgers en raadsleden de mogelijkheid het college van B&W af te rekenen op het behaalde resultaat.

Aan de ontwikkeling voor een actieprogramma liggen zowel politieke als maatschappelijke ontwikkelingen ten grondslag. In het geval van 'Rotterdam zet door' waren de politieke samenstelling van het college van B&W en de maatschappelijke ontwikkeling ten aanzien van de bevolkingssamenstelling in Rotterdam de redenen dat het actieprogramma werd geschreven.

'Rotterdam zet door' is bijzonder te noemen, aangezien er is geredeneerd vanuit het oplossen van de geschetste problemen en niet vanuit het toepassen van bestaande oplossingsmogelijkheden. Rotterdam heeft gekeken op welke gebieden bestaande wetgeving en maatregelen voldoende waren en op welke gebieden er juist tegen de grenzen van wet en regelgeving en bevoegdheden werd aangelopen. Het doel is de problemen in de stad op te lossen, zelfs als daar nieuwe wetgeving voor moet worden ontwikkeld. Het antwoord: *het kan niet*, is geen oplossing voor Rotterdam.

Afgezien van deze zienswijze is Rotterdam naar het kabinet gegaan om te pleiten voor nieuwe wet- en regelgeving en daarmee voor de uitvoering van haar actieprogramma. De behoefte aan steun van de nationale overheid en de behoefte aan de ontwikkeling van nieuwe nationale wet- en regelgeving, had het college van B&W al aangegeven in het actieprogramma. Het college van B&W heeft in het actieprogramma zelfs een apart hoofdstuk opgenomen voor het overleg met de nationale overheid. Daarin worden de benodigde actiepunten omschreven en de manier waarop Rotterdam dat wil gaan bereiken.

Hoofdstuk 3. Het Nederlandse staatsbestel

Om te begrijpen op welke wijze de stad Rotterdam invloed uitoefent op het nationale beleid is het belangrijk de verhoudingen en structuren van het Nederlandse staatsbestel te kennen.

Het Nederlandse bestel kan op twee manier worden bekeken: op formele wijze en op informele wijze. De formele wijze gaat over het staatsrecht, de formele structuren en verhoudingen die zijn vastgelegd in de Grondwet en daarvan afgeleide wetten zoals de Gemeentewet. De informele wijze betreft structuren die niet in de wetgeving zijn vastgelegd, bijvoorbeeld coalities, samenwerkingsverbanden en overleggen tussen publieke organen.

Binnen de informele wijze moet vervolgens wel een onderscheid worden gemaakt tussen de min of meer geformaliseerde arrangementen⁴² en de volledig informele arrangementen. Het overleg tussen de colleges van B&W in de vier grote steden (G4) is een voorbeeld van een geformaliseerde overlegvorm. Onder de volledig informele arrangementen verstaan we overlegvormen tussen politieke partijen en andere samenwerkingsverbanden die niet in wetten zijn vastgelegd, vanzelfsprekend of geïnstitutionaliseerd zijn. Een voorbeeld van een volledig informele overlegvorm is het overleg in de G4 binnen politieke partijen.

In paragraaf 3.1 wordt op basis van de Grondwet en aanverwante wetten gekeken naar het formele Nederlandse staatsbestel, van de Regering en Staten-Generaal op nationaal niveau tot aan het college van B&W en de gemeenteraad op lokaal niveau. In paragraaf 3.2 wordt het informele Nederlandse staatsbestel uiteen gezet. Er wordt aandacht besteed aan informele structuren, samenwerkingsverbanden en overleggen binnen het Nederlands bestel die voor de gemeente Rotterdam belangrijk zijn. Daarbij rekening houdend met de min of meer geïnstitutionaliseerde overleggen. In deze paragraaf wordt ook stil gestaan bij het samenwerkingsverband tussen Rotterdam en de andere drie grote steden en de positie van dit samenwerkingsverband binnen het Nederlandse staatsbestel.

3.1 Het formele Nederlandse staatsbestel

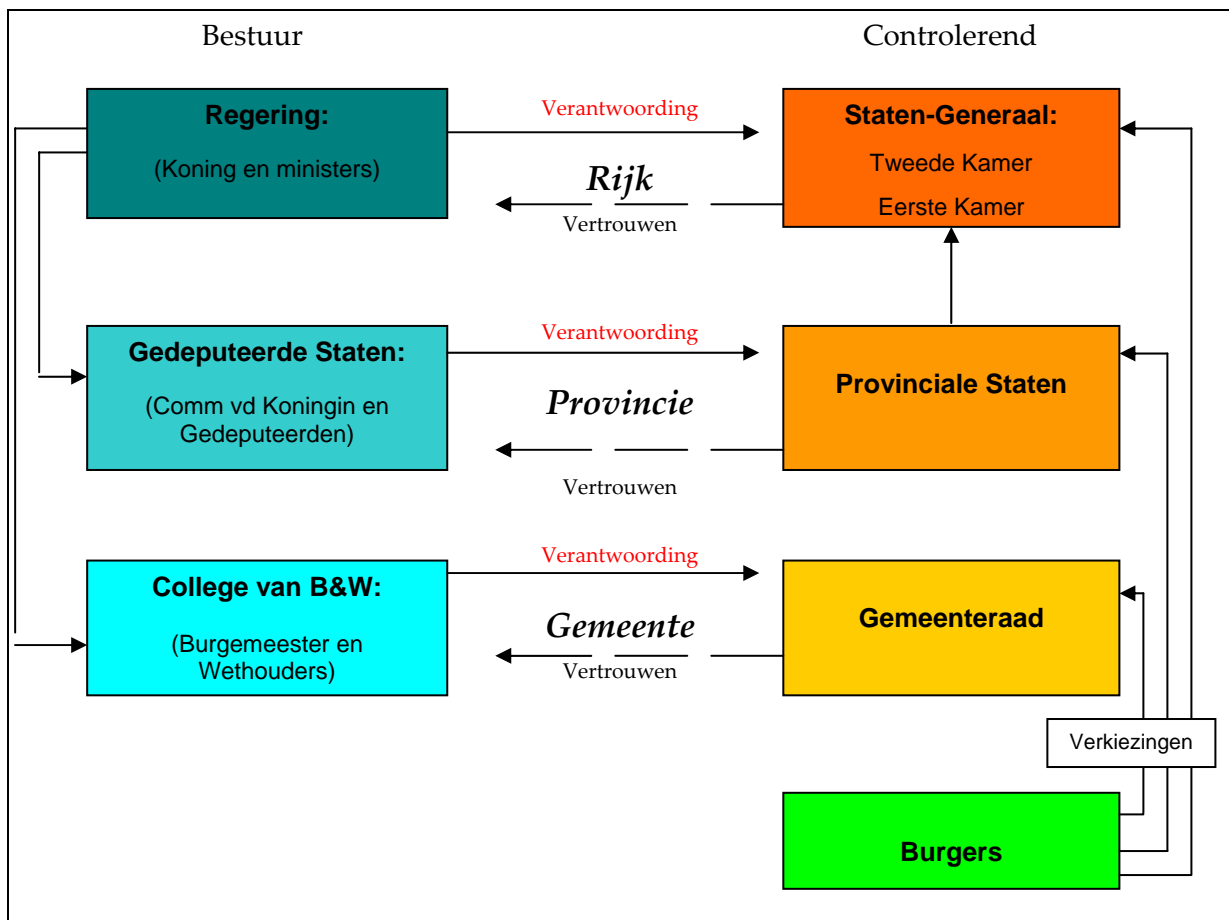
De formele zienswijze op het Nederlandse staatsbestel gaat over de inrichting en verdeling van bevoegdheden zoals vastgelegd in de Grondwet en aanverwante wetten. De Grondwet regelt onder andere de formele verdeling van bevoegdheden over de verschillende publieke organen. Deze formele verdeling van bevoegdheden is de grondslag voor wetgeving en bestuur.

De Grondwet schrijft voor wat de samenstelling, bevoegdheden en werkwijze zijn van de Staten-Generaal en ook wat de regels zijn ten aanzien van waterschappen, provincies, gemeenten en andere openbare lichamen. De Grondwet zegt echter weinig over de verhoudingen tussen het parlement en de regering.

⁴² Dat wil zeggen samenwerkingsverbanden en overleggen die in hoge mate zijn geïnstitutionaliseerd. Deze overleggen en samenwerkingsverbanden vinden op frequente basis plaats en behoren daarmee tot de standaard 'formele' overleggen ook al zijn ze niet in de wet vastgelegd. Een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerd overleg is het G4 overleg dat wekelijks plaatsvindt tussen de burgemeesters en wethouders van de G4.

De strijd voor Rotterdams beleid

Het onderstaande schema laat zien wat de relatie is tussen de bestuursorganen en controlerende organen, binnen de verschillende niveaus in het Nederlandse staatsbestel:



Figuur 3.1 de relatie tussen bestuursorganen en controlerende organen op verschillende niveaus in het Nederlandse bestel (Van Deth en Vis, 2000, pp. 97)⁴³.

Het Nederlandse bestel is te omschrijven als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat wil zeggen dat de soevereiniteit van de staat volledig bij de nationale overheid berust, maar dat de nationale overheid bepaalde bevoegdheden op basis van wetten heeft overgedragen aan lagere organen. Overigens ontleen de lagere overheden hun bevoegdheden aan dit gezag. Het gaat om de wijze waarop de bevoegdheden zijn verdeeld over diverse organen. (Van Deth en Vis, 2000, pp. 97)

In deze scriptie worden twee niveaus binnen het Nederlandse staatsbestel bekeken, namelijk het Rijk en de gemeente. De tussenliggende laag de provincie speelt in deze scriptie geen rol. De provincie is niet belast met vraagstukken als bevolkingsamenstelling of het tegengaan van radicalisering en terrorisme binnen de gemeente Rotterdam. De provincies worden in deze scriptie dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Naast de provincie bestaat er voor Rotterdam een wettelijk erkend samenwerkingsverband, namelijk de stadsregio Rotterdam. De stadsregio is een samenwerkingsverband tussen de

⁴³ De Staten-Generaal bestaat uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. De Eerste Kamerleden worden indirect gekozen, via de Provinciale Staten. De Tweede Kamerleden worden direct gekozen door de kiesgerechtigde burgers. In paragraaf 3.2.1. wordt meer uitleg gegeven over de Staten-Generaal.

achttien omliggende gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, milieu, groen en zorg, waaronder jeugdhulpverlening en werk en inkomen. De stadsregio en de provincie Zuid-Holland hebben afspraken gemaakt om taken te verdelen en dubbel werk te voorkomen (Stadsregio Rotterdam, 2006). De stadsregio zal in dit onderzoek verder ook buiten beschouwing worden gelaten. De stadsregio is niet belast met vraagstukken als de bevolkingssamenstelling.

3.2.1. Nationale overheid

In de hoofdstukken 2 en 3 van de Grondwet wordt een omschrijving gegeven van de regering en van de Staten-Generaal. De regering, bestaande uit de Koning en de ministers, is het nationale bestuursorgaan van Nederland. De Staten-Generaal is het controlerende orgaan van Nederland. De regering, de Staten-Generaal en het ambtelijke apparaat samen vormen de nationale overheid in Nederland.

De regering

Artikel 42 lid 1 van de Grondwet stelt: *'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers'*. De regering is een samengesteld orgaan van de Koning en de ministers. *'De ministers tezamen vormen de ministerraad'*, artikel 45 lid 1 van de Grondwet. Daarmee zijn de ministers niet alleen een politiek gezelschap, maar een gezamenlijk staatsorgaan belast met de uitvoering van het regeringsbeleid. De bevoegdheden van de regering zijn in beginsel het voorbereiden en uitvoeren van het regeringsbeleid. De regering is verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal voor het gevoerde beleid.

Het regeringsbeleid is vastgelegd in het regeerakkoord. Het sluiten van een regeerakkoord tussen de nieuwe regeringsfracties is niet verplicht, maar het gebeurt de laatste decennia altijd. Het regeerakkoord bevat de hoofdlijnen over het te voeren beleid van de nieuwe regering, waaraan de bewindspersonen gebonden zijn. (Burkens e.a., 2001, pp. 225) Artikel 45 lid 3 Grondwet stelt: *'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemene regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid'*. Alle onderwerpen van algemene betekenis moeten in de ministerraad worden behandeld. De besluitvorming van de ministerraad is van groot belang binnen de regering, omdat alle ministers eraan gebonden zijn. Een minister mag niet handelen in strijd met een besluit van de ministerraad, of naar de buitenwereld laten blijken het er niet mee eens te zijn. (Belinfante, 1997, pp. 67-69) De ministers zijn individueel en samen verantwoordelijk; als een onderwerp in de ministerraad is behandeld dragen alle ministers medeverantwoordelijkheid voor het beleid.

De Staten-Generaal

De Staten-Generaal zijn de volksvertegenwoordiging van Nederland en vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De Staten-Generaal vormden al in de Republiek der Verenigde Nederlanden de belangrijkste staatsinstelling. Sinds 1815 bestaande uit twee kamers: de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Artikel 51 van de Grondwet zegt: *'1. De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. 2. De Tweede Kamer bestaat uit honderdviijftig leden. 3. De Eerste Kamer bestaat uit vijfenzeventig leden. 4. Bij een verenigde vergadering worden de kamers als één beschouwd.'* Beide kamers zijn primair belast met controlerende en medewetgevende taken. De Tweede Kamer en Eerste Kamer regelen hun eigen werkzaamheden op basis van het Reglement van Orde. Deze reglementen bevatten een

De strijd voor Rotterdams beleid

nadere uitwerking van de Grondwettelijke taken en bevoegdheden. Naast het reglement van orde hebben beide kamers hun eigen tradities en gewoonten. (Belinfante, 1997, pp. 73-75)

De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van Provinciale Staten. (zie figuur 3.1) Er is geen sprake van regionale vertegenwoordiging, want de binding met provincies betreft uitsluitend de verkiezingen van de Eerste Kamerleden. De politieke samenstelling van beide kamers is ongeveer gelijk, uiteraard kunnen er door de verschillende tijdstippen van verkiezingen wel verschillen optreden.

De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de stemgerechtigde burgers van Nederland. Stemgerechtigde burgers dienen de leeftijd van achttien jaar te hebben bereikt en ingezetene te zijn van Nederland, tenzij bij wet anders is bepaald. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft als primaire taak het uitoefenen van democratische controle op het regeringsbeleid en het verschaffen van legitimiteit.

De bevoegdheden van de Tweede Kamer op het gebied van medewetgeving zijn uitgebreider dan die van de Eerste Kamer. Allereerst heeft de Tweede Kamer het recht van initiatief (art. 82 lid 2 GW). Dat betekent dat de Tweede Kamer het recht heeft voorstellen van wet in te dienen. De Tweede Kamer heeft hiermee de mogelijkheid om bepaalde zaken aan de orde te stellen. Er wordt echter weinig gebruik gemaakt van het recht van initiatief. Daarnaast heeft de Tweede Kamer het recht van amendement (art. 84 GW) Dat wil zeggen dat de Tweede Kamer, net als de regering, de bevoegdheid heeft de tekst van het gehele ingediende wetsontwerp te wijzigen.

3.1.2. Lokale overheid

In het Nederlandse bestel is de gemeente het overheidsniveau dat het dichtst bij de burgers staat. De beslissingen die op lokaal niveau worden genomen hebben direct invloed op de leefomgeving van de mensen.

De meeste taken en bevoegdheden liggen bij de nationale overheid. Om de nationale overheid te kunnen ontlasten van haar werkzaamheden, wordt een aantal taken en bevoegdheden bij wet overgedragen aan lagere overheden, genaamd decentrale bepalingen. Deze bepalingen geven aan welke taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd door de gemeente en zijn geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet en in de Gemeentewet⁴⁴. De Gemeentewet onderscheidt twee soorten decentrale bevoegdheden: autonomie en medebewind.

Autonomie is de bevoegdheid voor de gemeente om in vrijheid haar eigen huishouding te regelen. Dat betekent dat het gemeentebestuur vrij is regels te stellen, beleid te ontwikkelen en subsidies te verstrekken binnen de eigen gemeentegrenzen. Van oudsher berusten de meeste autonome bevoegdheden bij de gemeenteraad; slechts een aantal bevoegdheden zijn direct bij het college van B&W neergelegd, zoals handhaving van de openbare orde. Medebewind is de door de nationale overheid opgedragen taak het Rijksbeleid op gemeentelijk niveau uit te voeren, hetgeen bij wet is geregeld en gewijzigd kan worden. (Derksen, 1998, pp. 87 en Belinfante, 1997, pp. 208) In de loop der tijd is het aantal autonome taken sterk afgenomen en het aantal medebewindstaken sterk toegenomen.

⁴⁴ Gemeentewet uit 1851 werd in 1992 vervangen welke op 1 januari 1994 in werking is getreden.

Het college van Burgemeester en Wethouders

De Grondwet artikel 125 en de Gemeentewet artikel 6 schrijven voor uit welke gemeentelijke organen de gemeente primair moet bestaan:

- de Burgemeester⁴⁵
- het college van burgemeester en wethouders (college van B&W)
- de gemeenteraad (raad)

De taken van het college van B&W⁴⁶ zijn te vergelijken met de verantwoordelijkheden en de taken van de regering (Belinfante, 1997, pp. 230-231). Zoals het voorbereiden van de besluitvorming in de gemeenteraad, het uitvoeren van de taken in het kader van medebewind tot aan het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie⁴⁷. Alle taken van het college van B&W zijn gerelateerd aan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het collegeakkoord. Het collegeakkoord *'Het nieuwe elan van Rotterdam.... En zo gaan wij dat doen'* kent vijf prioriteiten, te weten (college van B&W, 2002):

- veiligheid;
- huisvesting;
- onderwijs & jeugd;
- economische ontwikkeling en
- inburgering

Een harde aanpak van de onveiligheid in de stad en tegelijkertijd het herstellen en versterken van de sociale verbanden zijn de uitgangspunten van het collegeakkoord⁴⁸. Voor alle taken en bevoegdheden die het college van B&W uitvoert zijn de leden van het college van B&W, samen en ieder afzonderlijk, aan de gemeenteraad verantwoording verschuldigd. Vroeger bestond er geen verantwoordingsplicht voor de taakvervulling in medebewind. Sinds de jaren '60 is over de gehele linie van het gevoerde bestuur een verantwoordingsverplicht ingevoerd. Daarbij is de burgemeester ook verantwoording aan de raad verschuldigd over het door hem gevoerde beleid. (Belinfante, 1997, pp. 234)

De verantwoordingsplicht en het geven van inlichtingen aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid zijn bij wet geregeld. Het doel is om het college van B&W de plicht op te leggen hun beleid te verdedigen en te motiveren. Daarnaast geeft het de raadsleden de kans de nodige informatie en inzichten te krijgen in het beleid. Het niet nakomen van de verantwoordingsplicht kan in het uiterste geval worden bestraft door het vertrouwen op te zeggen in één of meerdere wethouders. (Belinfante, 1997, pp. 234-235)

⁴⁵ De burgemeester wordt nu nog bij Koninklijk besluit benoemd voor een periode van 6 jaar en is de voorzitter van de gemeenteraad. De burgemeester heeft in de gemeenteraad geen stemrecht. Verder neemt hij zitting in het college van B&W. In deze huidige kabinetsperiode Balkenende II is het voorstel over de gekozen burgemeester (Minister de Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing [D'66]) verworpen door de meerderheid van de Eerste Kamer. Dat betekent dat de burgemeester voorlopig nog bij Koninklijk Besluit zal worden benoemd, wellicht is het de volgende kabinetsperiode wel mogelijk de burgemeester democratisch te kiezen.

⁴⁶ Voor de samenstelling van het college van B&W van Rotterdam zie bijlage V

⁴⁷ Voor een overzicht van de taken en bevoegdheden van het college van B&W zie bijlage VI

⁴⁸ In hoofdstuk 2 is al aandacht besteed aan het collegeprogramma en het actieprogramma 'Rotterdam zet door'.

De gemeenteraad

'Aan het hoofd van de gemeente staat de Gemeenteraad', aldus artikel 125 van de Grondwet. De gemeenteraad is het democratisch gekozen orgaan van de gemeente en formeel gesproken nog steeds het hoogste orgaan op lokaal niveau. Het aantal raadsleden in de gemeenteraad wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente. Gemeenten met meer dan 200.000 inwoners mogen 45 raadsleden hebben. De stad Rotterdam heeft ongeveer 600.000 inwoners, daarom bestaat de gemeenteraad van Rotterdam uit 45 raadsleden. Deze raadsleden worden rechtstreeks gekozen door alle stemgerechtigde inwoners van Rotterdam. (Belinfante, 1997, pp. 228-229)

Sinds 2002 is de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W grondig gewijzigd door de invoering van het dualisme. Dat betekent dat de gemeenteraad en het college van B&W ieder een eigen verantwoordelijkheden hebben en eigen, originele bevoegdheden. Voor 2002 was er sprake van monisme, hetgeen onderschikking betekent. De gemeenteraad stond formeel boven het college van B&W. Het dagelijkse bestuur ontleent dan zijn bestuurstaken aan het algemeen bestuur. (Derksen, 2004, pp. 51)

In de huidige duale verhoudingen stelt het college van B&W zich onafhankelijk op ten opzichte van de gemeenteraad. Desondanks vindt er wel voortdurend overleg plaats tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Dit overleg gaat veelal over het gevoerde beleid, zoals tijdens de begrotingsbehandeling. Sinds het dualisme hebben het college van B&W en de ambtenaren meer macht gekregen dan voorheen.

Binnen deze dualistische verhouding heeft de gemeenteraad drie belangrijke functies⁴⁹:

1. De functie van volksvertegenwoordiging. Ze treedt op namens de inwoners van de gemeente Rotterdam.
2. Het aangeven van de beleidskaders waarbinnen het college van B&W beleid kan en moet maken. Deze kaders worden weer bepaald op basis van de wensen van de inwoners van Rotterdam.
3. Het controleren van het college van B&W over het gevoerde beleid.

Voornamelijk de tweede functie, waarin de gemeenteraad de beleidskaders aangeeft, is belangrijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het actieprogramma.

3.1.3. Formele samenwerking tussen gemeenten

De formele structuur van het Nederlandse staatsbestel is vastgelegd in wetten. Ook de verhouding tussen de gemeente en het Rijk is vastgelegd in wetten, waaronder ook de financiële verhoudingen. Daarnaast is wettelijk bepaald welke taken de gemeenten moeten behartigen⁵⁰. Maar niet alleen de verhouding tussen de gemeente en het Rijk is vastgelegd, ook de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is wettelijk geregeld binnen het formele staatsbestel.

⁴⁹ Voor een overzicht van de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad zie [bijlage IV](#)

⁵⁰ Medebewindstaken en bevoegdheden genoemd.

Samenwerking tussen gemeenten kan verschillende vormen aannemen: samenwerking op privaatrechtelijke basis of op publiekrechtelijke basis. Voor dit onderzoek is alleen de publiekrechtelijke samenwerking van belang. Het gaat om samenwerking tussen gemeenten (publiek rechtelijke organen) en niet om samenwerking met private personen zoals een stichting of vennootschap.

Samenwerking vanuit een publiekrechtelijk perspectief gebeurt op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr staat de gemeenten toe om voor een specifiek omschreven taak samen te werken met andere gemeenten in de regio. Oorspronkelijk dateert de Wgr uit 1960; na een reeks van aanpassingen werd in 1985 de nieuwe Wgr ingevoerd. In de nieuwe Wgr werden de gemeenten verplicht om hun samenwerking voortaan te bundelen in vaste samenwerkingsgebieden. Nederland werd verdeeld in 59 Wgr-samenwerkingsgebieden, waarbinnen de samenwerking tussen de gemeenten moet worden gebundeld. (Derksen, 1998, pp. 170)

Samenwerking buiten de gebieden is niet toegestaan, maar in de praktijk blijkt dat gemeenten zich daar niet altijd aan houden. De Wgr verplichtingen worden niet zo nauw genomen, waardoor veel gemeenten niet de behoefte voelen zich te committeren aan de Wgr-gebieden. Ze werken samen met andere regio's of werken helemaal niet samen. In ieder geval ontstaan informele samenwerkingsverbanden die in de volgende paragraaf worden besproken.

3.1.4. Van formeel naar informeel

Het lijkt erop dat de formele structuur van het Nederlandse staatsbestel een volledig vaststaand gegeven is. Toch vragen zowel maatschappelijke als politieke ontwikkelingen om aanpassingen van de structuur van het Nederlandse staatsbestel. Bijvoorbeeld meer bestuurlijke transparantie, decentralisatie van overheidstaken en invoering van het dualisme op lokaal niveau. Nieuwe zienswijzen op het functioneren van de Nederlandse democratie zorgen voor verandering in formele structuren.

Een formeel bestel heeft alleen veel tijd nodig om zich aan te passen aan veranderingen in de Nederlandse samenleving⁵¹. Vaak verstrijken er veel jaren voordat wijzingen formeel zijn doorgevoerd. In de tussentijd ontstaan in de praktijk informele circuits waarbinnen verschillende actoren zonder belemmeringen met elkaar overleggen en onderhandelen om hun doelen te kunnen bereiken. Informele circuits hebben namelijk weinig tot geen last van de standaard procedures, wet- en regelgeving en verhoudingen⁵² in het formele bestel.

Het formele staatsbestel geeft een duidelijk kader waarbinnen verschillende actoren in vaste verhoudingen met elkaar samenwerken en gaat uit van een top down benadering. De nationale overheid maakt wetgeving en laat dat, onder andere via medebewindstaken, uitvoeren door de lokale overheid.

⁵¹ Neem als voorbeeld het voorstel van de invoering van de gekozen burgemeester. Een voorstel waarbij de verhoudingen in het formele bestel veranderd moeten worden. Niet langer zal de burgemeester benoemd worden bij Koninklijk Besluit, voortaan mogen de burgers stemmen wie de burgemeester van hun gemeente moet worden. Aangezien het een wijziging van de Grondwet betreft, art 131 GW, duurt het vele malen langer dan een normale wetswijziging.

⁵² Te zien als 'barrières' waar de actoren in het formele bestel zich aan dienen te houden.

De strijd voor Rotterdams beleid

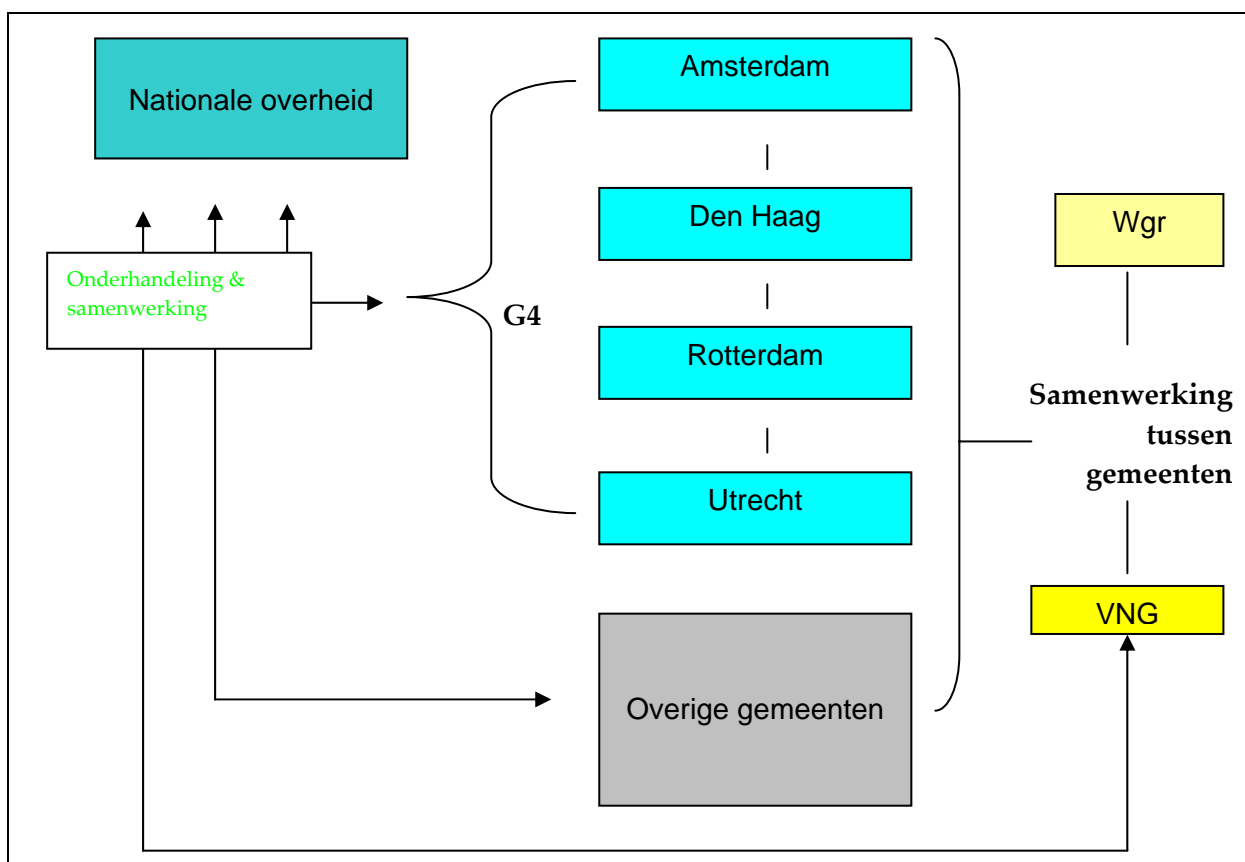
De gemeente Rotterdam wacht niet op beleid van de nationale overheid, maar schrijft zelf beleid en gaat daarmee naar de nationale overheid. Rotterdam benadert de nationale overheid vanuit een bottom-up gedachte. Het formele bestel kent geen bottom-up benadering, daardoor heeft Rotterdam andere wegen nodig. Het informele bestel biedt wel mogelijkheden - structuren en verhoudingen - die Rotterdam kan gebruiken om draagvlak te zoeken voor haar actieprogramma.

In de praktijk blijkt overigens dat gemeenten veel meer beleidsvrijheid hebben, dan het formele bestel veronderstelt. Gemeenten houden zich niet altijd aan verplichte samenwerkingsverbanden of benaderen volksvertegenwoordigers of bestuurders niet altijd via formele wegen. Via overleg en samenwerkingsverbanden binnen het informele bestel kan Rotterdam lobbyen in Den Haag. Het kader van het formele bestel vormt een duidelijke uitgangspositie voor de manier waarop verschillende actoren met elkaar samenwerken. De formele structuren en verhoudingen kunnen als basis worden gebruikt voor het informele bestel. In de volgende paragraaf zal het informele bestel uiteen worden gezet, op basis waarvan het onderzoek naar de manier waarop Rotterdam voor haar actieprogramma's de agenda van de nationale overheid probeert te bepalen, kan worden voortgezet.

3.2 Het informele Nederlandse staatsbestel

In de bestuurlijke praktijk blijkt dat de verhoudingen tussen de verschillende bestuursorganen in het Nederlandse staatsbestel heel anders liggen dan dat zij volgens de formele structuur zijn vastgelegd. In de praktijk is het staatsbestel een stuk onoverzichtelijker en minder hiërarchisch. (Derksen, 1998, pp. 163 ev.) Het informele staatsbestel kenmerkt zich veel meer door samenwerkingsverbanden en onderhandelingen dan door strikte hiërarchische verhoudingen.

De informele zienswijze van het Nederlandse staatsbestel gaat over informele verhoudingen en samenwerkingsverbanden, die niet zijn vastgelegd in wetgeving binnen het staatsrecht. Het gaat bij informele structuren ook over overleggen en samenwerking tussen publieke organen, zoals tussen de vier grote steden in Nederland (G4).



Figuur 3.2 samenwerkingsverbanden tussen nationale overheid, G4 en overige gemeenten en tussen gemeenten onderling binnen het informele bestel.

3.2.1. De nationale overheid en de gemeente

Zoals eerder aangegeven hebben gemeenten veel meer beleidsvrijheid dan het formele bestel veronderstelt. Als een gemeente niet gemotiveerd is of andere prioriteiten stelt dan de nationale overheid, dan is er een kans dat het rijksbeleid onvoldoende wordt uitgevoerd. Het succes van de uitvoering van het rijksbeleid is op lokaal niveau geheel afhankelijk van de bereidheid van de lokale overheid om mee te werken. (Derksen, 1998, pp. 163 ev.)

De relatie tussen de nationale overheid en de gemeente kenmerkt zich binnen het informele bestel door onderhandeling en samenwerking. De nationale overheid schrijft wel voor welk beleid de gemeente moet uitvoeren, maar de gemeente bepaalt zelf op welke manier het wordt uitgevoerd. Het beleid dat op nationaal niveau wordt ontwikkeld, komt niet altijd overeen met de werkelijkheid. De gemeente kan daardoor moeite hebben met het uitvoeren van het beleid zoals is voorgeschreven, en besluiten af te wijken van het beleid. Deze spanning tussen de nationale overheid en de gemeente uit zich in onderhandeling en samenwerking. De vraag blijft altijd wie de meeste macht heeft.

3.2.2. De G4

Een belangrijk samenwerkingsverband dat niet in wetten of andere regelgeving is vastgelegd maar wel bestaat, is het verband tussen de vier grootste steden van Nederland. Het G4-verband wordt gezien als een vrij machtige onderhandelingspartner voor de nationale overheid. In G4-verband worden afspraken gemaakt en voorstellen uitgewerkt, die aan de nationale overheid worden voorgelegd. De nationale overheid maakt vaak aparte afspraken met de grotere gemeenten in Nederland vanwege complexere problemen en hogere financiën.

Aangezien de G4, in verhouding met andere gemeenten, kampt met grotere en complexere problemen is samenwerking en uitwisseling van ideeën belangrijk. Door overleg en samenwerking kunnen de steden gemakkelijker draagvlak vinden voor hun ideeën bij de nationale overheid. Op regelmatige basis vindt er overleg plaats tussen de colleges van B&W van de vier grote steden. Elke stad behoudt echter zijn eigen werkwijze. De ene stad werkt nu eenmaal liever met beleidsnota's en speciale beleidsprocessen, de andere met pilots en de volgende weer met actieprogramma's.

Voor Rotterdam is de G4 een zeer belangrijke partner en machtsbron binnen het informele bestel. Allereerst kan Rotterdam door samen te werken beter en sneller oplossingen vinden voor de maatschappelijke problemen in de stad. Daarnaast kan ze via de G4 beter draagvlak vinden voor de Rotterdamse actieprogramma's. De G4 is een sterke speler ten opzichte van de nationale overheid. Door samen te werken kan Rotterdam meer van de nationale overheid gedaan krijgen dan dat Rotterdam alleen zou kunnen bereiken.

Niet alleen de vier grote gemeenten kunnen door samenwerken meer bereiken. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de gemeentelijke samenwerking op grotere schaal, bijvoorbeeld tussen de 30 grootste gemeenten (G30-verband) en de VNG⁵³. Door samen te werken staan gemeenten in de praktijk allemaal sterker in het onderhandelingsproces met de nationale overheid.

Geformaliseerd en informeel G4 overleg

Zoals eerder aangegeven moet er binnen de informele wijze onderscheid gemaakt worden tussen min of meer geformaliseerde arrangementen en de volledig informele arrangementen. Het G4 overleg tussen de colleges van B&W is een vorm van geformaliseerd overleg. Het overleg tussen wethouders van de G4 samen met een bewindspersoon over een bepaalde portefeuille is een vorm van geformaliseerd G4 overleg.

⁵³ Zie paragraaf 3.2.3: Samenwerkingsverband tussen gemeenten.

De G4 overleggen die plaatsvinden tussen politieke partijen of raadsleden uit de G4 zijn daarentegen wel informele vormen van G4 overleg.

3.2.3. Samenwerkingsverband tussen gemeenten

De laatste structuur binnen het informele staatsbestel betreft de samenwerking tussen gemeenten, die juist niet is vastgelegd in wetgeving. In de praktijk blijkt dat gemeenten zich niet altijd houden aan de voorgeschreven wetten, zoals de Wgr⁵⁴. Veel gemeenten willen zelf bepalen met wie ze samenwerken. Door samen te werken met andere gemeenten of regio's ontstaan informele samenwerkingsvormen, die zeer vruchtbaar kunnen zijn.

Een vorm van informele samenwerking en coalitievorming is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG is het gezamenlijke orgaan voor alle Nederlandse gemeenten. Elke gemeente kan zich vrijwillig aanmelden bij de VNG. De VNG beschikt over politieke en bestuurlijke contacten, die gemeenten de mogelijkheid bieden om de besluitvorming van de nationale overheid te beïnvloeden. De VNG kan worden gezien als lobbyorgaan voor alle gemeenten om invloed uit te oefenen op de nationale overheid. De VNG wordt door de nationale overheid ook als een serieuze onderhandelingspartner gezien.

Tijdens de onderhandelingen en lobby pogingen om draagvlak te creëren voor het Rotterdamse actieprogramma is vrijwel geen gebruik gemaakt van de VNG of regionale verbanden. Dit onderzoek richt zich op de lobby van één gemeente richting de nationale overheid. De VNG lobbyt voor de belangen van meerdere gemeenten, daarom zal de invloed van de VNG verder buiten beschouwing worden gelaten.

3.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe het formele en het informele staatsbestel in elkaar zitten. Het formele bestel geeft een duidelijk kader waarbinnen verschillende actoren in vaste structuren met elkaar samenwerken en gaat uit van een top down benadering. Rotterdam benadert de nationale overheid vanuit een bottom-up gedachte. De gemeente Rotterdam wacht niet op beleid van de nationale overheid, maar schrijft zelf beleid en gaat daarmee naar de nationale overheid. Het formele bestel kent alleen geen bottom-up benadering.

Het informele bestel biedt wel structuren en verhoudingen die Rotterdam kan gebruiken om draagvlak te zoeken voor haar actieprogramma. Via overleg en samenwerkingsverbanden binnen het informele bestel kan Rotterdam draagvlak zoeken bij de nationale overheid. Een belangrijk samenwerkingsverband binnen het informele bestel is het samenwerkingsverband tussen de vier grootste steden van Nederland (G4). De G4 wordt als een vrij sterke en machtige onderhandelingspartner voor de nationale overheid gezien. Binnen dit G4-verband worden afspraken gemaakt en voorstellen uitgewerkt, die aan de nationale overheid worden voorgelegd. Daarom zoekt Rotterdam ook draagvlak binnen de G4.

⁵⁴ Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), zie paragraaf 3.1.3 over formele samenwerking tussen gemeenten. (pp. 38)

Hoofdstuk 4. Politiek en bestuurlijk lobbyen als sturingsinstrument

In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader⁵⁵ worden geschetst om vervolgens in hoofdstuk 5 te kunnen verklaren in hoeverre de Rotterdamse lobby succesvol is geweest, op welke manier Rotterdam in de praktijk draagvlak probeert te zoeken voor haar actieprogramma en welke actoren daar precies bij betrokken zijn geweest.

Rotterdam heeft in haar actieprogramma aangegeven de nationale overheid nodig te hebben om nieuwe nationale wet- en regelgeving te ontwikkelen voor de uitvoering van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. Om dat te bereiken zal Rotterdam moeten proberen het actieprogramma op de politieke agenda van de nationale overheid te krijgen. Als een onderwerp, zoals het actieprogramma, op de politieke agenda van de nationale overheid staat is er aandacht voor het onderwerp. Daarna zal de nationale overheid zich pas echt gaan inspannen om de benodigde wet- en regelgeving te ontwikkelen (Woerdman, 1999, pp. 57).

In paragraaf 4.1 zal eerst worden ingegaan op het begrip lobbyen. Daarnaast zal het onderscheid tussen bestuurlijk en politiek lobbyen worden aangegeven. Dit onderscheid wordt gebaseerd op de structuren en verhoudingen uit het formele en informele Nederlandse bestel⁵⁶. Op basis van dit onderscheid kan in het empirische gedeelte worden bekeken welke actoren zich op bestuurlijk en politiek niveau van het politieke speelveld bevinden.

Rotterdam zal proberen om het gedrag van de nationale overheid te beïnvloeden zodat nieuwe nationale wet- en regelgeving wordt ontwikkeld. Om dat gedrag te beïnvloeden zijn verschillende instrumenten voorhanden, beleidsinstrumenten genaamd. (Rosenthal, 1996, pp. 91) Het gaat erom die instrumenten te kiezen die afhankelijk van het gestelde doel het meest succesvolle resultaat geven. In paragraaf 4.2 wordt de theorie over deze verschillende beleidsinstrumenten beschreven. Waarbij wordt stilgestaan bij de juridische, economische en communicatieve sturingsmodellen.

Paragraaf 4.3 gaat verder in op de theorie van de beleidsinstrumenten en zet de theorie over communicatieve beleidsinstrumenten uiteen. Er zal daarbij aandacht worden besteed aan het lobbyen als vorm van communicatieve sturing en de voorwaarden voor succes en falen van de Rotterdamse lobby. In paragraaf 4.4 komen vervolgens de verschillende methoden en technieken van lobbyen aan de orde, die Rotterdam kan gebruiken bij haar lobby richting de nationale overheid en de G4. Deze methoden en technieken zijn te zien als een vorm van informatieoverdracht om de gestelde doelen te halen.

Tot slot zal in paragraaf 4.5 de focus van het onderzoek worden beschreven op basis waarvan in hoofdstuk 5 de analyse gemaakt gaat worden.

⁵⁵ Het theoretische kader is nodig om de onderzoeksresultaten op een wetenschappelijke wijze te kunnen analyseren.

⁵⁶ Voor deze structuren en verhoudingen zie hoofdstuk 3 'het Nederlandse Staatsbestel'.

4.1 Lobbyen in het algemeen

Het woord lobbyen dateert uit de 19^e eeuw en verwijst naar de wandelgangen in de Britse parlamentsgebouwen, lobbies⁵⁷ genaamd. Deze wandelgangen waarlangs vroeger de Britse Lagerhuisleden naar de plenaire zaal snelden voor de stemmingen, werden gebruikt om te 'lobbyen'. Op weg naar de stemmingen werden de Lagerhuisleden nog wel eens staande gehouden door bepaalde belangenbehartigers. In deze informele sfeer probeerde de belangenbehartiger het Lagerhuislid er nog even van te overtuigen om juist wel of juist niet voor het voorstel te stemmen. Deze gang van zaken waarbij de Lagerhuisleden werden 'belobbyd' werd later lobbyen genoemd (Bennis, 1990, pp. 11-13).

De reden dat er tegenwoordig gelobbyd wordt, is nog steeds om andere mensen in een informele ambiance van een bepaald standpunt te overtuigen. De informele ambiance wordt gebruikt om minder gebruik te hoeven maken van de formele standaard overlegstructuren en verhoudingen. Deze overlegstructuren worden door zoveel mensen en instanties gebruikt en zijn inmiddels dusdanig bekend, dat deze overlegstructuren niet langer geschikt zijn om in het 'geheim' met elkaar van gedachten te kunnen wisselen. Informele overlegstructuren zijn ontstaan om er voor te zorgen dat gezagsdragers en andere actoren toch nog enige mate van contact met elkaar kunnen hebben. Contact waarbij de formele structuren zoveel mogelijk worden vermeden⁵⁸.

4.1.1. Definitie van lobbyen

In de loop van de jaren is er veel geschreven over wat lobbyen precies inhoudt en welke actoren zich bezig houden met lobbyen.

Volgens Tjeenk Willink is de kern van lobbyen '*het tegenspel bieden aan één of meer spelers in de politieke arena*' (Van Schendelen, 1988, pp. 28). Het gaat de spelers, die betrokken zijn bij het lobbyen, om het beïnvloeden van de politieke besluitvorming inclusief het bepalen van de agenda van de nationale politiek. Volgens Pauw is lobbyen '*het feitelijke proces van belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding*' (Pauw, 1998, pp. 19). Het gaat de betrokken actoren om het beïnvloeden van de politieke besluitvorming en de agenda van de nationale politiek. De verschillende actoren proberen medestanders te mobiliseren of invloed uit te oefenen ten behoeve van het realiseren van hun eigen belangen.

Volgens Van Schendelen is lobbyen een relevante vorm van politiek gedrag ofwel politieke participatie, met drie noodzakelijke basiselementen (Bennis, 1990, pp. 11-13):

- Invloedspoging, een andere actor tot een ander gedrag te brengen;
- Informele ambiance, de activiteiten van lobbyen vinden plaats in een informele setting;
- Formele gezagsdragers, het proberen te beïnvloeden van personen die een formele gezagspositie bekleden, met als doel hun gedrag in een formele procedure te beïnvloeden.

⁵⁷ Dat waren de wandelgangen in de Britse parlamentsgebouwen: the Houses of Parliament. Later werd het woord 'lobbies' ook gebruikt door de Amerikaanse congresleden.

⁵⁸ Tegenwoordig variëren de informele plaatsen van de wandelgangen in de Tweede Kamer of kantoor tot een restaurant, café, privé werkkamer, overlegruimte of zelfs thuis.

Deze drie basiselementen horen bij elkaar, ontbreekt er één dan past de term lobbyen niet langer. Gebaseerd op deze drie basiselementen omschrijft Van Schendelen het lobbyen als *'pogingen om op informele wijze formele gezagsdragers te beïnvloeden.'* Dit is wat hij later de maximale definitie van lobbyen noemt. Uit deze bovenstaande basiselementen kan in ieder geval worden geconcludeerd dat lobbyen gaat om informele pogingen het gedrag van (andere) formele gezagsdragers te beïnvloeden. Het beïnvloeden van het gedrag met als doel de politieke besluitvorming te beïnvloeden, inclusief de agenda van de nationale politiek.

Op basis van de bovenstaande basiselementen ten aanzien van lobbyen kan een geschikte definitie worden geformuleerd, die rekening houdt met de relevante actoren en posities die in dit onderzoek belangrijk zijn. Aangezien in dit onderzoek wordt gekeken naar de handelingen van de nationale en lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders, zullen zowel de ambtenaren als de maatschappelijke groeperingen buiten beschouwing worden gelaten. Hieronder zal aangegeven worden wat de redenen zijn voor dit besluit.

Ambtenaren

De ambtenaren van zowel de gemeente Rotterdam als van de verschillende departementen hebben uiteraard een rol gespeeld in het proces. Zij hebben tijdens de totstandkoming van het actieprogramma en bij de formulering van de reactie van het kabinet op het actieprogramma, gezorgd voor de aanlevering van de juiste achtergrondinformatie en een goede afstemming van beleidslijnen op lokaal en nationaal niveau. De uiteindelijke beslissingen en het lobbyen zelf speelt zich voornamelijk af in de politieke en bestuurlijke arena. Volksvertegenwoordigers en bestuurders bepalen of het actieprogramma wel of niet wordt uitgevoerd, of Rotterdam wel of geen steun krijgt. Overigens zijn uiteindelijk de actoren in de politieke en voornamelijk in de bestuurlijke arena verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het afgesproken beleid. Ambtenaren zijn daar niet verantwoordelijk voor, zij ondersteunen de bestuurders bij de uitvoering. De ambtenaren leggen daarbij geen directe verantwoording af aan een gemeenteraad of aan een Tweede Kamer.

Voor het onderzoek naar de precieze rol van de ambtenaren tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van het actieprogramma, is veel informatie en tijd nodig. Daarnaast is lastig vast te stellen welke ambtenaren zich hebben beziggehouden met 'Rotterdam zet door'. Bij de ontwikkeling van het actieprogramma zijn veel verschillende ambtenaren van verschillende afdelingen betrokken. Als er slechts één ambtenaar wordt ondervraagd, terwijl er in het gehele proces⁵⁹ veel meer ambtenaren betrokken zijn geweest⁶⁰, dan is het onderzoek niet meer betrouwbaar.

De ambtenaren zullen verder buiten het onderzoek worden gelaten aangezien de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt in de politieke en bestuurlijke arena, het onderzoek

⁵⁹ Van ontwikkeling tot de uitvoering en implementatie.

⁶⁰ Om de voortgang van de uitvoering van het actieprogramma in de gaten te houden, is er in Rotterdam een speciaal team van ambtenaren ingesteld. Het team onderhoudt (bijna) alleen contacten met lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders. Het team bemoeit zich niet met lobbyprocedures. Voor dat proces is door het college van B&W één ambtenaar specifiek aangesteld.

tijdrovend is, de informatie over de ambtenaren lastig te verkrijgen is en de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd dient te blijven.⁶¹

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties spelen bijna altijd een rol in lobbyprocessen. Ze vertegenwoordigen bepaalde belangen en proberen deze belangen onder de aandacht te brengen van de volksvertegenwoordigers en bestuurders. De maatschappelijke organisaties hebben bij de totstandkoming van 'Rotterdam zet door' echter geen rol gespeeld. Niet in het lobbyproces tijdens de ontwikkeling van het actieprogramma en ook niet daarna. Het was echt een initiatief van de lokale overheid, van Rotterdam en niet van maatschappelijke organisaties uit het veld. Uitgaande van dit gegeven zullen ook de maatschappelijke organisaties in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

In dit onderzoek is Rotterdam 'de lobbyist', die op informele wijze probeert invloed uit te oefenen op de nationale overheid. Op basis van bovenstaande uiteenzetting zal in dit onderzoek daarom de onderstaande definitie voor lobbyen worden gehanteerd.

Lobbyen is het geheel van informele pogingen van volksvertegenwoordigers en/of bestuurders om het gedrag van formele gezagsdragers te beïnvloeden en daardoor de nationale politieke agenda te bepalen.

Onder het geheel van informele pogingen worden activiteiten verstaan, die zich concentreren op het informeren, overtuigen en beïnvloeden van andere actoren. Volgens deze definitie is het lobbyen een poging tot beïnvloeding van de besluitvorming binnen een informele ambiance en gericht op formele gezagsdragers.

4.1.2. Politiek en Bestuurlijk lobbyen

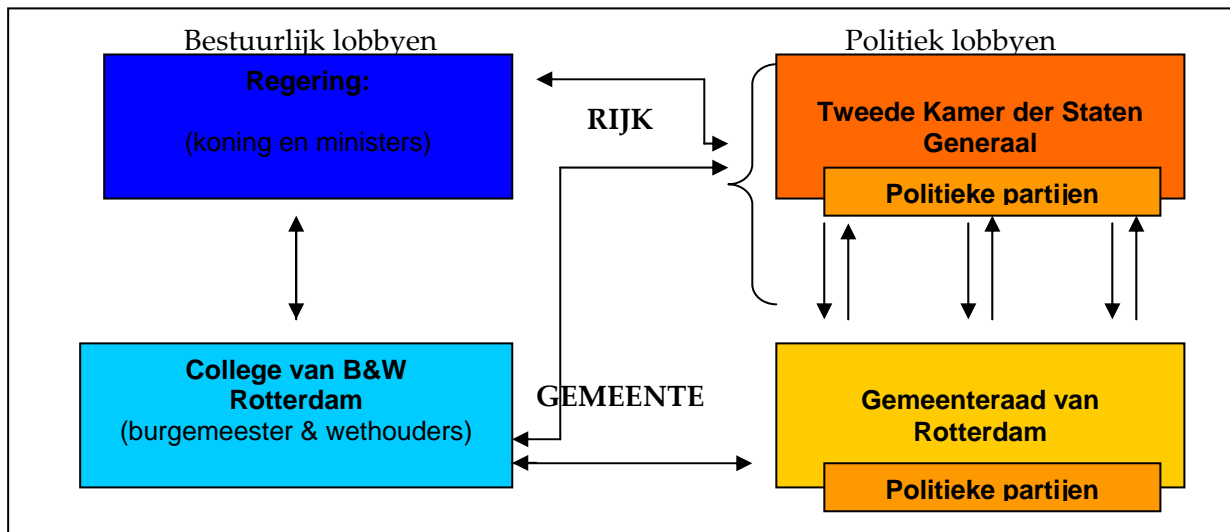
Het lobbyen voor een actieprogramma, zoals 'Rotterdam zet door', gebeurt voornamelijk in informele settings van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het gaat veelal om relatief ondoorzichtige en besloten circuits, waarbij persoonlijke contacten een zeer belangrijke rol spelen. (Rosenthal, 1996, pp. 139 ev) Met andere woorden bij lobbyen gaat het om informele contactlegging zonder de voorgeschreven regels, standaard procedures en reguliere overlegkaders. De formele politieke en bestuurlijke structuren worden bij het lobbyen zoveel mogelijk vermeden. Dit ligt aan het feit dat binnen de formele wegen niemand of juist iedereen te bereiken is. Daarnaast zijn de formele structuren en verhoudingen ook niet toereikend⁶².

Het informele bestel kent een bestuurlijke en een politieke zijde waarbinnen de actoren zich ten opzichte van elkaar bewegen. De onderstaande figuur 4.2, op de volgende pagina, laat zien op welke wijze er in over het algemeen wordt gelobbyd tussen bestuurlijk en politiek niveau. Het gaat om de lobbypogingen van volksvertegenwoordigers (Tweede Kamerleden en raadsleden) en van bestuurders (bewindspersonen en wethouders).

⁶¹ Uit verschillende onderzoeken in de bestuurskunde is gebleken dat ambtenaren wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op bestuurders en volksvertegenwoordigers. Desondanks is er bij voorbaat geen garantie dat de uitkomst enige invloed zal hebben op het uiteindelijke onderzoeksresultaat.

⁶² Zie verder hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.4: Van formeel naar informeel (pp. 39)

De actoren uit de politiek-bestuurlijke kring nemen in dit onderzoek een belangrijke plaats in, in het lobbyproces (Bennis, 1990, pp. 141).



Figuur 4.1. Weergave van politiek en bestuurlijk lobbyen tussen het lokale en nationale niveau binnen het Nederlands bestel⁶³.

Bestuurlijke zijde

De bestuurlijke zijde gaat over lobbyactiviteiten die plaatsvinden vanaf het bestuurlijke niveau richting bestuurders en volksvertegenwoordigers op verschillende niveaus. . Onder de bestuurders verstaan we bewindspersonen en bestuurscolleges, met een vaste portefeuille aan onderwerpen. Zij moeten voor hun dagelijkse functioneren direct of indirect (politieke) verantwoording afleggen aan de democratisch gekozen vertegenwoordigende organen (Rosenthal, 1996, pp. 20-21). In dit onderzoek gaat het om de lobby van de Rotterdamse bestuurders. Het doel van de bestuurlijke lobby is het sturen van de besluitvorming of beleidsontwikkeling en waar nodig zorgen voor de nodige informatie-uitwisseling tussen de verschillende actoren, variërend van medebestuurders en volksvertegenwoordigers tot ambtenaren.

Politieke zijde

De politieke zijde gaat over de lobbyactiviteiten die plaatsvinden in de politieke arena waar zich de democratisch gekozen vertegenwoordigende organen bevinden. Het lobbyen is gericht op volksvertegenwoordigers en eventueel bestuurders met een specifieke portefeuille waarop wordt gelobbyd. Het doel van deze lobby is niet alleen het beïnvloeden van de besluitvorming, want het gaat ook om de informatievoorziening tussen de verschillende groepen actoren.

Rotterdam wil de nationale overheid beïnvloeden om nieuwe wet- en regelgeving te laten ontwikkelen en kan daarvoor gebruik maken van verschillende beleidsinstrumenten, die gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen (Ringeling, pp. 1983). In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op deze beleidsinstrumenten voor gedragsbeïnvloeding.

⁶³ Voor het opstellen van figuur 4.1 is gebruik gemaakt van de structuren en verhoudingen uit het formele Nederlandse bestel (zie hoofdstuk 3).

4.2 Beleidsinstrumenten voor gedragsbeïnvloeding

In de bestuurskundige literatuur worden drie soorten sturingsmodellen onderscheiden: juridische, economische en communicatieve sturingsmodellen (Bressers, 1993, pp. 5). Binnen deze modellen bevinden zich specifieke beleidsinstrumentenfamilies (Putters, 2002a, pp. 132), die op geheel eigen wijze verschillende gedragsveranderingen realiseren. Beleidsinstrumenten worden daarom ook wel sturingsinstrumenten genoemd, want ze proberen het gedrag van een andere actor te sturen ten einde een gewenste situatie te bereiken.

Het juridische sturingsmodel gaat uit van waarden en normen vastgelegd in wettelijk geformaliseerde gedragsregels (Bressers, 1993, pp. 18). Het bestaat uit regels die voorschrijven welk gedrag men al dan niet behoort te vertonen. Juridische instrumenten hebben een dwingend karakter. Bij overschrijding van de regels worden er sancties, in de vorm van geldboetes of straffen, opgelegd. Het belangrijkste kenmerk van juridische instrumenten is dat er sprake is van verboden en geboden (Putters, 2002b, pp. 133-134).

Economische sturingsmodellen zijn erop gericht om individuen of organisaties via financiële manieren te prikkelen een bepaald gedrag te vertonen. Het gaat hier om vrijwillige gedragsprikkelers en keuzemogelijkheden het gedrag te veranderen. Subsidies en heffingen⁶⁴ zijn de belangrijkste kenmerken van de economische instrumenten. (Putters, 2002b, pp. 137-139)

De communicatieve sturingsmodellen proberen via informatieoverdracht het gedrag van actoren te veranderen. Dit wordt over het algemeen gedaan door het veranderen van de kennis van of door de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden. Bij communicatieve instrumenten is meestal sprake van interactie, hetgeen cruciaal is voor een effectieve werking van het instrument. (Putters, 2002b, pp. 134-135)

Deze algemene driedeling wordt vaak als uitgangspunt gebruikt voor het maken van analyses, maar blijkt echter te grof om de diverse concrete beleidsinstrumenten, die in de praktijk voorkomen, te onderscheiden (Bressers, 1993, pp. 18-19). Van der Doelen (1989) gaat uit van verschillende dimensies die de diversiteit van de beleidsinstrumenten weergeeft. Hij maakt onderscheid tussen meer dirigerende en meer constituerende dimensies, individuele en algemene dimensies en repressieve en stimulerende dimensies. Dat resulteert in het volgende overzicht van de verschillende dimensies van de beleidsinstrumenten:

Sturingsmodel	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend	Gebod, verbod	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderzoek, onderwijs
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Repressief	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Stimulerend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Tabel 4.1. Beleidsinstrumenten in soorten en maten (Uit: Van der Doelen, 1989, pp. 53-57)

⁶⁴ Heffingen zoals belastingen.

Nu duidelijk is welke soorten beleidsinstrumenten bestaan, is het belangrijk om te bepalen welk(e) beleidsinstrument(en) geschikt zijn om ervoor te zorgen dat de nationale overheid zodanig wordt beïnvloed dat er nieuwe wet- en regelgeving wordt ontwikkeld.

In dit onderzoek zullen zowel de juridische als de economisch sturingsmodellen verder buiten beschouwing worden gelaten. De reden hiervoor is dat Rotterdam niet via formele wetgeving op dwingende wijze, met andere woorden via juridische instrumenten, bezig is de nationale overheid te beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor het gebruik van financiële prikkels richting de overheid, in de vorm van subsidies of heffing. Deze instrumenten worden door Rotterdam niet gehanteerd om het gedrag van de nationale overheid te beïnvloeden. Het communicatieve sturingsmodel biedt echter wel goede mogelijkheden voor Rotterdam om de nationale overheid te beïnvloeden nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen voor Rotterdam via informatieoverdracht.

4.3 Communicatieve gedragsbeïnvloeding

Communicatie als beleidsinstrument is gericht op informatieoverdracht om bepaalde effecten te realiseren. Bij communicatieve instrumenten kan gedacht worden aan begrippen zoals propaganda, voorlichting, reclame en lobbyen als vormen van informatieoverdracht van zender naar ontvanger (Van den Heuvel, 1998, pp. 83).

4.3.1. Lobbyen als beleidsinstrument

Uitgaande van de verschillende dimensies van beleidsinstrumenten, die in de bovenstaande tabel staan, kan het volgende worden geconstateerd. Lobbyen kan door Rotterdam worden ingezet als instrument waardoor de formele gezagsdragers, zowel schriftelijk als mondeling stelselmatig worden beïnvloed door bestuurders en volksvertegenwoordigers. Als sprake is van lobby pogingen dan is er sprake van informatieoverdracht op persoonlijk niveau, van persoon tot persoon. Dat zijn de informele overlegstructuren om er voor te zorgen dat gezagsdragers en andere actoren toch nog enige mate van contact met elkaar kunnen hebben.

Rotterdam kiest met het beleidsinstrument lobbyen voor een persoonlijk en stimulerend beleidsinstrument. In de situatie van Rotterdam heeft het geen zin om de nationale overheid te dwingen wetgeving te ontwikkelen of haar via algemene kanalen, zoals de media, te benaderen. Datzelfde geldt voor instrumenten die repressief of constituerend werken.

Lobbyen als beleidsinstrument sluit aan bij het doel van Rotterdam de nationale overheid te beïnvloeden zodat er de benodigde wet- en regelgeving wordt ontwikkeld. Waarbij de volksvertegenwoordigers en bestuurders op informele wijze proberen het gedrag van formele gezagsdragers te beïnvloeden en daardoor de nationale politieke agenda te bepalen.

4.3.2. Lobbyen en interactie tussen actoren

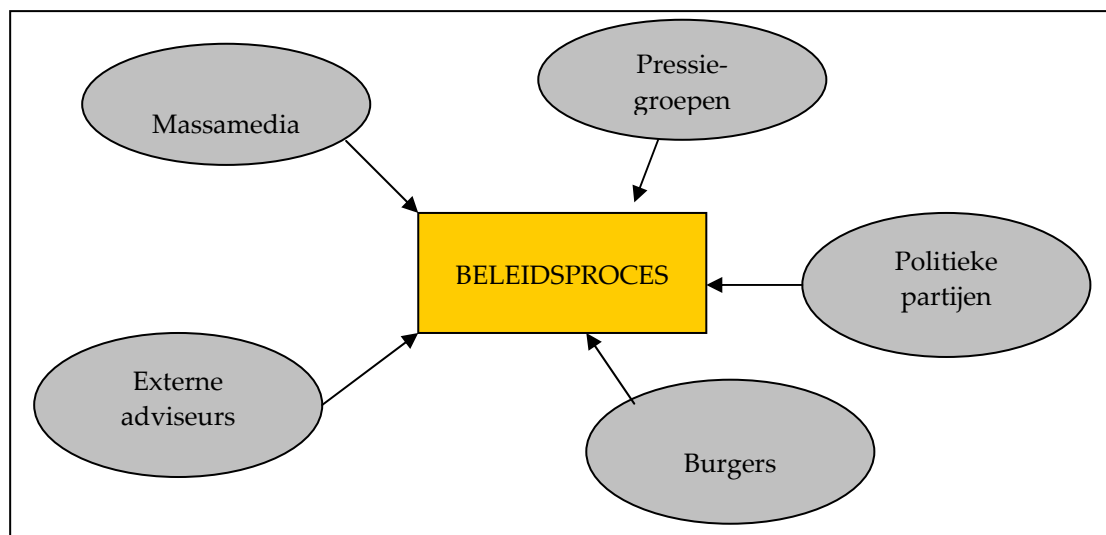
Lobbyactiviteiten vinden plaats in netwerken rond een bepaald beleid of beleidsonderwerp, zoals een actieprogramma. Binnen dat netwerk vinden interacties plaats tussen actoren die

De strijd voor Rotterdams beleid

direct of indirect bij het beleidsonderwerp betrokken zijn. (Van den Heuvel, 1998, pp. 95-97) De uitkomst van het lobbyproces is van te voren niet voorspelbaar en is afhankelijk van de bereidwilligheid van actoren om samen te werken en tot een uitkomst te komen.

In het beleidsproces en ook in het proces van lobbyen zijn, afhankelijk van het onderwerp, verschillende spelers betrokken zoals bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en maatschappelijke groeperingen. Meestal lobbyen maatschappelijke organisaties om bepaalde belangen onder de aandacht van de overheid te brengen of om het beleidsproces te beïnvloeden. De overheid kan ook lobbyinstrumenten gebruiken om beleidsdoelstellingen via andere overheden te realiseren. Door te lobbyen kan de overheid invloed uitoefenen op medeoverheden. Rotterdam is voornemens het gedrag van een medeoverheid te beïnvloeden en doet dat door gebruik te maken van het lobbyinstrument.

De onderstaande figuur laat zien welke actoren het beleidsproces kunnen beïnvloeden. In het geval van Rotterdam gaat het vooral om beïnvloeding van de nationale overheid en haar beleid door politieke actoren zoals volkvertegenwoordigers en bestuurders op lokaal niveau.



Figuur 4.2. Beleid en omgeving: actoren (Uit: Rosenthal, *Openbaar bestuur*, 1996, pp. 112)

Tot op heden bestaat nog geen formule voor een succesvolle lobby (Van den Heuvel, 1998, pp. 96), echter wel uitgangspunten voor een succesvolle interactie tussen actoren. Lobbyen, als beleidsinstrument, heeft te maken met de interactie tussen verschillende actoren, die zich bewegen in een netwerk. Daarom zullen de uitgangspunten voor een succesvolle interactie in een netwerk in het onderzoek gebruikt worden om uiteindelijk aan te kunnen geven in hoeverre de lobby van Rotterdam succesvol is geweest.

4.3.3. Uitgangspunten voor succes en falen

In een netwerk zitten actoren met verschillende strategieën die afhankelijk van elkaar zijn bij het bereiken van hun doelen. Het netwerk is te bezien als sociale systemen waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen. (Hufen, 1990, pp. 6 ev) De interacties tussen deze actoren zijn gericht op het oplossen van spanningen tussen de verschillende belangen. Om ervoor te zorgen dat interacties in het netwerk goed verlopen, is het belangrijk bepaalde uitgangspunten in acht te nemen die zorgen voor een succesvolle uitkomst. (Klijn, 1998, pp. 150-152)

De strijd voor Rotterdams beleid

De belangrijkste uitgangspunten voor succes en falen zijn (Klijn, 1998, pp. 151-156):

1. de mate waarin actoren zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden;
2. de mate waarin actoren slagen hun verschillende en soms tegenstrijdige belangen op elkaar af te stemmen en één gemeenschappelijk doel te formuleren;
3. de mate waarin de risico's van interacties binnen het spel, als gevolg van strategieën van andere actoren, beperkt zijn;
4. de mate waarin actoren tot hetzelfde netwerk behoren;
5. de mate waarin actoren kunnen omgaan met conflicten en machtsverschillen.

Met behulp van bovenstaande uitgangspunten kan worden aangegeven in hoeverre sprake is van een succesvolle interactie tussen actoren. Omdat deze uitgangspunten enkel uitgaan van interactie tussen actoren, kan niet direct worden aangegeven in hoeverre de lobby Rotterdam succesvol is geweest. Het is nodig deze uitgangspunten aan te passen met behulp van de definitie over lobbyen, om dat wel aan te kunnen geven. Het succes van een lobby heeft niet alleen te maken met het effect of uiteindelijke resultaat van de lobby.

In dit onderzoek is lobbyen gedefinieerd als het geheel van informele pogingen van volksvertegenwoordigers en/of bestuurders om het gedrag van formele gezagsdragers te beïnvloeden en daardoor de nationale politieke agenda te bepalen. Lobbyen wordt op basis van deze definitie gedaan door volksvertegenwoordigers en bestuurders. Het doel is het beïnvloeden van het gedrag van formele gezagsdragers en daarmee de nationale politieke agenda. De netwerken waarin de volksvertegenwoordigers en bestuurders zich bevinden zijn veelal politieke partijen in de politieke arena.

Op basis van deze definitie worden de belangrijkste uitgangspunten voor succes en falen van lobbyen:

1. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers bewust zijn van wederzijdse afhankelijkheden;
2. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers de verschillende soms tegenstrijdige belangen op elkaar af stemmen en voldoende draagvlak om te komen tot een gedragsverandering van formele gezagsdragers;
3. de mate waarin de risico's van lobbyen, als gevolg van strategieën van andere bestuurders of volksvertegenwoordigers, beperkt zijn;
4. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers tijdens het lobbyen tot dezelfde politiek partij behoren;
5. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers kunnen omgaan met conflicten en machtsverschillen.

Deze bovenstaande uitgangspunten voor succes en falen zullen in dit onderzoek worden gebruikt om aangegeven in hoeverre sprake is van een succesvolle lobby door Rotterdam richting de nationale overheid en de G4.

Lobbyen gaat alleen om het beïnvloeden van de besluitvorming, want het gaat ook om de informatievoorziening tussen de verschillende groepen actoren. In volgende paragraaf zal een uiteenzetting worden gegeven over de methoden en technieken van lobbyen, die actoren kunnen gebruiken om in de praktijk de gestelde doelen daadwerkelijk te bereiken. Waarbij het gebruik van methoden en technieken ook te zien is als vorm van informatieoverdracht om de gestelde doelen te halen.

4.4 De methoden en technieken van lobbyen

De politieke besluitvorming, beginnend bij agendavorming en eindigend bij de implementatie van beleid, speelt zich voor het grootste gedeelte af binnen de muren van de politieke arena. Zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders trachten standpunten en voorstellen te veranderen ten behoeve van eigen belangen en ideeën. Vooral op de momenten net voor de finale besluitvorming worden vaak nog pogingen ondernomen om het stemgedrag van formele gezagsdragers via informele manieren te beïnvloeden.

Volksvertegenwoordigers en bestuurders die lobbyen, doen dat met een bepaald doel voor ogen. Zij willen andere formele gezagsdragers ervan overtuigen dat hun ideeën of belangen de beste zijn. Natuurlijk is het overtuigen of beïnvloeden van formele gezagsdragers niet het enige argument om te gaan lobbyen. Het gaat de actoren veelal om het verbeteren van hun eigen positie, succesvoller te zijn dan andere spelers of de politieke besluitvorming en de agenda van de (nationale) politiek te beïnvloeden. (Bennis e.a. 1990, pp. 18-22) In het geval van Rotterdam kan worden geconstateerd dat sprake is van het beïnvloeden van de nationale politieke agenda, want de nationale overheid is nodig om nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen voor de uitvoering van het actieprogramma. Daarom heeft Rotterdam gekozen voor het beleidsinstrument lobbyen, zodat zij het gedrag van de nationale overheid kan beïnvloeden.

Lobbyisten maken gebruik van verschillende middelen om in de praktijk de gestelde doelen daadwerkelijk te bereiken. Er zijn een aantal middelen, variërend van directe en indirecte methoden tot invloedstechnieken, die veelvuldig worden gebruikt door lobbyisten. (Van Schendelen, 1998, pp. 85-87) Bij elk middel hoort een bepaalde consequentie, daarom moet de lobbyist een weloverwogen keuze maken.

In de onderstaande tabel 4.2 worden alle verschillende middelen uiteengezet.

Directe methoden	Persoonlijk bezoek, e-mail, brief en telefoon Informeel contact Petities, verzoekschriften
Indirecte methoden	Studies, rapporten Contact naaste medewerkers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren Politieke partijen Steunacties bij verkiezingen Massamedia
Invloedstechnieken	Triple P: procedures, personen en posities Issueverbreding en -upgrading Zelfregulering Coalitievorming Mobilisatie van de achterban Public Relations (PR)

Tabel 4.2. enkele methoden en technieken van lobbyen (Bennis e.a., 1990, pp. 15)

4.4.1. Directe en indirecte methoden

Directe methoden zijn gericht op de persoon, die zich met dat betreffende dossier bezig houdt. Bijvoorbeeld de ambtenaar, volksvertegenwoordiger of bestuurder. Het gaat bij de directe methoden om rechtstreekse beïnvloeding en rechtstreekse informatieverstopping door persoonlijke en informele contacten. Het effect van persoonlijk contact kan groter zijn dan het effect van andere directe methode, aangezien bij persoonlijk contact de vertrouwensband sterker kan worden opgebouwd. (Pauw, 1998, pp. 98 - 103)

Indirecte methoden zijn gericht op derde personen⁶⁵, zodat de boodschap uiteindelijk via hen bij de juiste volksvertegenwoordigers, ambtenaar of bestuurder van het betreffende dossier terecht komt. Het gaat bij de indirecte methode om het benaderen of informeren van derde personen, het inschakelen van rapporten en studies, het mobiliseren van belangengroepen of partijen, of het contact met de media. Tegenwoordig speelt de media een steeds grotere rol bij het lobbyen, want er is gebleken dat publiciteit via de media een goed instrument is om aandacht te vragen en te krijgen voor een bepaald onderwerp. Met als resultaat dat het onderwerp sneller op de politieke agenda wordt gezet. (Pauw, 1998, pp. 103 - 109)

Indirecte methoden worden vaak aanvullend gebruikt ten opzichte van eigen directe lobby pogingen. Soms is het slimmer om een gezagsdrager niet direct te benaderen maar via zijn medewerker of woordvoerder. Deze derde persoon kan dan de boodschap doorgeven zonder dat andere actoren in de politieke arena zijn wakker geschud en vervolgens ook aandacht vragen voor dat onderwerp. Beroering rondom een onderwerp kan namelijk andere actoren mobiliseren, terwijl dat niet altijd de bedoeling is.

4.4.2. Invloedstechnieken

Naast methoden kunnen lobbyisten ook bepaalde invloedstechnieken hanteren, om achter de schermen invloed uit te oefenen op formele gezagsdragers. Het begrip invloed uitoefenen wil zeggen: *'de pogingen die actoren (in het beleidsproces) in het werk stellen om een andere partijen te bewegen iets te doen of na te laten.'* (Rosenthal, 1996, pp. 132). Dat betekent dat als partij A invloed uitoefent op partij B, het gedrag van de partij B om iets te doen of niet te doen zonder partij A niet gebeurd zou zijn. Dit effect proberen lobbyisten te verkrijgen indien ze gebruik maken van invloedstechnieken.

Voor elke persoon en elke organisatie gelden andere kenmerken, vandaar dat er veel verschillende technieken zijn. Technieken die aangepast kunnen worden op de specifieke situatie zodat het beste resultaat behaald kan worden. Het enkel aandragen van inhoudelijke argumenten is daarvoor niet voldoende, want er moet ook worden gekeken naar de personen of organisaties met hun eigen belangen en verschillen. Lobbyisten moeten kijken naar de procedures, de verdeling van posities en de selectie van personen. Een goede afstemming tussen deze drie elementen is belangrijk. Het kan voor de uitkomst van politieke besluitvorming al verschil maken of de procedures verlopen via de Tweede Kamer of dat de procedures verlopen via semi-formele adviesbureaus.

⁶⁵ Bijvoorbeeld de naaste medewerker, de naaste volksvertegenwoordigers, collega, ondersteunende ambtenaren of de public-affairsadviseur.

De strijd voor Rotterdams beleid

De invloedstechniek waarbij rekening gehouden wordt met deze bovenstaande drie aspecten⁶⁶, en met het feit dat elke situatie waarin gelobbyd wordt anders is, is de Triple P techniek. (Van Schendelen, 1998, pp. 20 - 22) Lobbyisten die gebruik maken van deze techniek kunnen goed inspelen op verschillende situaties waarin ze te maken hebben met verschillende personen en posities. Het is daarbij belangrijk duidelijk te maken welke personen betrokken zijn bij het lobbyproces, dit om in ieder geval in te kunnen spelen op de posities en de personen⁶⁷.

In de onderstaande tabel 4.3 worden de 3 P's van de Triple P techniek uiteengezet.

Procedures	Wet en regelgeving (Binnenhof, gedelegeerde regelgeving etc.) Advies en consultatieprocedures Implementatie publieke procedures
Posities (stoelen)	Binnen het openbaar bestuur In het parlement (monitoren, hindermacht, agendavorming) In partijbesturen
Personen (karakters)	Middelhoge ambtenaren (beleid en uitvoering) Sectorvrienden, partijgenoten (regio, landelijk, lokaal) Fractiespecialisten, raadsadviseurs

Tabel 4.3 Triple P bij Haagse Lobby (uit: Van Schendelen, 1998, pp. 21)

De eerste P staat voor Procedures en verwijst naar kennis van de formele factoren in de politieke arena. Soms kan een discussiepunt opnieuw worden gedefinieerd, zodat het in een andere procedure terecht komt en (wel) het gewenste resultaat oplevert.

Bijvoorbeeld het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving is een tijdrovend proces, het doorlopen van de standaard besluitvormingsprocessen duurt lang. Het kabinet heeft aangegeven een speciale uitzonderingswet voor Rotterdam te willen ontwikkelen. Deze uitzonderingswet, een Lex Specialis, is een geconcentreerd wetsvoorstel in formele zin en neemt de plaats in van alle relevante standaard besluitvormingsprocedures. Met andere woorden het proces duurt vele malen korter dan het aannemen van een gewone wet.

De tweede P staat voor Posities en de cruciale vraag hierbij is welke groepssamenstelling het meest aantrekkelijk is. En volgens welke positie daarin de beste beïnvloedingsmogelijkheden oplevert. De derde P staat voor Personen en gaat om de vraag of je vrienden of compagnons op voordelige posities hebt.

Naast de Triple P techniek zijn er nog andere invloedstechnieken waar lobbyisten gebruik van maken: issueverbreding⁶⁸, zelfregulering, coalitievorming, mobilisatie van de achterban en public relations. Deze technieken komen in de praktijk ook veel voor. Door middel van invloedstechnieken creëert de lobbyist zoveel mogelijk draagvlak voor zijn belang of idee. Overigens is een lobbyist niet alleen instrumenteel bezig⁶⁹, hij is in het lobbyproces ook betrokken bij strategische keuzes om zijn gestelde doel te bereiken.

⁶⁶ Procedures, posities en personen.

⁶⁷ Zie verder hoofdstuk 5.

⁶⁸ Issueverbreding wil zeggen het vergroten van de kennis over een bepaald onderwerp, om daarmee tegenstanders te weren.

⁶⁹Lobbyisten zijn niet alleen maar bezig met kiezen en hanteren van de juiste methoden en technieken.

4.5 Focus voor het onderzoek

In het volgende hoofdstuk zal de analyse worden gemaakt om te bepalen op welke manier Rotterdam haar lobby richting de nationale overheid en de G4 voor haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' invult. Daarnaast zal er in de analyse gekeken worden in hoeverre de lobby van Rotterdam succesvol is geweest. Ter verduidelijking van het onderzoek zal in de analyse naar specifieke elementen van het lobbyen worden gekeken.

Zoals eerder aangegeven zijn een aantal basiselementen, welke ook tot uitdrukking komen in de definitie van lobbyen, waaraan voldaan moet worden wil men spreken over lobbyen. Deze drie basiselementen zijn: de invloedspogingen om een andere actor tot een ander gedrag te brengen, de informele ambiance waarin het lobbyen plaatsvindt en de formele gezagsdragers⁷⁰ die worden benaderd. Deze basiselementen zullen in de analyse op de volgende manieren worden bekeken en geanalyseerd.

Allereerst zal worden aangegeven welke actoren betrokken zijn in het lobbyproces en daarnaast in welk stadium van het lobbyproces de actoren benaderd zijn. Sommige actoren zijn namelijk tijdens de ontwikkeling van het actieprogramma al benaderd, andere actoren pas na de presentatie van het actieprogramma. De analyse van de actoren geeft inzicht in de mate waarin formele gezagsdrager zijn benaderd. Daarnaast zegt het moment van benaderen iets over de lengte en intensiteit van de lobby, op basis waarvan later ook een uitspraak kan worden gedaan over het effect van de lobby.

Ten tweede zal worden gekeken in hoeverre de actoren gebruik maken van de directe en indirecte methoden, zoals hierboven beschreven. De methoden waarmee het college van B&W en de raadsleden in Rotterdam hun actoren hebben benaderd, heeft namelijk invloed op het uiteindelijke resultaat van de lobby. Het is belangrijk om uiteindelijk aan te kunnen geven wat het effect is van het gebruik van directe en indirecte methoden voor Rotterdam. Het gebruik van verschillende methoden geeft immers een verschillend resultaat. Overigens worden directe en indirecte methoden (meestal) gebruikt in een informele ambiance, door aan te geven in hoeverre methoden worden gebruikt kan een indicatie worden gegeven over de mate van informaliteit.

Ten derde zal bekeken worden in hoeverre er invloedstechnieken worden gebruikt, door het college van B&W en de raadsleden van Rotterdam. Er zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de Triple P techniek. Met andere woorden er zal worden gekeken, in hoeverre deze techniek tot uiting is gekomen in de manier waarop Rotterdam contact heeft gezocht met de verschillende actoren in het politieke speelveld. Ook zal bekeken worden in hoeverre Rotterdam gebruik heeft gemaakt van de technieken zoals issueverbreding en -upgrading, coalitievorming, mobiliseren van de achterban en andere. De mate waarin Rotterdam gebruik maakt van de invloedstechnieken zegt iets over de invloedspogingen die Rotterdam heeft ondernomen.

Daarnaast zal gekeken worden naar de elementen die het succes of falen van een lobby kunnen verklaren. Daarvoor zal gekeken worden naar elementen als het zoeken van breed

⁷⁰ Het proberen te beïnvloeden van personen die een formele gezagspositie bekleden, met als doel hun gedrag in een formele procedure te beïnvloeden.

draagvlak, het lobbyen binnen de eigen politieke partij en het afstemmen van verschillende belangen tussen verschillende politieke partijen op lokaal en nationaal niveau.

Tot slot zal worden bekeken in hoeverre er inhoudelijk is gelobbyd. Of standpunten van verschillende politieke partijen zijn veranderd door toedoen van de Rotterdamse lobby. En in hoeverre politieke partijen een rol hebben gespeeld in het lobbyproces van Rotterdam.

4.6 Afsluitend

In dit hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven van lobbyen. Het accent ligt daarbij op het politieke lobbyen, waarbij zowel de volksvertegenwoordigers als de bestuurders, via bestuurlijke en politieke lijnen, op lokaal en nationaal niveau betrokken zijn.

Actoren lobbyen om verschillende redenen. Rotterdam wil steun van de nationale overheid voor haar actieprogramma, zodat er de benodigde nationale wet- en regelgeving wordt ontwikkeld. Met behulp van verschillende sturingsmodellen en daarbij behorende beleidsinstrumenten kan de overheid proberen het gedrag van een andere actoren te sturen ten einde een gewenste situatie te bereiken.

Het onderzoek richt zich op de communicatieve beleidsinstrumenten, die bieden wel goede mogelijkheden voor Rotterdam om de nationale overheid te beïnvloeden nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen voor Rotterdam. Verder zijn op basis van de definitie van lobbyuitgangspunten geformuleerd voor succes en falen van de lobby van Rotterdam.

De lobbyisten maken bij het lobbyen gebruik van verschillende methoden en technieken om zo dicht mogelijk bij hun gestelde doel te kunnen komen. Er zijn directe en indirecte methoden en verschillende invloedstechnieken te onderscheiden, die te zien zijn als vormen van informatieoverdracht. Overigens gaat het bij de keuze van lobbymethoden en technieken niet om het kiezen van de beste methode of de beste techniek. Het gaat om het samenstellen van de beste mix van methoden voor die specifieke situatie.

In het volgende hoofdstuk zal worden de uiteengezette theorie worden losgelaten op de casus van Rotterdam. Daarbij zal ook aan de orde komen welke rol politieke partijen spelen in het lobby proces.

Voor een kansrijke lobby is het belangrijk om aan te geven welke actoren betrokken zijn bij het lobbyproces. Oud VVD-leider Bolkestein zei hier ooit over: *Wie kansrijk wil lobbyen, moet zich goed prepareren op de publieke omgeving: op het politieke speelveld van de officials, op de aanlooproutes over het maatschappelijk veld en op de uitgangspunten van de eigen organisatie*⁷¹.

⁷¹ Briefje uit het jaar 1996 van VVD leider Bolkestein aan Minister Els Borst. Quote uit: Lobbyen in Nederland, 1998, pp. 17.

Hoofdstuk 5. Rotterdam in de praktijk

Na de theoretische uiteenzetting van lobbyen in hoofdstuk 4 zal in dit hoofdstuk de analyse worden gemaakt om te bepalen op welke manier Rotterdam haar lobby richting de nationale overheid en de G4 voor haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' invult en in hoeverre de lobby van Rotterdam succesvol is geweest.

Het eerste gedeelte van hoofdstuk 5 gaat over de Rotterdamse praktijk: op welke manier zoekt Rotterdam draagvlak voor haar actieprogramma en welke actoren daarbij zijn betrokken. Om deze vraag te beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van het uit documenten, literatuur, enquêtes en de interviews⁷² verkregen onderzoeksmateriaal. Het tweede gedeelte van hoofdstuk 5 gaat in op de effecten en het succes van de Rotterdamse lobby.

In paragraaf 5.1 wordt aandacht besteed aan de actoren die belangrijk zijn voor het lobbyproces van Rotterdam. In deze paragraaf worden zowel de actoren binnen de bestuurlijke zijde als binnen de politieke zijde besproken. In de daarop volgende paragrafen komen de verschillende methoden en technieken aanbod. In paragraaf 5.2 worden de directe methoden besproken. Eerst zullen de keuzes van het college van B&W aan de orde komen en vervolgens de keuzes van de raadsleden van Rotterdam. Dit om de verschillen en overeenkomsten tussen beiden aan te geven. In paragraaf 5.3 wordt op gelijke wijze de indirecte methoden behandeld, waarin ook het lobbyen binnen politieke partijen aan de orde zal komen. In paragraaf 5.4 wordt ten slotte aandacht besteed aan de verschillende invloedstechnieken, die door het Rotterdamse college van B&W en de raadsleden zijn gebruikt. In paragraaf 5.5 zal alles worden samengevat. Ten slotte zal paragraaf 5.6 ingaan op de mening van de verschillende actoren, het effect en succes van de Rotterdamse lobby.

5.1 Rotterdamse praktijk

Lobbyen is een instrument waarbij persoonlijke contacten een zeer belangrijke rol spelen. Om een goed beeld te kunnen geven van de manier waarop Rotterdam lobbyt, is het noodzakelijk aan te geven welke actoren bij het lobbyproces betrokken zijn. In lijn met de structuren en verhoudingen weergegeven in figuur 4.2 ⁷³ zal worden beschreven welke actoren zich op bestuurlijk en/of politiek niveau bezig houden met lobbyen.

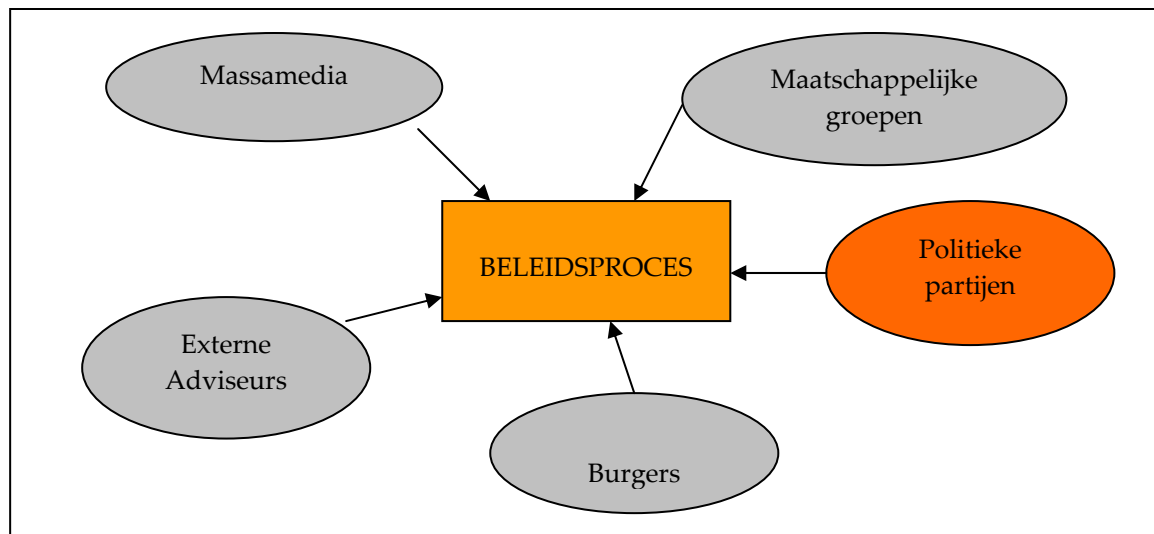
5.1.1. De actoren in het politieke veld

Bij het proces van lobbyen, afhankelijk van het onderwerp waarvoor gelobbyd wordt, zijn verschillende spelers betrokken. Zoals aangegeven richt dit onderzoek zich op de lobby van volksvertegenwoordigers en bestuurders van nationaal en lokaal niveau. Dat betekent dat het aantal actoren dat in dit onderzoek invloed heeft op het beleidsproces, is gereduceerd tot enkel de volksvertegenwoordigers en bestuurders op verschillende niveaus in het

⁷² Vanwege sommige vertrouwelijke uitspraken zullen sommige citaten een anonieme bronvermelding hebben, zodat de geïnterviewde personen geen schade wordt toegebracht.

⁷³ Figuur 4.1: Weergave van politiek en bestuurlijk lobbyen tussen het lokale en nationale niveau binnen het Nederlands bestel. (pp. 48)

Nederlands bestel. Deze actoren worden in de onderstaande figuur weergegeven als de groep politieke partijen.



Figuur 5.1. Beleid en omgeving: actoren in de Rotterdamse praktijk.

In dit onderzoek wordt gekeken naar drie grootste partijen, namelijk het CDA, de PvdA en de VVD. Dit zijn de drie grote gevestigde partijen in Nederland, die een duidelijke partijstructuur hebben en door de jaren heen goede netwerken hebben opgebouwd met een groot aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers. Aangezien de PvdA in de oppositie zit, zowel landelijk als lokaal, hebben alleen het CDA en de VVD (samen met D'66) directe contacten in de regering. Desondanks hebben al deze drie politieke partijen zowel politieke als bestuurlijke contacten in zowel Rotterdam en de andere 3 grote steden, als in de Tweede Kamer en bij de regering.

Rotterdam kent naast de bovenstaande grote gevestigde partijen ook nog grote, maar geheel nieuwe partij, genaamd Leefbaar Rotterdam (LR). LR speelt in de Rotterdamse politiek een grote en belangrijke rol⁷⁴. Desondanks zal er verder weinig aandacht worden besteed aan de rol van deze nieuwe partij. LR is namelijk, in tegenstellingen tot de andere drie partijen, geen gevestigde partij met een duidelijke partijstructuur. De partijstructuur van LR is niet landelijk doorgevoerd, aangezien LR landelijk niet als LR wordt vertegenwoordigd.⁷⁵

Het lobbyproces voor een niet gevestigde partij zoals LR richting de Tweede Kamer is een geheel ander proces dan voor het CDA, de PvdA en de VVD. Een partij als LR zal vooral gebruik moeten maken van bestaande netwerken en contacten van andere partijen en personen om draagvlak te krijgen bij de nationale overheid. Overigens hebben alleen de wethouders van LR, uit hoofde van hun functie, gelobbyd voor 'Rotterdam zet door'. De raadsleden van LR hebben helemaal niet gelobbyd. Dat komt door het ontbreken van landelijk doorgevoerde structuren en persoonlijke netwerken. LR zal als partij verder buiten het onderzoek worden gelaten.

Om te bepalen welke actoren zich op bestuurlijk en politiek niveau bezighouden met lobbyen, zal een inventarisatie worden gemaakt van de relevante actoren voor dit onderzoek.

⁷⁴ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3 Rotterdamse politiek na 6 maart 2002.

⁷⁵ Het enige raakvlak tussen beide partijen is dat de partij Lijst Pim Fortuyn (LPF) van oorsprong dezelfde lijsttrekker heeft gehad als Leefbaar Rotterdam, namelijk Pim Fortuyn.

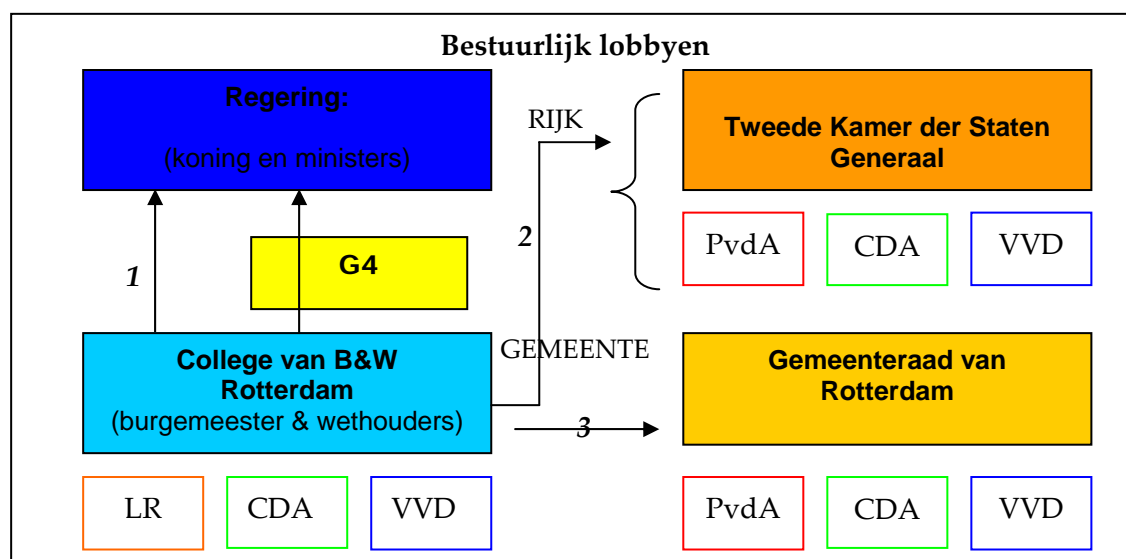
De strijd voor Rotterdams beleid

In dit onderzoek zijn de volgende actoren belangrijk:

Nationaal niveau:	<ul style="list-style-type: none"> - De nationale volksvertegenwoordigers: de Tweede Kamer leden van het CDA, PvdA en VVD - De regering (in het bijzonder de bestuurders van het CDA en de VVD)
Lokaal niveau:	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente Rotterdam: College van Burgemeester & wethouders van LR, het CDA en VVD - De lokale volksvertegenwoordigers: de raadsleden van Rotterdam de PvdA, CDA en VVD
G4 niveau:	<ul style="list-style-type: none"> - De G4 volksvertegenwoordigers: de raadsleden van Amsterdam, Den Haag en Utrecht van de VVD, CDA en PvdA. - De G4 bestuurders: burgemeester & wethouders van Amsterdam, Den Haag en Utrecht.

5.1.2. De actoren aan de bestuurlijke zijde

Het college van B&W heeft vanuit haar bestuurlijke positie, via verschillende politieke en bestuurlijke wegen, geprobeerd om draagvlak te vinden voor 'Rotterdam zet door'. Figuur 5.3 laat in tegenstelling tot figuur 5.2 de verschillende relaties zien tussen het college van B&W en de regering (1), het college van B&W en de Tweede Kamer (2), het college van B&W en de gemeenteraad van Rotterdam (3) en het college van B&W en de G4 (4).



Figuur 5.2. Relaties van het college van B&W van Rotterdam ten aanzien van andere politieke en bestuurlijke actoren op lokaal en nationaal niveau.

Nationaal niveau

1. College van B&W en de regering

Overeenstemming over een actieprogramma ontstaat niet zomaar, daar is overleg en voorafgaande afstemming voor nodig. Het lobbytraject begint niet alleen na de presentatie van het actieprogramma, maar al geruime tijd daarvoor.

Op nationaal bestuurlijk niveau heeft het college van B&W van Rotterdam allereerst contact gehad met verschillende bewindspersonen (formele gezagsdragers) uit het kabinet. Tussen beide bestuurslagen vinden op verschillende tijdstippen in het proces zowel formeel vastgestelde⁷⁶ als informele overleggen plaats.

Voor het actieprogramma 'Rotterdam zet door' had het college van B&W, vooral in de personen burgemeester Opstelten (VVD), wethouder Pastors (LR) en wethouder Geluk (CDA), contact met verschillende bewindspersonen:

- Minister Remkes (VVD) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Minister Donner (CDA) van Justitie
- Minister Verdonk (VVD) van Integratie en Vreemdelingen Zaken
- Minister Van der Hoeven (CDA) van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Minister de Graaf (D66)⁷⁷ van Bestuurlijke vernieuwing en Grootstedelijk beleid
- en waar nodig met minister-president Balkenende (CDA).

Het college van B&W heeft goede toegang tot het gehele kabinet, dat is mede te danken aan de persoonlijke contacten met verschillende bewindspersonen en daarnaast de politieke oriëntatie. De burgemeester kent alle bewindspersonen persoonlijk en maakt ook gebruik van deze persoonlijke contacten. Goede contacten zijn erg belangrijk, zeker indien draagvlak voor een actieprogramma zoals 'Rotterdam zet door' gevonden moet worden. De wethouders, Leonard Geluk van Onderwijs en Integratie (CDA) en Marco Pastors van Fysieke Infrastructuur⁷⁸ (LR), hebben ook gebruik gemaakt van de verschillende persoonlijke contacten van de burgemeester in zowel het Kabinet als in de Tweede Kamer⁷⁹.

Niet voor niets bemoeit de burgemeester zich met het lobbyproces. De rol van de burgemeester is om ervoor te zorgen dat het politieke proces blijft doorgaan, de lobby goed verloopt en dat inhoudelijk alle verhalen kloppen. De burgemeester geeft aan dat hij samen met wethouders draagvlak heeft moeten zoeken en verantwoording heeft moeten afleggen over het actieprogramma: *'..samen met wethouder Leonard Geluk en wethouder Marco Pastors heb ik het actieprogramma 'Rotterdam zet door' getrokken. Dat betekent samen naar de regering of de Tweede Kamer. Contact en overleg in het college van B&W of in de gemeenteraad van Rotterdam. En dan verdedigt elke wethouder het standpunt weer in zijn of haar commissie.'* (Opstelten, 2005)

2. College van B&W en de Tweede Kamer

De contacten van het college van B&W zijn niet alleen beperkt gebleven tot de verschillende bewindspersonen. Op nationaal politiek niveau heeft het college van B&W van Rotterdam verder contact gehad met verschillende Tweede kamerleden, waaronder de fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen, zoals CDA, PvdA en VVD.

⁷⁶ Het formele overleg vindt plaats tussen bewindspersonen en wethouders, gekoppeld aan de overeenkomstige onderwerpen in de portefeuilles van de bestuurders.

⁷⁷ In de ontwikkelingsfase en in de begin fase van de uitvoering, is er contact geweest met minister de Graaf. Sinds 23 maart 2005, na het aftreden van minister de Graaf, is er contact met minister Pechtold.

⁷⁸ Naar aanleiding van 'omstreden' uitspraken in het blad *Ideaal*, moest wethouder Marco Pastors na het aannemen van een motie van wantrouwen in de gemeenteraad van Rotterdam op 8 november 2005 aftreden. In dit onderzoek zal er nog gesproken worden over wethouder Pastors.

⁷⁹ Zowel bij de oppositie als bij de coalitie

De strijd voor Rotterdams beleid

Het college van B&W heeft zowel voor als na de bekendmaking van het actieprogramma met bewindspersonen en Tweede Kamerleden⁸⁰ gesproken: *'Ik heb contact gehad met zowel de Tweede Kamerleden als met bewindspersonen. Ik heb van te voren onderdelen van het actieprogramma geventileerd bij Van Aartsen (VVD), Verhagen (CDA), Dittrich (D66) en ook bij Bos (PvdA). Daarnaast heb ik contact gehad met leden van het kabinet, waaronder minister de Graaf (D66) - over het grote steden beleid - met Remkes (VVD), Donner (CDA) en Verdonk (VVD). Zelfs met de premier is wel eens contact geweest over het actieprogramma.'*⁸¹ (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Om zoveel mogelijk actoren op zowel bestuurlijk als politiek niveau achter het actieprogramma te krijgen, is het belangrijk om in zo'n vroeg mogelijk stadium actoren te informeren over het actieprogramma. De reden daarvoor is dat er altijd actoren zijn die nog kunnen twijfelen en meer argumenten en overreding nodig hebben. Door vroegtijdig te beginnen is de kans groter dat ze dan in een later stadium nog omslaan. Het college van B&W probeerde vanuit dit oogpunt om in een zo'n vroeg mogelijke stadium alle politieke partijen op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen ten aanzien van 'Rotterdam zet door'. *'Je kunt besluiten om mensen van te voren achter je voorstel te krijgen of je kunt wachten tot de confrontatie in het debat. Alleen mensen die aarzelingen hebben moeten echt eerder benaderd worden. In dat geval komen ze er later wel weer uit...'* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

De volksvertegenwoordigers van de verschillende partijen uit de Tweede Kamer geven overigens zelf ook aan al in een vroegtijdig stadium te zijn benaderd door het college van B&W. Zowel door de wethouders als door burgemeester zelf. De CDA Tweede Kamerfractie geeft aan: *'Ik weet dat - toen wethouder van der Tak (CDA) nog in het Rotterdamse college van B&W zat - hij al in een erg vroeg stadium in het nieuwe college het CDA benaderde over de ontwikkelingen omtrent het actieprogramma 'Rotterdam zet door' en daarmee ook mij benaderde.'* (Van Haersma Buma, 2005)

Het lijkt politiek gezien het meest logisch dat de coalitie partijen CDA en VVD⁸² op nationaal niveau het allereerste op de hoogte werden gesteld van de ontwikkelingen over 'Rotterdam zet door'. Het college van B&W heeft echter ook de oppositie al in een vroeg stadium op de hoogte gesteld. Dit met het doel om zo'n groot mogelijke draagvlak te creëren voor het actieprogramma: *'Het kost ons ook weinig moeite om binnen te komen bij de PvdA en andere partijen.'... 'Verder maak ik voor een belangrijk moment, zoals bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer, een rondje fractievoorzitters: Bos, Van Aartsen, Dittrich, Verhagen en Halsema. Nog even uitleggen waar het om gaat, waar ze op moeten letten. Af en toe een telefoontje, dat werkt ook...'* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Lokaal niveau

3. College van B&W en de gemeenteraad van Rotterdam

Het college van B&W heeft ook op lokaal politiek niveau contact gehad, voornamelijk met de fractievoorzitters van de gemeenteraad. Dit contact met en de informatieverstrekking naar de raadsleden was vele malen beperkter dan dat het geval was op nationaal niveau.

⁸⁰ De fractievoorzitters van verschillende partijen, zoals het CDA, de PvdA, de VVD, GL en D'66.

⁸¹ Citaten uit interview met burgemeester I.W. Opstelten, Rotterdam op 30 mei 2005.

⁸² Zowel lokaal als nationaal.

De fractievoorzitters van de coalitiepartijen Leefbaar Rotterdam (LR), CDA en VVD waren wel op de hoogte dat er een programma aan zou komen, maar werden verder niet bij het proces betrokken. De raad werd niet extra geïnformeerd voor of na de bekendmaking van het actieprogramma. De nationale overheid werd echter voortdurend geïnformeerd.

De politieke partijen geven allemaal aan weinig contact te hebben gehad met het college van B&W ten aanzien van het actieprogramma, zowel voor als na het uitkomen van het actieprogramma. George van Gent, fractievoorzitter van de VVD Rotterdam, geeft aan het niet nodig te vinden om meer contact te hebben met het college van B&W, *'Dat was ook helemaal nergens voor nodig, we wisten precies waar het over ging. Je hoeft elkaar niet lastig te vallen, want we weten allemaal wat je moet doen en iedereen heeft daar z'n eigen taak in... Ik hoorde op dat moment - van de presentatie - pas echt over het actieprogramma. Dus ik moest het snel lezen, anderen moesten het ook snel lezen en dan snel reageren....'* (Van Gent, 2005)

Jantine Kriens, raadslid van de PvdA in Rotterdam, geeft aan weinig contact te hebben gehad met het college. In tegenstelling tot de VVD vond de PvdA het juist wel nodig om meer contact en meer draagvlak te hebben: *'Ik denk dat het verstandiger was geweest als dit college van B&W iets meer werk had gemaakt van het politieke draagvlak verbreden...het actieprogramma 'Rotterdam zet door' niet alleen een verhaal maken van het college van B&W. Het had ook nadrukkelijk een verhaal van de gemeenteraad van Rotterdam moeten zijn. Wij hebben als oppositiepartij dan nog een poging gedaan om een middenpositie in te nemen, maar de rest van de oppositie heeft het college daarbij verloren. Ik had persoonlijk niet voor deze werkwijze gekozen.'* (Kriens, 2005) Desondanks heeft de PvdA Rotterdam, als oppositie partij, wel het gevoel serieus genomen te zijn door het college van B&W: *'...Opstelten heeft onze positie in het verhaal wel serieus genomen, die indruk heb ik wel gehad. Hij vond het wel belangrijk dat er ook op hoofdlijnen draagvlak bij de PvdA was'* (Kriens, 2005)

De momenten dat er wel contact was over het actieprogramma, was in de verschillende raadscommissies. Op dat moment moest de wethouder het actieprogramma verdedigen en werd er gesproken over de effecten en wenselijkheden van 'Rotterdam zet door'. Het CDA zegt, net als de VVD en de PvdA, weinig contact te hebben gehad met het college van B&W. Daarbij stelt het CDA dat er alleen binnen de coalitie is gesproken over het actieprogramma en dat er geen contact is geweest met de oppositiepartijen: *'het verhaal over 'Rotterdam zet door' is beperkt gebleven tot alleen de coalitie.'* (Van den Born, 2005)

G4 niveau

4. College van B&W en de G4

Tot slot heeft het college van B&W van Rotterdam op bestuurlijk niveau ook contact gehad met de bestuurders van de vier grote steden, de G4. Dit overleg tussen zowel de wethouders als de burgemeesters van de vier grote steden vond en vindt nog steeds plaats.

De G4-burgemeesters hebben regelmatig met elkaar contact via de eye catcher⁸³. Elke maandag is er een video conferencing overleg en aan de hand van de onderwerpen op de agenda zijn er soms ook wethouders bij. Dit overleg is een vorm van geformaliseerd overleg op bestuurlijk niveau tussen de G4.

⁸³ Soort video- telefoon waar de andere persoon op het scherm te zien is.

De strijd voor Rotterdams beleid

Het G4-overleg tussen de verschillende bestuurders werkt, naar zeggen van burgemeester Opstelten, heel erg goed. *‘Daarnaast hebben wij eens in de paar maanden bij iemand thuis een G4 overleg met elkaar inclusief de twee ministers van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Vernieuwing. Dan nemen we op informele wijze de hele agenda door. Het G4 overleg is heel goed, het is in deze vorm denk ik nog nooit zo sterk geweest’.* (Opstelten, 2005)

Ook de wethouders hebben binnen hun portefeuille een G4 overleg. *Als wethouder Onderwijs en Integratie van Rotterdam heb ik regelmatig contact met mijn collega wethouders Onderwijs en Integratie van de andere grote drie steden, in G4 overleg. Daarnaast hebben wij als G4 contact met Minister van Onderwijs Maria van der Hoeven. Bij dat G4 overleg zitten Minister van der Hoeven en haar medewerkers, dat zijn meestal topambtenaren OC&W. De vier wethouders van de 4 grote steden, soms met de directeurs van hun diensten.’* (Geluk, 2005) Het overleg met wethouders en ministers is weer meer formeel en structureel van aard. Vanuit een specifieke portefeuille hebben de wethouders een structureel voorgeschreven overleg met de minister. *‘Dit is echt formeel bestuurlijk G4 overleg met de minister en de wethouders van de grote vier steden. Overigens is er ook vaak een vertegenwoordiging van de VNG bij het overleg. Volgens de minister is dat nodig om contact te houden met de VNG. Dit is een vorm van overleg, structureel met de minister.’* (Geluk, 2005)

Zowel de burgemeester als de wethouders geven aan dat de eerste reactie van de G4 niet positief was, daarom was de lobby van Rotterdam richting de drie ander grote steden hard nodig. *‘De G4 was over dat actieprogramma niet laaiend enthousiast en dat is nog mild uitgedrukt. Ze waren het in eerste instantie zelfs niet eens, vooral over het punt van 120% minimumloon en de toegang in bepaalde wijken. Ze vonden in Amsterdam, Den Haag en Utrecht dat het programma te hard was. Langzamerhand zijn ze daar milder in geworden. En inmiddels zegt Amsterdam het programma voor de totstandkoming van de wetgeving te steunen, maar geeft daarbij wel aan dat ze het actieprogramma niet zelf gaan gebruiken.’* (Opstelten, 2005)

‘Onze collega’s in de grote 3 steden hebben wij als college van B&W ook gesproken, maar zij wilden in eerste instantie niet meewerken. Uiteindelijk hebben onze gesprekken en overleggen er toe geleid dat we de ruimte hebben gekregen om te doen wat wij moesten doen voor de nieuwe nationale wetgeving. De G4 steden hebben niets in dat traject in de weg gelegd, hoewel ze in het begin wel hebben zitten sputteren. Bijvoorbeeld Rob Oudkerk, destijds wethouder in Amsterdam, vond het programma in eerste instantie vreselijk Een paar maanden later zat hij met het rapport te zwaaaien en zei: hier gaat het om: ‘Rotterdam zet door’, zo moet het.’... De G4 steden zijn er langzamerhand steeds positiever over geworden, maar ze zeggen nog steeds niet: dit is hartstikke goed of prima. Sommige G4 steden zijn nu wel aan het kijken in hoeverre ze elementen uit het actieprogramma zelf kunnen gebruiken. Tenminste dat schijnt zo te zijn. (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Concluderend kan er gezegd worden dat het college van B&W met een viertal verschillende actoren contact heeft gezocht: de bewindspersonen, de Tweede Kamerleden, de collega bestuurders in het G4 verband en in mindere mate met de raadsleden van Rotterdam.

5.1.3. De actoren aan de politieke zijde

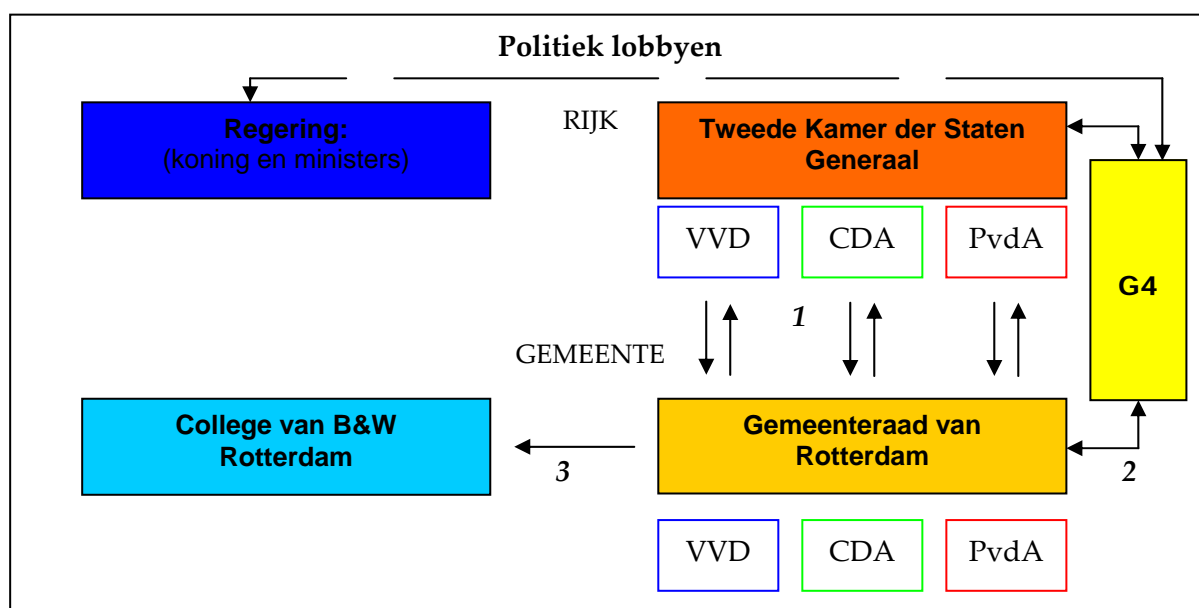
Niet alleen het college van B&W heeft vanuit haar bestuurlijke positie geprobeerd om draagvlak te vinden voor ‘Rotterdam zet door’, ook de gemeenteraad van Rotterdam heeft met verschillende actoren gesproken. Dit terwijl de meeste buitenstaanders denken dat alleen het college van B&W zich heeft ingezet voor het actieprogramma.

De strijd voor Rotterdams beleid

De verschillende gemeenteraadspartijen, CDA, PvdA en VVD, geven aan dat zij het voor een deel als hun eigen verantwoordelijkheid zien om voldoende draagvlak te creëren. Het raadswerk is namelijk geen fulltime functie, vanuit dat oogpunt zien zowel het CDA als de VVD het zoeken van voldoende draagvlak niet als hun eigen fulltime verantwoordelijkheid. De eerste verantwoordelijkheid moet het college van B&W nemen en dragen.

De PvdA Rotterdam zegt hierover *‘...op bepaalde onderdelen zagen we het wel als onze verantwoordelijkheid, zo zijn we er toen ook mee omgegaan. Zoals het aanpakken van huisjesmelkers en het inzetten van het interventieteam. Op dat gebied hebben we geprobeerd doorbraken voor elkaar te krijgen. We hebben dat heel uitdrukkelijk als onze verantwoordelijkheid gezien en dat ook op die wijze gecommuniceerd met de deelgemeenten.’* (Kriens, 2005) Het CDA Rotterdam stelt: *‘...Ja voor een stukje zie ik het eigenlijk wel als onze verantwoordelijkheid. Maar het maakt wel uit, wij hebben er nog een baan naast. Raadswerk is geen fulltime verantwoordelijkheid. Dat maakt het wel een ander verhaal’* (Van den Born, 2005) En de VVD Rotterdam vindt: *‘...ik vind op zichzelf dat het college van B&W daar de eerste verantwoordelijkheid in draagt. Als ik als parttime gemeenteraadslid ook nog steeds zou moeten lobbyen, dan wordt het een beetje te gek. In het geval van zo’n duidelijke concrete zaak als ‘Rotterdam zet door’, met een groot belang, dan doe ik dat wel.’* (Van Gent, 2005)

Net als het college van B&W onderhouden de raadsleden van Rotterdam ook verschillende contacten met actoren op zowel nationaal als lokaal als G4 niveau. De onderstaande figuur 5.4 laat de verschillende relaties zien tussen de gemeenteraad van Rotterdam en de Tweede Kamer (1), de G4 (2) en het college van B&W (3).



Figuur 5.3. Politiek lobbyen vanuit de gemeenteraad van Rotterdam ten aanzien van andere politieke en bestuurlijke actoren op lokaal en nationaal niveau.

Nationaal niveau

Op nationaal niveau hebben de raadsleden van Rotterdam in ieder geval op politiek niveau contact gehad. De raadsleden hebben, in tegenstelling tot het college van B&W, met veel verschillende Tweede kamerleden contact gehad, echter alleen uit de eigen politieke partij. Op nationaal bestuurlijk niveau hebben de raadsleden weinig tot geen contact gehad. Met andere woorden contact met de verschillende bewindspersonen.

1. Gemeenteraad van Rotterdam en de Tweede Kamer

Alle drie de Rotterdamse politieke partijen hebben aangegeven contact te hebben gehad met een aantal leden van de Tweede Kamer. Dit contact is wel beperkt gebleven tot de eigen politieke partij.

Het CDA Rotterdam heeft contact gehad met een beperkt aantal leden de Tweede Kamerfractie van het CDA. Eén van die CDA Tweede Kamerlid heeft veel contact gehad met de fractievoorzitter Geluk, voordat Geluk wethouder werd in Rotterdam. *Ja, ik heb veel contact gehad met Leonard Geluk⁸⁴ over het actieprogramma en nog steeds spreek ik hem vaak. Ik ben zelfs een paar keer mee geweest op werkbezoek. Maar dat is persoonlijk, want sinds hij wethouder is, heb ik dat contact met zijn opvolger nog niet gehad. Leonard ging maandelijks op werkbezoek in een wijk en ik ben een paar keer met hem mee geweest. Ik ben in Spangen, IJsselmonde en in Charlois geweest. Het college van B&W van Rotterdam is zelf overigens ook heel actief in werkbezoeken. Los daarvan is het ijersterk dat een fractievoorzitter van een grote stad zelf tegen een Tweede Kamerlid zegt: 'Ik ga op werkbezoek, ga je mee?' (Van Haersma Buma, 2005)*

De VVD Rotterdam geeft aan ook binnen de eigen politieke partij contact te hebben gehad, met de Tweede Kamerfractie van de VVD. Daarnaast heeft de VVD Rotterdam ook nog contact gehad met VVD ministers: *'.. Het heeft voor het proces ook geholpen dat wij ondertussen goed contact hadden opgebouwd met de woordvoerders van de VVD Tweede Kamer fractie...Wij hadden zowel contact met een aantal ministers als met Tweede Kamerleden van de VVD. Zelfs met de fractievoorzitter van de Tweede Kamer.'* (Van Gent, 2005) Op de vraag of de VVD in Rotterdam contact heeft gehad met andere partijen in de Tweede Kamer werd nee beantwoord: *Nee, andere partijen moeten maar zelf hun eigen werk doen. Dat is ook niet zo moeilijk trouwens want CDA in Rotterdam, waar wij goed contact mee hebben, deed hetzelfde als wij deden.* (Van Gent, 2005)

De PvdA Rotterdam heeft, net als het CDA en de VVD, binnen haar eigen politieke partij contact gehad. Het contact met andere partijen is er niet geweest: *'We hebben met geen van de andere partijen contact gehad. Alleen partij intern is er contact geweest. Ik heb de woordvoering voor 'Rotterdam zet door' gedaan en de contacten met de Tweede Kamer daarover gehad.'* (Kriens, 2005)

2. Gemeenteraad van Rotterdam en de G4

G4 overleg op politiek niveau is van een geheel andere orde dan G4 overleg op bestuurlijk niveau. Het college van B&W heeft door de verbondenheid met hun portefeuille en bestuurlijke positie regelmatig gestructureerd overleg met de collega's uit de G4 steden. Op politiek niveau hoeft dit overleg niet gestructureerd en regelmatig plaats te vinden.

Het G4 overleg is nog altijd een informeel instrument om standpunten en actuele gebeurtenissen uit te wisselen. De ene politieke partij heeft een veel sterker en gestructureerder G4 overleg dan de andere politieke partij. De mate waarin het G4 overleg plaatsvindt, verschilt ook nog per raadsperiode en per persoon.

⁸⁴ Leonard Geluk was tot medio 2004 fractievoorzitter van het CDA Rotterdam, daarna wethouder.

CDA

Het CDA in Rotterdam geeft aan een G4 overleg te hebben, alleen niet erg gestructureerd: *'Het G4 overleg ben ik destijds als fractievoorzitter van het CDA gestart. Het bestaat nog steeds, want ik heb niet gehoord dat het overleg is gestopt.'* (Geluk, 2005) *Het G4 overleg heeft geen vaste frequentie, dan is er weer een G4 overleg en dan weer een tijdje niet.'* (Van den Born, 2005) Bij het G4 overleg zijn de fractievoorzitters uit de grote vier steden en eventueel een kamerlid aanwezig. *'Bij een G4 overleg van het CDA zijn de fractievoorzitters van de grote vier steden aanwezig. Verder afhankelijk van het onderwerp het desbetreffende kamerlid of de raadsleden. Maar geen wethouders of burgemeesters van de vier grote steden.'* (Van den Born, 2005)

Alhoewel het CDA Rotterdam minder persoonlijk contact heeft gehad met de verschillende Tweede Kamerleden voor het actieprogramma, is er vanuit het CDA G4 overleg wel contact geweest met de Tweede Kamerleden: *'Er is wel vanuit meerdere kanten belangstelling geweest, dat gaat dan vanzelf via het G4 overleg. Er zijn ook kamerleden, die we daarna weer heel gemakkelijk kunnen bereiken. Als ik iets wil weten over een bepaald onderwerp, dan bel ik de CDA Kamerleden gewoon op. Bijeenkomsten, zoals over 'Rotterdam zet door', gaan via de G4. Ik ben dan weer op de hoogte wat mijn collega's uit de andere grote 3 steden of in de Tweede Kamer verder doen...Het contact met de Tweede Kamer is bij ons in ieder geval niet gestructureerd in de fractie. Ik merk dat Karin Duys of Allatin Erdal wel contact hebben, maar het is niet vanuit één lijn. In die zin spreekt iedereen gewoon met diegene die hij of zij nodig heeft. Tweede Kamer leden hebben wel eens bijeenkomsten, maar het is niet zo dat wij daar veel gebruik van maken.'* (Van den Born, 2005) Verder geeft de CDA fractie in Rotterdam aan haar lobby voor het actieprogramma echt te beperken tot de politieke lobby richting de Tweede Kamer. Er is eigenlijk niet gesproken met een minister over dit programma. *'De lobby wordt beperkt tot de Tweede Kamer, ik heb ook niet het idee dat ministers naar een G4 overleg zullen komen.'* (Van den Born, 2005)

De CDA fracties uit de 3 andere grote steden geven zelf aan door middel van een G4 overleg persoonlijk op de hoogte te zijn gesteld van het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. Ze waren daar enthousiast over en hebben er veel aandacht aan besteed.

PvdA

De PvdA in de G4 steden geeft aan weinig tot geen contact te hebben: *Over het algemeen wordt er binnen de PvdA niet in G4 verband met elkaar gesproken. In ieder geval niet geformaliseerd. Wij hebben niet een structureel overleg met de vier grote gemeenten, maar we hebben over dit soort onderwerpen wel regelmatig afstemming met Utrecht, Den Haag en Amsterdam.* (Kriens, 2005)

Overigens gaf de PvdA in Den Haag aan dat er in het begin van deze gemeenteraadsperiode wel een poging is gewaagd om G4 overleg te hebben, in aanwezigheid van Wouter Bos. Dat overleg is gestrand. Inmiddels worden er wel weer pogingen ondernomen, richting de verkiezingen, nieuw G4 overleg te houden: *Per kwartaal zijn er verschillende G4 overleggen: één overleg op wethoudersniveau, één overleg op fractievoorzitterniveau en één overleg door de voorzitters en campagnemensen van de afdelingen. De laatste twee groepen hebben nu ook vaker samen overleg in verband met de komende verkiezingen.*

De PvdA in Amsterdam zegt wel contact te hebben gehad met Rotterdam over het actieprogramma 'Rotterdam zet door', de andere G4 fracties hebben slecht contact en zijn niet op de hoogte gesteld van het actieprogramma. *'..Ik ben in het geheel niet op de hoogte*

De strijd voor Rotterdams beleid

gebracht over het actieprogramma 'Rotterdam zet door' (PvdA G4, Den Haag 2005) ... Als lijsttrekker van een andere G4-stad van dezelfde partij weet ik nergens van, het actieprogramma is voor mij onbekend.' (PvdA G4, Utrecht, 2005)

VVD

De VVD in Rotterdam geeft aan al geruime tijd een sterk en gestructureerd G4 overleg te hebben. Het G4 overleg in de VVD verloopt uitstekend. Burgemeester Opstelten heeft aangegeven tijdens zijn burgemeesterschap in Utrecht het G4 overleg te hebben opgezet: *Ik heb destijds in Utrecht als burgemeester in Utrecht het G4 overleg opgezet. (Opstelten, 2005) Het overleg in het grote steden verband, liep al uitstekend sinds 2002. Dat is ook belangrijk, want je moet zorgen dat je de contacten al op een natuurlijke wijze hebt lopen. Als je voor een specifiek actieprogramma nog je contacten moet zoeken, dan ben je te laat.* (VVD G4, Den Haag 2005)

Bij het G4 overleg in de VVD zijn veel actoren aanwezig van Minister Gerrit Zalm tot de fractievoorzitters van de vier grote steden: *Het G4 overleg in de VVD bestaat uit de VVD fractievoorzitters en de wethouders van de vier grote steden, de burgemeester en een aantal leden uit de Tweede Kamer. Het overleg is de afgelopen jaren gegroeid. Eerst was Gerrit Zalm als fractievoorzitter aanwezig, alleen hij werd vice-minister president. Zalm vond het zo 'leuk', dus vroeg om bij het G4 overleg te mogen blijven. Dat zelfde geldt voor Jan van Zanen, hij was eerst wethouder in de G4 en nu partijvoorzitter van de VVD. Overigens is de huidige fractievoorzitter van de Tweede Kamer, Jozias van Aartsen⁸⁵, ook nog bij het overleg aanwezig. Speciaal voor de discussies over 'Rotterdam zet door' was er ook nog een woordvoerder grote steden vanuit de Tweede Kamerfractie bij het overleg aanwezig* (Van Gent, 2005)

Het G4 overleg is volgens de VVD heel belangrijk omdat je op een snelle manier mensen en steden actief krijgt voor een onderwerp of probleem en ze elkaar graag daarmee willen helpen. Naast dit grote G4 overleg hebben de VVD fractievoorzitters in de G4 ook nog regelmatig kleiner overleg: *'Naast het grote G4 overleg ontmoeten wij elkaar ook nog regelmatig in een kleiner overleg, met alleen de fractievoorzitters.'* (Van Gent, 2005) *'De G4 fractievoorzitters zien elkaar meestal 4 a 5 maal per jaar, soms is dit meer. We spreken dan met elkaar een aantal zaken door, die vaak gerelateerd zijn aan wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer spelen en voor grote steden belangrijk zijn. Dat is ook waar we het actieprogramma hebben besproken.* (Dekker, 2005)

De VVD G4 fracties geven aan allemaal voor of na de presentatie persoonlijk op de hoogte te zijn gesteld van het actieprogramma 'Rotterdam zet door': *'Zodra dat programma in Rotterdam uitkwam hadden wij het al, via de VVD fractie Rotterdam, op onze e-mail staan. De informatievoorziening gaat heel erg snel.'* (VVD G4, Den Haag 2005) *'Voor de presentatie van het actieprogramma, had ik 'Rotterdam zet door' al van de VVD Rotterdam ontvangen. Het programma werd mij persoonlijk toe gemaaild door George.'* (VVD G4, Utrecht, 2005) *'Ik ontving het actieprogramma na de presentatie van de VVD fractie uit Rotterdam'* (VVD G4, Amsterdam, 2005)

⁸⁵ Jozias van Aartsen was tot 8 maart 2006 fractievoorzitter van de VVD Tweede Kamer fractie. Naar aanleiding van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 heeft hij besloten af te treden als fractievoorzitter.

Leefbaar Rotterdam

Zoals eerder aangegeven is de positie van LR in het lobbyproces heel anders geweest. Er is op politiek vlak, vanuit de gemeenteraadsfractie, niet gelobbyd. Het lobbyen voor het actieprogramma vanuit LR is gedaan door de bestuurders, oftewel de wethouders, van LR. *... De fractie van LR heeft zelf geen initiatief genomen om met politici in Den Haag of in het G4 verband te spreken, want de fractie heeft geen contacten in Den Haag...* (Pastors, 2005)

Terwijl de fractievoorzitter Ronald Sørensen veel naamsbekend heeft gekregen door veelvuldig op nationale en regionale televisie te verschijnen. *Ik denk dat Ronald als fractievoorzitter van een lokale partij, in tegenstelling tot andere lokale partijen, belachelijk bekend is in het hele land.* ... (Pastors, 2005) toch is daar geen gebruik van gemaakt in het lobbyproces.

3. Gemeenteraad van Rotterdam en het college van B&W

Zoals eerder aangegeven waren de fractievoorzitters van de coalitiepartijen Leefbaar Rotterdam (LR), CDA en VVD wel op de hoogte dat er een speciaal programma aan zou komen. Ze hadden ook wel een indicatie wanneer dat zou zijn, maar werden verder niet bij het proces betrokken. Er was ook weinig tot helemaal geen sprake van extra informatie over het actieprogramma. Niet voorafgaand of na afloop van de presentatie.

Het contact dat er was tussen het college van B&W en de gemeenteraad van Rotterdam heeft zich beperkt tot de behandeling in de verschillende raadscommissies en de gemeenteraad van Rotterdam.

Concluderend kan er gezegd worden dat de Rotterdamse raadsleden van alle drie de politieke partijen contact hebben gezocht met de volgende actoren: de Tweede Kamerleden uit eigen politieke partij en de collega volksvertegenwoordigers in het G4 verband uit eigen politieke partij. Het contact met het college van B&W is beperkt gebleven tot de behandeling in de raadscommissies en de gemeenteraad. Overigens hebben de raadsleden van de VVD ook nog contact gezocht met de eigen bewindspersonen, zoals Gerrit Zalm. De PvdA en het CDA hebben helemaal geen contact gehad met bewindspersonen.

5.2 Directe Methodes

Lobbyisten gebruiken verschillende middelen om in de praktijk de gestelde doelen te kunnen bereiken. Bij elk middel hoort een bepaalde consequentie, daarom moet de lobbyist een wel overwogen keuze maken voor één of een combinatie van middelen⁸⁶. Hieronder zal allereerst uiteengezet worden welke directe methodes door het college van B&W van Rotterdam zijn gebruikt. Vervolgens komen de raadsleden van Rotterdam aan bod.

5.2.1. Directe methodes aan bestuurlijke zijde

De meeste bestuurders uit het college van B&W hebben aangegeven gebruik te maken van hun persoonlijke contacten, door hen persoonlijk en direct te benaderen door middel van bezoeken, brieven, e-mails, telefoongesprekken en vergaderingen.

⁸⁶ In hoofdstuk 4, tabel 4.2 zijn de methodes en technieken van lobbyen uiteengezet (pp. 53).

Het zijn contacten die vaak al langere tijd bestaan. De ene bestuurder heeft meer persoonlijke contacten dan de andere bestuurder. Dat heeft voor een deel te maken met ervaring en politieke achtergrond. *‘De burgemeester heeft in het begin de eerste contacten gelegd, want hij had ook de meeste persoonlijke contacten. Je hebt namelijk een netwerk van contacten nodig met een vertrouwensband. Mensen moeten je vertrouwen. Opstelten en Van der Tak hadden deze contacten wel, maar ik niet. Leefbaar Rotterdam is ongeorganiseerd op dit punt. Wij hebben geen natuurlijke partijstructuur en vaste contacten. Dat soort dingen moeten we gewoon nog een beetje uitvinden en opbouwen. Inmiddels kan ik gelukkig wel iedereen benaderen, want ik ken ze nu ook. Overigens is het geen probleem dat ik geen gevestigde partij achter me heb staan. Mensen in de Tweede Kamer reageerden altijd zeer positief op mijn komst als wethouder vanuit Rotterdam. Als er echter een CDA-er tijdens een VVD of een PvdA vergadering komt spreken, dan ziet men toch bekende patronen waar mensen op zullen reageren. Bij mij hadden ze dat niet. Dat ligt ook aan het feit dat ze ons nog niet kunnen plaatsen, wij zitten nog niet in die politieke waarden en clichés.’* (Pastors, 2005)

Overeenstemming over een actieprogramma ontstaat niet zomaar, daar is overleg en voorafgaande afstemming voor nodig. Het lobbyen begint niet alleen na de presentatie van het actieprogramma, maar al geruime tijd daarvoor. Burgemeester Opstelten van Rotterdam geeft aan dat hij ook tijdens de ontwikkeling van het actieprogramma ‘Rotterdam zet door’ veel contact heeft gehad met de verschillende nationale volksvertegenwoordigers en bewindspersonen. Op deze manier was het college van B&W tijdig in staat om voldoende draagvlak te creëren voor ‘Rotterdam zet door’. Burgemeester Opstelten geeft aan dat het belangrijk is de partijen van te voren te informeren. *‘Je moet altijd zorgen wanneer je bezig bent met lobbyen, als je iets presenteert, dat diegene waarvoor je wilt dat die reactie geeft van te voren is geïnformeerd. Voordat we iets presenteren, belde ik altijd even met een paar belangrijke spelers, het komt eraan. Dit is het, ik hoop dat je positief wilt reageren.’* (Opstelten, 2005)

Het college van B&W heeft aangegeven veel persoonlijk contact te hebben gehad met de betrokken bewindspersonen, G4 collega’s en Tweede Kamerleden. Zowel de burgemeester als wethouders hebben informele overleggen, bezoeken en vergaderingen gehad.

De VVD Tweede Kamerfractie geeft op dit punt aan al in een vroeg stadium te zijn betrokken bij ‘Rotterdam zet door’: *‘..Naar het actieprogramma ‘Rotterdam zet door’ heb ik zeker wel goed gekeken. Dat lag ook aan het feit dat Rotterdam de Haagse politiek van tevoren perfect bewerkt heeft, wat mij betreft ook voor een deel te danken aan de goede band met burgemeester Opstelten. Die band maakte dat er op bepaalde momenten heel nauw contact is geweest tussen ons ten aanzien van dat actieprogramma. De VVD heeft namelijk al in een vroegtijdig stadium gehoord over ‘Rotterdam zet door’. Dat was ook in het overleg met Opstelten en bepaalde bewindslieden...’* (Van Aartsen, 2005)

De Tweede Kamerfractie van het CDA vertelt: *‘... We hebben ook een paar keer burgemeester Opstelten op bezoek gehad samen met Marco Pastors. Daarnaast ook nog een keer voor de presentatie van ‘Rotterdam zet door’ hier bij de CDA Tweede Kamer fractie...De reden dat Rotterdam zo vaak en in een vroegtijdig stadium aandacht vroeg voor het actieprogramma was, denk ik, het in de week leggen waar Rotterdam mee bezig was en aangeven hoe belangrijk het is. Met andere woorden het op de hoogte stellen waar ze mee bezig zijn...Dit is tekenend voor de lobby vanuit Rotterdam, de lobby is zo gecoördineerd geweest...’* (Van Haersma Buma, 2005)

Overigens geeft het college van B&W aan dat voor een succesvolle lobby een goede timing zeer essentieel is, zeker om iedereen tijdig achter het voorstel te krijgen: *‘ Voor het lobbyen is*

De strijd voor Rotterdams beleid

een goede timing belangrijk. Dat kan je doen door mensen van te voren achter je voorstel te krijgen of je kunt dat laten wachten tot in het debat. Ik heb veel mensen van te voren gesproken over onderdelen uit het actieprogramma, bijvoorbeeld de fractievoorzitter van de VVD Tweede Kamerfractie, Jozias van Aartsen. Ik heb hem hier in Rotterdam gesproken en een presentatie over het actieprogramma gegeven. Met andere politici heb ik dat ook gedaan, zo is er ook een presentatie gegeven voor de CDA fractie in de Tweede Kamer in Den Haag.' (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Dankzij de persoonlijke contacten en de politieke samenstelling van het Kabinet, had het college van B&W heel makkelijk toegang tot alle ministers die voor bepaalde zaken nodig waren. *'Als wethouder ben je voor de onderdelen in je eigen portefeuille, zowel op het gebied van het collegebeleid als voor 'Rotterdam zet door', verantwoordelijk. Dat betekent dat ik ook steun moet zoeken bij de kabinetsleden op dat terrein. Mijn inspanningen richten zich vooral op de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap Maria van der Hoeven (CDA), de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap Mark Rutte (VVD) en ook op de Minister van Integratie en Vreemdelingenzaken Rita Verdonk (VVD).* (Geluk, L., 2005).

In Rotterdam leeft overigens het gevoel dat veel bewindslieden op de stad Rotterdam zijn gesteld en ook op de stijl van het Rotterdamse college van B&W. *'Rotterdam heeft in het Kabinet wel een goede positie. Laat ik zo zeggen dat veel bewindslieden erg op Rotterdam zijn gesteld en op onze stijl. Dat heeft ook met de politieke samenstelling van het bestuur te maken en natuurlijk met wat wij doen, dat is essentieel.'* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Het college van B&W heeft geen gebruik gemaakt van petitie of verzoekschriften om draagvlak te zoeken voor haar actieprogramma. Petitie en verzoekschriften zijn middelen die eerder gebruikt worden door maatschappelijke organisaties om een bepaald belang onder de aandacht te brengen. Veelal omdat deze organisaties de contacten missen, waarover bestuurders en volksvertegenwoordigers wel beschikking hebben.

5.2.2. Directe methoden aan politieke zijde

De raadsleden van Rotterdam hebben in vergelijking met het college van B&W op een andere manier gelobbyd. Dat komt doordat er een aantal aspecten is, die een rol speelt bij de keuze van het gebruik van bepaalde methoden en technieken:

1. Allereerst is het raadslidmaatschap, in tegenstelling tot een bestuurdersfunctie, geen fulltime functie. Het is vele malen lastiger om een goed netwerk met solide contacten op te bouwen als parttime raadslid dan als fulltime bestuurder.
2. Ten tweede beschikken raadsleden over het algemeen over andere contacten dan de bestuurders. Gemeenteraadsleden bevinden zich meer in de politieke arena en spreken eerder met andere volksvertegenwoordigers op lokaal en nationaal niveau dan met nationale bestuurders⁸⁷: *Ja, ik heb absoluut andere contacten dan voorheen als fractievoorzitter in de Rotterdamse gemeenteraad. Ik heb nu contacten op het niveau van fractievoorzitters van de Tweede Kamer zoals Maxime Verhagen en natuurlijk ook met de kabinetsleden. Voorheen was er vooral sprake van het basiscontact met gewone Tweede Kamerleden en niet contacten met de partijtop. Dus je zit nu op wat hoger niveau.* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

⁸⁷ Zie figuur 5.2 (pp. 60) en figuur 5.3 (pp. 65)

De meeste raadsleden van Rotterdam hebben gebruik gemaakt van hun persoonlijke contacten. De juiste personen zijn persoonlijk en direct benaderd door middel van het G4 overleg, e-mails en telefoongesprekken. Het ene raadslid heeft meer tijd in het lobbyproces gestoken en kunnen steken dan het andere raadslid.

Dat heeft voor een deel te maken met het feit dat raadsleden parttime werken en voor een deel te maken met het feit en dat de ene politieke partij een gestructureerder en regelmatig contact en G4 overleg heeft dan de andere politieke partij. Overigens moet het feit dat zowel het CDA als de VVD beiden in de coalitie zitten ook niet vergeten worden, want dat maakt de contacten met bewindspersonen en Tweede Kamerleden wel gemakkelijker. *‘De politieke samenstelling is zeker belangrijk, want de politieke samenstelling van het college van B&W en kabinet helpt wel. Als je als VVD-er naar een VVD minister gaat of naar een kabinet waar de VVD vertegenwoordigd is, dan zal je over het algemeen makkelijker ontvangen worden. Overigens is de kans dat je elkaar ergens tegenkomt toch wat groter, al is het maar op een congres of andere partijgelegenheden.* (Van Gent, 2005)

‘Politieke lijnen en persoonlijke contacten schelen altijd, zeker als de partijen natuurlijk met elkaar in de coalitie zitten. Over het algemeen wordt daar door het CDA natuurlijk gebruik van gemaakt, je ziet jouw partijgenoten vaker in andere verbanden en je hebt natuurlijk overleggen. Binnen het CDA hebben we het grote stedenoverleg, de bestuurdersvereniging in Zuid-Holland en je hebt de ledenvergadering. Je komt elkaar overal tegen en dat maakt het gemakkelijk.’ (Van Haersma Buma, 2005)

‘De politieke samenstelling van het kabinet en dit college van B&W maakt absoluut uit. Wij zijn qua politieke kleur redelijk vergelijkbaar met het kabinet. D66 is wel anders dan LR, maar het CDA en de VVD zijn continue factoren, is heel erg bepalend in het lobbyproces’ (Bestuurder Rotterdam, 2005).

‘Nou ja, stel dat daar een linkse regering zou zitten die afschuw zou hebben van Rotterdam. Net zoals een tijdje het linkse college in Amsterdam een tijdje afschuw heeft gehad van een aantal kabinetsleden, dan help je elkaar niet.’ (Bestuurder Rotterdam, 2005).

De manieren waarop de raadsleden contact hebben gezocht met de juiste personen die het actieprogramma zouden kunnen steunen, varieert van aanwezig zijn op een bijeenkomst tot het e-mailen van het actieprogramma of het laatste standpunt: *‘..Bellen, praten, zeggen wat je aan het doen bent. Natuurlijk ook even kijken of je iemand uit kan nodigen hier in Rotterdam en aandacht vragen. Dat soort werk’.* (Raadslid uit Rotterdam, 2005) *...Mail, telefoon, persoonlijk eigenlijk alle vormen van communicatie. Je komt elkaar daarnaast ook tegen op bijeenkomsten en je mailt als je ergens iets over wilt weten. Anders organiseer je een bijeenkomst als dat echt nodig is.* (Raadslid uit Rotterdam, 2005)

Overigens geven raadsleden wel aan dat je elkaar niet altijd persoonlijk of in levenden lijve hoeft te zien, om te weten dat je geacht wordt achter een actieprogramma te staan. Zeker als er tijdens informele gelegenheden zoals borrels en lunches al over een onderwerp op hoofdlijnen is gesproken. Deze plekken bieden goede mogelijkheden om standpunten door te spreken en waar nodig steun te vragen voor het actieprogramma. In dat geval is een korte reactie op de mail voldoende.

Alle partijen geven aan dat het directe en persoonlijke contact, via de e-mail, telefoon of bijeenkomsten de snelste en beste manier is om de juiste persoon te benaderen. Overigens hebben de raadsleden, net als het college van B&W, geen gebruik gemaakt van petitities of verzoekschriften.

De strijd voor Rotterdams beleid

In het onderstaande overzicht staat een korte opsomming van welke directe methoden door het college van B&W en door de gemeenteraad ten behoeve van het lobbyen zijn gebruikt:

Directe methoden		College van B&W	Gemeenteraad
	Persoonlijk bezoek	Ja, met alle actoren	Ja
	E-mail, brief & telefoon	Ja, met alle actoren	Ja
	Informeel contact	Ja, met alle actoren	Ja
	Petities, verzoekschriften	Nee	Nee

5.3 Indirecte Methoden

Naast de directe methoden zijn er ook indirecte methoden waar het college van B&W en de raadsleden van Rotterdam gebruik van kunnen maken. Variërend van studies en rapporten tot media en politieke partijen.

5.3.1. Indirecte methoden aan bestuurlijke zijde

Het college van B&W heeft voor haar lobby slechts gebruik gemaakt van één rapport, namelijk het COS rapport van juli 2003. Het rapport diende als basis voor het actieprogramma 'Rotterdam zet door', ook om aan te geven dat de verzoeken van Rotterdam noodzakelijk waren. Verder zijn er geen studies of rapporten als ondersteuning van het lobbyproces voor 'Rotterdam zet door'.

Naast het COS rapport heeft het initiatief preventief fouilleren wellicht ook nog een bijdrage geleverd in het proces van draagvlak zoeken. *'Rotterdam heeft wel eerder initiatief genomen en daarna draagvlak gezocht in 'Den Haag'. Bijvoorbeeld bij het preventief fouilleren. Hier in Rotterdam is het wetsontwerp gemaakt en dat is vervolgens succesvol overgenomen door Den Haag.'* (Bestuurder Rotterdam, 2005) Door een succesvol initiatief als preventief fouilleren worden nieuwe initiatieven van Rotterdam eerder als serieus en noodzakelijk gezien.

Verder is het contact tussen het Rotterdamse college van B&W en naaste medewerkers, volksvertegenwoordigers of ambtenaren vrij gering geweest⁸⁸. Volgens de Rotterdamse bestuurders zijn juist de persoonlijke contacten erg belangrijk. Het gaat erom de juiste mensen te kennen en dan de juiste benaderingswijze te weten om uiteindelijk voldoende draagvlak te krijgen. *'Ja, de burgemeester heeft tijdig persoonlijk contact opgenomen met de ministers, zoals Donner, Verdonk, Remkes en ook De Graaf. Hij had die contacten allemaal, daarom heeft hij de ministers benaderd.'* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Daarnaast maken alle Rotterdamse bestuurders gebruik van hun politieke achtergrond, beter gezegd maken ze gebruik van hun eigen politieke partijen. Wethouders lobbyen ook allemaal binnen hun eigen partij⁸⁹. Zelfs burgemeester Opstelten (VVD) is, ook ten behoeve van het actieprogramma, aanwezig bij het G4 overleg van de VVD.

⁸⁸ Medewerkers van bewindspersonen, Tweede Kamerleden, wethouders of raadsleden hadden onderling wel contact om het een en ander van te voren af te stemmen.

⁸⁹ Voor LR ligt dat iets anders, aangezien er door de gemeenteraadsfractie van LR überhaupt niet is gelobbyd richting de nationale overheid of de G4. Dit werk is helemaal overgelaten aan de wethouders van LR.

De strijd voor Rotterdams beleid

De burgemeester zegt daarover: *'Je moet je eigen lijn goed hanteren. Ik ben aanwezig bij het G4 overleg en zit dit voor. Het G4 overleg is een zeer goede en constructieve manier om alles op informele wijze door te nemen.'* (Opstelten, 2005) Ook wethouder Geluk geeft aan zijn politieke achtergrond te laten meespelen bij het lobbyen voor het actieprogramma: *'Mijn politieke gekleurdheid speelt een rol in alles wat ik doe. Ik ben vooral CDA-er en daarnaast lid van dit college en daarnaast wethouder van Rotterdam.'* (Geluk, 2005) Met andere woorden niet alleen op politiek niveau, ook op bestuurlijk niveau spelen politieke partijen een belangrijke rol. Ook de Tweede Kamerfracties hebben aangegeven, dat zij hun politieke partijlijnen hebben gebruikt voor het lobbyen voor 'Rotterdam zet door'.

Het college van B&W heeft naast haar partijlijnen uiteraard ook gebruik gemaakt van de media. Geruime tijd voor de presentatie van 'Rotterdam zet door' was er al aandacht voor de problematiek in de Rotterdamse samenleving. De kranten en televisie spraken over ideeën over een hek rondom de stad, een allochtonenstop en mogelijke omstreden maatregelen als een 120% inkomenseis. Ook na de presentatie was er veel te doen rondom het actieprogramma. Door deze media-aandacht kon Rotterdam makkelijker aandacht vragen bij de nationale overheid en de G4.

Tot slot speelt de indirecte methode, steunacties bij verkiezingen, geen rol in dit lobbyproces en daarmee niet in dit onderzoek. Er is geen sprake van verkiezingen of verkiezingsstrijd tijdens het lobbyproces voor het actieprogramma en daarmee ook geen steunacties bij verkiezingen. Uiteindelijk kan het actieprogramma tijdens de verkiezingen natuurlijk wel weer worden opgeworpen als succes van Rotterdam en daarmee als verkiezingsonderwerp:

5.3.2. Indirecte methoden aan politieke zijde

In tegenstelling tot het college van B&W hebben de raadsleden iets meer gebruik gemaakt van indirecte contacten in de vorm van naaste medewerkers en volksvertegenwoordigers. De naaste medewerkers bereiden stukken voor en onderhouden ook contacten met lokale of nationale personen. *'Ik maak zeker gebruik van indirecte contacten. Ik zou namelijk niet zo snel naar een feestje in 'Den Haag' gaan. Het is natuurlijk wel goed dat onze medewerkers er wel zijn. Ik heb in ieder geval één beleidsmedewerker die op elk partijtje in Den Haag aanwezig is en daar een aantal mensen spreekt over wat hier in Rotterdam speelt. Vervolgens heb ik als fractievoorzitter weer contact met deze personen. Op die manier is het cirkeltje weer een beetje rond. Deze manier van contact zoeken is ook belangrijk.'* (Raadslid uit Rotterdam, 2005)

'Wij hebben contact gezocht binnen de partij, want er zijn allerlei mensen die verschillende ideeën en opvattingen hebben over 'Rotterdam zet door' Dit contact ging dan via de beleidsmedewerkers of via de raadsleden. Wij spreken als partij onze collega's in de deelgemeente, de deelraden, de landelijke fractie en de collega's van de grote vier steden. Dat is zo'n beetje de cirkel. Overigens hebben kleine gemeenten, middelgrote gemeenten, ook nog wel eens interesse getoond in het actieprogramma. Zij hebben direct of indirect contact met ons opgenomen.' (Raadslid uit Rotterdam, 2005)

Net als het college van B&W hebben de raadsleden één basisrapport kunnen gebruiken, namelijk het COS rapport van juli 2003. Verder hebben de Rotterdamse raadsleden wel gebruik gemaakt van hun politieke netwerk binnen hun eigen politieke partij, oftewel de politieke contacten. Sterker nog lobbyen binnen politieke zijde hangt zeer sterk samen met het bestaan en gebruik van politieke partijenstructuren en interne contacten.

De strijd voor Rotterdams beleid

Het gaat overigens niet alleen om de contacten in de politieke partij, maar ook tussen politieke partijen. Zoals de politieke verhoudingen tussen de oppositie en de coalitie. *'De partijen waarmee ik lokaal mee heb gesproken, voor afstemming over het actieprogramma, zijn alleen LR en het CDA. Ik heb alleen gesproken met de coalitie en niet met de oppositie.'* (Van Gent, 2005)

Het lijkt erop dat een aantal partijen heeft geprobeerd om de media als indirecte methode te gebruiken om draagvlak te vinden voor het actieprogramma. Het is alleen soms lastig om aan te geven wanneer een partij media-aandacht zoekt voor zijn eigen politieke standpunt of echt voor het actieprogramma. Er was al veel media-aandacht rondom het actieprogramma en alle politieke partijen hebben in ieder geval aandacht gevraagd voor hun eigen politieke standpunten ten aanzien van het actieprogramma. Alleen deze vorm van media-aandacht heeft weinig te maken met het lobbyen voor een actieprogramma.

In dit geval, kan er beter gesproken worden van een mix van politieke standpunten en de lobby voor het actieprogramma. Elke partij heeft indirect, via de media, wel aandacht gevraagd voor het actieprogramma. Belangrijker was alleen het ventileren van het eigen politieke standpunt, uitzonderingen daar gelaten. De VVD in Rotterdam heeft in een openbaar optreden geprobeerd aandacht te vragen voor het belang van het actieprogramma. Het CDA in Rotterdam heeft via de media aandacht gevraagd voor elementen uit discussies als basis voor het actieprogramma.

Andere vormen van indirecte methoden, zoals steunacties bij verkiezingen, zijn niet door de raadsleden in Rotterdam gebruikt. Er is namelijk, net zoals eerder genoemd bij de bestuurlijke zijde, geen sprake van verkiezingen of verkiezingsstrijd tijdens het lobbyproces voor het actieprogramma en daarmee ook geen steunacties bij verkiezingen.

Uitgaande van het feit dat de keuzes van de raadsleden beïnvloed worden door een aantal aspecten, kan er geconcludeerd worden dat het gebruik van indirecte methoden een belangrijker rol speelt voor de raadsleden dan voor het college van B&W. De indirecte methoden zijn namelijk niet alleen als aanvulling gebruikt op de directe methoden. Het gebruik van politieke partijen, als indirecte methode, is een zeer essentieel onderdeel geweest van de lobby van de raadsleden van Rotterdam, zo niet het belangrijkste.

In het onderstaande overzicht staat weergegeven welke indirecte methoden door het college van B&W en door de gemeenteraad zijn gebruikt:

Indirecte methoden	College van B&W	Gemeenteraad
Studies, rapporten	COS rapport als basis	Nee, alleen het COS rapport
Contact naaste medewerkers, Volksvertegenwoordigers en ambtenaren	Weinig Weinig	Ja, af en toe Ja, als aanvulling op het directe/ persoonlijke contact
Politieke partijen	Ja, via eigen politieke lijnen	Ja, zeker
Steunacties bij verkiezingen	Nee	Niet van toepassing
Massamedia	Ja	Niet specifiek, behalve LR

5.4 Invloedstechnieken

Tot slot konden de raadsleden van Rotterdam en het college van B&W nog gebruik maken van verschillende invloedstechnieken, zoals de Triple P procedures, coalitievorming of mobilisatie van de achterban. Eerst zullen de invloedstechnieken van het college van B&W besproken worden en daarna van de raadsleden van Rotterdam.

5.4.1. Invloedstechnieken aan bestuurlijke zijde

Het college van B&W heeft strategisch goed gekeken naar de verschillende personen en posities om voldoende draagvlak te vinden voor het actieprogramma. Niet voor niets werden bewindspersonen en de fractievoorzitters van het CDA, de PvdA, de VVD en andere partijen tijdig benaderd met specifieke informatie over het actieprogramma. Het college van B&W geeft aan dat door politieke partijen vroegtijdig erbij te betrekken, de kans groter is dat de verschillende actoren de problematiek erkennen en zich vervolgens meer zullen inzetten voor het onderwerp: *...de strategie in deze is dat we iedereen achter het voorstel krijgen. Dat kan je doen door mensen van te voren achter je voorstel te krijgen...* (Bestuurder Rotterdam, 2005). Met andere woorden de partijen betrekken bij wat er speelt, tijdig informeren en vertrouwen.

Verder heeft het college van B&W nagedacht over welke personen er benaderd moesten worden en in welk stadium dat vervolgens moest gebeuren. Het vooraf nadenken en tijdig informeren van de juiste personen is essentieel om het doel te bereiken. Om bijvoorbeeld te voorkomen dat nieuwe wet- en regelgeving vroegtijdig zou vastlopen door alle reglementen en procedures, is er door het college van B&W achter de schermen veelvuldig gesproken met verschillende bewindspersonen. Er is uiteindelijk gekozen voor een Lex Specialis⁹⁰, een zogenaamde uitzonderingswet.

De kern van een Lex Specialis is dat er een geconcentreerd wetsvoorstel, in formele zin, in een snel tempo wordt voorgelegd aan het Kabinet, vervolgens aan de Raad van State en tot slot aan de Staten-Generaal. Aangezien een Lex Specialis de plaats inneemt van alle relevante standaard besluitvormingsprocedures, heeft voorrang op de vaststelling van andere wetten waardoor het vaststellen van de wet aanzienlijk minder lang duurt dan dat bij een normale wet het geval is. Een Lex Specialis is maatwerk, de wet wordt specifiek gemaakt voor een speciale situatie.

Het college van B&W is in haar lobbyproces, voor zover te achterhalen, niet echt bezig geweest met 'issueverbreding' en 'issue-upgrading'. Het principe van issueverbreding is gericht op het steunen en benadrukken van geheel andere aspecten, zodat men meer voorstanders voor het voorstel krijgt. Het college van B&W heeft niet geprobeerd om andere aspecten te benadrukken dan de onderwerpen uit het actieprogramma zelf. De onderwerpen zijn ook niet beter of grootser voorgesteld dan dat in werkelijkheid het geval was. Het zijn serieuze problemen, waar Rotterdam aandacht voor vraagt. Natuurlijk is er wel sprake geweest van een public relations offensief voor het actieprogramma.

⁹⁰ De Wet bijzondere maatregelen voor Grootstedelijke Problematiek, de 'Rotterdam-wet' genoemd

De strijd voor Rotterdams beleid

Het college van B&W heeft er veel aan gedaan om het actieprogramma goed neer te zetten en daar ook voldoende aandacht voor te vragen: *‘We hebben wel echt ons best gedaan om de juiste mensen mee te krijgen voor het actieprogramma, want ‘Rotterdam zet door’ kan je niet zonder uitleg bij mensen neerleggen. Dit actieprogramma vereist inzet, je weet dat je er achteraan moet rennen. Je moet mensen blijven benaderen en het doel van het actieprogramma goed uitleggen. Dan niet alleen de inhoud, ook het goede gevoel. Het goede gevoel is namelijk iets dat je nooit haalt uit het rapport zelf, wel als je de mensen zelf spreekt. Daar hebben we echt heel erg ons best voor gedaan.’* (Bestuurder Rotterdam, 2005).

Het college van B&W heeft wel gebruik gemaakt van het principe van het mobiliseren van de achterban, in de vorm van de eigen politieke partij. De belangrijke spelers in eigen partij werden al in vroegtijdig stadium goed bij het onderwerp betrokken, zodat er voldoende draagvlak zou zijn. Het draagvlak voor het actieprogramma werd zo breed mogelijk gezocht, niet alleen in de coalitie, ook de oppositie werd vroegtijdig betrokken bij het proces. *Ik heb contact gehad met Tweede Kamerleden zoals Van Aartsen, Verhagen, Dittrich en Bos.* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Daarnaast werd, via bestuurlijk en politiek G4 overleg, het actieprogramma nog eens extra onder de aandacht gebracht. Het college van B&W sprak niet alleen met de G4 burgemeesters en wethouders, maar ook binnen de eigen G4 politieke partijlijnen: *‘De G4 fractievoorzitters binnen het CDA waren daar enthousiast over. De fractievoorzitters hebben heel goed gekeken naar het actieprogramma. Ze waren ook enthousiast over ons commentaar, zoals het kansarmen/kansrijk verhaal en niet het hek om de stad maar om de wijk. Onze lijn werd door de G4 fractievoorzitters ondersteund’* (Geluk, 2005)

5.4.2. Invloedstechnieken aan politieke zijde

De raadsleden hebben in tegenstelling tot het college van B&W minder zichtbaar gebruik gemaakt van de Triple P techniek. De keuze voor het gebruik van de triple P techniek is afhankelijk geweest van de politieke partijstructuren en de mate waarin de actoren contact met elkaar hebben gehad. Zoals eerder aangegeven heeft de ene politieke partij een gestructureerder G4 overleg en vaker contact met elkaar dan de andere politieke partij. Dit heeft invloed op de manier waarop een actor gebruikt maakt van de techniek.

De PvdA in Rotterdam heeft aangegeven geen gestructureerd G4 overleg te hebben. Er is wel ad hoc contact met belangrijke personen over specifieke onderwerpen. Daarbij is de PvdA in Rotterdam een oppositie partij en heeft aangegeven het raadsbrede draagvlak voor het actieprogramma te missen. De PvdA is sceptisch ten aanzien van het proces van de besluitvorming en de communicatie richting de gemeenteraad.

Het CDA en de VVD hebben echter wel een gestructureerd G4 overleg, met een variërend aantal belangrijke actoren die daarbij aanwezig zijn. Bij het CDA beperkt het G4 overleg zich tot de fractievoorzitters, soms aangevuld met Tweede Kamerleden. De VVD heeft een G4 overleg waar G4 fractievoorzitters en wethouders, Tweede Kamerleden en zelfs bewindspersonen en de burgemeester van Rotterdam bij aanwezig zijn. Overigens heeft de VVD ook een klein G4 overleg met alleen de fractievoorzitters van de G4.

De strijd voor Rotterdams beleid

Zowel het CDA als de VVD in Rotterdam zijn strategischer bezig geweest met nadenken over welke personen op welke posities tijdens welk overleg gesproken moesten worden. Dat komt allereerst door het feit dat een G4 overleg rondom het actieprogramma niet voor niets wordt georganiseerd, dat is strategie. Een ander belangrijk aspect, waarom het CDA en VVD meer strategisch hebben gelobbyd, is het feit dat beide partijen in de coalitie zitten. Zowel in lokale Rotterdamse politiek als in de nationale 'Haagse' politiek. Dat betekent dat het belang om te lobbyen voor beide partijen vele malen groter is dan voor de oppositie partij PvdA. Als coalitie ben je uiteindelijk verantwoordelijk voor het beleid. Aan het eind van de raadsperiode of regeringsperiode moet de coalitie zich verantwoorden. Dat betekent meer inspanning leveren om het doel te bereiken en daarmee het actieprogramma goed uit te voeren.

Naast de Triple P techniek hebben de raadsleden, bewust en onbewust, gebruik gemaakt van een drietal invloedstechnieken: coalitievorming, mobilisatie van de achterban en public relations in de vorm van politieke PR. Door gebruik te maken van eigen partijcontacten wordt automatisch de achterban gemobiliseerd. Belangrijke leden binnen politieke partijen hebben in meer of mindere mate door dat het actieprogramma van Rotterdam in de belangstelling staat. Dat maakt het gemakkelijk om steun te zoeken bij de nationale overheid en binnen de G4. Zowel binnen het CDA en de VVD als tussen het CDA en de VVD (in de coalitie) is afgestemd wat de standpunten zijn.

Invloedstechnieken	College van B&W	Gemeenteraad
Triple P: procedures, personen en posities	Strategisch goed naar gekeken	Verschilt per politieke partij, mede afhankelijk van G4 overleg
Issueverbreding en -upgrading	Nee	Nee
Coalitievorming	Breder dan de coalitie	Ja, maar niet altijd
Mobilisatie van de achterban	Ja, eigen politieke partij is belangrijk	Ja, eigen politieke lijnen zijn heel belangrijk
Public Relations (PR)	Ja	Ja, politieke PR

5.5 Afsluitend

Naar aanleiding van de vergelijking tussen de keuzes van methoden en technieken van het college van B&W en de raadsleden van Rotterdam worden hieronder enige bevindingen en conclusies weergegeven:

1. Lobbyen is afhankelijk van de tijd, verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de desbetreffende actor om te kunnen lobbyen.

De keuze en daarmee het gebruik van methoden en technieken van lobbyen is afhankelijk van de mate waarin een actor in staat is om daadwerkelijk te lobbyen. Met andere woorden volksvertegenwoordigers in Rotterdam zijn parttime politici en hebben minder tijd en mogelijkheden een netwerk aan te leggen dan de bestuurders. Daar komt bij dat het niet de primaire verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers om te lobbyen voor het actieprogramma. De raadsleden zijn van mening dat het college van B&W de eerste verantwoordelijkheid moet nemen en dragen. Verder beschikken raadsleden door hun positie van nature over andere contacten dan bestuurders. De bestuurders in Rotterdam spreken uit hoofde van hun functie sneller met bewindspersonen en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer dan de raadsleden in Rotterdam. Beide aspecten hebben invloed op de methoden en invloedstechnieken, die door de raadsleden en bestuurders van Rotterdam gekozen zijn, en daarmee ook op de manier waarop er wordt gelobbyd.

2. De bestuurlijke lobby vindt plaats op alle politieke niveau's en is gericht op formele gezagsdragers. De lobby begint al tijdens de ontwikkeling van het actieprogramma en gaat door tot na de goedkeuring in de Staten-Generaal.

Het college van B&W is in een vroeg stadium begonnen met het benaderen van belangrijke formele gezagsdragers waaronder de bewindspersonen en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. De lengte en intensiteit van de lobby is groot. Het college van B&W heeft veelvuldig en op gezette tijden de gezagsdragers persoonlijk geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van het actieprogramma. Dit met het doel de gezagsdragers zo snel mogelijk te overtuigen van de noodzaak van het actieprogramma en daarbij van de urgentie om nieuwe nationale wetgeving te maken.

3. De bestuurlijke lobby gebruikt vooral methoden en technieken die gericht zijn op persoonlijk contact en strategisch denken, waarbij de politieke partij een belangrijke rol speelt voor het onderhouden van de persoonlijke contacten.

Het college van B&W maakt gebruik van zowel directe methoden, indirecte methoden als bepaalde invloedstechnieken, waaronder de triple P techniek. Het college van B&W maakt weloverwogen gebruik van zelf opgebouwde persoonlijke contacten met belangrijke actoren om voor voldoende draagvlak te zorgen. Deze contacten worden zeer goed onderhouden tijdens het gehele lobbyproces. De actoren worden steeds voorafgaand aan een gebeurtenis persoonlijk opgebeld of bezocht door één van de leden van het college van B&W.

Het politieke netwerk in de eigen politieke partij speelt, ook voor bestuurders, een zeer belangrijke rol bij het benaderen van specifieke actoren en het onderhouden van deze contacten in het lobbyproces. Het bijwonen van verschillende overleggen, congressen of

bijeenkomsten in eigen politieke partij leveren ook een positieve bijdrage aan het in contact komen met de formele gezagsdragers.

In het min of meer geformaliseerde G4 overleg met de collega's uit de G4 op bestuurlijk niveau, wordt gesproken over het actieprogramma en andere actuele zaken. Ook in het G4 overleg dat op politiek partijniveau plaatsvindt, komt het actieprogramma regelmatig aan de orde. Dat zorgt ervoor dat het actieprogramma voldoende draagvlak heeft in eigen politieke kring. Tevens maakt het college op indirecte en directe wijze gebruik van de media-aandacht rondom het actieprogramma.

- 4. De politieke lobby is sterk afhankelijk van de contacten in eigen politieke partij en de samenstelling en sterkte van het politieke G4 overleg. De lobby vindt voornamelijk plaats op het politieke niveau en is gericht op formele gezagsdragers. Het lobbyen voor 'Rotterdam zet door' begint pas ten tijde van de presentatie van dit actieprogramma en stopt na de behandeling van de wet in de Tweede Kamer.**

De politieke lobby wordt sterk beïnvloed door de politieke partijstructuren en de mate waarin actoren met elkaar contact hebben. Deze invloed heeft ook effect op de keuzes die actoren maken voor het gebruik van bepaalde methoden en technieken. De raadsleden zijn voor het eerst gaan lobbyen vlak na de presentatie van het actieprogramma. Dat kwam doordat ze niet eerder op de hoogte waren van het actieprogramma. De tweede grote lobby poging van de raadsleden kwam na de reactie van het Kabinet en vervolgens net voor de behandeling van de wet in de Tweede Kamer. Daarmee is de politieke lobby in mindere mate te zien als een continu proces, dan de bestuurlijke lobby. Natuurlijk moet er wel onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende politieke partijen.

Verder werden niet alleen de Tweede Kamerleden benaderd, ook de fractievoorzitters uit de G4 steden zijn voorafgaand aan de presentatie op de hoogte gebracht. Door ook de G4 steden op politiek niveau erbij te betrekken wordt het draagvlak voor het actieprogramma groter. Des te groter het draagvlak des te groter de kans op succes.

- 5. De politieke lobby gebruikt vooral methoden en technieken die gericht zijn op persoonlijke contacten en ondersteuning, het mobiliseren van de politieke achterban en de politieke partij en afhankelijk van de politieke partij wordt er gebruik gemaakt van strategische invloedstechnieken.**

In tegenstelling tot de bestuurlijke lobby, richt de politieke lobby zich sterk op de politieke partij en het mobiliseren van de achterban. Natuurlijk spelen zaken als de persoonlijke benadering via mail en telefoon in het gehele lobbyproces een grote rol. Desalniettemin gaat het steeds weer om de invloed van de politieke partij. Elke partij kiest voor een andere benadering, een andere strategie en heeft een andere uitgangspositie en zienswijze. Dat verklaart de variatie in het gebruik van de methoden en technieken aan politieke zijde.

5.6 Standpunten en reacties op actieprogramma

De standpunten en reacties van zowel de politieke partijen als de bestuurders van de andere drie grote steden variëren. Dat heeft onder andere te maken met de politieke samenstelling van het college van B&W of de positie van de politieke partij in het politieke speelveld.

Coalitiepartijen:

De coalitiepartijen in Rotterdam en in de Tweede Kamer zijn zeer enthousiast over het actieprogramma. De politieke partijen in de coalitie, het CDA en de VVD, steken veel tijd in het lobbyen richting de G4 en de Tweede Kamer. Zowel de G4 als de Tweede Kamer hebben goed contact met elkaar en geven positieve reacties ten aanzien van het Rotterdamse actieprogramma. Iedereen ziet het politieke belang, de noodzaak van nieuwe wetgeving en doet daarom actief mee om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren.

Oppositiepartijen:

Vooraf de lokale oppositiepartijen in Rotterdam zijn zeer sceptisch ten aanzien van het actieprogramma. De PvdA Rotterdam heeft daarom ook een motie ingediend, met het verzoek wijzigingen aan te brengen in het actieprogramma. De Tweede Kamer fractie van de PvdA is veel milder over het actieprogramma dan de PvdA in Rotterdam. Dit ligt aan het feit dat de Tweede Kamer fractie al vroegtijdig is benaderd door het college van B&W en daarom wetgeving voor de uitvoering van het actieprogramma belangrijk vindt. Kortom het college heeft wel gelobbyd naar de PvdA in de Tweede Kamer en niet naar de PvdA in Rotterdam.

De PvdA gemeenteraadsfracties in de G4 hebben weinig positieve reacties gegeven ten aanzien van het actieprogramma. De PvdA collega's in de G4 voelen zich ook niet erg betrokken bij het proces rondom het actieprogramma. De PvdA in Rotterdam heeft, als oppositie partij, niet veel moeite gedaan om hun PvdA collega's in de G4 erbij te betrekken.

Bestuurders uit de G4⁹¹:

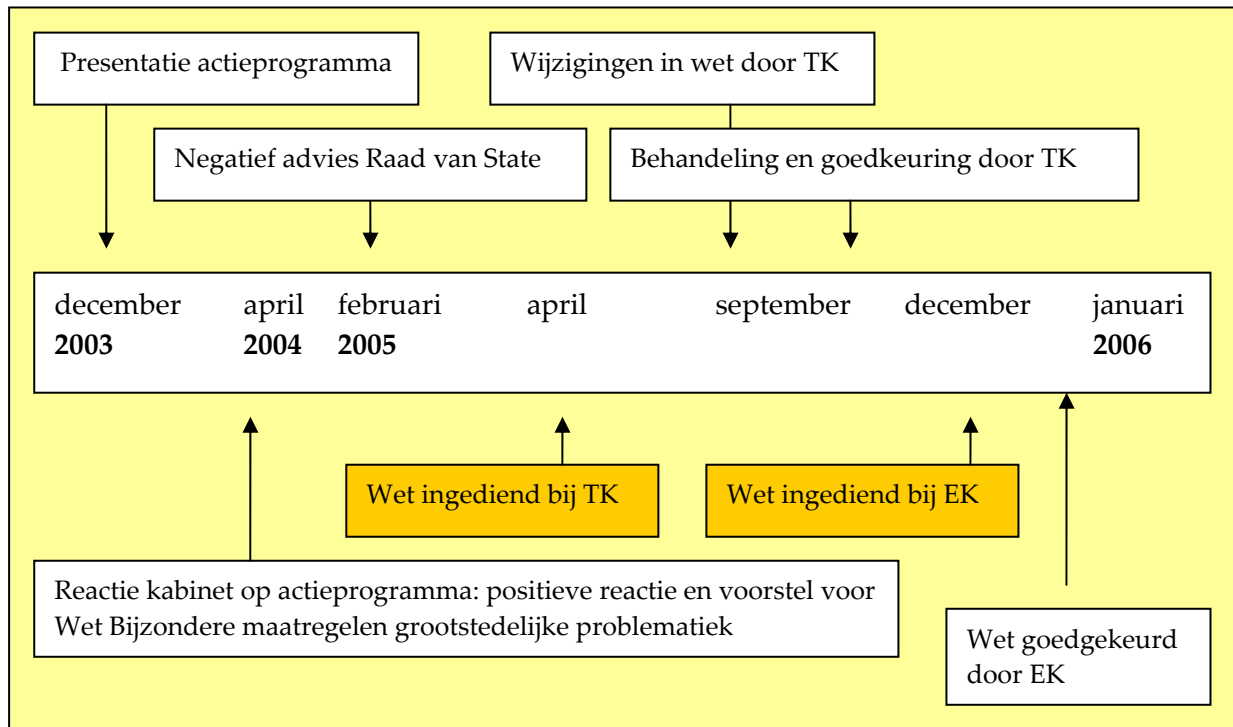
De eerste reactie van de bestuurders uit de G4 was niet positief. De lobby van Rotterdam richting de drie andere grote steden was daarom hard nodig. De reden voor deze eerste reactie heeft voor een deel te maken met de politieke samenstelling van de colleges in de andere drie grote steden: *Ja, politieke samenstelling van de colleges in de andere drie grote steden heeft er zeker mee te maken. De politieke samenstelling is in Amsterdam een stuk traditioneler dan hier in Rotterdam. Dat heeft weer invloed op de manier waarop men reageert op een vraagstuk. In Rotterdam hebben wij echt de impuls van Leefbaar Rotterdam gevoeld. Door de nieuwe politieke samenstelling en onze vooruitstrevendheid hebben we de kans gehad echt goede nieuwe instrumenten te ontwikkelen, zoals het actieprogramma .* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

Het Rotterdamse college van B&W vindt haar werkwijze vooruitstrevend ten opzichte van de drie andere grote steden. Ook de steden in G4 verband erkennen dat Rotterdam de grenzen van de wet en van haar beleid opzoekt om de grote problemen in de stad op te lossen. *‘Dat heeft voor een deel met Rotterdamse lef te maken, maar voor een deel ook met de problemen van Rotterdam ten opzichte van andere steden. Want het wegtrekken van de middenklasse zie je nergens zo enorm duidelijk als in Rotterdam. Utrecht is een middenklasse stad, Amsterdam wordt dat steeds meer of is dat de afgelopen jaren meer geworden. Den Haag is een hoog opgeleide en meer welvarende stad. Rotterdam is gewoon een heel arme stad, Rotterdam is wat dat betreft een heel ingewikkelde stad en dat vergt ook een eigen aanpak’* (Bestuurder Rotterdam, 2005)

⁹¹ Colleges van B&W uit Amsterdam, Den Haag en Utrecht. De G4 bestuurders worden hier gezien als min of meer geformaliseerd arrangement.

5.7 Effect van de Rotterdamse lobby

Zoals eerder aangegeven gaat deze paragraaf over de effecten van de Rotterdamse lobby voor het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. Het doel van de agenda voor de Rijksoverheid was om zo snel mogelijk de benodigde nationale wet- en regelgeving te verkrijgen om het actieprogramma volledig uit te kunnen voeren. Rotterdam heeft daarvoor gelobbyd, de vraag is wat het effect is van de Rotterdamse lobby: is het doel bereikt?



Figuur 5.4 Tijdschema 'Rotterdam-wet': gebeurtenissen van december 2003 t/m 1 januari 2006

Het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving is een tijdrovend proces, het doorlopen van de standaard besluitvormingsprocessen duurt erg lang. Zoals eerder aangegeven heeft Rotterdam in haar lobby richting de overheid gepleit voor een Lex Specialis, de zogenaamde uitzonderingswet.

Nog voor de presentatie van 'Rotterdam zet door' in december 2003 heeft het college van B&W via verschillende manieren geprobeerd het actieprogramma onder de aandacht te brengen. Ze is allereerst begonnen om tijdig de verschillende bewindspersonen op de hoogte te stellen. Vervolgens werden ook de verschillende fractievoorzitters in de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de komst van het actieprogramma.

Na de presentatie van het actieprogramma⁹² in december 2003 is het college van B&W verder gegaan met lobbyen. Dat was het moment dat ook een aantal politieke partijen is begonnen met lobbyen. Dat lobbywerk heeft z'n vruchten afgeworpen, want op 28 april 2004 kwam het kabinet al met een positieve reactie op het actieprogramma en met het voorstel een wet "bijzondere maatregelen" te ontwikkelen.

⁹² De presentatie van het actieprogramma 'Rotterdam zet door' door het college van B&W aan de lokale en landelijke pers en de gemeenteraadsleden van Rotterdam.

Het wetsvoorstel "Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek"⁹³, zou grote steden meer mogelijkheden gaan geven om het huidige economische klimaat te versterken, de huisvesting van bepaalde inkomensgroepen te reguleren en overlastgevend panden te sluiten.

Op 30 november 2004 werd het wetsvoorstel voor spoedadvies naar de Raad van State gezonden en op 2 februari 2005 kwam de Raad van State⁹⁴ met haar reactie. Ze gaf een negatief advies over de 'Rotterdam-wet' en redactionele kanttekeningen. Vooral het plan om rond bepaalde gebieden een "hek" tegen kansarmen te bouwen, stuitte op forse kritiek. Volgens de Raad van State, staat dit voorstel niet alleen haaks op de huidige Huisvestingswet, maar wellicht ook op de Algemene Wet gelijke behandeling en internationale overeenkomsten.

Vervolgens heeft het kabinet op 27 april 2005 het wetsvoorstel met het advies van de Raad van State naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd. In een begeleidende brief geeft het kabinet aan, op advisering van de Raad van State, de onderbouwingen van de 'Rotterdam-wet' op enige punten te hebben aangepast. In de tussenliggende periode hebben de raadsleden van Rotterdam en het college van B&W veelvuldig contact met de Tweede Kamerleden. Op 27 september wordt de 'Rotterdam-wet', ondanks het negatieve advies van de Raad van State, door de Tweede Kamer goedgekeurd door de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, de ChristenUnie, de SGP, de LPF, de Groep Wilders en de Groep Nawijn.

Ten slotte wordt de wet ter goedkeuring aan de Eerste Kamer der Staten Generaal gestuurd (Schuszler, 1990, pp. 191). Zelfs in dit allerlaatste stadium van de wetgevingsprocedure heeft het college van B&W de verschillende politieke partijen nogmaals benaderd. Het wetsvoorstel wordt op 20 december 2005 in de Eerste Kamer behandeld en aangenomen. Waarbij is aangegeven, dat door de aanwezige leden van de fracties van Groen Links en de SP en de leden Jurgens, Meindertsmā, Van Thijn en Witteveen (van de PvdA) tegen dit wetsvoorstel is gestemd.

Sinds 1 januari 2006 is de wet "Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek" of de 'Rotterdam-wet' in werking getreden. Rotterdam en de andere drie grote steden kunnen nu met nieuwe wet- en regelgeving de grootstedelijke problemen effectief aanpakken. De vier grote steden van Nederland kunnen vanaf 1 januari 2006 in bepaalde wijken economische kanszones creëren, inkomenseisen te stellen aan personen die zich in de stad willen gaan vestigen, maatregelen nemen om malafide huisjesbazen aan te pakken en een positieve ballotage toe te passen in zowel de sociale sector als in de particuliere sector.

Het effect van de Rotterdamse lobby is dat Rotterdam de nationale overheid heeft weten te bewegen nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen. De bijzondere wet, die tot stand is gekomen, geeft de grote vier steden meer armslag om problemen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling aan te pakken en op te lossen. Dat betekent dat het actieprogramma 'Rotterdam zet door' verder helemaal uitgevoerd worden. In hoeverre de Rotterdamse lobby succesvol is geweest zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

⁹³ In de volksmond wordt deze wet de 'Rotterdam-wet' genoemd.

⁹⁴ De Raad van State adviseert de regering en het parlement over wetten en regels (Schuszler, 1999, pp. 187)

5.8 Succes van de Rotterdamse lobby

Het effect van de Rotterdamse lobby is bekend: de wet bijzondere maatregelen grootstedelijk problematiek is aangenomen en sinds 1 januari 2006 in werking getreden. Dat de benodigde wet- en regelgeving gemaakt en aangenomen is zegt echter nog niets over het succes van de Rotterdamse lobby.

In hoofdstuk 4 is namelijk aangegeven, dat er uitgangspunten zijn om het succes of falen van een lobby te kunnen verklaren. Het gaat om uitgangspunten als het zoeken van breed draagvlak, het lobbyen binnen de eigen politieke partij en het afstemmen van verschillende belangen tussen verschillende politieke partijen op lokaal en nationaal niveau.

Het college van B&W was zich vooral bewust van wederzijdse afhankelijkheden van de formele gezagsdragers op nationaal niveau en binnen de G4. Het college van B&W was echter niet bewust van de wederzijdse belangen op lokaal niveau. De tegenstrijdige belangen op nationaal niveau werden goed afgestemd doordat het college van B&W in een vroegtijdig stadium bezig was met het benaderen van belangrijke formele gezagsdragers op nationaal niveau. Dankzij deze aanpak werd het draagvlak voor het actieprogramma op nationaal niveau vergroot en de mogelijke risico's van stagnering van het lobbyproces beperkt.

Op lokaal niveau werd het draagvlak juist niet vergroot. Sterker nog, de oppositiepartij PvdA Rotterdam werd zelfs sceptisch ten aanzien van nieuwe wet- en regelgeving voor het actieprogramma. Ook het risico van strategieën werd door het college van B&W niet beperkt. Met andere woorden hierdoor had een succesvolle afloop van de lobby in gevaar gebracht kunnen worden.

De raadsleden van Rotterdam waren echter zeer bewust van de wederzijdse belangen van de formele gezagsdragers op nationaal niveau. Dit had te maken met het feit dat de raadsleden alleen hebben gelobbyd binnen de eigen politieke partij. De lobby vanuit de politieke zijde is een sterke politieke partij gerichte lobby geweest, die volgens de uitgangspunten zeer succesvol te noemen is. Het voordeel van het lobbyen binnen alleen de eigen politieke partij is dat de afstemming van mogelijke tegenstrijdige belangen, eventuele risico's van strategieën en het oplossen van machtsverschillen daardoor een stuk gemakkelijker wordt. Binnen een politieke partij wordt namelijk meestal één politiek standpunt ingenomen, waarbij de belangen en verschillende standpunten worden goed afgestemd. Zowel op bestuurlijk als politiek niveau hebben de actoren gebruik maken van de eigen politieke partij.

De Rotterdamse lobby is succesvol geweest er is veel draagvlak gezocht en verschillende belangen zijn goed afgestemd. Desondanks zijn verbeterpunten te noemen voor een succesvoller lobbyproces. Allereerst had er in een vroegtijdig stadium meer draagvlak gezocht moeten voor het actieprogramma op lokaal niveau. Als het college van B&W daarnaast meer rekening had gehouden met wederzijdse belangen op lokaal niveau, dan was ook vanuit de politieke zijde door alle partijen gelobbyd voor het actieprogramma. Doordat op lokaal niveau te weinig draagvlak was gecreëerd door het college van B&W is het positieve en ondersteunende effect van de politieke lobby aanzienlijk verminderd.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

Na de Rotterdamse praktijk beschreven te hebben is het beeld hoe Rotterdam draagvlak zoekt duidelijk geworden en kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *In hoeverre en op welke manier heeft Rotterdam succesvol gelobbyd voor haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' bij de nationale overheid en bij de G4?*

Allereerst zal antwoord worden gegeven op de verschillende deelvragen, waarna de hoofdvraag wordt beantwoord.

1. Wat zijn Rotterdamse actieprogramma's?

Een actieprogramma, zoals 'Rotterdam zet door', heeft een aantal kenmerken: een actieprogramma is gebaseerd op heldere keuzes, heeft concreet geformuleerde doelstellingen en een daaraan gekoppeld tijdschema. Daarnaast is een actieprogramma gericht op de uitvoering en het resultaat, heeft een resultaatsverplichting voor het college van B&W en biedt tot slot burgers en raadsleden de mogelijkheid het college van B&W af te rekenen op het behaalde resultaat.

Het Rotterdamse actieprogramma is uniek, omdat er geredeneerd wordt vanuit het oplossen van problemen en niet vanuit bestaande oplossingsmogelijkheden. Vanuit deze zienswijze heeft Rotterdam nieuwe aanpakmethoden en sturingsinstrumenten gebruikt om de nationale overheid zo ver te krijgen nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen om de problemen te kunnen oplossen.

Uitgaande van deze kenmerken kan een Rotterdams actieprogramma gedefinieerd worden als *'een kernachtig beleidscontract met concreet geformuleerde doelstellingen en te bereiken resultaten, gekoppeld aan een tijdschema, een resultaatsverplichting van het college van B&W en aan de afrekenbaarheid van het college van B&W ten opzichte van de raadsleden en de kiezers'* (Van Groningen, 2005)

2. Hoe zit het Nederlandse staatsbestel formeel en informeel in elkaar?

Het formele bestel gaat uit van een top-down benadering en schetst een duidelijk kader waarbinnen verschillende actoren in vaste structuren met elkaar samenwerken. De nationale overheid maakt wetgeving en laat dat onder andere via medebewindstaken uitvoeren door de lokale overheid. Het kader van het formele bestel vormt een duidelijke uitgangspunt voor de manier waarop verschillende actoren met elkaar samenwerken. In de praktijk blijkt dat gemeenten meer beleidsvrijheid hebben, dan het formele bestel veronderstelt. Gemeenten houden zich niet altijd aan verplichte samenwerkingsverbanden of benaderen bestuurders of volksvertegenwoordigers niet altijd via formele wegen.

Rotterdam benadert de nationale overheid vanuit een bottom-up gedachte. De gemeente Rotterdam wacht niet op beleid van de nationale overheid, maar schrijft zelf beleid en gaat daarmee naar de nationale overheid. Het formele bestel kent alleen geen bottom-up benadering. Het informele bestel biedt wel bottom-up structuren en verhoudingen, zoals overleg en samenwerkingsverbanden. Binnen het informele bestel kan Rotterdam draagvlak zoeken bij de nationale overheid en bij de G4.

De reden dat Rotterdam ook draagvlak zoekt binnen de G4 heeft te maken met het feit dat de G4 een belangrijk samenwerkingsverband is tussen de vier grootste steden van Nederland. De G4 wordt gezien als een vrij sterke en machtige onderhandelingspartner voor de nationale overheid. Hierbinnen worden afspraken gemaakt en voorstellen uitgewerkt, die aan de nationale overheid worden voorgelegd.

Overigens lijkt het erop dat de formele structuur van het Nederlandse staatsbestel een volledig vaststaand gegeven is, maar zowel maatschappelijke als politieke ontwikkelingen vragen om nieuwe aanpassingen van de structuur van het Nederlandse staatsbestel. Nieuwe zienswijzen op het functioneren van de Nederlandse democratie vragen om verandering in formele structuren. Het enige is dat een formeel bestel veel tijd nodig heeft om zich aan te passen aan veranderingen in de Nederlandse samenleving.

3. Wat is lobbyen?

Het principe van lobbyen dateert nog van twee eeuwen geleden en verwijst naar de wandelgangen in de Britse parlamentsgebouwen, lobbies genaamd. Inmiddels is lobbyen niet meer direct verbonden aan deze wandelgangen, maar gaat nog wel om de informele sfeer waarin het zich afspeelt. Het hedendaagse lobbyen is gebaseerd op drie basiselementen:

1. Invloedsparing, een andere actor tot een ander gedrag te brengen.
2. Informele ambiance, de activiteiten van lobbyen vinden plaats in een informele setting
3. Formele gezagsdragers, het proberen te beïnvloeden van personen die een formele gezagspositie bekleden, met als doel hun gedrag in een formele procedure te beïnvloeden.

Deze drie basiselementen horen bij elkaar, ontbreekt er een dan kan er niet langer over lobbyen worden gesproken. Vanuit deze drie basiselementen en rekening houdend met de relevante actoren en posities, is lobbyen in dit onderzoek gedefinieerd als *'het geheel van informele pogingen van bestuurders en/of volksvertegenwoordigers om het gedrag van formele gezagsdragers te beïnvloeden en daardoor de nationale politieke agenda te bepalen'*. (Van Schendelen, 1998/Van Groningen, 2005)

Zowel het college van B&W als de Rotterdamse raadsleden hebben voor het actieprogramma gelobbyd. Beiden hebben formele gezagsdragers benaderd. Sommige gezagsdrager zijn al tijdens de ontwikkeling van het actieprogramma benaderd, andere actoren pas na de presentatie van 'Rotterdam zet door' in december 2003. Zowel het college van B&W als de Rotterdamse raadsleden hebben gebruik gemaakt van directe en indirecte methoden, wat invloed heeft gehad op het uiteindelijke goede resultaat van de lobby. Dit gehele proces heeft zich afgespeeld in een informele ambiance. Daarom kan geconcludeerd worden dat er echt sprake is geweest van een Rotterdamse lobby richting de nationale overheid en de G4: 'een strijd voor Rotterdams beleid.'

Overigens heeft de lobby ook inhoudelijke effecten gehad, want er zijn wel degelijk een aantal meningen en standpunten veranderd door toedoen van de Rotterdamse lobby. Een voorbeeld hiervan is de mening van de bestuurders uit de G4.

4. Welke methoden en technieken worden gebruikt voor het lobbyen?

Het college van B&W heeft gebruik gemaakt van zowel directe methoden, indirecte methoden en bepaalde invloedstechnieken, waaronder de triple P techniek. Deze techniek gaat uit van de inrichting van procedures, de verdeling van posities en de selectie van personen. Goede afstemming tussen deze drie elementen is noodzakelijk om invloed uit te kunnen oefenen. Er is weloverwogen persoonlijk contact geweest met belangrijke actoren voor voldoende draagvlak. Het college van B&W maakte bewust gebruik van zelf opgebouwde persoonlijke contacten en onderhield tijdens het gehele lobbyproces deze contacten zeer goed. Daarnaast werd ook gebruik gemaakt van de netwerken in eigen politieke partij. De politieke partij speelde, ook voor bestuurders, een belangrijke rol bij het benaderen van specifieke actoren en het onderhouden van contacten in het lobbyproces.

In het min of meer geformaliseerde G4 overleg met de collega's op bestuurlijk niveau werd gesproken over het actieprogramma en andere formele actuele zaken. Ook in het G4 overleg dat op politiek partijniveau plaatsvond kwam het actieprogramma regelmatig aan de orde. Deze overleggen hebben er mede voor gezorgd dat het actieprogramma vrij snel voldoende draagvlak had gekregen in eigen politieke kring. Daarnaast maakte het college van B&W op indirecte en directe wijze gebruik van de media-aandacht rondom het actieprogramma.

De raadsleden van Rotterdam gebruikten vooral methoden en technieken die gericht waren op persoonlijke contacten, ondersteuning, het mobiliseren van de politieke achterban en de politieke partij. Afhankelijk van de politieke partij werd er ook nog gebruik gemaakt van strategische invloedstechnieken. De lobby van de raadsleden is sterk afhankelijk geweest van de contacten in de eigen politieke partij en de samenstelling en sterkte van het G4 overleg. Het lobbyen van de raadsleden begon pas na de presentatie van het actieprogramma en stopte na de behandeling van de wet in de Tweede Kamer. De lobby vond voornamelijk plaats op het nationale politieke niveau en was gericht op formele gezagsdragers.

Om aan te geven welke directe methoden, indirecte methoden en invloedstechnieken allemaal zijn gebruikt door de bestuurders van Rotterdam en de raadsleden en waar precies de verschillen zitten, volgt hieronder een overzicht van alle methoden en technieken:

Directe methoden		College van B&W	Gemeenteraad
	Persoonlijk bezoek	Ja, met alle actoren	Ja
	E-mail, brief & telefoon	Ja, met alle actoren	Ja
	Informeel contact	Ja, met alle actoren	Ja
	Petities, verzoekschriften	Nee	Nee
Indirecte methoden		College van B&W	Gemeenteraad
	Studies, rapporten	COS rapport als basis	Alleen het COS rapport
	Contact naaste medewerkers,	<i>Weinig</i>	<i>Ja, af en toe</i>
	Volksvertegenwoordigers en ambtenaren	<i>Weinig</i>	<i>Ja, als aanvulling op het directe/ persoonlijke contact</i>
	Politieke partijen	Ja, via eigen politieke lijnen	Ja, zeker
	Steunacties bij verkiezingen	Nee	Niet van toepassing
	Massamedia	Ja	Niet specifiek

De strijd voor Rotterdams beleid

Invloedstechnieken		College van B&W	Gemeenteraad
	Triple P: procedures, personen en posities	<i>Strategisch goed naar gekeken</i>	<i>Verschildt per politieke partij, mede afhankelijk van G4 overleg</i>
	Issueverbreding en -upgrading	Nee	Nee
	Coalitievorming	<i>Breder dan de coalitie</i>	<i>Ja, maar niet altijd</i>
	Mobilisatie van de achterban	Ja, eigen politieke partij is belangrijk	Ja, eigen politieke lijnen zijn heel belangrijk
	Public Relations (PR)	Ja	Ja, politieke PR

Het verschil tussen de keuze van methoden en technieken van het college van B&W en de raadsleden van Rotterdam heeft vooral te maken met het feit dat het college van B&W het lobbyen vanwege hun functie als primaire verantwoordelijkheid zag. Het college van B&W heeft daardoor allereerst meer mogelijkheden en tijd gehad om te lobbyen en ten tweede een ander netwerk van personen tot haar beschikking gehad. Daarom gebruikten de bestuurders vooral methoden en technieken die gericht waren op persoonlijk contact en strategisch denken, waarbij de politieke partijen en eigen politieke netwerken een belangrijke rol speelden voor het onderhouden van die persoonlijke contacten.

De raadsleden gebruikten vooral methoden en technieken die gericht waren op persoonlijke contacten en ondersteuning, het mobiliseren van de politieke achterban en de politieke partij. Afhankelijk van de politieke partij wordt er gebruik gemaakt van het G4 overleg, waarbij indirect gebruik wordt gemaakt van strategische invloedstechnieken.

Een van de belangrijkste verschillen tussen het college van B&W en de raadsleden is dat het college van B&W iedereen benadert of kan benaderen ongeacht de politieke achtergrond. De raadsleden hebben het contact beperkt gehouden tot alleen de eigen politieke partij en af en toe de andere coalitiepartijen. De insteek van de raadsleden was meer gebaseerd op allen voor zich en niet met elkaar, terwijl het college van B&W getracht heeft om een zo'n breed mogelijk draagvlak te creëren. Overigens niet op het lokale niveau, daar heeft het college juist weinig moeite gedaan om draagvlak te creëren. De urgentie lag voor het college van B&W bij het lobbyen voor nieuwe nationale wetgeving en niet bij het voldoende draagvlak zoeken binnen de Rotterdamse politieke arena.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat lobbyen en de keuzes voor methoden en technieken sterk afhankelijk zijn van de tijd, de verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de desbetreffende actor om te kunnen lobbyen. Het college van B&W heeft in tegenstelling tot de raadsleden meer tijd, meer mogelijkheden en meer verantwoordelijkheden gehad om te lobbyen voor het actieprogramma.

5. Wat is de rol van politieke partijen in dit proces?

De rol van de politieke partijen in het lobbyproces is zeer groot. De politieke partijen spelen een belangrijke en centrale rol bij het benaderen van de verschillende gezagsdragers en uiteraard bij het onderhouden van de persoonlijke contacten. De bestuurders uit het college van B&W geven zelf aan dat hun eigen politieke netwerk een zeer belangrijke rol heeft gespeeld bij het benaderen van specifieke actoren in het lobbyproces. LR zegt zelf niet over

politieke netwerken te beschikken en heeft dankbaar gebruik gemaakt van de persoonlijke contacten van andere leden uit het college van B&W.

De lobby van de Rotterdamse raadsleden wordt nog sterker beïnvloed door de politieke partijen. De mate waarin actoren contact met elkaar hebben is afhankelijk van de organisatiestructuur in de partij, met andere woorden van de samenstelling en sterkte van het G4 overleg. De PvdA heeft geen gestructureerd G4 overleg, het CDA heeft dat wel maar alleen met de fractievoorzitters uit de G4 en eventueel een Tweede Kamerlid. De VVD heeft het meest gestructureerde en uitgebreide G4 overleg, waar zelfs bewindspersonen, de fractievoorzitter van de Tweede Kamer en de burgemeester van Rotterdam bij aanwezig zijn.

Het gaat in beginsel steeds weer om de politieke partij. Zowel op bestuurlijk als op politiek niveau is de invloed van de politieke partij merkbaar. De politieke achtergrond speelt steeds weer een rol, want elke actor en politieke partij kiest een andere benadering of tactiek. Door de positie en de politieke partijen is er variatie in het gebruik van methoden en technieken.

6. Wat is het effect van de lobby van Rotterdam?

Het meest zichtbare effect van de Rotterdamse lobby is dat de 'Rotterdam-wet' sinds 1 januari 2006 in werking is getreden. Dit resultaat is bereikt ondanks het feit dat bestuurders in G4 verband in beginsel sceptisch waren, de lokale oppositie negatief was en de Raad van State een negatief advies heeft gegeven. De wet is op 27 september aangenomen door de Tweede Kamer der Staten Generaal. Vervolgens is de wet op 20 december 2005 aangenomen door de Eerste Kamer der Staten Generaal.

Het Rotterdamse college van B&W had als doel de nationale overheid te overtuigen om de benodigde nationale wet- en regelgeving te ontwikkelen voor de uitvoering van het actieprogramma. Rotterdam moest de formele gezagsdragers ervan overtuigen dat de ideeën uit 'Rotterdam zet door' het beste zijn om de problemen in de stad op te lossen. Dit doel is bereikt, want de 'Rotterdam-wet' is werkelijkheid.

Een ander effect van de Rotterdamse lobby is de verandering van een aantal politieke meningen en standpunten. Door toedoen van de lobby is een aantal actoren van mening veranderd, zoals de mening van de bestuurders uit de G4. Uiteindelijk waren zij toch voorstanders van het actieprogramma, mede veroorzaakt door de aanhoudende lobby en de urgentie die het Rotterdamse college van B&W aan het lobbyproces heeft gegeven.

6.1 Conclusies

Alle deelvragen van het onderzoek zijn hierboven beantwoord. In deze paragraaf zal de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord. Aangezien de hoofdvraag tamelijk breed is geformuleerd, zal de beantwoording in 4 stukken plaatsvinden. Te beginnen bij het actieprogramma en het lobbyen, vervolgens de lobby richting de nationale overheid en de lobby richting de G4 en tot slot in hoeverre de lobby van Rotterdam succesvol is geweest.

In hoeverre en op welke manier heeft Rotterdam succesvol gelobbyd voor haar actieprogramma 'Rotterdam zet door' bij de nationale overheid en bij de G4?

6.1.1. De rol van het actieprogramma en de Rotterdamse lobby

De lobby van Rotterdam begint eigenlijk al bij het collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam'. In dit collegeprogramma werden concrete doelen gesteld met daaraan vastgekoppeld de te bereiken resultaten. Het collegeprogramma ging uit van de resultaatsverplichtingen en afrekenbaarheid van het college van B&W. Deze elementen kwamen vervolgens terug in 'Rotterdam zet door'.

In het actieprogramma werden de resultaten gekoppeld aan een tijdschema. Deze koppeling, de resultaatsverplichting en de afrekenbaarheid van het college van B&W, geeft een politieke lading aan het actieprogramma. Het college van B&W van Rotterdam committeert zich namelijk aan de verplichting om de resultaten te behalen. Vanuit dat oogpunt kunnen het actieprogramma en het collegeprogramma gezien worden als het prestatiecontract van het Rotterdamse college van B&W.

Het unieke van het Rotterdamse actieprogramma is dat er geredeneerd wordt vanuit de problemen en niet vanuit de bestaande oplossingsmogelijkheden. Vanuit deze zienswijze heeft Rotterdam ingezet op nieuwe aanpakmethoden, nieuwe sturingsinstrumenten en de ontwikkeling van nieuwe nationale wetgeving. Dit alles om de problemen in de stad te kunnen oplossen. Het college van B&W wist al in een zeer vroeg stadium dat overleg met de nationale overheid noodzakelijk is voor de uitvoering van het actieprogramma. Daarom is in het actieprogramma bewust aandacht besteed aan de agenda voor het overleg met het Rijk. Het college van B&W wist al in een vroeg stadium dat Rotterdam de problemen niet alleen kan en wil oplossen. De steun van de nationale overheid voor de ideeën van Rotterdam is voor de uitvoering noodzakelijk.

Rotterdam heeft gekeken naar wat nodig is voor de stad. Haar instelling was: *'Welke problemen moeten opgelost worden en wat hebben we daarvoor nodig'*. Rotterdam heeft zich niet laten weerhouden door het feit dat nationale wet -en regelgeving nog niet bestond. Of door het feit dat er geen bevoegdheden waren, op basis waarvan de uitvoering van 'Rotterdam zet door' mogelijk was. Rotterdam is naar het Kabinet gegaan om de ruimte te vragen voor nieuwe wet- en regelgeving en voor de uitvoering van haar actieprogramma. Rotterdam is op dit vlak vooruitstrevend ten opzichte van andere steden.

Geconcludeerd kan worden dat zonder dit concrete actieprogramma, met specifieke doelen en harde resultaatsverplichtingen, geen lobby was opgezet richting de nationale overheid en de G4. Doordat het college van B&W zichzelf had gecommitteerd aan de uitvoering en van tevoren wist dat de steun van de nationale overheid noodzakelijk was, is het accent op het slagen van de lobby groot geworden. Het college van B&W was primair verantwoordelijk voor een goede lobby. Niet voor niets zegt de burgemeester van Rotterdam dat hij ervoor moet zorgen dat het politieke proces blijft doorgaan, dat de lobby goed verloopt en inhoudelijke alle verhalen kloppen die aan de nationale overheid en de G4 worden verteld.

De lobby van Rotterdam heeft plaatsgevonden vanuit het college van B&W en vanuit de raadsleden. De lobby is gericht op twee doelgroepen: de nationale overheid en de G4. In paragraaf 6.1.2 zal antwoord gegeven worden op de manier waarop Rotterdam richting de nationale overheid heeft gelobbyd en in paragraaf 6.1.3 ten aanzien van de G4.

6.1.2. De Rotterdamse lobby richting de nationale overheid

Zoals aangegeven in de analyse heeft de Rotterdamse lobby richting de nationale overheid op twee niveau's plaatsgevonden: op bestuurlijk niveau en op politiek niveau. Niet alleen het college van B&W heeft vanuit haar bestuurlijke positie geprobeerd om draagvlak te vinden voor 'Rotterdam zet door', ook de gemeenteraad van Rotterdam heeft met verschillende actoren gesproken en gelobbyd voor 'Rotterdam zet door'.

Ondanks het feit dat tussen het college van B&W en de raadsleden geen concrete afspraken zijn gemaakt over het lobbyen vanuit politiek niveau, hebben de raadsleden draagvlak toch gezocht. Met andere woorden de raadsleden van Rotterdam waren niet verplicht te lobbyen voor het actieprogramma. De politieke partijen, het CDA, de VVD en in mindere mate de PvdA, hebben dit toch gedaan vanuit het partijbelang en de noodzaak de nationale overheid te bewegen nieuwe wet- en regelgeving te ontwikkelen voor de uitvoering van het actieprogramma. Overigens heeft alleen het college van B&W de resultaatverplichting en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het actieprogramma, niet de raadsleden.

Bestuurlijke zijde

Het college van B&W heeft de meeste inspanningen geleverd voor het lobbyen voor het actieprogramma. Zij is in een vroegtijdig stadium begonnen met het benaderen van belangrijk formele gezagsdragers op nationaal bestuurlijk en politiek niveau: de bewindspersonen en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. De lengte en intensiteit van de lobby vanuit bestuurlijke zijde is groot. Het college van B&W heeft veelvuldig en op gezette tijden de gezagsdragers persoonlijk geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van het actieprogramma. Dit met het doel de gezagsdragers zo snel mogelijk te overtuigen van de noodzaak van het actieprogramma en daarbij van de urgentie om nieuwe nationale wetgeving te maken.

Het college van B&W heeft voor haar lobby richting de nationale overheid gebruik gemaakt van zowel directe methoden, indirecte methoden en bepaalde invloedstechnieken. Er is bewust gebruik gemaakt van zelf opgebouwde persoonlijke contacten, zoals de contacten van de burgemeester en bepaalde wethouders. De wethouders van LR hadden zelf geen persoonlijke netwerken en contacten en hebben gebruik gemaakt van bestaande contacten van de andere leden in het college van B&W. Alle belangrijke actoren werden voorafgaand aan een gebeurtenis persoonlijk opgebeld of bezocht door één van de leden van het college van B&W.

De leden van het college van B&W maakten dankbaar gebruik van de contacten in de eigen politieke partij. Want ook voor bestuurders speelt de eigen politieke partij een belangrijke rol bij het benaderen van specifieke actoren in diezelfde partij. Het is overigens ook praktisch voor het onderhouden van de persoonlijke contacten in het lobbyproces. Overleggen, congressen of bijeenkomsten van de eigen partij leveren ook een positieve bijdrage aan het in contact komen met de formele gezagsdragers. Van alle bovenstaande elementen heeft het college van B&W gebruik gemaakt, voor haar lobby richting de nationale overheid.

Politieke zijde

De raadsleden van Rotterdam hebben minder inspanningen geleverd voor de lobby richting de nationale overheid dan het college van B&W. Dat ligt allereerst aan het feit dat het raadswerk geen fulltime functie is, vanuit dat oogpunt zien de raadsleden het lobbyen niet als fulltime taak of verantwoordelijkheid, die verantwoordelijkheid moet het college van B&W nemen en dragen.

Ten tweede waren de raadsleden pas na de presentatie van het actieprogramma op de hoogte van het bestaan van het actieprogramma. Met andere woorden de raadsleden konden niet in een eerder stadium gaan lobbyen, net zoals het college van B&W deed. De raadsleden zijn en konden namelijk voor het eerst gaan lobbyen vlak na de presentatie van het actieprogramma. Vervolgens hebben ze gelobbyd na de reactie van het Kabinet en tot slot ook nog voor de behandeling van de wet in de Tweede Kamer.

De politieke lobby van de raadsleden van Rotterdam is minder intens dan de lobby van de bestuurders van Rotterdam en is vooral gericht op actoren op nationaal politiek niveau. De lobby wordt sterk beïnvloed door de politieke partijen en de mate waarin actoren binnen hun eigen politieke partij contact hebben met elkaar. Dit contact en deze vorm van samenwerken heeft invloed op de manier waarop de raadsleden hebben gelobbyd en daarmee natuurlijk op de keuzes die ze hebben gemaakt voor het gebruik van bepaalde methoden en technieken.

Het CDA en de VVD hebben, als coalitiepartijen, veel moeite gedaan draagvlak voor het actieprogramma te zoeken bij de nationale overheid. De PvdA in Rotterdam had echter minder behoefte te gaan lobbyen. De PvdA had wel partij internoverleg en G4 overleg, maar niet gestructureerd. Dat lag mede aan het feit dat de PvdA in Rotterdam teleurgesteld was over de manier waarop het college van B&W het actieprogramma had neergelegd in de gemeenteraad. Het college van B&W had wel moeite gedaan om op nationaal niveau breed draagvlak te ontwikkelen, maar niet op lokaal niveau. De PvdA in Rotterdam had daar, als oppositiepartij, moeite mee. Het CDA en de VVD vonden het als coalitiepartijen niet storend dat het college van B&W minder moeite heeft gedaan om op lokaal niveau breed draagvlak te zoeken voor het actieprogramma. CDA en VVD vonden dat het niet nodig was, aangezien beide partijen precies wisten waar het over ging en wat ze moesten doen.

In tegenstelling tot de bestuurlijke lobby, richt de politieke lobby zich sterk op de politieke partij en het mobiliseren van de achterban. Natuurlijk spelen zaken als de persoonlijke benadering via mail en telefoon in het gehele lobbyproces een grote rol. Toch gaat het steeds weer om de invloed van de politieke partij. Elke partij kiest voor een andere benadering, een andere strategie en heeft een andere uitgangspositie en zienswijze. Daardoor is er verschil in het gebruik van de methoden en technieken van de volksvertegenwoordigers ten opzichte van de bestuurders.

Tot slot hebben de gevestigde partijen, het CDA, de VVD en in mindere mate de PvdA, gelobbyd vanaf politiek niveau richting de nationale overheid. Leefbaar Rotterdam (LR), als niet gevestigde partijen, heeft in het geheel niet via het politieke niveau gelobbyd. De raadsleden van LR hadden niet de beschikking over goede persoonlijke contacten op nationaal niveau. Op bestuurlijk niveau is er wel gelobbyd door LR, in eerste instantie uit naam van het gehele college van B&W, later ook als bestuurder van LR.

Geconcludeerd kan worden dat de lobby vanuit de politieke zijde minder structureel en intens van aard is geweest in tegenstelling tot de lobby vanuit bestuurlijke zijde. De lobby vanuit politieke zijde richting de nationale is veel sterker beïnvloed door de invloed vanuit politieke partijen dan de lobby vanuit bestuurlijke zijde. Raadsleden beschikken door hun positie van nature over andere contacten dan bestuurders. De bestuurders in Rotterdam spreken vanuit hun functie sneller met bewindspersonen en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer dan de raadsleden in Rotterdam. Daarom maken de raadsleden, in tegenstelling tot de bestuurders, meer gebruik van hun eigen politieke achterban.

6.1.3. De Rotterdamse lobby richting de G4

Ten aanzien van de G4 is er ook gelobbyd. Door ook de G4 steden er op bestuurlijk en politiek niveau bij te betrekken, wordt het draagvlak voor nieuwe nationale wet- en regelgeving groter. Des te groter het draagvlak des te groter de kans op succes.

Bestuurlijke zijde

Het college van B&W heeft zowel op bestuurlijk als op politiek G4 niveau inspanningen geleverd voor het lobbyen voor 'Rotterdam zet door'. In het geformaliseerde G4 overleg met de collega's bestuurders is er gesproken over het actieprogramma en andere actuele zaken. De lobby van Rotterdam richting de drie andere grote steden was hard nodig, want de eerste reacties vanuit de G4 waren niet positief.

Steun vanuit de G4 voor het actieprogramma was voor het college van B&W van Rotterdam belangrijk, want de G4 wordt gezien als een vrij sterke en machtige onderhandelingspartner voor de nationale overheid. Met steun vanuit de G4 heeft Rotterdam een sterkere machtpositie richting de overheid. Daarbij zou de 'Rotterdam-wet' worden ontwikkeld voor de gehele G4 gaan. Door de steun van de G4 steden kon de druk op de nationale overheid worden vergroot om de wetgeving te ontwikkelen en aan te nemen.

In het G4 overleg dat op politiek niveau binnen verschillende politieke partijen plaatsvond, kwam het actieprogramma ook regelmatig aan de orde. Dat was ook belangrijk aangezien het actieprogramma dan sneller voldoende draagvlak zou hebben in eigen politieke achterban. Het gunstige effect van het vroegtijdig lobbyen voor voldoende draagvlak in de politieke achterban was te merken tijdens de behandeling van de wet in de Staten-Generaal. De wet is aangenomen ondanks het negatieve advies van de Raad van State.

Politieke zijde

De raadsleden hebben zich ook in sterke mate bezig gehouden met het G4 overleg. Sterker nog het G4 overleg vormt voor de volksvertegenwoordigers op lokaal en nationaal niveau een belangrijk overleginstrument. Door het G4 overleg werden niet alleen de Tweede Kamerleden benaderd ook de fractievoorzitters uit de G4 steden werden door het overleg na de presentatie op de hoogte gebracht.

De politieke partijen in de coalitie, het CDA en de VVD, steken veel tijd in het lobbyen richting de G4 en de Tweede Kamer. Zij hebben een gestructureerd G4 overleg, met een variërend aantal belangrijke actoren die aanwezig zijn. Zowel de G4 als de Tweede Kamer zijn positief over nieuwe wet- en regelgeving voor het Rotterdamse actieprogramma.

De PvdA in Rotterdam heeft aangegeven geen gestructureerd G4 overleg te hebben, zij vergaderen liever ad hoc. De PvdA fracties in de G4 voelen zich ook niet erg betrokken bij het proces rondom het actieprogramma en geven daarom weinig positieve reacties over het actieprogramma. De PvdA in Rotterdam heeft, als oppositie partij, niet veel moeite gedaan om collega's in de G4 erbij te betrekken.

Geconcludeerd kan worden vanuit politieke zijde door het CDA en de VVD veel gelobbyd is richting de G4 en gebruik makend van de eigen politieke partij. Het CDA en VVD hebben minder rechtstreeks richting de nationale overheid gelobbyd. De intensiteit van lobby richting de G4 en nationale overheid blijkt vanuit politieke zijde sterk partij- en positieafhankelijk.

Het gehele college van B&W en de gevestigde partijen in de coalitie, met andere woorden het CDA en de VVD, hebben sterk gelobbyd voor het actieprogramma. De PvdA in Rotterdam heeft daarentegen niet tot nauwelijks gelobbyd richting de nationale overheid en G4. De PvdA voelde zich niet betrokken bij het actieprogramma en bij het lobbyproces voor het actieprogramma. Het draagvlak was in ogen van de PvdA en andere oppositiepartijen in Rotterdam onvoldoende om mee te werken aan de lobby voor het actieprogramma.

6.1.4. Het succes van de Rotterdamse lobby

Het laatste onderdeel van de hoofdvraag betreft daarom de vraag in hoeverre de Rotterdamse lobby echt succesvol is geweest. Om antwoord te kunnen geven gaan we terug naar de uitgangspunten die zijn opgesteld in hoofdstuk 4 voor het verklaren van succes en falen van het lobbyen⁹⁵.

1. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers bewust zijn van wederzijdse afhankelijkheden;
2. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers de verschillende soms tegenstrijdige belangen op elkaar af stemmen en voldoende draagvlak om te komen tot een gedragsverandering van formele gezagsdragers;
3. de mate waarin de risico's van lobbyen, als gevolg van strategieën van andere bestuurders of volksvertegenwoordigers, beperkt zijn;
4. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers tijdens het lobbyen tot dezelfde politiek partij behoren;
5. de mate waarin bestuurders of volksvertegenwoordigers kunnen omgaan met conflicten en machtsverschillen.

⁹⁵ Zie paragraaf 4.1 definitie van lobbyen. (pp. 45 ev)

Bestuurlijke zijde

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kan allereerst gezegd worden dat het college van B&W vooral bewust was van wederzijdse afhankelijkheden van de formele gezagsdragers op nationaal niveau en binnen de G4. Het college van B&W was echter niet bewust van de wederzijdse belangen op lokaal niveau, de raadsleden werden niet specifiek benaderd door de bestuurders van Rotterdam.

Het college van B&W was wel in een vroegtijdig stadium bezig met het benaderen van belangrijke formele gezagsdragers op nationaal niveau, met als doel deze personen zo snel mogelijk te overtuigen van de noodzaak van het actieprogramma en daarbij van de urgentie om nieuwe nationale wetgeving te maken. Dankzij deze aanpak konden eventuele tegenstrijdige belangen eerder worden afgestemd, waardoor het draagvlak voor het actieprogramma bij de nationale overheid en binnen de G4 steeds groter werd. Ook de risico's van het voeren van mogelijke strategieën werden door deze aanpak meteen beperkt.

Het draagvlak werd op lokaal niveau juist niet vergroot. Sterker nog, de oppositiepartij PvdA Rotterdam werd zelfs sceptisch ten aanzien van nieuwe wet- en regelgeving voor het actieprogramma. Het draagvlak was in ogen van de PvdA Rotterdam onvoldoende om mee te werken aan de lobby voor het actieprogramma. Het risico van mogelijke strategieën werd door het college van B&W niet beperkt. Met andere woorden hierdoor had een succesvolle afloop van de lobby in gevaar gebracht kunnen worden.

Elke bestuurder binnen het college van B&W heeft gebruik gemaakt van contacten in de eigen politieke partij. Hierdoor is de kans op een succesvolle lobby groter, want het is in dezelfde partij gemakkelijker om specifieke belangrijke actoren te benaderen en om wederzijdse belangen en tegenstrijdigheden af te stemmen.

Tot slot is het college van B&W in staat geweest eventuele machtsverschillen of conflicten op te lossen. De machtsverschillen tussen coalitie en oppositiepartijen op nationaal niveau zijn overwonnen doordat het college van B&W zowel coalitie als oppositiepartijen heeft benaderd met informatie over het actieprogramma. Verder zijn er voor zover bekend geen conflicten geweest.

Politieke zijde

Vanuit de politieke zijde kan op basis van de uitgangspunten het volgende geconcludeerd worden. De raadsleden van Rotterdam waren zeer bewust van de wederzijdse belangen van de formele gezagsdragers op nationaal niveau. Dit had te maken met het feit dat de raadsleden alleen hebben gelobbyd binnen de eigen politieke partij.

Het voordeel van het lobbyen binnen alleen de eigen politieke partij is dat de afstemming van mogelijke tegenstrijdige belangen, eventuele risico's van strategieën en het oplossen van machtsverschillen daardoor een stuk gemakkelijker wordt. Binnen een politieke partij wordt namelijk meestal één politiek standpunt ingenomen. De belangen en verschillende standpunten worden door overleggen goed afgestemd, strategieën om het lobbyproces te stagneren krijgen nauwelijks de ruimte en machtsverschillen worden binnen de partij tot uiting gebracht.

Geconcludeerd kan worden dat de Rotterdamse lobby zeker succesvol is geweest, alleen dat er wel verbeterpunten zijn voor een succesvoller lobbyproces. Daarvoor had er in een vroegtijdig stadium meer draagvlak gezocht moeten voor het actieprogramma op lokaal niveau. Als het college van B&W meer rekening had gehouden met wederzijdse belangen op lokaal niveau, dan was ook vanuit de politieke zijde door alle partijen gelobbyd voor het actieprogramma.

De lobby vanuit de politieke zijde is een sterke politieke partij gerichte lobby geweest, die volgens de uitgangspunten zeer succesvol te noemen is. Doordat op lokaal niveau te weinig draagvlak was gecreëerd door het college van B&W is het effect van de politieke lobby aanzienlijk verminderd, desondanks is de Rotterdamse lobby succesvol te noemen.

6.1.5. Afrondend

Terugkomend op de hoofdvraag *‘in hoeverre en op welke manier Rotterdam succesvol heeft gelobbyd voor haar actieprogramma ‘Rotterdam zet door’ bij de nationale overheid en bij de G4 kan allereerst gesteld worden dat Rotterdam een goede keuze heeft gemaakt door te kiezen voor het communicatieve sturingsinstrument lobbyen. De lobby van Rotterdam heeft gezorgd voor een persoonlijke en stimulerende interactie met de nationale overheid en de G4 met als resultaat de ‘Rotterdam-wet’. Dankzij het lobbyen en de persoonlijke contacten is het doel van Rotterdam om nieuwe nationale wet- en regelgeving te laten ontwikkelen gerealiseerd.*

Ten tweede kan gesteld worden dat lobbyen niet vanzelf is gegaan. Rotterdam heeft op veel verschillende manieren moeite gedaan om te lobbyen voor het actieprogramma *‘Rotterdam zet door’*. De manier waarop Rotterdam heeft gelobbyd, is door in verschillende stadia verschillende personen op verschillende manieren te benaderen. Overigens bestaat de Rotterdamse politiek niet alleen het college van B&W of alleen de raadsleden, maar uit beiden. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de politieke partijen die in de coalitie zitten en die in de oppositie zitten.

Voor de Rotterdamse lobby is gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken van lobbyen, variërend van persoonlijke contacten tot aan media-aandacht. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de rol die bestuurders spelen en de rol die de raadsleden spelen in het lobbyproces. Lobbyen is afhankelijk van de verantwoordelijkheid, de tijd en de mogelijkheden van de desbetreffende actor om te kunnen lobbyen. De keuze en daarmee het gebruik van methoden en technieken is afhankelijk van de mate waarin een actor in staat is om daadwerkelijk te lobbyen.

Ten derde kan gesteld worden dat het gedrag van de nationale overheid en de G4 succesvol is beïnvloed door de Rotterdamse lobby. Doordat het college van B&W op lokaal niveau te weinig draagvlak had gecreëerd, is het effect van de politieke lobby verminderd. Er had vanuit het college van B&W meer interesse mogen zijn in de wederzijdse belangen en in het creëren van een breder draagvlak op lokaal niveau.

De strijd voor Rotterdams beleid

Tot slot zullen er natuurlijk altijd nog vragen zijn die op dit moment niet beantwoord kunnen worden. Zoals de vraag in hoeverre de verwachtingen die door het college van B&W zijn geschapen echt zijn waar gemaakt. Ondanks de lobby van Rotterdam en ondanks de 'Rotterdam-wet' die sinds 1 januari 2006 in werking is getreden, is het niet duidelijk in hoeverre de inzet van het actieprogramma wel echt heeft geleid tot meer helderheid en transparantie voor de buitenwereld en daarmee voor de burgers. Eveneens is het onduidelijk in hoeverre nu meer mensen op de hoogte zijn van de ambities en beoogde resultaten van het college van B&W.

Uit de verkiezingen zal moeten blijken of de burgers tevreden zijn over de door het college van B&W bereikte resultaten. De burgers van Rotterdam hebben tijdens de verkiezingen van 7 maart 2006 het college van B&W afgerekend. De PvdA is met 18 zetels weer de grootste partij in Rotterdam. LR heeft 14 zetels en de VVD en CDA hebben nu beiden 3 zetels. De vraag blijft toch wat de consequenties zijn van deze slechte verkiezingsuitslag voor LR, CDA en VVD en in hoeverre dat iets zegt over de prestaties van het college van B&W. Waarbij natuurlijk niet vergeten mag worden dat de landelijke politieke partijen ook een grote rol spelen tijdens de verkiezingen.

We weten in ieder geval dat de Rotterdamse lobby heeft geleid tot de benodigde wet- en regelgeving, die Rotterdam zo graag wilde. Deze overwinning is behaald en met het behaalde succes kan Rotterdam de komende jaren aan de slag welke coalitie er dan ook is.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te doen voor nieuw onderzoek of verbetering van de huidige methoden van onderzoek:

Draagvlak

Geconcludeerd kan worden dat het college van B&W veel energie heeft gestoken in het creëren van een breed draagvlak voor het actieprogramma op nationaal niveau. Op lokaal niveau in Rotterdam is echter bijna geen moeite gedaan om voldoende draagvlak te creëren. Het is aan te bevelen om ook ten behoeve van een betere en succesvollere lobby een breder draagvlak te creëren op lokaal niveau. Als het college van B&W ook een breed en solide draagvlak creëert in de Rotterdamse gemeenteraad, zal het actieprogramma een verhaal worden van heel Rotterdam. Daarnaast zullen alle Rotterdamse raadsleden zich inspannen tijdens het lobbyproces richting de nationale overheid, niet alleen de coalitiepartijen.

Informatieverstrekking

De mate waarin het college van B&W informatie heeft verstrekt aan de gemeenteraad van Rotterdam is veel beperkter geweest dan op nationaal niveau. Het is aan te bevelen om de raadsleden veel beter te informeren over het actieprogramma en het daarbij behorende lobbyproces. Op deze manier voelen de raadsleden zich meer betrokken en weten ze ook waarvoor zij zich in kunnen spannen. Het college van B&W vergroot meteen het draagvlak voor het actieprogramma, waardoor alle raadsleden zich in gaan zetten in het lobbyproces.

Afrekenbaarheid

Het is lastig om het college van B&W tussentijds af te rekenen, terwijl het actieprogramma uitgaat van deze mogelijkheid. Veel actiepunten zijn lastig te meten en de afrekenmomenten zijn niet duidelijk genoeg. Het is aan te bevelen om in de toekomst duidelijkere meetbare en concrete doelen te stellen en het behaalde resultaat van het college van B&W op een andere manier te beoordelen en af te rekenen.

Ambtenaren

In dit onderzoek is ervoor gekozen de rol van de ambtenaren verder buiten beschouwing te laten. Om een mogelijke verbetering in het onderzoek aan te brengen zou onderzocht moeten worden wat de rol van de ambtenaren precies is geweest, tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van het actieprogramma. Natuurlijk is er veel informatie en tijd nodig voor dit onderzoek, wat komt door het feit dat er vooral bij de ontwikkeling van het actieprogramma veel verschillende ambtenaren van verschillende departementen en afdelingen betrokken zijn geweest.

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties hebben bij de ontwikkeling en uitvoering van 'Rotterdam zet door' geen relevante rol gespeeld. Uit het onderzoek bleek dat het echt een initiatief was van Rotterdam en niet gestuurd was door maatschappelijke organisaties uit het veld. Het zou goed zijn te onderzoeken hoe het mogelijk is dat maatschappelijke organisaties niet betrokken zijn. Uiteindelijk gaat het actieprogramma over maatschappelijke problemen en deze organisaties vertegenwoordigen bepaalde belangen en proberen deze belangen onder de aandacht te brengen van de volksvertegenwoordigers en bestuurders.

Niet gevestigde partijen

Een ander interessant punt dat in dit onderzoek verder niet aan de orde is gekomen, betreft het lobbyen van een grote niet gevestigde partij⁹⁶, zoals leefbaar Rotterdam (LR). Partijen zonder duidelijke partijstructuur, die landelijk niet worden vertegenwoordigd en niet binnen één van de traditionele stromingen vallen. Door deze aspecten is het lobbyproces van een niet gevestigde partij, zoals LR naar de Tweede Kamer, een geheel ander proces dan voor de gevestigde partijen (CDA, de PvdA, de VVD etc). Het is aan te bevelen om te onderzoeken hoe een grote, lokale politieke partij als LR in de praktijk omgaat met het fenomeen lobbyen. In hoeverre er bijvoorbeeld sprake is van politieke tegenwerking, voordelen ten opzichte van gevestigde partijen en het gebruik van andere politieke en persoonlijke netwerken.

Relevante literatuur

De relevante literatuur over lobbyen is voor dit onderzoek niet volledig. Lobbyen zoals wordt beschreven in de wetenschappelijke literatuur gaat uit van public affairs manager die lobbyen namens een private of publieke organisaties bij de nationale of lokale overheid. Deze lobbytheorieën belichten niet de specifieke aspecten van lobbyen op politiek en bestuurlijk niveau in de politieke arena. Er wordt geen aandacht besteed aan de manier waarop er binnen politieke partijen, tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders op lokaal en nationaal niveau, of in binnen de G4 wordt gelobbyd. Lobbyen is niet alleen de relatie tussen private of publieke organisaties en de formele gezagsdragers in de politieke arena. De actoren in de politieke arena lobbyen dagelijks met elkaar op bestuurlijk en op politiek niveau. Zowel lokaal, provinciaal als nationaal. Het verdient aanbeveling deze aspecten van het lobbyen ook op te nemen in de bestaande literatuur over lobbyen.

⁹⁶ Of van grote lokale partijen. LR vormt een uitzondering

Literatuurlijst

Boeken:

- Bennis, W.J., B.M.J. Pauw, M.P.C.M. Van Schendelen, *Lobbyen, hoe werkt 't?*, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.
- Belinfante, A.D. en J.L. de Reede, , *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Bressers, J.TH.A., P. de Jong, P.-J. Klok, A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.
- Bruijn, de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, *Management in Netwerken*, Lemma, Utrecht, 2004 .
- Bruijn, de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Burkens, M.C, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtstaat*, W.E.J. Tjeenk Willink, Utrecht, 2001.
- Derksen, W, *Lokaal bestuur*, Uitgeverij Elsevier, Leiden, 1998 tweede druk
- Derksen, W, *Lokaal bestuur*, Uitgeverij Elsevier, Leiden, 2004 4^e druk
- Van Deth, J.W. en J.C.P.M. Vis, *“Regeren in Nederland”, het politiek en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Van der Doelen, F.C.J., *Beleidsinstrumenten en energiebesparing; de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*, Enschede, 1989
- Van de Graaf, H. en R. Hoppe, *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho bv, Muiderberg, 1992.
- Hakvoort, J.L.M, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Uitgeverij Eburon, Delft, 1995.
- Van den Heuvel, J.H.J., *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 1998
- Van den Heuvel, J.H.J., *Overheid en beleid in Nederland, feiten en inzichten vanuit de beleidswetenschap*, Het spectrum, Utrecht, 1994
- Hufen, J.A.M., *Beleidsnetwerken*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1990
- Kickert, W.J.M., *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Den Haag, 1993, pp 54-57

De strijd voor Rotterdams beleid

- Kickert, W.J.M. en F. Van Vught, *Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*, in: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal, (red.), *Netwerken rondom het openbaar bestuur*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983
- Koopmans, *Staatsrecht*, Kluwer, Deventer, 2002 9^e druk
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage, 1993
- Koppenjan, J.F.M, E-H Klijn, *Managing Uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004
- Michiels, F.C.M.A, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2001
- Muijen, M.L., E.P. Rutgers, L. Schaap, *Bestuurskunde -2.2 Literatuurreader. Organisatie en reorganisatie. Sturing van de samenleving*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1998-1999
- Nationaal archief, *Het Vaderlandse geschiedenis boek*, Waanders Uitgevers, Zwolle, 2005
- Nispen, van F.K.M, *Beleidsanalyse*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2002
- Pauw, B.M.J., *Lobbyen*, Samsom, Alphen aan den Rijn/Diegem, 1998
- Putters, K., *Passende sturingsinstrumenten voor de sociale sector, Handboek voor de sociale sector*, Elsevier, Utrecht, 2002a
- Putters, K., *Beleidsinstrumenten*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2002b
- Ringeling, A.B., *De instrumenten van beleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1983
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P Bovens, P.'t Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Overheidsbeleid: Beleid, processen en effecten*, Alphen aan den Rijn, 1989, pp. 20
- Schendelen, van M.P.C.M., *Lobbyen op het Binnenhof, het gebeurt in Den Haag*, SDU uitgevers, Den Haag, 1988
- Schendelen, van M.P.C.M. en B.M.J. Pauw, *Lobbyen in Nederland professie en profijt*, SDU uitgevers, Den Haag, 1998
- Woerdman, E., *Politiek en politicologie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1999

Rapporten:

COS:

- COS, 2002, *Analyse Tweede Kamerverkiezingen*, projectnummer 01-1730, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek
- COS, 2003, *Prognose bevolkingssamenstelling Rotterdam in 2017*, projectnummer 02-1920, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek

College van B&W:

- College van B&W, 1994, *'Werk en veiligheid. Dat kan alleen samen.'* Programmakkoord 1994-1998, Rotterdam
- College van B&W, 1998, *'Met raad en daad'* Collegeprogramma 1998-2002, Rotterdam
- College van B&W, 2002, *Collegiakkoord 'Het nieuwe elan van Rotterdam'*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam:

- Gemeente Rotterdam, 2003, *Actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans.'* Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam, 2004, *Reactie van het kabinet op het actieprogramma 'Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans.'*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam en COT, 2005, *Actieprogramma 'Meedoen of achterblijven'*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Rekenkamer Rotterdam:

- Rekenkamer Rotterdam, 2000, *bakens in de mist*, Rotterdam
- Rekenkamer Rotterdam, 2005, *veiligheid in Rotterdam*, Rotterdam

Artikelen:

- van Praag, Philip, 2003, *The winners and Losers in a turbulent political year*, In: *Acta Politica, international journal of political science*, vol. 38, nr 1, pp 5-22
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan, 1997, *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans*, In: *Beleidswetenschap*, nr. 2, pp 143-167.
- Schuszler, P.A., 1990, *De gang van een wetsontwerp*, In: J.W. van Deth en P.A. Schuszler (red.) *Nederlandse staatkunde, een elementaire inleiding*. Bussum, Coutinho, pp. 183-195

De strijd voor Rotterdams beleid

Websites:

- VVD, 2002, inzake *andere uitslagen Gemeenteraadsverkiezingen 6 maart 2002*, URL: http://www.vvd-voorst.nl/verk_020307.htm (4 april 2005)
- Gemeente Rotterdam, 2002, *algemene informatie collegeprogramma*, URL: <http://www.rotterdam.nl> (12 april 2005)
- Gemeente Rotterdam, 2002, *informatie gemeenteraad*, URL: <http://www.rotterdam.nl> (12 april 2005)
- Bestuursdienst Rotterdam, 2004, *bericht voortgang actieprogramma's Rotterdam*, URL: <http://www.rotterdam.nl> (18 april 2005)
- Gemeente Rotterdam, 2005, *samenstelling van het College van B&W*, URL: <http://www.rotterdam.nl> (05 mei 2005)
- Gemeente Amsterdam, 2001, *Voortgangsrapportage Van Traa-team april 2000-mei 2001*. Nieuwsbank. URL: <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/06/13/T117.htm> (19 augustus 2005)
- Stadsregio Rotterdam, 2006, *samenstelling en bevoegdheden stadsregio Rotterdam*, URL: <http://www.stadsregio.info/> (5 april 2006)

Bijlage I: Collegeprogramma 1994-1998: *Werk en Veiligheid...*

Het collegeprogramma uit de periode 1994 tot en met 1998 was gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Het coalitieakkoord tussen de PvdA, D66, VVD, CDA en GroenLinks moest als leidraad en inspiratiebron voor het collegebeleid dienen. Hieronder worden kort de hoofdpunten van het collegeprogramma genoemd, zoals geformuleerd door de coalitie uit 1994 tot en met 1998:

1. Werkgelegenheid

Volgens het college van B&W moesten er scherpe politieke keuzes gemaakt worden op het gebied van de werkgelegenheid in Rotterdam. Samen met alle marktpartijen moesten er nieuwe oplossingen worden gezocht, wel binnen de gemeentelijke marges. Daarnaast moest er volgens het college van B&W worden ingezet op het voeren van offensieve werkgelegenheidspolitiek, door op actieve wijze mensen aan het werk te helpen.

2. Veiligheid

Op het gebied van veiligheid wilde het college van B&W inzetten op de praktische uitvoering van het veiligheidsbeleid en daarbij behorende wijkveiligheidsplannen. Het college wilde concrete acties waardoor de Rotterdammers zich weer veiliger zouden gaan voelen. Dat betekende geen apart bestuurlijk interventieteam, maar samenwerken met GGD, RET en politie, de invoering van het 'lik op stuk'-beleid en snelle en duidelijke rechtshandhaving. Tot slot zou er moeten worden ingezet op een forse uitbreiding van de toezichthoudende functies en het terugdringen van de verslavingsproblematiek, zoals op de overlast van de drugsverslaafden op perron 0⁹⁷ en in coffeshops.

3. Regiogemeentenvorming

Het college van B&W wilde een sterk op de uitvoering gerichte vitale gemeente creëren, die aanspreekbaar en herkenbaar is. Daarbij moest er een kleinere, slagvaardige en krachtige regio komen met duidelijke bevoegdheden. Het college van B&W stelde wel dat het vormen van een regio geen doel op zich mocht zijn. De stadsprovincie moest gewoonweg voldoen aan bovenstaande criteria en geen kopie zijn van bestaande gemeenten.

4. Sociale vernieuwing

Rotterdam: een multiculturele stad. Een stad waar de aanwezigheid en het samenleven van verschillende groepen af en toe tot conflicten kan leiden. Om conflicten te voorkomen vond het college van B&W het hebben van respect voor elkaar door wederzijdse aanpassing, het leren van de Nederlandse taal en sociale vernieuwing een belangrijke voorwaarde. De sociale vernieuwing als initiatief om burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties het heft in eigen handen te geven, soms samen met de overheid. Het college was van mening dat het menselijk kapitaal in de stad en de regio maximaal benut zou moeten worden om samen vorm te geven aan de Rotterdamse gemeenschapszin en nieuwe vormen van solidariteit, zoals meer vrijwilligerswerk.

⁹⁷ In de periode 1994 tot en met 1998 was er veel overlast van drugsverslaafden, die zich ophielden op Rotterdam Centraal Station (CS). Het perron aan het begin van het station, werd perron 0 genoemd. Zowel Rotterdammers als toeristen hadden veel last van de drugsverslaafden, die altijd rond het Centraal Station hingen. Het toenmalige college van B&W pleitte ervoor perron 0 te sluiten en de drugsverslaafden onder te brengen in de daarvoor bestemde opvangcentra.

5. Continuïteit

De goede beleidslijnen die voorgaande periodes al waren ingezet zouden deze periode met kracht moeten worden doorgetrokken. Beleidslijnen zoals de uitvoering van het Havenplan, de ruimtelijke-economische vernieuwing, de ontwikkeling van de Kop van Zuid, de bereikbaarheid van de regio en het verbeteren van de basiseducatie.

Bijlage II: Collegeprogramma 1998 – 2002: *Met raad en daad*

Het collegeprogramma, uit de periode 1998 tot en met 2002, werd gebaseerd op vier kernachtige punten: werken aan 'een sterke stad', 'wijken van waarden', 'betrokken burgers' en 'een ondernemende overheid'. Het college van B&W had deze bovenstaande uitdagingen vertaald in een aantal speerpunten en accenten, die de hoofdlijnen van het beleid uit die periode moesten weergeven (College van B&W, 1998, pp. 3 en 5 - 17):

1. Meer werk

Meer werk en een gezonde stadseconomie; deze onderwerpen stonden voor dit college van B&W voorop. Door individuele afspraken te maken tussen de sociale dienst en de werklozen, zouden meer werklozen en gehandicapten aan werk geholpen kunnen worden. Ook het uitbreiden van gesubsidieerde arbeid, zou een bijdrage kunnen leveren aan de werkgelegenheid. Naast het stimuleren van de werkgelegenheid moest er meer aandacht worden besteed aan het stimuleren en begeleiden van startende ondernemers, in het bijzonder de allochtone ondernemers. De reeds ingezette initiatieven op het gebied van een duurzame stad (bouw, afval, openbaar vervoer en infrastructuur) moesten worden afgemaakt.

2. Een krachtige wijkaanpak

Volgens het college moest er één aanpakmethode komen, waarin aandacht zou zijn voor de stadsvernieuwing, het grotestedenbeleid en sociaal investeren. Het college wilde ook een integrale wijkaanpak op het gebied van economie, fysieke infrastructuur en sociale ontwikkeling, te beginnen met tien achterstandswijken. Een effectievere aanpak en betere aansturing moesten bijdragen aan een schone en hele stad⁹⁸. De aanpak van onveiligheid in de verschillende wijken moest verder worden uitgewerkt.

3. Een sterk sociaal beleid

Het offensief tegen de armoede in de stad was de vorige collegeperiode al ingezet. Dit college van B&W wilde deze lijn voortzetten, waarbij het jeugdbeleid absolute prioriteit moest krijgen. Het college van B&W ging uit van een integraal jeugdbeleid met aandacht voor onderwijs, kinderopvang, aanpak werkloze jongeren en vrijetijdsbesteding. Tot slot wilde het college van B&W een effectief allochtonenbeleid om iedere inwoner van Rotterdam een betrokken burger te maken.

4. De modernisering van de overheid

Het college van B&W wilde de betrokkenheid en klantgerichtheid van het gemeentelijk apparaat verbeteren, daarom moesten de stadsdebatten worden voortgezet. Daarnaast wilde het college de verantwoordelijkheid en de gemeenschapszin van de burgers en de bedrijven stimuleren, door het opstarten van projecten zoals 'Opzoomeren' en andere vormen van sociale vernieuwing⁹⁹. Het college wilde ook van de stadsprovincies af, aangezien het college van B&W regionale problemen via intergemeentelijke samenwerking wilde gaan oplossen.

⁹⁸ Met de term 'schoon en heel' wordt bedoeld een stad met schone straten en parken, lege vuilnisbakken, rechte straten en verlichte wegen zonder vuilniszakken. Het college van B&W zal zich in moeten zetten om bijvoorbeeld scheve stoeptegels recht te leggen en vieze straten schoon te maken.

⁹⁹ Om mensen in de wijk op informele en leuke wijze te integreren met elkaar en de wijk.

Bijlage III: Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam in 2017

Het rapport over de bevolkingssamenstelling van Rotterdam in 2017 van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) schetst een zorgelijk beeld. De balans in de Rotterdamse samenleving is verstoord. De uitstroom van hoog opgeleide, kapitaal krachtige inwoners vanuit Rotterdam en de instroom van laag opgeleide, hulpbehoevende inwoners naar Rotterdam.

‘De Prognose bevolkingsgroepen 2017’ stelt dat het percentage autochtone Rotterdammers, dat in 2002 nog 53,9% (323.070 personen) bedraagt in 2017 verder zal afnemen tot slechts 42,1 %. Het aantal mensen uit de Antillen, Suriname, Turkije, Marokko en de overige arme landen zal van 34,6 % (200.000 personen) stijgen tot ruim 48,0 % (300.000 personen). Dat is een toename van bijna 50%. (COS-prognose, 2003: 5)

	1997	2002	verschil 1997-2002	2017	verschil 2002-2017
Bevolkingsgroep	aantal	aantal	%	Prognose	%
Surinamers	47.736	52.092	9,1	55.805	7,1
Antillianen	12.114	19.373	59,9	34.169	76,4
Kaapverdianen	13.708	14.827	8,2	16.489	11,2
Turken	36.918	42.661	15,6	50.707	18,9
Marokkanen	26.254	33.144	26,2	48.235	45,5
Overig arme landen	30.739	45.141	46,9	99.686	120,8
Aandachtsgroep	167.469	207.238	23,7	305.091	47,2
Overige Rijke landen	57.669	50.343	-12,7	41.656	-17,3
Noord Mediterranen	16.621	17.816		20.885	17,2
Allochtonen	241.759	275.397	13,9	367.632	33,5
Autochtonen	348.206	323.070	-7,2	267.750	-17,1
Rotterdam totaal	589.965	598.467	1,4	635.382	6,2

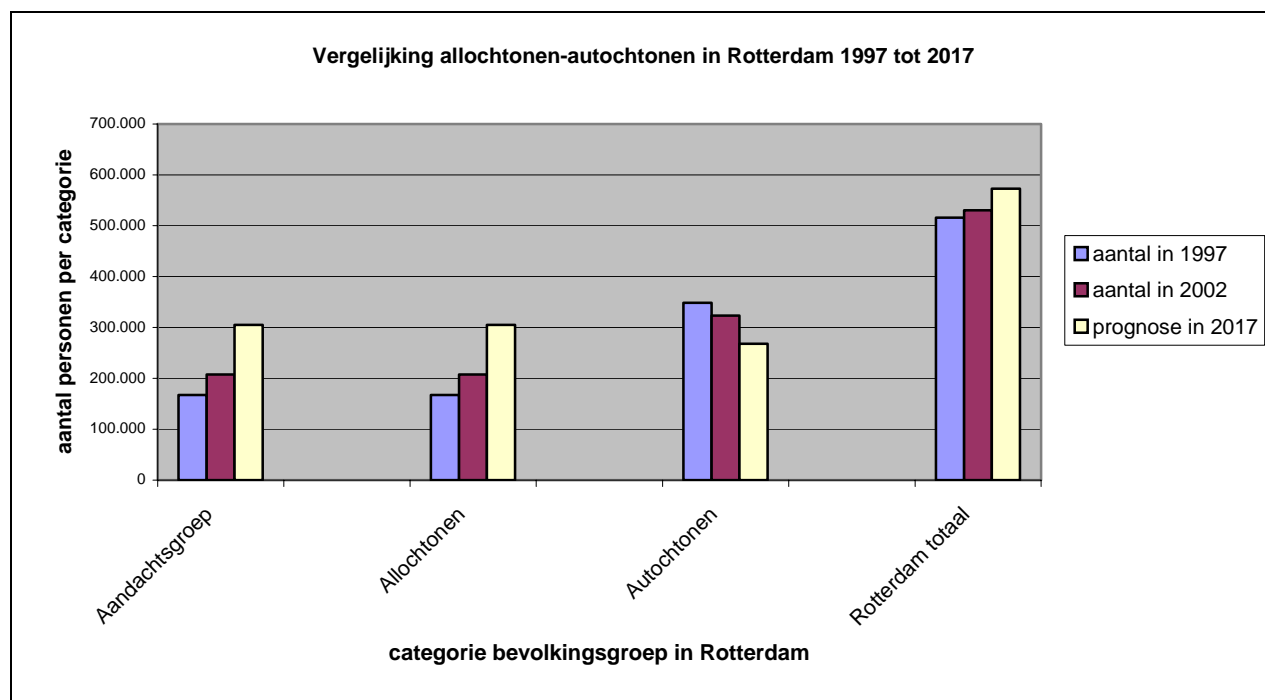
Tabel I.1 bevolkingssamenstelling in Rotterdam in de periode 1997 tot en met 2017 in aantallen en in percentages ten opzichte van vorige jaren (informatie uit COS-prognose, 2003)

Het percentage personen dat zich in 2017 in de aandachtsgroep zou bevinden en zorg nodig heeft, zou 48,0 % bedragen van de Rotterdamse bevolking. Dat is ten opzichte van het aantal in 2002 een stijging van 47,2%. In deze aandachtsgroep bevinden zich veel gezinnen met kinderen, waarvan het grootste gedeelte eenoudergezinnen betreft. (COS-prognose, 2003: 28) Deze groep heeft veel zorg nodig en heeft daardoor effect op het achterstandenbeleid van Rotterdam. Een ontwikkeling die om maatregelen van het college van B&W vraagt.

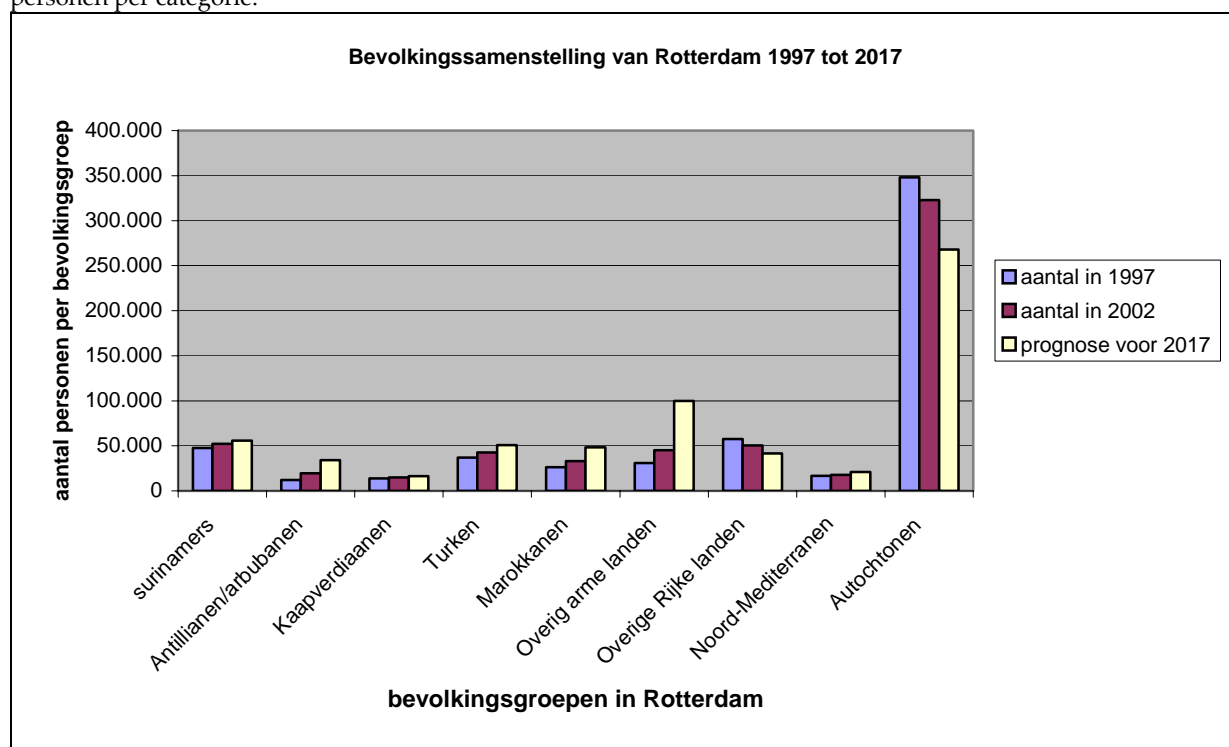
Een categorie die ook binnen de aandachtsgroep valt is de categorie ‘Overige Arme landen’. Onder de overige arme landen wordt verstaan de landen in Oost-Europa, Azië, Midden- en Zuid Amerika en Afrika. Dit is een categorie in de Rotterdamse samenleving die hard groeit. Het verschil tussen de bevolkingsgroep ‘Overige arme landen’ uit de periode 1997-2002 en de periode 2002-2017 is overigens in absolute zin het hoogste. De belangrijkste component

De strijd voor Rotterdams beleid

voor deze grote stijging is het buitenlandse migratiesaldo. Daarmee is deze bevolkingsgroep weer de belangrijkste component van de totale bevolkingsgroei in Rotterdam.



Figuur I.1 Vergelijking allochtonen -autochtonen in Rotterdam in de periode 1997 tot en met 2017 in aantal personen per categorie.



Figuur I.2 bevolkingssamenstelling van Rotterdam in de periode 1997 tot en met 2017 in aantallen

De instroom van buitenlandse migranten is veel groter dan de uitstroom van buitenlandse migranten, zoals ook te zien is in de bovenstaande figuren. Deze grote instroom is volgens de prognose van het COS het gevolg van volgmigratie in de vorm van gezinshereniging of huwelijksmigratie. Daarnaast blijft de uitstroom van autochtone inwoners stijgen. Datzelfde geldt overigens ook voor de uitstroom van overige Rijke landen. Het gevolg van deze

De strijd voor Rotterdams beleid

instroom & uitstroom is dat per saldo de Rotterdamse bevolking toeneemt door het buitenlandse migratiesaldo. (COS-prognose, 2003: 42-45)

Er kan geconcludeerd worden dat alle verschillende bevolkingsgroepen in Rotterdam in aantal toenemen, behalve de autochtonen en de bewoners uit de bevolkingsgroep overige rijke landen. Daarmee ontstaat er een schreefgroei in de bevolkingsopbouw in Rotterdam. Deze trend zal volgens het COS in de toekomst niet wijzingen, tenzij er maatregelen genomen worden.

Bijlage IV: Actieprogramma: nieuwe acties en aanscherping huidige collegeprioriteiten:

Nieuwe acties:

Hoofdmaatregelen	Acties	Uitwerking	Complexiteit	Resultaat
1. Volwassen migratiebeleid door en met het Rijk	Verblijfsvergunning koppelen aan mate van integratie	2004	Complex	Verbetering integratie, beperking instroom kansarmen
	Gezinshereniging vereist adequate huisvesting	2004	Complex	Idem
	Recht vrije vestiging statushouders koppelen aan afronding inburgering	2004	Complex	Idem
	Opvang, begeleiding en terugkeer uitgeprocedeerden	2004	Complex	Idem
2. Vestigingsbeleid: ■ vasthouden en aantrekken gewenste bewoners ■ Beheersen instroom kansarmen ■ Betere spreiding kansarme groepen over stad, regio als resultante van beleid	Verruimen van toewijzingsregels en positieve ballotage in probleemwijken	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Herstel balans in bevolkingsopbouw
	Aanpak asociale huurder	1e kwartaal 2004	Complex	Idem
	Vasthouden hoogopgeleide starters	2004	Complex	Idem
	Toetsingscriterium werk in Huisvestingswet	2004	Complex	Idem
	Tegengaan illegale verhuur en onderhuur	2004	Eenvoudig, omvangrijk	Idem
Vrijstelling taakstelling statushouders voor de gemeenten in stadsregio Rotterdam	2004	Complex	Idem	
3. Illegaliteit en criminaliteit	Illegaliteit strafbaar stellen en samen met Rijk, Justitie en politie illegalenproblematiek effectiever aanpakken	2004	Complex	Illegaliteit beter beheersen
4. Integratie	Succesvolle allochtonen geven het goede voorbeeld	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Versterken mogelijkheid tot integratie
	Maatschappelijke stages en contacten buiten eigen kring als subsidievoorwaarde	1e helft 2004	Eenvoudig	Idem
	Burgerschap operationaliseren op basis van onderzoek v.d. Brink	1e helft 2004	Complex	Bewustwording maatschappelijke rechten en plichten

De strijd voor Rotterdams beleid

5. Zorg, hulp en begeleiding	Zorgketen aanhaken op interventies in wijken	1e kwartaal 2004	Complex	Zorg op maat
	Bemoeizorg voor gezinnen met complexe problemen	1e helft 2004	Complex	Voorkomen van excessen
	Grootschalige opvang voor doelgroepen die zorg nodig hebben	1e helft 2004	Complex	Tempo behoud bij de aanpak van wijken in nood, voorkomen van overlast op straat
	Regie op tienermoedertrajecten	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Einde aan de versnippering
	Electronisch dossier voor de jeugdzorg	1e half jaar 2004	Complex	Verbetering afstemming inzet zorg
	Organiseren opvoedingsondersteuning in de wijk	1e helft 2004	Complex	Laagdrempelige ondersteuning
	Project coaches van en voor Rotterdammers	1e helft 2004	Eenvoudig	Toename sociale cohesie
6. Onderwijs	Invoeren nieuwe brede school	1e helft 2004	Complex	School als centrum van voorzieningen in de wijk
	Tegengaan segregatie onderwijs door samenwerking en stimulering	1e helft 2004	Complex	Scholen zijn afspiegeling van de wijk
7. Economie en werk	Jongeren tot 23 jaar krijgen een leenwerkplicht	1e helft 2004	Complex	Terugdringing jeugdwerkloosheid
	Ontwikkeling economische kansenzones	2004	Complex	Verbetering investeringsklimaat
	Werkloze jongeren verrichten gemeenschapstaken	1e helft 2004	Eenvoudig	Minder hang jongeren in de wijk
8. Scenario's ontwikkelen	Op basis van monitoring scenario's ontwikkelen en de feitelijke ontwikkeling van de stad bij houden op het gebied van ondermeer: huisvesting en inwoners, gezondheid, veiligheid, onderwijs en sociaal economische factoren.	2004	Complex	Eerder kunnen ingrijpen, problemen voorkomen

De strijd voor Rotterdams beleid

Aanscherping inzet op huidige collegeprioriteiten

Hoofdmaatregelen	Acties	Uitwerking	Complexiteit	Resultaat
1. Migratiebeleid	Gerichte aanpak Antillianen	Loopt	Complex	Einde aan overlast en criminaliteit
2. Vestigingsbeleid: ■ Vasthouden en aantrekken gewenste bewoners	Bevorderen eigenwoningbezit	Loopt	Eenvoudig	Herstel balans in bevolkingsopbouw
	Doorzetten en verbreden hotspot-aanpak	2004	Complex	Idem
	Meer kwaliteit en diversiteit in de woningvoorraad	Loopt	Complex	Idem
	Beter vestigingsklimaat door beter woon- en leefklimaat	Loopt	Complex	Idem
■ Beheersen instroom kansarmen	Aanpak souterain woningmarkt	Loopt	Complex	Idem
	Aanpak malafide huisbaas	Loopt	Complex	Idem
	Koppeling en opschoning bestanden om illegale praktijken aan te pakken	Loopt	Complex	Idem
■ Betere spreiding kansarme groepen over stad, regio als resultante van beleid	Regionale woningmarkt	2004	Complex	Idem
	Samenhangend regionaal koop-, bouw- en sloopscenario	2004	Complex	Idem
3. Overlast, illegaliteit en criminaliteit	Huidige inzet collegeprogramma met 18 prioriteiten	Loopt	Complex	Fors verbeteren veiligheid op diverse fronten
4. Integratie	Inzet Mensen maken de Stad in wijken in nood	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Versterken mogelijkheid tot integratie
5. Zorg, hulp en begeleiding	Voldoende basis gezondheidszorg in de wijken	Loopt	Complex	Voldoende basiszorg in de wijken
	Preventie en voorlichting binnen lokale netwerken	2004	Eenvoudig	Groter bereik
6. Onderwijs	Centrale regie op onderwijs-huisvesting	1e helft 2004	Complex	Versnelling tempo verbetering huisvesting
	Uitvoering programma Kenniseconomie	Loopt	Complex	Scholen leiden jeugd op voor werk in Rotterdam

De strijd voor Rotterdams beleid

7. Economie en werk	Uitwerking economische Visie 2020 samen met bedrijfsleven	Loopt/2004	Complex	Stad wordt rijker
	Voortzetting Agenda van de toekomst in 2005	Loopt tot 2005	Complex	10.000 re ntegratie-trajecten p.j.
	Operationalisatie Workfirst ten behoeve van jongeren	1e helft 2004	Complex	Start re ntegratie werkloze jeugd
8. Uitvoering	Slim organiseren, accent op uitvoering, multidisciplinaire aanpak	Loopt	Complex	Effectieve en effici ntere uitvoering
	Aanscherping mariniersmodel	Loopt	Complex	Meer slagkracht

Bijlage V: Samenstelling College van B&W in Rotterdam:

Het college van B&W is het dagelijks bestuur van de gemeente. In Rotterdam wordt het college van B&W gevormd door de burgemeester en 7 wethouders:

<i>Burgemeester</i>	De heer I.W. Opstelten (VVD)
<i>Wethouder Veiligheid en Volksgezondheid</i>	Mevrouw M.J.J. van den Anker (LR)
<i>Wethouder Sociale Zaken, Wijken en Buitenruimte</i>	De heer L.M.M. Bolsius (CDA)
<i>Wethouder Onderwijs en Integratie</i>	De heer L. Geluk (CDA)
<i>Wethouder Kunstzaken en Vervoer</i>	De heer S. Hulman (VVD)
<i>Wethouder Middelen en Sport</i>	De heer N.J.G. Janssens (VVD)
<i>Wethouder Fysieke Infrastructuur</i>	De heer M.G.T. Pastors (LR)
<i>Wethouder Haven, Economie, Werkgelegenheid en Milieu</i>	De heer M.W. van Sluis (LR)

Tabel III.1 samenstelling College B&W in Rotterdam in de collegeperiode 2002-2006
(bron: www.rotterdam.nl)

Bijlage VI: Bevoegdheden van het college van B&W en de Gemeenteraad:

Het college van B&W heeft de volgende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

1. Het voorbereiden van de besluitvorming in de gemeenteraad en de uitvoering van de genomen besluiten. Voor de uitvoering van deze taken krijgt het college van B&W hulp van het ambtelijk apparaat, die de verschillende ideeën kan uitwerken en na goedkeuring van de raad kan uitvoeren.
2. Het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie.
3. Het uitvoeren van taken in het kader van medebewind. Hieronder vallen tal van vergunningen.
4. De bevoegdheid van het uitoefenen van bestuursdwang. Dat is het feitelijk optreden gericht op het doen naleven van wettelijke voorschriften, dat eventueel met dwang gepaard kan gaan.
5. Overgedragen bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college.

De gemeenteraad heeft een aantal taken en bevoegdheden:

6. Volgens artikel 147 lid 2 Gemeentewet heeft de raad alle bevoegdheden op het gebied van autonomie en medebewind, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan het college B&W zijn gedelegeerd. (Gemeentewet artikel 147 lid 2, 2002-2003)
7. De raad kan aan het college van B&W bepaalde bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid dat niet toestaat. (Gemeentewet artikel 156 lid 1, 2002-2003)
8. De raad heeft de taak verordeningen op te stellen die nodig zijn in het belang van de gemeente. Artikel 147 lid 1 zegt dat de raad deze gemeentelijke verordeningen ook vaststelt. Tenzij dit door de wet anders is geregeld.
9. De raad kan raadscommissies instellen. De raadscommissies kunnen de besluitvorming van de raad voorbereiden, de raad adviseren en overleggen met het College of de burgemeester. In Rotterdam bestaan er 7 raadscommissies voor verschillende beleidsterreinen.
10. De raad kan via schriftelijke en mondelinge vragen informatie van het college van B&W verkrijgen. Daarnaast kan de raad een verzoek tot interpellatie indienen over een onderwerp dat niet op de raadsagenda staat vermeld. Beide hebben ten doel meer inlichtingen te vragen aan het college van B&W.
11. De raad heeft de mogelijkheid door een onderzoekscommissie een onderzoek te laten instellen naar het gevoerde beleid van het college van B&W.

Bijlage VII: Overzicht deelnemers interviews en enquêtes

De volgende personen zijn ten behoeve van dit onderzoek geïnterviewd:

Naam	Functie
Bestuurders:	
L. Geluk	Wethouder Onderwijs en integratie in Rotterdam
I.W. Opstelten	Burgemeester van Rotterdam
M.G.T. Pastors	Wethouder Fysieke Infrastructuur in Rotterdam
Volksvertegenwoordigers:	
J.A. van Aartsen	Fractievoorzitter VVD Tweede Kamer
H. van den Born	Fractievoorzitter CDA Rotterdam
S. Dekker	Fractievoorzitter VVD Den Haag
G.W. van Gent	Fractievoorzitter VVD Rotterdam
S. van Haersma Buma	Tweede Kamerlid CDA
J. Kriens	Raadslid PvdA Rotterdam

De volgende personen zijn ten behoeve van dit onderzoek geënquêteerd:

Naam	Functie
Volksvertegenwoordigers:	
L. Asscher	Fractievoorzitter PvdA Amsterdam
R. den Besten	Fractievoorzitter PvdA Utrecht
E. van der Burg	Fractievoorzitter VVD Amsterdam
Adri Hartman	Fractievoorzitter CDA Den Haag
H.P.M. Kool	Fractievoorzitter PvdA Den Haag
D. Schuurman	Fractievoorzitter CDA Utrecht
H. Zijlstra	Fractievoorzitter VVD Utrecht

Alle bovenstaande bestuurders en volksvertegenwoordigers in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Amsterdam of in de Tweede Kamer der Staten-Generaal bekleden bovenstaande posities geheel of gedeeltelijk in de collegeperiode 2002-2006.

Naast bovenstaande geïnterviewden en geënquêteerden personen hebben er ook informele gesprekken plaatsgevonden met andere bestuurders en volksvertegenwoordigers in Rotterdam en binnen de nationale overheid. De informatie uit deze gesprekken is voornamelijk gebruikt voor de beeldvorming over lobbyen.