

Rotterdam na vier jaar niet leefbaarder dan Amsterdam

Grootstedelijke cijferpolitiek

De Rotterdamse daadkracht van het college doet het goed in verkiezingstijd. De stad zou veel leefbaarder zijn geworden en eindelijk worden er weer eens huizen uit de grond gestampt. De Amsterdamse slaphed zou daar maar schril bij afsteken. Maar de cijfers laten een heel ander beeld zien.

JUSTUS UITERMARK

***N**ot everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted (Einstein, geciteerd door de Gemeente Rotterdam in de evaluatie van Rotterdam Zet Door, pagina 21)*

De gebruikelijke rivaliteit tussen Amsterdam en Rotterdam wordt op scherp gezet in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. Amsterdam worstelt en spartelt en de anderen kijken met enig leedvermaak toe. Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders schertsen dat zelfs Cohen nu niet langer kopjes thee wil drinken met Marokkaanse reljongeren. Wouter Bos waarschuwt dat ook in de hoofdstad onvrede aan de oppervlakte kan komen: de Amsterdamse PvdA mag niet zelfgenoegzaam achterover leunen.

Nee, dan Rotterdam. Dat is een stad die doorpakt, een stad met karakter die, tegen de bierkaai in, erin slaagt om zichzelf aan de haren uit het moeras te trekken. Zo'n bikkelaar van een stad ga je natuurlijk geen zelf-

genoegzaamheid verwijten – die omarm je. Rotterdam is een bedevaartsoord geworden voor voorstanders van de nuchtere aanpak. Rita Verdonk kiest voor de 'Rotterdamcode' en Alexander Pechtold noemt zichzelf stadsmarinier van Nederland omdat hij zich thuis voelt bij de pragmatische en zelfbewuste aanpak. Jozias van Aartsen kwam ook laatst langs en liet optekenen dat 'Opstelten Rotterdam uit het slop gehaald heeft'.

De boodschap van het Rotterdamse bestuur is dat de stad nu werkt aan een wederopbouw na jaren van verwaarlozing. Rotterdam kampt met 'buitenmaats' problemen en het 'absorptieniveau' van de stad was bereikt. En nu moet het tij gekeerd.

Maar klopt het wel dat Rotterdam kampt met 'buitenmaats' problemen? Is de aanpak van het Rotterdamse college inderdaad uitzonderlijk en vernieuwend? Laten de afgelopen vier jaar inderdaad zien dat de Rotterdamse aanpak resultaten oplevert?

Dat kan je op twee manieren bekijken. Ten eerste kan

je kijken of er verbeteringen zijn in een stad. Zijn de doelstellingen gehaald? Ten tweede kan je kijken of de ene stad het beter doet dan de andere.

Targets en tellen

Sinds jaren is het een trend om beleid transparanter en controleerbaarder te maken. Dat klinkt simpel: geen ideologische discussies, maar gewoon kijken wat werkt. Echter, de cijfers maakten geen einde aan het politieke steekspel, maar werden er onderdeel van. In een persbericht met de onschuldige titel 'Merendeel Colledgeoelen zal (grotendeels) worden behaald' plaatst de Rotterdamse Rekenkamer serieuze kanttekeningen bij het succes dat Opstelten zijn college toedicht. Terwijl B&W stelt dat 81 van de 88 targets zijn gehaald, rekent de Rekenkamer voor dat slechts 38 doelen aantoonbaar zijn behaald en 11 grotendeels. Zeven doelen zijn niet behaald, terwijl het voor 27 doelen 'onzeker' is of ze zijn gehaald – de administratie is niet op orde. En ook al is de Rekenkamer er gelukkig mee dat dit college tenminste de ambitie heeft de resultaten van beleid te meten, feit blijft dat de Rekenkamer tot negatievere conclusies komt dan het college.

Het Amsterdamse bestuur heeft het zichzelf makkelijker gemaakt door zich minder ambitieus uit te laten over controleerbaarheid. Dat is een verstandige keuze geweest, want Amsterdam blijkt een stuk minder succesvol dan Rotterdam in het bereiken van de eigen doelstellingen. Minder dan de helft van de voorgenomen acties en plannen blijkt gerealiseerd, de rest niet of deels, of er is geen informatie beschikbaar. Het college lijkt zich weinig aan te trekken van de bevindingen en belangrijkste conclusies van de Amsterdamse Rekenkamer.

De rapporten van de beide Rekenkamers lijken slechts bij oppervlakkige bestudering op de dorre reeks cijfers die je zou verwachten. Tussen de regels door sijpelt het bloed en zweet van ambtenaren en politici die hun beleid willen verdedigen tegen de nietsontziende cijferars. Soms komt dat opeens aan de oppervlakte, vooral bij de confrontatie tussen de voormalige Rotterdamse wethouder Marco Pastors en de directeur van de Rotterdamse Rekenkamer. Volgens Pastors wantrouwt de Rekenkamer het college en moet de Rekenkamer erkennen dat het college goed werk heeft verricht, en volgens de directeur van de Rekenkamer begrijpt Pastors niet dat controlerende instanties horen bij de democratische rechtstaat.

Hoe dan ook, het is onmogelijk om de claims voor Rotterdams succes te onderbouwen door alleen naar deze stad te kijken. Een vergelijking met Amsterdam is nodig. Immers, als Rotterdam inderdaad heel effectief beleid heeft, dan mogen we verwachten dat het er beter gaat dan in Amsterdam.

Veiligheid

De claim van Rotterdam dat het met doortastend beleid een eind heeft gemaakt aan een negatieve spiraal vanwege jarenlang bestuurlijk wanbeheer, heeft vooral betrekking op leefbaarheid. De politiemonitor die sinds

Uit de gegevens van de politiemonitor valt niet op te maken dat de Rotterdammers het beter doen

enige tijd jaarlijks wordt gehouden, kan aangeven of bewoners inderdaad verbeteringen zien in hun omgeving. Kijken we naar de vraag of bewoners in hun omgeving een aantal vermogensdelicten (fietsendiefstal, autobeschadiging en dergelijke) zien, dan laten beide steden een daling zien (tabel 1). In Amsterdam is sprake van een constante daling, in Rotterdam ging het vooral beter in de periode tussen 1993 en 1997. Ongeveer hetzelfde geldt voor dreiging die bewoners ervaren in de buurt van bijvoorbeeld dronkaards of drugsgebruikers. Het beeld voor verloedering – gemeten door te vragen of bewoners hinder ondervinden van bijvoorbeeld buren, jongeren of hondenpoep – is iets anders. Amsterdam laat een lichte maar consequente daling zien, terwijl Rotterdam juist een lichte maar consequente stijging heeft. Wat betreft de perceptie van verloedering, dreiging of criminaliteit in de buurt, zijn de problemen in Rotterdam niet buitenmaats, is er geen negatieve spiraal tot en met 2002 en is er geen indrukwekkende verbetering sindsdien.

Een andere manier om te bekijken of bewoners zich prettig voelen in hun stad, is te vragen naar vermijdingsgedrag: laten bewoners zich beperken door een

Tabel 1. Buurtproblemen

De cijfers zijn schaalscores van de antwoorden op verschillende vragen met betrekking tot respectievelijk vermogensdelicten, dreiging en verloedering. Hoe hoger het cijfer, hoe meer problemen.

		1994	1998	2002	2005
Vermogensdelicten in de buurt	Amsterdam	6,1	5,5	5,1	4,6
	Rotterdam	5,8	4,8	4,7	4,5
Dreiging in de buurt	Amsterdam	4,4	3,2	3,1	3
	Rotterdam	2,6	2,7	2,8	2,7
Verloedering in de buurt	Amsterdam	5,1	5	4,8	4,7
	Rotterdam	4,4	4,5	4,7	4,7

Tabel 2. Onveiligheidsgevoelens (percentages)

		1994	1998	2002	2005
'Voelt zich wel eens onveilig'	Amsterdam	38	37	37	34
	Rotterdam	40	42	39	36
Verbiedt kinderen vaak sommige plaatsen te bezoeken	Amsterdam	35	35	34	24
	Rotterdam	27	29	33	28
Laat waardespullen thuis ivm mogelijke beroving	Amsterdam	27	24	23	20
	Rotterdam	28	23	23	22
Loopt of rijdt om om onveilige plekken te mijden	Amsterdam	17	14	13	10
	Rotterdam	15	14	13	8
Mijdt bepaalde plekken in woonplaats	Amsterdam	22	16	16	12
	Rotterdam	19	15	16	12
Doet 's avonds niet open	Amsterdam	20	21	22	22
	Rotterdam	27	23	24	20

Tabel 3. Functioneren politie

De cijfers zijn schaalscores van de antwoorden op verschillende vragen met betrekking tot respectievelijk de beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie. Hoe hoger het cijfer, hoe positiever respondenten het functioneren van de politie beoordelen.

		1994	1998	2002	2005
Tevredenheid politie	Amsterdam	56	56	53	55
	Rotterdam	57	53	44	47
Beschikbaarheid politie	Amsterdam	4,7	5,2	5	5,3
	Rotterdam	4,5	4,5	3,9	4,3
Zichtbaarheid politie:minder dan eens per week	Amsterdam	54	56	64	62
	Rotterdam	41	50	60	53
Functioneren politie	Amsterdam	6,1	6,4	6,1	6,2
	Rotterdam	6,1	6,1	5,7	5,9

Bron: Politiemonitor, 2005

Tabel 4. Beroepsbevolking (15-64 jaar): onderwijsniveau (x 1.000)

		Lager onderwijs	Middelbaar onderwijs	Hoger onderwijs
Rotterdam	1996	193	121	78
	1998	181	124	88
	2000	179	131	84
	2003	180	137	90
Amsterdam	1996	172	160	172
	1998	178	148	185
	2000	177	166	178
	2003	148	164	224

Bron: CBS

Tabel 5. Woningbouw Amsterdam, 1994-2005

Woningen per 1 januari		Toevoegingen					Onttrekking totaal	Saldo vermeerdering	Verleende bouwvergunningen		
		totaal	nieuwbouw		andere reden	huur			koop	huur	koop
			huur	koop							
1995	353660	4922	4163	1887	2276	759	825	4097	3155	2138	
1996	357767	2990	2096	1266	830	894	980	2010	1250	1867	
1997	359797	3703	3085	1992	1093	618	240	3463	1494	3034	
1998	364417	7787	6442	2438	4004	1345	1993	5794	380	1618	
1999	369064	4600	3470	1458	2012	1130	1769	2831	537	1669	
2000	371800	3166	1734	724	1010	1432	1929	1237	553	752	
2001	373198	3238	1961	579	1382	1277	1404	1834	946	782	
2002	374952	3735	2384	594	1790	1351	1683	2052	1304	1434	
2003	377069	3883	2007	785	1222	1876	2453	1430	835	1208	
2004	378573	1849	1493	487	1006	356	640	1209	805	2409	
2005 tm 3e kwartaal		2618	680	316	364	1938	2843	-225	1187	1687	

Tabel 6. Woningbouw Rotterdam, 1994-2005

Woningen per 1 januari		Toevoegingen					Onttrekking totaal	Saldo vermeerdering	Verleende bouwvergunningen		
		totaal	nieuwbouw		andere reden	huur			koop	huur	koop
			huur	koop							
1995	278467	3377	3070	2011	1059	307	1843	1534	3144	1532	
1996	279765	3723	3515	2093	1422	208	1869	1854	2200	1742	
1997	281647	2877	2790	1949	841	87	1723	1154	1379	2130	
1998	282665	3271	3115	1505	1610	156	2124	1147	1158	1744	
1999	283610	1855	1711	607	1104	144	1756	99	1127	1759	
2000	283667	2519	2421	735	1686	98	1496	1023	432	1416	
2001	285041	2421	2140	1202	938	281	978	1443	366	1378	
2002	286286	2715	2462	1009	1453	253	2224	491	529	1774	
2003	286762	2367	1997	604	1393	370	2811	-444	840	1961	
2004	286287	2645	2070	472	1598	575	2858	-213	876	2279	
2005 tm 3e kwartaal		1670	1531	393	1138	139	1214	456	92	1697	

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2006-02-13

FACTS &

gevoel van onveiligheid? De indicatoren geven aan dat in beide steden duidelijk positieve ontwikkelingen plaatsvinden (tabel 2). Maar niet de verschillen tussen de steden vallen op, maar die tussen periodes. Tussen 1997 en 2001 is de verbetering gering en is incidenteel sprake van een verslechtering, terwijl er vanaf 2001 onmiskenbaar een positieve trend is. Weer ontlopen de steden elkaar niet.

Dan de cijfers over politieoptreden (tabel 3). Bewoners is in een aantal jaren gevraagd of de politie beschikbaar of zichtbaar is, en of bewoners tevreden zijn over de politie. Ook hier zien we geen indrukwekkende verschillen tussen de steden. Er is een verslechtering in de periode 1997 en 2001, terwijl sindsdien zowel de zichtbaarheid als de beschikbaarheid van de politie toegenomen zijn.

Wat zeggen de cijfers nu over het Rotterdamse beleid en de analyse die eraan ten grondslag ligt? Er is in ieder

Rotterdamers zijn of voelen zich niet veel onveilig dan Amsterdammers

geval geen sprake van buitenmaatse problemen op het gebied van veiligheid. Rotterdamers zijn of voelen zich niet veel onveilig dan Amsterdammers. Er is in de periode voorafgaand aan dit college ook geen sprake van een duidelijke neerwaartse spiraal. Voor zover er sprake is van verslechtering, trad die ook op in Amsterdam. Wat je verder ook mag vinden van de Amsterdamse aanpak, uit de gegevens van de politiemonitor valt niet op te maken dat de Rotterdamers het beter doen.

Huisvesting

De kern van de Rotterdamse analyse is dat de stad uit balans is geraakt door een instroom van kansarme huishoudens. Inderdaad is Rotterdam in vergelijking met Amsterdam een kansarme stad. Het aandeel hoogopgeleiden in de beroepsbevolking ligt in Amsterdam bijna tweemaal zo hoog als in Rotterdam, terwijl het omgekeerde geldt voor het aandeel met slechts een lagere schoolopleiding (zie tabel 4). De verschillen zijn het afgelopen decennium ook groter geworden. Bij de samen-

stelling van de beroepsbevolking zou je de problemen van Rotterdam dus inderdaad buitenmaats kunnen noemen.

In de woorden van Rotterdam is het 'absorptievermogen' bereikt en moet de samenstelling van de bevolking veranderen om problemen rond veiligheid en integratie het hoofd te bieden. In het actieprogramma *Rotterdam Zet Door. Op weg naar een stad in balans* wordt voorgerekend dat de Rotterdamse bevolking in 2017 voor 57 procent uit etnische minderheden zal bestaan tegen 48 procent in 2003. Rotterdamse bestuurders noemen dat alarmerend, en de vraag is nu of er na een paar jaar beleid iets is veranderd. Zijn er prognoses waaruit blijkt dat er minder kansarmen of allochtonen naar Rotterdam migreren? Voor zover ik weet, is dat niet het geval.

Wel kunnen we nagaan of de woningvoorraad verandert (tabel 5 en 6). Het bouwen van koopwoningen zou, volgens de redenering van de gemeente Rotterdam, op termijn moeten leiden tot een groter aandeel kansrijke bewoners in de stad. Behalve de Rotterdamwet is het bouwsucces van Marco Pastors hét symbool van de Rotterdamse daadkracht.

Er lijkt ook geen twijfel over te bestaan dat Rotterdam de doelstellingen voor het bouwen van meer koopwoningen ruimschoots heeft gehaald, dankzij de onorthodoxe werkwijze van Marco Pastors. In april 2005 stelt hij in *Building Business*: 'Als je met z'n allen zegt dat het kort moet duren is er veel mogelijk. (...) We hebben (...) het eerste jaar 3000 woningen uit de grond gekregen en ook het tweede jaar hebben we weer het aantal van 3000 gehaald.'

Dit keer vindt Pastors de Rekenkamer aan zijn zijde. Directeur Mul zei onlangs in *de Volkskrant*: 'Neem de aantallen nieuwbouwhuizen. Het college wilde er jaarlijks drieduizend bouwen. Wij hebben dat gecontroleerd: dat is gelukt, daar hoeven we het niet meer over te hebben.'

Het is echter misleidend om te zeggen dat er 3000 huizen zijn gebouwd. De Rekenkamer kijkt namelijk niet naar opgeleverde huizen, maar naar de 'eerste paal' – het gaat dus om de start van een bouwproject. Als we afgaan op de werkelijk opgeleverde huizen, dan is er een daling sinds het aantreden van het nieuwe college. Dat is natuurlijk niet toe te schrijven aan het huidige college maar aan het vorige, ook al is het wel merkwaardig dat in 2005 ook nog geen noemenswaardige toename van de nieuwbouwproductie plaatsvindt (1670

Het is misleidend om te zeggen dat er 3000 huizen zijn gebouwd

woningen tot en met het derde kwartaal).

Omdat ik geen gegevens van het CBS kon vinden over woningen waarvan de bouw is gestart, is het voor een vergelijking met Amsterdam noodzakelijk af te gaan op de bouwvergunningen en de daadwerkelijk opgeleverde huizen. Deze cijfers worden misschien niet gebruikt door de Rotterdammers zelf, maar evengoed werpen ze wel een licht op de bouwproductie: immers, voor een paal de grond ingaat moet er een bouwvergunning worden afgegeven en uiteindelijk moet een bouwvergunning leiden tot een opgeleverd huis.

Als we kijken naar deze indicator, dan is het beeld iets gunstiger voor Rotterdam. In de 2003 werd de grens van 3000 benaderd en in 2004 werd die grens overschreden. In die 3000 zitten corporatiewoningen, dure huur en koop. Het aandeel huur is hoog, maar maar aan de cijfers van CBS kan ik niet zien of het (gewenste) dure huur is of (ongewenste) goedkope huur. Wel is er een sterke groei van het aandeel koopwoningen in 2005. Als de uitgiften van bouwvergunningen het niveau houdt van de eerste drie kwartalen, zou het totaal op 2400 uitkomen.

Uit de cijfers blijkt dat Rotterdam een aanzienlijke sprong heeft gemaakt met de nieuwbouw – er zijn wel aanwijzingen voor een Pastors-effect – maar er zijn géén 3.000 woningen per jaar zijn gebouwd (zoals vaak gemakshalve wordt gezegd). Wel geheel in lijn met de intenties van het college is de toename van het aantal onttrokken woningen, waaronder vooral sociale woningen vallen. In 2003 en 2004 kromp de Rotterdamse woningvoorraad zelfs.

Dan de vergelijking met de hoofdstad. De Amsterdammers blijken, conform de intentie om ook bij nieuwbouwprojecten een derde sociale huurwoningen te bouwen, een veel groter aandeel huurwoningen te realiseren bij zowel de opgeleverde als de geplande woningen. Zeker in 2005 wordt het verschil sterk zichtbaar: Amsterdam bouwt bijna evenveel huur als koop. En Amsterdam bouwt ook veel minder dan Rot-

terdam, ook al zit er nog wel wat in de pijplijn. Een overeenkomst is dat ook in Amsterdam sinds 2005 veel woningen aan de voorraad worden onttrokken, waaronder liefst 2500 huurwoningen – een afname die eerder past bij het doortastende imago van Rotterdam dan bij het behoedzame Amsterdam.

Conclusie

De vergelijkende cijfers tussen Rotterdam en Amsterdam laten over een langere periode dus geen duidelijke resultaten van het beleid zien op het gebied van huisvesting, en al helemaal niet op dat van sociale veiligheid. De ontwikkelingen in beide steden zijn globaal hetzelfde: minder onveiligheid, meer koopwoningen, minder (sociale) huurwoningen. Alleen bij de afgegeven bouwvergunningen in Rotterdam is sprake van een duidelijke trendbreuk. Ook die is natuurlijk voor meerdere uitleg vatbaar (tegenstanders stellen dat dit college oogst wat het vorige heeft gezaaid), maar dat geldt voor alle cijfers. En in het algemeen geldt dat het verband tussen beleid en realiteit niet eenvoudig causaal is vast te stellen.

De kans dat trends ten onrechte worden toegeschreven aan beleid wordt echter geminimaliseerd wanneer beide steden over een langere periode worden vergeleken. De toegenomen sociale veiligheid in Rotterdamse straten blijkt dan geen Rotterdamse aangelegenheid. Amsterdam laat vrijwel exact dezelfde ontwikkeling zien.

Een ander bezwaar tegen de gebruikte methode is dat de effecten van het beleid zich pas later manifesteren of dat ze zich op andere terreinen voordoen. De voorstanders van de Rotterdamse aanpak kunnen beweren dat allerlei maatregelen erop duiden dat het 'de goede kant opgaat' in Rotterdam. De cijfers zijn uit pragmatische overwegingen gekozen: dit zijn cijfers die goed vergelijkbaar zijn, over lange periodes worden bijgehouden en betrekking hebben op de kern van het collegebeleid. Het zou kunnen dat andere indicatoren (aangiftes, arrestaties) een volstrekt ander beeld geven. Wie weet, meer onderzoek zal dat uit moeten wijzen. Tot die tijd kunnen ook Amsterdamse bestuurders zeggen dat de indicatoren geen recht doen aan hun aanpak. Zolang het niet aantoonbaar beter gaat in een van beide steden, zijn uitspraken over de effectiviteit van gemeentelijk beleid zuiver politiek.

Justus Uitermark is onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam enredacteur van TSS.