

Bruggen bouwen via harde en duidelijke taal: lokaal leiderschap van Ahmed Aboutaleb



Dr. Warda Belabas en prof. Jurian Edelenbos, Erasmus Universiteit Rotterdam¹

Leiderschap nodig in uitdagende tijden en op lokale schaal

Burgemeesters worden gezien als belangrijke spelers in lastige maatschappelijke dossiers zoals klimaatverandering, immigratie en georganiseerde misdaad en terrorisme omdat deze vraagstukken op het lokale niveau, op plekken in de stad, sterk tot uitdrukking komen. Dat maakt de rol van burgemeesters bij het bespreekbaar maken en oplossen van deze vraagstukken cruciaal.

Lokaal leiderschap wordt vaak in een Angelsaksisch perspectief neergezet als 'sterk leiderschap', als een burgemeester die veel macht heeft om een eigen persoonlijke visie en beleidslijn uit te rollen. Dit beeld past niet goed bij consensusdemocratieën zoals in Nederland en Scandinavische landen, waar leiderschap meer gericht is op bemiddelen en verbinden. Dit type leiderschap werd in 2021 bejubeld toen Ahmed Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam, een internationale prijs van het 'World Mayors Foundation' als 'beste burgemeester van de wereld' in de wacht sleepte en werd gelauwerd om zijn manier van besturen als 'gepassioneerde verdediger van vrijheid, tolerantie en solidariteit'. Aboutaleb is ook al drie keer eerder door medebestuurders van Nederland verkozen tot 'Beste Lokale Bestuurder'. Aboutaleb is inmiddels bezig aan zijn derde termijn als burgemeester van Rotterdam.

Maar hoe presenteert Ahmed Aboutaleb zich nu eigenlijk als burgemeester van Rotterdam in zijn publieke optreden als lokaal leider over hardnekkige maatschappelijke vraagstukken? Deze vraag behandelen we in dit essay². We kijken daarbij naar welke verhaallijnen hij heeft ontwikkeld in zijn ambtsperioden en welke retoriek en rol hij daarbij heeft gebruikt.

De eerste verhaallijn: De uitdagingen van de multiculturele samenleving

Het eerste narratief gaat over de uitdagingen van de multiculturele samenleving, het samenleven met elkaar en hoe een dergelijke samenleving moet reageren op bedreigingen en spanningen in een wereld waarin terroristische aanslagen en radicalisering van de jeugd aan de orde van de dag zijn. De burgemeester meent vanaf het begin van zijn eerste optreden tijdens zijn installatie in 2009 antwoorden te hebben op de actuele discussie over het reilen en zeilen van de multiculturele samenleving, en geeft in interviews ook aan dat zijn motief voor burgemeesterschap samenvalt met het bieden van

¹ Dr. Warda Belabas en prof.dr. Jurian Edelenbos zijn beiden werkzaam aan de afdeling bestuurskunde en sociologie van de faculteit sociale en gedragswetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

² Dit essay is gebaseerd op een onderzoek naar het lokale leiderschap van Ahmed Aboutaleb en alle gebruikte speeches die hij daarbij in zijn publieke optredens heeft gebruikt. In een gesprek met de burgemeester zijn de bevindingen besproken, en door hem van extra informatie en achtergronden voorzien. Het volledige (internationale) wetenschappelijke artikel en/of de integrale Nederlandse versie kan worden opgevraagd bij de auteurs.

perspectief op dit vraagstuk. Een publiek figuur met een Marokkaanse en islamitische achtergrond is naar zijn eigen zeggen hard nodig om leiding te geven aan het debat.

In dit narratief zien we dan ook dat Aboutaleb een sterk inhoudelijke visie heeft op thema's als migratie, globalisering, terrorisme en radicalisering. De verhaallijn kenmerkt zich door een sterke empathie voor de oorspronkelijke bewoners van de stad die door globalisering en migratie de wereld om hen heen snel zien veranderen. Hij roept dan ook consistent door de tijd op tot geduld en begrip voor deze bewoners, die gefrustreerd, boos en angstig zijn in de nieuwe realiteit van hun wijken en buurten. Voor nieuwkomers en kinderen van migranten is de boodschap vooral dat het Nederlandse paspoort waar ze over beschikken een plicht met zich meebrengt om de Nederlandse normen en waarden te omarmen en mee te doen in de samenleving. In de context van steeds meer terroristische aanslagen – zoals de aanslag op Theo van Gogh in Nederland maar ook internationale gebeurtenissen zoals de aanslagen in Parijs in 2015 op Charlie Hebdo – spreekt de burgemeester de moslimgemeenschap aan om hun verantwoordelijkheid te pakken en zich uit te spreken tegen dit geweld. Voor de burgemeester is het duidelijk dat degenen die terroristisch geweld steunen niet thuishoren in de Nederlandse samenleving.

Vanaf 2015 gebruikt hij het concept van de WIJ-samenleving, om nog duidelijker de grenzen te bepalen van wie wel en wie niet deel uitmaakt van deze WIJ-samenleving. Bij het bepalen van deze grens beroept de burgemeester zich consistent op de Grondwet, het instrument waarmee duidelijk bepaald kan worden wie de waarden en normen in de samenleving wel respecteren en wie niet. De taal en boodschap van de burgemeester is daarmee in lijn met de nationale discourse rondom migratie en integratie, wat sinds de millenniumwisseling gekenmerkt wordt door een strengere toon richting migranten en nieuwkomers. Tegelijkertijd vraagt Aboutaleb in de vele geanalyseerde optredens slechts incidenteel ruimte voor de andere kant van de medaille: uitdagingen van discriminatie en racisme in die multiculturele samenleving. Vanaf 2015 zien we dat er meer balans ontstaat in deze verhaallijn, en dat de burgemeester structurele problemen rondom discriminatie adresseert. Vanaf 2019 is hij ook explicieter aanwezig in het aandacht vragen en genereren voor het slavenverleden van Rotterdam en daarmee ook voor de vraag hoe racisme in de samenleving bestreden kan worden.

De tweede verhaallijn: De noodzaak van sociale mobiliteit en talentontwikkeling

Het tweede narratief dat veelvuldig terug te zien is in Aboutalebs publieke optredens, is het idee van sociale mobiliteit, dat wil zeggen: door te investeren in onderwijs en talentontwikkeling, kunnen mensen de sociaaleconomische ladder opklimmen en hun leefsituatie veranderen. Het idee van *dubbeltjes die kwartjes worden* komt terug in vele speeches en interviews, waarbij hij onderwijs en talentontwikkeling van jonge mensen als de oplossing ziet voor vele problemen in de samenleving. Niet alleen voor armoede en werkloosheid, maar ook voor uitdagingen rondom radicalisering van jongeren, zoals aangegeven in het eerste narratief: door te investeren in mensen en hun kansen te bieden, worden ze immers ook minder gevoelig en kwetsbaar voor uitbuiting en marginalisatie door mensen die aan de randen van de samenleving opereren.

Steden worden door de burgemeester gezien als emancipatie-machines, die deze transformatie op individueel niveau teweeg kunnen brengen en zodoende ook een verantwoordelijkheid hebben om in mensen en talenten te investeren. Dit narratief wordt door Aboutaleb bekrachtigd door de vele verwijzingen naar zijn eigens levensverhaal. Als zoon van een migrant groeide hij in armoede op in een klein dorp in Marokko, maar hij

wist het tij te keren door de taal machtig te worden en kansen te pakken en zodoende uiteindelijk de burgemeester te worden van een grote Europese stad. Met zijn eigen persoonlijk levenspad lijkt hij daarmee geloofwaardigheid te geven aan dit narratief.

De derde verhaallijn: Vertrouwen en participatie als voorwaarden voor vreedzame en weerbare samenlevingen

Een derde verhaallijn die alom aanwezig is door de jaren heen focust zich op het belang van vertrouwen in de samenleving: vertrouwen in de relatie tussen burger en overheid, maar ook vertrouwen tussen burgers onderling. Vertrouwen is een belangrijke bouwsteen voor vreedzame en weerbare samenlevingen en het is aan de overheid om dat vertrouwen van burgers terug te winnen. Volgens Aboutaleb is het daarvoor belangrijk dat burgers worden betrokken bij de uitdagingen in de stad en hun oren en ogen worden ingezet om de stad veiliger, weerbaarder en leefbaarder te maken. Initiatieven van burgers of ondernemers om te bouwen aan deze doelen voor de stad worden dan ook verwelkomd en aangemoedigd. De creativiteit van participerende burgers en ondernemers wordt gezien als een manier om te werken aan breed-gedragen duurzame oplossingen voor de stad. De overheid is daardoor niet langer in de lead, maar dient vooral een coachende rol aan te nemen om participatie van mensen in de stad in goede banen te leiden. Daarnaast moet de overheid transparant maken aan burgers waar ze mee bezig is, zodat vertrouwen verder kan groeien. De burgemeester verwijst hierbij regelmatig naar de driehoeksrelatie tussen burgemeester, politiechef en openbaar ministerie, een traditionele overlegstructuur die sinds zijn aantreden niet langer achter gesloten deuren plaatsvindt. Sinds zijn nieuwe installatie in 2021, heeft dit narratief over vertrouwen zich verder ontvouwd. In een brief aan bewoners bezweert de burgemeester zich de komende jaren verder in te zetten om overheidssystemen te verbeteren en deze systemen dichterbij de belevingswereld van burgers te brengen. De context van dit voornemen is de bredere (nationale) discussie over een falende overheid die steeds minder vertrouwen geniet van burgers, als gevolg van systeemfalen, doordat burgers in beginsel worden gewantrouwd. De kindertoeslagenaffaire is hier de belichaming van. Tegen deze achtergrond lijkt dit narratief van de burgemeester over het vertrouwen tussen overheid en burger verder vorm te krijgen.

De laatste verhaallijn: vergroening en duurzaamheid

Vanaf 2017 zien we dat Aboutaleb zich meer en meer inzet op een nieuw narratief, dat gaat over het belang van toekomstbestendige steden door de inzet op groene energie en duurzaamheid. In steeds meer interviews en speeches wijst de burgemeester op het belang van groene initiatieven in de stad – door de gemeente zelf, maar ook door bewoners en ondernemers – die de stad klaarstomen voor een toekomst waarin alternatieve energiestromen realiteit worden. Dit laatste narratief is daardoor ook sterk gelinkt aan de verhaallijn over participatie van burgers in de stad. Hoewel de speeches en interviews vooral vanaf 2017 een duidelijke lijn laten zien over de groene stad, geeft de burgemeester in het interview aan al veel langer bezig te zijn met het op de kaart zetten van Rotterdam als duurzame en toekomstbestendige stad.

Harde taal vanuit een duidelijke visie

Nederlandse burgemeesters laten vooral een sterke voorkeur zien voor de burgervaderrol, de rol van verbinder en de rol van de hoeder van de democratie, terwijl weinig

burgemeesters in Nederland zich presenteren als sterke visionair of beslisser. Bij burgemeester Aboutaleb blijkt dit anders te zijn.

Aan de ene kant laten de speeches en interviews een burgemeester zien die het belangrijk vindt om te weten wat er speelt in de stad, een burgemeester die graag anoniem door de stad wandelt om de dagelijkse problemen van mensen in de stad gehoor te geven en de sfeer in de stad te proeven. Voor Rotterdammers die zich tegen de muur gedrukt zien door complexe regelgeving die onredelijk uitpakt, zet hij zich dan ook graag in. Tegen de achtergrond van de bredere discussie over falende overheidssystemen en dalend vertrouwen van burgers in de overheid, lijkt de laatste twee jaar zich hier zichtbaarder dan in eerdere jaren ook een ombudsman-rol te manifesteren: de burgemeester spreekt zich expliciet uit tegen wetgeving en beleid die allerlei onbedoelde en ongewenste effecten teweegbrengen voor individuele burgers. Ook de wekelijkse column in de metro die de burgemeester tussen 2012 en midden 2014 schreef, en waarin hij converseerde met mensen in de stad, illustreert deze typische burgervaderrol.

Een andere rol die Aboutaleb sinds het begin van zijn aantreden oppakt, is die van de visionair, met – een voor de Nederlandse context – uitgesproken inhoudelijke en daardoor soms ook politieke input in het debat. Dit zien we vooral terug in het narratief over de multiculturele samenleving, waarin de burgemeester met zijn sterk confronterende en harde toon heel specifieke ideeën heeft over hoe de samenleving de problemen in de multiculturele samenleving het hoofd dient te bieden. De zogenaamde WIJ-samenleving biedt immers een visie, een perspectief, waarin de burgemeester een beeld schetst van enerzijds een inclusieve samenleving waarin iedereen mag zijn wie hij wil zijn, maar waar er anderzijds geen ruimte is voor hen die zich tegen de samenleving keren – door de normen en waarden van die samenleving af te wijzen of door toevlucht te zoeken in radicale en gewelddadige ideologieën. Hier wijkt Aboutaleb evident af van de politiek-neutrale positie die Nederlandse burgemeesters normaliter innemen, door zich inhoudelijk uit te laten over de te varen koers. Hij schuwt daarbij niet voor confronterende taal, zoals de wegwezen-uitspraak – gericht naar jongeren in de samenleving die hun heil zoeken bij geradicaliseerde bewegingen die geweld niet schuwen. Zijn kritiek is dat moslims zich actiever moeten uitspreken tegen geweld dat in de naam van de islam wordt beoefend. Wie Nederlandse regels en kaders niet respecteert, hoort hier niet thuis en dient te vertrekken. Aboutaleb geeft aan dat hij gelegitimeerd is deze hard toon aan te slaan. Zijn gezag als burgemeester wordt volgens hemzelf extra bezegeld door zijn achtergrond als eerstegraads migrant, moslim en eerste minderheids-burgemeester in Europa.

Tenslotte rijst dan de vraag of de bestudeerde publieke optredens een beeld oproepen van burgemeester Aboutaleb als een verbindende leider is of juist niet. De analyse levert een gevarieerd beeld op: publieke optredens over de jaren heen laten in ieder geval een burgemeester zien die voortdurend coalities en allianties sluit met burgers, ondernemers, en andere partijen in en rondom de stad die kunnen helpen om de opgaves voor de stad Rotterdam te realiseren. Daarbij pakt Aboutaleb steeds vaker Europees of internationaal podium om ruimte te vragen voor ruimte en middelen voor de stad als de plek van waaruit problemen rondom leefbaarheid, veiligheid en samenleven opgelost kunnen worden. Zijn harde en confronterende taal rondom het narratief over de multiculturele samenleving daarentegen, waarin hij een duidelijk beeld schets van wie wel en niet in de samenleving thuishoort, wordt echter ook bekritiseerd vanuit met name de migranten en

moslimgemeenschap in Rotterdam en daarbuiten. Het zou een wij-en-zij denken in de hand werken en mensen buiten de samenleving plaatsen.

Ahmed Aboutaleb als een gezaghebbende atypische lokale leider

Onze bevindingen geven aan dat burgemeester Aboutaleb zowel een typische als atypische publieke leider is. Typisch in de betekenis dat hij algemene trekken van burgemeesterschap in Nederland vertoont, gericht op faciliterend, bemiddelend en verbindend leiderschap waarbij pragmatische vaardigheden worden gecombineerd met 'zachte macht' en gezag. De verbindende en faciliterende stijl van leiderschap wordt hierbij benadrukt en past goed bij de Nederlandse stijl van zoeken naar samenwerking en consensus.

Niettemin laat het leiderschap en publieke optreden van burgemeester Aboutaleb ook atypische trekken zien. Zo verkondigt Aboutaleb anders dan zijn vele collega's duidelijke en sterke boodschappen en visies over onderwerpen als de multiculturele samenleving en misdaad en terreur. Hij schuwt daarbij de harde toon en stevige retoriek niet, bijv. door te benadrukken dat als bewoners Nederlandse waarden en normen niet accepteren ze eigenlijk hier in Nederland niet veel te zoeken hebben.

Burgemeester Aboutaleb laat een interessante, atypische, combinatie zien tussen deze rol met die van de traditionele rol van consensuele en coöperatieve 'pater familias' om duidelijke grenzen te stellen aan gedrag dat (on)toelaatbaar is ten aanzien van belangrijke maatschappelijke dossiers. Uiteindelijk komt een atypisch beeld naar voren waarbij Aboutaleb een voor Nederlandse begrippen sterke politieke visie en boodschap combineert met focus op regels, waarden en procedures om de Nederlandse democratie te beschermen. Hierbij maakt hij gebruik van stevige retoriek maar ook de verbindende rol en taal om diverse gemeenschappen nader tot elkaar te brengen.

Aboutaleb, en waarschijnlijk velen met hem, is als burgemeester niet zomaar in een simpel hokje te stoppen als het aankomt op het karakteriseren van zijn stijl als lokaal leider. Een burgemeester kan zowel visie tonen als verbinder zijn van mensen met uiteenlopende beelden en belangen. Een "heroïsche" of "sterke" leiderschapsstijl wordt weldegelijk gecombineerd met een "faciliterende" en "verbindende" leiderschapsstijl. Ze blijken goed samen te kunnen gaan, in de persoon van Ahmed Aboutaleb.