

Rotterdamers doen het zelf

Neoliberale oplossingen voor Rotterdamse achterstandsbuurten

Stedelijke beleidsplannen voor achterstandsbuurten in de Nederlandse steden staan sinds Paars I vol met populaire termen als resultaatgericht werken, eigen verantwoordelijkheid, onderlinge competitie en integrale aanpak. De idealen van de verzorgingsstaat met een grote rol voor de centrale overheid verschuiven langzaam naar het streven naar een meer teruggetrokken overheid en decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten en bewoners. Wat komt hiervan terecht in de Rotterdamse praktijk?

MORAG TORRANCE

Begin jaren negentig was er in Nederland aanleiding voor een nieuw beleid voor stedelijke achterstandsbuurten in de vier grootste steden. De grote werkloosheid onder de stedelijke bevolking en alle bijkomende problemen werden aangekaart bij de ministers. Die introduceerden in 1994 het Grote Steden Beleid I (GSB). Dit beleid sloot aan op de herstructurering van de verzorgingsstaat waar Paars I zich mee bezig ging houden. Het doel van het GSB was het vergroten van de economische en sociale vitaliteit van de stad, de leefbaarheid, de publieke veiligheid, het ondernemerschap en de arbeidsmarkt in voornamelijk de achterstandsbuurten.

Het GSB II werd ingesteld na de komst van het tweede Paarse kabinet in 1998, waarin zelfs een aparte minister voor Grotestedenbeleid zat, Van Boxtel (D66). Het combineerde de geïntegreerde aanpak met strengere contracten tussen steden en de nationale overheid en een kleine concurrentiestrijd tussen steden voor extra geld. Ook werd een verwoede poging gedaan een cultuuromslag teweeg te brengen in het ambtenaren denken: men moest voortaan streven naar effectiviteit, resultaatgerichtheid en de 'empowerment' van bewoners. Bewoners zouden gestimuleerd worden om zelf hun problemen aan te pakken in de woonomgeving en konden hun eigen plannen indienen ter subsidiëring. Eén van doelstellingen van het GSB was ook de zoektocht naar de emancipatie van achtergestelde bevolkingsgroepen. Deze veranderingen in de vorm van overheidsingrijpen kwamen echter niet uit het niets.

De zachte kant van het neoliberalisme

Deze vorm van bestuurlijke vernieuwing is een reactie op en tegelijkertijd een voortzetting van het neoliberalisme uit de jaren tachtig. Bij deze term denken mensen meteen aan Reagan en Thatcher die in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zorgden voor aardverschuivingen in de maatschappelijke positie van de publieke sector. De politiek-economische visie van Friedman, de neoliberale econoom bij uitstek, werd omgezet in een praktijk van een teruggetrokken overheid en het stimuleren van de vrije markt. Het nastreven van deze idealen door deze twee politici leidde tot magere publieke investeringen, het dwingen tot economische zelfstandigheid en de opkomst van de gedachte dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen daden. Peck en Tickell, twee Britse econoomisch geografen, noemen dit het 'roll back' neoliberalisme, verwijzend naar de terugtrekkende rol van de overheid. Begin jaren negentig was er het besef dat dit politiek-economisch beleid van vrij handelen en economische zelfstandigheid van de publieke sector geen positieve effecten had op de minderbedeelde bevolking in de Verenigde Staten. Een nieuwe slag in denken en doen, meer gericht op de sociale problemen van de samenleving, was gewenst. De democratische Clinton-Gore regering had er wel oren naar en riep 'The Empowerment Zone policy' in 1993 in het leven. Dit eerste stedelijke beleid in twintig jaar stond bol van het 'reinventing government' concept; een vernieuwde overheid die resultaten, concurrentie, geld verdienen, de 'empowerment' van bewoners om hun problemen zelf aan te pakken, effectiviteit en efficiëntie zou nastreven. De idealen

van een teruggetrokken overheid en een vrije markt veranderden in een streven naar een ander soort overheid. De zachte kant van het neoliberalisme kwam op: de overheid zou de minstbedeelden in de samenleving de hand reiken. Peck en Tickell noemen dit het 'roll out' neoliberalisme met herontdekt overheidsingrijpen. Het uitgangspunt bleef echter dat maatschappelijke problemen opgelost konden worden via individuele oplossingen.

Ook in het GSB was een aantal van deze overheidsingrepen te bespeuren. De uitgangssituatie was wel anders in Nederland. Er was geen sprake van een ontwikkeling van minder naar meer overheid, maar er werd juist gezocht naar een manier om de publieke sector een minder grote rol te laten spelen in de maatschappij. Er kwam in Nederland in de jaren negentig aandacht voor een nieuwe aanpak van sociale problemen door verantwoording, resultaatgerichtheid en meetbare doelstellingen verplicht te stellen in beleid voor de grootste steden. Deze methoden voor een ander soort overheidsingrijpen kwamen onder andere voort uit de derdewegpolitiek van de Britse premier Blair en Clintons 'reinventing government'. Het 'zachte' neoliberale denken maakte zijn entree in Nederland met aandacht voor 'reinventing government' en 'empowerment' in de geïntegreerde sociale, economische en fysieke plannen. Bestuurlijke vernieuwing werd verweven in de aanpak. Dit was ook het gevolg van geregelde bezoeken van Nederlandse gemeentelijke en ministeriële beleidsmedewerkers aan de 'Empowerment Zones' in de VS en lezingen door Ted Gaebler, de man achter het 'reinventing government' concept op het ministerie in Den Haag.

Bestuurlijke vernieuwing in Rotterdam

Het grote scala aan maatschappelijke problemen en de relatief grote omvang van het ambtenarenapparaat in Rotterdam maakt de stad een interessant voorbeeld voor onderzoek naar de uitwerking van het GSB. Door economische herstructurering zijn veel banen verloren gegaan. Vooral voormalige gastarbeiders uit de Mediterrane gebieden hebben sinds de jaren tachtig veel banen moeten inleveren. De werkloosheid, het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en het gebrek aan een goede, kennisgerichte opleidingen leid-



De Millinxbuurt, een achterstandswijk in Rotterdam-Zuid.

den tot problemen in achterstandswijken. Nog meer dan tijdens het Bouwen voor de Buurt en de Sociale Vernieuwing werd de aandacht in het GSB I en GSB II specifiek gericht op de integratie van de aandacht voor sociale, economische en fysieke problemen. De gemeente Rotterdam was enthousiast over het maken van het gemeentelijke Meerjaren Ontwikkelingsplan Visie 2010 (MOP) met sociale, economische en fysieke pijlers en twaalf samenhangende programma's. Dit plan was een vereiste om de reguliere subsidies te ontvangen. Daarnaast werd nog eens 500 miljoen euro extra vrijgemaakt door de gemeente Rotterdam. Zes Rotterdamse achterstandswijken werden aangewezen als 'strategische wijk-aanpak gebieden' (SWA). Het idee was dat deelgemeenten en bewoners mee zouden doen in het beleidsproces op buurtniveau om de sociaal-economische positie van Rotterdammers te verbeteren.

Met dit beleid wilde de nationale overheid de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de plannen aan de gemeenten zelf geven. Zij zouden op hun beurt meer verantwoordelijkheden geven aan bewoners door het aanbieden van 'gereedschap' zoals mogelijkheden tot het indienen van projecten ter subsidiëring. De grote lijnen van het GSB in Rotterdam worden bepaald door de wethouders, topambtenaren en de directeuren van de gemeentelijke diensten. Niet alle ambtenaren zijn hier blij mee, aangezien er geen synergie te bespeuren is in het proces en omdat de wethouders en directeuren de voorstellen vaak brengen als mededelingen. Naast de geïntegreerde manier van werken, probeerde de gemeente Rotterdam met het GSB II ook innovatiever, decentraler, gestroomlijnder in uitgaven en minder bureaucratisch te werken. In aanvulling op een deelgemeentelijke bestuurslaag in Rotterdam werd in 1999 nog een nieuwe gemeentelijke bestuurslaag gecre-



De Tarwewijk in Rotterdam-Zuid.

ëerd die zich intensief ging bezighouden met het sturen van de geïntegreerde plannen in de gebieden: het Bureau Stedelijke Visie. Ook werden zes stuurgroepen, in ieder SWA-gebied één, opgezet om alle plannen in goede banen te leiden. Deze groepen bevatten afgevaardigden van de gemeente, zoals wethouders, opbouwwerkers, raadsleden van de deelgemeenten, beleidsmedewerkers van de sociale dienst, planners en medewerkers van de dienst stedelijke vernieuwing. Ieder 'strategisch wijk-aanpak gebied' heeft ook een manager die de plannen van de stuurgroep uitvoert, maar geen invloed heeft op de totstandkoming van de beleidsplannen. Er zitten echter geen bewoners in de stuurgroepen.

Veel woorden en weinig daden

De SWA-stuurgroepen hebben verschillende projecten opgestart zoals Thuis op Straat, de herstructurering van eenderde van de woningen in Feijenoord, een culturele Noorderboulevard waar allochtone bewoners hun ambachten kunnen vertonen, jongerenprojecten zoals Een Tweede Thuis en allochtoon ondernemerschap in het Oude Noorden. Er wordt veel aandacht geschonken aan de fysieke vernieuwing van de achterstandswijken, onder andere door de ontwikkeling van veel openbaar groen. Bij het opstellen en invoeren van het beleid zijn, ondanks de nadruk op 'empowerment', nogal wat problemen aan de orde geweest wat betreft de participatie van de lokale bevolking. De beoogde doelstelling van het Grote Steden Beleid was naast een inhoudelijke afstemming en samenhang immers de decentralisatie van beslissingen naar gemeentelijk en buurtniveau. De eerste vorm van decentralisatie is in volle gang maar kent problemen door de financiële afhankelijkheid van bepaalde ministeries. De tweede vorm, decentralisatie naar buurtniveau en de lokale bevolking, blijkt problematischer. De lokale bewonersgroe-

pen in bijvoorbeeld het Oude Noorden en Delfshaven zijn bij de start van de MOP-opzet alleen gevraagd ideeën aan te leveren. Ze werden verder ook nauwelijks betrokken bij het maken van de individuele SWA-plannen en zeker niet bij de uitvoering van de plannen. Zoals een opbouwwerkster in Delfshaven zich herinnerde: „In het eerste jaar was iedereen hier enthousiast plannen aan het maken, in het tweede jaar vroeg iedereen zich af waar de ideeën die we hadden aangedragen überhaupt gebleven waren.” Bewonersgroepen hadden het gevoel dat het extra geld gebruikt werd voor onderzoek en extra personeel en juist niet voor de bewoners. Andere bewoners stelden dat er pas hulp aan bewoners gevraagd werd nadat de plannen gemaakt waren. De opbouwwerkster: „Als je met mensen praat dan is het duidelijk dat de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar bewoners niet gebeurd is. Ambtenaren en experts weten op de gebruikelijke manier nog altijd wat het beste is voor de mensen.” Ook leeft er in Delfshaven het gevoel dat er naast te veel controle ook soms sprake is van aandacht op de verkeerde plekken. Dit alles heeft geleid tot frustraties, demoralisatie en weinig besef van en betrokkenheid bij de plannen. Tegelijkertijd werd het GSB II door sommige ambtenaren slechts gezien als een methode om bestuurlijke vernieuwing te brengen en minder als beleid om buurtbewoners te helpen. Dit werd indirect bevestigd door een stafmedewerker van het Bureau Stedelijke Visie. Hij omschreef het GSB-doel in Rotterdam als volgt: “We willen meetba-



Buurtcentrum in Rotterdam-Zuid.

re doelstellingen, resultaten, overeenstemmingen, publieke verantwoordelijkheid, effectmetingen en transparantie bereiken met het GSB II." De wijkmanager van Feijenoord was echter niet positief over de daadwerkelijke ontwikkelingen hiervan: "Mijn leven is niet veranderd door de komst van het Bureau Stedelijke Visie. Wij kiezen hier nog steeds onze eigen doelstellingen en niemand die ons tegenhoudt!"

De gehoopte cultuuromslag om meer samen te werken met bewoners en ze aan te sporen zelf wat aan hun situatie en leefomgeving te doen, is erg moeilijk in beweging gezet. Ook het resultaatgericht, integraal en effectief aan de slag gaan is zeer moeilijk gebleken. De verkokerde werking van de ministeries en de diensten in de stad en de wirwar aan bestuurslagen, doelen, beslissingsbevoegdheden en stuurgroepen hebben het moeilijk gemaakt voor de strategische wijkmanagers om integraal te werken. Ook is de financiering van het GSB relatief beperkt en hebben bepaalde diensten veel meer geld en dus meer macht om plannen te sturen en uit te voeren. De aanpak van stedelijke armoede en maatschappelijke problemen in achterstandsbuurtten via geïntegreerd gebiedsgericht werken is op problemen gestuit die te maken hebben met een 'mismatch' van de ambitieuze retoriek en de dagelijkse praktijk van het lokale besturen.

De GSB-retoriek is er één van een vernieuwde overheid met meer verantwoordelijkheden voor bewoners, een efficiëntere en effectievere werkwijze en concurrentie voor overheidsgeld. Ondanks de vervaardiging van een aantal interessante en goede projecten in Rotterdamse achterstandswijken is het erg moeilijk gebleken om deze veranderingen door te voeren. Er zijn problemen met de afstemming en uitvoering van ideeën en plannen. De 'zachte' neoliberale gedachten zijn aanwezig via de 'empowerment' en 'reinventing government' taal van ambtenaren op het niveau van gemeente en Rijk, maar er is geen sprake van neoliberale uitvoering. Echter, wanneer beloftes worden gemaakt aan bewoners over deelname in het buurtverbeteringsproces, moet er ook hard gewerkt worden aan de daadwerkelijke interesse in en de opname van de ideeën van bewoners in plannen. Zij zijn degenen die worden geconfron-

teerd met de voor hen problematische dagelijkse werkelijkheid. Als het 'empowerment' concept geïntroduceerd wordt dan is een eerste voorwaarde voor het gebruik van de term dat mensen ook werkend gereedschap krijgen om door eigen inbreng de problematiek te ontstijgen. Een doe-het-zelf aanpak is moeilijk te realiseren met kapot of ontbrekend gereedschap.

Morag Torrance is onlangs afgestudeerd als stadsgeograaf aan de Universiteit Utrecht. Zij is werkzaam bij het Urban and Regional Research Centre Utrecht (URU), Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Literatuurselectie

- Andersen, H.T & R. Van Kempen (2003) New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities* 20 (2): 77-80
- Denters, B., Van Heffen, O. & H. de Jong (1999) An American Perestroika in Dutch cities? Urban policy in the Netherlands at the end of a millennium. *Public Administration* 77: 837-853.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press. Chicago
- Gaebler, T. & D. Osborne (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing: Reading, MA.
- Peck, J. & A. Tickell (2002) Neoliberalizing space. *Antipode* 34 (3): 380-404.
- Torrance, M.I. (2002) Soft neoliberal influence on urban policy making in the U.S.A. and the Netherlands. Case studies of Chicago and Rotterdam. *Afstudeerscriptie Stadsgeografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht*.
- Visser, J. & A. Hemerijck (1998) *Een Nederlands Mirakel. Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press: Amsterdam.