

De Wijk Ontwikkelings Maatschappij

Bij de aanwending van overheidsmiddelen is het bevorderen van economische groei belangrijker geworden, maar er is nog niet voor gekozen sociale doelstellingen op een tweede spoor te zetten. Het overheidsbeleid van de liberale verzorgingsstaat hinkt daardoor op twee gedachten. Enerzijds wordt gestreefd naar het bestrijden van armoede en het verminderen van sociaal-economische ongelijkheid en anderzijds is het wenselijk dat economische potenties optimaal benut worden en dat de bemoeienis van de overheid beperkt blijft. De boodschap lijkt dat marktconform handelen en het op elkaar afstemmen van overheidsmaatregelen ertoe leidt dat dezelfde doelen met minder publieke middelen gerealiseerd kunnen worden.

In dit artikel wordt aan de hand van de Wijk Ontwikkelings Maatschappij (WOM) bekeken in hoeverre 'privatisering met behoud van de buit' mogelijk is en op welke manier de oprichting van een nieuw overheidsorgaan kan bijdragen aan een betere afstemming van beleid en middelen. Dat is goed mogelijk omdat met de betrokken partijen is afgesproken dat de WOM ongeveer elke vier jaar wordt geëvalueerd, waardoor bekeken kan worden hoe de WOM zich heeft ontwikkeld sinds de oprichting in 1990. De evaluatie van 2000 is nog niet afgerond, maar de informatie van de evaluaties in 1992 en 1996 kan worden aangevuld met kennis die is opgedaan tijdens een WOM-studiedag die eerder dit jaar werd georganiseerd door het Nederlands Studie Centrum. Daarnaast is geput uit enkele interviews met betrokkenen.

OVERHEIDSORGAAN

Tijdens en deels als gevolg van de stadsvernieuwingsoperatie eind jaren tachtig was veel kleine bedrijvigheid uit Rotterdamse woonwijken verdwenen. De gemeente vond het belangrijk dat wijken gerevitaliseerd werden, bedrijvigheid terugkeerde naar of behouden werd voor de wijk en de economische positie van mensen in wijken met een lage sociaal-economische positie werd verbeterd. Om deze doelstellingen te verwezenlijken besloot de gemeente tot de oprichting van een onafhankelijk orgaan dat moest functioneren naast reeds bestaande diensten en afdelingen: de WOM. De grote bewegingsvrijheid en een zeer brede taakomschrijving ('het leveren van een bijdrage aan de sociaal-economische infrastructuur in wijken in een achterstandssituatie')

JUSTUS UITERMARK*

Een deel van de hernieuwde aandacht voor de buurt komt voort uit het streven naar een integrale aanpak. Dit streven ligt, samen met de trend van het privatiseren van overheidstaken, ten grondslag aan het ontstaan van hybride organisaties die bedoeld zijn om overheidstaken beter en efficiënter uit te voeren. De Rotterdamse Wijk Ontwikkelings Maatschappij is hier één van. Aan de hand van deze casus kan bekeken worden in hoeverre dergelijke organisaties de beloftes waar kunnen maken.

stelden de medewerkers van de WOM in staat zeer flexibel te opereren. Hierdoor kon per project worden bekeken op welke punten de betrokken partijen versterking behoefden. Waar nodig ging de WOM samenwerkingsverbanden aan en probeerde de samenwerking tussen andere partijen nieuw leven in te blazen.

De aard van de projecten liep zeer uiteen. Zo werd bijvoorbeeld een portiekschoonmaakdienst opgezet om laaggeschoolden aan een baan te helpen en probeerde men een veerdienst te realiseren om de ontsluiting van een achterstandswijk te bevorderen. De nadruk lag echter op het vasthouden en aantrekken van bedrijvigheid. De WOM opereerde hierbij op het snijvlak van markt en overheid. Enerzijds nam ze risico's met leningen die banken niet zouden nemen en anderzijds handelde ze meer marktconform dan de gemeente. Dit laatste houdt vooral in dat de organisatiestructuur plat is, weinig wordt gedocumenteerd en veel gebruik wordt gemaakt van netwerken en informele contacten. Het hybride karakter stelde de WOM in staat zich soms te profileren als overheidsorgaan (bijvoorbeeld bij het bemiddelen bij subsidieverstrekking) en soms als marktpartij (bijvoorbeeld bij het onderhandelen met ondernemers). Dit werd door de betrokkenen als een meerwaarde beschouwd. Op andere punten werd echter minder succes geboekt, zoals bij het bevorderen van werkgelegenheid en het verhogen van de inkomenspositie van mensen in achterstandsbuurtten.

STICHTING

Gezien de genoemde voordelen besloot de gemeente de proef door te zetten. Tegelijk met het besluit de WOM financieel te ondersteu-

nen, werden twee doelstellingen geformuleerd: het revitaliseren van (winkel)gebieden en het bevorderen van werkgelegenheid. In 1994 werd door de gemeente besloten dat de WOM zich verder moest verzelfstandigen. Tevens werd besloten dat de WOM voortaan uit twee onderdelen zou bestaan: een B.V. en een stichting. De gemeente kreeg de helft van de aandelen van de B.V. in handen, terwijl de rest verdeeld werd over vijf private ondernemers die sympatiseren met de maatschappelijke doelstellingen van de WOM. Als het wenselijk wordt gevonden dat een bepaalde transactie wordt uitgevoerd, wordt daarvoor door de stichting opdracht gegeven aan de B.V. De stichting bestaat alleen uit een directeur en een secretaresse en wordt ondersteund door een begeleidingscommissie. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke, publieke en private partijen. Expertise moet per project van derden worden ingehuurd. Nadat de stichting WOM in januari 1995 werd opgericht, werden vooral projecten ter hand genomen waarbij de nadruk ligt op het bevorderen van de werkgelegenheid. Meestal is de WOM bij projecten betrokken geraakt op verzoek van derden. Doordat bij alle projecten werd samengewerkt met andere partijen, is niet direct duidelijk in hoeverre resultaten toegeschreven moeten worden aan het optreden van de WOM. Wel is duidelijk dat zij een functie vervult als intermediair tussen bedrijfsleven en gemeente. Daarnaast kan de WOM overlegstructuren creëren en vooral onderhouden. Deze voordelen wegen echter niet bij alle projecten even zwaar en het is niet duidelijk in hoeverre de middelen die door de gemeente aan de WOM ter beschikking zijn gesteld (een miljoen gulden per jaar) optimaal worden be-



Het vroegere bordeel 'de Rode Papegaai' is nu een chique café (Bron: Sanne Kamp)

steed. Dat neemt niet weg dat de WOM haar bestaansrecht heeft bewezen. De WOM kan zich flexibel opstellen, zodat de inzet per project afgesteld kan worden aan de reeds aanwezige middelen en organisaties. Met name de snelheid waarmee op ontwikkelingen kan worden ingespeeld, de hybride status en het informele karakter van de organisatie worden zeer gewaardeerd door de betrokkenen.

VASTGOED

Op het moment van de tweede evaluatie speelt de WOM Vastgoed B.V. nog een zeer beperkte rol. Waarschijnlijk komt dit doordat de B.V. pas eind 1995 operationeel werd. Begin 1997 bestond de portefeuille van de B.V. uit een aantal panden in de Witte de Withstraat. Inmiddels is zowel het aantal lokaties als het aantal panden uitgebreid. Tijdens de studiedag en tijdens gesprekken met betrokkenen werd duidelijk dat de B.V. nu een prominente plaats inneemt binnen de WOM. Er lopen nog wel projecten die vooral bedoeld zijn voor het bevorderen van werkgelegenheid, maar tijdens de eerste evaluatie werd al duidelijk dat de WOM op dit gebied geen bijzondere resultaten boekt. Het wekt daarom geen verbazing dat de aandeelhouders, de directeur en de adviseurs vooral de aandacht vestigen op revitaliseringsprojecten. Zo zijn opmerkelijke successen geboekt bij de Witte de Withstraat, waar het beleid van de WOM was 'slechte functies' te verdrijven en 'goede functies' aan te trekken. De WOM heeft bij dit beleid een voorsprong op de ge-

meente. Die kan immers alleen zeer globaal in een bestemmingsplan aangeven welke functies wel en niet zijn toegestaan. Een louche coffeshop (kroeg, bordeel, gokhuis) kan als horecagelegenheid binnen een bestemmingsplan passen en daardoor alleen via een omweg worden verdreven. De WOM blijkt in dit verband een zeer korte omweg. In tegenstelling tot de gemeente kan de stichting op grond van inschatting en een subjectief oordeel besluiten dat bepaalde ondernemers niet in de straat passen. Vervolgens zijn de middelen om een dergelijke onderneming te bewegen tot verplaatsing veel ruimer dan voor een publieke partij.

Er zijn verschillende strategieën te onderscheiden die gebruikt kunnen worden voor het 'upgraden' van het winkelapparaat in een bepaald gebied. De meest voor de hand liggende methodes zijn het uitkopen van een ongewenste ondernemer of het aanbieden van een alternatieve lokatie. Daarnaast kan men een ondernemer met een huurachterstand met behulp van de eigenaar of een belangrijke leverancier 'pushen'. In dit geval kan bijvoorbeeld een brouwerij aangeven dat de afnemer van het bier zijn vergunning over moet dragen aan een andere ondernemer die meer bier zou kunnen afnemen. In samenwerking met andere betrokkenen kan dan gezocht worden naar een ondernemer die meer bier afneemt en die een positieve invloed heeft op de straat. Ten slotte bestaat de mogelijkheid om ondernemers weg te krijgen met wat door verschillende belanghebbenden eufemistisch wordt aangeduid als het 'combineren van publiek- en privaatrechte-

lijke middelen'. Hoewel hier in principe sprake is van een onrechtmatige handeling, wordt deze strategie door verschillende betrokkenen zeer positief gewaardeerd. Bij deze strategie wordt de politie door de WOM ingelicht over de onwenselijkheid van de aanwezigheid van de desbetreffende ondernemer. Het selectief toepassen van bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld het voeren van een strikt parkeerbeleid en het doen van invallen) kan ondernemers doen besluiten de zaak te sluiten, deze te verplaatsen of het karakter ervan te veranderen. Hoewel dit laatste incidenteel wel is gebeurd in de Witte de Withstraat, zou men zich, nog afgezien van legitimeringsproblemen, kunnen afvragen of een dergelijke aanpak de problemen niet verschuift in plaats van verhelpt.

LEGITIMERING

Het is duidelijk dat de oprichting van een organisatie die buiten de gemeentelijke ambtenarij opereert een integrale en efficiënte aanpak kan bevorderen. De WOM blijkt beter dan overheden samenwerkingsverbanden te kunnen bewerkstelligen tussen verschillende partijen uit de buurt. Daarnaast kan zij door haar flexibele karakter per project bekijken waar andere partijen kansen laten liggen om deze vervolgens zelf te benutten. Ten slotte handelt de WOM veel sneller dan de overheid.

Ondanks deze voordelen is er aanleiding voor kritiek. Een eerste punt is een verminderde democratische controle bij het uitvoeren van overheidstaken. De overheid is niet voor niets



De vernieuwde Witte de Withstraat (Bron: Sanne Kamp)

traag en schijnbaar besluiteloos: zij moet met de belangen van al haar ingezetenen rekening houden. De organisatie die ontwikkeld is om dit te doen, functioneert over het algemeen echter niet optimaal. Sterker nog, de complexiteit en traagheid van het formuleren en het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verkokering van het ambtelijk apparaat staan haaks op de belangen van degenen die door de politiek vertegenwoordigd worden. Het introduceren van een nieuwe organisatievorm kan worden opgevat als een poging de gebreken van het ambtelijke apparaat te omzeilen. Dit impliceert een keuze voor opnieuw beginnen in plaats van verbeteren. Dat is alleen legitiem wanneer door de nieuwe organisatie aan bepaalde democratische vereisten wordt voldaan.

Voor de overheidstaken die door de WOM uitgevoerd worden, geldt het privaat in plaats van het publiek recht. Tegenover het voordeel van efficiëntie staan daardoor nadelen van een grotere bewegingsvrijheid; de interpretatie van overheidstaken wordt nu grotendeels afgeschoven op een onafhankelijke organisatie. Weliswaar kan de gemeente theoretisch gezien ingrijpen wanneer dat gewenst is, in de praktijk blijkt dat de voordelen van een privaat ka-

rakter gepaard gaan met een verlies aan democratische controle. Er wordt immers gebruik gemaakt van mogelijkheden die juridisch ontoelaatbaar zijn, wat alleen mogelijk is wanneer de gemeente niet op de hoogte is van de uitvoering van haar eigen opdrachten of wanneer de gemeente willens en wetens een schijnbaar onafhankelijke organisatie in haar naam de wet laat overtreden.

Een tweede punt van kritiek hangt samen met het gegeven dat de WOM zich nu alleen lijkt te richten op revitaliseringsprojecten. De andere doelstelling die door de gemeente werd geformuleerd, het creëren van werkgelegenheid, lijkt uit het oog te zijn verloren. Zo dreigt het gevaar dat geldt dat in principe bedoeld was om de problemen van bewoners van achterstandsbuurten op te lossen, nu alleen wordt aangewend om de problemen van een laagje chroom te voorzien. Dat wil niet zeggen dat het 'upgraden' van bepaalde gebieden geen nut heeft, maar hardnekkige problemen, zoals werkloosheid onder laaggeschoolden, worden er niet mee opgelost. Het streven naar snel en zichtbaar resultaat kan ertoe leiden dat situaties uit de weg worden gegaan waarin een grote inspanning nodig is om een kleine stap

voorwaarts te realiseren. Nu is het credo dat het opleidingsniveau van de bewoners van de Witte de Withstraat verhoogd moet worden om van de ontwikkelingen te profiteren, terwijl het eerst de bedoeling was dat de werkloosheid onder laaggeschoolden teruggedrongen zou worden door het bevorderen van bedrijvigheid in de buurt. Hier ligt duidelijk een taak voor de overheid. Die moet ervoor zorgen dat door een gebiedsgerichte aanpak mensen met een zwakke sociaal-economische positie niet over het hoofd worden gezien.

Met deze kritiekpunten in het achterhoofd moet de grotere invloed van private partijen kritisch worden bekeken. Het blijkt immers dat door meer marktwerking vooral projecten ter hand worden genomen waarmee snel en zichtbaar resultaten kunnen worden geboekt. Dat bezwaar geldt ten aanzien van elke onafhankelijke organisatie die zich moet bewijzen, maar geldt nog sterker wanneer private partijen een direct belang hebben bij het realiseren van bepaalde doelstellingen. Doordat private partijen in het huidige model mede-eigenaar zijn van vastgoed in een gebied dat gerevitaliseerd moet worden, dreigt het gevaar dat waardestijging gelijk wordt gesteld aan succes.

In dat geval is het aantrekkelijk om kosten zoveel mogelijk te externaliseren en om alleen aandacht te besteden aan zaken die op korte termijn winst kunnen opleveren. De subsidie van de gemeente betekent dan niet meer dan een extra impuls om in een achterstandsbuurt te investeren.

OVERHEIDSBEMOEIENIS

Ambtenaren zouden geneigd zijn verstrikt te raken in formaliteiten en uitsluitend aandacht geven aan zaken die resorteren onder hun departement. 'Verkokering' van de overheid kan er zodoende toe leiden dat het totaalbeeld uit het oog wordt verloren en dat men elkaar eerder tegenwerkt dan versterkt. Zoals gezegd, vervult de WOM hier een belangrijke rol: zij kan daadwerkelijk een integrale aanpak tot stand brengen. Er moet echter voor gewaakt worden dat de sectorale 'bias' van de overheid niet vervangen wordt door een commerciële 'bias' van marktpartijen. De overheid moet ervoor zorgen dat het geld dat zij uittrekt voor maatschappelijke problemen niet eenzijdig wordt besteed aan projecten die voor markt-

partijen aantrekkelijk zijn. De kans dat dit wel gebeurt, wordt vergroot op het moment dat de overheid stelt dat elk bedrag dat zij besteedt een veelvoud aan private investeringen moet uitlokken. Dergelijke doelstellingen zijn alleen maar haalbaar wanneer marktpartijen een grote vrijheid hebben bij het interpreteren van overheidsopdrachten, zodat zij projecten aan kunnen pakken die voor hen aantrekkelijk zijn. Het lijkt derhalve naïef te veronderstellen dat dezelfde doelen met minder middelen gerealiseerd kunnen worden door de inbreng van marktpartijen. Zolang er geen maatregelen genomen worden om ervoor te zorgen dat sociale doelstellingen niet op een tweede spoor worden gezet, worden met het betrekken van marktpartijen bij het realiseren van overheidsdoelen impliciet prioriteiten gesteld. Een van die maatregelen zou kunnen zijn opdrachten zodanig te formuleren dat niet alleen opdrachten ter hand worden genomen die commercieel gezien het meest interessant zijn. Een andere maatregel is het instellen van een orgaan dat zich exclusief bezig houdt met het bestrijden van de meest hardnekkige problemen. Een voorbeeld hiervan is de 'social exclusion unit'

die in Engeland actief is. Een dergelijke instantie kan een integrale aanpak bewerkstelligen zonder dat er eenzijdige aandacht bestaat voor het bevorderen van de sociaal-economische positie van de buurt als geheel.

De overheid moet zich er bewust van zijn dat investeringen in achterstandsbuurten niet automatisch ten goede komen aan het achtergestelde deel van de bevolking. Om ervoor te zorgen dat dit wel gebeurt, lijkt een zekere mate van overheidsbemoeienis onvermijdelijk. Ook voor wat betreft het in stand houden van democratische controle, is het van belang dat de overheid haar taken niet uit handen geeft zonder erop toe te zien dat zij op een correcte wijze worden uitgevoerd. Deze kanttekeningen betekenen dat een kritische houding aangenomen moet worden ten aanzien van verdere privatisering. Desalniettemin is het duidelijk dat de WOM door haar kleinschalige en onafhankelijke karakter een belangrijke rol kan spelen bij het realiseren van een integrale en efficiënte aanpak.

* Redactie AGORA. Met dank aan Sanne Kamp, Guido van Rijkom, Arnold Reijndorp en Huub van der Zanden.

AME

Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment *Instituut voor Stedelijk Onderzoek en Ruimtelijk Beleid*



Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam
T (020) 525 4062, F (020) 525 4051, E-mail AME@frw.uva.nl

Het Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment verricht sociaal wetenschappelijk onderzoek naar steden en verstedelijkte gebieden. In het instituut werken circa 20 stafleden en 30 promovendi op het terrein van de sociale geografie, stedelijke economie, planologie, demografie en stadssociologie.