

bureaucratisering van de stadsvernieuwing

interview met een pcc-onderzoeksgroep
han meyer, andré bus, hans hazenak

Jullie constateren een verschuiving in de verhouding tussen bevolking, ambtelijk apparaat en politiek bestuur gedurende de afgelopen tien jaar. Waar in het midden van de jaren zeventig sprake was van een consensus-verhouding, stellen jullie dat die drie 'partners' elkaar niet meer in gelijke mate nodig hebben voor hun eigen functioneren. Wat valt er te zeggen over die verhouding op dit moment?

HM: Een aantal onderdelen van het ambtelijk apparaat is de laatste jaren heel sterk verzelfstandigd. Binnen de 'driehoeksverhouding' tussen ambtelijk apparaat, politiek bestuur en bewonersorganisaties zijn de laatste twee meer afhankelijk van het apparaat gemaakt. Meer dan nu het geval is, had het PCC een smaakmakende rol binnen het ambtelijk apparaat. Een aantal jaren geleden was het PCC de meest cruciale schakel met de 'buitenwacht', zowel met de bewonersorganisaties als met het politiek bestuur. Nu zijn er een aantal andere onderdelen van het apparaat die een meer zelfstandige machtspositie hebben veroverd, waarbij het PCC veel heeft moeten inleveren. Het PCC dreigt de laatste tijd een doorgeefluik naar de bewoners te worden voor datgene wat in de Dienst Volkshuisvesting wordt besloten. Er is minder sprake van een overleg tussen bewonersorganisatie en ambtelijk apparaat via het PCC.

De Dienst VH heeft daardoor een aantal taken gekregen die ze in het begin van de stadsvernieuwing nog niet had. Ze is opgezaaid met de budgettering, zij is de instantie die kan bepalen welke bedragen er mogen worden uitgegeven aan bijvoorbeeld stichtingskosten. Dat heeft een versterking van de positie van de Dienst Volkshuisvesting tot resultaat. De consequentie daarvan is dat de conflicten die er aanvankelijk werden uitgevochten tussen het gemeentelijk apparaat als geheel - VH en de projectgroepen samen - en de Provinciale Directie van de Volkshuisvesting, nu worden uitgevochten tussen VH en de projectgroepen.

Hetzelfde geldt voor het grondbeleid. Aanvankelijk lijkt het nog een vrij solidair gebeuren, maar aangezien het Grondbedrijf momenteel de gelden die met het grondbeleid gemoeid zijn volledig zelf beheert en bewaakt, is voor de projectgroep en de bewonersorganisatie niet langer 'Den Haag' de grote 'externe vijand', maar het eigen gemeentelijke bedrijf.

Hoe is naar jullie inzicht de verhouding tussen gemeenteraad en ambtelijk apparaat veranderd?

HM: Eén van de interessantste stellingen die tijdens de viering van '10 jaar stadsvernieuwing' naar voren gebracht zou kunnen worden is dat de verhoudingen tegenwoordig verdacht veel lijken op die van vóór 1974. Het beleid ten aanzien van de stedelijke ontwikkeling wordt voornamelijk gemaakt binnen de stedelijke diensten, waar politieke instanties zoals de gemeenteraad en commissies eigenlijk langzamerhand nauwelijks meer greep op hebben. Die laten zich alleen maar gebruiken om ambtelijk bepaald beleid af te dekken. Het zit in hele simpele dingen. Niemand in de projectgroeporganisatie kan zich herinneren, wanneer het voor het laatst was dat een raadslid of een commissielid een ambtenaar eens heeft aangepakt, of dat openlijk werd gezegd dat een ambtelijke dienst zijn huiswerk niet had gedaan. In de stuurgroep stadsvernieuwing, die eigenlijk het belangrij-

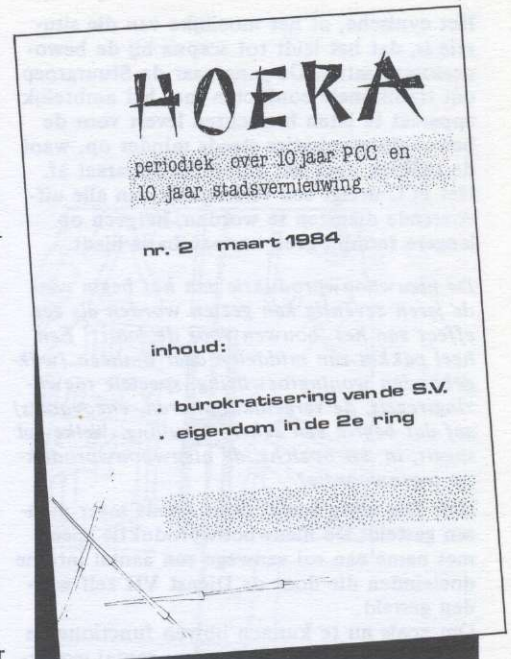
ste orgaan is op dit gebied, gaat men als er conflicten zijn toch ook niet veel verder dan een zeer vriendelijk verzoek om bepaalde punten nog eens nader uit te zoeken.

Ik heb de indruk dat de functie van de raadsleden al na 1974 is veranderd. Na 1974 kon de coalitie van het College van B & W en bewonersorganisaties zich met ondersteuning vanuit het PCC richten op het omvormen van het ambtelijk apparaat. Nadat de PvdA de meerderheid kreeg en een programcollege vormde lijkt de 'critische functie', die de Raad daarvoor wel leek te hebben, te zijn ingeleverd.

HM: Die coalitie verliep vooral via de Commissie Stadsvernieuwing en de Stuurgroep Stadsvernieuwing. Die nemen nu al jarenlang de functie van de raad waar. De Stuurgroep heeft van meet af aan de belangrijkste functie in de stadsvernieuwing toebedeeld gekregen. Formeel heeft ze die positie nog steeds, maar de politieke discussies worden niet meer in de Stuurgroep uitgevochten. Dat gebeurt in de diensten, bij B & W en in de besloten onderonsjes van ambtelijke kopstukken en wethouders. De politieke besluitvorming heeft daardoor veel aan openbaarheid ingeboet.

Vroeger was het vrijwel zeker, dat, wanneer de Stuurgroep met de voorstellen accoord ging, ze ook door B & W kwamen. Maar de invloed van de Stuurgroep is aanzienlijk afgenomen. De wethouder van Financiën bepaalt welke voorstellen van de Stuurgroep worden overgenomen en in welke mate ze worden gehonoreerd; zijn positie is dominant.

Wat voor taken zouden er in de toekomst voor de projectgroepen weggelegd kunnen zijn? De woonlasten gaan als taak naar de Gemeentelijke Sociale Dienst, de toewijzing en herhuisvesting naar Woonruimte zaken, de rol van het Grondbedrijf verandert en bij de Dienst Volkshuisvesting treedt een zekere 'professionalisering' op. Maar als nu, met de



vermindering van de contingenten en dergelijke, ook de nieuwbouwproductie in gevaar komt, zullen de projectgroepen dan nog langer dan vijf jaar blijven bestaan?

HM: De belangrijkste bestaansbasis voor de projectgroepen is nog steeds de dialoog met de bevolking, met de bewonersgroepen. Zelfs als er niets in de wijk gebeurt dan blijft het toch van politiek belang, dat dat gelegiti-meerd wordt.

Een voorwaarde voor het voortbestaan van de projectgroepen is gelegen in hun vermogen om allerlei inzetten op te pakken, buiten de gereguleerde, met sloop-, nieuwbouw-, en renovatieprogramma's verbonden kaders om. Er zullen daarvoor allerlei nieuwe inzetten in de wijken moeten ontstaan waaraan de projectorganisatie een breder bestaan zou kunnen ontleenen. We zitten nu echter vast op een werkterrein, dat sterk gereguleerd is en waarbinnen de verhoudingen tamelijk vastliggen.

Stadsvernieuwing Rotterdam 1974. Cartoon Gerard Goosen.



Het cynische, of het moeilijke van die situatie is, dat het leidt tot scepsis bij de bewonersorganisaties. De gang naar de Stuurgroep om traditionele conflicten met het ambtelijk apparaat te laten beslechten levert voor de bewonersorganisaties steeds minder op, want de politiek dekt het ambtelijk apparaat af. Het PCC dreigt een verlengstuk van alle uitvoerende diensten te worden, hetgeen op langere termijn geen bestaansbasis biedt.

De nieuwbouwproductie aan het begin van de jaren zeventig kan gezien worden als een effect van het 'bouwen voor de buurt'. Een heel pakket van middelen daar omheen (wijkgebonden woningtoewijzing, speciale toewijzingsregels, de vergelijkingshuren, enzovoorts) gaf dat begrip een zekere invulling. Welke rol speelt, in dat opzicht, de nieuwbouwproductie tegenwoordig?

HM: Die vraag wordt door steeds meer mensen gesteld. De nieuwbouwproductie speelt met name een rol vanwege een aantal interne doeleinden die door de Dienst VH zelf worden gesteld.

Om zoals nu te kunnen blijven functioneren moet een dienst VH een zeker aantal woningen blijven produceren. Anders moet die dienst gewoon inkrimpen en dat betekent prestigeverlies.

Daarnaast is er natuurlijk nog steeds het politieke doel van bewonersorganisaties en bijvoorbeeld politieke partijen om meer goedkope woningbouw te realiseren. Maar, naarmate het moeilijker wordt om betaalbare woningen te realiseren, worden daar steeds meer vraagtekens bij gezet.

In een onderzoeksopzet van jullie zijn twee problemen te onderscheiden. Aan de ene kant het verlies bij verschillende medewerkers van inzicht in en betrokkenheid bij het stadsvernieuwingsproces. Aan de andere kant het probleem dat de voortgang van de stadsvernieuwing in de wielen wordt gereden door hetzij 'segregatie', hetzij 'bureaucratisering'. In welke verhouding staan deze problemen, en welk effect mag er van de onderzoeksresultaten verwacht worden?

AB: Het onderzoek is een poging — die overigens alweer dreigt te mislukken — om tot een systematisering van ervaringen te komen en om een discussie met een politieke invalshoek over het werk waarmee je dagelijks bezig bent te voeren. Dat komt er in het dagelijkse werk nooit van.

Het ambtelijke werk wordt aan de ene kant steeds politieker, in de zin dat de politieke besluitvorming voor een belangrijk deel binnen het apparaat gebeurt, terwijl het politiek nadenken over dat werk niet, of steeds minder expliciet gebeurt. Daar zit een rare tegenstrijdigheid in. Maar misschien zijn wij een achterhoede die dat graag nog eens expliciet aan de orde zou willen stellen, en daarover zou willen discussiëren.

In de praktijk van de dagelijkse beslommeringen zijn in het afgelopen jaar de meeste van de dertien deelonderzoekjes, waarmee we aanvankelijk van start gingen, en waarvoor veel mensen zich enthousiast opgaven, helaas gesneuveld.

Hoe dan ook, op de achtergrond speelt ongetwijfeld het idee van een herovering van een positie die verloren is gegaan.

Jullie hebben de ontwikkeling die het PCC in de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt getypeerd als een ontwikkeling van 'voorhoede' naar 'marktfactor'. Welke consequenties heeft een dergelijke typering voor jullie standpunten en wat zijn de verwachte effecten daarvan?

HH: Er zijn plannen, opvattingen, dat het PCC zich veel meer zou moeten gaan organiseren als een dienst, met als doel om als het ware te bureaucratiseren. Het PCC zou zijn kracht moeten ontleenen aan de deskundigheid op deelreinen waarop de diensten werkzaam zijn. Op die manier zou het PCC zich moeten reorganiseren, in plaats van te blijven steunen op een verbinding met de bewonersorganisaties, die een politieke factor van betekenis waren.

HM: Er zijn ook meningen, dat het PCC eigenlijk recalcitranter zou moeten worden op bepaalde punten, in plaats van braaf te blijven meewerken aan de politieke besluit-

vorming binnen het ambtelijke apparaat. Als bijvoorbeeld aan het PCC een standpunt wordt gevraagd over hoe de verdeling van de contingenten zou moeten plaatsvinden, dan zou veel duidelijker gezegd moeten worden: 'we vertikken het om daaraan nog een bijdrage te leveren; dat behoort niet tot de oorspronkelijke taakstelling van deze organisatie'. Ook zou het PCC zich tegenover de bewonersorganisaties niet tot verdeeldheid moeten laten verleiden.

In het kader van '10 jaar stadsvernieuwing' zou de discussie echter niet, zoals op dit moment, beperkt moeten blijven tot het PCC, maar daar gebracht moeten worden, waar ze thuishoort: in de openbaarheid. Daar moet de vraag gesteld worden, hoe in de komende jaren stadsvernieuwingspolitiek met de daarbij betrokken partijen (politici, bewonersorganisaties, enzovoorts) gevoerd moet worden, en welke plaats het PCC daarbij heeft.

Is de positie van het PCC niet dusdanig veranderd, dat daarin al geen keuze meer te maken valt? Resteert niet slechts het uitspreken van een wens en het ophalen van herinneringen?

AB: Als je nog van een keuze kunt spreken, dan is die inderdaad al voor een belangrijk deel gemaakt. Vanuit een minderheidspositie is daartegen binnen de PCC-organisatie wel altijd een zekere tegenstand geboden.

Stadsvernieuwing Rotterdam 1984. Cartoon Gerard Goosen.

