



Investeren in wijkontwikkeling

**Synthese van
ervaringen met
wijkontwikkeling in
Deventer, Groningen,
Leiden en Tilburg**



van dijk
van soomeren
en partners

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 139
Postbus 2805
1000 CV Amsterdam
telefoon: 020 – 522 11 11
telefax: 020 – 627 68 40
e-mail: rigo@rigo.nl

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV

Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
telefoon: 020 – 625 75 37
telefax: 020 – 627 47 59
e-mail: dsp@dsp-advies.nl

Binnen het project 'Investeren in wijkontwikkeling' zijn verschillende andere rapporten verschenen die aan de basis hebben gelegen van dit syntheserapport, te weten:

- *WOP: de stad en wijken in evenwicht?*
(eerste en tweede rapportage wijkontwikkeling Deventer);
- *Noord-Westen-wind in Vinkhuizen*
(eerste en tweede rapportage wijkontwikkeling Groningen);
- *Het begin van de wijk van morgen, de stand van vandaag*
(eerste en tweede rapportage wijkontwikkeling Leiden);
- *Onderweg naar een wijkontwikkelingsplan in Tilburg-Noord*
(eerste en tweede rapportage wijkontwikkeling Tilburg);
- *G21 forumbijeenkomst wijkontwikkeling*
(verslaglegging eerste bijeenkomst op 25 september 1997)
- *Investeren in wijkontwikkeling*
(Syntheserapport over de eerste fase in 4 pilotgemeenten)

Exemplaren van de lokale rapporten en het verslag van de forumbijeenkomst zijn tegen kostprijs te bestellen bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV. Het syntheserapport van de eerste fase en het voorliggende rapport is tegen kostprijs te bestellen bij RIGO Research en Advies BV.

Colofon:

Titel	Investeren in wijkontwikkeling
Subtitel	Synthese van de ervaringen in Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg
Auteurs	Johan van Iersel (RIGO) Wouter Rohde (RIGO)
Omslagontwerp	Roel Heerema, BNO (DSP)
Omslagfoto's	Gé Dubbelman (Hollandse Hoogte/zwartwitfoto) Hein Stienstra (DSP/kleurenfoto's) Tobias Woldendorp (DSP/kleurenfoto)
Datum	Amsterdam, november 1998

Voorwoord

Bij de start van dit project in 1996 was wijkontwikkeling nog maar net in het vocabulaire van beleidsmakers opgenomen. Het was een weinig uitgekristalliseerd begrip. De gemeenten Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg zijn in deze periode de uitdaging aangegaan om met een open vizier een proces van wijkontwikkeling op te starten.

Ze werden hierbij gestimuleerd door de departementen van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De beide departementen en vier gemeenten hebben gezamenlijk besloten de gemeentelijke trajecten uitvoerig te volgen, onderling ervaringen uit te wisselen en de opgedane kennis in breder verband te verspreiden.

Ze hebben hierbij de hulp gevraagd van Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV en RIGO Research & Advies BV. Zowel in de gevolgde gemeentelijke trajecten als in het overkoepelend project heeft het leerproces centraal gestaan. Gemeenten, departementen en adviesbureaus hebben ieder op eigen wijze hun inbreng gehad en veel van elkaar geleerd.

De start van dit project was te typeren als het opstappen op een rijdende trein. Na twee jaar is een flinke reisafstand afgelegd en zijn we allen vele reiservaringen rijker. De eindbestemming is echter nog niet bereikt en de komende jaren zal de trein blijven doorrijden.

Wij willen op deze plaats dan ook de medereizigers veel succes wensen bij de voortzetting van de reis en bedanken voor de prettige samenwerking gedurende de afgelopen periode.

RIGO Research en Advies BV
Van Dijk, Van Soomeren en Partners

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Van wijkbeheer naar wijkontwikkeling	1
1.2	Onderzoek als kritische steun in de rug (vier pilots).....	1
1.3	Dit syntheserapport - leeswijzer.....	2
2	De opmars van het wijkniveau	4
2.1	Het grote-stedenbeleid.....	4
2.2	Stedelijke vernieuwing	7
2.3	Verschillen én overeenkomsten.....	10
2.4	Het wijkniveau in GSB en stedelijke vernieuwing.....	11
2.5	Het wijkniveau in gemeentelijk beleid.....	12
2.6	Het lokale wijkgericht beleid geordend naar beleidsveld.....	14
3	Wijkontwikkeling in de vier pilotgemeenten	15
3.1	Achtergronden	15
3.2	Aanleidingen en doelstellingen.....	17
3.3	Organisatie.....	18
3.4	De wijken	21
3.5	Fasering	21
3.6	Inventarisatie en probleemformulering	21
3.7	Visie-ontwikkeling en doelstellingen	22
3.8	Activiteitenplan, eindresultaat en uitvoering	24
4	Keuzen in wijkontwikkeling	26
4.1	Integraal of sectoraal?	26
4.2	Veel partijen of alleen grote investeerders	27
4.3	Proces of product.....	27
4.4	Met of voor de bewoners	28
4.5	De wijk of de stedelijke context.....	28
5	Epiloog	30
5.1	Voor wie nog aan de start staat.....	30
5.2	Wijkontwikkeling en rijksbeleid	31

1 Inleiding

1.1 Van wijkbeheer naar wijkontwikkeling

De wijk wordt de laatste jaren steeds meer gezien als hét niveau waarop de benodigde integraliteit van het beleid tot uitdrukking komt. Op het niveau van de wijk werken partijen uit verschillende beleidssectoren samen om problemen op te lossen. De nadruk wordt hierbij vaak gelegd op het woon- en leefklimaat, en beleid wordt veelal gevoerd onder de noemer buurtbeheer. Men richt zich bij buurtbeheer voornamelijk op de wijk van vandaag. Een relatief nieuwe ontwikkeling is het door middel van wijkontwikkeling "investeren in de wijk van morgen". Hierbij staat het toekomstperspectief van de wijk centraal. Bij wijkontwikkeling blijkt over het algemeen een rol te zijn weggelegd voor:

- de bewoners (als klant, participant, inspreker of burger);
- het lokale politieke bestuur (als stimulator, coördinator en controleur);
- de publieke dienstverleners (gemeentelijke diensten, instellingen) in verschillende rollen, soms zeer actief stimulerend en elders weer meer volgend;
- private investeerders (woningcorporaties, projectontwikkelaars en beleggers).

Als onderdeel van het Grote-Stedenbeleid hebben de G15 (later aangevuld met de G6) in het kader van het thema leefbaarheid de notitie 'Van wijkbeheer naar wijkontwikkeling' opgesteld. Deze notitie vormde het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek. De resultaten en leerervaringen die via dit onderzoek worden opgedaan zijn overigens niet alleen lokaal en op rijksniveau relevant voor het al lopende Grote-Stedenbeleid, maar zeker ook voor de beleidsinspanningen die in het kader van de nota Stedelijke vernieuwing zullen worden uitgevoerd. Hierbij moet worden gedacht aan bestaande regelingen zoals de Stimuleringsregeling Herstructurering, maar ook voor de verdere lokale en departementale invulling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en de stedelijke Investeringsvisies levert het onderzoek aanknopingspunten.

1.2 Onderzoek als kritische steun in de rug (vier pilots)

De departementen van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de gemeenten Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg hebben aan Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV en RIGO Research en Advies BV verzocht inzicht te verschaffen in de succes- en faalfactoren die in de lokale samenwerkingsarena bij wijkontwikkeling een rol spelen.

Aan het onderzoek is de volgende globale vraagstelling meegegeven:

- hoe geeft men in de lokale context vorm en inhoud aan het proces van wijkontwikkeling?
- in hoeverre - en hoe - legt men vanuit de wijkontwikkeling een koppeling naar het bestaande proces van wijkbeheer?

In deze vraag wordt bewust een inhoudelijke dubbelslag gemaakt. Er is gekeken naar het ontwikkelingsproces van de nieuwe wijkontwikkelingsplannen in vier gemeenten en daarbij wordt expliciet ook gekeken naar de manier waarop men wijkontwikkelings- en wijkbeheerplannen aan elkaar koppelt of minimaal op elkaar afstemt.

Het onderzoek had ook een adviserend doel. Tussentijds zijn uitkomsten en aanbevelingen in elk van de deelnemende gemeenten, tussen deze vier en met andere grotere gemeenten (G21) op speciale bijeenkomsten besproken: een kritische reflectie om te leren hoe het nóg beter kan.

De gemeenten en corporaties uit Deventer (alle wijken), Leiden (Leiden-Noord), Tilburg (Tilburg-Noord) en Groningen (Vinkhuizen) namen deel aan het onderzoek. In elk van de vier deelnemende gemeenten is sinds het najaar van 1996¹ tot najaar 1998 het proces van totstandkoming van wijkontwikkelingsplannen gevolgd. In elke gemeente is na één jaar en vervolgens na nog een jaar een lokale rapportage gemaakt. De lokale rapportages kwamen tot stand op basis van documentenanalyses en interviews. Ze bevatten een beschrijvend en een opiniërend deel. In elke gemeente is die rapportage besproken met betrokkenen. Het verslag van de opiniërende discussie is aan de rapportages toegevoegd.

Na de eerste ronde is op 25 september 1997 in Deventer het onderwerp wijkontwikkeling besproken op een conferentie waarvoor alle gemeenten uit de G4, G15 en G6 waren uitgenodigd. Op die bijeenkomst werd ook de eerste versie van de lokale rapportages en het eerste syntheserapport gepresenteerd.

De tweede ronde lokale rapportages is in het vroege najaar van 1998 afgerond. Het voorliggende tweede syntheserapport zal op 20 november 1998 in Leiden worden aangeboden aan staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting, na een conferentie waarvoor wederom alle GSB-gemeenten zijn uitgenodigd.

1.3 Dit syntheserapport - leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de *aanleidingen en context* om wijkgericht en integraal over ontwikkeling en investeringen na te denken. Eerst wordt ingegaan op het Grote-Stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing. Beide rijksbeleidskaders vormen een deel van de context waarbinnen lokale partners hun initiatieven voor wijkontwikkeling ontplooiën. Vervolgens gaan we kort in op de opkomst van het wijkniveau binnen lokale beleidsprocessen.

Noot 1 Leiden behoort tot de G6 en is pas in het najaar van 1997 gestart met wijkontwikkeling.

- Hoofdstuk 3 handelt over de *overeenkomsten en verschillen* in de vier cases. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de verschillende aanleidingen en doelen met wijkontwikkeling, enkele feiten en cijfers en de uiteenlopende invullingen die op zich gelijk genaamde fasen in het totstandkomingsproces van wijkontwikkeling hebben gekregen.
- In hoofdstuk 4 wordt een poging gedaan de *samenhang in keuzen* uit de vier cases te veralgemeniseren. We richten ons hierbij op de samenhang tussen een aantal keuzen die partijen gegeven hun specifieke context van wijkontwikkeling hebben gemaakt.
- Hoofdstuk 5 bevat *conclusies en aanbevelingen*.

Zeker aan de start van dit project in 1996 was wijkontwikkeling nog een weinig uitgekristalliseerd begrip. In de vier gemeenten is wijkontwikkeling de afgelopen 2 jaar op geheel eigen wijze nader vormgegeven. Op basis van deze ervaringen wordt in dit rapport getracht het begrip wijkontwikkeling wat inzichtelijker te maken. Dat tekent de bijzondere positie van dit project, dat voor de lokale partijen en de beide departementen als een leerproces kan worden gezien. Lokale partners, Ministeries, RIGO en DSP hopen dat ook de overige steden er hun voordeel mee kunnen doen.

2 De opmars van het wijkniveau

De laatste jaren is zowel op lokaal als rijksniveau de aandacht voor gebiedsgericht beleid toegenomen. Bij twee van de beleidskaders waarbinnen de wijk een centrale rol wordt toebedeeld willen wij op deze plaats kort stilstaan: het grote stedenbeleid (paragraaf 2.1) en stedelijke vernieuwing (paragraaf 2.2). Dit zijn de twee belangrijkste beleidskaders die op lokaal niveau relevant zijn bij wijkgericht werken. Beide verschillen in doelstelling en methodiek (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 gaan we in op wijkontwikkeling in relatie tot grote-stedenbeleid en stedelijke vernieuwing.

Vervolgens wordt ingegaan op de lokale beleidspraktijk. Eerst wordt beschreven hoe de wijk als beleidsniveau in de lokale beleidspraktijk steeds meer in de belangstelling is komen te staan (paragraaf 2.5). Hierbij wordt gekomen tot een grove typering van wat wijkontwikkeling in de lokale praktijk inhoudt. In paragraaf 2.6 wordt vervolgens op basis van de beleidskaders op rijksniveau een typering gegeven hoe wijkgericht beleid er in de lokale praktijk uit zou kunnen zien.

Dit hoofdstuk is vrij algemeen en beschrijvend van karakter. In het volgend hoofdstuk wordt vervolgens gekeken naar de specifieke invulling die in de vier onderzoeksgemeenten aan wijkontwikkeling wordt gegeven.

2.1 Het grote-stedenbeleid²

Achtergronden

Aan de vóoravond van de verkiezingen in 1994 hebben de colleges van B&W van de vier grote steden (G4) de grootstedelijke problemen onder de aandacht gebracht: er moest een soort Deltaplan voor de steden komen. De steden zouden de sociale, economische, culturele en maatschappelijke motoren van economie en samenleving moeten zijn. Door de bedreigingen en problemen van de steden zouden potenties en dynamiek verloren kunnen gaan.

Convenant G4, G15 en G6

Op 12 juli 1995 ondertekenden het kabinet en de steden het convenant grote-stedenbeleid.³ Op 30 oktober 1995 volgde een convenant met 15 andere middelgrote steden: de G15. Inhoudelijk lijken beide convenanten sterk op elkaar. In de preambule van het convenant met de G15 wordt het GSB nadrukkelijk gepresenteerd als het beleid voor de toekomst: een derde golf na de stenen stadsvernieuwing en de op achterstanden gerichte sociale vernieuwing⁴. Het GSB reikt verder dan de convenantsperiode van 4 jaar. Op 12 juni 1997 hebben ook Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo zich bij het grote

Noot 2 Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet is onder minister van Boxtel het 'Grote-Stedenbeleid' (GSB) omgedoopt in het 'Grote Steden- en Integratie beleid' (GSI). In dit rapport wordt de oude benaming gehanteerd.

Noot 3 Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet - G4, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.

Noot 4 Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet - G15, Steden staan voor stedelijkheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.

stedenbeleid aangesloten. Deze G6 hebben een convenant afgesloten dat als bijlage geldt van het convenant Grote-stedenbeleid Kabinet-G15.⁵ Het grote-stedenbeleid heeft bij de formatie van het kabinet Kok-II een eigen minister gekregen. Hiermee is duidelijk aangegeven dat het beleid met hoge prioriteit zal worden voortgezet.

GSB een nieuwe werkwijze

De kern van het GSB zoals neergelegd in de convenanten is dat het beleid 'van onderop' gestalte dient te krijgen: het initiatief ligt bij de steden en het beleid is erop gericht de regiefunctie van de steden te versterken. De steden moeten zorg dragen voor een integraal beleid, terwijl het rijk door middel van ontkokering, deregulering, deconcentratie en waar mogelijk decentralisatie van bevoegdheden en middelen hiervoor een kader creëert. Daarnaast is het GSB sterk outputgericht. Om de output inzichtelijk te maken wordt sterk gemonitord, waarbij niet enkel gekeken wordt naar zichtbare resultaten maar ook naar het verloop van het proces en de rol van de verschillende partijen hierin.

Uitgangspunten

De nieuwe werkwijze en rolverdeling komen naar voren in de uitgangspunten die de G21 en het rijk hebben onderschreven:

- het terugdringen van verkokering en bevorderen van deregulering en decentralisatie, mogelijk in de vorm van experimenten;
- het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren, een en ander volgens een interactieve benadering tussen rijk en steden;
- het door herschikking vergroten van de financiële armslag van steden;
- komen tot een nieuw bondgenootschap tussen rijk en steden waarin gemeenschappelijke einddoelen worden geformuleerd en wederzijdse inspanningsverplichtingen worden vastgelegd.

Bovenstaande uitgangspunten weerspiegelen de nieuwe rolverdeling en werkwijze volgens het grote-stedenbeleid. Ook het beleid zoals neergelegd in de nota Stedelijke vernieuwing past hier grotendeels binnen. Het is de bedoeling in de toekomst de twee beleidsvelden meer met elkaar te integreren.

Inhoud

In de convenanten spreken de G21 af tot zichtbare en meetbare resultaten te komen op de volgende thema's:

- werk en onderwijs: de langdurige werkloosheid (vooral geconcentreerd in achterstandswijken) moet merkbaar verminderd zijn. Het onderwijs moet een betere toegang geven tot de arbeidsmarkt;
- veiligheid: de onveiligheid moet zowel in objectieve zin als in subjectieve zin (veiligheidsbeleving) verbeteren;

Noot 5 Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet-G6, Appendix bij convenant Grote-stedenbeleid Kabinet-G15, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.

- leefbaarheid en zorg: de leefbaarheid van achterstandswijken en van de stad als geheel dient reëel verbeterd te worden.

Bij elk thema zijn zoveel mogelijk gekwantificeerde doelen gesteld. De gemeenten en het rijk monitoren het beleid nauwkeurig, zodat tijdig kan worden vastgesteld waar moet worden bijgestuurd en waar en door wie extra inspanningen moeten worden verricht.

Monitoring, audit en visitatie

Monitoring vormt een belangrijk onderdeel van het GSB. Daarin wordt bekeken of de gekwantificeerde doelen worden bereikt⁶. Omdat het GSB vooral een nieuwe bestuurlijke aanpak is, wordt bij de monitoring niet louter gekeken naar de kwantitatieve resultaten maar ook naar de beleidsprocessen en rollen van de verschillende partijen⁷.

Uit de resultaten van de monitoring zijn nog weinig concrete conclusies te halen, het beleid is hiervoor nog te jong. Wel wordt in elk van de onderzoeken geconcludeerd dat de ervaringen vooralsnog positief zijn en de nieuwe bestuurlijke aanpak potenties en kansen biedt. In het convenant met de G15 is de reeds uitgebreide monitoring aangevuld met meer bottom-up monitoring in de vorm van zelfanalyse en visitatie. Begin 1998 heeft de visitatiecommissie haar eerste verslag uitgebracht. De ervaringen van deze eerste ronde zijn dermate positief dat voortgang van deze vorm van monitoring wordt voortgezet voor de G21 en wellicht wordt uitgebreid naar de G4.

Financieel

Het grote-stedenbeleid is met name een nieuwe bestuurlijke aanpak. De financiële middelen bestaan hoofdzakelijk uit bestaande regelingen, waarvoor de intentie is uitgesproken dat óf de verdeelsleutel wordt aangepast ten gunste van de steden óf de middelen worden gedecentraliseerd en ontkokerd. De convenanten zelf bevatten weinig concrete toezeggingen over financiën. Afgesproken is dat de verdeling geschiedt op basis van door werkgroepen op te stellen actieplannen. In deze actieplannen wordt ook de systematiek van verantwoording van de steden vormgegeven. Iedere financieringsstroom die binnen het grote-stedenbeleid valt, kent nu nog zijn eigen methodiek van toekenning (zoals op basis van (actie-)plannen, verantwoording op resultaten, verdeling op basis van objectieve maatstaven of basis van overleg). In de convenanten wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar zoveel mogelijk financiering op basis van resultaat en prestatie (outputfinanciering). Verder streeft men naar decentralisatie en ontkokering.

Noot 6 Het ISEO van de Erasmus Universiteit verzorgt de kwantitatieve monitoring en publiceert jaarlijks het 'Jaarboek Grote-stedenbeleid'. Er zijn tot nu toe drie delen verschenen: het *Jaarboek Grote-stedenbeleid* 1995, 1996 en 1997.

Noot 7 De bestuurlijke monitoring wordt uitgevoerd door het Van Poelje Instituut van de Universiteit Twente. Er is tot nu toe een publicatie verschenen: Laan, F. van der (red.), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden*, deel 5 in de reeks *Binnenlands Bestuur in Verandering*, Eburon, Delft 1998. Daarnaast heeft het EIM in 1997 de opdracht gekregen een kwalitatieve evaluatie van het GSB uit te voeren.

Toekomst

In de voortgangsrapportage die staatssecretaris Kohnstamm op 16 april 1998 naar de Tweede Kamer stuurde worden enkele aandachtspunten voor het toekomstige beleid genoemd:

- het ontwikkelen van een meerjarenvisie;
- krachtige stimulansen voor de achterstandswijken;
- vasthouden en versterken van de integrale aanpak;
- bevorderen van de stedelijke economie;
- intensivering van de samenwerking met de sociale partners.

De G21 pleiten in het memorandum 'Investeren in de stad' voor een meer thematische bundeling en intensivering van de financiële middelen en kennis. Hiervoor worden drie thema's aangedragen: de economische, de sociale en de fysiek-ruimtelijke vitalisering van de stad. De meest betrokken departementen zouden rondom deze thema's de krachten moeten bundelen.⁸ Ook door de SER wordt een dergelijke thematische aanpak voorgestaan.⁹ Daarnaast wordt vanuit verschillende richtingen gepleit voor een grotere aandacht en rol voor het minderhedenbeleid.

Het moge duidelijk zijn dat bovenstaande ontwikkeling tevens een verdere integratie tussen het grote-stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing betekent. Zo wordt het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing gezien als een belangrijk voorbeeld voor de wijze van thematische bundeling van geldstromen.

2.2 Stedelijke vernieuwing

Achtergronden

Sinds 1992 is de stadvernieuwing met het verschijnen van de nota Belstato een eindige opgave. De klassieke stadsvernieuwing, die is gericht op het inhalen van achterstanden in het fysieke woonmilieu, werd zowel in tijd als in opgave afgebakend. Bij de behandeling van de nota Belstato in september 1992 werd afgesproken de hierin opgenomen ramingen voor de kosten van de stadsvernieuwing in 1997 te herijken. Uit de herijking bleek dat de stadsvernieuwing vrijwel op schema lag en dat alleen de financiële middelen iets moesten worden verhoogd. De herijking Belstato ging gepaard met omgevingsverkenningen, waarin de ontwikkelingen rondom het beleidsveld centraal stonden. De omgevingsverkenningen maakten duidelijk dat steeds meer gemeenten bij de aanpak van buurten en wijken bezig waren over te stappen op een meer integrale, wijkgerichte aanpak. Ten opzichte van de klassieke stadsvernieuwing was dit zowel een verbreding naar andere beleidsterreinen als een schaa sprong. Mede daarom plaatst de Nota Stedelijke Vernieuwing het stadsvernieuwingsbeleid ook binnen een breder kader. Stedelijke vernieuwing vormt het kader waarbinnen de stadsvernieuwing zal worden afgerond. Stedelijke vernieuwing moet ertoe bijdragen dat de steden in de sociaal-economische dynamiek overeind blijven en dat hun concurrentiepositie wordt gewaarborgd. Het kan in deze ook worden

Noot 8 Gemeentebesturen G21, 'Investeren in de stad, naar krachtige stedelijke gemeenschappen' Memorandum van de gemeentebesturen van de G21, QI, Delft 1998.

Noot 9 SER, 'Samen voor de stad', 1998.

opgevat als het ruimtelijk-fysieke complement van het GSB. Naast de afronding van stadsvernieuwingsopgave wordt in de nota Stedelijke Vernieuwing een nieuwe opgave omschreven: de herstructureringsopgave. Om aan deze opgave te voldoen was sinds 1 februari 1997 de Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering reeds van kracht.

Uitgangspunten

Het doel van de stedelijke vernieuwing is ervoor te zorgen dat de steden in de sociaal-economische dynamiek overeind blijven en dat de concurrentiepositie wordt gewaarborgd. De stedelijke vernieuwing, voornamelijk gericht op het woonmilieu, moet een onderdeel vormen van een integrale inspanning om deze doelstelling te bereiken.

De verantwoordelijkheid voor de stedelijke vernieuwing ligt bij de steden zelf. Het rijk wil aan de stedelijke vernieuwing op lokaal niveau een stimulans geven, door drie maatregelen:

- het tegemoetkomen aan de gestegen kosten van het afronden van de Bel-stato-opgave en het voorzien in de daarmee nauw verbonden behoeften aan extra middelen voor monumentenzorg en bodemsanering;
- een programma voor herstructurering van voornamelijk naoorlogse wijken. Bij herstructurering gaat het om opwaarderen van wijken en buurten en tegengaan van een eenzijdige bevolkingssamenstelling, door een meer gevarieerd woning-aanbod tot stand te brengen. Om aan dergelijke ontwikkelingen een stimulans te geven stelt het rijk f 1,85 mld. beschikbaar;
- de bijdragen voor stadsvernieuwing en herstructurering worden uiteindelijk opgenomen in een gebundeld volkshuisvestingsbudget. Hierdoor krijgen gemeenten meer bewegingsvrijheid om het hun toegemeten geld naar eigen inzicht te gebruiken.

Met name dit laatste punt maakt duidelijk dat de gemeenten een centrale rol vervullen bij de stedelijke vernieuwing. Het rijk vervult bij de stedelijke vernieuwing een stimulerende en voorwaardenscheppende rol. Het rijk zal net als bij de stadsvernieuwing een vinger aan de pols blijven houden van de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Na een tussenstand in de loop van 2001 zal eind 2005 het beleid breed worden geëvalueerd. In tegenstelling tot het GSB is de stedelijke vernieuwing gericht op alle steden van Nederland, het gaat om generiek beleid.

Financieel

Op financieel gebied is de aankondiging van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing het belangrijkste onderdeel van het nieuwe beleid. In dit budget worden de verschillende subsidiestromen vanuit het stadsvernieuwingsfonds, de (nu tijdelijke) herstructureringsregeling, het BWS en het BLS en waarschijnlijk ook de DUBO-gelden, de liftenregeling, de bodemsanering en geluidsgelden, gebundeld. Het budget zal volgens een objectieve maatstaf over de gemeenten worden verdeeld. Gemeenten hebben vervolgens grote vrijheid bij de verdere verdeling. Het ISV wordt momenteel nader vormgegeven en zal rond 2000 worden geïntroduceerd.

Tijdelijke Regeling Herstructurering

De Tijdelijke Regeling Herstructurering is een duidelijke vorm van projectfinanciering. De toetsing van de plannen vindt in eerste instantie plaats op basis van enkele algemene criteria omtrent de inhoud, inkadering en opzet van de plannen. Zo moeten de gemeenten een plan inleveren met daarin:

- een globale schets van de door middel van herstructurering op te lossen problemen;
- een samenhangend pakket van maatregelen en een motivering voor gemaakte keuzen;
- duidelijkheid of en met welk resultaat overlegd is met betrokken (markt)partijen;
- een verwachte termijn van de uitvoering van het plan;
- welke meetbare resultaten worden verwacht;
- een financiële paragraaf, met grootte van de investeringen en opbrengsten en de wijze van dekking van het begrotingstekort.

Voldoet een plan aan dergelijke criteria, dan wordt gekeken naar de kwaliteit van de plannen. Intussen zijn in twee jaartranches subsidies aan gemeenten toegekend. Voor de herstructurering is in totaal f 1,85 mld. beschikbaar. In 1997 en 1998 is er voor de herstructurering f 65 mln. uitgetrokken. In 1999 is f 75 mln. beschikbaar.

Toekomst

In de nota Stedelijke Vernieuwing worden beleidslijnen voor de toekomst uitgezet. Kenmerkende elementen voor het toekomstige rijksbeleid op het gebied van stedelijke vernieuwing zijn:

- de verantwoordelijkheid wordt bij de gemeenten neergelegd;
- de rol van het rijk is voorwaardenscheppend en stimulerend;
- gemeenten moeten aantonen dat stedelijke vernieuwing tot resultaten leidt (het rijk zal bij de toedeling van de middelen hierop toezien);
- stedelijke vernieuwing is een zaak van samenwerking. Niet alleen moet een groot deel van de financiële middelen door anderen dan de overheid worden opgebracht, ook moet het beleid worden gebaseerd op een gezamenlijke analyse van de lokale of regionale problematiek en investeringsbehoefte;
- de basis van subsidietoekenning is een gemeentelijke investeringsvisie. In deze visie moeten de investeringen in de stedelijke vernieuwing en hun effecten op de lokale samenleving voor de komende vijf jaar in beeld worden gebracht, met een doorkijk naar de volgende vijf jaar.

Het investeringsbudget zal niet jaarlijks worden toegekend, maar langjarige financiële zekerheid moet de gemeenten in staat stellen ook financieel een betrouwbare partner te vormen voor investeerders zoals corporaties, beleggers en projectontwikkelaars. Het budget zal volgens objectieve maatstaven over de gemeenten worden verdeeld. Of en welke sancties het rijk aan slechte resultaten of een slechte investeringsvisie kan verbinden is nog onduidelijk.

Bovenstaande rolverdeling lijkt sterk op de rolverdeling zoals deze wordt voorgestaan in het grote-stedenbeleid. Hieruit blijkt de intentie de beide beleidsvelden in de toekomst meer met elkaar te integreren..

2.3 Verschillen én overeenkomsten

In de bovenstaande paragrafen zijn de beide beleidsterreinen van het rijk die relevant zijn voor wijkontwikkeling uiteengezet. De volgende tabel geeft de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het grote-stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing kort weer.

tabel 2.1 Globale typering GSB en stedelijke vernieuwingsbeleid anno 1998

Thema	GSB	Stedelijke vernieuwing (vanaf ± 2000 ISV)	
		Stadsvernieuwing	herstructurering
Doel	Sociaal-economische en sociaal-culturele vitaliteit vergroten op de terreinen werk en onderwijs, veiligheid en leefbaarheid en zorg	Ruimtelijk-economische en sociaal-economische vitaliteit vergroten op de terreinen wonen, leefbaarheid en buurteconomie	Gedifferentieerder vastgoed in homogene wijken
Middel	Convenanten rijk-gemeenten,	Verdeelsleutel sv-fonds	Planbeoordeling
Termijn	4 jaar	Afronding Belstato nog 4 jaar, daarna ISV met meerjarige zekerheid,	Tot ISV jaarlijkse tijdelijke regeling
Bereik	G4, G15, G6	Alle gemeenten, grote en middelgrote met eigen budget zitten zwaarder in de verdeelsleutel	Met name grote en middelgrote gemeenten
Schaal	Gemeente	Gemeente	Wijk
Beoogde werkwijze lokaal	Ontkokering, bestuurlijke vernieuwing	Lokale bestedingsvrijheid	Planontwikkeling met investeerders
Rol rijk	Naar een bondgenootschap, op basis van stedelijke voorstellen, outputmeting	Voorwaardenscheppend, distantie, van input (stadsvernieuwing) naar output (ISV) financiering	Stimulerend
Beoordeling	Monitor kwantitatief en visitatiecommissies (output)	Financiële verantwoording, evaluatieonderzoek (input)	Voortgangsbeoordeling per plan (project)

Het GSB-beleid is met name een nieuwe wijze van samenwerken: het rijk en gemeenten stellen zich op als partners. De gemeenten wordt bij de uitvoering een regierol toebedeeld. In deze past de stedelijke vernieuwing goed binnen de beleidsintenties zoals uitgesproken binnen de convenanten van het GSB. Inhoudelijk is het GSB-beleid gericht op de thema's: werk en onderwijs, veiligheid en leefbaarheid en zorg. In het thema leefbaarheid zit een inhoudelijke overlapping met de stedelijke vernieuwing.

De wijze waarop rijk en gemeenten zich tot elkaar verhouden verschilt tussen de beide beleidsvelden. In essentie is het GSB-beleid opgezet als een ondersteuning door het rijk van vernieuwende werkwijzen op lokaal niveau. Het rijk ziet zich als bondgenoot. De betrokkenheid van het rijk op het GSB-terrein leidt

nauwelijks tot extra financiële middelen, wel tot de mogelijkheid om deze middelen meer ontkokerd in te zetten. Verantwoording achteraf vindt plaats op basis van kwalitatieve oordelen.

Op het terrein van de stedelijke vernieuwing is de rol van het rijk meer voorwaardenscheppend in financiële zin. Toezicht op afstand is daar eerder het woord dan partnerschap. De financiering van de stadsvernieuwing kenmerkt zich door een inputbenadering. Het aangekondigde ISV wil de overstap maken naar een meer output-gerichte benadering. Het ligt immers in de bedoeling dat de gemeenten een investeringsvisie gaan uitwerken, die een rol zal gaan spelen bij de toekenning van rijksbijdragen aan de stedelijke vernieuwing.

De beide betrokken ministeries overleggen om het grote-stedenbeleid en het stedelijke-vernieuwingsbeleid meer op één leest te schoeien. Dat zal vooral merkbaar moeten zijn aan de manier waarop lokale overheden hun voorgenoemen inspanningen aan het rijk kenbaar gaan maken, zodat één stedelijke-visiedocument volstaat.

2.4 Het wijkniveau in GSB en stedelijke vernieuwing

In de inleiding van het convenant met de G4 wordt gesteld dat het effect van het GSB vooral op stadsdeel-, wijk- en buurtniveau merkbaar moet worden. In de preambule van het convenant van de G15 wordt de problematiek in de wijken specifiek benoemd, en wordt gesteld dat naast stadsvernieuwing en integraal wijkbeheer ook herstructurering van groot belang is.

De gebiedsgerichte benadering van het grote-stedenbeleid is met name uitgewerkt onder het thema leefbaarheid. Ook de andere thema's hebben aandacht voor de ruimtelijke component, die dikwijls wordt vertaald in termen van achterstandswijken. Dit geeft aan dat de wijk een belangrijk beleidsniveau is waarop de integraliteit van het beleid tot uitdrukking moet komen.

De steden hebben zich onder het thema leefbaarheid verplicht tot het opstellen en uitvoeren van integrale programma's wijk en buurtbeheer voor door de steden aan te wijzen achterstandswijken. Deze zijn onder meer gericht op het verbeteren van de leefomgeving, het vergroten van de betrokkenheid van burgers, het bevorderen van de veiligheid (onder het thema veiligheid verplichten de steden zich tot het maken van wijkveiligheidsplannen, die een integraal onderdeel van het wijk- en buurtbeheer moeten vormen) en het harmonieus samenleven van verschillende bevolkingsgroepen. Ter bevordering van de implementatie van deze programma's worden afspraken gemaakt over de inhoud, de betrokkenheid van derden (o.a. corporaties) en de financiële participatie van alle betrokken partijen.

De steden hebben toegezegd een deel van de toegewezen Melkertbanen in te zetten voor het wijk- en buurtbeheer. In overleg tussen het rijk en corporaties worden afspraken gemaakt over de mate waarin corporaties eigen middelen kunnen inzetten ter bevordering van de bereikbaarheid en van investeringen in de woonomgeving.

Om ruimtelijke segregatie tegen te gaan zullen in bestaande wijken vooral koopwoningen en/of duurdere woningen worden gebouwd. Anderzijds zullen in nieuwe wijken ook woningen bereikbaar voor de doelgroep worden gerealiseerd.

Binnen de stedelijke vernieuwing wordt de wijkgerichte wijze van werken met name bevorderd via de tijdelijke regeling herstructurering. Herstructurering is immers vrijwel per definitie wijkgericht. Uiteraard worden de stadsvernieuwingsgelden vaak gebiedsgericht ingezet, het zijn echter de gemeenten die hierbij het voortouw nemen.

2.5 Het wijkniveau in gemeentelijk beleid

Het wijkniveau als integratiekader is op lokaal niveau 'uitgevonden'. Vanuit verschillende richtingen is de wijk in de aandacht komen te staan. We bespreken er enkele.

Volkshuisvesting en stadsvernieuwing

De meest bekende is de volkshuisvestingshoek. Vanaf midden jaren '80 nam de kritiek op de stadsvernieuwing toe. De aanvankelijk sociale insteek was te veel verlaten en er werd gesproken over 'de stenen stadsvernieuwing'. De woningen in de stadsvernieuwingsgebieden waren dan wel fysiek-technisch in goede staat gebracht, maar de woonomgeving was al (verrassend) snel weer verpauperd. Soortgelijke problemen werden niet enkel in de vooroorlogse bouw geconstateerd maar ook in de na-oorlogse (hoog)bouw. De oorzaak van deze problemen werd nu gezocht in het sociaal klimaat. Aldus ontstond het wijkbeheer: een integrale samenvoeging van fysiek ruimtelijk beheer en sociaal beheer. Vanuit het fysieke beheer, de volkshuisvesting, werd hiermee op het niveau de wijk een samenwerking aangegaan met de welzijnssector.

Welzijn

Ook de welzijnssector kent zijn eigen geschiedenis waarbij de wijk meer en meer in de belangstelling kwam te staan. Een belangrijk moment hierin is de sociale vernieuwing, die in de gemeente Rotterdam is geïntroduceerd en overgenomen door het kabinet Lubbers-Kok. Het rijksbeleid van de sociale vernieuwing is te zien als een voorloper van het grote-stedenbeleid. Voor het eerst werd aan de gemeenten zo duidelijk een regierol toegekend. Op lokaal niveau richtte de sociale vernieuwing zich op drie cirkels: arbeid, scholing en inkomen, de dagelijkse leefomgeving en de verbetering van de doelmatigheid en kwaliteit van voorzieningen. Met name de tweede cirkel geeft aan dat vanuit de welzijnssector de brug is geslagen naar fysiek beheer. De gemeenten zagen hierbij de wijk (buurt) als het niveau waarop deze integraliteit tot stand moest komen.

Bestuurlijke vernieuwing

Naast de ontwikkelingen in de volkshuisvesting en de welzijnssector heeft ook de bestuurlijke vernieuwing de wijk in de aandacht gebracht. Binnen het Rijksbeleid is de laatste decennia sprake van een decentralisatie richting gemeenten. De reden hiervoor ligt in het feit dat de problemen in de moderne samenleving dusdanig complex en contextgebonden zijn dat een integraal beleid noodzakelijk is en alleen op lokaal niveau kan de benodigde samenwerking tussen actoren worden vormgegeven. De gemeenten zetten decentralisatie voort naar het lagere schaalniveau van de wijk en buurt. Wijkgericht beleid kan in deze gezien worden als een poging om de kloof tussen overheid (zowel als bestuurder als als dienstverlener) en burger te dichten. In deze is wijkgericht beleid te zien als een gemeentelijk organisatieprincipe.

De drie bovenstaande invalshoeken geven nog geen volledig beeld. Ook binnen de sectoren milieubeleid en (integraal)veiligheidsbeleid is men op geheel eigen wijze op het niveau van de wijk aanbeland. Daarnaast speelt ook de economische sector een steeds belangrijker rol. Gemeenten zijn heden ten dage gewikkeld in een concurrentiestrijd om economisch aantrekkelijke activiteiten. Bedrijven zijn in de loop der tijd 'foot-loose' geworden waardoor andere dan lokatiegebonden aspecten een rol kunnen gaan spelen. Veel gemeenten zijn de instandhouding van een basiskwaliteit over de gehele stad gaan zien als een van de vestigingsvoorwaarden die werkgelegenheid en investeringen moeten aantrekken.

Vanuit verschillende beleidssectoren is men tot het besef gekomen dat de problemen waarop men zich richt samenhangen met problemen op andere velden. Een integraal beleid wordt noodzakelijk geacht om de problemen aan te pakken en het wijkniveau is het niveau waarop deze integraliteit tot stand kan worden gebracht. In onderstaand schema is deze ontwikkeling voor de sector volkshuisvesting schematisch vormgegeven.

tabel 2.2 Dimensies van beheer (van ... -> naar ..., naast ... <-> ook ...)

Centraal	→	gebiedsgericht
Sectoraal	→	integraal
Incidenteel	→	overall
Intern	↔	extern
Fysiek	↔	sociaal
Dagelijks wijkbeheer	↔	wijkontwikkeling

Naar wijkontwikkeling

Na de oorlog lag de nadruk aanvankelijk op het realiseren van een aanzienlijke bouwproductie: bouwen. In de loop der jaren kreeg het beheer meer en meer aandacht. Op dit moment raakt men doordrongen van het feit dat beheren alleen niet voldoende is omdat bepaalde problemen een meer structurele aard hebben. Meer visie en aandacht voor de langere termijn is om deze reden wenselijk. Naast 'bouwen' en 'beheren' komt nu 'ontwikkelen' te staan. Ook in andere beleidssectoren kan een dergelijke behoefte worden geconstateerd.

Wijkontwikkeling is een antwoord op deze nieuwe behoefte. Wat wijkontwikkeling precies is, is moeilijk te definiëren, het is een nieuw beleidsveld in ontwikkeling. Wel zijn er enkele kenmerken te noemen, het gaat om:

- integraal beleid;
- beleid met het oog op de toekomst;
- het benutten van de strategische waarden van investeringen (spin-off);
- het op elkaar afstemmen van investeringen;
- dynamisch en proces georiënteerd beleid.

Wijkontwikkeling is beleid dat erop is gericht de kwaliteit van de leefomgeving op langere termijn veilig te stellen. De nadere invulling van deze doelstelling kan aanzienlijk verschillen. Soms wordt gekozen voor een vorm van strategisch wijkbeheer. Indien er duidelijk aanwijsbare oorzaken zijn voor structurele problemen is er sprake van enorme investeringen om het tij te keren (bijvoorbeeld

herstructurering). Zo zijn er legio beleidsplannen, beleidsprocessen en beleidsingrepen die elk onder de noemer wijkontwikkeling vallen. Wijkontwikkeling is dan ook een zeer breed begrip, dat in de komende jaren in de lokale beleidspraktijk verder zal moeten uitkristalliseren.

2.6 Het lokale wijkgericht beleid geordend naar beleidsveld

Indien wordt gekeken naar de relatie tussen het wijkgericht beleid van het rijk en het wijkgericht beleid in de lokale praktijk stuit men op het probleem van de kip en het ei. In onderstaande wordt getracht de lokale beleidspraktijk te ordenen naar de beleidsvelden op rijksniveau.

De GSB invalshoek: integraal met een ruimere tijdshorizon

Via de weg van wijkgericht werken door gemeenten zelf (een intern organisatieprincipe) hebben sommige gemeenten de stap gezet naar het in overleg treden met bewoners, gebruikers en dienstverleners in buurten en wijken over een gezamenlijke aanpak. Gemeenten die via deze weg kiezen om wijkontwikkeling op de agenda te zetten hechten vooral belang aan integraliteit en ontkokering en aan een relatief open planproces. De uitdaging zit hem dan in het verder opschuiven van de planhorizon. Daarmee komen ook de structurele tekortkomingen, kansen én investeringen in de wijk binnen het bereik van deze manier van werken.

Deze invalshoek komt overeen met de insteek die het GSB kiest: afstemming, ontkokering, integraler werken, en poogt daar een investeringsdimensie bij te betrekken. Om het behapbaar te houden wordt een lager schaalniveau dan de gemeente gekozen, namelijk het wijkniveau.

De ISV-invalshoek: een schaalessprong in het investeringsbeleid

In andere cases wordt voorstel te komen tot een vorm van wijkontwikkeling eerder ingegeven door de wens om vanuit het wonen en het ruimtelijke ordeningsbeleid investeringen in woningen en woonomgeving beter op elkaar af te stemmen. Dat zou moeten leiden tot een beter rendement van elk van de afzonderlijke investeringen. Juist door te kijken naar potenties in plaats van achterstanden kan een grote meerwaarde worden bereikt. De uitdaging zit hem hier dus in de samenwerking van grote investeerders op een hoger schaalniveau, dat het eigen domein (woonblokken, openbaar gebied) overtreft. Deze insteek komt overeen met de invalshoek die de stedelijke vernieuwing kiest: kwaliteitsimpulsen in de stedelijke woonmilieus. Om het behapbaar te houden wordt gekozen voor een schaalessprong naar het wijkniveau maar een beperking tot voornamelijk de investeerders: gemeenten en corporaties.

Bovenstaande typering is er één 'van bovenaf'. Door de bril van twee beleidsvelden is gekeken hoe wijkontwikkeling er uitziet. Het is echter het lokale niveau waarop wijkontwikkeling moet worden vormgegeven. Nadat in dit hoofdstuk meer in algemene zin naar wijkontwikkeling is gekeken wordt in het volgend hoofdstuk ingezoomd op de lokale praktijk in de vier onderzoeksgemeenten.

3 Wijkontwikkeling in de vier pilotgemeenten

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst hoe vanuit de stedelijke vernieuwing en het grote-stedenbeleid naar het wijkniveau wordt gekeken. Daarnaast is aangegeven hoe in de lokale beleidspraktijk de wijk meer en meer als beleidsniveau wordt gezien waarop de integraliteit van het beleid tot uitdrukking kan komen. Hierbij is tevens in globale termen aangegeven wat onder wijkontwikkeling wordt verstaan. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de vier pilotgemeenten invulling hebben gegeven aan wijkontwikkeling. In paragraaf 3.1 worden eerst de achtergronden van de wijkontwikkeling per gemeente weergegeven. Vervolgens worden de aanleidingen en doelstellingen die met wijkontwikkeling worden nagestreefd weergegeven (paragraaf 3.2). Op basis hiervan wordt een korte typering gegeven van de aanpak in de vier onderzoeks gemeenten. In paragraaf 3.3 komt vervolgens de organisatie aan de orde, waarna in paragraaf 3.4 een korte omschrijving wordt gegeven van de wijken waarop de wijkontwikkeling zich richt. In de hierop volgende paragrafen wordt de aanpak in de vier gemeenten besproken aan de hand van de hierin te onderscheiden fasen.

3.1 Achtergronden

Deventer

Wijkontwikkeling in Deventer is (gedeeltelijk) voortgevloeid uit de reeds lange tijd bestaande wijkaanpak. Binnen deze wijkaanpak werkten gemeente en corporaties samen om de leefbaarheid in de wijken te bevorderen. Er zijn twee aanleidingen geweest om de bestaande wijkaanpak uit te breiden met wijkontwikkeling(-splannen). De eerste is een soms wat ongelukkige samenkomst van besluiten. Het bekende voorbeeld is dat de ene corporatie zijn panden een flinke impuls geeft en de andere corporatie de panden aan de overkant van de straat instandhoudt in afwachting van sloop. Om de investeringsneuzen meer in één richting te krijgen achtte men een wijkvisie wenselijk. De tweede aanleiding zit in het meer strategisch inzetten van investeringen. Door meer partijen te betrekken bij het investeren in de wijken zou het rendement van investeringen moeten toenemen. De genoemde aanleidingen zijn van toepassing op alle wijken van de stad. Dit en het feit dat men in Deventer bewust niet wil kiezen voor 'achterstandsbestrijding' hebben er in Deventer toe geleid dat de wijkontwikkeling - net als de wijkaanpak -stadsbreed is opgezet.

Groningen

Ook in Groningen is de wijkontwikkeling niet uit het niets ontstaan. Het stadsdeel Noord-West, waarvan Vinkhuizen onderdeel uitmaakt, staat reeds lange tijd in de belangstelling. Het Integraal Actieplan Noord-West laat zien dat diverse organisaties en diensten samenwerken op het terrein van fysiek en sociaal beheer. Daarnaast voeren de gemeente en corporaties reeds enkele jaren een beleid gericht op een ongedeelde stad: het streven hierbij is gedifferentieerde woonmilieus op het niveau van de stad én op stadsdeel- en wijkniveau. Bovenstaande beleidsinitiatieven bleken niet voldoende om bepaalde negatieve ontwikkelingen, zoals een eenzijdige bevolkingssamenstelling, minder aantrekkelijk

ke woningen en verschijnselen als vervuiling, slijtage, vandalisme en onveiligheid, tegen te gaan. De wijk moest meer structureel worden verbeterd. Dit besef heeft uiteindelijk geresulteerd in het Integraal Leefbaarheidsplan Noord-West. De herstructurering van Vinkhuizen is in feite een heroverweging van twee aspecten uit dit plan: het volkshuisvestelijke en stedenbouwkundige aspect. Een andere aanleiding voor de herstructureringsplannen zit uiteraard in de geconstateerde ontwikkelingen op de woningmarkt. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de ruime woningmarkt en samenstelling van de woningvoorraad in bepaalde wijken herstructurering min of meer noodzakelijk maken, om in de nabije toekomst leegstand te voorkomen.

Zoals gezegd komt de herstructurering voort uit het Integraal Leefbaarheidsplan Noord-West. Tijdens de uitwerking van de herstructureringsopgave in Vinkhuizen is gebleken dat, om de beoogde investeringen veilig te stellen, een relatie moest worden gelegd met de rest van stad en regio. Om deze reden is een nieuw traject opgestart dat heeft geleid tot het Convenant Wijkontwikkeling Groningen. In dit convenant hebben de corporaties en gemeenten afspraken gemaakt over de ruimtelijk-fysieke ingrepen die in de diverse wijken in de stad de komende 12 jaar worden gepland.

Leiden

Wijkontwikkeling in Leiden startte waar wijkbeheer zijn grenzen oversteeg. Een centrale rol bij wijkbeheer was weggelegd voor het 3D-overleg tussen de Leidse Welzijnsorganisatie, de politie en de sector wijkbeheer. Ook de bewoners hadden uiteraard een belangrijke rol in het wijkbeheer. Bij het opstellen van het actieplan leefbaarheid in 1997 bleek dat de problemen die (mede door de open communicatie met bewoners) op het bordje van wijkbeheer werden gelegd, niet altijd door middel van beheer waren op te lossen. De problemen vroegen om een meer beleidsmatig antwoord en een antwoord in termen van investeringen. Er moest een integrale gebiedsvisie worden uitgewerkt, die gericht was op het structureel verbeteren van het functioneren van de wijk en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen op de langere termijn. Wijkontwikkeling in Leiden is tevens gevoed door de ervaringen met sociale vernieuwing. Het gaat hier met name om de (positieve) rol van bewoners bij het oplossen en aankaarten van belangrijke problemen en onderwerpen. Ten slotte vormen de ervaringen in Slaaghwijk een belangrijke voedingsbodem. Bij het opknappen van deze wijk is samengewerkt tussen gemeente en corporaties en de bewoners.

De genoemde aanleidingen voor de Leidse wijkontwikkeling hebben vooral betrekking op de wijze van samenwerken tussen diverse actoren. Binnen de wijkontwikkeling moeten de opgedane ervaringen leiden tot een nieuwe vorm van samenwerken.

Tilburg

Ook in Tilburg is wijkbeheer een voorganger van wijkontwikkeling. De ervaringen met wijkbeheer zijn uitermate positief. Het Meldpunt Wijkbeheer, het Platform Wijkbeheer e.d. zijn goede middelen gebleken, enerzijds voor bewoners om de problemen die zij ervaren naar voren te brengen en anderzijds voor de beheerder om het werk goed te kunnen uitvoeren. Wijkbeheer heeft de samenwerking en communicatie tussen bewoners en beheerders aanmerkelijk verbeterd.

Ook het initiatief Kleurrijk Noord moet hier genoemd worden. In dit project hebben gemeente, organisaties en bewoners zich met name gericht op de multi-

culturele samenleving in Noord. Binnen dit kader is een groot aantal initiatieven genomen om allochtone en autochtone bewoners met elkaar in contact te brengen om zo het samenwonen in de wijk te verbeteren. Het project is in 1996 beëindigd en is een voorbeeld van een van de vele initiatieven die de afgelopen jaren reeds zijn ontplooid om het wonen en leven in Tilburg Noord te verbeteren.

Er is in andere woorden reeds veel bereikt, maar nu moeten deze verworvenheden voor de toekomst worden veiliggesteld. Er moest een beleidskader in de vorm van een toekomstvisie komen, waarbinnen bestaande initiatieven kunnen worden geplaatst en waar nieuwe initiatieven aan kunnen worden getoetst. Hiertoe is het traject van wijkontwikkeling in gang gezet.

3.2 Aanleidingen en doelstellingen

Aanleidingen

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat de vier gemeenten grotendeels overeenkomstige redenen hebben om met wijkontwikkeling aan de slag te gaan. Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen, met name in de nadruk die men op bepaalde punten legt. Daarom is het wellicht nuttig de rangordening in doelen die we in ons vorige syntheserapport maakten nog even te recapituleren¹⁰.

tabel 3.1 Rangorde in redenen voor wijkontwikkeling

	problemen oplossen	Verbeteren marktpositie	Afstemming investerings	Afstemming fysiek, sociaal en ruimtelijk beleid	Afstemming tussen stede- lijk beleid en wijkperspectief	Stimulering samenwerking
Deventer. 11	•	••••	••••••	•••	•••••	•••
Groningen	•••••	••••••	••••	••	••	•••
Leiden	•••	•	••	••••••	••••	•••••
Tilburg	•••	•••••	•••••	••••••	••	•

Doelstellingen

In tabel 3.2 staan de doelstellingen die gemeenten formuleren bij wijkontwikkeling weergegeven. Bij alle gemeenten gaat het om het veilig stellen van de leefbaarheid op de langere termijn. Er zijn echter ook duidelijke verschillen. In onderstaande typering worden deze verschillen nader toegelicht.

Noot 10 Op basis van de ervaringen in het laatste jaar hebben we de scores iets aangepast.

Noot 11 Voor de 5 wijken gezamenlijk. De 5 WOP's verschillen onderling wel in de accenten die ze leggen.

tabel 3.2 Primaire doelen wijkontwikkeling

Deventer	Het op elkaar afstemmen van investeringen in een wijk. Met als doel de fysieke en sociale leefomgeving te waarborgen c.q. verbeteren en een tweedeling in de stad te voorkomen.
Groningen	Het gezamenlijk zeker stellen van de woningmarktpositie van de wijk Vinkhuizen.
Leiden	Het uitwerken van een integrale en gebiedsgerichte visie, die gericht is op het structureel verbeteren van het functioneren van de wijk in de toekomst en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen op de langere termijn.
Tilburg	Door middel van het bieden van een lange-termijnperspectief richting geven aan investeringen van gemeente en derden. Met als uiteindelijk doel de leefbaarheid in Tilburg Noord te waarborgen c.q. verbeteren.

Vier cases getypeerd

In Groningen is de wijkontwikkeling sterk *probleemgericht*. Er zijn duidelijk aanwijsbare problemen en deze problemen worden in de toekomst onbeheersbaar indien nu niet wordt ingegrepen. In Tilburg is de wijkontwikkeling sterk gericht op het ontwikkelen van een toekomstvisie die dienst moet doen als *beleidskader*. De visie moet een kader bieden aan toekomstige investeringen in de wijk. In Leiden en Deventer staat het *proces* centraal. Het op een nieuwe wijze samenwerken vormt hierbij een doel op zich. Gaat het in Tilburg om het ontwikkelen van een gemeentelijk beleidskader met een zo groot mogelijk draagvlak, in Leiden en Deventer gaat het om het tot stand brengen van gezamenlijk beleid.

Uiteraard doet een typering als hierboven geen recht aan de brede aanpak in de diverse gemeenten, het geeft echter wel de kern van de verschillen tussen de gemeenten aan.

Vier cases getypeerd naar rijksbeleid

In hoofdstuk 2 is aangegeven hoe vanuit het GSB en de stedelijke vernieuwing naar de opmars van wijkontwikkeling kan worden aangekeken. Groningen is een schoolvoorbeeld voor een stedelijke vernieuwing-benadering van wijkontwikkeling. Het is de enige case waar een manifest probleem om een snelle aanpak vraagt. Het is duidelijk dat de wijkontwikkeling in Leiden en Tilburg het beste begrepen kan worden door de GSB-invalshoek te kiezen. En Deventer, tja, dat is als zo vaak een geval apart, omdat het beide wegen bewandelt. De Deventer wijkaanpak kent zijn oorsprong een ISV-benadering: de schaalessprong in de afstemming van investeringen. Daarnaast legt Deventer een prima GSB-basis onder de wijkontwikkelingsplannen.

3.3 Organisatie

Algemeen

In alle gemeenten scheidt men in de organisatie het bestuurlijke van het beleidsmatige niveau. Het bestuurlijke niveau waakt over de voortgang en samenhang met andere beleidsvelden en is verantwoordelijk voor de besluitvorming en het bestuurlijk draagvlak. Daarnaast hebben de gemeenten Tilburg en Leiden een vast orgaan als klankbordgroep. De overige gemeenten organiseren wijkgesprekken die als klankbord fungeren (zie ook tabel).

Op doelen afgestemde organisatie

De samenstelling van de diverse werk- en stuurgroepen weerspiegelt de verschillende doelstellingen die men tracht te bereiken. In Deventer en Leiden moeten de wijkontwikkelingsplannen gezamenlijke plannen worden terwijl in Tilburg meer sprake is van een gezamenlijk gedragen gemeentelijk plan. In Deventer en Leiden is de organisatie dan ook zowel op beleidsniveau als op bestuurlijk niveau breder dan in Tilburg. In Groningen worden er grote investeringen voorzien en zijn bij gevolg de grootste investeerders de belangrijkste actoren: de gemeente en corporaties.

Bestuurlijk niveau - stuurgroepen

Het bestuurlijk niveau in Tilburg bestaat enkel uit gemeentelijke afgevaardigden, aangevuld met een bewoner (de voorzitter van het overlegplatform). In Deventer zijn ook de corporaties op dit niveau vertegenwoordigd en in Leiden naast de corporaties diverse andere instanties. In Groningen moet een herstructureerings-opgave worden geïmplementeerd en zijn de grootste investeerders uiteraard de belangrijkste actoren. Op bestuurlijk niveau zijn dan ook de corporaties en de gemeente vertegenwoordigd.

Beleidsniveau - werkgroepen

De 5 werkgroepen in Deventer werden ieder getrokken door ofwel een afgevaardigde van de gemeente ofwel door een afgevaardigde van een corporatie. In de werkgroepen werken de bewoners, het buurtopbouwwerk en andere wijkgebruikers samen met de corporaties en de gemeente aan de planvorming. Zij worden hierbij ondersteund door een extern bureau. In Leiden werken in de werkgroep de diverse gemeentelijk diensten, de corporaties, de politie en de Leidse Welzijnsorganisatie samen aan de planvorming. De werkgroep wordt ad hoc aangevuld met experts. Bewoners zijn op dit niveau niet vertegenwoordigd. De inbreng van bewoners vindt voor het grootste deel plaats via de klankbordgroep. In Tilburg is ook in de projectgroep de gemeente de belangrijkste partij. Daarnaast zijn de corporaties vertegenwoordigd in de projectgroep. De inbreng van bewoners vindt ook hier plaats via een klankbordgroep: Overlegplatform Tilburg Noord. Dit platform is zeer breed opgezet, van bewoners tot ondernemers, onderwijsinstellingen en kerken. In Groningen valt op dat er relatief veel experts (een stedenbouwkundig bureau en adviesbureau) op beleidsniveau participeren, waaruit blijkt dat men hier met concrete planvorming bezig is.

Tabel 3.3 De vertegenwoordiging van organisaties bij wijkontwikkeling

Gemeente	DEVENTER	GRONINGEN	LEIDEN	TILBURG
Samenstelling beleidsniveau	Werkgroep <ul style="list-style-type: none"> • trekker (ofwel een van de corporaties ofwel de gemeente) • externe adviseur • vertegenwoordigers van alle corporaties • enkele bewoners als buurtexperts • vertegenwoordigers van de meest betrokken gemeentelijke afdelingen (Ruimtelijke dienst en wijkambtenaar) 	Stuurgroep <ul style="list-style-type: none"> • stadsdeelcoördinator • 2 vertegenwoordigers van 3 corporaties • adviseur van de Woonbond • vertegenwoordigers ABP (Vesteda) • 2 medewerkers Kwadrant (extern adviesbureau) Projectteam <ul style="list-style-type: none"> • 3 corporaties • dienst RO/EZ • afhankelijk van de besproken onderwerpen andere gemeentelijke diensten • Kwadrant (voorzitter en secretariaat) • stedenbouwkundig bureau (West 8) 	Werkgroep <ul style="list-style-type: none"> • 1 a 2 personen van 4 gemeentelijke diensten (Bouwen en Wonen, Milieu en Beheer, Cultuur en Educatie, Economische en Sociale Zaken) • 2 vertegenwoordigers woningcorporaties • LWO • Politie 	Projectgroep <ul style="list-style-type: none"> • projectleider • afgevaardigde afdeling ruimtelijke inrichting en afdeling wonen en welzijn van de gemeentelijke Dienst Wijkzaken • afgevaardigde gemeentelijke dienst Stadszaken in casu het permanent projectteam stadsplanning • 1 vertegenwoordiger 4 corporaties
Samenstelling bestuurlijk niveau	Stuurgroep <ul style="list-style-type: none"> • de verantwoordelijke wethouder • directeur Ruimtelijke dienst • coördinator WOP's (gemeente) • directeur maatschappelijke dienst • hoofd afdeling wijkaanpak • voorzitter directeurenoverleg woningcorporaties • coördinator van de gezamenlijke corporaties 	Bestuurlijk Overleg Vinkhuizen <ul style="list-style-type: none"> • verantwoordelijke wethouder • 3 corporatiedirecteuren • vakdirecteur Stadsontwikkeling, Bouwen en Wonen 	Stuurgroep <ul style="list-style-type: none"> • twee wethouders (Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en werk/sociale zaken/wijkbeheer) • dienstdirecteuren Bouwen en Wonen, Milieu en Beheer, Cultuur en Educatie • 2 tot 4 corporatiedirecteuren • Leidse Welzijnsorganisatie • Wijkgroep Leiden-Noord • Politie • Projectleider • bewonersvertegenwoordiging 	Stuurgroep <ul style="list-style-type: none"> • 3 wethouders (integratie Wijkzaken, Ruimtelijke Ordening en Stadsbeheer en Sociale zaken, Arbeidsmarkt en Welzijn) • directeur dienst wijkzaken • hoofd Permanent Projectteam Stadsplanning • gebiedsmanager Noord • 1 bewoner (voorzitter overlegplatform Tilburg Noord)
Samenstelling klankbordgroep			Klankbordgroep <ul style="list-style-type: none"> • bewoners • ondernemers • professionals 	Overlegplatform Tilburg Noord <p>aanbieders diensten, wijkpartijen, politie-team Noord, samenwerkende wijkorganisaties Noord, jongeren- alsmede ouderenwerk, bewoners-overleggroepen, parochie, corporaties, volwas-seneducatie, instellingen voor allochtonen, schoolbegeleidingsdienst, winkels en bedrijven</p>

3.4 De wijken

In tabel 3.4 staan enkele kenmerken weergegeven van de wijken waarop de wijkontwikkeling zich in de vier pilot-gemeenten richt. Uiteraard is het eerste dat opvalt dat in Deventer de wijkontwikkeling stadsbreed is opgezet. Tilburg springt eruit qua grootte van de wijk, het gaat hier niet zozeer om een wijk als wel een stadsdeel. Verder valt op dat in zowel Tilburg als Groningen en Leiden de wijkontwikkeling is gericht op (overwegend) na-oorlogse wijken met een hoog percentage (goedkope) huurwoningen.

tabel 3.4 De gebiedsgerichtheid

Deventer	Stadsbrede aanpak. De stad is ingedeeld in vijf wijken. In elk wonen ongeveer 14.000 inwoners. Van de voorraad bestaat 60% uit huurwoningen, waarvan 61% goedkoop.
Groningen	Gericht op de wijk Vinkhuizen gebouwd in de jaren '60 en '70 met 10.636 inwoners. Van de woningen is 97% huurwoning, waarvan 83% goedkoop.
Leiden	Gericht op het gebied Leiden Noord, bestaande uit de wijken Groenoord, Noorderkwartier en De Kooi. In totaal wonen er 13.610 bewoners in woningen van voor en na de oorlog. De woningvoorraad bestaat voor 75% uit huurwoningen, waarvan 85% sociaal.
Tilburg	Gericht op Tilburg Noord bestaande uit de wijken Stokhasselt, Heikant en Quirijnstok. Er wonen 23.600 bewoners in voornamelijk naoorlogse woningen (jaren '60 en '70). Van de woningvoorraad is 76% huur, waarvan 80% goedkoop.

3.5 Fasering

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat wijkontwikkeling in de ene gemeente niet hetzelfde is als in de andere gemeente. Gezien het feit dat de doelstelling van wijkontwikkeling in de kern verschilt, is het opmerkelijk dat de gemeenten bij het bepalen van het plan van aanpak dezelfde fasen definiëren: (1) analyse van de huidige situatie, (2) visie-ontwikkeling en formulering doelstellingen en (3) opstellen activiteiten-/uitvoeringsplan.

In de volgende paragrafen wordt bekeken hoe de verschillende gemeenten deze fasen, op geheel eigen wijze, hebben ingevuld.

3.6 Inventarisatie en probleemformulering

In Deventer zijn in maart 1996 de vijf werkgroepen van start gegaan met het beschrijven en analyseren van de actuele situatie in de buurt. Als basis hebben beschikbare gegevens gediend en op bepaalde punten is aanvullend onderzoek verricht. Het resultaat van deze fase is een wijkbeschrijving met een sterkte-zwakte-analyse waarin de kansen en bedreigingen voor de wijk zijn aangegeven. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de op dat moment actuele of voorgenomen plannen.

In Leiden kent de inventarisatiefase een soortgelijke opbouw. Naast het verzamelen van beschikbare gegevens zijn gesprekken over de te verwachten ontwikkelingen in de wijk gevoerd met sleutelpersonen. Tevens heeft in deze fase een inventarisatie plaatsgevonden van de reeds bestaande kleine en grotere projecten in wijk.

Zoals gezegd is in Leiden en Deventer het proces ook een doel op zich. In deze fase tracht men dan ook te bereiken dat de diverse actoren die op een nieuwe wijze samenwerken alle 'over hetzelfde praten'. De rapporten zijn een gezamenlijk product. Hiermee wordt de basis gelegd voor de volgende fasen.

In Tilburg was het verzamelen van de gegevens een relatief eenvoudige zaak. De gemeente heeft al een lange ervaring met buurtsignalering, waardoor de gegevensbronnen eenvoudig toegankelijk zijn. De interpretatie van de cijfers, en met name het bereiken van overeenstemming hierover, is echter een moeilijker opgave gebleken. Veel tijd is gaan zitten in extra overleg met bewoners, langdurige sessies met het overlegplatform, brainstormsessies en dergelijke. Het resultaat van deze fase is vastgelegd in de rapportage Tilburg Noord in beeld. Hierin wordt de situatie in Noord beschreven aan de hand van 7 thema's. Elk thema wordt afgesloten met een overzicht van kansen en bedreigingen. Tevens wordt een beeld geschetst van Tilburg Noord in 2012 bij ongewijzigd beleid.

In Groningen is de inventarisatie meer dan in andere gemeenten gericht op de cijfermatige onderbouwing van geconstateerde problemen. Daarnaast is uitgebreid in kaart gebracht welke belangen er bij welke actoren spelen bij het aanpakken van de wijk. In Groningen wordt er een groot belang aan gehecht dat de uitgangssituatie gezamenlijk wordt vastgesteld.

3.7 Visie-ontwikkeling en doelstellingen

Alle gemeenten geven aan dat wijkontwikkeling een kwestie van visie is. Visie duidt hier op toekomstgerichtheid. Bij alle vier de gemeenten bestaat de tweede fase dan ook uit een toekomstverkenning.

In Deventer heeft men een overzicht gemaakt van de kansen en bedreigingen die in de wijk worden geconstateerd. Vervolgens wordt gekeken welke inspanningen de komende 10 à 15 jaar noodzakelijk en wenselijk zijn om de kansen te benutten en de bedreigingen te weerstaan. Het uiteindelijk resultaat van deze fase verschilt per wijk. In de ene wijk is het eindresultaat een visie op hoe de wijk er over tien jaar uit zou moeten zien. In de andere wijk is het eindresultaat beter te omschrijven als een ontwikkelingstraject: een omschrijving van acties die de komende tien jaar gewenst zijn. De wijkperspectieven zijn door middel van wijkgesprekken voorgelegd aan bewoners en gebruikers, om een zo groot mogelijk draagvlak te verkrijgen. De optelsom van de 5 wijkperspectieven heeft een beeld doen ontstaan van de stedelijke herstructureringsopgave en de ontwikkelingen in de kernvoorraad.

Leiden werkt met scenario's. Er worden drie scenario's onderscheiden: het perspectief, de balans en de metamorfose. In de scenario's wordt een pakket van maatregelen gepresenteerd die gericht zijn op het bereiken van drie doelen: het verbeteren van de economische positie, het creëren van een aantrekkelijk woonmilieu en het versterken van de sociale samenhang. De scenario's verschillen met name voor wat betreft de mate waarin ingrepen wordt in de fysieke structuur, van zeer geringe ingrepen bij het scenario perspectief en aanzienlijke ingrepen bij metamorfose. Vanuit de huidige situatie wordt vervolgens doorgesredeneerd hoe de wijk er bij het betreffende scenario over 10 tot 15 jaar uit zal zien. Op basis van de drie toekomstvisies die dit oplevert wordt een gewenst scenario gekozen. De keuze is hierbij gevallen op het scenario de balans. In-

middels zijn de toekomstvisie en het bijbehorend werkprogramma in concept uitgewerkt.

Deventer en Leiden kiezen bij het toekomstdenken een methode van forecasting: vanuit de bestaande situatie doet men voorspellingen over de toekomstige situatie van de wijk. In Tilburg kiest men voor een omgekeerde methode: back-casting, waarbij men vanuit een gewenste toekomstige situatie bekijkt hoe deze situatie gerealiseerd kan worden. Men begint bij de ontwikkeling van een toekomstvisie, los van de maatregelen en ingrepen die hiervoor noodzakelijk zijn. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeente wil dat de wijk er over 10 à 15 jaar uitziet. Deze toekomstvisie is opgesplitst in drie aparte visies: een sociale visie, een woonvisie en een ruimtelijke visie. In de rapportage worden de streefbeelden per visie weergegeven naast de huidige situatie en de meningen van de bewoners en wordt er in globale zin aangegeven hoe men van a naar b wil komen.

Bij de uitwerking van de drie deelvisies kwam naar voren dat bepaalde elementen of locaties in de samenleving van Tilburg-Noord bij elke visie terugkwamen. Omdat deze elementen bij elke visie een cruciale rol vervulden zijn ze benoemd tot speerpunten. Voor deze speerpunten is een aparte toekomstvisie opgesteld. Ook deze toekomstvisies worden weergegeven naast de huidige situatie en er wordt ook hier een globaal pakket van maatregelen gepresenteerd.

In Groningen kiest men net als in Leiden voor forecasting door middel van scenario's. De opzet is hier echter anders dan in Leiden. De scenariostudie wordt in Groningen gebruikt als middel om de noodzaak van ingrijpen aan te geven en de risico's en mate van doelbereiking verbonden aan de ingrepen inzichtelijk te maken. Hierbij is opmerkelijk dat de maatregelen die uiteindelijk in de ontwikkelingsvisie worden voorgesteld nog ingrijpender zijn dan in het meest ingrijpende scenario.

In Groningen wordt net als in Leiden en Tilburg gewerkt met een 0-scenario, dat aangeeft hoe de wijk er rond 2010 uit zal zien indien er niets gebeurt. Een dergelijk 0-scenario helpt bij legitimeren en aantonen van de noodzaak tot ingrijpen.

Behalve de gehanteerde methoden verschillen ook de beoogde eindresultaten van deze fase aanzienlijk. In Leiden kiest men voor een ontwikkelingstraject: indien men een keuze maakt voor een bepaald scenario staat behalve de toekomstvisie ook de weg naar het bereiken van deze visie grotendeels vast. Een dergelijke aanpak doet met name dienst bij het aftasten van de te verwachte resultaten van bepaalde ingrepen. In Tilburg ontwerpt men een toekomstvisie los van de maatregelen die hier naar toe moeten leiden. De visie moet hier een beleidskader worden waar toekomstige initiatieven aan kunnen worden getoetst. Voor de initiatieven die noodzakelijk zullen zijn om de visie te realiseren zullen echter voor het grootste deel aparte planprocessen worden gestart (zo is men in een ander traject al bezig met mogelijke herstructureringsplannen). In Deventer verschilt het eindresultaat per wijk. De aanpak in de ene wijk lijkt meer op die uit Tilburg en in de andere wijk meer op die uit Leiden. Groningen is een verhaal apart. Het toekomstdenken is hier meer een traditionele toets van doelbereiking van diverse alternatieven (scenario's).

3.8 Activiteitenplan, eindresultaat en uitvoering

Alleen in Deventer is in het najaar van 1998 de besluitvorming over de visies en over de werkwijze om in de toekomst van deze visies te komen tot uitvoeringsplannen afgerond. In de andere gemeenten is de besluitvorming nog niet (volledig) afgerond.

Terwijl de toekomstverkenningen gericht zijn op een periode van 10 tot 15 jaar beperken de uitvoeringsplannen in Deventer zich tot een periode van 2 jaar. Het gaat hier om de activiteiten die tijdens deze periode worden uitgevoerd door gemeente en corporaties, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen regulier en nieuw beleid. De wop's bestaan naast de concrete uitvoeringsplannen uit een omschrijving van de hoofdlijnen en doelen van de wop's op de lange termijn. Ook is een financiële paragraaf toegevoegd. Daarnaast staan er in de wop's afspraken over de organisatie. Met dit laatste wordt benadrukt dat het proces van wijkontwikkeling nog niet is afgerond. Zowel vanuit de gemeente als vanuit de corporatie is een coördinator aangesteld. Zij moeten ervoor zorgen dat het wop-dossier actueel blijft en dragen er zorg voor dat de visie en het gedachtengoed van de wijkontwikkelingsplannen in de begroting en activiteiten die de gemeente danwel corporaties ontplooiën tot uitdrukking te laten komen. Wijkontwikkeling wordt hiermee naast de bestaande wijkaanpak een continue cyclische proces.

In Leiden is de keuze voor het scenario 'de balans'. Inmiddels is deze toekomstvisie en het bijbehorende werkprogramma in concept uitgewerkt. Het moet een kader gaan vormen waaraan nieuwe projecten en deelplannen aan getoetst kunnen worden. Op alle mogelijke wijzen benadrukt men in Leiden dat wijkontwikkeling een manier van werken is. Over deze nieuwe manier van werken is men uitermate positief, en het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat deze manier van werken in de toekomst wordt voortgezet.

In Tilburg heeft men enige tijd geworsteld met de vraag of de visie moest worden uitgebreid met een activiteitenplan, en zo ja, welke mate van concreetheid het activiteitenplan zou moeten hebben. Men ziet de visie als zelfstandig eindresultaat: een kader waaraan toekomstige investeringen kunnen worden getoetst. Uiteindelijk is besloten de visie uit te breiden met een activiteitenplan op hoofdlijnen. In tegenstelling tot de trajecten in Deventer en Leiden leidt het gevolgde traject tot een product, in dit geval een beleidsnotitie. Het proces heeft in Tilburg grotendeels ten dienste gestaan van dit eindresultaat, terwijl in Leiden en Deventer het proces ook een doel op zich is.

In Groningen heeft het proces net als in Tilburg ten dienste gestaan van het eindresultaat. Ook hier is sprake van een concreet eindresultaat: de Ontwikkelingsvisie Vinkhuizen. Gaat het in Tilburg om een kaderstellende beleidsnotitie, in Groningen is sprake van concrete planvorming. In de ontwikkelingsvisie wordt een beeld gegeven hoe de plannen geïmplementeerd gaan worden. De uitvoering zal gefaseerd en flexibel plaatsvinden. In de ontwikkelingsvisie is tevens een financiële paragraaf toegevoegd. In de ontwikkelingsvisie wordt bedrukt dat de voorgestelde ingrepen in een breder kader moeten worden beschouwd. Een goed sociaal programma acht men noodzakelijk. Daarnaast wil men de herstructurering koppelen aan sociaal beheer, het grote-stedenbeleid, vernieuwende milieumaatregelen en een stedelijk programma. Dit laatste wordt noodzakelijk geacht om het rendement van de investeringen te waarborgen. Mede naar aanleiding van de plannen in Vinkhuizen hebben gemeente en corporaties het Convenant Wijkvernieuwing Groningen gesloten. Hierin is een ste-

delijk programma voor herstructurering overeengekomen en wordt een beeld geschetst van de organisatie die moet worden opgezet om dit programma te implementeren.

4 Keuzen in wijkontwikkeling

De voorgaande beschrijvende en analyserende hoofdstukken maken duidelijk dat de praktijk van wijkontwikkeling - het formuleren van een wijkontwikkelingsperspectief of het opstellen van een wijkontwikkelingsplan - divers is. Elk van de gemeenten heeft zo haar eigen doelen en ambities met het proces. Opvallend is dat, ondanks die vele invalshoeken en diverse aanleidingen, het proces toch dikwijls in dezelfde fasen werd geknipt, dat de behandelde onderwerpen op elkaar lijken, en dat dezelfde partijen meespreken.

In dit hoofdstuk willen wij proberen meer greep te krijgen op keuzen die in de lokale samenwerkingsarena bij wijkontwikkeling worden gemaakt. Dat die factoren contextgebonden zijn, behoeft na het voorgaande eigenlijk niet meer te worden vermeld. We nemen echter juist die context als uitgangspunt. Een samenvatting van de opiniërende hoofdstukken uit de lokale rapportages volstaat om die reden niet. We proberen ook de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten te belichten. Concluderend doen we dat in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal thema's belicht die in de lokale cases een rol hebben gespeeld, omdat ze (soms achteraf) werden gezien als structurerende besluiten in de planprocessen. De trend is om zo integraal mogelijk te werken, met zoveel mogelijk partijen, met een zinvolle inbreng van bewoners, op een zo hoog mogelijk schaalniveau. Het is de betrokkenen echter ook duidelijk dat dat niet op alle punten mogelijk is.

De thema's waar we apart aandacht aan willen geven zijn:

- De mate van integraliteit die wordt nagestreefd.
- Maak je wijkontwikkelingsplannen met veel partijen of alleen met de grote investeerders?
- Is wijkontwikkeling vooral een manier van samenwerken of is het vooral een nieuw soort planproduct?
- Welke rol spelen de huidige bewoners?
- Ziet men de wijk als deel van de stad of is de stad er ten dienste van de wijken?

Elk van deze thema's lopen we hieronder langs. Bewust wordt soms een scherp onderscheid gemaakt, waar het in de lokale praktijk meer gaat om accentverschillen. We houden de beschrijving bewust scherp, om het voor nog op te starten trajecten van wijkontwikkeling inzichtelijker te maken om te kiezen voor een op hún context toegesneden aanpak.

4.1 Integraal of sectoraal?

Dit is een welhaast klassiek dilemma. Integraliteit is in het huidige bestuurlijke tijdsgewricht alleen maar meer nastrevenswaardig geworden. En commentaar op het ontbreken van een voldoende integrale aanpak in de planvorming door het openbaar bestuur is er ook altijd geweest. De beide hoofdstromen waaraan de wijkontwikkeling kan worden aangehaakt, het grote-stedenbeleid en de her-

structurering en stedelijke vernieuwing, zijn zelf ook pogingen om integraler te gaan werken. Het GSB-beleid beoogt om te komen tot een partnership tussen overheden, en zo te komen tot ontkokering en integralere afwegingen. Binnen de stedelijke vernieuwing is het bekijken van verbindingen met aanpalende beleidsterreinen een belangrijke impuls. Wat binnen de stedelijke vernieuwing integraal heet, is echter binnen het grote-stedenbeleid nog maar het begin. In het verslag van de visitatiecommissie wordt het streven naar integraal beleid overigens vertaald in het proberen te bereiken van zinvolle samenhangen.

De vraag naar de mate waarin verschillende beleidssectoren bij wijkontwikkeling worden betrokken, is in feite de vraag naar de gekozen invalshoek van de wijkontwikkeling. Liggen de wortels meer in het grote-stedenbeleid of meer in het voornemen te komen tot herstructureringsingrepen?

4.2 Veel partijen of alleen grote investeerders

De wens te komen tot integraal beleid en het onderkennen van het belang van een goed planproces leiden al snel tot de keuze dat alle betrokkenen of belanghebbenden mee zouden moeten doen aan de totstandkoming van de plannen. Het grote-stedenbeleid heeft als invalshoek het terugdringen van verkokering en bevorderen van deregulering en decentralisatie. Een brede, veelsoortige inbreng ligt daarbij voor de hand. Naarmate de aanleiding meer is gelegen bij herstructurering en stedelijke vernieuwing, blijkt dat inbreng van de woningcorporaties als grootste vastgoed-eigenaar en investeerder een zware plaats in het proces nodig maakt. Zo lijkt er een beweging te ontstaan die ertoe leidt dat als de maatregelen concreter en ingrijpender worden, de grote spelers overblijven.

Het doel dat men wil bereiken staat in rechtstreeks verband met de actoren die bij het proces dienen te worden betrokken en de rol zij hierin zullen vervullen. De gemeente heeft als regisseur een belangrijke invloed op de samenstelling van en rolverdeling in de beleidsarena van de wijkontwikkeling. Het is in dit kader opvallend dat geen van de onderzoeksgemeenten er in is geslaagd de 'echte' private sector bij de wijkontwikkeling te betrekken.

4.3 Proces of product

Een essentiële vraag is of het gestarte traject van wijkontwikkeling in essentie als proces op zich is bedoeld of als een handige manier om een nieuw soort planproduct te maken. Daar leven impliciet en expliciet ideeën over bij de betrokkenen.

Ook hier geldt dat het in essentie de vraag betreft naar de basisoriëntatie op wijkontwikkeling. Als de basisoriëntatie is dat investeringen in het vastgoed van de wijk noodzakelijk zijn, dan blijkt wijkontwikkeling als planproces volledig ten dienste te staan aan het gewenste eindproduct. Maar als gemeente, organisaties en bewoners wijkontwikkeling meer zien als een kader om thema's uit het grote-stedenbeleid verder te brengen, blijkt dat bij wijkontwikkeling het proces als doel op zich wordt beschouwd. Het gaat er dan om veel partijen en veelsoortige meningen te verzamelen, om een breed gedragen invulling te kunnen geven. Het is in die benadering een vrij open planproces, waarbij koers en tempo tijdens de rit worden bepaald.

Beide basisoriëntaties lijken maar moeilijk met elkaar te verenigen. De reden is simpel: indien vooraf het eindproduct min of meer vast staat, is er per definitie geen sprake van een (volledig) open planproces. Anderzijds is het zo dat indien men een (volledig) open planproces nastreeft van het vasthouden aan vooraf gestelde doelen geen sprake kan zijn. Deze doelen worden immers gevormd door het proces.

4.4 Met of voor de bewoners

En dan de rol van bewoners. In alle gemeenten is dat een belangrijk punt geweest bij de inrichting van de wijkontwikkeling. De keuze om de bewoners en de andere gebruikers van een wijk een rol te geven ligt voor de hand. Maar het is makkelijker gezegd dan gedaan. In de beschouwde wijkontwikkelingstrajecten is er in alle gevallen voor gekozen om de wijkbewoners te betrekken bij het proces. Het gaat dan vaak om bestaande bewoners- en buurtorganen. In wijkbeheer waren immers goede ervaringen opgedaan met een dergelijke vorm van betrokkenheid van bewoners.

Toch blijkt het raadzaam om de wijze van het erbij betrekken van de bewoners goed te overdenken. Ervaringen in buurtbeheer blijken in de beschouwde cases niet zonder meer over te zetten naar wijkontwikkeling. Het belangrijkste verschil is dat het wijkbeheer zich richt op de wijk in het hier en nu. Bewoners ontlenen daar hun motivatie aan om deel te nemen in planprocessen. Verbeteringen zijn dan op korte termijn mogelijk en zichtbaar te maken. Maar bij wijkontwikkeling gaat het juist om een langere termijn. Het is niet altijd makkelijk om over de toekomst te praten, als in de huidige praktijk ook nog wel wat te verbeteren valt.

Bewonersinbreng kan vrij instrumenteel worden opgevat als het proberen te komen tot legitimatie en draagvlak van voorgenomen activiteiten. Als de plannen tegen de belangen van de huidige bewoners ingaan, zoals bij Vinkhuizen, zijn pogingen om draagvlak te creëren vaak tevergeefs. Ook in zo'n situatie blijft het echter wenselijk en zinvol te blijven communiceren met de buurtbewoners. Het gesprek gaat dan niet meer over het waarom van de plannen maar over het hoe en over de gevolgen voor betrokkenen.

Het betrekken van bewoners om zo een draagvlak en legitimatie te krijgen is echter maar één invalshoek om naar de inbreng van bewoners te kijken. Een andere invalshoek is om te denken in termen van bewonersparticipatie, waarbij het meedoen aan processen op zich als zinvol en waardevol wordt gezien. Hierbij speelt met name het probleem dat bewoners met name geïnteresseerd zijn in het hier en nu en weinig gemotiveerd blijken om over de toekomst van de wijk na te denken.

Een derde manier om met bewonersinbreng om te gaan, is om bewoners erbij te betrekken in de rol van deskundige. Elke verwijzing naar representatie moet dan worden losgelaten, het gaat juist om het verzamelen van verschillende inbrengen. De cases bevatten daarvan goede voorbeelden.

4.5 De wijk of de stedelijke context

Wijkgericht is dikwijls wijkbeperkt. In alle trajecten komt dan ook tenminste eenmaal de vraag op of de gerealiseerde integraliteit niet moet worden afge-

stemd op het beleid op een hoger schaalniveau. Met name komt die vraag aan de orde als de waardevastheid van de investeringen in de woningbouw moet worden afgezet tegen de verwachte marktontwikkelingen in weg te nemen en nieuw te bouwen segmenten. Zo is in Groningen gedurende de planvorming een convenant herstructurering gesloten voor de hele stad.

Gemeenten die een GSB-achtige aanpak volgen lijken minder met het stedelijke kader bezig dan gemeenten die een meer herstructurerings-achtige aanpak voorstaan. De open en integrale aanpak in het GSB maakt een afstemming binnen de wijk tot een complexe opgave. Juist de grotere reductie die de stedelijke vernieuwingsbenadering kenmerkt ten opzichte van de GSB-benadering, maakt dat er aandacht kan worden besteed aan de stedelijke context voor de beschouwde onderwerpen.

De relatie met het stedelijk niveau lijkt pas echt serieus te worden genomen indien investeringen moeten worden veiliggesteld. Ook indien er geen sprake is van grote investeringen is de koppeling tussen wijk en stad echter van groot belang.

5 Epiloog

De synthese uit vier cases wijkontwikkeling willen we afsluiten met aanbevelingen. Enige bescheidenheid is gezien het kleine aantal geboden. Toch zijn er elementen uit de cases te halen die ook voor andere gemeenten leerzaam lijken. Daarover schrijven we in paragraaf 5.1. In paragraaf 5.2 gaan we kort in op de rijkskaders GSB en ISV. De vraag is daar of wijkontwikkeling aanknopingspunten biedt voor de manier waarop rijk en gemeenten zich met elkaar willen verstaan.

5.1 Voor wie nog aan de start staat

Liever-koekjes worden niet gebakken. Natuurlijk, we maken allemaal het liefst een integraal visionair plan, met alle betrokkenen - de bewoners voorop! -, dat goed is ingepast in stedelijke kaders, waarbij ook het proces op zich een meerwaarde heeft, en dat ook zicht op concrete investeringsplannen oplevert. Maar enige beperking is, zo leren de cases, wenselijk om resultaat te boeken. Als eerste lijkt het raadzaam goed na te denken over het doel dat wordt nagestreefd. Wil men een open planproces dan moet men de doelen in termen van producten niet te scherp te formuleren. Wil men een concreet product realiseren dient men het proces ten dienste van dit product vorm te geven. Dat bindt in de eerste plaats de gemeentelijke bestuurders, maar ook de organisaties en de bewoners. En het maakt een betere regie mogelijk. Afhankelijk van die keuze is er een aantal thema's uit het vierde hoofdstuk, waarvan de invulling op elkaar betrokken zou moeten worden. De rode draad is daar waarschijnlijk al duidelijk geworden, maar we geven hier nog de samenhang aan. Voor het overzicht geven we twee uitersten weer.

Gemeenten die zich willen oriënteren op mogelijke ontwikkeling van de wijk en daarmee de problemen van morgen voor willen zijn, doen er waarschijnlijk verstandig aan de volgende keuzen te maken:

- streven naar een brede (zowel qua problematiek als qua betrokken sectoren en actoren) benadering in zowel de inventarisatie van de huidige situatie als in de kansen en bedreigingen, in de verwachting zo te komen tot een zinvolle afstemming tussen de verschillende beleidssectoren;
- veel en verschillende organisaties laten participeren in het proces;
- het open proces van wijkontwikkeling op zichzelf zien als een zinvolle exercitie;
- de bewoners eventueel in participatieve zin en als deskundigen bij dit proces te betrekken;
- het verlangen weerstaan om beleidskaders op stedelijk niveau als anker te nemen.

Een ander uiterste zijn gemeenten die denken haast te moeten maken met herstructurering van de woningvoorraad, die zich zorgen maken over het vastgoed

in de wijk. In zo'n context doen deze gemeenten er waarschijnlijk verstandig aan:

- een goede investeringstrategie belangrijker te vinden dan integrale plannen;
- met de grote investeerders om de tafel te gaan zitten;
- te streven naar een vooraf omschreven product en het planproces als middel te zien;
- met bewoners te communiceren over gemaakte keuzen en voortgang;
- het plan proberen in te passen in stedelijke kaders voor wonen en ruimtelijke ordening.

In de praktijk zullen gemeenten niet gauw op één van deze uitersten zitten. Dan is de keuze iets vrijer. Algemeen lijkt uit de cases te leren dat het streven naar integraliteit goed samengaat met de visie dat de stad er is voor de wijk (en andersom, dat als er minder nadruk ligt op integraliteit, er meer behoefte en ruimte is om stedelijke kaders in het oog te houden). Ook het relatief onbevengden inzetten van een traject voor wijkontwikkeling verdraagt zich goed met het uitnodigen van veel organisaties om mee doen aan de planvorming en visieontwikkeling. In dat laatste geval zijn ook de bewoners natuurlijk een partij die als deskundigen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren. In algemene zin is over de rol van bewoners te constateren dat het zoeken van legitimatie bij bewoners door middel van participatie in het proces van wijkontwikkeling geen grote slaagkans heeft. Het onderwerp strategie en lange termijn leent zich daar niet voor. In plaats daarvan is een goede communicatie met bewoners over voornemens, keuzen en gevolgen essentieel. Een aspect dat tot nu te weinig aandacht krijgt is het bij het proces betrekken van de private sector.

■

5.2 Wijkontwikkeling en rijksbeleid

Welke rol kunnen wijkontwikkelingsplannen spelen in het nog nader uit te werken stelsel van overleg, financiering en verantwoording op het terrein van het grote-stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing? De vier cases bieden wellicht aanknopingspunten voor de plannen die momenteel worden uitgewerkt voor het Investeringsfonds Stedelijke vernieuwing en voor het doorstartconvenant voor het grote-stedenbeleid. Onzes inziens gaat om de volgende vragen:

- Is het schaalniveau van wijken een goede basis voor gemeentelijke beleidsontwikkeling?

Dat is zeker het geval. Het wijkniveau is lokaal "uitgevonden". Voor het grote-stedenbeleid is het een niveau dat een integrale aanpak overzichtelijk maakt. Voor investeringen in stedelijke vernieuwing is het een noodzakelijke schaal-sprong vanuit het denken in complexen. Wel is het zo dat in veel gemeenten het wijkgericht beleid vooralsnog betrekking heeft op een beperkt aantal wijken.

- Dekt wijkontwikkeling de lading van zowel grote-stedenbeleid als stedelijke vernieuwing?

Voor een deel wel. De stedelijke vernieuwing zit goed in de beschouwde processen, of zal daar een afgewogen plaats in gaan krijgen. De inhoudelijke terreinen veiligheid en leefbaarheid uit de convenanten grote-stedenbeleid zijn ook goed vertegenwoordigd in de bekeken wijkontwikkelingstrajecten (deels waren

er al sectorale plannen). Scholing en met name werk (anders dan via de inzet van Melkertbanen in de wijk) zijn echter onderwerpen die zich minder makkelijk lenen voor wijkgericht beleid. Die zullen dus ook minder in wijkontwikkeling worden meegenomen. Een stedelijke en voor de werkgelegenheid wellicht regionale insteek ligt daarbij meer voor de hand.

Een vraag die we op dit punt niet kunnen beantwoorden is die naar de breedte die VROM en BiZa zich voorstellen bij aangekondigde stedelijke (investerings-) visies. Er zijn natuurlijk veel bovenwijkse investeringen die niet in wijkontwikkeling hun plek zullen vinden, zoals die in infrastructuur en werklocaties.

- Zijn uit wijkontwikkelingsperspectieven of -plannen elementen te halen die een rol kunnen spelen bij de interactieve beleidsvorming tussen rijk en gemeenten?

Dat lijkt zeker het geval. Het is echter niet zo dat een optelling van wijkplannen leidt tot een stedelijke visie. Wel levert de optelling bouwstenen hiervoor. Enerzijds vormen de wijkontwikkelingsplannen bouwstenen voor de door het rijk verlangde stedelijke visies, anderzijds zijn ze een instrument om de stedelijke visies te implementeren.

Bij stedelijke vernieuwing is deze interactie interessant omdat (stadsbreed opgezette) wijkontwikkelingsplannen in een vroeg stadium inzicht kunnen geven in de stedelijke investeringsopgave. En anderzijds omdat wijkontwikkeling een methode kan zijn om de stadsvernieuwings- en herstructureringsopgave uit te voeren in samenhang met andere beleidsvelden.

Bij het grote-stedenbeleid is deze interactie interessant omdat juist bij wijkontwikkelingsplannen de wijze waarop de gemeente haar regierol vormgeeft naar boven komt. Tevens is het wijkniveau het niveau waarop de voorgenomen ont-kokering en decentralisatie optimaal tot uitdrukking moeten komen en tot resultaten moeten gaan leiden. Dit laatste geldt zowel voor wijkbeheer als wijkontwikkeling, waartussen de relatie in de toekomst verder uitgewerkt zal moeten worden.

Het rijk verlangt van gemeenten dat er stedelijke visies worden ontwikkeld en monitort de uitkomsten op wijkniveau. Het is het wijkniveau waarop de resultaten van het grote-stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing (in ieder geval voor de component herstructurering) grotendeels zichtbaar moeten worden. Wijkontwikkeling kan daarmee de spil gaan worden tussen de toetsing vooraf (de toetsing van de stedelijke (investerings-)visies) en monitoring op basis van output.