



Investeren in wijkontwikkeling

**Syntheserapport
over eerste fase
in 4 pilotgemeenten**



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 Soomer 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

Dit eerste syntheserapport is gebaseerd op de lokale tussenrapporten uit de vier betrokken pilotgemeenten, te weten:

- *WOP: de stad en wijken in evenwicht?*
(eerste rapportage wijkontwikkeling Deventer)
- *Noord-Westen-wind in Vinkhuizen*
(eerste rapportage wijkontwikkeling Groningen)
- *Het begin van de wijk van morgen, de stand vandaag*
(eerste rapportage wijkontwikkeling Leiden)
- *Onderweg naar een wijkontwikkelingsplan in Tilburg-Noord*
(eerste rapportage wijkontwikkeling Tilburg)

Exemplaren van deze lokale rapporten zijn tegen kostprijs te bestellen bij Van Dijk, Van Soomer en Partners

Colofon:

Titel	Investeren in wijkontwikkeling
Subtitel	Syntheserapport over eerste fase in 4 pilotgemeenten
Auteurs	Wouter Rohde (RIGO) Muriël Verhees (RIGO)
Omslagontwerp	Roel Heerema, BNO (DSP)
Omslagfoto's	Gé Dubbelman (Hollandse Hoogte/zwartwitfoto) Hein Stienstra (DSP/kleurenfoto's) Tobias Woldendorp (DSP/kleurenfoto)
Datum	Amsterdam, september 1997

INHOUD

1 Vooraf	1
1.1 Wijkontwikkeling	1
1.2 Onderzoek als kritische steun in de rug (vier pilots)	3
1.3 Procedure	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Wat is wijkontwikkeling	5
2.1 Doel wijkontwikkeling	5
2.2 Wat is een wijkontwikkelingsplan	6
2.3 Relatie met wijkbeheer	7
2.4 Type wijken waarvoor een wijkontwikkelingsplan wordt gemaakt	8
3 Organisatie	10
4 Het proces	13
4.1 Fasen	13
4.2 Planning	13
4.3 Draagvlak	14
4.4 Bewoners	14
5 Opinies	16

1 Vooraf

Voor u ligt het syntheserapport dat is uitgebracht in het kader van de beschrijving van het proces van wijkontwikkeling in Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg. Dit rapport verschijnt als synthese van vier lokale rapporten waarin het proces van wijkontwikkeling per gemeente wordt beschreven.

Begin 1998 zal een tweede rapport verschijnen waarin dit proces verder gevolgd wordt.

1.1 Wijkontwikkeling

In diverse (grotere) gemeenten worden de laatste jaren activiteiten ontplooid op het terrein van het woon- en leefmilieu.

De aanpak is hierbij over het algemeen gebiedsgericht (wijk/buurt), waarbij het veelal gebieden betreft die getypeerd kunnen worden als:

- naoorlogse woonwijken met een goedkopere en nogal eenzijdige woningvoorraad;
- stadsvernieuwingsgebieden.

De activiteiten die men ontplooit, en de plannen die er liggen, of gemaakt worden, komen uit ten dele verschillende beleidskokers. Een (wederom grove) typering:

- wijk- en buurtbeheer; veelal reeds ontstaan onder invloed van ideeën over sociale vernieuwing; belangrijke partijen hierbij zijn de gemeentelijke (beheer) diensten veelal in combinatie met corporaties (5e prestatieveld BBSH), welzijnsinstellingen, politie en niet te vergeten ... de bewoners;
- veiligheid; waarbij het dan zowel criminaliteit, sociale veiligheid en verkeersveiligheid betreft (soms in het kader van integraal veiligheidsbeleid ook brand en rampen); belangrijke partij hierbij is politie/justitie;
- revitalisering van wijken; op aanbod sturende veranderingen door te voeren in de woningvoorraad van een wijk (sloop/nieuwbouw, upgrading/herpositionering, differentiatie); hierbij zijn de stedelijke kaders/taakstellingen ten aanzien van de woningvoorraad, scheefheid en dergelijke, bepalend; belangrijke partijen hierbij zijn corporaties en soms ook andere investeerders/beheerders (projectontwikkelaars, vastgoed sector). De investeringen zijn soms niet alleen op de woningvoorraad gericht, maar daarnaast ook op bedrijfstvastgoed (winkels, kantoren, andere bedrijven). Een belangrijke partij wordt natuurlijk ook gevormd door de gemeente (VH/RO-sector). De hier geschetste revitaliseringsactiviteiten en -plannen staan bekend onder verschillende namen: wijkvisies, wijkontwikkelingsperspectieven etc.;

Globaal samengevat onderscheiden we in de bestaande leefbaarheidsactiviteiten en plannen twee perspectieven. We vatten ze in schema 1 samen.

Omschrijving	Beheerplannen	Ontwikkelingsplannen
Tijdsperspectief	Korte termijn (0-3)	Lange termijn horizon: 10 jaar en langer
Investerings	Heel veel zeer kleine investerings in geld maar ook tijd (bijv. van bewoners)	Zeer grote investeringen door beperkt aantal partijen
Gebied/schaal	Buurt/wijk	wijk in relatie tot stad/regio
Belangrijkste actor	Dienstverleners, bewoners, bestuur, corporatie	Corporatie, private investeerder, bestuur, be- woners/gebruikers
Uiteindelijke doel- groep	huidige bewoners	bewoners in de toekomst (huidige en nieuwe)
Doel	schoon, heel, veilig houden integratie/participatie individuele bewoners of bewonersgroepen	wervend woonmilieu ook na 2000 voorkomen ruimtelijke se- gregatie (arm/rijk, zwart/wit)

In het schema is te zien dat we veiligheid en wijk- en buurtbeheer samen hebben genomen.

Het belangrijkste verschil is samen te vatten als: investeren in de wijk van vandaag/- investeren in de wijk van morgen.

Bij deze activiteiten en plannen blijkt over het algemeen een rol te zijn weggelegd voor:

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

Gegeven de complexiteit van de opgave en de betrokkenheid van vele verschillende actoren en beleidsvelden kan in veel gemeenten worden geconstateerd dat bij de diverse wijkontwikkelingsactoren nog niet altijd voldoende duidelijkheid bestaat over de rollen, relaties en (on)mogelijkheden.

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 langer lopende Grote-Stedenbeleid, maar zeker ook voor de beleidsinspanningen die in het kader van de (ontwerp)nota Stedelijke Vernieuwing zullen worden uitgevoerd.

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 (DSP) en RIGO Research & Advies BV verzocht inzicht te verschaffen in de slaag- en faalfactoren die bij wijkontwikkeling een rol spelen in de lokale samenwerkingsarena.

In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende probleemstelling:

- 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?

Het onderzoek vindt plaats in 4 gemeenten (Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg). In september 1997 is voor elk van deze gemeenten een rapportage verschenen en begin 1998 verschijnt weer een rapportage per gemeente. Elke rapportage bestaat uit een vrij feitelijke procesbeschrijving en een opiniërend gedeelte.

1.3 Procedure

De eerste tussenrapportages over de vier pilotgemeenten zijn in augustus en september 1997 in elk van de vier gemeenten besproken. De verslaglegging hiervan is in de definitieve tussenrapportages opgenomen. Op basis van de vier tussenrapportages heeft RIGO Research en Advies BV dit syntheserapport geschreven, dat is uitgereikt op de Forumbijeenkomst van de G21 op 25 september 1997.

Dit syntheserapport bestaat, net als de tussenrapportages, uit een feitelijk beschrijvend deel - de rode draad door de pilotgemeenten - en uit een opiniërend deel. Voor een volledige beschrijving van wijkontwikkeling in de vier gemeenten wordt verwezen naar de afzonderlijke rapportages. Deze zijn tegen kostprijs te verkrijgen bij Van Dijk Van Soomeren en Partners BV:

- "WOP: de stad en wijken in evenwicht? Eerste rapportage wijkontwikkeling Deventer", Henk Gossink en Paul van Soomeren, Amsterdam, september 1997;
- "Noord-Westen-wind in Vinkhuizen; Eerste rapportage wijkontwikkeling Groningen", Tjitse Dijkema en Ton Koppens, Amsterdam, september 1997;

- “Het begin van de wijk van morgen, de stand vandaag; Eerste tussenrapportage wijkontwikkeling Leiden”, Henk Gossink en Tjitse Dijkema, Amsterdam, september 1997;
- “Onderweg naar een wijkontwikkelingsplan in Tilburg-Noord; Eerste rapportage wijkontwikkeling Tilburg”, Tjitse Dijkema en Han Bruinink, Amsterdam, september 1997.

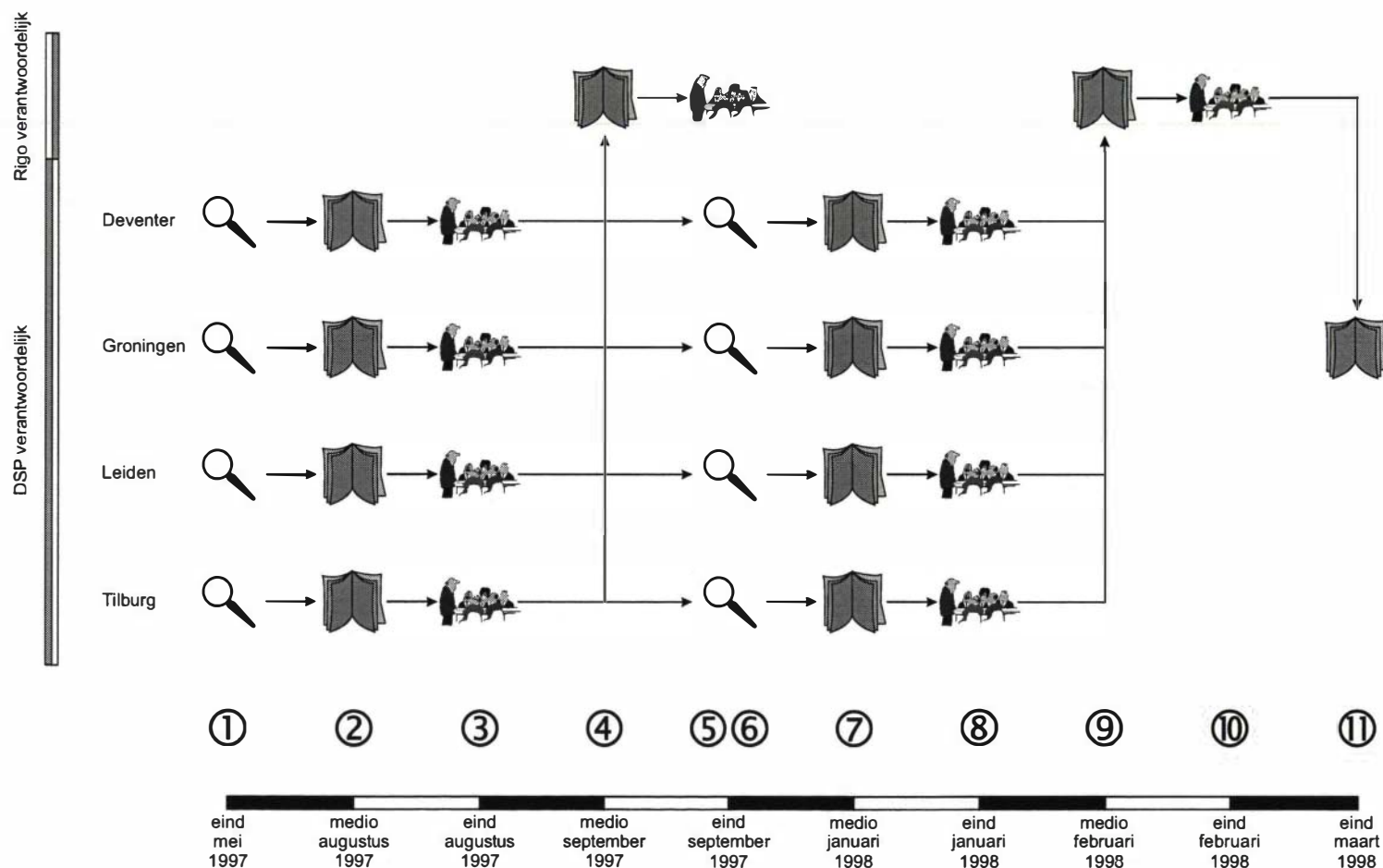
1.4 Leeswijzer

Dit synthesesrapport bestaat uit een beschrijvend en een opiniërend deel. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt beschreven wat wijkontwikkeling is, hoe het is georganiseerd en hoe het proces verloopt. Hoofdstuk 5 bevat een aantal opinies.

Stroomschema onderzoek wijkontwikkeling

© DSP, juni 1997

- ① Start onderzoek eerste fase. Interviews, analyse schriftelijk materiaal, bijwonen overleggen.
- ② Eerste tussenrapportage (concept). 1e overzicht stand van zaken/ontwikkeling (feitelijk) + meer opiniërende aanbevelingen (ter prikkeling/stimulering vervolgproces)
- ③ Intern overleg (direct betrokkenen per gemeente) over concept tussenrapport. Doel: draagvlak-vergroting/informatie-uitwisseling (bijv. bestuur erbij) en/of kritische reflectie op lopende proces.
- ④ De vier rapporten + vier notulen van de overleggen worden samengenomen. Verschillen en overeenkomsten worden geanalyseerd. Resultaat: eerste synthese rapport.
- ⑤ Conferentie G25 over wijk-ontwikkeling (25 september 1997 te Deventer). Doel: informatie uitwisseling en reflectie in bredere kring.
- ⑥ Start onderzoek tweede fase. Interviews, analyse schriftelijk materiaal, bijwonen overleggen.
- ⑦ Tweede tussenrapportage (concept). 2e overzicht stand van zaken/ontwikkeling (feitelijk) + meer opiniërende aanbevelingen (ter prikkeling/stimulering vervolgproces)
- ⑧ Intern overleg (direct betrokkenen per gemeente) over concept tussenrapport. Doel: draagvlak-vergroting/informatie-uitwisseling (bijv. bestuur erbij) en/of kritische reflectie op lopende proces.
- ⑨ De vier rapporten + vier notulen van de overleggen worden samengenomen. Verschillen en overeenkomsten worden geanalyseerd. Resultaat: tweede synthese rapport.
- ⑩ Conferentie G25 over wijk-ontwikkeling (eind februari 1998). Doel: informatie uitwisseling en reflectie in bredere kring.
- ⑪ Integraal eindrapport



2 Wat is wijkontwikkeling

2.1 Doel wijkontwikkeling

De doelen die wijkontwikkelaars zichzelf stellen zijn van invloed op de inhoud van een wijkontwikkelingsplan, de organisatie en het procesverloop. In de vier pilotgemeenten valt op dat er procesdoelen en inhoudelijke doelen worden geformuleerd.

Doel wijkontwikkeling

	procesdoel	inhoudelijk doel
Deventer	door middel van samenwerking afstemmen investeringen	leefbaarheid van de fysieke en sociale leefomgeving
Groningen	gezamenlijke strategie	zeker stellen woningmarktpositie van Vinkhuizen gezien de realisatie van 2 grote uitbreidingsgebieden nabij Vinkhuizen
Leiden	gezamenlijke visie; leereffect voor volgende wijken	aanpak problemen in de wijk
Tilburg	perspectief bieden dat richting geeft aan investeringen en het sociale beleid van gemeenten en andere partijen; leereffect voor volgende wijken	minimaal handhaving en zo mogelijk verbetering van de leefbaarheid in de wijken, in relatie tot de ontwikkeling van de VINEX-lokatie tussen Tilburg-Noord en Berkel-Enschot

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de vier gemeenten allemaal een soortgelijk procesdoel nastreven, voortkomend uit de idee dat gezamenlijk en in onderlinge afstemming meer bereikt kan worden dan wanneer ieder apart aan de slag gaat. De inhoudelijke doelen verschillen vooral in de mate van concreetheid. Tenminste bij aanvang van het wijkontwikkelingsproces. Alleen in Groningen is glashelder dat de wijk Vinkhuizen bij onveranderd beleid te kampen krijgt met een overschot aan goedkope huurwoningen, leegstand en alle negatieve gevolgen van dien. Dit is ook al gekwantificeerd. In de andere gemeenten stelt men zich tot doel de leefbaarheid op de lange termijn te vergroten. Op welk vlak en waarom moet eerst nog geanalyseerd worden.

In onderstaand overzicht is per gemeente een rangorde aangebracht in doelen van wijkontwikkeling. Hierbij moet bedacht worden dat het slechts een indicatieve weergave is van de werkelijkheid en gebaseerd is op interpretaties van de tussenrapportages en besprekingen daarvan in de vier gemeenten. Groningen lijkt meer nadruk te leggen op de inhoudelijke doelen (problemen oplossen en veilig stellen marktpositie) dan op de pro-

cesdoelen en voor Deventer geldt eerder het omgekeerde. Ook in de andere gemeenten spelen de procesdoelen een grote rol.

Rangorde in doelen van wijkontwikkeling (interpretatie RIGO)

	problemen oplossen	verbeteren markt- positie	afstemming investerings	afstemming fysiek, sociaal en ruimtelijk beleid	afstemming tussen stedelijk beleid en wijk- perspectief	stimulering samenwerking
Deventer	5	6	1	2	3	4
Groningen	2	1	3	5	6	4
Leiden	4	6	5	1	2	3
Tilburg	4	3	2	1	5	6

2.2 Wat is een wijkontwikkelingsplan

In onderstaand overzicht is met plusjes aangegeven wat de betekenis is van het wijkontwikkelingsplan. Zo blijkt in drie van de vier gemeenten het zwaartepunt te liggen bij de kaderstellende visie en slechts bij één gemeente bij de concrete projecten die hieruit voortvloeien. Dat dit de gemeente Groningen is, is niet toevallig gezien de eerdere constatering dat de gemeente Groningen de enige van de vier gemeenten is waar de noodzaak voor het wijkontwikkelingsplan van het begin af aan duidelijk was.

Wat moet het wijkontwikkelingsplan vooral zijn

	kaderstellende visie voor de toekomst	plan met concrete projecten
Deventer	++	+
Groningen	+	++
Leiden	++	+
Tilburg	++	+

Integraal is het toverwoord bij wijkontwikkeling. De meerwaarde van wijkontwikkeling wordt gezien in de onderlinge afstemming van activiteiten op diverse beleidsterreinen. Men heeft de ambitie om een duidelijke relatie te leggen tussen maatschappelijke behoeften en ontwikkeling. De fysieke, ruimtelijke, sociale en economische ontwikkeling van een wijk moet in onderlinge samenhang worden geanalyseerd en aangepakt. In Groningen houden de wijkontwikkelaars zich op dit moment voornamelijk bezig met de woningvoorraad en de stedenbouwkundige opzet. Men wil hier dan ook voorkomen dat bij realisatie van de twee geplande uitbreidingsgebieden, de wijk Vinkhuizen krijgt te kampen met ernstige leegstand en achteruitgang van de leefbaarheid. Daarmee is het plan voor Vinkhuizen in Groningen ook meer te vergelijken met een volkshuisvestingsplan dan de wijkontwikkelingsplannen in de andere gemeenten. Hierbij moet worden aangetekend dat het plan voor de wijk Vinkhuizen een uitwerking wordt van een al be-

staand integraal beheerplan voor het stadsdeel Noord-West waar Vinkhuizen deel van uitmaakt.

2.3 Relatie met wijkbeheer

In veel gemeenten waar gestart is met een wijkontwikkelingsproces, heeft men eerst ervaring opgedaan met een vorm van wijkbeheer. Zo ook in de vier onderzochte gemeenten. Voor alle vier de gemeenten geldt dat wijkbeheer investeren in de wijk van vandaag is en wijkontwikkeling investeren in de wijk van morgen. Wijkbeheer is gericht op het oplossen van concrete knelpunten in de leefomgeving. Wijkontwikkeling is gericht op de toekomstige fysieke, sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van de wijk. Bij wijkbeheer is een prominente rol weggelegd voor bewoners. Bij wijkontwikkeling is de rol van bewoners nog ondoorzichtig (zie paragraaf 4.4).

De wijze waarop wijkbeheer is ingevuld en georganiseerd is van invloed op de manier waarop het wijkontwikkelingsproces wordt vormgegeven. Er wordt voortgeborduurd op de ervaringen die zijn opgedaan met wijkbeheer. Dit is bijvoorbeeld te merken aan de aandacht die men heeft voor de participatie van bewoners in het wijkontwikkelingsproces. Om de relatie tussen wijkbeheer en wijkontwikkeling goed in beeld te krijgen is het van belang de voorgeschiedenis van wijkontwikkeling te onderzoeken. Onderstaand overzicht geeft kort weer welke wijkbeheervarianten in de vier gemeenten bestaan.

Wijkbeheervarianten

hoofddoel				
Deventer	wijkaanpak		sociale integratie van bewoners	
Groningen	stadsdeel-coördinatie	wijkbeheer	afstemming stadsdeel-gericht beleid	fysiek en sociaal beheer van de omgeving
Leiden	wijkbeheer		fysiek en sociaal beheer van de omgeving	
Tilburg	wijkbeheer		beheer omgeving	

2.4 Type wijken waarvoor een wijkontwikkelingsplan wordt gemaakt

type wijk waarvoor een wijkontwikkelingsplan wordt gemaakt

	gebiedsbepaling	naoorlogs / vooroorlogs	grootte van de wijk naar inwoners (% van het totaal aantal inwoners)
Deventer	de hele stad, opgedeeld in 5 wijken	centrum, naoorlogs, vooroorlogs en gemengd	gemiddeld 14.000 per wijk (5 x 20%)
Groningen	de wijk Vinkhuizen	naoorlogs (jaren 60 en 70)	10.656 (6,3%)
Leiden	Leiden-Noord: Groenoord, Noorderkwartier en De Kooi	gemengd vooroorlogs en naoorlogs	13.610 (10%)
Tilburg	Tilburg-Noord: Stokhasselt, Heikant en Quijnstok	naoorlogs (jaren 60 en 70)	23.600 (13%)

In dit overzicht valt vooral op dat de gemeente Deventer, in tegenstelling tot de andere 3 gemeenten, in de hele stad bezig is met wijkontwikkeling, waarbij gebruik gemaakt wordt van de indeling in 5 wijken die in 1990 voor de wijkaanpak werd overeengekomen. Op de gevolgen hiervan voor het proces van wijkontwikkeling wordt ingegaan in het opiniërende hoofdstuk. Verder valt op dat het gebied waarvoor Tilburg een wijkontwikkelingsplan maakt qua inwonertal een stuk groter is dan de wijken in de andere gemeenten.

Woningvoorraad en bevolking in de wijk

	%huur	%goedkoop (conform BBSH)	%koop	%allochtonen	%werklozen
Deventer (de stad)	60%	61%	40%	9,8%	17%
Groningen	97%	83%	3%	20%	31%
Leiden	75%	70%	25%	15%	13%
Tilburg	76%	80%	24%	28%	15,8%

Relatie met herstructurering

Wijkontwikkeling wordt vooral in naoorlogse wijken opgestart en het loopt min of meer gelijk met de discussie over de herstructureringsopgave. Dit is niet vreemd. Nu de stadsvernieuwing in de vooroorlogse wijken binnen afzienbare tijd wordt afgerond is de

aandacht voor de herstructurering van naoorlogse wijken sterk toegenomen. Wijkontwikkeling lijkt hierbij een aantrekkelijk middel te zijn om die herstructurering te realiseren. De manier waarop de stadsvernieuwing is aangepakt volstaat niet meer, vooral omdat corporaties in de naoorlogse wijken vaak het grootste deel van het onroerend goed in bezit hebben. In vooroorlogse wijken waar de stadsvernieuwing veelal op van toepassing is, is het woningbezit meer gespreid. Als het gaat om investeringen in naoorlogse wijken spelen corporaties dan ook een belangrijke rol. Wie betaalt, bepaalt. Reden temeer om meteen met corporaties rond de tafel te gaan zitten bij het opstellen van een wijkontwikkelingsstrategie.

3 Organisatie

In alle vier de gemeenten is de organisatievorm met een stuurgroep en een projectgroep te herkennen. In de stuurgroep zitten afgevaardigden van bestuurlijk en directieniveau. In de projectgroep zitten participanten op beleidsniveau.

Daarnaast is in de gemeenten Leiden en Tilburg een soort overlegkader op wijkniveau geïnstalleerd dat de stuurgroep adviseert over de voorstellen van de projectgroep. In dat overlegkader zijn alle organisaties en instellingen vertegenwoordigd die op een of andere manier een raakvlak hebben met wijkontwikkeling en niet in de stuurgroep of de projectgroep zitten. In de gemeente Deventer is geen overlegkader geïnstalleerd maar worden na elke fase wijkgesprekken georganiseerd waar bewoners de kans krijgen zich uit te laten over de ideeën van de projectgroep en de stuurgroep. Instellingen, organisaties en gemeentelijke diensten die niet in de project- of stuurgroep vertegenwoordigd zijn, hebben in Deventer dus geen formele plaats in het wijkontwikkelingsproces gekregen. Ook in Groningen zijn in de procesbeschrijving wijkgesprekken gepland.

Omdat Deventer in vijf wijken tegelijk actief is met wijkontwikkeling zijn daar ook vijf projectgroepen actief en worden in elke wijk wijkgesprekken gehouden. Er is één stuurgroep.

In Groningen zitten de betrokkenen op bestuurlijk en directieniveau in het Bestuurlijk Overleg. Een stuurgroep houdt zich daar bezig met de coördinatie van het proces en een werkgroep maakt een stedenbouwkundige visie. De taken van de projectgroepen in de andere 3 gemeenten zijn in Groningen dus verdeeld over een stuurgroep (coördinatie) en een werkgroep (uitvoering).

In onderstaande tabellen zijn de betrokkenen op bestuurlijk en beleidsniveau verdeeld over categorieën. Hieraan is te zien op welke organisatie(onderdelen) het zwaartepunt ligt. De harde en zachte sector hebben betrekking op de gemeente. De betrokkenen in het Bestuurlijk Overleg in Groningen zijn weergegeven in het overzicht met de betrokkenen op bestuurlijk niveau, de leden van de stuurgroep en de werkgroep in Groningen zijn weergegeven in het overzicht met de betrokkenen op beleidsniveau.

Betrokkenen op bestuurlijk niveau

	zachte sector ¹ (gemeente)	harde sector (gemeente)	corporaties	bewoners	overige ex- ternen	totaal
Deventer	++	•++	•+			7
Groningen		•++	•••		+	7
Leiden	•++	•++	••••		++	12
Tilburg	•	••++++		+		8

• = wethouders en corporatiedirecteuren

¹ De zachte sector betreft vertegenwoordigers van diensten welzijn, maatschappelijke en sociale zaken. Tot de harde sector zijn vertegenwoordigers gerekend van diensten stadsplanning, stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, wijkzaken, grondzaken, milieu, openbare werken en economie.

Betrokkenen op beleidsniveau²

	zachte sector (gemeente)	harde sector (gemeente)	corporaties	bewoners- vertegen- woordiger	overige externen	totaal
Deventer	+	+	+	++	+	(5 x) 6
Groningen		++	+++	+	++	5 en 6
Leiden	++	++++	++		++++	12
Tilburg	+	++++	+	+		7

Onder overige externen worden adviseurs, politie, welzijnsinstellingen, winkeliersverenigingen en scholen geschaard.

In alle vier de gemeenten overheerst de harde sector, zeker als bedacht wordt dat corporaties zich meer bezig houden met woningbouw en -beheer dan met bijvoorbeeld welzijns- en werkgelegenheidsbeleid. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de nadruk in het wijkontwikkelingsplan ook komt te liggen op de fysieke kant van wijkontwikkeling. Alle gemeenten hebben wel de intentie om een zo integraal mogelijk plan te maken.

In Groningen zit zowel in de stuurgroep als de projectgroep geen afgevaardigde van de zachte sector. Tilburg is de enige gemeente waar in de stuurgroep geen corporatievertegenwoordiger zit, maar wel een bewonersvertegenwoordiger. Dit betekent dat het wijkontwikkelingsplan in Tilburg niet gestuurd wordt vanuit de corporatie. Verder valt op dat de stuurgroep in Leiden wel erg veel leden telt. De vraag is of dit de slagvaardigheid van de stuurgroep ten goede komt.

In alle vier de gemeenten is de stuurgroep³ verantwoordelijk voor een goede voorbereiding van de besluitvorming over het wijkontwikkelingsplan. De stuurgroep controleert in feite of datgene wat de projectgroep (en de werkgroep in Groningen) maakt en bedenkt past binnen de kaders van het beleid van investeerders (doorgaans gemeente en corporaties).

Het feit dat in de gemeente Deventer tegelijk in 5 wijken wordt gewerkt aan een wijkontwikkelingsplan, betekent een extra zware taak voor de stuurgroep. De stuurgroep moet ervoor zorgen dat de wijkontwikkelingsplannen onderling op elkaar aansluiten en consistent zijn en dat alle wijkontwikkelingsplannen passen in de stedelijke beleidskaders. Dit vergt een continue betrokkenheid en inzet.

De projectgroepen⁴ hebben als taak het wijkontwikkelingsplan op te stellen.

² De leden van de stuurgroep en de werkgroep in de gemeente Groningen zijn in deze tabel samengevoegd omdat de taken die de stuurgroep en de werkgroep vervullen overeen komen met de taken van de projectgroepen in de andere gemeenten.

³ Bestuurlijk Overleg in Groningen

⁴ In Groningen stuurgroep én werkgroep

In Tilburg, Groningen en Leiden is de regie in handen van de gemeente. Alleen in Deventer hebben corporaties ook een regierol doordat in elke wijk een ander als trekker fungeert: in vier wijken een corporatie en in een wijk (centrum) de gemeente.

4 Het proces

4.1 Fasen

De vier pilotgemeenten verdelen het proces in drie fasen:

1. *analyse* van de situatie in de wijk waar een wijkontwikkelingsplan van wordt gemaakt naar bevolking, woningvoorraad, verkeer, voorzieningen, woonomgeving en leefbaarheid.
2. formulering inhoudelijke doelen, *visieontwikkeling*: de gewenste sociale, economische, fysieke en ruimtelijke ontwikkeling van de wijk (termijn van 10-15 jaar). In Groningen en Leiden worden scenario's geformuleerd waaruit betrokkenen de meeste wenselijke moeten kiezen.
3. een meer of minder concreet *activiteitenplan* met soms uitvoeringstermijnen en een kostenraming.

Met name in de beschrijving van de laatste fase verschillen de gemeenten van elkaar. In de rapportage over Tilburg staat bijvoorbeeld niets over een kostenraming die gemaakt wordt van de gewenste activiteiten, wel is het de bedoeling uitvoeringstermijnen op te nemen in het wijkontwikkelingsplan. In Deventer wordt een kostenraming gemaakt bij de activiteitenplannen. Ook in Groningen en Leiden is een kostenraming voorzien. Alleen in Groningen wordt in het wijkontwikkelingsplan al gerept over de financieringsbronnen die aangeboord worden voor de uitvoering van het plan.

De formele besluitvorming over het wijkontwikkelingsplan vindt na deze fasen plaats en neemt in de regel 1 tot 2 maanden in beslag.

4.2 Planning

De planningen van de vier gemeenten voor het gereed hebben van het wijkontwikkelingsplan lopen uiteen van 7 tot 13 maanden. In deze periode moeten alle fasen met uitzondering van de formele bestuurlijke en politieke besluitvorming doorlopen zijn.

planningen

Deventer	februari 1996 t/m maart 1997	13 maanden
Groningen	april 1997 t/m november 1997	9 maanden
Leiden	juli 1997 t/m april 1998	10 maanden
Tilburg	april 1997 t/m februari 1997	11 maanden

Alleen de gemeente Groningen is volgens de tussenrapportage op schema. De gemeente Deventer zal naar verwachting een vertraging oplopen van 9 maanden en in de gemeente Tilburg is ook vertraging opgetreden in het wijkontwikkelingsproces. In de ge-

meente Leiden is in september 1997 het plan van aanpak vastgesteld, waardoor nog niet veel te zeggen is over het verloop van het proces in de praktijk.

4.3 Draagvlak

Er wordt veel belang gehecht aan draagvlak voor het wijkontwikkelingsplan. Juist omdat het plan geen juridische status heeft, moet het op een andere manier de partijen aan elkaar en aan het plan binden. Een mogelijkheid hiervoor is het sluiten van overeenkomsten. Alleen in Leiden is een intentieovereenkomst gesloten tussen partijen die daarin afspreken het plan gezamenlijk te gaan opstellen. In de andere gemeenten zijn wel plannen van aanpak formeel vastgesteld die als leidraad dienen voor de inhoud van het wijkontwikkelingsplan. Er wordt ook in de vier gemeenten gesproken over de mogelijkheid om na vaststelling van het wijkontwikkelingsplan door alle partijen deelovereenkomsten te sluiten voor de uitvoering van het plan. Hierover staat echter nog niets vast.

De deelnemende partijen in de vier gemeenten zijn het er over eens dat de beste manier om partijen aan het plan te binden het creëren van een plan is dat door alle organisaties en betrokkenen gedragen wordt. Dat is belangrijker dan het sluiten van formele overeenkomsten.

4.4 Bewoners

Bewoners moeten in het wijkontwikkelingsproces participeren, vinden betrokkenen in de vier gemeenten. Onduidelijk is echter welke rol bewoners spelen in het wijkontwikkelingsproces. Zijn de betrokken bewoners afgevaardigden van alle bewoners en daarmee representant? Spelen de bewoners een rol in het creëren van draagvlak voor het wijkontwikkelingsplan bij bewoners of spreken bewoners alleen vanuit hun hoedanigheid als buurtdeskundige? En in hoeverre is de inbreng van bewoners bepalend voor de inhoud van het wijkontwikkelingsplan?

Bovenstaande vragen spelen in alle vier de gemeenten en men is niet altijd eenduidig in de manier waarop men hiermee omgaat. Enerzijds worden bewoners beschouwd als buurtdeskundige, anderzijds heersen er ook verwachtingen ten aanzien van het draagvlak voor het wijkontwikkelingsplan bij bewoners in het algemeen. De plek die bewoners in het proces innemen verschilt soms per gemeente:

- In Deventer zijn per projectgroep bewoners als deskundige betrokken geweest bij het maken van een wijkontwikkelingsperspectief. Vervolgens worden na elke fase wijkgesprekken gehouden waar zoveel mogelijk bewoners worden uitgenodigd.
- In Groningen participeert een vertegenwoordiger van de Woonbond in de stuurgroep. Verder zijn wijkgesprekken gepland, waarvan de eerste is uitgesteld.
- In Leiden is een klankbordgroep ingesteld waarin onder andere bewoners zitten. Deze klankbordgroep komt in principe 1 x per 6 weken bijeen. Tevens is een protocol geformuleerd voor de communicatie en omgang met bewoners.
- In Tilburg is een overlegplatform Tilburg-Noord ingesteld waar de producten van de projectgroep van commentaar worden voorzien. Dit is een zeer breed samengestelde

groep. Naast bewonersoverleggroepen, nemen onder meer politie, jongerenwerk, ouderenwerk, parochie, corporaties, instellingen voor allochtonen, winkeliersvertegenwoordiging en schoolbegeleidingsdienst deel aan dit platform. Daarnaast participeert een bewoner in de stuurgroep. Plan is om na de derde fase (activiteitenplan) inspraakbijeenkomsten te organiseren voor bewoners. Voorafgaand hieraan zullen van de rapporten populaire versies breed verspreid worden.

Gemeenten en corporaties voelen zich onzeker over de communicatie met bewoners in het wijkontwikkelingsproces. Daarom worden externe adviseurs ingehuurd. In Groningen is gedurende de eerste fase een communicatieplan gemaakt, dat nog niet operationeel is. Tilburg is hier momenteel mee bezig en Leiden heeft een interne communicatieadviseur ingeschakeld. In Deventer zijn de externe bureaus die per wijk trekker waren van het wijkontwikkelingsproces druk bezig geweest met het zo origineel mogelijk presenteren van het wijkontwikkelingsperspectief aan bewoners tijdens de wijkgesprekken en hebben zich daarmee intensief bezig gehouden met de communicatie met bewoners.

5 Opinies

Visie of activiteiten?

Wat ontwikkelen we eigenlijk in de wijkontwikkeling? Visie, zeggen alle betrokkenen. Die niet teveel een droombeeld moet worden. Een realistische visie dus. Die vervolgens natuurlijk uitgewerkt moet gaan worden. De belangrijkste acties zullen in de diverse wijkplannen worden opgenomen. Het zijn dus ook op uitvoering gerichte plannen. Er staat in wat er moet gaan gebeuren.

Zo blijft zowel de mate van visieontwikkeling als van uitvoeringsgerichtheid nog ongewis. In het slechtste geval is het plan wel uitvoeringsgericht maar toch slechts een opsomming van te ondernemen activiteiten. Als de tussenstap van visieontwikkeling slordig wordt gemaakt, zal dat de uitvoering zeker opbreken. Als vooral visieontwikkeling de aandacht krijgt zal de uitvoerbaarheid misschien te wensen overlaten. Wat is de goede mix?

Problemen oplossen of investeringen afstemmen?

Visieontwikkeling: makkelijker gezegd dan gedaan. Wat opvalt is dat het proces een stuk sneller verloopt als de problemen manifest zijn. We veronderstellen dat in dat geval de keuzemogelijkheden ook beperkter zijn: het is probleemgestuurde planontwikkeling.

In wijken waar de afstemming tussen investeerders (de "synergie") een belangrijke drijfveer is, verloopt het planproces langzamer. Het speelveld voor visieontwikkeling is dan veel ruimer.

Het procesdoel "*afstemmen van investeringsstromen*" en het inhoudelijke doel "*oplossen van manifeste of te verwachten problematiek*" komen in elk plan voor. Naarmate het inhoudelijke doel zwaarder weegt zal de totstandkoming van een wijkontwikkelingsplan eenvoudiger zijn. Wijkontwikkelingsplannen die hun bestaansrecht alleen aan de synergie tussen verschillende investeerders ontleen zullen een lange incubatietijd hebben.

Een specifieke wijk of gemeentebreed?

In de gemeenten waar de aandacht zich richt op één wijk, is dat dikwijls de "probleemwijk". De reden voor de planvorming ligt dikwijls in het willen oplossen (of voorkomen) van problemen.

Als meerdere wijken tegelijk worden aangepakt (Deventer) ligt de reden veel meer in de genoemde "synergie". Wijkontwikkelingsplannen zijn dan het instrument voor wijkgericht werken van de gemeente: een organisatieprincipe. De verschillende procesdoelen maken dat de planontwikkeling anders moet worden bekeken.

Integraal of fysiek

Hoe breed is smal? De gemeenten vinden het geen gemakkelijke opgave om het gewenste 'integrale' karakter waar te maken. Of dat erg is, is de vraag. De wijkontwikkelingsplannen lijken af te stevenen op een inhoud waarbij in ieder geval de "harde" kant van de zachte sector is opgenomen. Daarmee is bedoeld: de locaties en de gebouwen voor de gewenste voorzieningen en winkels en voor bedrijfsterreinen of bedrijfsverzamelgebouwen. Dat arbeidsmarktaspecten in 3 van de 4 pilotgemeenten buiten de planontwikkeling worden gehouden is ook te zien als een teken van realiteitszin. Integrale planvorming heeft meer slaagkans als je je beperkt tot de ontwikkelingen waar je invloed op kunt uitoefenen of die je kunt faciliteren.

Draagvlak

De meerwaarde van het maken van een wijkontwikkelingsplan zit hem in het afstemmen van beleid en investeringen op elkaar en het gezamenlijk toewerken naar een ontwikkelingsstrategie. Het wijkontwikkelingsplan ontleent zijn status niet aan een of andere juridische grondslag maar aan de mate waarin het plan door alle betrokken partijen wordt gedragen.

Het is zeker zo belangrijk dat een plan gedragen wordt door degene die het moeten financieren en uitvoeren als door bewoners. Een wijkontwikkelingsplan dat volledig door de huidige bewoners wordt onderschreven zal niet snel een ambitieus wijkontwikkelingsplan zijn. Over het algemeen houden bewoners niet erg van (ingrijpende) veranderingen. Zelden zullen alle bewoners zich dan ook aan een wijkontwikkelingsplan kunnen conformeren. Streven hiernaar is dan ook verspilde energie.

Bewoners betrekken

Bewoners hoeven niet per se bij het maken van het wijkontwikkelingsplan te worden betrokken. Voor het creëren van draagvlak is dit, zoals hierboven betoogd, ook niet het juiste middel. Wel is het van belang dat bewoners goed en op tijd worden geïnformeerd over zowel het proces als de inhoud van het wijkontwikkelingsplan. Wanneer bewoners participeren in de projectgroep die het wijkontwikkelingsplan maakt, heeft dat alleen zin in de hoedanigheid van buurtdeskundige en niet als representant.

Het feit dat wijkontwikkelingsplannen worden gepresenteerd als een "extra" bovenop wijkbeheer, maakt de rol van bewoners er niet eenvoudiger op. In wijkbeheer is betrokkenheid/participatie van bewoners juist een van de belangrijkste doelstellingen.

... en dan: uitvoeren!

In de vier pilotgemeenten is het enthousiasme bij de professionals rond de gezamenlijke visieontwikkeling groot. De prestatie houdt echter niet op bij de visie maar bij de uitvoering. Er wordt nog te weinig nagedacht over de uitvoerbaarheid van plannen. Voor de uitvoerbaarheid van het plan zijn in ieder geval twee dingen heel belangrijk:

- een raming van kosten en -opbrengsten, gekoppeld aan de voorgestelde ingrepen. Deze raming zal een cruciaal onderdeel zijn bij de besluitvorming over het plan. Op het moment dat partijen het wijkontwikkelingsplan binnen hun eigen organisatie gaan

bespreken, is de belangrijkste vraag: wat gaat dit mij kosten? Zonder kostenraming zal het wijkontwikkelingsplan geen gezamenlijke strategie zijn, maar een onderhandelingsstuk en is het nog maar de vraag of het wijkontwikkelingsplan zal worden uitgevoerd.

- dat er een manier is om partijen te binden. Dat het plan tijdens de visieontwikkeling een groot draagvlak heeft is mooi, maar dat moet behouden blijven als de uitvoering en vanzelfsprekend de financiering in zicht komen. Op welke manier dit kan, is nog niet helder.