

Over N13

De N-reeks bestaat uit een serie publicaties gewijd aan thema's die KEI van belang acht voor de voortgang en kwaliteit van de stedelijke vernieuwing. 'Schakelen door de schalen' is de dertiende in deze reeks.

In dit essay betoogt Mirjam Huffstadt dat het schakelen tussen schaalniveaus noodzakelijk is om de stedelijke vernieuwing tot een succes te maken. Herstructureringsprocessen zijn uitermate complex omdat ze verschillende doelstellingen hebben en zich afspelen op verschillende schaalniveaus, waarop steeds andere actoren actief zijn met eigen belangen, rollen en verantwoordelijkheden. Het schakelen door de schalen is een goede manier om op deze complexiteit greep te krijgen. Sterker nog: het is een ordeningsinstrument waarmee de met de schaalniveaus gepaard gaande dynamiek kan worden benut. Huffstadt geeft in het essay een aantal voorbeelden die aantonen dat schakelen goede resultaten kan opleveren. Ook benoemt ze hulpmiddelen die bij het schakelen kunnen worden ingezet.

Over de auteurs

Mirjam Huffstadt is ruim 20 jaar werkzaam in de ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling, waarvan de laatste twaalf jaar voor Breebaart & Huffstadt. Het bureau is gespecialiseerd in gebiedsmanagement, in werken op het snijvlak van beleid en uitvoering, vaak in meervoudig opdrachtgeverschap van publieke en private partijen.

Huffstadt is sinds 2005 parttime lector Regie Stedelijke Vernieuwing bij de Hogeschool Utrecht. Het lectoraat is een initiatief van de Stichting Kennis Transfer Bouw en 6 Hogescholen (Hogeschool Amsterdam, Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Utrecht, Avans in Tilburg, Saxion Hogescholen en Hogeschool Zuyd) om het complexe proces van stedelijke vernieuwing en integrale gebiedsontwikkeling in het curriculum van de betrokken Hogescholen een plaats te geven en onderwijs en beroepspraktijk beter op elkaar aan te laten sluiten.

Marius Kiers is strategisch adviseur bij ARCADIS en deed eerder onderzoek naar processen integrale gebiedsontwikkeling in diverse herstructureringsgebieden. Hij is als programmamanager verbonden aan het lectoraat Regie Stedelijke Vernieuwing.

Beitske Boonstra is adviseur bij TNO en werkt aan het onderzoeksprogramma 'Stedelijke investeringsstrategie'.

N13

Schakelen door de schalen

Een aanzet tot programmasturing door de schaalniveaus heen

Mirjam Huffstadt

i.s.m. Marius Kiers en Beitske Boonstra

KEI kennis-
centrum stedelijke
vernieuwing



N 13

KEI | kennis-
centrum stedelijke
vernieuwing |

4	Inleiding
5	Herstructurering van naoorlogse wijken
8	Schaalniveaus bij herstructurering van naoorlogse wijken
15	Schakelen door de schalen
18	Hulpmiddelen om te kunnen schakelen
21	Tot slot
22	Bronnen
23	Over KEI
24	Colofon

N13

Vitale coalities, prachtwijken, ingrepen op maat in plaats van integraal beleid, samenwerking binnen onorthodoxe allianties. Nieuwe begrippen die de komende jaren het jargon voor de stedelijke vernieuwing vormen. Begrippen die richting geven aan het werken en denken van beleidsmakers, professionals en bewoners. De aandacht voor coalitievorming op maat met vele partijen is goed verdedigbaar vanuit de constatering dat de opgave in iedere stad een ander karakter heeft. Om de vernieuwing binnen deze verscheidenheid succesvol te maken ontbreekt echter één aspect opvallend, namelijk het omgaan met de complexiteit van de aanpak.

Bekende frustraties als visies die niet goed naar de praktijk worden vertaald, bewoners die op het laatste moment een juridische stok tussen de spaken steken of processen die halverwege tussen visie en uitvoering vastlopen omdat partners de aansluiting bij elkaar verliezen, komen vaak voort uit het onvoldoende inspelen op de complexiteit van de stedelijke vernieuwing. Met de wens meer partijen op maat te betrekken verdwijnen deze ongemakken niet. Integendeel, de complexiteit zal eerder toenemen, omdat nu ook rekening moet worden gehouden met belangen, systemen en het geografische niveau waarop partners uit bijvoorbeeld de zorg of het bedrijfsleven werkzaam zijn.

Om te voorkomen dat de stedelijke vernieuwing hierop vastloopt presenteert Mirjam Huffstadt in N13 'Schakelen door de schalen' een ordeningsprincipe waarin de rollen, verantwoordelijkheden en activiteiten van betrokken partners op verschillende schaalniveaus helder worden neergezet. Hiermee biedt ze een uiterst waardevolle basis voor een geslaagde en gelaagde aanpak van de vele gebieden die de komende jaren sociaal, fysiek en economisch aangepakt worden.

Bram Heijkers
senior adviseur

Inleiding

Discussie over effectiviteit

De stedelijke vernieuwing blijft in het brandpunt van het politieke debat staan en dan met name de vernieuwing van voor- en naoorlogse woonwijken. Illustratief zijn de vele opiniërende rapporten en andere geschriften die de laatste maanden over dit onderwerp zijn verschenen. Enkele citaten: 'Door de dominantie van projecten van fysieke 'upgrading' is in de stedelijke vernieuwing de wens van bewoners om vooruit te komen te veel uit het oog verloren' (Stad en stijging, VROM-raad). 'Om Franse toestanden te voorkomen, moet in de Nederlandse stedelijke vernieuwing de turbo erop' (open brief van bestuurders van gemeenten, woningcorporaties, scholen en bewonersorganisaties aan de kabinetsinformatie). En: 'in de stedelijke vernieuwing zijn selectie en focus hard nodig, net als nieuw, innovatief gereedschap' (Pleitnotitie stedelijke vernieuwing, G4). De citaten laten zien dat velen twijfels hebben over de effectiviteit van de stedelijke vernieuwing: er bestaat blijkbaar een gevoel dat deze niet het resultaat heeft gebracht dat vooraf was beoogd. Er zijn op diverse plekken in Nederland weliswaar mooie projecten tot stand gebracht, maar ze vertonen weinig samenhang en leiden maar zelden tot waar het in de stedelijke vernieuwing uiteindelijk om draait: nieuw perspectief bieden aan de mensen die in de wijken wonen en willen gaan wonen. Dit signaal is inmiddels ook opgepikt door het nieuwe kabinet en vertaald in nieuw beleid en aandacht.

Onderkennen van complexiteit

Wat is er nu eigenlijk aan de hand? Er is na tien jaar herstructurering van wijken ongelooflijk veel kennis opgebouwd over de problemen en mogelijke oplossingen om wijken op fysiek, sociaal en economisch gebied aan te pakken. De betrokkenheid van nieuwe, met name sociale partners en de inzet op vitale coalities kunnen daarbij voor extra impulsen zorgen op sociaal, economisch en fysiek gebied. Maar voorwaarde is dan wel dat iedereen onderkent dat de herstructurering van woonwijken uitermate complex is en blijft. De opgave kent immers verschillende doelstellingen (sociaal, economisch, fysiek), speelt op meerdere schaalniveaus (regio, stad, stadsdeel, gebied, project) en vraagt de inzet van diverse actoren (publiek, privaat, belanghebbend), elk met hun eigen spel, spelers en dynamiek. Niet alleen hanteren de spelers in de drie pijlers een verschillende planningshorizon en eigen financieringsconstructies, ze zijn ook op

verschillende schaalniveaus actief en effectief. De complexiteit die hierdoor ontstaat, doet zich vooral voelen als algemene doelstellingen en voornemens moeten worden vertaald in samenhangende, uitvoerbare en succesvolle programma's en projecten.

Schakelen door de schalen als denk- en werkwijze

In dit essay willen wij de lezer bewustmaken van die complexiteit en een sturings- of ordeningsprincipe aanreiken dat het bestaan van meerdere relevante schaalniveaus onderkent en de organisatie van de herstructurering daarop aanpast. Daarbij betogen we dat het schakelen door die schaalniveaus en het beheersen van de schakelmomenten als cyclisch proces noodzakelijk is om de herstructurering tot een succes te maken. Dat schakelen gebeurt naar onze mening nog te weinig en dat belemmert de effectiviteit van de stedelijke vernieuwing. Waarbij we onder effectiviteit verstaan dat de maatregelen in de verschillende pijlers in samenhang worden ingezet, door die spelers die daartoe het beste zijn uitgerust.

Schakelen door de schalen is geen methodiek met pasklare antwoorden, maar veel meer een algemene denk- en werkwijze. Het geeft ruimte aan de dynamiek tussen en op de verschillende schaalniveaus. Sterker nog: het benut deze dynamiek! Vanuit deze gedachte dragen wij in dit essay dan ook geen vuistregels aan voor hoe je moet schakelen. Wel maken we aan de hand van voorbeelden uit de praktijk zichtbaar welke schaalniveaus bij de herstructurering van naoorlogse woonwijken relevant zijn. Ook geven we hulpmiddelen die schakelen tussen de schalen mogelijk maken.

We openen ons betoog met een korte algemene beschrijving van de herstructurering van naoorlogse wijken. Daarna gaan we in op de verschillende schaalniveaus, schakelmomenten en hulpmiddelen die voor een succesvolle stedelijke vernieuwing van belang zijn.

Herstructurering van naoorlogse wijken

Concentratie van problemen

De grote naoorlogse woonwijken onderscheiden zich van andere gebieden door hun prachtige stedenbouwkundige structuur en openbare ruimte, groen, voorzieningen, goed openbaar vervoer en ruimte voor verkeer en parkeren. Wonen is de belangrijkste functie in deze gebieden. De overige functies zijn volgend, afgestemd op de jonge gezinnen die in de jaren vijftig en zestig naar deze wijken trokken. De bedrijvigheid is geconcen-

treerd in kleine bedrijventerreinen, winkelstrips en aan de randen van de gebieden. De woningen bestaan voor het overgrote deel uit kleine, kwalitatief matige appartementen in eigendom van woningcorporaties. Versplinterd en ingewikkeld particulier grondeigendom zoals in de vooroorlogse wijken is eigenlijk geen item in de naoorlogse herstructurering. De woningen worden nog altijd goed verhuurd, er is meestal geen leegstand. Toch veroorzaakt de inflexibiliteit van de woningvoorraad in deze gebieden een permanente uitstroom van kansrijke bewoners, een hoge verhuursnelheid (snelheid waarmee woningen weer te huur worden aangeboden) en hoge aanbiedingsgraad (aantal malen dat een woning moet worden aangeboden voor hij weer verhuurd is). De leegkomende woningen zijn vooral interessant voor huurders die elders op de woningmarkt geen woning kunnen bemachtigen. Uiteindelijk leidt dit tot een concentratie van problemen, wegvallend draagvlak voor commerciële en niet-commerciële voorzieningen en achteruitgang van de leefbaarheid in delen van de naoorlogse wijken.

Van fysiek naar integraal

De aanpak van de naoorlogse wijken is nu al twee decennia aan de gang. Vóór 2000 bestond deze vooral uit fysieke en leefbaarheidsprojecten. Ze waren onvoldoende om het door iedereen gevreesde scenario te voorkomen: de vergrijsde wijken verjongen en verarmen in rap tempo en er is sprake van een permanente witte én zwarte vlucht. De Wet Stedelijke Vernieuwing (15 november 2000), die de basis vormt voor de huidige aanpak van de herstructurering, beoogt deze integraler te maken dan voorheen. De aanpak verbreedde van alleen fysieke vernieuwing (transformatie van vastgoed) naar fysieke, sociale en economische vernieuwing. Het (fysiek) aanpassen van woningen, voorzieningen en woonomgeving aan de wensen van huidige en toekomstige bewoners wordt voortaan gecombineerd met het bevorderen van sociale kansen, scholing en deelname aan de arbeidsmarkt van diezelfde bewoners. Daarnaast beoogde de Wet de herstructurering op te schalen van losse projecten naar een samenhangende programma-aanpak.

Met name corporaties en gemeenten werken tussen pakweg 2000 en 2005 hard aan de herstructurering nieuwe stijl van de naoorlogse wijken. Gemeenten maken interactief toekomstvisies en wijkplannen en proberen met behulp van deze beleidskaders en ISV-procesgeldten corporaties en sociale partners tot investeringen te verleiden. Inmiddels uitgefuseerde

corporaties maken samen of alleen fysiek-ruimtelijke plannen binnen de kaders die de gemeenten hen voorschrijven. Gemeenten en corporaties voeren daarbij strijd over hun inhoudelijke en financiële rollen en verantwoordelijkheden. De gemeente stuurt in de meeste gevallen op plan en grond, de corporaties op vastgoed. De gemeente is verantwoordelijk voor de sociale en economische voorzieningen en maatregelen.

Ontwikkelaars en beleggers spelen geen rol van betekenis in de naoorlogse herstructurering. Ze kunnen door het gebrek aan grondposities die rol ook niet afdwingen. De sociale partners hebben het intussen druk met de grote veranderingen in het sociale stelsel, opeenvolgende fusiegolven en de decentralisatie van beleid van rijk naar gemeenten (zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning). In deze context is het niet verwonderlijk dat er tussen de verschillende schaalniveaus (stad, wijk, buurt, project) waarop de stedelijke vernieuwing zich afspeelt weinig verbanden worden gelegd. Ruimtelijk gebeurt dat meestal nog wel. Van ordening in schaalniveaus bij belangrijke zaken als de samenhang tussen de pijlers, samenwerking tussen betrokken actoren, financiering, draagvlakverwerving, besluitvorming, contractvorming en kwaliteit van ingrepen is echter zelden sprake.

Stagnatie in 2004-2005

In 2004-2005 geraakt de stedelijke vernieuwing in zwaar weer. De woningbouw stagneert, de operatie wordt voor de gemeenten onbetaalbaar, plannen gaan op elkaar lijken in weerwil van de gewenste differentiatie van woonmilieus, de sociale cohesie neemt nog steeds zienderogen af, de uitstroom van bewoners met kansen gaat door. Dit leidt bij de ene gemeente eerder dan bij de andere tot ingrijpende wijzigingen in de afsprakenstelsels met de corporaties. De corporaties worden inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de transformatie van woningen, openbare ruimte en maatschappelijk vastgoed. De gemeente wordt verantwoordelijk voor het sociaal-economisch aanvalsplan en nodigt alle betrokken partijen uit daarin mee te denken, werken en investeren.

Met deze nieuwe afspraken en de verbreding van de aanpak met nieuwe, vooral sociale partners is de stedelijke vernieuwing in een volgende fase beland. Een goed moment om terug te kijken naar de periode 2000-2005. In deze jaren is intensief geoefend met maatregelen in de drie pijlers, met rollen en met inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden op verschillende schaalniveaus. Er zijn natuurlijk ook goede projecten en maatregelen gerealiseerd. Wat kunnen we daarvan leren?

Schaalniveaus bij herstructurering van naoorlogse wijken

De analyse van een aantal grote herstructureringsgebieden in de periode 2000-2005 laat zien dat de onderkenning van het bestaan van verschillende schaalniveaus en de actoren die daarop actief en effectief kunnen zijn, noodzakelijk is om doelstellingen te bereiken in de drie pijlers van de stedelijke vernieuwing. Om dit duidelijk te maken, lichten we eerst de relevante schaalniveaus toe en maken we met voorbeelden duidelijk wat op het betreffende schaalniveau kan worden bereikt. In een groot naoorlogs gebied zijn alle niveaus relevant: regio, stad, wijk, gebiedsontwikkeling en project. In de kleinere gebieden gaat het meestal om stad of dorp, wijk en project.

Regio

De regio is voor de herstructurering van naoorlogse wijken een vaak vergeten schaalniveau. De regionale woningbouwprogrammering en toegankelijkheid van de woningmarkt, en soort en spreiding van bedrijvigheid en voorzieningen (commercieel en niet-commercieel) in de regio bepalen echter in hoge mate de ontwikkelmogelijkheden in een te herstructureren wijk. Om hier optimaal op in te spelen, moeten partijen in de regio elkaar vinden in de hoofdlijnen van het regionale beleid. Dat maakt het mogelijk speerpunten te benoemen waardoor de herstructurering en nieuwbouw van wijken en gebieden elkaar kunnen versterken in plaats van beconcurreren. Belangrijke partijen voor de herstructurering in de regio zijn uiteraard de gemeenten zelf (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, sociale zaken), de provincie, de corporaties en de commerciële en niet-commerciële koepelorganisaties van bewoners en belanghebbenden.

Voorbeeld Regio Haaglanden

De herhuisvesting is vaak een belangrijk obstakel bij herstructureringsprocessen. Niet zelden worden op wijkniveau mooie plannen gemaakt om door sloop-nieuwbouw de differentiatie van de voorraad te vergroten, zonder dat op een hoger schaalniveau duidelijk is of de door sloop getroffen bewoners wel zo makkelijk elders onderdak vinden. Dat het ook anders kan, bewijst de Regio Haaglanden. Gemeenten, corporaties en bewonerskoepels hebben op regionaal niveau afspraken gemaakt en dat is nu een van de kurken waarop de herstructurering van Den Haag Zuid-

west drijft. Woningzoekenden kunnen overal in de regio terecht en op Vinex-locaties moet minimaal dertig procent van de nieuwbouw bestaan uit sociale huurwoningen. Corporaties schermen hun huidige en nieuwe bezit dus niet af voor herhuisvesters uit de herstructureringsgebieden. De herhuisvesting vormt daardoor geen bottleneck in de herstructurering. Daarnaast kunnen de te herhuisvesten bewoners hun situatie door het open toewijzingssysteem in de regio allemaal verbeteren.

Stad

Naoorlogse wijken worden meestal tot de minder aantrekkelijke delen van de stad gerekend. Ze hebben binnen de totale stad vaak een slechte reputatie, maar maken daar tegelijkertijd onlosmakelijk deel van uit. Om te voorkomen dat de wijken afglijden of 'afvoerpuntjes' worden, zijn impulsen op het niveau van de stad nodig. Om ze te laten opgaan in het geheel van de ongedeelde stad is het noodzakelijk dat gemeenten in hun stadsvisies zorgvuldig definiëren welke kansen en bedreigingen er zijn voor de wijken. Ook moeten ze heel precies aangeven welke rol de wijk inneemt in de stad en ook alleen daar ingrijpen waar dat nodig is. Op stedelijk niveau zijn dat vooral ingrepen op het vlak van bereikbaarheid, openbaar vervoer en beschikbaarheid van passende commerciële en niet-commerciële voorzieningen (winkels, bedrijven, scholen, sportvoorzieningen, openbare ruimte). Verder moet op dit niveau worden gewerkt aan het toegankelijk en aantrekkelijk maken van de naoorlogse wijken voor de verschillende groepen bewoners. Een wijk is immers nooit zo maar ongeliefd; ze is dat vooral omdat andere wijken in de stad geliefder zijn.

De gemeente is op stedelijk niveau de belangrijkste partij. Zij moet voor de stad een zodanig beleid ontwikkelen dat de verschillende wijken daarin aantrekkelijk en toegankelijk blijven. De gemeente kan dit niet doen zonder de samenwerking met belangrijke partners zoals corporaties, de Kamer van Koophandel, scholen, instellingen, winkeliers, belangenverenigingen van bewoners en ondernemers en vertegenwoordigers van de recreatiesector. Samen met deze partijen ontwikkelt de gemeente een visie op de positie op lange termijn (25 jaar) van de naoorlogse wijk in de stad. De visie moet duidelijk maken op welke speerpunten de gemeente inzet om wijken 'hun' rol in de stad te laten vervullen. De daarvoor in te zetten instrumenten kunnen variëren per stad en per wijk, maar essentieel is dat het gemeentebestuur hierin duidelijke prioriteiten aan geeft.

Voorbeeld Rotterdam

Plannen voor vernieuwing van een wijk hebben weinig kans van slagen als ze geen echo hebben op algemeen stedelijk niveau. Anders gezegd: partijen in een wijk kunnen wel in een redelijk isolement denken en vinden dat ze in hun aanpak focus aanbrengen, als diezelfde focus op stedelijk niveau ontbreekt, zal er weinig van de grond komen. Rotterdam heeft onlangs in de Stadsvisie Rotterdam aangegeven in welke tien ontwikkelgebieden ze de komende jaren wil investeren. Zo moet de stad weer één geheel worden met voldoende aantrekkingskracht om er te blijven wonen. De Zuidelijke Tuinsteden zijn een van de prioriteitsgebieden. De duidelijke prioritering dwingt de gemeente om keuzes te maken bij bijvoorbeeld de investeringen in scholenclusters. Ook zal ze nu eerder besluiten om een aantal stedelijke voorzieningen als nieuwe iconen expliciet in die wijken te plaatsen, zoals een topsportcentrum of bioscoop. Zonder dit stedelijke beleid ontbreekt de prikkel om tot dit soort investeringen te komen.

Wijk

Het schaalniveau van de wijk onderscheidt zich van de vorige niveaus omdat op dit niveau bewoners direct voordeel of hinder ondervinden van maatregelen. In de wijk maken corporaties, zorgcentra, scholen, winkelcentra en bewoners hun doelstellingen waar en hebben zij behoefte aan een gezamenlijk gedragen toekomstbeeld voor de wijk, als paraplu voor de daarvoor in samenhang te definiëren sociale, economische en fysieke programma's. Op dit schaalniveau vindt intensief overleg plaats met alle bewoners en belanghebbenden. Dat overleg heeft per definitie ook een politiek karakter.

Het is belangrijk het gezamenlijk gedragen toekomstbeeld vast te leggen en vast te houden. Dit is immers dé basis waarop verschillende partijen vertrouwen krijgen en kansen zien om weer te gaan investeren: bewoners, eigenaren, corporaties, gemeente, bedrijven, schoolbesturen, sportverenigingen, ontwikkelaars. In de wijk komen programma, geld en draagvlak bij elkaar. Dit is dan ook het schaalniveau waarop naast het definiëren van programma's ook de uitvoering belangrijk wordt, met name die van sociale en economische maatregelen zoals programma's voor scholing en werkgelegenheid. Voor die uitvoering kunnen actoren op dit niveau coalities sluiten.

Omdat maatregelen uiteindelijk in de wijk worden geëffectueerd, is het op dit niveau ook van belang het kwaliteitsniveau vast te leggen, zowel

voor de stedenbouw en architectuur als voor zaken als beheer, onderhoud, onderwijs en voorzieningen. De kwaliteit van de maatregelen bepaalt of een wijk of gebied op de lange termijn een duurzame ontwikkeling kan doormaken. Het is dan ook op het wijkniveau dat de borging van kwaliteit en toetsing van projecten daaraan moet worden gegarandeerd.

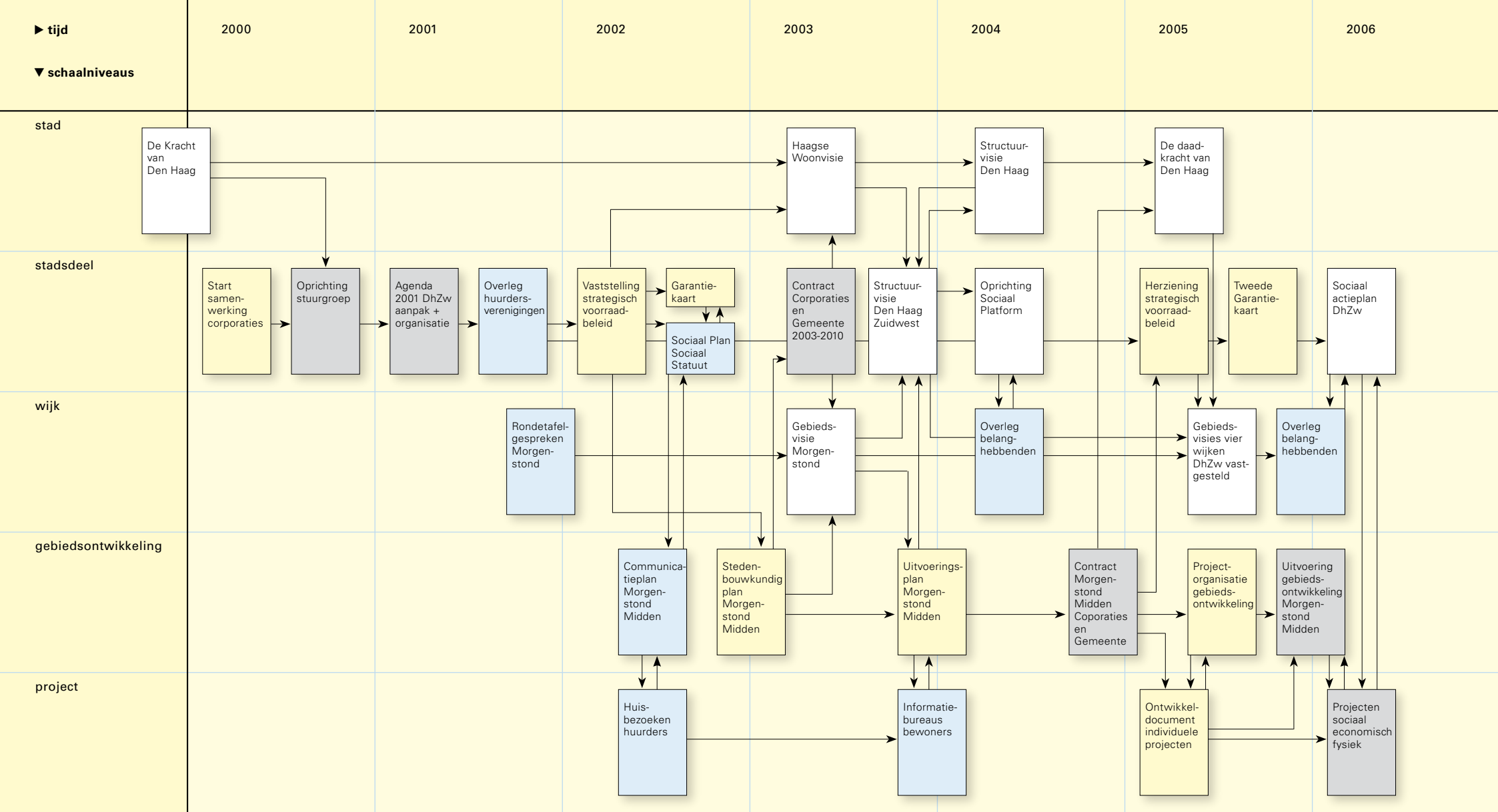
Voorbeeld Westelijke Tuinsteden

In de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam ontwikkelden de betrokken stadsdelen rond 2000 volgens de beproefde Amsterdamse gemeentelijke sturings- en planningsmethodiek wijkprogramma's voor zowel de fysieke als de sociale en economische pijler. Voor de samenhang op het niveau van het hele gebied werd gebruikgemaakt van richtinggevende documenten zoals Richting Parkstad 2015. De wijkprogramma's voorzagen onder meer in het tot stand brengen van verschillende woonmilieus. Aan dit doel werden nadrukkelijk kwaliteitsniveaus verbonden en geborgd, op de verschillende schaalniveaus. Daarnaast ontwierpen de stadsdelen ook sociale en economische programma's. Beleidsmatig en kwalitatief was dit op het niveau van de wijk een goede aanpak. Dat de herstructurering in Amsterdam in 2006 toch een grote omslag in aanpak en beleid maakte, heeft alles te maken met de noodzaak te schakelen (zie voorbeeld 2 in het volgende hoofdstuk).

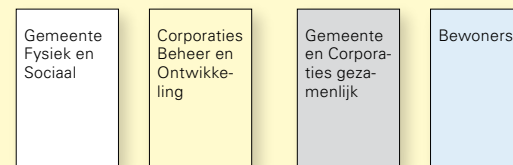
Gebiedsontwikkeling

Waar op wijkniveau sociale en economische maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd, vindt op het niveau van het gebied (als onderdeel van een stadsdeel of wijk) de uitvoering van fysiek-ruimtelijke en vastgoedprojecten plaats. De gebiedsontwikkeling krijgt vorm door bijvoorbeeld de nieuwbouw en renovatie van woningen, aanleg van openbare ruimte, nieuwbouw of renovatie van maatschappelijk vastgoed of aanpassing van winkelstrips. De algehele fysiek-ruimtelijke transformatie van het gebied dient daarbij in de regel een aantal sociale en economische doelstellingen.

De gebiedsontwikkeling gaat doorgaans gepaard met intensieve beheer- en leefbaarheidsprogramma's en individuele sociale maatregelen om het gebied gedurende de transformatie zo veel mogelijk leefbaar en bewoonbaar te houden. Op gebiedsniveau kan de daadwerkelijke combinatie van programma, geld en kwaliteit van maatregelen leiden tot een transformatie die meer is dan de optelsom van de individuele delen. Belangrijke actoren



Schakelen door de schalen in Morgenstond Den Haag Zuidwest



op dit niveau zijn corporaties, ontwikkelaars, huurders, eigenaren, schoolbestuur, verzorgingshuis, winkeliers, gemeente, kerkbestuur, sportclub.

Voorbeeld Utrecht Overvecht Spoorzone en Overvecht De Gagel

In Utrecht Overvecht worden door de corporaties en de gemeente gezamenlijk twee gebiedsplannen voorbereid voor deelgebieden in de wijk. Beide plannen beogen een fysiek-ruimtelijke transformatie: renovatie, sloop en nieuwbouw, onderhoud van woningen, aanleg openbare ruimte, clustering van scholen, aanpassing van een verzorgingshuis. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met het sociale en economische programma dat voor de hele wijk is gemaakt. Maatregelen in de sfeer van brede school activiteiten, individuele hulpverlening, schuldsanering en empowerment worden in de deelgebieden extra ingezet. Dit is een goed voorbeeld van hoe een fysiek-ruimtelijke transformatie op gebiedsniveau in combinatie met een sociaal en economisch programma op wijkniveau bijdraagt aan het realiseren van sociale doelstellingen.

Projecten

Projecten vinden in de herstructurering van naoorlogse wijken overal plaats, op fysiek, sociaal en economisch gebied. Ze variëren van de bouw van een school tot een werkgelegenheidsproject voor jongeren in de wijk en de renovatie van woningen. In principe moeten de projecten passen binnen de uitgangspunten en afspraken tussen partijen op de bovenliggende schaalniveaus. Dat voorkomt dat op het niveau van het project discussies worden gevoerd die eigenlijk op dat niveau niet gevoerd kunnen worden, zoals programmatische discussies. Denk bijvoorbeeld aan discussies over terugbouwpercentages van woningen in het project of het bouwen van voorzieningen in elk project afzonderlijk. Deze discussies moeten plaatsvinden op het niveau van de wijk of de gebiedsontwikkeling.

Het schaalniveau van het project kan vaak dienen als aanjager van vernieuwing of verandering en daardoor beweging op de hogere schaalniveaus veroorzaken. Dan werkt het schakelen door de schaalniveaus van beneden naar boven. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in sociaal-culturele projecten die een grote *spin-off* voor de wijk kunnen hebben.

Voorbeeld Renovatie en herbestemming Pius X kerk in Den Haag Zuidwest

In 2003 is in Bouwlust de rooms-katholieke Pius X gerenoveerd en herbestemd voor instellingen op het gebied van zorg en welzijn, waardoor het gebouw weer een sociale rol kreeg in de wijk. De Pius X is in Den Haag Zuidwest

een voorbeeld hoe met behoud van cultureel erfgoed kan worden omgegaan. Daarnaast bleek het oppakken van dit project door de ontwikkelaar van de corporatie in samenwerking met maatschappelijke instellingen en bewoners een voorbeeld hoe partijen uit de fysieke en sociale sector met elkaar kunnen samenwerken. In die zin stond de samenwerking bij de Pius X model voor het latere sociale platform in de wijk.

Schakelen door de schalen

Het lijkt zo eenvoudig: het aanbrenge van schaalniveaus, het verbinden van doelstellingen, partijen die daarvoor het beste zijn toegerust hun rol laten spelen op de juiste niveaus. De praktijk is anders. Gezien de hoeveelheid wijkplannen die de afgelopen jaren zijn gemaakt, lukt het nog wel om voor een wijk een toekomstbeeld (of strategische einddoelstelling) te formuleren. Het tot uitvoering brengen van een samenhangend programma met succesvolle maatregelen is echter een ander verhaal. Vaak ontbreekt het inzicht in hoe parallel verloopende processen op hogere en/of lagere schaalniveaus, elk met hun eigen tempo, aan elkaar gekoppeld moeten worden. Misschien uit angst voor onbeheersbaarheid of afhankelijkheid van derden beperken partijen zich vaak tot het project, om daar een succes van te maken. De extra succesansen liggen echter vaak buiten het project. Naast de ordening op elk schaalniveau afzonderlijk is het onderkennen en beheersen van het schakelen door de schaalniveaus dan ook van doorslaggevend belang.

Maar op welke momenten vindt dat plaats en welke effecten zijn met het schakelen te bereiken? Met een aantal voorbeelden laten we zien hoe de programmasturing door de schalen heen kan werken.

Voorbeeld 1:

de juiste programma's op de juiste niveaus

Het op een goede manier samen laten gaan van fysieke, sociale en economische maatregelen wordt eenvoudiger als de betrokken partijen onderkennen dat de fysieke transformatie het beste gaat op gebiedsniveau – waar ruimte, het fysieke programma, markt en geld bij elkaar komen – en de sociale en economische programma's het beste tot hun recht komen op het niveau van de stad of wijk. Dat betekent dat degenen die zeggen dat zij met gebiedsontwikkeling scoren op de drie pijlers van stedelijke vernieuwing, dat alleen waarmaken als zij kunnen schakelen tussen de *knowhow* en de coalities van de corporaties op het wijkniveau, de kennis

en *knowhow* van commerciële ontwikkelaars op gebiedsniveau en de kennis en *knowhow* van de bevolking op projectniveau.

Een goed voorbeeld van het uitzetten van de juiste programma's op het juiste niveau vinden we in Rotterdam met het Pact op Zuid. De gemeente investeert sinds een jaar op stedelijk en stadsdeelniveau in een intensief programma voor de sociale en economische pijler van de stedelijke vernieuwing, de corporaties investeren in ontwikkelingen op gebiedsniveau. Alleen op het niveau van de stad kan bijvoorbeeld de kloof worden gedicht tussen de grote werkgelegenheidsgebieden in en rond Rotterdam Zuid en de hoge werkloosheid van jongeren in de daaraan grenzende zuidelijke tuinsteden. Dit probleem valt beslist niet op te lossen op het niveau van wijk of project. Een aanpak op stedelijk niveau komt het gebied zeker ten goede.

Voorbeeld 2: afspraken op hoger schaalniveau testen op haalbaarheid op gebiedsniveau

Corporaties, gemeente en bewonerskoepels in Utrecht maakten in 2000 de DUO-afspraken: afspraken op stedelijk niveau over de programmatische en financiële uitgangspunten en de rolverdeling bij fysieke herstructurering van woningen en openbare ruimte. Deze afspraken zijn gemaakt zonder ze op gebiedsniveau, samen met ontwikkelaars, te testen op hun ruimtelijke, programmatische, markttechnische en financiële consequenties. Net zo min zijn ze met sociale partners gekoppeld aan de sociale en economische programma's op wijkniveau. Elk DUO-project wordt daarvoor een incidenteel fysiek project dat los van de context door de besluitvorming heen moet en veelal stagneert. Het is lastig om dit stelsel in een later stadium alsnog om te buigen.

In feite is hetzelfde gebeurd in de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam. Ook daar heeft de gemeente op het niveau van de Westelijke Tuinsteden en de wijken programmatische, kwalitatieve en financiële uitgangspunten geformuleerd, zonder dat ontwikkelaars of de corporaties de haalbaarheid daarvan konden onderzoeken op het niveau van de gebiedsontwikkeling of project. De gemeente betaalde daarvan ook wel de rekening. Een rekening die tijdens de uitvoering onbetaalbaar werd en te weinig ruimte meer bood voor een sociaal programma in het gebied. Reden om in 2006 te kiezen voor een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen corporaties en gemeente.

In Den Haag Zuidwest is dit proces beter verlopen. De corporaties hebben bij het opstellen van de Structuurvisie voor het stadsdeel de mogelijkheid gehad de globale visie (ruimtelijk, programmatisch, markttechnisch en financieel) te verdiepen met snelle studies op het schaalniveau van gebiedsontwikkeling en van projecten. Daarmee konden zij de wenselijkheden in de Structuurvisie toetsen en realistisch maken. De uitvoering van de fysieke projecten kon daardoor later veel eenvoudiger starten. Een goed voorbeeld van parallelle planvorming door te schakelen door de schalen.

Voorbeeld 3: wensen op wijkniveau tijdig toetsen aan stedelijke plannen

In de meeste naoorlogse wijken is het vmbo in bijna of geheel zwarte scholen zo langzamerhand de hoogste vorm van onderwijs geworden. Scholen voor hoger onderwijs sluiten of worden buiten deze wijken gebouwd. Omdat de strategische besluiten over scholen plaatsvinden op het niveau van de stad, onttrekken de gevolgen daarvan zich lange tijd aan de waarneming op wijkniveau. Schakelen tussen stad en wijk is daarom noodzakelijk om greep te krijgen op het gemeentelijke sluitings- en vestigingsbeleid van scholen.

In Den Haag Zuidwest stond in een aantal wijkplannen dat de wijk hoger onderwijs wilde dan vmbo. Dit bleek echter te botsen met het beleid op stedelijk niveau. Gemeente en onderwijsinstellingen hadden in een andere wijk hele slechte ervaringen opgedaan met het stichten van een nieuwe school voordat de wijk weer op orde was. Schoolbesturen en gemeente hadden daarom afgesproken dit nooit meer te doen. In de wijken in Zuidwest werden hierdoor wel de woningen vernieuwd, maar bleef het bijbehorend voorzieningenniveau achter. Door te schakelen door de schaalniveaus was dit punt eerder aan het licht gekomen en hadden de betrokken partijen oplossingen kunnen bedenken.

Voorbeeld 4: bewonerservaringen tijdig inbrengen op hoger niveau

Een van de grootste uitdagingen bij de herstructurering van woonwijken is het verwerven van draagvlak onder de wijkbewoners. Schakelen kan daarbij helpen. Door op elk schaalniveau te overleggen met de belanghebbenden die er ook werkelijk toe doen, over hetgeen hen ook direct (be)treft, ontstaat veel helderheid. Zo wordt in alle voorbeeldgebieden keer op keer weer geconstateerd dat praten met bewoners op het niveau

van het project niet lukt aan de hand van mooie nieuwe plannen. Praten op dat niveau lukt wel als het gaat over zaken als de eigen woning, de mogelijkheden voor de eigen toekomst, de rechten en plichten bij herhuisvesting, de dagelijkse leefbaarheid, veiligheid en beheer. Als de ervaringen op dit niveau ook worden ingebracht op het wijk- of stadsdeel-niveau, waar wordt gesproken met belangenvertegenwoordigers, kan dat de haalbaarheid van en draagvlak voor plannen drastisch verhogen.

Schakelen betekent dus niet alleen het van boven naar beneden doorvertalen van effecten, maar net zo vaak juist het actief inbrengen van thema's van lagere schaalniveaus op de hogere niveaus. Wachten met praten met bewoners tot er een plan is, is niet verstandig. Dan ben je al in het stadium om vooral weerstand te ontmoeten. Zonder plan kan er juist open worden gesproken over thema's als veiligheid, groen en afval, en dat kan serieuze input opleveren voor de latere plannen. In zo'n setting zullen individuele burgers ook makkelijker accepteren dat ze niet over elk plan kunnen meebeslissen: sommige plannen zijn nu eenmaal van stedelijk belang.

Hulpmiddelen om te kunnen schakelen

In het voorgaande hebben we de relevante schaalniveaus geïntroduceerd en betoogd dat schakelen door de schalen een manier is om greep te krijgen op de complexiteit van herstructurering van woonwijken. We sluiten dit essay af met het aangeven van mogelijke hulpmiddelen bij het schakelen door de schalen.

Parallele planvorming

In de besluit- en planvorming in de stedelijke vernieuwing wordt vaak van boven naar beneden of alleen op projectniveau gewerkt. Er wordt een plan opgesteld voor de hele stad, waarna stapsgewijs steeds verder wordt afgedaald: van stad naar wijk, naar gebiedsontwikkeling en naar project. Het is veel vruchtbaarder om de planvorming op de verschillende schaalniveaus parallel te laten verlopen. Verschillende partijen maken op de verschillende schaalniveaus hun eigen plannen, en die worden op het juiste moment (of beter: de juiste momenten, immers hoe vaker, hoe beter) op elkaar afgestemd.

Deze werkwijze dwingt ook om heel precies te zijn. Anders dan nu wel eens lijkt met de 56, 140 of 40 probleemwijken zijn nooit héle wijken, gebieden of bevolkingsgroepen problematisch. Door in schaalniveaus te

denken en de planvorming parallel te laten plaatsvinden, komt ook de kwaliteit boven water. Dat wat gewoon goed is, wordt gewaardeerd en blijft ongemoeid. Er wordt dus alleen ingegrepen daar waar dat nodig is.

Cyclisch open proces

Het introduceren van schaalniveaus en schakelen door de schalen is effectief als het wordt opgevat als cyclisch, continu proces. Het schakelen houdt niet op met het vaststellen van programma's en projecten op de verschillende schaalniveaus en het toedelen van rollen en verantwoordelijkheden aan actoren. Juist de dynamiek op de verschillende schaalniveaus moet continu worden gevolgd, om te zien of ontwikkelingen blijven bijdragen aan een goed functionerende wijk. Signalen dat investeringen als in een olievlek worden overgenomen door derden, moeten worden opgevangen en gehonoreerd. Net zo goed moeten ook negatieve signalen op het juiste niveau worden opgepakt. Als bijvoorbeeld de appartementen in bepaalde projecten slecht verkopen, is het verstandig om dit probleem niet meteen op het niveau van het project af te dekken. Het is raadzamer om op een ander relevant schaalniveau te bekijken of het programma eventueel moet worden bijgesteld.

Wisseling van regie

Bij schakelen door de schalen is het van belang te erkennen dat op de verschillende niveaus verschillende regisseurs de kar trekken. Op de niveaus van regio, stad en stadsdeel zijn dat met name de publieke partijen (provincie, gemeenten). Ze vervullen de rol van trekker en zijn verantwoordelijk voor het tijdig betrekken van andere, veelal private partijen, bewoners en belanghebbenden. Op het schaalniveau van het gebied liggen de belangen anders en kan de trekkers- en/of regierol verschuiven naar (semi)private partijen en belanghebbenden (corporaties, ontwikkelaars, schoolbestuur, zorginstelling, moskee, bewoners). De publieke partij komt dan meer in een toetsende en faciliterende rol.

Analyse van actoren

Bij schakelen tussen schalen is het belangrijk te onderkennen dat er vele groepen bewoners, gebruikers en belanghebbenden zijn die hinder of profijt ondervinden van de maatregelen bij herstructurering. Een lid van een bewonersvertegenwoordiging heeft vaak al een ander belang dan de huurder van een portiek-etagewoning in de wijk. Een lid van de vereniging voor behoud van het cultureel erfgoed in een stad kijkt vanuit weer een

geheel ander belang dan de eigenaar van de woningen. Om uiteindelijk een breed draagvlak te verwerven, helpt het om een actorenanalyse te maken die rekening houdt met de verschillende belangen op verschillende schaalniveaus. Zo'n analyse maakt de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende groepen en individuen expliciet en geeft ze een plaats in het proces op het juiste moment en schaalniveau.

Organisatie

Het is raadzaam een organisatie of programmteam te hebben dat bestaat uit publieke en private deelnemers die het geheel van schaalniveaus kunnen overzien en verantwoordelijk zijn voor de inzet van de juiste partijen op het juiste moment. Dit team voert de communicatie naar alle belanghebbenden binnen en buiten het gebied, verwerft draagvlak, bereidt besluitvormingstrajecten voor en is het geweten van het gebied. In deze brede samenwerking worden partijen in staat gesteld dat te doen waarin ze goed zijn en waarover ze de meeste kennis hebben. Ook wordt zo voorkomen dat op alle schaalniveaus iedereen bij alles betrokken wil zijn. Naast het programmteam staan dan zelfstandig handelende ondernemingen met mensen die bereid zijn voor de herstructurering hun nek uit te steken. Ook moet aan de top de juiste wind waaien, namelijk gericht op samenwerking en uitvoering.

Besluitvorming en contractvorming

Schakelen tussen de schalen zorgt ervoor dat plannen pas worden vastgesteld als de relevante aspecten op verschillende schaalniveaus zijn meegewogen. Het is dus van belang de momenten waarop formele besluiten moeten worden genomen, hierop af te stemmen en vast te leggen in overeenkomsten. Dat voorkomt een permanent onderhandelingscircus, waarbij besluiten regelmatig moeten worden herzien. Een eenmaal genomen besluit staat dan gewoon vast.

Nieuwe professionals met nieuwe competenties

Om goed te kunnen schakelen tussen schalen zijn professionals nodig die in staat zijn de schaalniveaus en schakelmomenten in hun eigen vakgebied te herkennen en gebruiken. Nog een stap verder (en beter) is het vermogen dat ook interdisciplinair te kunnen, om uiteindelijk samenhangende programma's en projecten te realiseren. Het denken in verschillende schaalniveaus en het schakelen daartussen is niet alleen van belang bij het opstellen van plannen op fysiek, sociaal en economisch gebied.

Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat dit ook op het gebied van communicatie en draagvlak, financiën en kwaliteit een cruciale rol kan spelen in het voorspoedig verloop van een vernieuwingsproces.

Tot slot

Schakelen door schalen beoogt niet meer maar ook niet minder te zijn dan een ordeningsinstrument om de complexe werkelijkheid van stedelijke vernieuwing succesvol op te pakken, in al zijn aspecten. Het dwingt de betrokken partijen om precies te zijn en zorgvuldig maatregelen in te zetten waar dat nodig en effectief is. Het schakelen door schalen is een ordeningsprincipe dat ook kan worden of al wordt toegepast in andere vormen van stedelijke vernieuwing zoals de herstructurering van vooroorlogse woonwijken, binnenstedelijke herontwikkelingslocaties of verouderde bedrijven- en industrieterreinen. De doelstellingen, partijen en onderleggers zijn anders maar de complexiteit van de verschillende schaalniveaus, doelstellingen en actoren is vergelijkbaar met die in de naoorlogse herstructurering.

Bronnen

Dit essay is gebaseerd op:

Oprachten in de herstructurering van naoorlogse wijken door Mirjam Huffstadt (Breebaart & Huffstadt en lector Regie Stedelijke Vernieuwing):

- Gebiedsmanagement Den Haag Zuidwest, in opdracht van de woningcorporaties in Den Haag Zuidwest, 2001-2006;
- Studie Bouwprogramma Westelijke Tuinsteden, in opdracht van bureau Parkstad en consortia van corporaties, 2005;
- Studie Bouwprogramma Zuidelijke Tuinsteden Rotterdam, in opdracht van het Pact op Zuid, 2006;
- Masterclass herstructurering Overvecht, in opdracht van de gemeente Utrecht, 2006.

Gebiedsmanagement Overvecht in opdracht van Mitros door Piet Breebaart (Breebaart & Huffstadt), 2007.

Analyse van het organisatiemodel in Den Haag Zuidwest en in Parkstad door Beitske Boonstra (TNO) in het kader van het onderzoeksprogramma 'Stedelijke investeringsstrategie'.

Adviesopdrachten en eerder onderzoek naar processen integrale gebiedsontwikkeling door Marius Kiers (ARCADIS en tevens programma-manager bij het lectoraat Regie Stedelijke Vernieuwing).

Over KEI

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing is een onafhankelijke organisatie. KEI is begin 2000 opgericht op initiatief van een aantal publieke en private partijen. Door het bundelen en beschikbaar stellen van kennis en expertise geeft KEI een impuls aan de stedelijke vernieuwings- en herstructureringsopgave. KEI brengt partijen bij elkaar, treedt op als intermediair, makelt en schakelt tussen vraag en aanbod van kennis, informatie en expertise. Het doel van KEI is om zowel de kwaliteit als het tempo van de opgave te verhogen.

KEI wordt inhoudelijk en financieel ondersteund door verschillende partijen, variërend van de rijksoverheid, ontwikkelaars, gemeenten, corporaties, ontwerpers tot adviesbureaus. Het streven is om een breed palet van organisaties bij KEI te betrekken. Organisaties die actief en vernieuwend opereren in de stedelijke vernieuwing en die het aandurven om hun kennis en ervaringen met anderen te delen om zo gezamenlijk stappen vooruit te zetten. KEI heeft inmiddels ruim 240 partners.

Voor meer informatie kijk op de website: www.kei-centrum.nl/overkei

Eerder verschenen onder andere in deze reeks:

N12 De nieuwe consensus over stedelijke vernieuwing
Guido Wallagh, december 2006

N11 Stedelijke vernieuwing is een culturele activiteit
Anna Vos, maart 2006

N10 Stedelijke vitaliteit: ervaringen van een sociaal supervisor
Kees Fortuin en Freek de Meere, oktober 2005

Meer informatie over de N-reeks vindt u op www.kei-centrum.nl/netwerk/n-reeks

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing
Postbus 897, 3000 AW Rotterdam Kruisplein 25 r, Rotterdam
T 010 282 51 55 F 010 413 02 51 E info@kei-centrum.nl

Colofon

auteurs Mirjam Huffstadt, Breebaart & Huffstadt/lectoraat Regie Stedelijke
Vernieuwing Hogeschool Utrecht Marius Kiers, ARCADIS/lectoraat Regie

Stedelijke Vernieuwing Hogeschool Utrecht Beitske Boonstra, TNO

eindredactie John Cüsters, Cüsters Teksten, Maastricht

vormgeving Beukers Scholma, Haarlem

fotografie Annaleen Louwes, Amsterdam

druk Zwaan, Wormerveer

uitgave en copyright KEI, juni 2007

ISBN 978-90-809960-5-2