

Van bottom-up vernieuwing naar top-down beheer : een procesevaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West te Breda

Citation for published version (APA):

Aelbers, O., & Smeets, J. J. A. M. (1991). *Van bottom-up vernieuwing naar top-down beheer : een procesevaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West te Breda*. (Stichting Interface; Vol. 6). Technische Universiteit Eindhoven.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/1991

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

VAN BOTTOM-UP VERNIEUWING NAAR TOP-DOWN BEHEER



O. Aelbers

J. Smeets

**VAN BOTTOM-UP VERNIEUWING
NAAR TOP-DOWN BEHEER**

**Een procesevaluatie van de stadsvernieuwing
in Zandberg-West te Breda**

juni 1991

**In opdracht van de
Dienst Openbare Werken
Breda**

ir. O. Aelbers

drs. J. Smeets

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Aelbers, O.

**Van bottom-up vernieuwing naar top-down beheer : een
procesevaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West
te Breda / O. Aelbers, J. Smeets. - Eindhoven :
Technische Universiteit Eindhoven, Faculteit Bouwkunde,
Stadsvernieuwing & Beheer. - (Interface publikatie ; 6)
Uitg. in opdracht van de Dienst Openbare werken Breda. -
Met lit. opg.
ISBN 90-6814-037-X
Trefw.: stadsvernieuwing ; Zandberg-West (Breda).**

INHOUDSOPGAVE

0: Voorwoord	3
1: Inleiding	
1.1 Inleiding	5
1.2 Typering van de uitgangssituatie in Zandberg-West	5
1.3 Enkele begrippen	7
1.4 Procesevaluatie	8
1.5 Opzet van het onderzoek	10
1.6 Opzet van de rapportage	11
2: Van Spoorboekje tot Zandplan	
2.1 Inleiding	13
2.2 De gebiedsaanwijzing	13
2.3 De relatie tussen de betrokkenen	15
2.4 De discussie over een integrale aanpak	16
2.5 De organisatie van de stadsvernieuwing	17
2.6 Slot	19
3: Een projectgewijze vernieuwing	
3.1 Inleiding	21
3.2 Invulling van de binnenterreinen	22
3.3 Woonomgeving en parkeren	24
3.4 Het BSW-gebouw	26
3.5 Slot	26
4: De woningverbetering aangehaakt	
4.1 Inleiding	29
4.2 De start van de Woonwinkel	30
4.3 Naar een complexgewijze aanpak	32
4.4 Knelpunten bij de particuliere woningverbetering	33
4.5 Slot	34
5: Van vernieuwing naar beheer	
5.1 Inleiding	37
5.2 De impasse na vernieuwing	38
5.3 De Stof-kamoperatie	38
5.4 Beheer na stadsvernieuwing	39
5.5 Slot	40
6: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	
6.1 Inleiding	43
6.2 Samenvatting en conclusies	44
6.3 Aanbevelingen	46
6.4 Slot	48

Bijlagen:

- I De stadsvernieuwingsbuurten vergeleken (1983)
- II Open terreinen in Zandberg-West (1982)
- III Lijst van geïnterviewde sleutelpersonen

Literatuurlijst

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

VOORWOORD

Na tien jaar werken aan de woningen, woonomgeving en het sociale klimaat loopt de stadsvernieuwing in de Bredase buurt Zandberg-West op zijn eind. Bewoners, gemeentelijke diensten, profit- en non-profit beheerders en bewoners-ondersteunende instanties zijn gedurende die periode met elkaars wensen en soms conflicterende belangen in aanraking gekomen.

Vanuit de buurtorganisatie is de behoefte geuit aan een evaluatie van het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Dienst Openbare Werken en is begeleid door André Peters van de Afdeling Statistiek en Onderzoek en Peter Verheijden van Openbare Werken (voormalig projectleider Zandberg-West).

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de diverse betrokkenen. We zijn dan ook alle gesprekspartners - bewoners, leden van de werkgroepen, medewerkers van het Bouwburo, het opbouwwerk en de gemeentelijke diensten/afdelingen - erkentelijk voor hun medewerking. De veelal openhartige interviews en de reacties op de concept-rapportage hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de analyse van het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West.

Een extra woord van dank aan Marian Bolluijt (Stichting Vertizontaal), de huidige opbouwwerkster in de buurt, voor haar uitgebreide schriftelijke reactie op het concept-rapport.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de rapportage ligt uiteraard volledig bij de uitvoerders van dit onderzoek.

De onderzoekers

Eindhoven, juni 1991

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

1 INLEIDING

1.1 Het onderzoek

Doel van deze studie is een procesgerichte evaluatie van de stadsvernieuwing in de Bredase buurt Zandberg-West. In deze buurt is de stadsvernieuwing in 1990 formeel afgesloten. Er wordt momenteel een start gemaakt met de overgang naar beheer. In de z.g. Stofkamoperatie worden de laatste knelpunten weggewerkt en kan het beheer aangepakt worden.

Het stadsvernieuwingproces in Zandberg-West heeft ongeveer acht jaar geduurd. Binnen de stedelijke randvoorwaarden en door een intensieve samenwerking tussen de betrokkenen is er in die periode veel gerealiseerd. Vanuit de buurtorganisatie is de behoefte geuit aan een evaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West. In samenspraak met de gemeente is een onderzoeksvoorstel geformuleerd.

Dit voorstel omvat vragen omtrent produkt, proces en prognose:

1. Wat heeft het opgeleverd?

Hierbij zullen vooral de inhoudelijke resultaten aan bod moeten komen. Gekeken wordt naar het sociale klimaat, de woningvoorraad, de voorzieningen en de bedrijven.

2. Hoe is het proces verlopen?

Het onderzoek naar de procesgang van de stadsvernieuwing zal in overleg met direct betrokkenen moeten gebeuren. Daarbij moet gedacht worden aan drie groepen:

- bewoners;
- bij de wijk betrokken instanties;
- politiek.

Via gesprekken zal inzicht verkregen moeten worden hoe het stadsvernieuwingproces verlopen is op gestelde uitgangspunten.

3. Wat moet er nog gebeuren?

De coördinatiegroep stadsvernieuwing/buurtbeheer is bezig met een rapportage over de overgangssituatie naar het beheer na stadsvernieuwing in Zandberg-West (de Stofkam-operatie). Op de in punt 1 (wat heeft het opgeleverd) genoemde terreinen wordt aangegeven waar nog aan gewerkt dient te worden.

De voor u liggende evaluatie maakt deel uit van het onderzoek 'Evaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West' en kan gezien worden als aanvulling op de reeds genoemde Stofkam-operatie. Dit deelonderzoek richt zich op de wijze waarop het proces verlopen is. De vraag wat de stadsvernieuwing in Zandberg-West heeft opgeleverd (produkt) en wat er nog moet gebeuren (prognose), wordt onderzocht door de Sociografische Dienst.

1.2 Typering van de uitgangssituatie in Zandberg-West

De buurt Zandberg-West ligt ten zuiden van de Bredase Binnenstad. De meeste woningen zijn vooroorlogs. Begin jaren tachtig is de buurt door de gemeente aangewezen als stadsvernieuwingsgebied. Het 'stadsvernieuwingsgebied Zandberg-West' omvat niet de hele buurt. De randwegen van de buurt vallen er, vanwege het bovenbuurtse karakter, buiten. Waar in het vervolg gesproken wordt van

'Zandberg-West' wordt het stadsvernieuwingsgebied Zandberg-West bedoeld. Zandberg-West is een oude buurt. Het gebied wordt omsloten door de lange bouwblokken langs de Baronielaan, de Ginneken weg en de J.W. Frisolaan. De panden langs deze wegen hebben een grootschaliger karakter dan de woonpanden in Zandberg-West. Zodoende is Zandberg-West ruimtelijk gezien een duidelijk omsloten begrensd gebied. Het stratenpatroon in de buurt heeft een oude structuur: gebogen, niet orthogonaal lopende wegen en relatief veel en grote binnenterreinen. Voordat de stadsvernieuwing begon lag een aantal van deze binnenterreinen braak. De buurt is gevarieerd wat bewonerssamenstelling, zowel jongeren (starters) als ouderen, en woningvoorraad (koop-, particuliere huur- en sociale huurwoningen) betreft. Ook de vele winkels en kleine bedrijven dragen hiertoe bij.

In 1982 stonden er in Zandberg-West 386 panden met een woonbestemming; 77% hiervan werd beheerd door eigenaar-bewoners. De overige 23% zijn particuliere huurwoningen. In de 297 panden in eigendom van eigenaar-bewoners bevindt zich een even groot aantal huishoudens. De 89 panden van de particuliere verhuurders bestaan uit 138 woningen. Er komen 52 boven- of etagewoningen voor. In deze 138 woningen zijn 182 huishoudens gehuisvest; 44 huishoudens hebben geen zelfstandige woning¹.

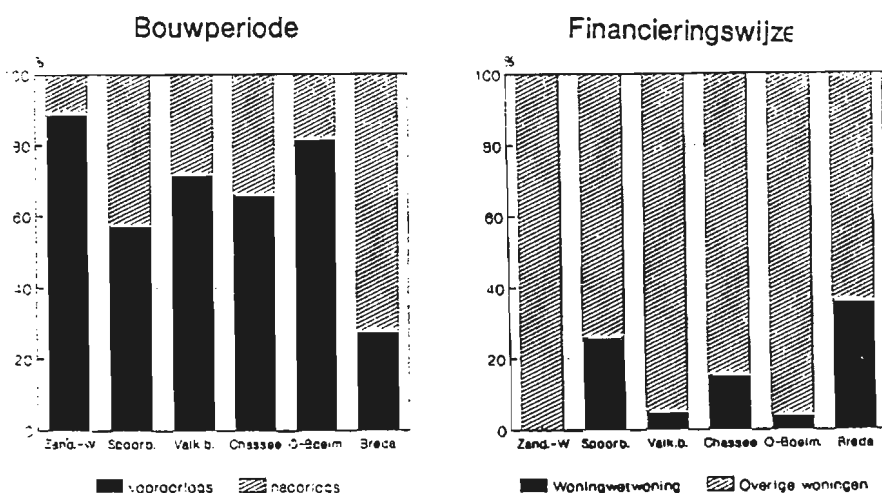
De eigenaar-bewoners hebben gemiddeld 3,8 kamers tot hun beschikking. De huurders kunnen gemiddeld over 3,0 kamers beschikken.

Bij 30 huishoudens is sprake van "overbezetting" (volgens de normen uit die tijd); 13 huishoudens ervaren dit ook zelf als een probleem.

Naast de bewoners van etagewoningen kunnen zo'n 48 huishoudens niet over een eigen tuin beschikken. Bij 9 huishoudens ontbreekt badgelegenheid.

Non-profit eigendom komt in begin jaren tachtig vrijwel niet voor. De stadsvernieuwing heeft de eigendomsverhoudingen gewijzigd. Door nieuwbouw en aankoop is er non-profit bezit in Zandberg-West gekomen (circa 131 huurwoningen). Ook zijn er 48 koopwoningen toegevoegd, waarvan 19 onder zogenaamde MGE-condities.

Tabel 1: Zandberg-West vergeleken met andere stadsvernieuwingsgebieden (1983)



Bron: De sociale situatie van buurten in Breda, 1983

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

Uit een globale kwaliteitsopname uit de jaren zeventig blijkt dat van de 435 woningen slechts 11% "goed" is; 35% daarentegen wordt als "slecht" aangeduid.

In een bewonersenquête uit 1982 wordt door 24% van de bewoners de staat van de woningen als slecht omschreven. Het zijn met name de huurders die de kwaliteit als ontoereikend ervaren: niet minder dan 55% van deze groep waardeert de staat van de woning als slecht.

In termen van sociale achterstand is het gebied minder problematisch. Vergeleken met de overige stadsvernieuwingsgebieden uit die tijd (Sporbuurt-West, Valkenberg, Oud-Boeimeer en Chassee) scoort Zandberg-West gunstig (zie bijlage I). Het percentage uitkeringsgerechtigden is verhoudingsgewijs laag 8,2% (in 1983). Het aantal huishoudens met een eenmalige uitkering eveneens (8,5%). Het percentage een-oudergezinnen bedraagt 4,5%. Niet-Nederlanders komen slechts weinig voor (1,2%).

De gemiddelde verblijfsduur in Zandberg-West is bijna 15 jaar (peiljaar 1982). Wel heeft 17% van de huishoudens "verhuisplannen".

Kortom, de achterstand in Zandberg-West heeft vooral een fysieke (technisch en stedenbouwkundig) en minder een sociale dimensie. Daardoor is de Ausgangssituatie in Zandberg-West, vergeleken met de overige stadsvernieuwingsgebieden, niet ongunstig. Dit maakt de succeskans relatief groot.

1.3 Enkele begrippen

Evaluatie-onderzoek wordt opgevat als een doel-middelen-analyse. Het beleid dat getoetst wordt heeft een algemeen en een operationeel (in de vorm van een programma c.q. methode) karakter. Onderzoek dient zich vooral te richten op het operationele deel, waarbij de resultaten van het programma als feed-back kunnen worden gezien van het beleid.

In Blommestein e.a. (1984) worden de volgende beleidsobjecten onderscheiden die deel uit kunnen maken van een beleidsevaluatie: beleidsinhoud, beleidsprocessen en beleidsorganisatie enerzijds en beleidseffecten, beleidsefficiëntie en effecten op het politieke systeem anderzijds. Onder de vele aspecten van beleid die men aan een evaluatie kan onderwerpen, nemen de effecten van het beleid een bijzondere plaats in.

De andere aspecten van het beleid, zoals beleidsinhoud, beleidsorganisatie en het beleidsproces worden immers vaak beoordeeld op grond van hun betekenis voor de aard en de omvang van de beleidseffecten.

Omgekeerd houdt dit in dat men de omvang en de aard van de beleidseffecten ook voor een deel uit de overige beleidsobjecten kan verklaren.

Wij volgen Blommestein e.a. bij de toelichting van deze begrippen². Allereerst de begrippen beleidsinhoud, beleidsproces en beleidsorganisatie.

- analyse en evaluatie van beleidsinhoud;

Onder beleidsinhoud wordt het beleid zelf verstaan: het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde volgorde. De analyse van een beleidsinhoud besteedt in elk geval aandacht aan het onderlinge verband van de doeleinden en van de middelen.

- analyse en evaluatie van beleidsprocessen;

Onder het beleidsproces wordt een dynamisch geheel van handelingen met betrekking tot het voorbereiden, bepalen, evalueren en bijsturen van een beleid verstaan.

- analyse en evaluatie van beleidsorganisatie;

Onder de beleidsorganisatie wordt de organisatie of het samenspel van organisaties bedoeld die zich bezighoudt of -houden met het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren of bijstellen van het betreffende beleid.

Het beleidsproces verloopt van het begin tot het eind via organisatorische kanalen. De wijze van functioneren van deze organisatorische kanalen is van groot belang voor het beleid en zijn effecten.

De drie onderscheiden beleidsobjecten kunnen worden geëvalueerd met behulp van criteria die worden afgeleid uit de doeleinden. Daarbij staat dan de vraag centraal in hoeverre ze bijdragen aan bepaalde gevolgen van het beleid. Zij kunnen echter ook op zich zelf worden geëvalueerd, los van hun bijdrage aan de gevolgen van het beleid.

Deze gevolgen kunnen uitgesplitst worden naar de effecten, de efficiëntie en de gevolgen voor het politieke systeem.

- analyse en evaluatie van beleidseffecten/-output;

Er kunnen vele soorten effecten onderscheiden worden: beoogde/neven-, voorziene/onvoorziene, bruto-/netto-, interne/externe, directe/indirecte, primaire/secundaire effecten.

- analyse en evaluatie van beleidsefficiëntie;

Men kan echter naast de diverse effecten van het beleid ook de verhouding tussen de verscheidene positieve effecten en negatieve effecten evalueren. Deze analyse van de kosten/batenverhouding geeft dan een beeld van de efficiëntie of doelmatigheid van beleid.

- analyse en evaluatie van effecten op het politieke systeem.

Hierbij spelen zaken als politieke eisen, machtsverhoudingen, politieke steun en het overheidsbeleid een centrale rol. Belangrijk evaluatiecriterium is de legitimiteit van de politiek en de besluitvorming hierin.

1.4 Procesevaluatie

Deze studie richt zich vooral op de evaluatie van de beleidsprocessen in het kader van de stadsvernieuwing. In mindere mate komt de beleidsorganisatie aan bod. De beleidsoutput, de -efficiëntie en de -effecten op het politieke systeem blijven buiten beschouwing. Bepaalde aspecten van de beleidseffecten zijn door de Sociografische Dienst van Breda uitgewerkt.

Doel van een procesevaluatie is aan de hand van bepaalde criteria de kwaliteit van een beleidsproces bepalen. De vraag rijst welke criteria hanteerbaar zijn. In de literatuur worden twee categorieën onderscheiden.

Bij de eerste categorie wordt aan het beleidsproces louter en alleen een instrumentele rol toebedacht. De kwaliteit kan bepaald worden door de vermoedelijke output van het proces (het rationaliteitscriterium). Bij de tweede categorie is het uitgangspunt dat het proces niet alleen instrumenteel van aard is maar zelf ook aan bepaalde normen zou moeten voldoen. Het verloop van het proces zelf staat centraal (bijvoorbeeld het democratiseringscriterium: in hoeverre zijn individuen en groepen in staat de besluitvorming te beïnvloeden).

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

In het kader van deze evaluatie zullen de criteria gerelateerd dienen te worden aan het beleidsveld van de stadsvernieuwing. De stadsvernieuwing is een gecompliceerd proces. Ze wordt gedefinieerd als "een stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel en verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied" ³. Gebiedsgerichtheid en integraliteit staan bij de stadsvernieuwing dus centraal.

Richten we ons op het stadsvernieuwingsproces dan kan dat uiteengelegd worden in een drietal deelprocessen, die als volgt kunnen worden gekenschetst:

- het technische of verbouwproces;

Hierin staat centraal het resultaat dat men wil behalen in termen van behoud, herstel en vernieuwing, herindeling of sanering van de woning, de straat of de buurt.

- het sociale of opbouwproces;

Dit is een emancipatorisch proces waarin bewoners en gebruikers van achtergestelde buurten zich aaneensluiten in een organisatie om meer greep te krijgen op hun gemeenschappelijke woon- en leefsituatie.

- het politieke of besluitvormingsproces;

hierin ligt de nadruk op de wijze waarop de besluiten die genomen worden over een stukje stadsvernieuwing worden voorbereid en genomen en vervolgens worden uitgevoerd.

Naast de samenhang tussen verbouw en opbouw (integraliteit) staat hier de kwaliteit van besluitvorming centraal (het democratisch gehalte, draagvlak de wijze van organisatie).

In de praktijk van de stadsvernieuwing zijn deze drie processen echter nauw met elkaar verweven. Het betreft een complex proces waarbij meerdere partijen (bewoners, gemeente, corporaties, politiek, e.a.) moeten samenwerken om vernieuwing van de grond te krijgen en inhoud te geven. Ook wanneer de gemeente vooraf een aantal randvoorwaarden heeft vastgelegd, kan tijdens het stadsvernieuwingsproces op verschillende manieren invulling gegeven worden aan de samenwerking. Bij participatie gaat het om gecompliceerde verhoudingen tussen ambtelijke projectgroepen en buurtorganisaties, buurtorganisaties en hun achterban, ambtelijke projectgroepen en het gemeentelijk apparaat, welke per buurt kan verschillen. Vooral de wisselwerking tussen deze verhoudingen en de veranderingen die zich hierin in de loop der tijd voordoen zijn voor het participatievraagstuk van groot belang. Het is een dynamisch gebeuren: de dynamiek van elk project, elke sector en elke groep beïnvloedt en wijzigt de relatie tussen de ambtelijke projectgroep en de buurtorganisatie.

De veelheid aan overlegsituaties die in de praktijk binnen een stad bestaat, berust op de diversiteit aan problemen en projecten in iedere buurt afzonderlijk. Bepalend daarvoor is onder meer:

- de situatie waarin de stadsvernieuwing zich per buurt bevindt;
- de ongelijktijdigheid van de buurtprogramma's;
- het karakter van de verschillende activiteiten;
- de overlegtradities;
- de organisatiegraad en -structuur in de buurt, het draagvlak van het buurtkader.

1.5 Opzet van het onderzoek

Deze procesgerichte evaluatie heeft plaats gevonden op basis van twee bronnen:

- dossierstudie;

Dossierstudie moet inzicht geven in het verloop van het proces. Als bronnen zijn gebruikt beleidstukken, nota's en verslagen.

- interviews met sleutelfiguren.

Sleutelpersonen bezitten een belangrijke hoeveelheid persoonsgebonden informatie over het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West. Vanuit hun frequente deelname aan de stadsvernieuwingactiviteiten hebben zij zicht op het verloop van het proces. Men moet zich wel realiseren dat de oordeelsvorming van de sleutelpersonen mede bepaald wordt door de positie die zij in het proces hebben gehad en hun persoonlijke mening.

De sleutelpersonen (zie bijlage III) zijn geselecteerd uit:

- actieve bewoners: leden van werkgroepen;
- leden van bij de buurt betrokken instanties: opbouwwerker, gemeentelijke diensten en de Woonwinkel;
- politiek: wethouder Volkshuisvesting.

Zowel de dossierstudie als de interviews zijn gestructureerd met behulp van een aantal vragen ten aanzien van de verschillende fasen in het stadsvernieuwingsproces:

■ De initiatieffase;

- Wie heeft het initiatief genomen (top down/bottom up)?
- Welke aanleiding was er voor het initiatief?
- Welke reacties kwamen er uit de buurt. Door wie wordt het initiatief gesteund?
- Welke randvoorwaarden werden geformuleerd?

■ De voorbereidingsfase;

- Welke actoren waren betrokken bij de voorbereiding?
- Wie formuleerde de eerste doelstellingen? In welke mate waren de doelstellingen geoperationaliseerd en door wie?
- Werden er naast technische doelstellingen sociale doelstellingen geformuleerd?
- Bestond er consensus over de doelstellingen tussen de actoren?
- Welke voorwaarden werden geschapen voor de volgende fase (decentralisatie van besluitvorming, financiële budgetten)?

■ De planvormingsfase;

- Welke waren de randvoorwaarden waarbinnen plannen zijn opgesteld?
- Werden deze randvoorwaarden gewijzigd?
- Hoe werden de doelstellingen vertaald?
- Welke was de samenhang tussen fysieke en sociale aspecten?
- Welke bevoegdheden had de projectleider?
- Welke invloed hadden de bewoners?

■ De uitvoeringsfase;

- Welke actoren waren betrokken bij de uitvoeringsfase?
- Wordt er afgeweken van doelstellingen en plannen?
- Welke problemen ontstonden bij de uitvoering?

■ De beheerfase;

- Welke actoren spelen een rol in de beheerfase?

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

- In hoeverre sluit de beheerfase aan op de stadsvernieuwingsfase?
- Welke rol hebben bewoners/-organisaties?

1.6 Opzet van de rapportage

De opzet van de rapportage volgt globaal deze indeling in de procesfasen zoals die in de opzet van het onderzoek beschreven is: de initiatief-, voorbereidings-, planvormings-, uitvoerings- en beheerfase. Hierbij zijn de gegevens uit de dossierstudie en de interviews met de sleutelpersonen samengevoegd. Aan de hand van deze informatie wordt beschreven hoe deze fasen in het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West verlopen zijn.

Typerend voor de stadsvernieuwing in Zandberg is dat deze langs twee lijnen of trajecten is uitgewerkt. Allereerst is een aantal projecten geïnitieerd in de sfeer van de woningbouw en woonomgeving waarbij bovendien veel aandacht werd besteed aan de besluitvorming en buurtopbouw. In een later stadium is de particuliere woningverbetering als tweede traject aangehaakt.

Hoofdstuk 2 en 3 bepalen zich tot de eerste lijn. In hoofdstuk 2 staan hierbij de eerste twee fasen centraal: initiatief en voorbereiding. In hoofdstuk 3 staat de planvorming en uitvoering centraal.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de particuliere woningverbetering als tweede lijn.

In hoofdstuk 5 komt de discussie over beheer na de afronding van beide trajecten aan de orde.

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste bevindingen samengevat en worden aanbevelingen gedaan om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. De 'snelle lezer' kan volstaan met dit hoofdstuk.

noten bij hoofdstuk 1

1. Een beeld van de stadsvernieuwingsbuurt, enquête Zandberg-West, november 1982.
2. H. Blommestein, J. Bressers en A. Hoogerwerf (red): Handboek beleidsevaluatie, een multi-disciplinaire benadering. Samson Uitgeverij, Brussel 1984.
3. Wet op stadsvernieuwing, 1985.

2 VAN SPOORBOEKJE TOT ZANDPLAN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de discussie zoals die vanaf de aanwijzing van Zandberg-West tot stadsvernieuwingsgebied heeft plaatsgevonden tot het moment van de planvorming.

Aan de orde komen achtereenvolgens:

- de keuze van Zandberg-West als stadsvernieuwingsgebied (2.2);
- de hoofdlijnen van het stadsvernieuwingsbeleid;
- de wijze waarop hieraan op buurtniveau inhoud is gegeven:
 - de relatie tussen betrokkenen: de mate waarin verschillende partijen invloed hebben gehad op het proces (participatie) (2.3);
 - de integraliteit (2.4);
 - de organisatie: de wijze waarop de gemeente de stadsvernieuwing organisatorisch heeft vormgegeven (2.5);

2.2 De gebiedsaanwijzing

Het eigenlijke stadsvernieuwingsproces vindt, wat de Bredase Binnenstad betreft, haar oorsprong in het Sociaal Plan van 1977. Het Sociaal Plan geeft de hoofdlijnen van het stadsvernieuwingsbeleid aan zoals dat in Breda gevoerd zal moeten worden. Doel is te komen tot een verbetering van het woon- en leefklimaat in de Binnenstad, in nauwe samenwerking met de bevolking. Als hoofdlijnen werden geformuleerd:

■ Een (integrale) buurtgerichte aanpak;

De stadsvernieuwing dient integraal (op buurtniveau) te worden aangepakt. Integraal wil zeggen naast verbetering van de woningen ook verbetering van de woonomgeving, groenvoorzieningen, sociaal en cultureel klimaat.

■ Participatie van de bevolking;

Participatie wordt gedefinieerd als: een georganiseerd proces, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium (een zo representatief mogelijk gedeelte) van de directe betrokkenen de mogelijkheid wordt geboden om met het bestuur mee te beslissen over verschillende aspecten van beleid en uitvoering ervan.

Met het oog op het activeren van de bevolking wordt veel aandacht besteed aan het opbouwproces. Het opbouwwerk wordt dan ook een essentiële rol toebedacht.

■ Projectorganisatie.

Taken van de projectgroep zijn: inventariseren, opstellen van programma van eisen, begeleiding van de uitvoering, opstellen en bewaken van een tijdsplan en rapportage aan en overleg met de Stuurgroep (wethouder en ambtenaren).

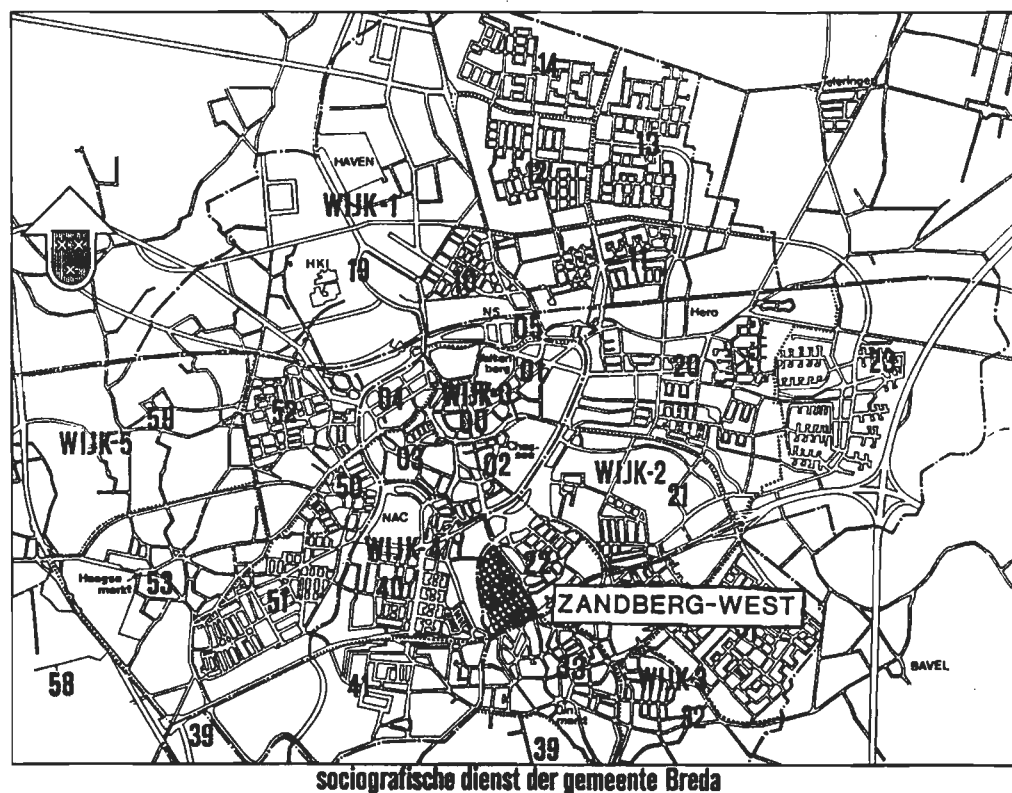
In de praktijk bleek echter dat het woningbestand slechter was dan tot dan toe werd verondersteld. Ook bleken er een aantal organisatorische problemen te bestaan. Bovendien werden veel contingenten aan het uitbreidingsgebied Haagse Beemden toegewezen.

De Nota stadsvernieuwing Breda (1981) erkende deze problemen. De nieuwe

invalshoek was dat voorkomen diende te worden dat buiten de Binnenstad gelegen gebieden, die thans nog met een redelijke inspanning op peil te houden zijn, door gebrek aan aandacht en middelen tot brandhaarden verworden. De selectie is geschied op grond van een inventarisatie van een aantal knelpunten in verschillende buurten (woningkwaliteit en sociale aspecten)¹. Hieruit is een voorstel gerold voor een aantal potentiële stadsvernieuwingbuurten. De uiteindelijke keuze voor de aan te pakken buurten is door de politiek gemaakt. Aanleiding om bepaalde buurten tot stadsvernieuwinggebied te bestempelen kwam vooral voort uit de materiële zijde van de problemen.

Op grond hiervan werd de buiten de binnenstad gelegen wijk Zandberg-West als stadsvernieuwinggebied aangewezen. Met een relatief geringe inspanning zou het verval gekeerd kunnen worden. De uitgangssituatie was gunstig: kleinschalig, overzichtelijk en er was een snelle start mogelijk. Met name een braakliggend stuk grond in gemeente-eigendom maakte in Zandberg-West een snelle start van het stadsvernieuwingproces mogelijk². Een van de geïnterviewden stelt zelfs dat de aanleiding ondergeschikt was aan doel: "er moest gewoon gebouwd worden".

Kaart 2.1: Ligging van Zandberg-West in Breda



Daarnaast hebben de te verwachten problemen in andere buurten eveneens een rol gespeeld. Zo is er voor gekozen de Binnenstad (citygedeelte) in een latere fase aan te pakken. De grote diversiteit aan functies (winkels, wonen en werken) maakte de ingreep te complex. Op dat moment durfde men het nog niet aan. Bovendien

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

huisvestte de Binnenstad weinig bewoners, waardoor het draagvlak te klein was. Bij stadsvernieuwing lag op dat moment het accent vooral op de woningverbetering. De voorkeur ging dus uit naar een wijk waar het wonen de overhand had.

Ook andere buurten, zoals bijvoorbeeld Tuinzigt, hadden destijds een zeker zo grote behoefte, gezien de achterstandssituatie, aan een stadsvernieuwingingreep. De Ausgangssituatie was in die buurten zo complex dat men liever nog even wilde wachten. Tuinzigt viel daardoor vooralsnog uit de boot. "Als we eerst met Tuinzigt begonnen waren, waren we waarschijnlijk niet aan Zandberg-West toegekomen" (wethouder Rattink).

2.3 De relatie tussen betrokkenen

De inspraak was voor de gemeente in de beginfase van de stadsvernieuwing een leerproces. In eerste instantie werd de bevolking tijdig geïnformeerd wanneer er iets ging gebeuren. De buurt werd betrokken bij het formuleren van uitgangspunten. Dit was in de praktijk echter niet werkbaar: allerlei zaken moesten later geschrapt worden omdat de middelen niet aanwezig waren. Nadien werd dan ook een andere werkwijze gevolgd. De gemeente ging vooraf zelf knelpunten inventariseren om te kijken wat wel en niet mogelijk was. De start van een nieuw stadsvernieuwingproject gebeurt door middel van een 'spoorboekje'³ en een buurtbegroting. Deze manier van werken betekent enerzijds een agendering van de participatie, doordat deze moest plaatsvinden binnen de door het spoorboekje gestelde randvoorwaarden (met name de buurtbegroting). Anderzijds betekent het dat de participatie aan praktische inhoud wint, doordat duidelijk wordt wat wel en niet kan (er worden geen valse verwachtingen gewekt)⁴.

Het Spoorboekje bestaat uit een globale inventarisatie van de bestaande toestand (en problemen) in de buurt, een aanzet tot planvorming en een activiteitenplanning met begroting. Het doel is tweeledig. Het wil de gemeenteraad een zo volledig mogelijk inzicht geven in de problemen waarvoor zij de middelen beschikbaar stelt. Daarnaast is het de bedoeling de buurt zo volledig mogelijk te informeren over de basis van waaruit het overleg met de belanghebbenden en het nader onderzoek van start gaat.

Nadrukkelijk wordt vermeld dat het gaat om een beoordeling "van achter het bureau", welke door nader onderzoek en overleg met belanghebbenden moet worden verfijnd.

Als belanghebbenden worden genoemd:

- bewoners/eigenaren;
- bewoners/huurders;
- eigenaren/verhuurders;
- vertegenwoordigers van bedrijven en middenstand;
- gemeente.

Dit leidde echter weer tot de kritiek van de bewoners dat alles nu voorgekauwd werd.

Desondanks werd in Zandberg-West dezelfde werkwijze gevolgd.

De aanwijzing van Zandberg-West als stadsvernieuwinggebied viel de bewoners

in eerste instantie koud op het dak en aanvankelijk stonden zij dan ook afwijzend tegenover de stadsvernieuwing. Zij waren bang dat de buurt helemaal overhoop gehaald zou gaan worden. Op initiatief van een in de buurt wonende opbouwwerker kwam een groep bewoners bij elkaar. Deze initiatiefgroep informeerde de buurt middels een voorlichtingsavond over de plannen van de gemeente ⁵.

In die zelfde periode is een opbouwwerker aangesteld (20 uur) om in Zandberg-West een organisatie op te richten ten behoeve van het stadsvernieuwingsproces. Daarvoor zijn twee buurtbijeenkomsten georganiseerd. De opkomst was erg groot (150 mensen). De bewoners stonden inmiddels al wat positiever tegenover het feit dat spoedig met de verbetering van de buurt begonnen zou worden. Er was immers al een tijd niets in de buurt gedaan. De bewoners stelden aan het begin van de participatie als voorwaarde dat de elementen die voor de buurt van belang waren minstens evenveel aandacht zouden moeten krijgen als de elementen die voor de gemeente prioriteit hadden. Op de achtergrond hierbij speelde een probleem uit het recente verleden, waardoor in de buurt enig wantrouwen t.a.v. de gemeente was ontstaan. Bij de realisatie van een 1-2-persoonshuishoudensproject was de buurt gepasseerd. De buurt stelde *"als jullie zo te werk gaan, dan doen wij niet mee"*. In de discussie hierover stelde de wethouder achteraf dat dit als een "incident" beschouwd moest worden.

In februari 1982 werd een informatie-avond georganiseerd (250 belangstellenden). Op deze avond is het Spoorboekje toegelicht en zijn vragen van de buurt beantwoord. Het overleg met de buurtbewoners heeft er toe geleid dat het Spoorboekje opzijgezet is en dat met het opstellen van het Zandplan een start gemaakt is. Aanleidingen waren de meningsverschillen over de knelpunten in de buurt, de prioriteitstelling en het integrale karakter van de aanpak.

2.4 De discussie over een integrale aanpak

Ambtelijk was de formulering met betrekking tot het begrip 'integraliteit' bij de beleidsvorming zo opgesteld dat er inderdaad een koppeling gelegd werd tussen de woning, de woonomgeving en het sociale klimaat. De vraag is echter of dit ook genoeg bij de beleidsuitwerking werd opgepakt.

Tijdens de beginfase van het stadsvernieuwingsproces blijkt dat de betrokkenen elk een andere invulling geeft aan het begrip 'integrale aanpak'. In het Zandplan (1984) opgesteld door de coördinatiegroep, die bestond uit ambtenaren en bewoners wordt deze tegenstelling als volgt verwoord⁶.

"Uitgangspunt van de buurtorganisatie is een integrale stadsvernieuwingsaanpak. Tot op heden (1984) is er een al te eenzijdige nadruk gelegd op het 'bouwen en verbouwen'. Te weinig aandacht voor woonomgevingaanpak, bedrijvigheid en buurtwelzijnsplanning.

Stadsvernieuwing is in beginsel een gemeentelijk initiatief, waarbij door de gemeente de prioriteit wordt gelegd bij het bouwen en verbouwen in het belang van de volkshuisvesting. Van de buurt wordt verwacht dat zij deze prioriteiten overneemt en enthousiast meewerkt aan een aantal behoorlijke inbreuken op de buurtstructuur. Van de buurtorganisatie wordt verwacht dat ze de kar trekt en grote inzet toont waar het gaat om het ontplooiën van initiatieven in het

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

algemene belang van de stadsvernieuwing. Voor de opbouw van een organisatie voor de stedelijke instelling 'stichting Woonwinkel' is door de gemeente bijvoorbeeld op Zandberg-West een beroep gedaan. De buurtorganisatie moet hier de grootste inbreng leveren om dit -in eerste instantie gemeentelijk-initiatief van de grond te tillen.

Ook heeft de buurt vanaf de start aangedrongen op een eigen ruimte. Voor de buurt heeft dit een even hoge prioriteit als het bouwen en verbouwen. De buurtorganisatie heeft de overtuiging voor het stadsvernieuwingkarretje van de gemeente gespannen te zijn en dat de wezenlijke behoeftes van de buurt hierbij kennelijk niet interessant zijn.

Het vruchteloze welzijnsbeleid begint voor de buurt de positieve resultaten in de stadsvernieuwing steeds meer te overheersen en is het proces in steeds grotere mate gaan frustreren.

Een integrale aanpak heeft alleen kans van slagen wanneer ook de buurt prioriteiten kan stellen. Deze prioriteiten komen duidelijk naar voren uit de enquêtes en onderzoeken en hebben hun weerslag gevonden in dit plan".

Terugkijkend naar de beginfase stellen twee geïnterviewden:

- *"Vanuit de gemeente werd wel gedacht aan integrale aanpak van woning, woonomgeving en bevolking (later sociaal klimaat genoemd), maar niet tegelijkertijd. Eerst de woning, dan pas de rest. In Zandberg-West heeft de buurt altijd benadrukt om vanaf het begin daadwerkelijk integraal te werken (zie Zandplan). De buurt heeft invulling aan de integraliteit van de aanpak gegeven" (Verheijden).*
- *"Vanaf de keer dat het voor het eerst in Breda gebruikt is, is het onduidelijk wat het begrip 'integraal' betekent. Het zijn de bewoners geweest die inhoud aan het begrip gegeven hebben en de integraliteit steeds hebben bewaakt (de gemeente werkte vooral op projectbasis)" (Jobse).*

Het verschil in visie op het begrip 'integraal' tussen gemeente en bewoners heeft ook gevolgen gehad voor het opstellen van de plannen en het leggen van prioriteiten. Met het opstellen van het Zandplan hebben de bewoners hun visie op de integrale aanpak doorgedrukt: een totaal pakket waarbij de verschillende onderdelen elkaar versterken. Daarnaast werd de stadsvernieuwingsoperatie gezien als 'het toewerken naar buurtbeheer'.

2.5 De organisatie van de stadsvernieuwing

Voordat in Zandberg-West met stadsvernieuwing begonnen is, zijn naar aanleiding van ervaringen in andere buurten met participatie van bewoners en gemeente enkele potentiële knelpunten op papier gezet⁷:

- Bij de bewoners:

Betere huisvesting heeft bij de bewoners de eerste prioriteit. Verbetering van het fysieke woonklimaat is een voorwaarde. Individuele problemen spelen een hoofdrol op buurtvergaderingen. Initiërende rol van opbouwwerk is zeer belangrijk in aanloopfase. Betrokkenheid loopt terug door lange duur van de voorbereidingen.

- Bij de gemeente:

Veel personen uit verschillende gemeentelijke diensten moeten gaan samenwerken: in beginfase moet een veelheid aan persoonlijke ideeën en opstellingen op één lijn gebracht worden om een effectieve samenwerking mogelijk te maken.

Vanuit de lijnorganisatie wordt het samenwerken als een nevenactiviteit beschouwd. Aanpak staat bovendien op gespannen voet met de 'vaste' werkwijze. Nader overleg, informatieverstrekking en terugkoppeling vinden nog onvoldoende plaats. Ook de informatie naar het besturend apparaat, college, commissie en raad wordt als onvoldoende ervaren.

Het onderscheid in beslissingsniveaus wordt vaak aan de basis van de organisatie niet gemaakt: privé-belang, buurtbelang en stedelijk belang worden met elkaar verward. Zo ontstaan discussies die de hoofdzaak en de noodzaak te onduidelijk weergeven.

Op organisatorische niveau vindt een aanpassing plaats⁸. Binnen de dienst Openbare Werken wordt een afzonderlijke dienst Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing opgericht. Dit is om de werkzaamheden van de verschillende diensten beter te kunnen coördineren.

De gemeente had een duidelijke lijnorganisatie. Daarnaast opereerden in de stadsvernieuwingbuurten de projectorganisaties die moesten opboksen tegen de gemeentelijke lijnorganisatie. Het projectmatige werken heeft in zich dat er ook samengewerkt moet/kan worden. Resultaten kunnen doelmatiger en in kortere tijd bereikt worden.

In de praktijk waren het de bewoners die de zaak duwden en was het de projectleider die zich realiseerde dat er alleen resultaten bereikt konden worden als er samengewerkt werd tussen de verschillende diensten. *"Anders ben je als projectleider een idioot die van het ene gemeentelijke eiland naar het andere rent. Dus probeer je mensen bij elkaar te laten komen en ze gezamenlijk invulling aan een product te laten geven. De integraliteit had wel betrekking op de aspecten, niet op de organisatie: dat waren keizerrijken"* (Verheijden).

"Inmiddels werken de diensten wel integraal. Het is alleen de vraag in hoeverre integraal bepaald wordt door de organisatiestructuur of door de persoonlijke opvattingen" (Rattink). De wethouder denkt dat het sterk van het laatste afhankelijk is. *"De huidige projectleiders vallen daar onder. Zij zijn instaat om anderen (ook bewoners) er bij te betrekken. Dit zorgt wel voor een zeer kwetsbare situatie als deze mensen vertrekken"*.

Projectleiders zijn verantwoordelijk voor de voortgang binnen de wijken. Maandelijks is er een overleg met de wethouder. Projectleiders brengen de zaken binnen de stuurgroep Stadsvernieuwing waar verschillende diensten aan deelnemen⁹. Daar worden de besluiten genomen. Zodoende bestaat er reeds in een vroeg stadium consensus, zelfs nog voordat de stuurgroep de raad heeft geadviseerd. De directeur Openbare Werken heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid.

De projectleiders hadden de bevoegdheid om mensen van de afdeling te vragen om in de projectgroep deel te nemen. Het ontbrak de projectleiders en de in de buurt werkzame ambtenaren aan beslissingsbevoegdheden (mandaten). Zij moesten met behulp van netwerken en relaties proberen oplossingen te zoeken. Dat ging vaak gepaard met de nodige inspanningen. *"Het ligt in de praktijk vooral aan de projectleider in kwestie: hoeveel gezag hebben ze bij de andere diensten"* (Rattink). Degene die na 1984 projectleider was hierover:¹⁰ *"mandaten krijg je niet, die verdien je. Belangrijk is dat je het budget niet overschrijdt. Binnen het budget is (indirect) ruimte om met de middelen te schuiven. De projectleiders bestaan bij de gratie van de zwakheid van de lijnorganisaties. Alleen kun je de projecten niet of*

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

moeilijk opknappen".

Het niet hebben van mandaten werd door deze projectleider niet echt als belemmerend ervaren. Ook een van de leden van de werkgroep Woonomgeving heeft het feit dat de projectleider geen mandaat had niet als een probleem ervaren. *"In praktijk bleken de beschikbare budgetten voldoende mogelijkheden te bieden om van alles te regelen".*

Een van de ambtenaren noemde het niet hebben van beslissingsbevoegdheden wel als een nadeel. *"Binnen bepaalde marges zou het hebben van een mandaat het proces efficiënter doen verlopen. Knelpunten die tijdens vergaderingen naar boven komen, moeten eerst teruggekoppeld worden met de verantwoordelijke personen van de verschillende diensten (die bovendien niet op de hoogte zijn van de verstandhouding met de buurt). In een volgende (extra) vergadering kan zo'n knelpunt pas verder afgehandeld worden".*

2.6 Slot

Overzien we de eertste drie fasen van het proces dan blijkt dat bij de beleidsvorming in principe recht gedaan werd aan de complexiteit van het stadsvernieuwingsproces, in die zin dat gepleit werd voor een integrale aanpak. De structuur van het ambtelijk apparaat met zijn lijnenorganisaties bleek echter niet toegerust om deze aanpak daadwerkelijk bij de beleidsuitvoering in praktijk te brengen. De inzet van het Spoorboekje was laag, de beschikbare middelen beperkt. Het is de verdienste van de coördinatiegroep en buurtorganisatie in Zandberg-West, die als een soort "intermediair" tussen ambtenarij en de betrokken bewoners en gebruikers is gaan functioneren, dat zij de ambtelijke organisatie op dit punt gecorrigeerd heeft. Hierbij dient men te bedenken dat in de coördinatiegroep ook zelf ambtenaren zitting hadden, die van buitenaf de ambtelijke organisatie bijstuurden. Zij hebben het apparaat onder druk gezet om de integraliteit waar te maken; het Zandplan had dan ook een veel ruimere taakstelling en de budgetten werden verhoogd.

Voor de organisatie van de buurt was het belangrijk dat bewoners zich betrokken gingen voelen bij proces en resultaat. Daarom is zowel een formele als informele organisatiestructuur opgezet, die ook na de stadsvernieuwingsperiode een rol kan gaan spelen. Tenslotte is met enige moeite een buurthuis gerealiseerd als een basis voor netwerk en buurtbeheer.

Vanaf het begin was er een brede belangstelling; de participatiegraad was hoog. Voordeel was dat Zandberg-West geen 'geschiedenis' had (weinig concrete, slechte ervaringen en nog niet moe geparticipeerd). Daarnaast is het een buurt met veel eigenaar-bewoners, zij hebben een langer perspectief, voelen zich zelf als een investeerder in de buurt en leggen een verband met de eigen woning (verkoopwaarde).

noten bij hoofdstuk 2

1. zie Sociaal Plan.
2. Nota stadsvernieuwing Breda, 1981, p.14
3. Gemeente Breda, Stadsvernieuwing in Breda, spoorboekje voor de buurt Zandberg-West, november 1981
4. Beljaars, 1987
5. Beljaars, 1987, p.80
6. Zandplan 1984, p.5.
7. Nota Stadsvernieuwing Breda 1981, p.3 e.v.
8. Nota stadsvernieuwing Breda 1981, p.41.
9. De stuurgroep is een adviesorgaan en bestaat uit de projectleiders en vertegenwoordigers uit de volgende diensten:
 - dir. welzijn;
 - dir. economische zaken;
 - dir. milieu dienst;
 - dir. grondbedrijf;
 - dir. openbare werken;
 - vertegenw. v.d. Centrale afd. Financien.
10. Tot 1984 was de heer G. Hendriks projectleider in Zandberg-West; daarna de heer P Verheijden.

3 EEN PROJECTGEWIJZE VERNIEUWING

3.1 Inleiding

De uitwerking van integrale aanpak, in termen van organisatiestructuur, prioriteitstelling, buurtbegroting en concrete invullingen, zijn vastgelegd in het Zandplan. Het Zandplan is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de buurtorganisatie, maar met inbreng van diverse ambtenaren van de verschillende diensten¹. Het een en ander is gebeurd in werkgroepverband door de werkgroep Buurtplan en door de werkgroepen die zich met de deelaspecten² bezighielden.

Vanuit de gemeente zijn vrijwel geen randvoorwaarden gesteld waarbinnen het Zandplan opgesteld moest worden³.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft besloten het Zandplan als uitgangspunt voor de verdere buurtaanpak in Zandberg-West te hanteren. Het gaat om een werkplan voor de integrale aanpak van de stadsvernieuwing in Zandberg-West. Tevens is dit de eerste fase in de ontwikkeling naar een buurtplan en vervolgens naar een plan voor buurtbeheer voor de jaren na het vertrek van de stadsvernieuwingstrein.

Voor het uiteindelijke stadsvernieuwingsproces zijn de volgende aspecten uit het Zandplan van belang:(Zandplan, 1984)

- Organisatiestructuur;

Planvorming en uitwerking heeft plaatsgevonden in werkgroepen⁴ die projectmatig gewerkt hebben. De bewoners waren georganiseerd in een buurtorganisatie⁵. De buurtorganisatie wilde wel met de gemeente samenwerken, als er maar gewerkt werd aan de problemen waar de buurt werkelijk mee zat. De buurt wilde zoveel mogelijk zelf initiatief nemen door voorstellen te doen en plannen te maken (via werkgroepen). De buurtorganisatie was in korte tijd geformeerd en was vanaf het begin een volwaardige partij. In 1984 was ongeveer 18% van de in totaal 479 huishoudens betrokken bij de buurtorganisatie. De rol van de opbouwwerker is groot geweest.

De buurtorganisatie bestond uit een buurtcomitee en werkgroepen, die formeel geen bevoegdheden hadden.

- Het komitee, later (vanaf juni 1987) de Stichting Stadsvernieuwing Zandberg West, nam in het geheel een coördinerende taak in. Zij had de zorg voor een aantal voorwaardenscheppende zaken zoals financiën, ruimte, administratieve ondersteuning en deskundige ondersteuning⁶.

- De werkgroepen hielden zich bezig met specifieke zaken als nieuwbouwplannen, woonomgeving, verkeer, sociaal-culturele activiteiten, buurtkrant, buurtfeesten e.d.⁷.

- Middels straatbijeenkomsten konden bewoners aangeven hoe zij hun straat verder wilden inrichten. Doel was om de bewoners zelf tot overeenstemming te laten komen.

- prioriteitstelling;

De prioriteitstelling voor het verbeteren van woningen en de woonomgeving heeft als volgt plaatsgevonden. Eerst zijn de grootste knelpunten beschreven en is aangegeven waar ze voorkomen. Daarna is nader ingegaan op de problemen: aangeven of een oplossing op korte of lange termijn noodzakelijk

is. Als criterium is gehanteerd of de knelpunten afzonderlijk dan wel geïntegreerd benaderd konden worden bij het zoeken naar een oplossing.

- De buurtbegroting;

Totaal was een budget van bijna 4,7 miljoen beschikbaar voor de stadsvernieuwing. Dit bedrag was opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. aanpak noordelijke terreinen	fl. 883.700,-
2. aanpak zuidelijke terreinen	fl.1.731.300,-
3. buurtverzamelgebouw	fl. 350.000,-
4. woonomgeving	fl.1.300.000,-
5. extra riolering	fl 425.000,-
 Totaal	 fl.4.690.000,-

3.2 Invulling van de binnenterreinen

In het preadvies bij de nota Stadsvernieuwing is gesteld dat in Zandberg sprake is van een gefaseerde aanpak, te beginnen met de noordelijke binnenterreinen. Aanvankelijk concentreerde de gemeente zich dan ook alleen op het noordelijk gedeelte van Zandberg-West. Op aandrang van de buurt werd geheel Zandberg-West onderwerp van stadsvernieuwing⁸. Duidelijk werd dat de ontwikkeling van die terreinen pas dan verantwoord kan geschieden als dit wordt gezien tegen de achtergrond van een totaalaanpak voor heel Zandberg-West.(Evaluatienota 1982, Zandberg-West)

■ Invulling van de Noordelijke Binnenterreinen

- Nieuwbouw op het Vliegerterrein;

Nadat de gemeente een voorstel had gepresenteerd aan de bewoners kwam de kritiek los. De bewoners vonden de opzet niet passen binnen de bestaande stedenbouwkundige opzet. Uit een voorbereidingsgroep is de werkgroep Noordelijke Binnenterreinen ontstaan. De groep bestaat uit toekomstige bewoners en omwonenden. Samen met de gemeente heeft deze werkgroep een aantal voorwaarden opgesteld. De belangrijkste daarvan zijn: bouwen voor de buurt, aandacht voor spelen en groen, een vervroegde toewijzing van 50% van de woningen aan buurtbewoners, buurtaccommodatie in het leegkomende BSW-gebouw en het behoud van enkele omliggende panden.

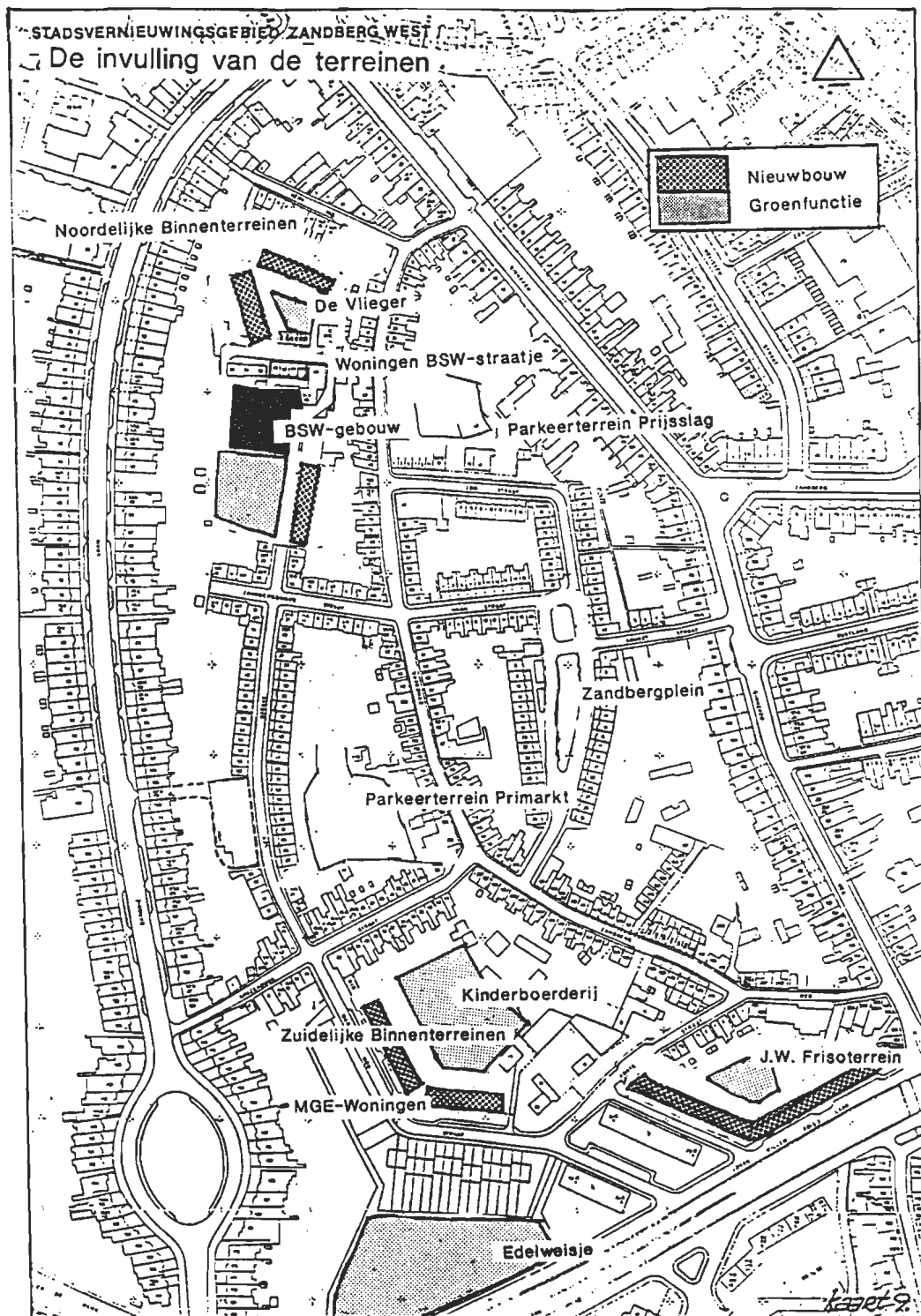
De randvoorwaarden zijn door B&W goedgekeurd. Inplaats van de door de gemeente voorgestelde 64 woningen zijn er slechts 32 woningen gerealiseerd.

- Renovatie van de vier woningen in het BSW-straatje;

In eerste instantie zouden de vier woningen (in eigendom van de gemeente) gesloopt worden, samen met enkele andere gebouwen rond het huidige Vliegerterrein. Ook het BSW-gebouw moest plat. Zo zou een groot bouwterrein vrijkomen: ruimte voor een grootschalig project. De bewoners vonden dat deze

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

Kaart 3.1: Invulling van de braakliggende terreinen (situatie 1990)



karacteristieke panden uit 1900 niet gesloopt mochten worden. In samenwerking met de Woonwinkel is gezocht naar een oplossing voor het behoud van de panden. De wethouder bepaalde dat de woningen niet verkocht mochten worden aan de bewoners. Vervolgens is een rechtsvorm gezocht waardoor wel gebruik gemaakt kon worden van de verbetersubsidies: coöperatieve woonvereniging. De gemeente gaat accoord met deze rechtsvorm. Het bleek zelfs dat er een beroep gedaan kon worden op de gemeentegarantie, iets wat volgens de gemeente Breda niet kon.

■ Invuling van de Zuidelijke Binnenterreinen:

- MGE-woningen;

Het braakliggende terrein was in handen van een particulier. Ook hier werd het voorgestelde plan door de bewoners met succes verworpen. Belangrijkste redenen voor de ontevredenheid waren de grootschaligheid en de bouwdichtheid van het plan. Er werd een werkgroep opgericht die nieuwe randvoorwaarden opstelde. In een voorbereidingsbesluit heeft de gemeenteraad aangegeven dat de planvorming in overleg met de buurtorganisatie diende te geschieden en afgestemd moest worden op de geformuleerde randvoorwaarden.

Uiteindelijk is in 1988 begonnen met de bouw van 19 MGE-woningen (Maatschappelijk Gebonden Eigendom). Het plan is gemaakt door de toekomstige bewoners, de gemeente en de Algemene Woningbouwvereniging.

- Kinderboerderij;

Bovendien is in samenwerking met de milieudienst, dienst jeugd, sport en recreatie en openbare werken op het lege fabrieksterrein aan de Marijke Meustraat een kleine kinderboerderij opgezet. Ondanks dat de betrokken bewoners tevreden zijn met het proces en het resultaat hebben er toch conflicten gespeeld tussen de gemeente en de werkgroep, met name in de eindfase van de aanleg van de kinderboerderij. De aanleg is daardoor uiteindelijk 1 jaar vertraagd. Knelpunten zijn geweest: de milieudienst wilde het toegekende bedrag verminderen; de bodem bleek vervuild te zijn. e.d.

De Bom benadrukt het belang van de bereikbaarheid van de betreffende personen bij conflictsituaties. De Bom is samen met Peter Verheijden (projectleider) naar de Milieudienst gestapt. De dienst is uitgenodigd om in een buurtvergadering hun gewijzigde koers te verantwoorden.

In november 1988 is in nauw overleg met de buurtbewoners een definitief plan tot stand gekomen. De gemeente heeft een bedrag van f.75.000,- beschikbaar gesteld. De grootste aanlegwerkzaamheden zijn gerealiseerd door de gemeente.

Betrokkenen (omwonenden en gebruikers) hebben de verdere afwerking verzorgd. Deze vorm van zelfwerkzaamheid is gekozen om de kosten te drukken⁹. Met de buurtorganisatie is tevens een beheercontract afgesloten waarin opgenomen is dat de exploitatie voor rekening komt van de buurtorganisatie. De eindverantwoordelijkheid voor het beheer is in handen van de Stichting ZBW. Het dagelijkse beheer vindt plaats door de werkgroep Kinderboerderij, waar J. de Bom deel van uitmaakt.

3.3 Woonomgeving en parkeren

■ Inrichting van de openbare ruimte

De samenwerking tussen de gemeente en de werkgroep Woonomgeving begon met horten en stoten. Bewoners hadden slechte ervaringen met de gemeente bij de nieuwbouwplannen voor de Vlieger (Noordelijk binnenterrein). Met name op het punt van coordinatie was er twijfel gerezen. Bewoners wilden dat er een

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

extern bureau/deskundige ingeschakeld werd. De gemeente was van mening dat zij zelf de deskundigheid (opgedaan in andere stadsvernieuwingswijken) kon leveren. Na lang touwtrekken kreeg de werkgroep haar gelijk: een deskundige (van Planwinkel Delft) werd ingeschakeld. De Planwinkel ontwikkelde een structuurvisie t.a.v. de openbare ruimte.

De participatie van Planwinkel heeft 3/4 jaar geduurd.

Achteraf gezien is de meerwaarde van het inschakelen van dit extern bureau vooral geweest dat ze het proces weer op gang gebracht heeft, mede omdat ze de bewoners als "deskundige" benaderde. "Door het inschakelen van Planwinkel kregen de bewoners wel het gevoel dat ze het onderste uit de kan gehaald hebben. Wat dat betreft is het inschakelen een goede zaak geweest. Bovendien ging het om een betrekkelijk laag bedrag" (Petter).

In technisch opzicht was, volgens de gemeente, de bijdrage van de Planwinkel echter beperkt. *Nadeel dat de gemeente ervoer was dat bij het opstellen van de plannen door de Planwinkel vooraf randvoorwaarden waren opgesteld, die bij de uitvoering financieel niet uitvoerbaar bleken*¹⁰.

Er was 1,3 miljoen beschikbaar voor de verbetering van de woonomgeving. Omgerekend per m² was dit eigenlijk te krap berekend. In de beginfase dachten de bewoners dat met een dergelijk 'groot' budget alles te realiseren was.

De verhouding tussen de verschillende kostenposten is als volgt bepaald. In het begin heeft de gemeente een ideaalplaatje gemaakt. Kosten om dit te realiseren kwamen ver boven de 1,3 miljoen uit. Verhoudingsgewijs (groen, parkeren, speelvoorzieningen, e.d.) is het budget gekort tot 1,3 miljoen.

*"Het budget van 1,3 miljoen is vrij ad hoc bepaald ('op een maandagmorgen'). Iemand vraagt een paar vierkantemeterprijzen en rekent vervolgens globaal uit wat financieel mogelijk was. Resultaat, een niet erg realistische schatting. Desondanks hebben alle aspecten van de woonomgeving de nodige aandacht gekregen. Voordelig werkte ook dat de bewoners van het Zandbergplein geen herinrichting van het plein wensten (alleen herbestrating). De baten konden doorgeschoven worden naar andere straten"*¹¹.

Er is tijdens het proces veel geschoven met het budget. Besparingen hierbij konden in de buurt blijven.

Dientengevolge ontstonden bij de uitwerking, waarbij het Planbureau al niet meer betrokken was, pas de problemen. Veel zaken die in de plannen voorzien waren bleken bij de uitvoering niet haalbaar. De heer Petter heeft dan ook het idee dat het zonder Planwinkel allemaal sneller zou zijn gegaan.

■ Parkeeroverlast van Primarkt en Prijslag:

Verkeer en parkeren wordt door zeer veel bewoners als problematisch beschouwd. Auto's worden op de stoep geparkeerd, terwijl het parkeerterrein van de Primarkt nagenoeg niet gebruikt wordt. De mogelijkheid is onderzocht om garageboxen voor omwonenden te realiseren. De parkeerterreinen van de Primarkt en de Prijslag zijn beide een bron van overlast doordat het winkelend publiek de auto gewoon in de straat parkeert. Beide terreinen zouden een rol kunnen gaan spelen bij het ontlasten van de parkeerdruk op de omliggende straten¹². Het uitgangspunt om het winkelend publiek voor de supermarkten via de kortste weg naar en van de parkeerplaatsen te krijgen, botste met de wens

zoveel mogelijk éénrichtingsverkeer in te voeren. Bezoekers van de Prijslag moeten eerst een stuk door de buurt rijden.

De twee parkeerterreinen van de supermarkten blijven een groot knelpunt door het verkeer dat ze aantrekken en de klanten die ondanks genomen maatregelen toch proberen hun auto zo dicht mogelijk bij de kassa kwijt te raken. (Zandplan, 2e fase)

3.4 Het BSW-gebouw

Een deel van de buurtgebonden activiteiten vonden in het begin van de jaren tachtig - deels illegaal - plaats in de toch al intensief gebruikte werkwinkel voor de stadsvernieuwing. Het aantal initiatieven in de buurt werd sterk beperkt door het ontbreken van een ruimte.

Omdat ook de Woonwinkel (zie hoofdstuk 4) na 1985 een andere werkruimte nodig had, ging de buurt zelf de mogelijkheden voor een ruimte onderzoeken. In opdracht van de gemeente heeft het bureau van Heeswijk de geschiktheid van het BSW-gebouw nader bekeken. Zowel de indeling als de financiële haalbaarheid bleken optimaal.

In de beginfase van de stadsvernieuwing was de gemeente niet van plan om voor de buurt een eigen ruimte beschikbaar te stellen. *"Realisatie van het buurthuis is een soort afkoop geweest van de wethouder".* De buurtorganisatie heeft gesteld *"wij willen best wel samenwerken en aan jullie prioriteiten werken (zoals het geesteskindje van de wethouder: de woonwinkel), maar wij hebben zelf ook harde eisen. Eén daarvan is het verkrijgen van een buurtruimte".* Via onderhandelen is de buurtruimte min of meer afgedwongen. De buurt hoeft voor de ruimte de eerste 15 jaar niets te betalen.

Met de komst van het buurthuis in 1985 waren niet alle problemen rond het houden van sociale en culturele activiteiten van de baan. Om continuïteit in de activiteiten te waarborgen is geld nodig. Toen halverwege de stadsvernieuwing in Zandberg-West de verdeling van de subsidiepot van de afdeling Welzijn werd veranderd, verdween ook de laatste sociale geldstroom. Omdat ook de perspectieven op gemeentelijke gelden in de toekomst ongunstig waren en nog steeds zijn, heeft de buurt besloten op eigen initiatief een sociaal werker in dienst te nemen. De financiering geschiedt deels uit eigen middelen, deels via een subsidie van het arbeidsbureau (herintredingssubsidie). De bedoeling is dat de arbeidskracht zich zelf gaat terugverdienen via commerciële activiteiten (rommelmarkten, kantineopbrengsten, verhuur van ruimten).

3.5 Slot

Overzien we de planvoorbereiding dan blijken de bewoners bij de diverse projecten, de prioriteitstelling en fasering van het gebied (totaalaanpak) een cruciale rol gespeeld te hebben. *"De buurt wist zichzelf te organiseren, kon zaken bij de gemeente afdwingen. In andere buurten zag je dat veel minder"* (projectleider). Over het algemeen kwamen de meeste initiatieven uit de buurt. Hierop werd door de gemeente meestal niet onwelwillend op gereageerd.

De verschillende betrokken partijen zijn als volgt te typeren.

De bewoners kunnen getypeerd worden als een zeer actieve club, die een goede afspiegeling van de buurt vormde. Gedurende het proces zijn vele vergaderingen gehouden. De diverse werkgroepen voelden zich zeer bij de planvorming betrokken. Dit vergrootte tevens de betrokkenheid van de bewoners.

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

Na een aanvankelijk stroeve start verliep de samenwerking in een solidaire sfeer, ondanks het feit dat er per straat afzonderlijke werkgroepen bestonden. Conflicten speelden slechts op detail niveau. De strijdigheid van buurt- en straatbelangen leidde in slechts twee gevallen tot een konflikt: (Woonomgevingsplan, 1986)

- het Zandbergplein dat, vanwege verwacht vandalisme, geen speelplek wilde. De omliggende straten wel. Een beslissing van Wethouder Welschen was nodig om tot een oplossing te komen;
- het eerste deel van de Zandbergweg, dat geen tweerichtingverkeer wilde vanwege verkeersoverlast en onveiligheid. De werkgroep Woonomgeving en Bedrijvigheid heeft, na aanvankelijke bezwaren vanwege de te vervallen ontsluiting, de terechte argumenten voor éénrichtingsverkeer van bewoners gehonoreerd.

De verschillende gemeentelijke diensten hadden zelf ook ideeën hoe de buurt vernieuwd moest worden. Soms zich beroepend op ervaringen opgedaan in andere wijken, soms werden bewoners zelfs meegenomen naar andere buurten om te laten zien wat (on-)mogelijk was. De Bom typeert de samenwerking als volgt: *"alles was bespreekbaar. In praktijk waren er mogelijkheden om van alles te regelen. Tijdens het plaatsen van lantaarnpalen in de M. Meustraat bleven er drie over. Er is met Civiele Techniek afgesproken om deze bij de kinderboerderij te plaatsen"*. Tijdens de vergaderingen was de projectleider bijna altijd aanwezig, afhankelijk van de te bespreken onderwerpen hadden ook de ambtenaren van de gemeentelijke diensten zitting. De wisseling van de projectleiders tijdens het stadsvernieuwingproces is niet als een probleem ervaren, alles draaide door.

De buurt heeft dankbaar gebruik kunnen maken van de projectleiders.

Al in de beginfase van de stadsvernieuwing is een opbouwwerker benoemd. Deze heeft een belangrijke initiërende rol gehad in het hele proces. Hij heeft er voor gezorgd dat bewoners verder gingen denken dan hun voortuin; een verantwoordelijkheidsgevoel kregen voor de buurt. Bijvoorbeeld dat eenduidig door de buurtbewoners werd besloten dat er geen flats in de wijk gebouwd moesten worden, dat volwassen bomen niet gerooid mochten worden.

Globaal typeren alle betrokkenen de samenwerking tussen de gemeente en de bewoners als in de beginfase conflictmatig en al spoedig meer hamonieuus en solidair: men streefde naar consensus. Gesteld wordt dat conflicten er altijd komen omdat behoeften van gebruikers verschillend zijn. Zo willen winkels bereikbaar zijn en willen ouders met kinderen verkeersarme straten. Uiteindelijk heeft men redelijkerwijs met ieders belangen rekening kunnen houden. Een aantal geïnterviewden ervoeren de samenwerking met de gemeente vooral persoonsgebonden.

noten bij hoofdstuk 3

1. Voor de hoofdstukken 9 en 10 uit het Zandplan gold geen inbreng van ambtelijke zijde. Overleg van de buurt met de daarvoor in aanmerking komende afdelingen en diensten werd in de weg gestaan door het feit dat geen gelden beschikbaar werden gesteld om de bescheiden wensen om akkomodatie en begeleiding te honoreren (Zandplan, 1984, p.1).

2. Als deelaspecten worden in het Zandplan genoemd:

- Verkeer en parkeren;
- Speel- en groenvoorzieningen;
- Woonomgeving en herinrichting;
- Bedrijvigheid;
- De woningen;
- De terreinen;
- Sociaal-culturele voorzieningen en activiteiten.

3. Alleen voor het Woonomgevingsplan zijn vooraf door de gemeente bepaalde (vrij algemene) randvoorwaarden vastgesteld:

- minimaal 1 parkeerplaats per woning;
- behouden van verkeersfunctie voor bepaalde straten;
- rekening houden met de ondergrondse infrastructuur (kabels, e.d.);
- maximum budget van 1,3 miljoen.

4. De status van de werkgroepen die op productie gericht was, werd door B&W geformaliseerd, na goedkeuring door de buurt.

5. Als randvoorwaarden voor de projectgroep worden genoemd (Spoorboekje Zandberg-West, p.14, 1981):

- overkoepeling van in de buurt werkzame werkgroepen;
- zowel ambtenaren als belanghebbenden uit de buurt;
- maximaal 8 à 10 leden;
- belanghebbenden zijn verantwoordelijk voor het informeren van de achterban.

6. De opbouwwerker werkt in opdracht van het Komitee. Het buurtkomitee pikt problemen, wensen en eisen uit de buurt op en stimuleert dat hieraan gewerkt wordt. Het probeert zoveel mogelijk zorg te dragen dat de bewoners de uitkomst van het stadsvernieuwingproces mede bepalen.

7. Enkele werkgroepen (o.a. Redactie en werkgroep Buurtplan) functioneerden onder verantwoordelijkheid van het Komitee. Er werd een opdracht geformuleerd waarmee deze werkgroepen aan de slag konden gaan. Zo mogelijk ondersteunde het opbouwwerk de werkgroepen. Hiertoe werd met het Komitee jaarlijks een werkplan opgesteld.

Om een terugkoppeling tussen Komitee en werkgroepen te waarborgen werd zoveel mogelijk geprobeerd één deelnemer per werkgroep in het Komitee zitting te laten nemen of omgekeerd.

De coördinatiegroep sociaal-cultureel werk had een coördinerende en ondersteunende taak naar de werkgroepen die zich op sociaal-culturele activiteiten richtten. Een andere taak van deze werkgroep was het meewerken aan het creëren van de buurtaccomodatie. Middels de "Zandkrant" informeerde de buurtorganisatie de buurtbewoners.

8. Beljaars, 1987, p.81

9. Evaluatie stadsvernieuwing 1984, Zandberg-West p.4.

10. Zo wilde de Planwinkel terreinen aankopen. Ook had, volgens H. Petter, de planwinkel ook te weinig concrete kennis (over o.a. kostprijzen) in huis. Hierbij speelde het feit dat de gemeente niet met kostprijzen per m2 naar buiten kwam (was een afspraak met de aannemer) eveneens een rol. Voor de bewoners was het daarom moeilijk in te schatten wat er met het toch al krappe budget mogelijk was. Wat dat betreft heeft de gemeente te weinig openheid kunnen geven.

11. Interview met Harm Petter, afdeling Civiele Techniek van de Dienst Openbare Werken."

12. Zandplan 1984.

4 DE WONINGVERBETERING AANGEHAAKT

4.1 Inleiding

Een apart punt van aandacht wordt in deze evaluatie gegeven aan de verbetering van het particuliere woningbezit in Zandberg-West. Immers, de bestaande woningvoorraad in Zandberg-West behoort bijna geheel tot de particuliere huur- of koopsector.

De particuliere woningverbetering was in de beginfase geen onderdeel van de stadsvernieuwing (alleen de verbetering van enkele non-profit woningen), ze is er pas in latere instantie als tweede traject aan toegevoegd.

De gemeente erkende dat zij de particuliere woningverbetering in Zandberg-West niet van de grond kreeg.

Vóór het bestaan van de Woonwinkel gingen de subsidieaanvragen via Bouw & Woningtoezicht (nu kan dat overigens nog steeds)¹. De dienst had vooral de functie van een 'loket'. Het was vooral de subsidieaanvrager die bepaalde wat er wel of niet verbeterd werd.

Naar aanleiding van de volgende knelpunten is in 1984 de Woonwinkel opgericht:

- Te laag verbetertempo;

In de periode voordat de Woonwinkel bestond gingen de budgetten die gereserveerd waren voor de particuliere verbetering niet op. Gezien het feit dat de budgetten (à 2 miljoen) nu al halverwege het jaar op zijn, kan gesteld worden dat in het verleden de eigenaar-bewoners niet voldoende bereikt werden.

- Te weinig cascoverbeteringen;

De planvorming door particulieren in samenwerking met de gemeente was erg gefragmenteerd, geen integrale aanpak (niet de hele woning werd aangepakt). In die tijd werd er vooral gekluisd: weinig werkelijke verbeteringen. Woonwinkel is er tussen gekomen omdat de politiek de overtuiging had dat een dergelijke instelling met zijn onafhankelijkheid van de gemeente beter in staat zou zijn om de bewoners tot een integrale verbetering (ook casco aanpakken) te stimuleren; aureool van onafhankelijkheid. Op die manier zou het subsidiegeld effectiever aangewend kunnen worden en het woningbestand op een hoger peil komen.

- Meer buurtgerichte aanpak gewenst;

Binnen de gemeente leefde de gedachte dat een meer buurtgerichte aanpak efficiënter zou werken. Een adviesbureau (SOAB) heeft de mogelijkheden verder uitgezocht. Hun advies was om de Woonwinkel aan te laten sluiten bij buurtorganisaties zodat je meer vertrouwen hebt van de gebruikers. Zandberg-West had bewezen over de visie en het kader te beschikken om zo'n woonwinkel van de grond te krijgen².

Door een instelling in het leven te roepen die onafhankelijk van het gemeentelijk apparaat zou kunnen opereren, hoopten de verantwoordelijke politici de particuliere eigenaren tot een meer integrale aanpak te stimuleren. Door inschakeling van een dergelijk "intermediair" hoopte men tot een effectievere aanwending van de middelen te komen en daarmee de achterstand in kwaliteit in dit deel van de woningvoorraad sneller te kunnen inlopen. Omdat de problemen van particuliere woningverbetering niet alleen in Zandberg-West speelden, besloot de gemeente om van de op te richten Stichting Woonwinkel een stedelijke instelling te maken. De gemeente vroeg de buurtorganisatie om dit gemeentelijk

initiatief mee van de grond te tillen. Met dat doel werd ook het onderzoeksbureau SOAB ingeschakeld en werd ambtelijke capaciteit vanuit de gemeente beschikbaar gesteld.

Met de komst van de Woonwinkel³, drie jaar nadat het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West gestart is, is de particuliere woningverbetering op gang gekomen.

4.2 De start van de Woonwinkel

Met de start van de Woonwinkel en de realisatie van de maatregelen beschreven in het Zandplan worden de taken van de buurtorganisatie steeds talrijker. De omvang van de buurtorganisatie zou moeten groeien om deze taken ten uitvoer te brengen⁴. De buurt was dan ook van mening dat bij een dergelijke uitbreiding van de stadsvernieuwing aan een aantal voorwaarden voldaan zou moeten worden: uitbreiding van het aantal werkuren van de opbouwwerker; mogelijkheden scheppen voor buurtbeheer; een buurtaccommodatie als noodzakelijke voorwaarde voor een blijvend leefbare buurt en voor de betrokkenheid van bewoners bij de stadsvernieuwingaanpak.

Aangezien tot dan toe de particuliere woningverbetering geen onderdeel van de stadsvernieuwing en van buurtbeheer was, bestond er geen actief gemeentelijk beleid voor particuliere woningverbetering; een kwaliteitsoverzicht ontbrak, er werd niet gebiedsgericht gewerkt e.d. *"De hele stad Breda heeft ervan geprofiteerd, maar als je nu door de stad fietst is de verbetering niet terug te vinden (er zijn te weinig gebiedsgerichte prioriteiten gesteld). Het was onduidelijk wat de meest urgente gebieden waren"* (Van der Sluis).

Een ambtenaar die in die periode nauw betrokken was bij de Woonwinkel had het gevoel voort te borduren op iets dat niet goed was. *"Het zijn de subsidieregels (de instrumenten) die het beleid bepalen. Verder is er aan het begin van de verbeteringsrit nooit een kwaliteitsopname gemaakt. Een controle op c.q. handhaving van gerealiseerde kwaliteit is dat ook niet mogelijk. Onze werkwijze is gewoon te instrumenteel gericht geweest. Voorbeeld van ambtelijk beleidsmaken: de verbeterbudgetten gingen te snel op. Voorstel was om de subsidies op de bouwonderdelen te verlagen. Krankzinnige vertoning, wat is er nu feitelijk aan de hand, wat willen we nu eigenlijk: welke huizen moeten opgeknapt worden, in welk tempo en waar"* (Van der Sluis).

In het verleden zijn reeds door de eigen dienst voorstellen gedaan om eerst een inventarisatie te maken en uitspraken te doen over gewenste of minimale verbeterkwaliteit. *"Dan zou kwaliteit van beleid en tempo van de verbetering beter geweest zijn"* (Van der Sluis).

Politiek bleek dit toen niet haalbaar. Sommige raadsleden vonden dat elke inwoner van Breda de pot mocht aanspreken. Dit stond lijnrecht tegenover de mening van de eigen dienst en de Woonwinkel, die voor een meer complexgewijze aanpak pleitten.

Terugkijkend stelt de huidige wethouder Rattink dat er teveel middelen in delen van de stad terecht zijn gekomen die niet de hoogste prioriteit hadden. *"We zijn teveel afwachtend geweest"*.

Tegen die achtergrond voerde de Woonwinkel haar "eigen" beleid. Ze startte met een budget van 0,5 miljoen, maar kon als spoedig jaarlijks over 1 miljoen gulden beschikken. De verdeling van de subsidiegelden tussen de Woonwinkel en Bouwen Woningtoezicht in de verhouding 1:1 is hierbij een punt van discussie.

De Woonwinkel, later het Bouwburo, moest zelf prioriteiten stellen bij de

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

verbetering van het particuliere woningbezit. Ze heeft geprobeerd zelf beleid te maken hoewel het budget voor ondersteuning en verbetering als te klein ervaren werd in relatie tot de verbeterbehoefte van eigenaar-bewoners. Door de ondersteuningscapaciteit van de Woonwinkel te verdelen over de buurten, kon richting gegeven worden aan een gebiedsgerichte verbeteringsprioriteit. De prioriteiten werden bepaald op grond van wat de buurtorganisaties wilden (speerpunten benadering): zij hadden statutair invloed op het werkplan. De inzetcapaciteit werd daarop afgestemd. De woonwinkel maakte hiermee beleid. *"In feite werd het beleid grotendeels bepaald door de verbeterbereidheid, in plaats van de verbeterbehoefte"* (Jobse). Het ontbrak de Woonwinkel aan de mogelijkheid om (de niet gestimuleerde) aanvragen die niet pasten in de capaciteitsverdeling (c.q. de actiegebieden) te weigeren. Elke eigenaar (mits aan enkele voorwaarden voldaan werd) kwam in aanmerking voor subsidie. De sturingsmacht was dus beperkt. Wel was het investeringsniveau van de ondersteunde verbeteringen veel hoger (vaker integrale verbeteringen).

Het overleg tussen de woonwinkel en de gemeente inzake verbeteringsbeleid heeft wisselende resultaten gehad⁵. In de samenwerking zat weinig lijn en was vooral ad hoc. De gemeente zag haar taak beperkt tot het verlenen van subsidies. Werden die budgetten gebruikt dan had ze haar doel bereikt (passief beleid). De vraag van de eigenaar bepaalde het beleid van de gemeente. Jobse stelt dat de vraag niet interessant is, *"het gaat om het kwaliteitsniveau wat je waar (in welke buurt) wilt bereiken. Een groot gedeelte van het verbeterbudget ging daardoor naar bewoners die toch al van plan waren om de woningen te verbeteren (Sinterklaas spelen). Het grootste probleem was om de bewoners te bereiken die niet wilden of konden verbeteren. In die gevallen stond de woonwinkel machteloos. Wil je die woningen toch aanpakken dan moet de Woonwinkel in combinatie met de gemeente als achtervanger en dwinger, werken."*

Onderstaande gegevens geven een indicatie van de verbeteringsactiviteiten in Zandberg-West in deze beginperiode. De middelen worden nogal versnipperd over meerdere eigenaren. Slechts een beperkt aantal eigenaren investeert meer dan f10.000,-, de ondergrens bij een z.g. "integrale verbetering."

De terugval in 1988 hangt samen met de reserveringen t.b.v. een complexmatige aanpak in het kader van de SUL.(zie de volgende paragraaf).

Tabel 4.1.: Subsidiegegevens particuliere woningverbetering Zandberg-West.*

	Aantal aanvragen	Toegekende subsidie	Gemid.,sub-sidie bedrag	Groter dan f.10.000,-
1985	19	198.005	10.420	4x
1986	39	337.645	8.660	9x
1987	37	141.940	3.835	5x
1988	14	63.375	4.525	1x

* waarvan in 1986 en 1987 17 keer gemiddeld f.960,-subsidie voor woningen aan het Zandbergplein

Bron: Bouw- en Woningtoezicht.

Het is moeilijk te beoordelen welk gedeelte van de particuliere woningvoorraad gedurende de stadsvernieuwingsperiode verbeterd is, omdat de tabel alleen betrekking heeft op de gesubsidieerde verbeteringen. Een onbekend deel van de verbeteringen gaat buiten de Woonwinkel om.

Helaas hebben de cijfers ook alleen betrekking op de subsidietoekenningen en niet op de investeringsniveaus. Bovendien gaat het in de tabel niet om woningen maar om toegekende subsidies. Eén woning kan meerdere subsidies ontvangen.

4.3 Naar een complexgewijze aanpak van de particuliere woningverbetering

Het lukt de woonwinkel aanvankelijk maar gedeeltelijk om een integrale verbetering tot stand te brengen⁶. Het te lage tempo in de particuliere woningverbetering is dan ook een van de grootste knelpunten die in het stadsvernieuwingsbeleid gesignaleerd zijn. In het Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1988 ziet men hierin aanleiding om over te gaan tot een experimentele complexgewijze aanpak van het particuliere woningbezit, geflankeerd door een aanschrijvingsbeleid.

Als eerste experimentlocatie wordt de Zandbergdwarsstraat e.o. gekozen. Het betreft een in 1922 gebouwd complex van 33 panden met 40 woningen opgetrokken uit betonblokken (de z.g. betonwoningen"). De keuze voor deze locatie als Stadsvernieuwingsurgentielocatie (z.g. SUL-locatie) was mede een gevolg van een kwaliteitsopname door Bouw- en Woningtoezicht. Deze bracht aan het licht dat de staat van buitengevel en dak "onvoldoende" was. Als reactie hierop nam de Woonwinkel het initiatief om hier complexsgewijs tot een buitengevelisolatie over te gaan. In het kader van de SUL werd deze aanpak verder uitgebreid.

Uit een evaluatie van dit SUL-experiment⁷ blijkt dat de besluitvorming omtrent de aanwijzing en mogelijke aanpak niet altijd even doordacht heeft plaats gevonden.

Tabel 4.2. geeft een overzicht van de via het bouwbuero aangevraagde subsidies vanaf 1988. De investeringsbedragen zijn pas vanaf 1988 op een betrouwbare wijze geregistreerd. Deze investeringsbedragen zijn meer maatgevend dan de subsidiebedragen. De subsidiepercentages en de subsidiemethodiek is elk jaar gewijzigd, zodat gemiddelde subsidiebedragen over de jaren heen moeilijk vergelijkbaar zijn. Bovendien is in deze tabel voor 1990 een onderscheid gemaakt in de subsidieaanvragen t.b.v. de SUL-locatie en de overige aanvragen in de aangewezen gebieden. Tevens is van belang dat er in 1989 0,5 miljoen is gereserveerd t.b.v. het SUL project, die in 1990 besteed zijn.

In die zin is 1989 een overgangsjaar. Nadien wordt in Zandberg-West integraal en complexgericht gewerkt. Het subsidievolumen neemt daardoor aanzienlijk toe; per woning is het subsidiebedrag aanzienlijk, zowel absoluut (ruim f 30.000,- als relatief (bijna 70%). In de overige gevallen is dit aanzienlijk minder (resp. f 3.809,- en 28%). De omvang van investeringen neemt daardoor aanzienlijk toe: in 24 woningen wordt meer dan f20.000,- geïnvesteerd (gemiddelde van f43.326,-).

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

Tabel 4.2. Via bouwbuero aangevraagde subsidies particuliere woningverbetering Eigenaar Bewoners.

	1988	1989	1990 Totaal	waarvan: SUL	SV
Aantal toekenningen Zandberg-West	38	14	29	24	4
Toegekende subs. Zandberg-West	143.459	85.006	769.419	754.182	15.237
Gemiddelde subsidies Zandberg-West	3.775	6.538	3.809	30.167	26.531
Gemiddelde subsidies Algemeen	9.500	8.350	13.107	30.167	20.243
Beschikbare subsidie Totaal	1 mln	0,5 mln	1,5 mln	1 mln	0,5 mln

Totale investering Zandberg-West		213.401	1.138.051	1.1083.162	54.889
Gemiddelde investering Zandberg-West		15.242	39.243	43.326	13.722
Gemiddelde Investering Algemeen		24.384	13.722	43.326	38.207

Investeringen > f 10.000,-		5	8	7	1
Investeringen > f 20.000,-		4	25	24	1

Bron: Bouwbuero Brabant

Desondanks is de verbeteringsopgave nog aanzienlijk. In de latere Stofkamoperatie komt de particuliere woningverbetering als een van de belangrijkste knelpunten naar voren. In een in dit kader verricht onderzoek ⁸ worden nog twee andere clusters van particuliere woningen in Zandberg-West aangewezen t.b.v. een complexgewijze aanpak.

4.4 Knelpunten bij de particuliere woningverbetering

Ondanks alle inspanningen van de gemeente en het Bouwbureau bestaan er bij de particuliere woningverbetering nog steeds een aantal knelpunten:

- Inhaaltempo van verbeteringen onbekend;

Nog steeds is niet duidelijk of met het jaarlijks subsidiebedrag de achterstand op stedelijk niveau wordt ingehaald. Ook de ongesubsidieerde investeringsstroom is onbekend. Het overleg tussen de Woonwinkel en de gemeente om een kwaliteitsonderzoek te doen (nodig voor het bepalen van de speerpunten) liep op niets uit. "Subsidiebudget voor de particuliere woningverbetering was meestal halverwege het jaar al op. Het is de vraag op welke manier de budgetten verdeeld worden onder de aanvragen. Prioriteit geven aan de grote aantallen of aan de dure cascoverbeteringen of op aanvraagdatum (Bartman).

- Stedebouwkundige kwaliteit:
Stedebouwkundig maakt de buurt Zandberg-West een rommelige indruk (een scala van typen dakkapellen, e.d.). *"De woonwinkel probeert de ingreep te laten passen in het straatbeeld, maar het zou de Welstandscommissie moeten zijn die het straatbeeld moet bewaken, c.q. richtlijnen moet opstellen"* (Jobse). Dat beleid was nogal liberaal. Voor een gedeelte van de verbeteringen is geen vergunning aangevraagd; de 'clandestine verbouwingen'. Het blijven allemaal particuliere eigenaren die eigen behoeften hebben. Bovendien zijn zelden meerdere panden gelijktijdig aangepakt. *"Ook kun je de vraag stellen in hoeverre dit een probleem is: heb je behoefte aan een fraaie straat of een mooie woning"* (Van der Sluis).
- Doelgroepen:
Het vermoeden bestaat dat bewoners met een lager inkomen minder geprofi-teerd hebben vanwege de hoge aanvullende eigen investering. Subsidies zijn met name terechtgekomen bij de bewoners die toch al van plan waren hun woning te verbeteren.
- Gebruik van instrumenten:
Er wordt in de praktijk weinig gebruikt gemaakt van de gemeentelijke instrumenten:
 - Aanschrijvingsbeleid
De particuliere verhuurders hebben tot nog toe weinig verbeterd. Aanschrijven durft men in Breda niet. Het zou een effectief beleidsinstrument kunnen zijn⁹. Inmiddels staat dit op de agenda van Wethouder Rattink.
 - Voorkeursrecht; *"Het voorkeursrecht in Breda is het 'recht van de sterkste' en dat is meestal niet de gemeente"* (Van der Sluis).
 - Aankoopbeleid;
Tot 1985 is er in Breda het een en ander aangekocht¹⁰. De aangekochte woningen werden ondergebracht bij het Gemeentelijk Woningbedrijf. Toch was vaak onduidelijk wat er mee moest gebeuren. Na '85 is alleen is uiterste gevallen aangekocht. Privatisering van het bijna failliete Woningbedrijf heeft een grote rol gespeeld. Er is wel een fonds voor aankoop.
- Particuliere woningverbetering als onderdeel van een totale aanpak:
Ook andere kwaliteiten dienen bij belangenafwegingen een belangrijke rol te spelen (die nu nog niet meegenomen worden). Bijvoorbeeld de maatschappelijke kwaliteit: functioneren van buurt, woonlasten, e.d.¹¹.

4.5 Slot

Door de oprichting van de Woonwinkel, later het Bouwburo Brabant, zijn belangrijke impulsen gegeven aan de particuliere woningverbetering in Zandberg-West. Wel heeft een onbekend aantal eigenaren er de voorkeur aan gegeven zonder subsidies te verbeteren.

De Woonwinkel is steeds meer een eigen beleid gaan formuleren. In de eerste jaren werd ze daarbij beperkt door een aantal budgetaire, juridische en politieke randvoorwaarden. De beperktheid van financiële middelen, het niet gebruiken van juridische instrumenten door de gemeente en het nog in ontwikkeling zijn van een stedelijke visie op de particuliere woningverbetering leidden er toe dat het beleid minder sturend is geweest dan eigenlijk gewenst zou zijn.

Met de meer complexgewijze aanpak vanaf eind jaren 80, zoals die in Zandberg West voor het eerst beproeft is, lijkt de woningverbetering definitief in het juiste spoor gezet, ook al zijn een aantal randvoorwaarden hierbij nog niet optimaal.

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

noten bij hoofdstuk 4

1. Zowel de Woonwinkel als de dienst Bouw & Woningtoezicht beheren een deel van de subsidiepot. Verdeling van het totale budget over de woonwinkel en de dienst B&W is 1:1. Als bij de ene de pot op is kan geprobeerd worden bij de ander geld te krijgen. Reden om niet de Woonwinkel in te schakelen is dat de bewoners zelf een aantal handelingen (waarvoor ook een kleine bijdrage betaald moet worden) kunnen uitvoeren (eigen architect, e.d.) en zo kosten kunnen besparen of men heeft gewoon geen vertrouwen in de Woonwinkel.

2. Zandberg-West wilde wel meewerken aan een dergelijke stichting mits er professionele ondersteuning zou komen om een kader op te bouwen. Het bestuur van de Stichting wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de verschillende betrokken buurten. De betrokkenheid van een aantal buurten beperkte zich echter tot het leveren van een bestuurslid. Uiteindelijk waren het twee buurten die de kar getrokken hebben. Er is een stichting opgericht: een stedelijke organisatie met "speerpunten" (van de inzet) in de buurten.

3. Taken van de Woonwinkel:

- opname van de kwaliteit van de woning, maken van een begroting en tekeningen, doen van de subsidieaanvraag en fasering van de aanpak. Integrale aanpak wordt hierbij gestimuleerd.
- Vooraf aan de toekenning vindt een toetsing van de aanvraag (prijs/kwaliteit) plaats. Achteraf is er controle of het uitgevoerd is (zit min of meer ingebouwd in de subsidietoekenning).

4. Zandplan 1984, p.65.

5. In het verleden heeft de Woonwinkel redelijk wat invloed gehad op het gemeentelijk beleid (voor zover dat er was), vooral omdat de woonwinkel als deskundige voor op liep. Tot op heden ging het om een informele invloed op het gemeentelijk beleid. De Woonwinkel verwacht in de toekomst meer formele beleidsinvloed.

6. Ook de voorwaarden voor verbetering zijn verschoven naar een verbetering van het casco. Zo is in het verleden bepaald dat eerst het casco verbeterd moest worden voordat woontechnische verbeteringen gedaan mochten worden. Wel werd voor bewoners de psychologische prikkel om te verbeteren zo steeds lager. Bewoners zien van investeringen in het casco maar weinig terug, wat bijvoorbeeld wel met een nieuw keukenblok het geval is.

7. SOAB: evaluatie SUL Zandbergdwarsstr. e.o., juli 1990.

8. SOAB: Onderzoek inzake de prioriteitstelling van actieve particuliere woningverbetering in de gemeente Breda, oktober 1990.

9. "Mogelijke invulling van het aanschrijvingsbeleid zou kunnen zijn: wijs een gebied aan dat verbeterd moet worden (wordt een aanwijzingsgebied). Inventariseer de kwaliteit. Reserveer gelden uit fondsen. Zorg voor genoeg begeleiding (gemeente, Woonwinkel). Wat na drie jaar niet verbeterd is wordt hard aangepakt via aanschrijvingen. Het zou als 'ultimum remedië' gebruikt moeten worden" (Van der Sluis).

10. Ook speelt mee dat de gemeente in die tijd (dit is inmiddels geprivatiseerd) een eigen woningbedrijf had waar alles in het verleden ondergebracht werd. Het verbeterbeleid werd daarmee uit handen gegeven. Verder is veel aangekocht bezit in het verleden gekraakt.

11."De politieke moed heeft ontbroken: de ideeën stranden in de politiek (ten onrechte bang voor dikke verslagen, hoge kosten en bulkbestanden. Er zouden immers vooraf maximale kosten afgesproken kunnen worden waarmee de diensten moeten werken). Ook binnen de diensten bestaan er een aantal opposenten.

In Tuinzigt is de eerste stap in de goede richting gedaan. Op basis van een kwaliteitsinventarisatie is er een integraal s.v.plan gemaakt: woningbouw, infrastructuur en voorzieningen. Vanuit een beleidsmatige visie wordt subsidie afgestemd op de behoefte" (Van der Sluis).

5 VAN VERNIEUWING NAAR BEHEER

5.1 Inleiding

Het Zandplan is een leidraad¹ geweest voor het stadsvernieuwingproces. Het grootste gedeelte ervan is uitgevoerd, al dan niet met strubbelingen (o.a. buurtacomodatie; herinrichting van de woonomgeving). Meerdere geïnterviewden geven aan dat de buurtorganisatie zelf steeds het initiatief heeft genomen. Als voorbeelden worden genoemd het woningplan de Vlieger (buurt heeft een tegenplan gemaakt wat gerealiseerd is) en behoud van het BWS-gebouw (waardoor een ruimte vrijkwam voor een buurthuis). Wel zijn er nog een aantal witte vlekken die nog uitgevoerd moeten worden, die nu terugkomen in de Stofkam.

Er ontstond bij de bewoners een sfeer van "dat hebben wij samen toch maar mooi voor elkaar gekregen. Nu moeten we zorgen dat het ook behouden blijft".

In het Zandplan is door het comité (de latere Stichting) reeds gesteld dat de beheerfase direct dient aan te sluiten op de stadsvernieuwingsingreep om de gerealiseerde kwaliteit, evenals de betrokkenheid van de bewoners, te behouden.

In het verlengde van de stadsvernieuwing zijn er dan ook allerlei beheersinitiatieven ontstaan. De coördinatiegroep Stadsvernieuwing is zich steeds meer met beheer gaan bezighouden. Er zijn 3 huurdersverenigingen opgericht, waarvan met name die in de "Vlieger" actief is; in de koopsector bestaan twee initiatieven: een vereniging in het MGE complex en een coöperatieve vereniging van eigenaren in de vier gerenoveerde woningen in het "BWS-straatje".

Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen die met het beheer van de omgeving bezig zijn, zoals de werkgroep "Kinderboerderij" en de werkgroep "Wildtuin".

Kortom, in de buurt zijn "van onderop" verschillende beheersinitiatieven ontstaan.

Ook het feit dat de particuliere woningverbetering ingebed moest worden in een visie op buurtbeheer is al in een eerdere fase een discussiepunt geweest.

In twee gevallen is in Zandberg-West ook daadwerkelijk een onderhoudsfonds in het leven geroepen. Zowel in een door een coöperatieve vereniging van eigenaren beheerd complex (BSW-straatje) als in het MGE-complex is deelname in een onderhoudsfonds verplicht (ca. f100,-/maand).

In veel gevallen ziet de Woonwinkel weinig mogelijkheden om het onderhoud van de verbeterde panden te regelen. Het opbouwen van een onderhoudsfonds per eigenaar-bewoner c.q. het aanbieden van onderhoudsplanningen is een moeizame zaak. Het inkomen (rond modaal) biedt de bewoners meestal niet de mogelijkheid om de noodzakelijke f.200,- per maand apart te leggen. Bovendien speelt het onderhoud zich in het grijze en zwarte circuit af (kosten veel lager). Er worden dan ook geen onderhoudsvoorwaarden gesteld aan subsidietoekenningen.

Bovendien zijn onderhoudsfondsen alleen mogelijk in complexen. Het versnipperd bezit vraagt om maatwerk. Het enige dat de Woonwinkel kan doen is de bewoner duidelijk maken dat er bepaalde budgetten gereserveerd moeten worden voor onderhoud. Daarnaast dient de gemeente er voor te zorgen dat de kwaliteit van de woonomgeving behouden blijft zodat de bewoner een prikkel krijgt te om zelf te investeren: impulsen van buitenaf.

5.2 De impasse na vernieuwing

De ideeën over buurtbeheer in het Zandplan zijn volgens Jobse het belangrijkste aspect dat niet overgenomen is door de gemeente. De bewoners hebben steeds benadrukt dat voor de zaken die niet in de stadsvernieuwingsperiode uitgevoerd zouden worden, een vervolgfase aanwezig moest zijn. De gemeente had destijds nog geen beheervisie.

Ondanks het feit dat binnen de gemeente een aanpak van het beheer na stadsvernieuwing in Zandberg-West nog niet was vormgegeven ("*men was er nog niet klaar voor*" (Verheijden)) is de buurt toch aan de slag gegaan. Vanuit de ervaring dat de gemeente in het verleden weleens meer overstap is gegaan, heeft de buurtorganisatie een aantal argumenten op tafel gelegd waarom buurtbeheer belangrijk is voor Zandberg-West².

In 1988 presenteert het buurtcomité het Zandplan 2e fase³. Het is een conceptplan voor buurtbeheer in Zandberg-West in de periode na de stadsvernieuwing.

In het Zandplan-2e fase wordt gesteld dat het gemeentelijke beleid, weergegeven in het meerjarenplan stadsvernieuwing, een groot gat vertoont waar het gaat om een onderbouwde visie op het vervolg van de huidige stadsvernieuwingsaanpak. Het Zandplan kan in de ontwikkeling van het beleid een bijdrage leveren. Er wordt in dit plan rekening gehouden met het feit dat het gemeentelijk beleid voor stedelijk- en buurtbeheer nog in een pril stadium verkeert. Er wordt slechts een gering beroep gedaan op ambtelijke capaciteit en middelen. Over de aanpak van beheer in Zandberg-West wordt overleg gevoerd met verschillende gemeentelijke diensten. Aan de opstelling van dit plan is ambtelijk meegewerkt. Daar het een uitwerking is van het Zandplan zou gesteld moeten kunnen worden dat het plan ook politiek gedekt is⁴.

Doordat de beheerfase werd uitgesteld door de gemeente is de motivatie om nog verder te participeren (vooral bij de mensen van het eerste uur) tot nul gedaald. Bij de nieuwe mensen in de buurt ontbreekt dat gevoel dat in de stadsvernieuwingfase is ontstaan.

Jobse geeft zijn persoonlijke visie hierover: "*de buurt is op een breekpunt aanbeland. De stadsvernieuwing staat op een laag pitje, de opbouwwerker is slechts enkele uren per week aanwezig en daarmee is de motivatie bij bewoners om te participeren in het proces gedaald. Binnen de buurt bestaat nu geen organisatie meer die het beheer kan oppakken. Om nu met de buurt alsnog te gaan praten over buurtbeheer is moeilijk, het animo is veel lager geworden. De mensen van de eerste dag zijn niet meer actief. Het opbouwende van het proces is te veel gefrustreerd door de gemeente. De 'medeplichtigheid' ten opzichte van de buurt van bewoners en gemeente had gebruikt kunnen worden om de beheerfase in te gaan. Bij de nieuwe mensen in de buurt ontbreekt dat gevoel dat in de stadsvernieuwingfase is ontstaan*".

5.3 De Stofkamoperatie

De gemeente Breda komt, in 1990, met een eigen aanzet tot buurtbeheer: het Stofkamrapport⁵. De 'oude' stadsvernieuwingbuurten verkeren in een overgangsfase van actieve stadsvernieuwing naar een situatie van instandhouden en onderhouden: het beheer na stadsvernieuwing. Het gemeentebestuur wil voordat de overstap gemaakt wordt naar de beheerfase de buurten langslopen om te zien

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

welke knelpunten er nog bestaan (in overleg met betrokken buurtinstanties). De stofkamoperatie is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de resterende stadsvernieuwingsactiviteiten in de verschillende buurten en om deze te kunnen vertalen in activiteitenprogramma's voor de komende jaren. De stofkam is een aanzet voor de overgang naar beheer.

Aan betrokken instanties is de mogelijkheid geboden om reacties te geven op het concept-stofkamrapport. Wat betreft Zandberg-West heeft een bespreking plaatsgevonden met de Stichting Zandberg-West. De kritieken (aanvullingen en toevoegingen) op het conceptplan richten zich vooral op de gesignaleerde knelpunten en op het feit dat de problemen door de buurt zelf al in een eerder stadium onderkend waren.

De Bom: "de Stofkam brengt knelpunten aan het licht die al eerder door de werkgroep aangedragen waren. De knelpunten die vijf jaar geleden al door de buurt gesignaleerd werden (en toen niet verholpen zijn), worden nu opnieuw opgevoerd en wel aangepakt".

In het stofkamrapport (1990) worden een aantal problemen gesignaleerd die een succesvol beheer in de weg kunnen staan:

- De stadsvernieuwing is onvolledig als gevolg van het achterblijven van de particuliere woningverbetering; met name de particulier verhuurde panden staan er slecht bij. Hierdoor ontstaat het gevaar van desinvestering. Als oplossing wordt voorgesteld: een plan van aanpak voor de particuliere woningverbetering en een gericht aanschrijvingsbeleid. Hiervoor worden alle particuliere woningen in de vier beheergebieden op straat-/complexniveau opgenomen. Deze informatie wordt meegenomen in de beleidsfase.
- Wijkagent en enkele andere instanties zijn slecht te bereiken. De gemeente wil toe naar een meldpunt voor klachten. Ook de controle op de afhandeling van de klachten is van belang.
- Basisvoorwaarde voor sociale controle en buurtbeheer ontbreekt. Er is onvoldoende aansluiting van buurtbeheer op stadsvernieuwing. Het gevaar bestaat dat de betrokkenheid van de bewoners terugloopt. Voorgestelde oplossing: buurtbeheer nu al starten, waarbij een rechtstreeks contact met de verantwoordelijke ambtenaren van belang is.

Om de betrokkenheid van andere instanties en bewoners te vergroten wordt overleg gevoerd met de verschillende buurten en corporaties over beheer (zie groene notitie⁶). Het gaat om zowel structurele groepen als ad hoc groepen. De resultaten worden vertaald naar beleid en jaarprogramma's. Het is de bedoeling dat uit het huidige overleg een organisatie voor buurtbeheer ontstaat. Op dit moment is er nog geen officieel beleid over beheer na stadsvernieuwing.

5.4 Beheer na stadsvernieuwing

In de Stofkam worden ook aanzetten gemaakt voor het "beheer na de stadsvernieuwing". Voor de gemeente en de corporatie is Zandberg-West een te kleine schaal om op te werken. De gemeente heeft gekozen voor een beheersituatie op het niveau van vier buurten tegelijk⁷. Op één avond (per ongeveer 2 maanden) worden alle problemen van de vier buurten besproken.

Als argumenten hiervoor worden genoemd:

- het voorstel is door de meeste buurten goed ontvangen;(dit gold niet voor Zandberg-West⁸)
- de solidariteit tussen de buurten wordt vergroot (breder draagvlak, met neemt het voor elkaar op);
- veel problemen spelen in alle vier de buurten;
- grotere organisatie betekent grotere status, meer kans dat zaken uitgevoerd worden;
- ambtenaren kunnen zich vrijmaken (kost minder tijd);
- ad hoc kunnen werkgroepen geformeerd worden op buurtniveau.

Verder is voor de beheerfase belangrijk dat er een duidelijke overlegstructuur komt waarbij aangegeven is wie waarvoor verantwoordelijk is en welke budgetten er komen om alles uit te voeren.

Tenslotte is het van groot belang welke informatie wanneer beschikbaar is over het huidige en gewenste kwaliteitsniveau. In dat kader wordt bekeken hoe voor de vier buurten een klachtenmeldpunt georganiseerd kan worden (met maatschappelijk werk, wijkagent, beheerders van woningen, gemeente) waarbij tevens de afhandeling gecontroleerd wordt. De bewoners kunnen als aangever van problemen functioneren. Dit is echter nog niet formeel geregeld.

Kortom, de eerste ideeën zijn er maar *"er moet zowel een ambtelijke als bestuurlijke mentaliteitsverandering komen om de beheerfase in te gaan"*. Veldkamp is in dit kader voorstander van wijkgericht werken, maar het is nog de vraag in hoeverre de politiek daarin mee wil gaan.

Sommige bewoners kijken sceptisch naar de voorgestelde werkwijze voor beheer. Zandberg-West zelf had er de voorkeur aan gegeven buurtbeheer op het niveau van de afzonderlijke buurten aan te pakken. De lijn van Zandberg-West zoals beschreven in het Zandplan is niet opgepakt.

Caluwé: *"de gemeente gaat voorbij aan de specifieke situaties die door de stadsvernieuwing in de verschillende buurten zijn ontstaan. Er is behoefte aan meer maatwerk, gericht op de specifieke uitgangssituatie. Het lijkt of de gemeente een herstart wil maken, in plaats van door te gaan met de bestaande kaders die er al twee jaar klaar voor zijn"*.

Jobse: *"basis voor de huidige informele organisatie is het buurthuis. De buurt heeft deze '15 jaar om niet'. Alleen met een informele organisatie kan je geen buurtbeheer beginnen, het informele circuit moet het formele circuit voeden. Het klaagt makkelijker aan de bar dan op een buurtavond. De betrokkenheid van de buurt is daarbij een voorwaarde. Ik zie weinig heil in de huidige beheer voorstellen om op hoger niveau te gaan beheren. Het huidige voorstel is een lachertje, een afkoop. Het beheer is ingegeven door het idee hoe men met zo weinig mogelijk capaciteit de beheerfase in kan, in plaats van wat zou een redelijke basis zijn om buurtbeheer gestalte te kunnen geven"*.

5.5 Slot

De discussie over buurtbeheer is in Breda nog in volle gang; er is sprake van een overgangsfase. Dit blijkt des te meer wanneer we de ontwikkeling buiten de stofkambuurten mede in beschouwing nemen.

Om meer zicht te krijgen op de eisen die gesteld moeten worden aan de beheerfase heeft de gemeente besloten om in een tweetal buurten te experimenteren met buurtbeheer: Kesteren/Muizenberg en Brabantpark (financiering door portefeuille

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

milieu en financiën).

Het was politiek niet haalbaar om Zandberg-West hier aan toe te voegen. Enerzijds zouden de andere stofkambuurten dan ook aanspraak maken op een beheerexperiment. Anderzijds ging het niet alleen om de inzet van een organisatie maar ook van middelen. De behoefte aan middelen was bij Kesteren/Muizenberg en Brabantpark groot. In die periode kreeg Zandberg-West al geld uit het stadsvernieuwingfonds.

In Kesteren en Brabantpark is inmiddels een eigen besluitvorming ontstaan.

Daarnaast wordt in de Stofkambuurten nog geëxperimenteerd. Er blijft een projectleider aanspreekbaar voor alle stofkambuurten, er is een budget beschikbaar en er vindt halfjaarlijks overleg plaats met de buurten. De Wethouder benadrukt dan ook *"dat de gemeente de bewoners in de overgangsfase naar beheer niet in de steek heeft gelaten"*.

Tegelijkertijd wijst ze er echter op dat beheer niet alleen consoliderend is. Het ruimtelijke aspect van beheer van de buurt wordt vastgelegd in het bestemmingsplan Zandberg/Ginneken. Momenteel is men bezig met het opstellen van een globaal bestemmingsplan dat ook speelruimte overlaat voor gewenste ontwikkelingen in de toekomst.

Over één jaar zijn de concepten (naar aanleiding van de experimenten) over hoe buurtbeheer georganiseerd moet worden duidelijk. De jaren daarna zal er politiek-bestuurlijke besluitvorming plaats vinden. Tegen die tijd zal er ook werkelijk een beheercoördinator in de Zandberg-West werkzaam zijn.

Noten bij hoofdstuk 5

1. Deze leidraad had weliswaar geen formele status, maar was wel door B&W bekrachtigd. Tevens was een budget beschikbaar gesteld.
2. Stand van zaken m.b.t. de stadsvernieuwingsbuurten, maart 1988, p.11.
3. Buurtkomitee Zandberg-West, Zandplan 2e fase, buurtaanpak Zandberg-West voor de komende jaren: na de stadsvernieuwing (concept), april 1988
4. Zandplan 2e fase, 1988, p.3 e.v.
5. Gemeente Breda, Stofkamrapport, inventarisatie en plan van aanpak Spoorbuurt-West, Valkenberg, Chassee, oud-Boeimeer, Zandberg-West, februari 1990
6. De diensten die zich nu bezig houden met het opstarten van de beheerfase staan in de groene notitie:
 - civiele techniek;
 - natuur en landschap (openbare werken);
 - welzijn;
 - volkshuisvesting;de rest van de diensten is ad hoc aanwezig.
7. De vier buurten die vallen onder de Stofkamoperatie zijn:
 - Spoorbuurt-West;
 - Valkenberg;
 - Chassee en Oud-Boeimeer;
 - Zandberg-West.
8. Zandberg-West wees het rapport af, met name omdat de organisatie van de Stofkam niet buurtgericht was en niet "logisch" op de stadsvernieuwing aldaar volgde. Dat de andere buurten positief reageerden hangt o.a. samen met het feit dat daar door de Stofkam na jaren weer een nieuwe start wordt gemaakt. De gemeente stelt nieuwe middelen in het vooruitzicht waardoor in die buurten knelpunten uit het verleden alsnog opgelost kunnen worden. Daar is als het ware sprake van een nieuwe start terwijl men in Zandberg West het gevoel heeft dat de zaak wordt afgebouwd. (Bolluyt)

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

6 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

De buurt Zandberg-West ligt ten zuiden van de Bredase Binnenstad. Zij kan het beste getypeerd worden als een vooroorlogse buurt met overwegend particulier eigendom en een grote functiemenging. Vergeleken met de andere stadsvernieuwingsbuurten van die generatie doen zich naar verhouding weinig sociale problemen voor.

In de Bredase buurt Zandberg-West is de stadsvernieuwing in 1990 formeel afgesloten. Er is momenteel sprake van een overgang van stadsvernieuwing naar naar beheer waarbij middels de z.g. stofkamoperatie de resterende knelpunten zoveel mogelijk worden weggewerkt. Het stadsvernieuwingsproces heeft ongeveer acht jaar geduurd. Binnen de stedelijke randvoorwaarden en door een intensieve samenwerking tussen de betrokkenen is er in die periode veel gerealiseerd. Vanuit de buurtorganisatie is de behoefte geuit aan een evaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West. In samenspraak met de gemeente is een onderzoeksvoorstel geformuleerd.

Dit onderzoek is een onderdeel van een bredere evaluatie van de stadsvernieuwing in Zandberg-West en kan gezien worden als aanvulling op de stofkamoperatie. Doelstelling van dit bredere onderzoek is het meten van het effect van de stadsvernieuwingsingreep in Zandberg-West. Dit kan enerzijds leerpunten opleveren voor de werkwijze van de gemeente in andere buurten, anderzijds kan het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West nader beschouwd worden.

Deze brede evaluatie spitst zich op drie punten toe:

1. Produkt: wat heeft het opgeleverd?
2. Proces: hoe is het proces verlopen?
3. Prognose; wat moet er nog gebeuren?

De onderhavige studie beperkt zich tot de tweede vraag: hoe is het (stadsvernieuwings)proces verlopen. In mindere mate komt de beleidsorganisatie aan bod. Doel van een procesevaluatie is aan de hand van bepaalde criteria de kwaliteit van een beleidsproces bepalen. In het kader van deze evaluatie zullen de criteria gerelateerd dienen te worden aan het beleidsveld van de stadsvernieuwing. Vanwege het complexe karakter van de stadsvernieuwing staat de integraliteit centraal. Hierbij gaat het niet alleen om de samenhang tussen verbouw en opbouw (organisatie), maar ook om de kwaliteit van besluitvorming (het democratisch gehalte en draagvlak).

De stadsvernieuwing is een uitermate gecompliceerd proces, waarbij meerdere partijen (bewoners, gemeente, corporaties, politiek, e.a.) moeten samenwerken om dat proces van de grond te krijgen en inhoud te geven.

Het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West is bekeken aan de hand van twee bronnen: dossierstudie en interviews met sleutelpersonen (bewoners, betrokken instanties en politici). Zowel de dossierstudie als de interviews zijn gestructureerd met behulp van een aantal vragen ten aanzien van de verschillende fasen in het stadsvernieuwingsproces: initiatieffase, voorbereidingsfase, planvormingsfase, uitvoeringsfase en beheerfase. De opzet van de rapportage volgt globaal deze indeling in de procesfasen.

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie. Hierbij krijgen de knelpunten extra aandacht. Voor deze knelpunten worden vervolgens aanbevelingen gedaan.

6.2 Samenvatting en conclusies

De uiteindelijke keuze van de stadsvernieuwingsgebieden is door de politiek gemaakt. De keuze werd vooral ingegeven door de materiële zijde van de problemen in de buurten. Op grond hiervan werd de buiten de Binnenstad gelegen wijk Zandberg-West als stadsvernieuwingsgebied aangewezen. Met een relatief geringe inspanning zou het verval gekeerd kunnen worden. De uitgangssituatie was gunstig: kleinschalig, overzichtelijk en er was een snelle start mogelijk. Een braakliggend stuk grond (gemeente-eigendom) kon in Zandberg-West, aldus de gemeente, een ingang zijn tot het snel op gang brengen van het stadsvernieuwingsproces.

Het Sociaal Plan noemt als hoofdlijnen van de stadsvernieuwing de buurtgerichte integrale aanpak, participatie van de bevolking en het werken met projectorganisaties.

Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat 'participatie' in deze nota meer gezien werd als een legitimatorische noodzaak, dan als een productieve kracht voor de oplossing van problemen. Een actief participatiebeleid ontbrak. Er heeft geen ingrijpende herziening plaatsgevonden binnen het spanningsveld van het bestaande verticaal-hiërarchisch (de lijnorganisatie) en het gewenste horizontaal-integratief georganiseerde gemeentelijke apparaat. In tegenstelling tot andere participanten in het stadsvernieuwingsproces hadden de bewoners aan het begin van het vernieuwingsproces een zwakke formele positie. Het buurtcomité had geen bevoegdheden. Zodoende bleef de buurtorganisatie afhankelijk van de gemeente voor de legalisatie van beslissingen en de realisatie van beleidsdoelen. Naarmate de bewoners als volwaardige partner in het proces geaccepteerd werden, heeft het overleg steeds meer een onderhandelingskarakter gekregen, gericht op het tot stand brengen van samenwerking tussen verschillende belangengroepen en van overeenstemming van resultaten. De versterking van de positie van bewoners gedurende het proces heeft effect gehad op de aard van het overleg en van hun inbreng daarbij. Typeren we de samenwerking dan is er sprake van een overgang van een conflictmodel naar een onderhandelingsmodel.

Aan het begrip 'integraal' wordt, in de beginfase van het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West, door de gemeente en de bewoners een eigen invulling gegeven. De gemeente zag de stadsvernieuwing als een proces van 'bouwen en verbouwen'. De bewoners vonden dat de gemeente te weinig oog had voor de woonomgevingsaanpak, de bedrijvigheid en de welzijnsplanning, kortom de woonsituatie en leefsituatie.

De buurt heeft haar ideeën vastgelegd in het Zandplan (1984), dat uiteindelijk de basis werd voor het verdere proces. Dit plan is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de buurtorganisatie, maar met inbreng van diverse ambtenaren van verschillende vakdiensten. Belangrijk verschil met het door de gemeente gemaakte Spoorboekje (1981) is dat in het Zandplan het verbouwen en opbouwen van de buurt op elkaar zijn afgestemd.

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

Desondanks heeft de buurt hard moeten vechten om de integraliteit van de aanpak te behouden:

- een aanpak van de buurt in zijn totaliteit;
- aanpak van de woonomgeving in samenhang met de woningbouwprojecten;
- integratie van technische met sociale activiteiten waarbij een buurtruimte als belangrijke randvoorwaarde werd gezien;
- inbreng van de buurt bij een meer integrale particuliere woningverbetering.

Het is dan ook de verdienste van de buurtorganisatie in Zandberg-West, in haar rol als "intermediair" tussen ambtenarij, betrokkenen (bewoners en gebruikers) en politiek, dat zij het ambtelijke apparaat gecorrigeerd heeft. De structuur van het ambtelijk apparaat met zijn lijnenorganisaties bleek immers niet toegerust om een integrale aanpak daadwerkelijk in praktijk te brengen. De buurtorganisatie, inclusief de daarbij betrokken ambtenaren, hebben het ambtelijke apparaat onder druk gezet om de integraliteit waar te maken en zijn daar grotendeels in geslaagd.

Alleen de ondersteuning vanuit de sector Welzijn, in de zin van personele capaciteit en exploitatiesubsidie, blijft tijdens het proces uit. Dat het opbouwen van de buurt toch gestalte heeft gekregen, is toe te schrijven aan een aantal ontstaansvoorwaarden, procesvoorwaarden en succes factoren die bevordelijk zijn geweest voor grote inzet van bewoners(-groepen).

Allereerst bestond er een aantal ontstaansvoorwaarden. Bij de uitgangssituatie was er sprake van een grote buurtgebondenheid en de buurt voelde zich dan ook bedreigd door de gemeente (Spoorboekje) en was ontevreden met de huidige situatie. De actiebereidheid was erg groot en er was een kader aanwezig met het vermogen om initiatieven te ontplooiën. Vervolgens werd de buurt tijdens het proces steeds meer als tegenspeler erkend door de gemeente (Zandplan) en werden er samen resultaten geboekt (de procesvoorwaarden). Tenslotte was de participatiegraad, het draagvlak van de ideeën, het interne besluitvormingsproces en het strategisch vermogen van de buurtgroepen groot (de succesfactoren).

De bovengenoemde voorwaarden en factoren hebben er toe geleid dat de participatie in Zandberg-West geslaagd genoemd kan worden.

De particuliere woningverbetering was in de beginfase geen onderdeel van de stadsvernieuwing. De gemeente erkende dat zij de particuliere woningverbetering in Zandberg-West niet van de grond kreeg. Als knelpunten konden worden genoemd: een te laag verbetertempo, te weinig cascoverbeteringen en het ontbreken van een meer complexgewijze aanpak. Door de oprichting van de Woonwinkel, werd drie jaar nadat het stadsvernieuwingsproces in Zandberg-West gestart was, de particuliere woningverbetering als tweede spoor op gang gebracht. Met name door het ontbreken van een gemeentelijk beleid voor de particuliere woningverbetering bleven er knelpunten bestaan. Er vinden weinig ingrijpende verbeteringen plaats en er wordt in de praktijk weinig gebruikt gemaakt van de gemeentelijke instrumenten (aanschrijvingsbeleid; voorkeursrecht; aankoopbeleid). Tenslotte leiden de vele individuele verbeteringen tot grote verandering van het straatbeeld (de stedenbouwkundige kwaliteit).

Door het ontwikkelen van een visie op een meer complexgewijze integrale aanpak en de aanwijzing van een SUL-locatie in het gebied, waarbij geëxperimenteerd werd met zo'n aanpak geflankeerd door juridische maatregelen (aanschrijving) lijkt de particuliere woningverbetering definitief op de rails gezet.

Alleen is nog steeds niet duidelijk of met het jaarlijks subsidiebedrag de achterstand op stedelijk niveau wordt ingehaald. Tevens bestaat er onvoldoende zicht op de kwaliteit van de particuliere woningvoorraad zodat capaciteit en middelen niet effectief ingezet kunnen worden.

Met het verschijnen van het Stofkamrapport (1990) wordt in Zandberg-West momenteel een start gemaakt met de overgang naar buurtbeheer. De ideeën die de buurt zelf in 1988 had geformuleerd in het 'Zandplan 2e fase' zijn door de politiek niet overgenomen. Daarin werd gesteld dat de beheerfase buurtgericht zou dienen te zijn en direct zou moeten aansluiten op de stadsvernieuwingsingreep om de gerealiseerde kwaliteit, evenals de betrokkenheid van de bewoners, te behouden. Het beheerpotentieel op buurtniveau, zoals dat in de loop der jaren ontstaan is, is immers aanzienlijk. Het "beheernetwerk" bestaat uit een coördinatiegroep Stadsvernieuwing/Buurtbeheer, de werkgroep kinderboerderij, diverse huurdersverenigingen, een potentieel aan straatvertegenwoordigers, enz. De slaagkans van een buurtgerichte "bottom up" benadering in de beheerfase was relatief groot. Desondanks heeft de gemeente er in de Stofkam de voorkeur aangegeven om "top-down" een beheermodel te ontwikkelen voor alle stofkambuurtten tegelijk. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze benadering geschikt is om het aanwezige beheernetwerk actief te houden.

6.3 Aanbevelingen

1. Relatie gemeente-particuliere (bewoners) organisaties

Bij de evaluatie van het stadsvernieuwingsproces is duidelijk naar voren gekomen dat een actieve participatie van de bewonersorganisaties en andere intermediaire instanties als de Woonwinkel, een constructieve bijdrage kan leveren aan alle fasen van het proces; ook al verloopt het proces niet zonder conflicten. Dergelijke organisaties hebben zich gemanifesteerd als een productieve kracht bij het formuleren en oplossen van problemen.

Het is dan ook aan te bevelen om als gemeente een visie te ontwikkelen op de rol van dergelijke organisaties bij vernieuwing en beheer van de gebouwde omgeving, zeker in het licht van een steeds verdergaande privatisering en functionele decentralisatie.

Het vernieuwingsproces krijgt daardoor meer en meer het karakter van een onderhandelingsproces. Van belang hierbij is het aan te geven binnen welke randvoorwaarden dergelijke organisaties dienen te opereren, temeer omdat deze mede uitvoering geven aan het bereiken van publieke doelstellingen. Heldere operationele doelstellingen kunnen hierbij als basis dienen.

De organisatorische kaders bij samenwerking, die naar aard en omvang zeer verschillend kunnen zijn, dienen wervend te zijn voor betrokkenen. Hierbij dient zorg gedragen te worden voor een voldoende profilering van deelbelangen. Bij de vormgeving van eventuele samenwerking zijn diverse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke constructies denkbaar: consultatiemodellen, contracten of samenwerkingsovereenkomsten, convenanten e.d. (verg. de discussie over publiek-private samenwerking) op project-, straat- en buurtniveau.

In de initiatief- en voorbereidingsfase kunnen dergelijke organisaties een centrale rol spelen bij de beleidsvoorbereiding. Via een interactieproces tussen gemeente en een particuliere instelling(en) kunnen signalen opgevangen worden, problemen

PROCESEVALUATIE STADSVERNIEUWING ZANDBERG-WEST

gedefinieerd en geanalyseerd en kan een voor alle partijen acceptabele probleemfactorisering plaats vinden. Vervolgens dient consensus bereikt te worden over de prioriteitstelling bij de aanpak.

In de planvormings- en uitvoeringsfase kunnen diverse oplossingen voor de onderscheiden deelproblemen uitgewerkt worden. Ook hier zijn duidelijke randvoorwaarden noodzakelijk en moet slagvaardigheid niet gefrustreerd worden door lange ambtelijke procedures en onduidelijkheid over budgetten.

Maar met name tijdens de beheerfase kan participatie nog steeds gezien te worden als een productieve kracht. Er kan hierbij zoveel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de bestaande formele en informele kaders om zo de gegroeide participatie in de beheerfase te continueren. In deze fase is het van belang dat de verantwoordelijkheden en taakomschrijvingen van alle betrokkenen (individuele bewoners/gebruikers en hun vertegenwoordigende organen, gemeentelijke diensten, woningbeheerders, opbouwwerk, politie, enz) duidelijk zijn benoemd en afgebakend, zodat geen witte vlekken in het beheer ontstaan.

2. Integrale aanpak

Een integrale aanpak betekent onder meer dat het bouwen en verbouwen van de buurt samengaat met het opbouwen van de buurt. Hiervoor ligt een taak weggelegd voor de dienst Welzijn. In Zandberg-West heeft het ontbroken aan een welzijnsbeleid. Ook kreeg de buurt geen financiële ondersteuning om een buurthuis te realiseren. Dankzij de actieve opstelling van de bewoners heeft het welzijn van de buurt toch nog voldoende aandacht gekregen. In buurten zonder een dergelijke inbreng komt het opbouwen van de buurt in gevaar. Wil de gemeente werkelijk een integrale aanpak van de grond krijgen dan zal men in alle fasen van het proces de fysieke en sociale inspanningen voldoende op elkaar dienen af te stemmen en voor beide voldoende financiële middelen moeten inzetten.

Daarnaast dient het aanbeveling kleinschalige bedrijvigheid te stimuleren.

Kleinschalige bedrijven kunnen een positieve bijdrage leveren aan het sociale leefklimaat buurt. Het versterken van functiemenging door middel van bedrijfsinplaatsing en bedrijfsoprichting verdient aanbeveling.

3. Particuliere woningverbetering

De particuliere woningverbetering in Zandberg-West is pas later onderdeel van de stadsvernieuwing geworden. Daardoor is tempo van de verbeteringen achtergebleven bij de overige stadsvernieuwingactiviteiten. De oprichting van de Woonwinkel (later het Bouwburo) is een belangrijke stimulans voor de particuliere woningverbetering gebleken, vooral toen deze met de betrokken diensten en de politiek op een lijn zat.

Door het stadsvernieuwingsbeleid te koppelen aan het beleid voor de particuliere woningverbetering kan het verbeter tempo verhoogd worden en kunnen middelen en capaciteit geconcentreerd ingezet worden daar waar de prioriteit het hoogst is.

De effectiviteit zal echter mede bepaald worden door het gebruik van flankerende maatregelen. Juridische instrumenten als aanschrijving, voorkeursrecht en aankoop zullen strategischer gebruikt moeten worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat voldoende middelen voor eventuele aankopen gereserveerd worden om het stadsvernieuwingsproces op gang te houden.

4. Kwaliteitsmeting en kwaliteitsbewaking

Het heeft aan het begin van het vernieuwingsproces ontbroken aan inzicht in de uitgangskwaliteit. Een adequate kwaliteitsopname en kwaliteitsbewaking van woningen en buurten is dan ook wenselijk als basis voor verdeling van middelen en capaciteit. Hierbij dient niet alleen gedacht te worden aan fysiek-technische kwaliteitsaspecten maar ook milieutechnische, sociaal-culturele, financieel-economische en functioneel-stedebouwkundige aspecten.

Op termijn is ook een visie op de gewenste differentiatie van kwaliteit binnen en tussen buurten wenselijk.

De behoefte aan kwaliteitshandhaving c.q. kwaliteitsverbetering binnen en tussen buurten kan daardoor beter beleidsmatig vertaald worden.

Waar het gaat om stedebouwkundige kwaliteit is een actievere rol van de welstandscommissie aan te bevelen in alle fasen van het proces, met name bij voorbereiding en beheer. De situatie in Zandberg-West illustreert dit.

In die gevallen waarin particulieren (met name eigenaar-bewoners) hun woning verbeterd hebben, heeft dit tot een veelheid aan typen en maten dakkapellen en kozijnen geleid. Hierdoor is veel van het karakter van de buurt aangetast. Steeds vaker wordt erkend dat de stedebouwkundige kwaliteit het imago van een buurt maar ook van de stad kan beïnvloeden. De welstandscommissie dient te zorgen dat, aan de hand van een aantal wijkgebonden randvoorwaarden, het karakter van de buurt behouden blijft. Dit geldt niet alleen voor het verbeteren van de bestaande woningen maar ook voor de nieuw te bouwen woningen.

6.4 Slot

De stadsvernieuwing in Zandberg-West heeft als een katalysator gewerkt voor discussie op gemeentelijk niveau over de noodzakelijke beleidsveranderingen.

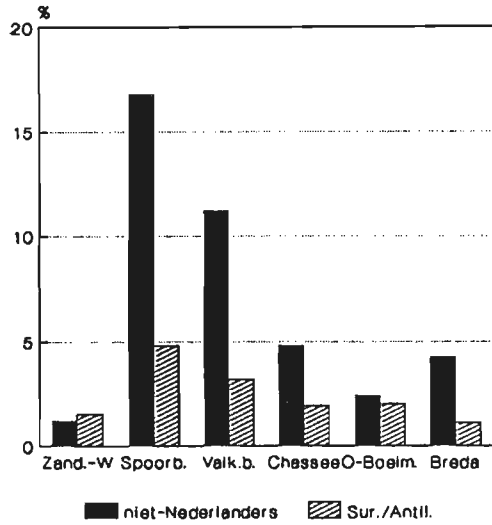
In die zin heeft de stadsvernieuwing als leerproces gewerkt voor de verschillende diensten en voor de politiek. Met deze inzichten wordt in de wijk Tuinzigt nu ook vanuit de gemeente integraal gewerkt, worden woningen op complexniveau aangepakt en vormt een door analyse ingegeven beleidsplan een basis voor het proces.

Toch zal er in de nabije toekomst nog het nodige moeten veranderen in de werkwijze van de gemeente. De juridische en bestuurlijke randvoorwaarden zijn nog niet adequaat toegesneden op de toekomstige beleidstaken en de diverse aanpakken vertonen nog een diffuus karakter zonder een duidelijke visie op de gewenste organisatie. Ook ontbreekt een integrale visie van de gewenste ontwikkelingen op buurt-, wijk- en stedelijk niveau. Het zal de nodige politieke moed vergen om deze noodzakelijke veranderingen door te voeren. We hopen dat deze evaluatie een bijdrage kan leveren aan deze beleidsveranderingen.

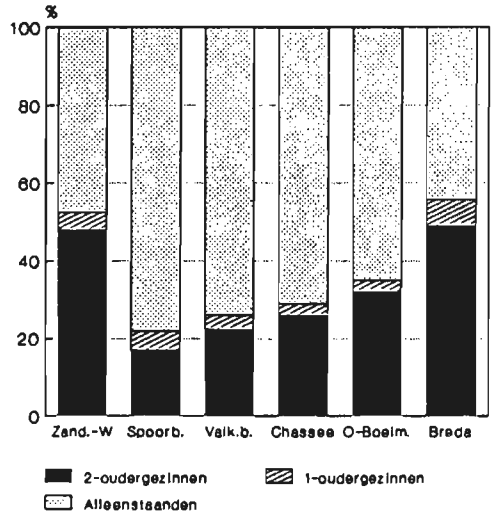
BIJLAGEN

BIJLAGE I: Zandberg-West en andere stadsvernieuwingsgebieden (1983)

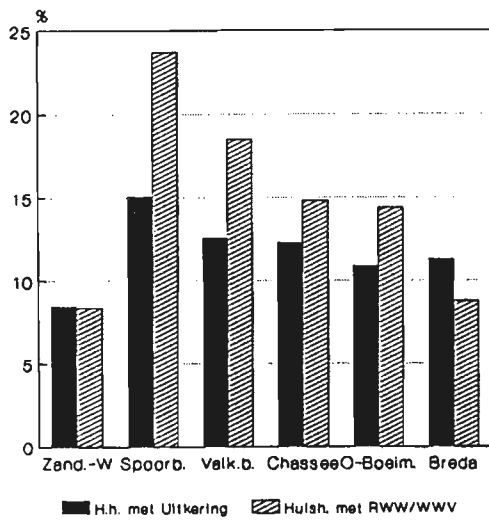
niet-Nederlanders en Sur./Antil.



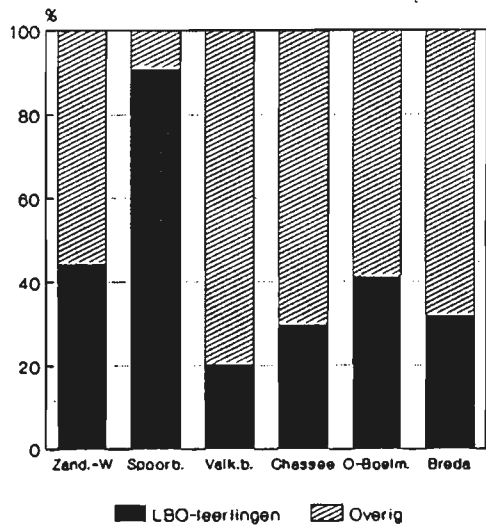
Huishoudenssamenstelling



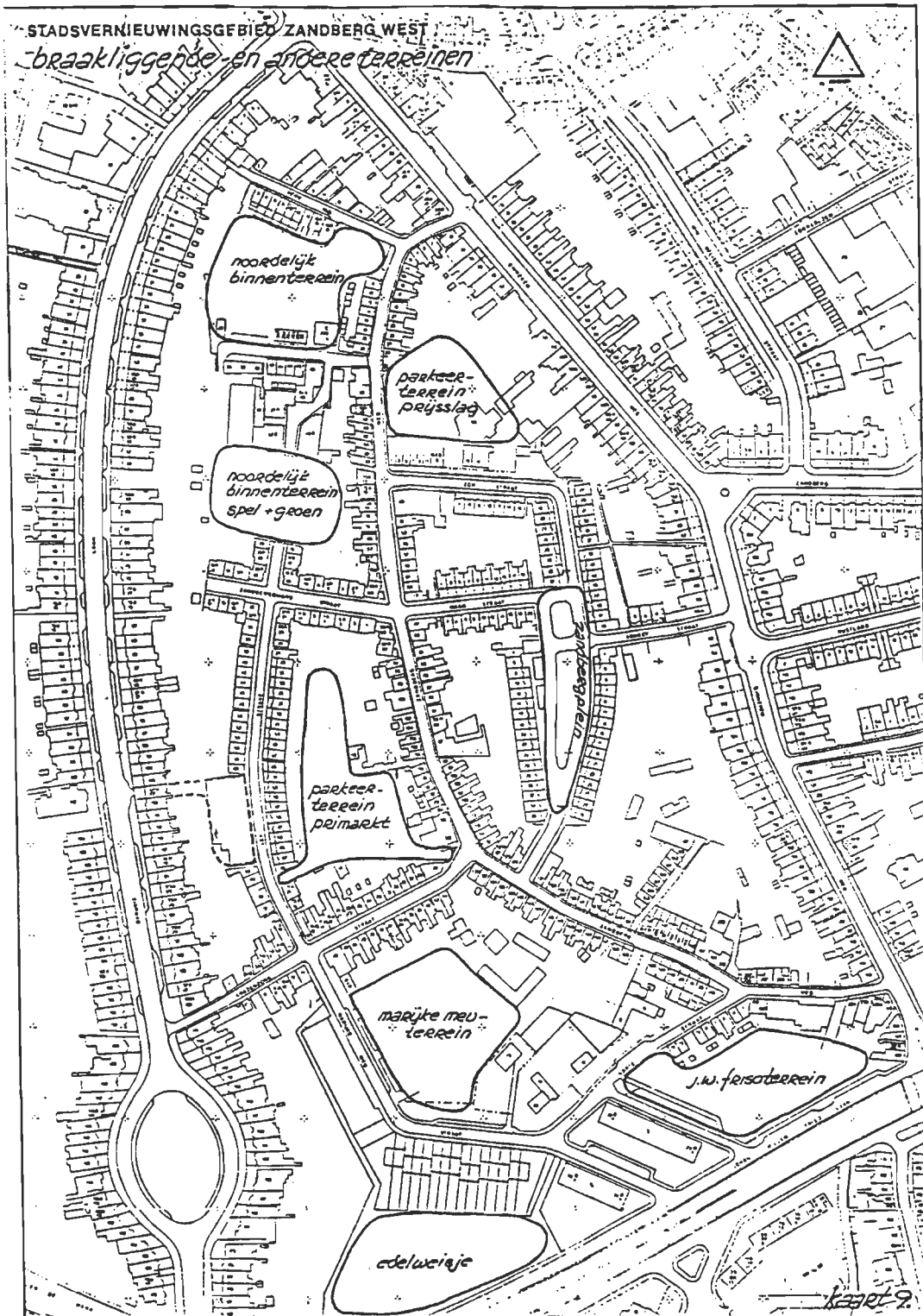
Uitkering, WWV of RWW



Opleidingsniveau



BIJLAGE II: Opend terreinen in Zandberg-West (1982)



BIJLAGE III: Geïnterviewde sleutelpersonen

BEWONERS

- Woonomgeving
J.J. de Bom
15 juni 1990
- Particuliere woningverbetering
Ruud de Caluwé
20 juni 1990
- SKW/Welzijn
Ellie Werdmüller, Trees Schriks en Ankie van Rijsbergen
20 juni 1990

BETROKKEN INSTANTIES

- Civiel techniek
Harm Petter
27 augustus 1990
- Woonwinkel
Felix Bartman en Rolf Jobse
Respectievelijk 15 juni en 10 september 1990
- Volkshuisvesting/woonwinkel
Peter van de Sluis
27 augustus 1990
- Statistiek en Onderzoek
André Peters en Rien Aerts
27 april 1990
- Opbouwwerker
Rolf Jobse
10 september 1990
- Coördinator beheerfase
Freerk Veldkamp
10 september 1990
- Projectcoördinator Zandberg-West
Peter Verheijden
27 april 1990

POLITIEK:

- Wethouder Stadsvernieuwing
Jettie Rattink
5 december 1990
-

LITERATUUR

ALFABETISCH

- Beljaars, R., Een analyse van twee stadsvernieuwingsgebieden aan de hand van de buurtaanpak, Nijmegen 1987
- Buurtkomitee Zandberg-West, Het "Zandplan", integrale stadsvernieuwingsaanpak in Zandberg-West 1984-1986, Breda mei 1984
- Buurtkomitee Zandberg-West, Zandplan 2e fase, buurtaanpak Zandberg-West voor de komende jaren: na de stadsvernieuwing (concept), Breda, april 1988
- Gemeente Breda (Sociografische Dienst), Een beeld van de stadsvernieuwingsbuurt, enquête Zandberg-West, Breda mei 1983
- Gemeente Breda, Inspraakrapport, Spoorbuurt-West, Valkenberg, Chassee, oud-Boeimeer, Zandberg-West, februari 1990
- Gemeente Breda, Nota stadsvernieuwing Breda, bijstelling van het sociaal plan, Breda september 1981
- Gemeente Breda, Stadsvernieuwing in de buurt Zandberg-West, januari 1982
- Gemeente Breda, Stadsvernieuwing in Breda, spoorboekje voor de buurt Zandberg-West, Breda november 1981
- Gemeente Breda, Stand van zaken m.b.t. stadsvernieuwing, 1982; 1983; 1986; 1988; 1989.
- Gemeente Breda, Stofkamrapport, inventarisatie en plan van aanpak Spoorbuurt-West, Valkenberg, Chassee, oud-Boeimeer, Zandberg-West, februari 1990
- Gemeente Breda, Subsidieverordening stadsvernieuwing, december 1984
- Werkgroep Woonomgeving en Bedrijfsfigheid, Het woonomgevingsplan, bouwstenen voor de woonomgeving Zandberg-West, Breda, november 1986

CHRONOLOGISCH

- Gemeente Breda, Nota stadsvernieuwing Breda, bijstelling van het sociaal plan, Breda september 1981
 - Gemeente Breda, Stadsvernieuwing in Breda, spoorboekje voor de buurt Zandberg-West, Breda november 1981
 - Gemeente Breda, Stadsvernieuwing in de buurt Zandberg-West, januari 1982
 - Gemeente Breda (Sociografische Dienst), Een beeld van de stadsvernieuwingsbuurt, enquête Zandberg-West, Breda mei 1983
 - Buurtkomitee Zandberg-West, Het "Zandplan", integrale stadsvernieuwingsaanpak in Zandberg-West 1984-1986, Breda mei 1984
 - Gemeente Breda, Subsidieverordening stadsvernieuwing, december 1984
 - Werkgroep Woonomgeving en Bedrijfsfigheid, Het woonomgevingsplan, bouwstenen voor de woonomgeving Zandberg-West, Breda, november 1986
 - Beljaars, R., Een analyse van twee stadsvernieuwingsgebieden aan de hand van de buurtaanpak, Nijmegen 1987
 - Buurtkomitee Zandberg-West, Zandplan 2e fase, buurtaanpak Zandberg-West voor de komende jaren: na de stadsvernieuwing (concept), Breda, april 1988
 - Gemeente Breda, Stofkamrapport, inventarisatie en plan van aanpak Spoorbuurt-West, Valkenberg, Chassee, oud-Boeimeer, Zandberg-West, februari 1990
 - Gemeente Breda, Inspraakrapport, Spoorbuurt-West, Valkenberg, Chassee, oud-Boeimeer, Zandberg-West, februari 1990
-