

Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014



NICIS **KEI**
INSTITUTE

Redactie: Bram Heijkers Jeroen van der Velden (KEI) Frank Wassenberg (NICIS Institute)
Eindrapport, maart 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Samenvatting vooraf.....	3
1. Continue stedelijke ontwikkeling.....	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Stedelijke Vernieuwing als beleid en als activiteit	6
1.3 Een korte terugblik op stedelijk vernieuwingsbeleid	8
1.4 De context van stedelijke vernieuwing	10
1.5 De opgave	13
2. Stedelijke vernieuwing na 2014.....	18
2.1 Omgaan met verschillen	18
2.2 Vernieuwing door uitnodiging en verleiden	21
2.3 Van programma naar potentie.....	22
3. Uitwerking.....	29
3.1 Flexibele, gedifferentieerde instrumenten	29
3.2 Financiering	30
3.3 Rollen, partijen en proces in de stedelijke vernieuwing.....	32
Literatuur.....	37
Bijlage: lijst van betrokkenen.....	38

Samenvatting vooraf

Het begrip stedelijke vernieuwing duidt op activiteiten om wijken, buurten steden en dorpen te veranderen. En het duidt op overheidsbeleid dat een jaar of vijftien geleden startte om achterblijvende wijken een nieuw leven in te blazen, als opvolger van de stadsvernieuwing dat vooral gericht was op het verbeteren of vervangen van oude huizen.

De leefbaarheid en kwaliteit van het wonen in de Nederlandse steden, wijken en dorpen is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, mede door intensieve inspanningen van overheid en woningcorporaties. Dat zie je in de steden terug, in groeiende bevolkingsaantallen, in populariteit, in waardeontwikkeling, in wachtlijsten, in media-aandacht en imago, in leefbaarheidsindices, en in een betere kwaliteit van gebouwen en omgevingen. Evaluaties wijzen uit dat steden en wijken er beter voor staan, mede door soms ingrijpende fysieke inspanningen.

Dit rapport gaat over de vraag hoe het verder moet met stedelijke vernieuwing. Aanleiding is dat het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing ophoudt na 2014, maar wat dan? De opgave is niet weg, integendeel. Er is een blijvende behoefte en noodzaak om de leefomgeving te vernieuwen. Bovendien leveren maatschappelijke ontwikkelingen als economische dynamiek, wijzigende ruimtebehoeften, migratie en vergrijzing en beperkingen van klimaat en energie nieuwe opgaven op. Tegelijkertijd verandert de manier waarop overheid, ondernemers, organisaties en de burger met elkaar omgaan.

Naar een andere benadering

De stedelijke vernieuwing van de toekomst vergt vooral een andere benadering. Minder sturend, minder grootschalig, minder bemoeiend, maar meer faciliterend en uitnodigend. De tijd van stad maken maakt plaats voor stad zijn. Dat betekent een andere opstelling van partijen, een andere rolverdeling, andere samenwerking en een andere wijze van financiering. Waar dat kan, laat de overheid los en nodigt de samenleving uit om te komen met kansrijke propositities. Dat zijn initiatieven en voorstellen van alle partijen die iets willen met een gebied. In andere gebieden heeft de overheid een rol om initiatieven van de grond te helpen, of ze aan te duwen. Elders weer om initiatieven op elkaar af te stemmen. In gebieden met weinig potenties, en waar ook kansrijke partijen ontbreken, is een basisniveau nodig, dat de overheid moet garanderen.

Veel meer dan nu, en veel vaker dan nu, moet er ruimte komen van initiatieven vanuit markt en burgers. Stedelijke vernieuwing gebeurt meer op uitnodiging in plaats van sturing. Er zijn grote verschillen in problematiek, en in kansen, die onderkend moeten worden, en die vragen om een aanpak op lokaal niveau. Ruimtelijke verschillen groeien, een wereldwijd, maar ook een dicht-bij-huis-verschijnsel, en kansen liggen in het erkennen en benutten van die verschillen. Dat betekent zoeken naar verschil, keuzes maken en differentiatie benutten. Ruimte laten, maar de onderkant borgen. Verleiden en loslaten, maar ook doorzetten waar nodig. En niet wachten tot er problemen zijn, maar preventief beheren en ontwikkelen.

Instrumenten en financiering moeten daarop inspelen. Nog te veel is beleid erop gericht om overal hetzelfde te bereiken, maar verschillen kunnen juist veel meer worden benut en niet weggepoetst. Overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties zullen zich opnieuw moeten bezinnen op hun positie en hun rol. De burger staat in toenemende mate centraal in dit proces. De burger wordt co-producent, en denkt niet alleen mee, maar doet ook mee als burgerproducent.

Totstandkoming

Het project Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014 is een initiatief van de drie overheidslagen Rijk (ministerie van BZK), provincies (IPO) en gemeenten (VNG). De aanleiding was de vraag hoe het verder moet met de stedelijke vernieuwing als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing na 2014 ophoudt te bestaan. Het Rijk betaalt dan, na vele decennia, niet meer rechtstreeks mee aan de vernieuwing van steden, dorpen, wijken en buurten.

KEI en Nicis Institute hebben gezamenlijk de opdracht uitgevoerd. In vijf bijeenkomsten hebben ruim zeventig mensen gesproken over wat er goed en niet goed gaat in de stedelijke vernieuwing, en over de kansen om het anders te doen. Deze denktank Stedelijke Vernieuwing zijn deskundigen werkzaam bij projectontwikkelaars, woningcorporaties, stedenbouwkundige bureaus, Rijk, gemeentelijke diensten, provincies en adviesbureaus. Hun namen vindt u achterin deze publicatie. Het project Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014 heeft geresulteerd in twee publicaties: dit voorliggende rapport, en het essay 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging'. Vorm, doel en structuur van beide teksten verschillen, maar de boodschap is hetzelfde. Dit rapport geeft meer context en achtergrond en blijft tegelijkertijd dicht bij de vijf werksessies. In drie hoofdstukken wordt

allereerst de huidige en toekomstige opgave van stedelijke vernieuwing geschetst in een breder perspectief. Het tweede hoofdstuk geeft aan waar de stedelijke vernieuwing naartoe gaat, een vernieuwing die meer dan nu gebaseerd zal zijn op verleiding, uitnodiging en het benutten van verschillen. Hoofdstuk drie werkt deze toekomst uit naar instrumenten, financiering en het proces. Het essay 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging' is geschreven als inspirerend betoog en is het eerste deel van een nieuwe essayreeks. Deze E1 richt zich op de nieuwe richting van de stedelijke vernieuwing. Een richting, zoals die naar voren kwam uit de vijf werksessies met de denktank. Dit essay vormt een pleidooi voor een duurzame invulling van steden en dorpen. Beide teksten zijn te vinden op de websites van KEI en van Nicis Institute.

1. Continue stedelijke ontwikkeling

1.1 Inleiding

De fysieke leefomgeving is nooit af, ze vernieuwt zich continu. Maar zal de vernieuwing de komende twee of drie decennia net zo grootschalig en ingrijpend zijn als de afgelopen decennia? Zijn de echt grote achterstanden niet verleden tijd, leuke huizen hebben we toch niet meer? Wordt stedelijke vernieuwing een veel organischer en natuurlijker activiteit, gekenmerkt door kleine ingrepen? En schuift de aandacht naar sociale ingrepen ten behoeve van de leefbaarheid of blijft er veel ruimte voor fysieke activiteiten? Wat betekent 'leefbaarheid' in dit verband als *Leitmotiv* voor de toekomstige stedelijke vernieuwing?

En wie nemen het trekkerschap, de rol van de initiatiefnemer of juist die van de stille kracht op zich? Vooral het Rijk zal een minder prominente rol vervullen, ten gunste van lokale overheden, burgers, maatschappelijke spelers en marktpartijen. Van deze partijen wordt veel verwacht, wat is realistisch? En hoe krijgen we deze partijen zo ver dat zij ook actief willen meefinancieren? Welke maatschappelijke trends zijn daarbij van belang voor de stedelijke vernieuwing? En welke financieringsbronnen kunnen in de toekomst worden ingezet? Moeten we (nog) meer werken met *trigger money* en cofinanciering?

Wezenlijke vragen over de toekomst van de stedelijke vernieuwing na 2014. Vragen die moeten leiden tot antwoorden waarmee de steden en dorpen ook in de toekomst aantrekkelijk, vitaal en leefbaar kunnen worden gehouden. Een aantal van die antwoorden formuleren is de uitdaging waarmee een gemengde groep betrokken stedelijke vernieuwers eind 2011 en begin 2012 voor stond, en waarvan de resultaten in deze publicatie zijn te vinden. Het groepswerk resulteert in twee producten, namelijk dit rapport, en een korter essay, verschenen als E01 Stedelijke vernieuwing op uitnodiging. Vorm, doel en structuur van beide teksten verschillen, maar de boodschap is hetzelfde.

Continue stedelijke ontwikkeling

Steden, dorpen en regio's ontwikkelen zich voortdurend, op alle geografische schaalniveaus. Bewoners maken de straat groener, de VvE laat alle kozijnen verven, jongeren zoeken een speel- of hangplek. Een rijtje verouderde woningen wordt door de corporatie gesloopt, een ontwikkelaar, de winkeliersvereniging en de gemeente knappen samen een winkelcentrum en het bijbehorende plein op. De wijk wordt beter ontsloten, een 'multifunctionele accommodatie' wordt het centrum van een woonzorgzone, kleine en grootschalige bedrijvigheid vinden elk hun eigen plek; ontwikkelingen die altijd hebben plaatsgevonden en altijd blijven plaatsvinden.

Er kan een onderscheid worden gemaakt in perioden waarbij het tempo, de grootschaligheid, de financiering en rolverdeling verschillen. Denk aan de wederopbouw, de stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, grotestedenbeleid en de wijkenaanpak. Vanaf de wederopbouw heeft het Rijk lange tijd een prominente rol gespeeld als initiator, beslisser en financier van grootschalige ingrepen in de stad. Gemeenten hebben lokaal een soortgelijke rol op zich genomen. In de tweede lijn waren de dragers van stedelijke vernieuwing vooral corporaties en private marktpartijen. Bewoners zijn in de loop van de tijd steeds meer als consument behandeld en zijn zich gedeeltelijk ook als zodanig gaan opstellen.

Dit beeld, deels verankerd in het Rijksbeleid, gaat nu op de helling; rollen gaan schuiven. De omslag lijkt gemaakt te worden van doel naar constante: stedelijke vernieuwing als permanente onderhoudsopgave. Allereerst omdat het Rijk een andere rol inneemt en in ieder geval niet meer de financiële middelen bijdraagt. Die rijksmiddelen dienden vooral als aanjaaggeld, omdat de meeste investeringen door marktpartijen, woningcorporaties en gemeenten gebeuren (90%). Ook de investeringskracht van deze partijen is door recessie, vastgoedcrisis en bezuinigingen gewijzigd. Regionale verschillen in demografische en economische ontwikkeling zullen die investeringskracht bovendien per gebied flink gaan beïnvloeden.

Parallel aan dit alles verandert bovendien de rol van de burger in het proces: die vraagt en krijgt in toenemende mate een meer centrale plaats. En geleidelijk krijgen professionals en instituties ook weer meer oog voor kleinschalige, continue ontwikkelingen die in gang worden gezet door bewonersverenigingen, coöperatieven of gewoon een paar burens die iets samen willen doen. Het 'zootje ongeregeld', nooit daadwerkelijk weggeweest, komt weer in beeld. Ook neemt de aandacht snel toe voor de (financiële) bijdrage van andere partijen als energiemaatschappijen, verzekeraars of banken. Maar ook partners als ziekenhuizen, supermarkten of provinciale landschappen hebben een eigen belang bij, en kunnen daarom waardevolle bijdragen leveren aan het behoud van een aantrekkelijke woonomgeving voor iedereen.

Stedelijke ontwikkeling blijft daarmee hoog op de agenda staan, ook al stoppen rijksinstrumenten als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) na 2014. De grondgedachte, het aantrekkelijk en vitaal houden van steden en kleine kernen, blijft overeind, maar, hoe en met welke partijen gaat dat in de toekomst gebeuren?

Om die discussie goed te kunnen voeren worden opgave, aanpak, financiering en rollen opnieuw tegen het licht gehouden. We doen dat aan de hand van rapporten en studies die de afgelopen tijd zijn verschenen. En aan de hand van een vijftal denktankbijeenkomsten, waarin een zeer divers gezelschap van partners van KEI en NICIS met elkaar in gesprek gingen over deelthema's. Wat is op beleidsmatig vlak bereikt sinds het ISV en het GSB van start gingen, hoe heeft de niet-beleidsmatige stedelijke vernieuwing door bewoners en andere partijen zich ontwikkeld, en hoe fundamenteel zijn de huidige veranderingen? En wat is er nodig om die veranderingen het hoofd te bieden? Om die vragen te beantwoorden is eerst meer duidelijkheid nodig over wat stedelijke vernieuwing is.

Stedelijke Vernieuwing (SV) als nationaal belang

Stedelijke vernieuwing draagt bij aan sterkere steden, wijken, dorpen en regio's en versterkt de concurrentiekracht van het land als geheel. SV is van nationaal belang.

SV is sociaal van belang, want armoede, schooluitval, werkloosheid, taalachterstanden, ongezonde levensverwachting en uitzichtloosheid concentreren zich in een beperkt aantal wijken. SV is economisch belangrijk, want achterstandsgebieden ondermijnen de internationale concurrentiepositie van steden. SV is fysiek belangrijk, want de grootschalige nieuwbouw van na de Tweede Wereldoorlog is in een beperkte periode gebouwd, en is nu allemaal tegelijk toe aan verbetering. SV is een onderwerp van duurzaamheid, want de gebouwde omgeving lekt aan alle kanten energie weg en zorgt voor 35% van de landelijke CO2 uitstoot. SV is demografisch van belang, want in achterstandsgebieden woont een ander type mensen met andere perspectieven dan in andere wijken. SV is vanuit de volksgezondheid belangrijk, want mensen in achterstandswijken leven gemiddeld zeven jaar korter. SV is financieel belangrijk, omdat er grote investeringen mee gemoed zijn, terwijl niet ingrijpen nog veel meer kost. En SV is belangrijk voor samenwerking, omdat succes enkel gloort bij een gezamenlijke inzet.

1.2 Stedelijke Vernieuwing als beleid en als activiteit

Stedelijke vernieuwing kent meerdere definities, afhankelijk van de gebruiker, de doelgroep, en het moment in de tijd.

Een belangrijk onderscheid is dat tussen beleid en daadwerkelijke activiteiten. Het eerste is een definiëring van de 'formele' stedelijke vernieuwing waarop het rijk en andere overheden beleid hebben ontwikkeld en uitgevoerd. Het tweede gaat in op wat er feitelijk gebeurt, en focust meer op bijdragen aan stedelijke vernieuwing vanuit bewoners, de markt en andere partners. De komende jaren zullen vanwege een veranderende rol van de rijksoverheid (van subsidiegever naar stimulator) beide werkwijzen steeds meer naar elkaar groeien. De overheid zal in zijn beleid meer aansluiting gaan zoeken bij de meer organische, natuurlijke manier van werken in en aan de stad door bewoners en gebruikers.

Beide invalshoeken werken we kort uit.

Stedelijke vernieuwing als beleidsinstrument

Stedelijke vernieuwing als beleidsveld kent een lange geschiedenis. In de Woningwet is sinds 2011 de oorspronkelijke definitie uit de Wet Stedelijke Vernieuwing (uit 2000) overgenomen, die heel uitgebreid is: "op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van het economisch draagvlak, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of aan de andere kant tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijk gebied."

In deze notitie hanteren we de definitie die de minister van VROM in een Kamerbrief in 2009 gebruikte: "*De centrale doelstelling van de stedelijke vernieuwing is het wegnemen van fysieke achterstanden en het verbeteren van de leefomgeving in steden en wijken*".

Belangrijke elementen hierin zijn:

- Het gaat om fysieke inspanningen, maar in relatie tot sociale, economische en andere opgaven
- In steden en dorpen
- Het wegnemen van achterstanden. Hierbij is het geen uitgemaakte zaak tot welk niveau achterstanden moeten worden weggenomen. Tot het stedelijk gemiddelde? Welke gemiddelden dan? Totdat een bepaalde basisnorm is bereikt? Wat is die norm dan? En om achterstanden op welk gebied gaat het?
- Het verbeteren van leefbaarheid. Hierbij gelden soortgelijke vragen.

De Minister van BZK heeft begin 2011 in zijn 'Leefbaarheidsbrief' het accent specifiek geleegd op leefbaarheid en de opgave verbreed over alle wijken, steden en dorpen, en de krimpregio's. De genoemde doelstelling is in het huidige ISV-beleidskader (2010-2014) vertaald in drie doelen:

1. bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad voor zover rekening houdend met een te verwachten afname van het aantal huishoudens;
2. bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving;
3. bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving in het algemeen en meer in het bijzonder ten aanzien van bodem, geluid en binnenstedelijke luchtkwaliteit.

Stedelijke vernieuwing als maatschappelijke activiteit

Niet alleen de overheid, maar vele andere partijen werken aan de ontwikkeling van de stad. Bewoners zijn als individu en in een collectief als een buurtvereniging, een VvE of een ouderencoöperatie actief met het aantrekkelijk maken en houden (informeel beheer) van de eigen straat, buurt of wijk. De laatste tijd neemt de aandacht vanuit politiek en beleidsmakers voor de bewoners als (co)producenten snel toe. De overheid, in ieder geval op rijksniveau, is minder bepalend, sturend, ordenend en regelend, waarmee meer ruimte komt voor alle andere partijen die actief zijn in stedelijke vernieuwing. Die waren er natuurlijk altijd al, maar krijgen nu meer ruimte. Er wordt meer van hen verwacht, en concrete ideeën, ontwikkelingen en activiteiten staan ook meer in de schijnwerpers. Bezuinigingen, meer mondige burgers, de nadruk op meer burgerschap, en de voortdurende vraag aan bijvoorbeeld kenniscentra naar hoe participatie goed te organiseren, allemaal ontwikkelingen die leiden tot meer aandacht voor de spontane vernieuwing vanuit de wijk of buurt zelf. Er ontstaat meer ruimte en aandacht voor trusts, VvB's (Vereniging van Bewoners) en coöperatieven.

Vernieuwing verandert van een top down gestuurde activiteit naar initiatieven vanuit de maatschappij. De overheid regelt niet, maar nodigt uit, faciliteert en stimuleert. Stedelijke vernieuwing gebeurt op uitnodiging. Dit verschilt per type gebied, afhankelijk van de mogelijkheden van dat gebied. En afhankelijk van de capaciteiten van betrokken partijen. Dat vereist maatwerk, en een open opstelling van partijen.

Corporaties houden vanuit het strategisch voorraadbeheer de kwaliteit van de eigen wooncomplexen het bezit op orde (ontwikkeling en beheer). Daarnaast werken ze steeds meer gebiedsgericht en investeren in voorzieningen en de leefomgeving. Sinds de introductie van de krachtwijkenaanpak hebben ook de investeringen in sociale doelstellingen een vlucht genomen. Doelen zijn een betere leefbaarheid in de wijk (waarin het bezit ligt), tevreden bewoners, waardevermeerdering van het gehele wijkbezit en een gezonde bedrijfsvoering.

Marktpartijen zijn al lange tijd betrokken bij de ontwikkeling van de stad, waarbij het accent wel ligt op investeringen in grootschalige nieuwbouw, transformatiegebieden en winkelcentra. Het investeringsvolume in krachtwijken is nog redelijk beperkt. Toch zoeken met name ontwikkelende beleggers steeds meer naar kleinschalige investeringsmogelijkheden in deze wijken.

Particuliere huiseigenaren krijgen ook meer aandacht en ruimte in vernieuwing. Aan de ene kant baart de kwaliteit van de onderkant van de particuliere woningmarkt steeds meer zorgen, omdat om uiteenlopende redenen voldoende onderhoud achterwege blijft. Aan de andere kant wordt *gentrification* – het proces waarbij burgers investeren in bestaande (meest oude) woningen en de woonomgeving, met eigen geld, energie en tijd – veel positiever beschouwd dan een aantal jaren geleden. Klushuizen scharen we ook hieronder. *Gentrification* zouden we kunnen beschouwen als particulier opdrachtgeverschap (p.o.), maar dan niet in nieuwbouw maar in oudbouw.

De laatste tijd melden ook nieuwe partners als energiebedrijven, banken, verzekeraars zich aan als geïnteresseerde betrokkenen. Daarover verderop meer.

1.3 Een korte terugblik op stedelijk vernieuwingsbeleid

De wortels van het huidige stedelijke vernieuwingsbeleid liggen in de stadsvernieuwing uit het begin van de jaren zeventig, toen na jaren van verwaarlozing de bestaande wijken duidelijk in beeld kwamen. Het stadsvernieuwingsbeleid werd meteen sterk door de rijksoverheid gestuurd. Het Rijk stelde tal van stimuleringsregelingen in, die in 1984 gebundeld werden in het stadsvernieuwingsfonds. Stadsvernieuwing werd beschouwd als een inhaalactiviteit, die eindig was.

Begin jaren negentig werd de stadsvernieuwingsopgave herijkt wat leidde tot de stedelijke vernieuwing. Deze is gaandeweg steeds ingewikkelder en omvangrijker geworden. Zowel het aantal en type vernieuwingsgebieden (vooroorlogs bezit, hoogbouwwijken etc.) als het aantal thema's waarvoor een behoefte aan stedelijke vernieuwing werd geraamd, groeide. Het ging allang niet meer om lekkende krotten, maar ook om zaken als transformatie van oude bedrijventerreinen, verbetering van duurzaamheid en beheersing van grondwateroverlast. Méér thema's, méér gebieden, méér partijen en méér verbreding. Die verbreding betekende werken op het hoge schaalniveau van de stad en de regio, en tegelijkertijd in een straat of woningcomplex.

Dit alles resulteerde in de Nota Stedelijke Vernieuwing van 1997. Hierin wordt geconstateerd dat de stadsvernieuwing op stoom is gekomen, maar dat de rijkstaak op dat moment nog niet voltooid is. Daarnaast signaleert de Nota een nieuwe grote opgave voor het Rijk. In talloze naoorlogse wijken, met een eenzijdige woningvoorraad, is preventieve herstructurering noodzakelijk.

Deze preventieve aanpak was nieuw. De analyse van de rijksoverheid was dat –ook al was de bouwtechnische kwaliteit van woningen technisch gezien acceptabel– de woonkwaliteit in tal van wijken niet aansloot bij veranderende behoeften van (potentiële) bewoners. Herstructurering van de woningvoorraad en woonomgeving werd een belangrijk speerpunt om te komen tot een transformatie van woonmilieus die wél zouden aansluiten bij toekomstige woonwensen. In de opvolgende Nota Wonen uit 2000 (van Remkes) staat deze transformatie centraal.

Vanaf 1997 gaat het in de stedelijke vernieuwing niet alleen om de kwaliteit van de woningvoorraad of van de woonomgeving, maar ook om sociale en economische problemen die beïnvloed kunnen worden door ingrepen in de gebouwde omgeving. Daarmee raakte het stedelijke vernieuwingsbeleid steeds sterker verweven met het Grotestedenbeleid (GSB), sinds 1994 een van de speerpunten van het eerste paarse kabinet. GSB en ISV werden gaandeweg geïntegreerd.

Ondertussen verhardde de samenleving, en groeide de groep mensen die zich niet gehoord wist door de beleidsmakers. De tegenstelling tussen 'wij' en 'zij' werd scherper. Tolerantie maakte plaats voor onverschilligheid, en politieke tegenstellingen verscherpten. Na de eeuwwisseling werden er aan de pijlers economie, sociaal en fysiek twee toegevoegd: integratie en veiligheid. De eerste om het samen leven van de steeds diversere groepen te bevorderen, het tweede om de leefbaarheid in achterstandswijken te waarborgen.

Maar hoe als overheden om te gaan met die brede aanpak? Het antwoord werd gevonden in het aanbrengen van meer focus op gebieden. In 2002 werden onder minister Kamp 56 herstructureringswijken aangewezen. Dit paste in de '*area-based approach*' die overal in Europa

opgeld deed als een praktische werkwijze om concentraties van achterstand integraal aan te pakken. Later, in 2007, werd onder minister Vogelaar de keuze verscherpt tot 40 aandachtswijken. Deze 40 werden geselecteerd en onderbouwd op basis van 18 min of meer objectieve criteria, een werkwijze naar Engels voorbeeld.

De 40 wijken vormen de kern van het Wijkenbeleid, dat van 2008 tot 2018 loopt. Het huidige kabinet zet het Wijkenbeleid door, maar verbreedt het tevens naar wijken die net buiten de wijkselectie vielen, de 40+ wijken, waar behalve curatieve ook meer preventieve maatregelen nodig zijn. Ook andere gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat, bijvoorbeeld in krimpgebieden, krijgen aandacht.

Het Stedenbeleid is in de lopende periode 2010-2014 de opvolger van het Grotestedenbeleid. De belangrijkste veranderingen in het lopende tijdvak zijn: selectief en actief, lokaal maatwerk en themagericht. Vanuit de realisatie dat op lokaal niveau de problematiek cumuleert en aangepakt dient te worden. De rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing zijn gedecentraliseerd naar het gemeente- en provinciefonds. De pijler Economie is verdwenen uit het Stedenbeleid, en er is flink bezuinigd op de fysieke pijler (van 320 naar 240 miljoen per jaar).

Resultaten van stedelijk vernieuwingsbeleid

Uit evaluaties blijkt dat stedelijke vernieuwing aantoonbaar resultaat heeft gehad. De steden, en de wijken daarbinnen, staan er nu beter voor dan vóór het ingezette beleid, wat voor een belangrijk deel het resultaat is van dat beleid. Niet op alle terreinen is er verbetering geboekt, maar wel op de meeste.

De evaluatie van ISV-1 stelt dat de positieve bevindingen overheersen (Gerritsen et al, 2006, B&A Groep). Als positief werden genoemd de wijze van werken (over het programma als zodanig), de focus op (toen nog 56) wijken, de partnerschappen bij gemeenten en corporaties en het ontstane multipliereffect, dat leidde tot veel grotere investeringsstromen dan louter de rijksbijdrage. De evaluatie van ISV-2 en GSB-3 stelt dat er in 2005-2009 aantoonbaar goede resultaten zijn bereikt en dat de steden er –mede dankzij het beleid- beter voorstaan dan voorheen: "Van de fysieke maatregelen bleken vooral nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied, de verkoop van sociale huurwoningen en investeringen in de openbare ruimte effectief te zijn geweest. Zowel bij het vergroten van de aantrekkingskracht van de stad, als bij het verbeteren van de veiligheid in, en de kwaliteit van, de woonomgeving" (Marlet en Woerkens, 2010). Met name de fysieke investeringen vanuit het ISV hebben in deze periode een aantoonbare bijdrage geleverd aan de opleving van de grote steden. In deze derde convenantperiode van het GSB is op verschillende terreinen meer verbeterd dan in andere steden. Dit geldt vooral voor de kwaliteit van de woonomgeving, de aantrekkingskracht op hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens en de samenstelling van de bevolking. Bovendien stralen de positieve effecten uit op de omliggende gemeenten, die ook hebben geprofiteerd van de positieve ontwikkelingen in de centrumstad. Er zijn naast directe effecten ook indirecte effecten gemeten van het GSB-beleid. Zo blijken investeringen ter verbetering van de fysieke leefomgeving niet alleen te leiden tot een gedifferentieerde woningvoorraad, maar verklaren ze eveneens de afname van verloedering en een grotere veiligheid in de woonomgeving. Het ISV heeft als *trigger money* geleid tot grote multipliereffecten: één euro overheidsgeld maakte tien private euro's los voor investeringen in de leefomgeving. Dit toont ook de financiële meerwaarde van het ISV.

De Leefbaarometer is een instrument van RIGO en Atlas voor Gemeenten, waarmee ontwikkelingen in de leefbaarheid in Nederland in beeld gebracht worden. Tussen 2006 en 2008, in een periode van economische groei, liet de Leefbaarometer een flinke verbetering van de leefbaarheid in Nederland zien. Binnen steden, maar vooral binnen wijken zijn grote verschillen zichtbaar, iets dat de meter op een laag schaalniveau laat zien. De leefbaarheid blijft zich verbeteren in de gebieden met aanvankelijk de grootste leefbaarheidsproblemen. In de periode van economische recessie (2008-2010) bleef de leefbaarheid in de aandachtswijken op peil, waarmee deze wijken het gemiddeld net iets beter deden dan de rest van Nederland.

ISV-3 loopt van 2010 tot eind 2014. Onlangs is de Midterm Review ISV-III uitgekomen (Rigo, 2012). Geconstateerd wordt dat het nu nog te vroeg is om de voortgang te meten; slechts van 3 van de aangegeven 22 indicatoren bestaat cijfermateriaal. In plaats daarvan hebben de auteurs alternatieve bronnen geanalyseerd, die een beeld geven van stedelijke vernieuwing. De analyse onderstreept de algehele achteruitgang van fysieke maatregelen als nieuwbouw, renovatie, sloop, maar ook van verhuizingen en verkopen. Tal van herstructureringsprojecten zijn in de wacht gezet.

Tegelijkertijd laten de cijfers zien dat de grote steden weer in de lift zitten. Jongeren stromen toe, en 'blijven hangen' na hun studie of eerste baan. Migratiecijfers zijn het gunstigst voor de grote steden.

1.4 De context van stedelijke vernieuwing

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen zorgen telkens weer voor nieuwe opgaven voor stedelijke vernieuwing. Welke ontwikkelingen spelen er naar verwachting de komende jaren? In de literatuur komt een reeks van trends naar voren, die we hebben gegroepeerd naar zes majeure trends die van invloed zijn op de toekomst van de stedelijke vernieuwing. Dit zijn:

- a. Meer competitie en vergroting van verschillen
- b. Toenemende ruimtebehoefte
- c. Migratie en vergrijzing
- d. Klimaatsverandering
- e. Verhouding overheid – burger – markt verandert
- f. De economische conjunctuur is sterk bepalend

a. Verschillen tussen gebieden nemen toe

Wereldwijde schaalvergroting leidt tot meer competitie en vergroting van verschillen tussen werelddelen, tussen landen, binnen landen, tussen gemeenten en binnen steden. Het PBL bevestigt dit in de Ruimtelijke Verkenning 2011, die als ondertitel 'een land van regio's' mee kreeg. De Miljoenennota 2012 wijst ook naar de toegenomen competitie in de wereld.

Toenemende concurrentie betekent een versterking van gebieden die al sterk zijn, ten koste van zwakkere gebieden. De Randstad blijft groeien, aldus het PBL, evenals regionale de stedelijke centra (Groningen, Zwolle, Nijmegen). Verliezers zijn de omliggende gemeenten. Het PBL merkt op dat restrictief beleid (een terugtrekkende rijksoverheid) verschillen versterkt. Toenemende competitie werkt positief uit voor gebieden die in de lift zitten. Komen de krimpregio's er zonder hulp uit? Doemt Detroit?

Ook binnen steden nemen verschillen naar verwachting toe: "sterke wijken worden sterker en zwakke zwakker". Dat blijkt ook uit de Midterm Review ISV-III (Rigo, 2012). Locatie als kwaliteit wordt belangrijker; Amsterdam is nu eenmaal duurder dan Friesland of Rotterdam, en dat komt tot uitdrukking in zowel koop- als huurprijzen. Deze beweging is al in gang gezet. Betekent dit dat goedkope woningen uit de stadscentra verdwijnen, net als in bijv. Parijs? Sterker worden centraal stedelijke gebieden en groene randmilieus, terwijl buitenwijken het minder doen. Dat zijn de gebieden die in de Nota Wonen uit 2000 nog de kwetsbare 'buiten centrum milieus' werden genoemd. Onderzoek toont aan dat deze wijken achterblijven in waardeontwikkeling.

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing: Ruimtelijke verschillen nemen toe. Woningen in vooroorlogse wijken hebben een locatievoordeel, namelijk dicht bij gewilde centra, en daardoor meer investeringscapaciteit. Wijken in krimpgebieden, in de minst populaire wijken van een stedelijke regio, en met de minst aantrekkelijke woningen hebben het moeilijker. Hier zijn minder financiële mogelijkheden voor verbeteringen, (dure) sloop en nieuwbouw, maar anderzijds is er meer ruimte voor aanpassingen door lage druk op de vastgoedmarkt.

Problemen concentreren zich in toenemende mate aan de onderkant van de koopwoningmarkt. In groeiregio's leidt onkunde, onvermogen of onwil van (nieuwe) woningeigenaren tot achterstallig onderhoud, terwijl in krimpgebieden vraaguitval leidt tot een overschot aan goedkope, slechte en niet verkoopbare woningen. Beide leiden tot kwaliteitsvermindering in de buurt en -vroeg of laat- financiële problemen voor de eigenaars.

Anticiperen op krimp met overheid, ondernemers en organisaties

De Achterhoek is een regio waar op termijn krimp wordt verwacht. In de Agenda 2020 heeft de regio aangegeven hoe men een economisch vitale regio met een gezond en aantrekkelijk woon-leefklimaat wil realiseren/ behouden. Binnen de regio is er inmiddels het algemene besef dat krimp een gegeven is. Men wil deze 'bedreiging' allengs ombouwen in nieuwe kansen. De lokale overheden doen hierbij een beroep op het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers om de handen ineen te slaan. Van oudsher is er in dit landsdeel een grote gemeenschapszin, bekend als 'noaberschap'. De drie O's hebben elkaar nodig: ondernemers, organisaties en overheden. Samen subsidies binnenhalen, samen de ruimte inrichten en voor

goede bereikbaarheid zorgen, samen de economie nieuwe impulsen geven, samen de voorzieningen (onderwijs, wonen, zorg, cultuur, recreatie etc.) op peil houden: dat leidt tot resultaten die ieder voor zich niet kan bereiken.

b. Toenemende ruimtebehoefte.

Rudy Uyttenhaak heeft berekend hoeveel steden zijn gegroeid in één eeuw tijd. Hij komt tot een factor 24: er zijn drie keer zoveel Nederlanders, die wonen in twee keer zo ruime huizen, met half zo grote huishoudens, op twee keer zo grote kavels. Samen nemen ze 24 keer meer ruimte in dan hun voorgangers in 1900.

Hoe ver gaat deze stijging nog door, zeker met de crisis in beeld? Op papier zijn de voordelen van verdichting duidelijk: minder ruimtebeslag, meer landschap en natuur, minder mobiliteit, meer draagvlak voor openbaar vervoer en voorzieningen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de ladder voor duurzame ontwikkeling (gebaseerd op de SER-ladder) geïntroduceerd, die voorstelt om nieuwe ontwikkelingen eerst in bestaand gebied te faciliteren. De belangrijkste woonwens is echter een ruime(re) woning. De vraag is hoe woonwensen beter te combineren zijn met binnenstedelijke verdichting. Gaat de trend naar steeds meer ruimte maar door? Zijn we te verwend geworden? Bouwen we in steden niet te veel appartementen? Wat te doen met al die lege kantoren, winkels, bedrijven, schoolgebouwen, etc?

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing: De maatschappelijke wens tot verdichting komt niet als vanzelf overeen met woonwensen van burgers. De juiste balans is van belang, en die verschilt per locatie. Differentiatie in woonmilieus moet meer tegemoet komen aan differentiatie in huishoudensvormen. Zo zijn hoogbouwtorens voor de ene groep aantrekkelijk en eengezinswoningen in hoge dichtheden voor andere groepen. We zullen beide ontwikkelingen zien, bedoeld om potentiële vertrekkers te verleiden om binnen de stad te blijven. Er zal veel meer ruimte zijn dan voorheen voor burgers die zelf willen investeren, met inzet, energie, en geld. Dat gebeurt al in vooral centrale delen van de stad (*gentrification*), maar de kunst is om privaat opdrachtgeverschap in alle wijken te stimuleren. Dat kan ook collectief.

c. Migratie en vergrijzing nemen toe

Bij demografische ontwikkelingen gaat het om kwantitatieve ontwikkelingen: hoeveel mensen wonen er straks in Nederland, en waar wonen die? Het gaat om krimp en groei, over vergrijzing en demografische druk, multiculturen en migratie. Lager en hoger opgeleiden trekken naar waar het werk is, de Randstad dus met uitstralingsgebied, maar daarbinnen volgt werk in toenemende mate het wonen. Locatie telt. Hoe ga je in sterke en in zwakke regio's om met 'werken volgt wonen'? De belangrijkste demografische ontwikkeling, en bovendien duidelijk te voorzien, is de vergrijzing. Dit leidt uiteraard tot een toenemende zorgbehoefte. De ouderen van de toekomst zijn echter vitaler en bemiddelder dan de ouderen van het verleden. Willen al die actieve ouderen uiteindelijk in hun eentje blijven wonen? Vereenzaming is een groeiend probleem. Is er te weinig oog (en fiscale steun) voor coöperatieve woonvormen? Willen en kunnen actieve ouderen een nuttige positie in de samenleving krijgen? Hoe betalen we vergrijzing?

Globalisering resulteert ook in meer migranten uit alle delen van de wereld. Herkomstlanden van immigranten veranderen. Het aantal zgn. MOE-landers bedraagt naar schatting 200-300.000, het tienvoudige van wat enkele jaren geleden nog werd voorspeld. En Portugezen, Grieken en Spanjaarden staan nog niet in de berekeningen. Mengen migranten zich met de autochtone bevolking, of wonen de verschillende groepen in toenemende mate onder zichzelf? 'Soort zoekt soort' aldus het oude sociologische adagium. Waar en hoe wonen de nieuwe en de 'oude' immigranten en autochtone Nederlanders? En wonen ze met of naast elkaar?

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing: Vergrijzing speelt vooral in de eertijds gesuburbaniseerde randgemeenten, waar de toen jonge gezinnen in de jaren '70 en '80 naartoe verhuisden. Woonerwijken, of bloemkoolwijken, kennen de snelste vergrijzing. Hier zal de combinatie wonen en zorg toenemen. Tegelijkertijd zit hier een enorm burgerpotentieel van actieve middenklassers, die zich vaak willen, en kunnen, inzetten in hun wijk. Zorgkosten nemen toe. Het moet voor ouderen gemakkelijker worden om hun eigen huis 'op te eten' en te bestemmen aan woon- en zorguitgaven. Het scheiden van wonen en zorg door het rijk geeft nieuwe fysieke opgaven voor woning en woonomgeving en voorzieningen. Het aandeel westerse (EU-) allochtonen en niet-westerse allochtonen zal blijven groeien. Zij komen in merendeel terecht in de Randstad, in de wijken waar ze ook nu al talrijk zijn, en in toenemende mate ook in voormalige groeigemeenten en jaren '70 en '80 wijken.

d. Beperkingen van klimaat en energie. Maar: wie doet wat?

Een vierde achterliggende trend zijn de beperkingen van het klimaat. Vertragingen op wereldconferenties ten spijt, we zullen toch moeten leren omgaan met het onvermijdelijke opraken van fossiele brandstoffen, hogere energieprijzen en wijzigende weersomstandigheden. Op termijn zal de energieprijs fors toenemen en energielasten zullen hoger worden dan de huur of de hypotheek, een situatie zoals in Oost-Europa. Betekent dat meer zonnepanelen en windmolens in de stad? Worden populaire jaren dertig huizen hierdoor minder aantrekkelijk? Is een intensivering nodig van de herstructurering van slechte naoorlogse woningen? Wordt er meer gerenoveerd en minder gesloopt, of juist andersom? En komen mensen pas in actie als het geldelijk gewin oplevert, of is (overheids-)dwang nodig?

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing: Energiereductie wordt steeds meer de drijvende kracht achter woningverbetering. Kosten-baten analyses zullen ertoe leiden dat kosten en opbrengsten meer in dezelfde hand terecht komen. Corporaties mogen lagere energielasten gemakkelijker in huren doorberekenen. Als olieprijzen stijgen, worden terugverdientermijnen korter, wat particuliere eigenaren stimuleert. Energielabels worden verplicht bij verkoop. Gecertificeerde bedrijven 'ontzorgen' bewoners met energiepakketten die zichzelf terugverdienen. Bovendien ontstaat een extra ruimtevraag door klimaatverandering. Dit is een vraag naar meer open ruimte, groen en mogelijkheden voor tijdelijke waterberging.

e. Schuivende verhoudingen overheid – burgers - markt

De verhouding tussen overheid, burger en markt is aan het veranderen. Dit komt tot uiting in credo's als 'minder overheid, meer markt', 'van government to governance', meer eigen verantwoordelijkheid en hervorming van de collectieve sector. De overheid trekt zich terug, maar welke activiteiten worden opgepakt door anderen, burgers voorop, en welke zullen blijven liggen? En wat zijn basiskwaliteiten die gewaarborgd moeten blijven? Partijen gaan elkaar meer opzoeken, wat leidt tot allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden, van groepen bewoners die samen zorgen voor hun leefomgeving, marktpartijen die proposities doen om een gebied te beheren of te ontwikkelen, tot verrassende combinaties van partijen om uiteenlopende zaken als zorg, energie, mobiliteit en wonen te combineren.

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing: Burgers zullen meer zelf moeten doen, en (soms graag) willen doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een samen gedeelde zorg voor de woonomgeving. De gemeente zal een bepaalde basiskwaliteit waarborgen; als omwonenden méér willen, staat het ze vrij dat zelf te regelen. Overheidsaandacht richt zich in toenemende mate op de onderkant; zowel de onderkant van de woningvoorraad (vooral in de particuliere sector) als de meest kansarme bewoners, zij die er niet in slagen zelf in huisvesting te voorzien.

f. Onzekere economische ontwikkeling

De economische ontwikkeling is van grote invloed op stedelijke vernieuwing. De onzekere economische situatie bepaalt in hoge mate de toekomst van de stedelijke vernieuwing. Het bepaalt of we in goed weer terecht komen, of in slecht weer. Of iets ertussen in. De onzekere economische ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de vijf hiervoor genoemde trends, maar wisselend. Het proces dat verschillen tussen gebieden toenemen is eigenlijk nog betrekkelijk onafhankelijk van de economische wereldconjunctuur. Dat betekent dat processen van krimp en groei, (re-)suburbanisering en ontwikkelingen in stadswijken gewoon doorgaan. Wel zullen financiële middelen voor aanpassend beleid afhankelijk zijn van de economische situatie. De tweede trend, toenemende ruimtebehoefte, is sterker economisch bepaald. Bij economische tegenspoed accepteren mensen kleinere woningen, soberder uitvoeringen en langere reisafstanden. Bij economische groei zullen woonwensen meer lijken op die van de laatste decennia: meer, groter, ruimer, en luxer. Bij economische tegenwind zullen de toch al sterk stijgende kosten voor vergrijzing (nog) meer terecht komen bij de toekomstige ouderen. Niet alles wat kan, zal daadwerkelijk gebeuren, tenzij mensen het uit eigen middelen betalen. Een sterke economie in Nederland genereert een aanzuigende werking op mensen uit andere landen, die hier legaal (EU) of illegaal (andere landen) terecht zullen komen. Sterk is hier een relatief begrip, ten opzichte van EU-landen als bijvoorbeeld Griekenland, Roemenië of Spanje. De opwarming van de aarde gaat ook door, onafhankelijk van de economische conjunctuur. Bij een sterke economie stijgen de olieprijzen en de energielasten. Dit biedt meer kansen voor een commerciële aanwending van alternatieve energiebronnen. Bovendien zijn er dan (in potentie) meer overheidsmiddelen ter stimulering beschikbaar. Bij een slechte wereldeconomie neemt de energieprijs minder toe, maar dalen de inkomens, wat een prikkel is voor energiereductie. In beide ontwikkelingen speelt energie een rol van betekenis.

Ideologische veranderingen komen voort uit een andere kijk op de relatie overheid, burger en markt. Deze staat eigenlijk vrij los van de economische conjunctuur.

Gevolgen voor stedelijke vernieuwing

De gevolgen voor stedelijke vernieuwing zijn ongewis. Als de economie zich weer herstelt, desnoods enigszins en op een lager tempo, ziet Nederland er anders uit dan bij een langdurige economische stagnatie. In het eerste geval hebben de verschillende partijen middelen, perspectieven en ambities om woonwijken aan te passen aan veranderende omstandigheden, in het laatste geval staat alles in het teken van besparingen, en zullen investeringen tot een minimum beperkt blijven.

1.5 De opgave

Wat kunnen we stellen over de toekomstige opgave? De eerste constatering is dat de toekomst dusdanig onzeker is, dat precieze plannings en programmeringen nu niet (meer) mogelijk zijn. Tot voor enkele jaren terug werden opgaven geformuleerd in harde aantallen over nieuwbouw, verbouw en verkoop, over percentages, streefcijfers en prestaties waarop kon worden afgerekend, over eindplanningen en jaren van afronding. Dit betekent niet dat er geen plannings en programmeringen meer hoeven te worden opgesteld, maar wel dat deze veel flexibeler moeten worden gemaakt, en minder hard geïnterpreteerd. Dat betekent ook dat ze eenvoudiger en sneller zijn aan te passen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. De opgave is nu maatwerk, verschilt lokaal, is afhankelijk van lokale omstandigheden, en de inzet van lokale betrokkenen. Een verschuiving eigenlijk van de stad 'maken' naar de stad 'zijn'. We komen hier in hoofdstuk 2 op terug.

Stedelijke vernieuwing als activiteit zal er altijd zijn. Steden passen zich aan nieuwe omstandigheden en nieuwe opgaven aan. Er zal altijd een opgave blijven, er zijn steeds plekken waar grote fysieke en sociale problemen zich opstapelen. Waar meervoudige sociale en fysieke problemen zich concentreren zijn integrale, soms intensieve, ingrepen nodig, die de slagkracht van de direct betrokken partijen te boven gaan. Hier staan minimumkwaliteiten in de samenleving onder druk. Naarmate de opgave groter is en initiatieven van burgers en markt achterblijven, zal de inzet van overheden groter moeten zijn. Omgekeerd, waar markt en burgers zelf oplossingen (kunnen) aandragen, is terughoudendheid meer op zijn plaats. Daarnaast melden zich nieuwe partners die betrokken willen worden bij de ontwikkeling van stad en dorp, en zijn steden en dorpen onderhevig aan een autonoom verouderingsproces en maatschappelijke veranderingen.

Inhoudelijke verkenning van de opgave

Opgaven, ambities en maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een aantal uitdagingen voor de nabije toekomst. Voor de komende jaren dienen zich opgaven aan die variëren in de mate waarin ze nu reeds worden geagendeerd, maar die alle wezenlijk zijn voor een geslaagde stedelijke vernieuwing na 2014. Hieronder volgt een opsomming, die per definitie nooit compleet kan zijn:

Ken, erken en benut verschillen tussen gebieden

Regionale en (binnen-)lokale verschillen nemen toe. Dat betekent verder groeiende regio's terwijl andere krimpen, maar ook sterkere en zwakkere buurten in dezelfde stad of regio. Oplossingen zullen meer in lokaal maatwerk worden vertaald. Dat betekent een noodzaak om gebieden beter te kennen, zicht te hebben op verschillen binnen gebieden, kansen en potenties in beeld te brengen en verdienmogelijkheden te kennen en te benutten. Instrumenten zijn SWOT, MKBA, leefbaarheidsmonitoring, vroegtijdige signaleringssystemen, etc. Omgaan met verschillen betekent meer differentiatie in beleid per gebied, en minder gericht op verdelende rechtvaardigheid.

Flexibel kunnen omgaan met huidige woningvoorraad

Verschillen nemen niet alleen toe tussen gebieden, maar ook tussen typen huishoudens. De klant staat hierin meer centraal, maar er moet wat te kiezen zijn. Er zijn veel meer verschillende soorten huishoudens dan een of twee generaties geleden, die bovendien veel meer verschillende wensen hebben en eisen stellen. Veranderende mensen, huishoudens en woonwensen vergen flexibele en gemakkelijk aanpasbare woningen en woonmilieus. Sommige (groepen van) huishoudens zullen beter in staat zijn om zelf in woning en buurt te investeren dan andere.

Aanpassen bestaande woningvoorraad

De gemiddelde leeftijd van woningen neemt geleidelijk aan toe, nu is dat meer dan 40 jaar. Onderhoud en beheer dienen een meer centrale plek in te nemen. 'Beter voorkomen dan herstructureren' komt als adagium op in de zogenaamde bloemkool- of woonerfwijken. Goed onderhoud kan veel doen, maar niet alle bestaande woningen zijn even gemakkelijk aan te passen aan veranderende maatschappelijke behoeften op het gebied van veranderende woonvormen, ruimtevraag, toegankelijkheid en energiereductie. Bij veel woningen zal bij elke grotere onderhoudsbeurt de vraag rijzen of de investeringen nog wel lonen voor een voldoende toekomstperspectief. Meer kwaliteitsaanpassing, meer renovatie en meer sloop en vervanging zullen op termijn onvermijdelijk zijn, waarbij grote sloop-, nieuwbouw- en renovatieoperaties zullen plaatsmaken voor veel kleinschaliger en tijdiger maatregelen.

Koopwoningen aan de onderkant van de woningmarkt

In toenemende mate zijn de grootste kwaliteitsachterstanden in de goedkope koopsector te vinden. Een probleem dat groeit naarmate het eigen woningbezit toeneemt en onderhoud achterwege blijft. En dat versterkt wordt wanneer de beschikbare middelen van deze groep eigenaren afneemt wegens de economische situatie. Zeker in krimpgebieden is de toekomstwaarde van investeringen onzeker. Een deel van de opgave, en een mogelijke oplossing, ligt erin om het onderhoudsprobleem boven een individuele eigenaar uit te tillen, naar een gezamenlijk of coöperatief niveau, en met een mogelijke rol voor gemeenten en corporaties.

Bouwkwaliteit verduurzamen

Op papier is de noodzaak van energiebesparing en afvalreductie voor ieder wel duidelijk, maar daadwerkelijke acties blijven beperkt tot de kleine groep enthousiaste voorlopers. Hoe maken we 'massa' om te zorgen dat alle bestaande bouw klimaatvriendelijker wordt? De energielasten stuwen de totale woonlasten op. Vormt woonlastenverlaging de motor achter verduurzaming van de woningvoorraad?

Omgeving en voorzieningen

Vernieuwing van wijken behelst ook de openbare ruimte, waar een hogere kwaliteit verlangd wordt. Het gaat om groen, waar kwaliteit boven kwantiteit gaat. Het gaat om kantoren en bedrijven, waar leegstand en slecht gebruik hergebruik noodzakelijk maken. Het gaat om aanpassing en functieverandering van winkels, scholen, publieke gebouwen en woningen. Verandering van de leefomgeving is een continue ontwikkeling.

Toenemende complexiteit

Een groeiende groep mensen heeft moeite met zelfstandig wonen. Wonen is voor hen complex, het gaat niet alleen om een huis maar ook om het regelen van elektriciteit, tv en telefoon, onderhoud, belasting, verzekeringen etc. Deze groep neemt in aantallen toe in economisch onzekere tijden en afnemende middelen voor ondersteuning. Complexiteitsreductie is nodig voor hen. Dat kan de overheid doen, maar ook een commerciële dienstverlener die een compleet pakket woon- of gemaksdiensten aanbiedt.

Migratie

Zolang Nederland het economisch (veel) beter doet dan landen elders op de wereld, zal migratie plaatsvinden. Het gaat om migratie vanuit EU-landen (de MOE-landers uit Oost-Europa, maar in toenemende mate ook uit Zuid-Europa), Afrika en Azië; migranten die gebieden opzoeken met de beste economische perspectieven: de groeiregio's. Dat vergt daar extra huisvesting. Veel immigranten komen van oudsher terecht in zwakkere wijken en kunnen de samenleving daar onder druk zetten. Dit vergt een voortdurende afweging van menging en spreiding.

Vergrijzing

Toenemende vergrijzing betekent op de eerste plaats een grotere zorgbehoefte. In de woningvoorraad gaat het om toegankelijkheid (nultrede, geen drempels, rolstoelgeschikt, etc.), maar vergrijzing stelt ook eisen aan de woonomgeving. Vergrijzing betekent ook een grotere groep actieve ouderen. En het betekent een financieringsprobleem – vergrijzing gaat geld kosten -, waar slimmer omgaan met eigen woningbezit een deel van de oplossing zou kunnen vormen.

Wonen meer koppelen aan economie

Wonen en economie zijn twee aparte beleidsvelden, terwijl een gezonde woningmarkt en arbeidsmarkt nauw samenhangen. Een belangrijke economische motor voor een vitale stad is de creatieve actieve middenklasse, maar juist voor deze groep knelt de woningmarkt. Er komen steeds meer kleine bedrijfjes en zelfstandigen (zzp-ers), maar bestemmingsplannen zijn uitermate

rigide. Particulier opdrachtgeverschap is in, maar weinig in de stedelijke vernieuwing. Hoe zijn arbeids- en woningmarkt meer te koppelen?

Uitdagingen rondom het proces

Wat wil je met je wijk?

Veel achterstandswijken worden aangepakt met als doel de wijk tot 'het' stedelijke gemiddelde te brengen, op basis van een serie indicatoren. Maar hebben wijken niet altijd een verschillende plek en positie in de stad? Poetsen we hiermee niet de potentie van sommige wijken juist weg? Kan het juist een kracht zijn dat sommige wijken de onderkant van de woningmarkt bedienen? Moeten sommige wijken niet juist een doorstroomwijk zijn, waar sociale stijgers uit kunnen 'wegpromoveren'? En waar steun, hulp en toezicht geconcentreerd en efficiënt kunnen plaatsvinden. Een volksbuurt heeft toch niet voor niets een ander karakter dan een portiekflatwijk? Kortom, stedelijke vernieuwing kan als doel hebben om een achterstandswijk beter te maken (meer gedifferentieerd woningbestand, gemêleerde bevolking, wooncarrières worden mogelijk, beter imago), of om een achterstandswijk te bestendigen als starterswijk, met een goede borging van basiskwaliteiten om afglijden te voorkomen.

Andere rolverdeling

Stedelijke vernieuwing is veelal top down gestuurd, met overheden en woningcorporaties aan het roer. Van hogerhand worden richtlijnen, programma's, planningen en opgaven geformuleerd. In de toekomst zal er in veel gebieden meer sprake zijn van vernieuwing op uitnodiging, waarbij burgers en markt worden verleid en uitgenodigd om hun eigen plannen uit te voeren die de leefomgeving ten goede komen. Dit betekent ook een meer organische, natuurlijke manier van stedelijke vernieuwing. Dat klinkt gemakkelijker dan het is. Hoe werkt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en markt in de praktijk? Hoe gaat dat loslaten en verleiden? Welke nieuwe vormen van samenwerking ontstaan?

Borg de basis, maar wat is de ondermaat?

Als de overheid de verantwoordelijkheid voor de woon- en leefomgeving meer overlaat aan burgers en markt, zullen er gaten vallen. In lang niet alle gebieden zijn burgers en markt in staat om de leefkwaliteit te borgen. Daar moet de overheid zich garant stellen voor een 'ondermaat', met ruimte voor een 'ondermaat-plus', waarbij de overheid basisdiensten en basiskwaliteiten biedt en de 'plus' wordt geboden door andere initiatiefnemers? Maar wat mag minimaal worden verwacht dat overheden bieden aan ruimtelijke en sociale kwaliteiten? Veilige buurten? Schoon, heel en veilig in het algemeen? Gelijke kansen op scholen? Gezonde wijken? X m² per persoon? Y meter tot voorziening Z? Wat is die ondermaat?

Samenhangende financieringsvormen

Er moet uiteraard ook geld beschikbaar zijn. Nu de rijksbudgetten afnemen, is het noodzakelijk om andere geldstromen te vinden. Ontwikkeld beheer kan leiden tot een betere afstemming tussen gelden voor ontwikkeling, beheer en vernieuwing. En een meer businesscase-achtige aanpak creëert zicht op de totaliteit van geldstromen van, naar en binnen een gebied. Slimme financiering kan zorgen voor aanwending van 'dood kapitaal', dat bijvoorbeeld in ongebruikte overwaardes van huizen zit. Subsidies maken plaats voor minimumgaranties en revolving funds, fondsen die worden gevoed uit opbrengsten van eerdere investeringen. Revolving funds leiden idealiter tot vergroting van de totale investeringscapaciteit, aangezwengeld door 'trigger money'. Uitdaging de komende jaren is deze vormen uit te diepen.

Flexibeler instrumenten

Wetten en regels zijn bijna allemaal in het hele land gelijk. Huren zijn in Amsterdam even hoog als in Appingedam, de brandweer stelt dezelfde eisen aan nieuwe appartementen als aan een verbouwde kerk, speelplaatsen moeten overal aan dezelfde eisen voldoen. Als we zien dat potenties en verschillen toenemen, van buurt- tot landsniveau, moeten instrumenten, regels en toepassingen meer regionale flexibiliteit krijgen. Afhankelijk van de lokale en regionale context.

Opgaven per wijktype

De verschillende maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot opgaven en uitdagingen, die verschillend uitpakken per wijk. Problemen verschillen, maar ook kansen en potenties om de leefbaarheid van wijken en buurten veilig te stellen, en daarmee te komen tot vitale steden en regio's. Problemen, opgaven, maar ook potenties pakken anders uit voor groei- en krimpgebieden.

In krimpgebieden zijn minder verdienmogelijkheden, er is immers overschot. Tegelijkertijd zijn verandermogelijkheden er groter, want huidig gebruik staat verandering minder in de weg.

Er zijn verscheidene wijktypen en woonmilieus te onderscheiden waar de toekomstige opgave meer dan gemiddelde aandacht verdient, onder andere:

- De *oude vooroorlogse wijken*, waar stadsvernieuwingsprocessen hebben plaatsgevonden, die achteraf beschouwd lang niet allemaal even gelukkig zijn geweest. De opgave is om hier tijdig fouten te (h)erkennen en aan te pakken. Dit zijn ook dikwijls wijken met grote bevolkingsswisselingen; nu profiteren bewoners van de centrale ligging nabij de binnenstad. Wat betreft ruimte, eigendomsstructuur, energetische kwaliteit, en toegankelijkheid voldoen ze niet altijd aan de doelgroep voor deze wijken.
- *Vroegnaoorlogse wijken*, met een eenzijdige woningvoorraad en een concentratie kansarme huishoudens, waar het zwaartepunt van de huidige stedelijke vernieuwing ligt. De onzekere economische vooruitzichten leiden hier tot een massale pas op de plaats. De eerder gestelde opgave is niet weg, maar mogelijke oplossingen en aanpak zijn veranderd. Omgaan met een onzekere toekomst speelt juist hier.
- *Hoogbouwwijken*. In de jaren '80 stond hoogbouw synoniem voor mislukte maakbare samenleving. Nieuwe hoogbouw heeft daarentegen een hoog stedelijk imago, ideaal voor fervente stedelingen. Dit imago straalt uit op de oude massabouw uit de jaren zestig en begin zeventig. Door autonome veroudering zijn veel woningen uit die jaren behoorlijk versleten (oude installaties; energielekkend; casco'slijtage) en inmiddels hoognodig aan verbetering of vervanging toe. Vergrijzing, toegankelijkheid, energiereductie en veranderende woonwensen bieden kansen voor verbetering.
- *Woonerfwijken*, ook wel bloemkoolwijken genoemd, kenmerken zich door een gebrek aan aandacht sinds de aanleg vanaf de jaren '70. De leefbaarheid baart zorgen, woningwaardes blijven achter, het imago is tanende, verwaarlozing en achterstallig onderhoud worden meer zichtbaar. De ontworpen gezamenlijkheid is aan een andere, nieuwe invulling toe. Er vindt een sterke vergrijzing plaats, als grote groepen bewoners van het eerste uur tegelijk de seniorenstatus (gaan) bereiken. Het 'vergeten' karakter biedt echter ook tal van kansen, al is het maar omdat er een grote groep middenklassers woont, waar de geroemde eigen verantwoordelijkheid en eigen inzet onderbenut is. Woonerfwijken zijn door het in het verleden gevoerde spreidingsbeleid ongelijkmatig over de gemeenten verdeeld.
- *Vinex wijken*. Ondanks alle aandacht, zijn er toch een aantal problemen, soms incidenten, ontstaan in Vinex-wijken, juist in de grote steden. Hier blijft de woningwaardeontwikkeling achter, wat zorgelijk is. Het is zaak om hier een vinger aan de pols te houden, en tijdig preventieve maatregelen te treffen.
- *Bedrijventerreinen en kantoorlocaties*, die vaak apart van woonbuurten zijn aangelegd. In toenemende mate treden hier overschotten en ondoelmatig gebruik op. Binnen woonwijken gaat het soms ook om scholen, winkels, kerken en accommodaties voor voorzieningen. De problemen zijn bekend, prognoses wijzen op een verdergaande verslechtering, zelfs bij economische groei, maar oplossingen liggen niet voor het oprapen en schuilen in een reeks gecombineerde deelmaatregelen.

Potenties van gebieden en partijen

De opgave verschilt per onderwerp, per partij en per gebied. Verschillen die bovendien zullen toenemen in de komende jaren. Dat betekent dat de verschillende overheden zich in toenemende mate verschillend moeten opstellen per gebied, partij en onderwerp. In sommige wijken, dorpen of regio's zullen burgers en marktgemakkelijker naar voren treden en initiatieven nemen om de leefbaarheid in hun gebied te verbeteren. In andere gebieden zijn deze actieve, initiërende en kapitaalkrachtige partijen schaarser. Kapitaalkrachtig gebruiken we hier niet alleen in de economische zin (met voldoende geld), maar ook sociaal en cultureel (met voldoende eigen initiatief, relaties en mogelijkheden).

Waar burgers, ondernemers of instellingen zelf met goede initiatieven komen, kunnen overheden meer loslaten en achterover leunen. In het volgende hoofdstuk noemen we dat proposities vanuit de samenleving.

Er zijn echter ook gebieden waar weinig van dergelijke proposities opborrelen. De marktvraag is er lager, of zelfs negatief in krimpgebieden, de problemen zijn er groter (bijv. in aandachtswijken), de locatie is slechter (in de periferie van land of stad), de kwaliteit en uitstraling zijn er minder (bijv.

van het type woningbouw). In economische termen heet het dat 'plaats, prijs, kwaliteit en product' onvoldoende zijn, wat een geringe verdien capaciteit met zich brengt. Bovendien zijn er meer mensen aanwezig met minder kansen, minder potenties. Een groot deel is bezig om dagelijks rond te komen en hun weg te zoeken in het land, of in hun leven.

Dit verschil in potenties hebben we schematisch weergegeven in figuur 1. Verticaal staan partijen, of actoren, weergegeven: bewoners, gebruikers, ondernemers. Horizontaal staan sterke respectievelijk zwakke gebieden, met veel of weinig potenties. Dan gaat het om groei- en krimpregio's, om gentrification- en aandachtswijken, om aantrekkelijke en anonieme woningbouw, om gunstige en ongunstige locaties, om energielekkende en energiezuinige gebouwen, om tekorten en overschotten op de markt (voor kantoren, woningen, bedrijfsgebouwen, monumenten, scholen, etc.) Hier spelen plaats, prijs, kwaliteit en product een rol. De overheid, eigenlijk de verschillende overheden, afhankelijk van het schaalniveau, staat in het midden. De rol van de overheid verschilt per gebied, naarmate de lokale omstandigheden.

Figuur 1 Potenties van gebieden en partijen in de stedelijke vernieuwing

		Potenties van gebieden	
		hoog	laag
Potenties van partijen	hoog	A Loslaten, afwachten	B Stimuleren, afstemmen
	laag	C Inviteren, initiëren	D Regelen, borgen, zorgen

Dit resulteert in vier kwadranten. In elk kwadrant verschillen de potenties van partijen en gebieden, en zal de overheid zich anders moeten opstellen. In kwadrant (A) linksboven staan gebieden met veel potentie, en met partijen met veel potentie, zowel bewoners als andere (potentiële) gebruikers. Daar kan de overheid een minder sturende rol innemen. In deze gebieden – wijken, buurten, dorpen, steden, regio's – zijn voldoende mensen met potenties. Hier kunnen overheden afwachten, even op hun handen zitten, want hier is voldoende verdien capaciteit. Hier is volop ruimte voor kansrijke proposities.

In het kwadrant rechtsonder (D) is de situatie tegengesteld. Potenties zijn gering, zowel van gebieden als van actoren. Hier ligt een zwaardere rol voor overheden om zaken zelf te regelen en te initiëren, om te borgen dat gebieden niet afglijden, om te zorgen voor minimumkwaliteiten. De beide andere kwadranten zijn een mix, met sterke partijen in een zwakkere regio (rechtsboven, B). Daar zijn wel partijen die iets willen en kunnen, maar kansrijke mogelijkheden zijn beperkt. Hier ligt een rol voor de overheid om initiatieven te stimuleren en te ondersteunen, maar ook af te stemmen. Het kwadrant linksonder (C) ten slotte duidt op kansrijke regio's, of gebieden binnen kansrijke regio's, waar partijen zelf weinig met initiatief komen of kunnen komen. Dit type gebieden leent zich voor initiatieven van buitenaf.

2. Stedelijke vernieuwing na 2014

2.1 Omgaan met verschillen

Het doel van stedelijke vernieuwing verandert niet

In de stedelijke vernieuwing van de toekomst blijft het doel ongewijzigd ten opzichte van nu, namelijk het handhaven of komen tot aantrekkelijke, robuuste en vitale regio's, steden, wijken en buurten, waar goed kan worden gewoond en geleefd, en die een motor zijn van maatschappelijke en economische ontwikkeling. De opgave is daarvoor te zorgen. De urgentie van SV verandert eigenlijk ook niet. SV was in de afgelopen decennia nodig, en zal dat ook in de komende decennia zijn.

Stedelijke vernieuwing zal wel van karakter veranderen. De doelen en de urgentie mogen dan wel hetzelfde zijn, de uitvoering in concrete activiteiten veranderen wel. Toekomstige stedelijke vernieuwing is gebaseerd op een meer uitnodigende houding van overheden richting maatschappelijke partners. Minder sturend en ordenend, en meer inspelend op initiatieven uit de samenleving. De burger is een van die partners en heeft een zwaardere en actievere rol dan in het verleden. Het credo 'van zorgen voor naar zorgen dat' geldt nadrukkelijk ook voor de stedelijke vernieuwing. De eigen verantwoordelijkheid voor de eigen woon- en leefsituatie neemt toe. Overheden bepalen samen met de partners welke minimale kwaliteiten noodzakelijk zijn, die vervolgens door de overheid worden geborgd. Flexibele en gedifferentieerde instrumenten, wet- en regelgeving spelen in op de differentiatie en maatwerk, en het benutten van lokale potenties. Een verschuiving van stad 'maken' naar stad 'zijn'.

Meer differentiatie vraagt om meer maatwerk: benut de verschillen

De verschillen tussen regio's in de wereld, tussen gebieden in het land, tussen plaatsen in de regio, en tussen wijken in de stad nemen toe. Uitdagingen en opgaven verschillen steeds meer, afhankelijk van omstandigheden. De consequentie daarvan is dat meer algemene, uniforme werkwijzen steeds minder algemeen en uniform toepasbaar zijn. De stedelijke vernieuwing na 2014 kenmerkt zich daarom door een focus op meer maatwerk. Dit vergt een meer precieze kennis van lokale informatie, van lokale potenties en valkuilen, en van lokale maatschappelijke partners, onder wie bewoners, woningcorporaties en marktpartijen. In gebiedsgericht maatwerk worden scherpere keuzes gemaakt en wordt er meer gewerkt vanuit de vraag vanuit de potentie van gebieden en potentie van partijen.

Maatwerk komt voort uit het erkennen en benutten van lokale en regionale verschillen. Het meest zichtbaar is dat tussen groeiregio's en krimpregio's, maar het geldt evengoed voor het erkennen van verschillen tussen betere en slechtere wijken. Wijken, steden en regio's hebben nou eenmaal een interne dynamiek, die slecht of niet te sturen is, maar afhankelijk is van maatschappelijke en economische omstandigheden. Het erkennen en benutten van verschillen is de basis voor een flexibeler, regionaal gedifferentieerde aanpak.

Toenemende verschillen maken betere informatie noodzakelijk: beter, sneller, selectiever, regelmatig en vooral ook: toepassingsgerichter en bruikbaar. De wereld verandert, de noodzaak om te wereld te kennen ook. In de steeds complexere maatschappij nemen selectie en duiding van relevante informatie aan belang toe. Kennis geeft mogelijkheden om tot gebiedsproposities te komen, tot initiatief.

Van wonen naar leven, zoeken naar nieuwe koppelingen

Stedelijke vernieuwing is decennialang gestuurd geweest vanuit de optiek van het wonen, de volkshuisvesting. De stadsvernieuwing in de jaren '70 vormde de basis, toen oude woningen niet langer werden weggesaneerd, maar samen met buurtbewoners werden verbouwd of vernieuwd. Van oude vooroorlogse woningen verschoof het accent gaandeweg naar hoogbouwflats en

naoorlogse portiekflats. De woonomgeving komt in beeld als het gaat over het beperken van overlast en de aanpak van onveiligheid.

Een accentverschuiving van gerichtheid op de woning naar het 'wonen' en 'leven' in bredere zin is nodig. 'Wonen' betekent vanuit het oud-Germaans letterlijk 'tevreden zijn', en raakt daarmee aan thuis voelen, verblijven, leven en werken.

Stedelijke vernieuwing kan dienen als middel om de woonfunctie te verbreden en te koppelen aan andere functies. Vergrijzing biedt duidelijke kansen, omdat duidelijk is dat het aantal zorgbehoevenden enorm gaat toenemen. Zorgaanbieders zijn daarom een logische partner bij stedelijke vernieuwing. Energiebesparing is een ander voor de hand liggend motief voor stedelijke vernieuwing. Ruim een derde van alle energie gaat op aan de gebouwde omgeving, waardoor een enorme winst te behalen is door middel van stedelijke vernieuwing. Zo zijn er meer combinaties mogelijk met voorheen niet voor de hand liggende partijen, die vanuit andere belangen en vanuit andere invalshoeken opereren, maar een duidelijk belang hebben in stedelijke vernieuwing. Denk bijvoorbeeld aan waterschappen, waar berging en reiniging van water in stadswijken op de agenda staat. Of aan studenten in sloopflats, die huiswerkbegeleiding geven aan buurtkinderen.

Wonen staat als beleidsveld veel te veel los van de stedelijke economie, terwijl een gezonde woningmarkt en arbeidsmarkt nauw samenhangen. Bij middeninkomens in de stad gaat het debat over het ontbreken van geschikte woonruimte voor deze groep. Bekend is dat de economische concurrentiekracht van een stad groeit als de actieve klasse er een plek vindt. Dat laat de jaarlijkse Atlas van gemeenten (van Marlet en Woerkens) haarfijn zien. Juist in middelgrote bedrijven zit de meeste innovatiekracht; faciliteer hen met gewenste woningen. Oplossingen worden gezocht in nieuwbouw of verkoop, of in juridische maatregelen, wat leidt tot versnipperde aandacht voor hypotheek, huren, onderhoud, energie, etc. Nu is de woningmarkt veel te star. Wat gebeurt er als alle gedetailleerde bestemmingsplannen in bestaande wijken worden losgelaten (met een paar randvoorwaarden mag alles)? Of als particulier opdrachtgeverschap veel meer wordt uitgebreid naar stedelijke vernieuwing?

Werken vanuit het verschil

Verschillen tussen gebieden, en in de maatschappij als geheel nemen toe. Maatwerk is het antwoord, maar dat betekent ook dat verschillen gemeten moeten worden, benoemd, erkend, geaccepteerd en vooral benut kunnen worden. Benut verscheidenheid van een gebied en accentueer de aparte, opvallende kanten. Dat vergroot ook de herkenbaarheid en versterkt de eigen identiteit. Een interessant voorbeeld ontstaat momenteel in Zwolle, in de wijk Diezerpoort. Een gebied nabij de binnenstad dat als zwak te boek stond, met een verouderde woningvoorraad en een hoge mutatiesnelheid in de huur. Het zijn juist deze kenmerken waaruit de kracht van het gebied te halen is, ontdekten de twee woningcorporaties die tezamen het grootste deel van de voorraad hebben, en de gemeente. Gezamenlijk hebben ze een visie neergelegd die sterk op deze waarden voorsorteert, en hun gezamenlijke strategische voorraadbeleid erop afgestemd. Het is een gebiedspropositie die uitgaat van het inrichten van het gebied op een specifieke groep bewoners, de *opwaarts mobielen* die voor een stedelijke levensstijl kiezen. Dit doen zij niet alleen voor de woningen aangaat, maar ook voor de voorzieningen. Hier wordt dat wat Diezerpoort onderscheidt van de rest van de stad niet als zwakte benoemd, maar juist ingezet als ontwikkelingskans.

Werken vanuit verschillen betekent ook accepteren dat niet alle gebieden aan bepaalde normen zullen voldoen. Het gelijkheidsdenken in Nederland – het bekende maaiveld – is aan erosie onderhevig. Het zal duidelijk zijn dat niet elk dorp zich een zwembad kan veroorloven, maar dat geldt ook voor een school, winkel of buurthuis. Op de vraag wat basiskwaliteiten zijn, komen we nog terug. Voorzieningen als een gemeenschapshuis of winkel zijn afhankelijk van de waarde die bewoners van zo'n dorp eraan hechten. Er zijn dorpen waar bewoners aandelen kopen in de dorpswinkel, of waar ze gezamenlijk het dorps huis onderhouden. In andere dorpen rijdt men liever wekelijks naar de goedkope stadssuper, en laadt vervolgens de extra grote vrieskist vol. Als bewoners dat zo willen, zijn beide opties goed. De vraag en het initiatief moeten dan vanuit bewoners zelf komen, en van hen kan de bereidheid gevraagd worden om er zelf in te investeren. Hetzelfde geldt voor een speeltuin, buurthuis of wijkbibliotheek in de stad.

Werken met verschillen betekent ook dat er een (wettelijk) kader moet zijn om verschillen mogelijk te maken. We zullen meer moeten accepteren dat eenzelfde huurwoning in Amsterdam duurder is dan een in Winschoten, of dat je voor dezelfde prijs in Winschoten een twee keer zo groot huis kunt huren. Net als op de koopmarkt. Waar ruimte en prijs in de ene regio een kwaliteitsverschil bieden, zijn dat locatie en grootstedelijke voorzieningen in de andere. Nu worden verschillen kunstmatig weggedrukt en verevend, en het is de vraag of we dit niet moeten loslaten.

Maatwerk kan goed in onderlinge concurrentie tussen gemeenten, regio's en marktpartijen plaatsvinden. Het is goed als de klant wat te kiezen heeft. Soms echter valt er meer maatschappelijke winst te behalen met afstemming. Dat geldt bij verkoop van nieuwbouwwoningen, als alle aangeboden plannen elk niet hoger komen dan 50% verkoop, en er uiteindelijk niets wordt gebouwd. Dat geldt ook in de stedelijke vernieuwing, waar regionale afstemming moet voorkomen dat gelijktijdige sloopoperaties niet voor een piek in de regionale woonruimteverdeling zorgen, of op lokaal niveau dat er niet een seniorencomplex wordt opgeleverd, als gelijktijdig het nabijgelegen buurtwinkelcentrum wordt ontmanteld. Regionale afstemming moet ook voorkomen dat iedereen op dezelfde attractieve doelgroepen mikt. Hoe vaak worden niet kunstenaars ingezet om een begin te maken met de *gentrificatie*? Zo worden interessante ideeën en aanpakken maar al te vaak ingezet omdat ze interessant zijn, niet omdat ze passen bij de functie van het gebied, of bij wie er woont en werkt en wat er nodig is. In heel Nederland is er voor de begeerde creatieve middenklassers (liefst die met gezinnen) een veelvoud aan bouwplannen in ontwikkeling. Die het dus niet gaan halen, zeker als de economische situatie zo mager blijft. Ook studenten hebben een hoge aaibaarheidsfactor om lege kantoorgebouwen te 'vullen'. Elk type gebied heeft zijn eigen potenties en bedreigingen. Speel daar dan ook op in. Nu worden gebieden nog dikwijls te veel vanuit een blauwdruk van bovenaf benaderd. Zoek en benut de verschillen, want verschillen bieden kansen. Het benutten van potenties van een gebied kan prima regionaal en lokaal worden afgestemd. Dit voorkomt ook dat het succes van de (centrum-)stad het verlies wordt van de regio. Bezie de ontwikkeling van stad en ommeland gezamenlijk. Accepteer dat mensen in een bepaalde levensfase liever centraal of decentraal wonen. Faciliteer dat, in plaats van overal alles te willen bieden.

Kiezen is verliezen, maar niet kiezen nog veel meer

Meer differentiatie en meer maatwerk betekent dat er meer te kiezen valt. En dat er meer gekozen moet worden, want immers: kiezen is verliezen, maar niet kiezen nog meer. Kiezen is des te noodzakelijker in periodes van economisch slecht. Kiezen betekent ook selectief zijn in wat je aanpakt. Je kunt niet alles tegelijk, en als de marktomstandigheden niet meezitten, is beperking nodig. Een mooi voorbeeld is de stad Antwerpen. Onder leiding van de stadsbouwmeester worden alle initiatieven, rijp en groen, naast elkaar gelegd, en maakt het gemeentebestuur een keuze welke projecten echt van belang zijn voor de ontwikkeling van de stad. Dat is beperkt, circa tien procent. Het gaat vooral om beeldbepalende plekken met een locatieoverstijgend belang. Hier gaat alle energie naartoe. In de rest worden initiatieven gefaciliteerd waar mogelijk, maar zonder actieve steun.

Het is niet altijd even gemakkelijk om te kiezen. Kiezen moet je leren, maar je kunt ook leren van expertise en steun van buitenaf. Dat kan van de spreekwoordelijke buurman zijn, maar ook van een uitwisseling of visitatie tussen professionals onderling.

Omgaan met meer differentiatie in onzekere tijden betekent ook het open laten van alternatieve bestemmingen. Net zo min als we tien jaar vooruit kunnen programmeren, hoeven ook lang niet alle bestemmingen al tien jaar vooruit bepaald te worden. Het doel moet op hoofdlijnen duidelijk zijn, dat is de befaamde 'stip op de horizon'. Die stip is een baken, het geeft de richting aan, maar het is geen ankerplaats, het geeft niet de precieze plek aan waar we over tien jaar moeten zijn. Het pad ernaartoe kan zich aanpassen aan wijzigende omstandigheden, initiatieven of coalities. In dit pad zijn tijdelijke bestemmingen geen noodoplossing, maar dragen bij aan flexibiliteit. In de Bijlmermeer en in het Utrechtse Kanaleneiland huren studenten en andere starters goedkope sloopwoningen, zolang een toekomstige bestemming ongewis is. In Rotterdam worden braakliggende gronden tijdelijk bestemd als speeltuin, volkstuin of trapveldje. In plaats van een probleem is tijdelijkheid hier een oplossing.

Kies voor een bredere blik met voldoende aandacht voor voorzieningen, de openbare ruimte en allerlei aan het wonen gerelateerde diensten. Zeker in tijden van minder middelen kunnen extra investeringen in voorzieningen meer effect bereiken dan een beperkt investering in woningen. Met hetzelfde bedrag kan soms beter het buurtwinkelcentrum of het park worden opgeknapt, dan één flat te verbeteren. Als de omgeving aantrekkelijker wordt, vergroot dit de populariteit, en zullen woningen gemakkelijker verkocht of verhuurd worden. Het Amsterdamse stadsdeel Oud-West zet bijvoorbeeld nadrukkelijk in op de kwaliteit van de leefomgeving voor gezinnen met kinderen, en laat investeringen in woningen over aan individuele eigenaren.

Ondermaat-plus

Gekoppeld aan het maatwerk is een herbezinning op basiskwaliteiten die we in de toekomstige stedelijke vernieuwing willen borgen. We hebben het de laatste decennia steeds beter gekregen in Nederland, en onze verwachtingen rondom de kwaliteit van leven zijn fors toegenomen. Nu het economisch tij anders is, moeten we als maatschappij opnieuw nadenken over welke kwaliteiten we minimaal willen borgen, en op welk niveau.

Welke zijn de minimale eisen voor een aantrekkelijke leefomgeving? Denk aan het recht op een woonruimte, aan eisen aan de bouwtechnische staat van woningen en onderhoudsniveaus in de buitenruimte. Aan eisen rondom veiligheid, die samenhangen met de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, handhaving, en (zeker zo belangrijk) met welke minimale normen we in de sociale omgang van elkaar verwachten. Dat laatste raakt aan minimale kwaliteiten op het gebied van onderwijs en leerplicht. Ook voor de zorg is een ondermaat te benoemen, en niet te vergeten milieunormeringen voor bodem, water en geluid.

Het is tijd voor een nieuw sociaal contract. Wanneer is goed, goed genoeg? Waarbij we afstappen van het achterstandsdenken en overgaan naar het vaststellen van een ondermaat, waar de 'plus' kan worden gerealiseerd door betrokken, geïnteresseerde partners. Omwonenden bijvoorbeeld. Waarbij het er dus uitdrukkelijk niet om gaat de doelstellingen van de stedelijke vernieuwing los te laten, maar wel deze aan te passen aan een nieuwe realiteit.

Hierbij komt het werken vanuit verschillen om de hoek. Accepteer dat in bepaalde wijken andere kwaliteitseisen gelden dan in andere wijken. Sta toe dat bepaalde regels soepel en flexibel worden toegepast, bijvoorbeeld het bouwbesluit of de regelgeving rondom brandveiligheid, wanneer een groep geïnteresseerden een flatgebouw, oude school of loods wil omvormen tot een woongroep, woonwerkgemeenschap of een creatief centrum. Waar het om gaat is de bodem te borgen, het echte minimum waarvoor we als maatschappij garant willen staan.

Overheden borgen die ondermaat-plus. Overheden zijn als democratisch orgaan bij uitstek geschikt om het gesprek over basisdiensten en basiskwaliteiten met de maatschappij aan te gaan, en dat aansluitend vast te stellen. De uitwerking kan desgewenst worden gedelegeerd, maar handhaven is uiteindelijk wel een overheidstaak.

Voor de stedelijke vernieuwing betekent dit dat de overheid eindverantwoordelijkheid heeft en houdt voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Voor extra kwaliteit kan worden aangesloten bij andere initiatieven en financiers.

2.2 Vernieuwing door uitnodiging en verleiden

Van sturen naar samenwerken

De geschiedenis van de stedelijke vernieuwing als beleidsterrein laat zien dat het veelal een van bovenaf opgelegd proces is. Gemeenten en corporaties maakten masterplannen. De rijksoverheid stuurde, regisseerde, ordende en initieerde stedelijke vernieuwing. Wetten, regelingen, fondsen en budgetten werden vanuit Den Haag beschikbaar gesteld, en volgens algemeen geldende normen verdeeld over het land. Stedelijke vernieuwing nieuwe stijl gaat uit van meer variatie in de opgave, meer variatie in kansen en potenties en meer samenwerking in keuzes en uitvoering tussen verschillende partijen, in wisselende coalities. Bestuurskundigen noemen deze verschuiving '*Van government naar governance*'.

Basis bij het maken van keuzes is een wederkerige samenwerking tussen overheden, maatschappelijke partners, gebruikers, bewoners en ondernemers. De traditionele partners kunnen het niet meer alleen, zowel financieel als vanwege de toenemende complexiteit en onzekerheden. Zo is de kwaliteit van de woningvoorraad in toenemende mate een zaak van vele particuliere eigenaren, in plaats van een enkele woningcorporatie. Binnenstedelijk bouwen is veel ingewikkelder, en er zijn veel meer partijen mee gemoeid, dan bouwen in het weiland. Het borgen van basiskwaliteiten is complexer als er niet één duidelijke geldbron is, maar inkomsten uit verschillende bronnen gehaald moeten worden. Bovendien geldt dat stedelijke vernieuwing meer differentiatie kent in de breedte. Het werk van een frontlijnteam in Leeuwarden of Enschede is het samenwerken van vele partners op verschillende terreinen; dat vereist veel meer afstemming en

samenwerking dan enkel een fysieke aanpak van een vervallen huis of groenstrook. Het zoeken van slimme combinaties van wonen, zorg en energiereductie brengt partijen om de tafel, die elkaar anders nooit zouden zien. Maar dergelijke samenwerking moet wel bewust worden gezocht, het gebeurt niet vanzelf.

Van regelen naar uitnodigen

Er is dus steeds minder vaak één partij die, zoals voorheen de overheid, of de corporatie, stedelijke vernieuwing regelt. Het wordt nu al, maar in de toekomst zeker, vaker open staan voor initiatieven. Stedelijke vernieuwing wordt minder een toelatingsvernieuwing, en meer uitnodigingsvernieuwing, net als al eerder in de planologie is geconstateerd. Dat vergt een andere werkwijze. Niet meer de top-down sturing, langjarige planning, harde prestatieafspraken, gefixeerde woningbouw- en productieaantallen, en evenmin harde normgetallen voor vierkante meters groen per inwoner, of aantal parkeerplaatsen per bewoner, of speelgelegenheid per kind, of afstanden tot winkels of bushaltes, maar veel flexibeler. En het betekent dat burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om zelf met initiatieven en voorstellen te komen. Dat past in de lijn van meer eigen verantwoordelijkheid en burgeractivisme. Van de ontvangende partij, bijvoorbeeld de gemeente, vergt dit een andere opstelling, gekenmerkt door uitnodigen, verleiden, stimuleren en proposities, even op je handen willen zitten. Ingrijpen gebeurt meer waar initiatieven niet van anderen komen.

Richt je op de actievelingen

Uitnodigen, stimuleren, eigen verantwoordelijkheden nemen: het vergt nogal wat van mensen. Burgers zijn jarenlang gewend aan 'anderen' die wel iets voor hen doen. Instanties en organisaties zorgen ervoor dat problemen worden opgelost. Ideologische veranderingen en economische noodzaak resulteren in meer beroep op eigen verantwoordelijkheid. Uitnodigingsvernieuwing moet wel opgepikt worden. Richt je op bewoners die al wat kunnen en/of de juiste contacten hebben. Richt je niet te veel op de klagers en de passieve afwachters, maar op de mensen die zelf iets willen doen. Faciliteer en stimuleer voorlopers, organiseer en verleid meelopers en volgers. Een handige instrument om gradaties van overheidsingrijpen te bepalen is de 'loslaatladder'. Deze variant op de participatieladder onderscheidt verschillende niveaus tussen vasthouden en loslaten.

2.3 Van programma naar potentie

Een uitnodigende, verleidende stedelijke vernieuwing vraagt om een omslag in de gebruikte systemen en werkwijzen, van programmatisch werken naar prikkelen op basis van potenties. De stedelijke vernieuwing werkt tot op heden met kaderstellende, vaak nogal topdown geformuleerde programma's waarbij veel aandacht uitgaat naar het kwalitatief en kwantitatief op orde houden van de woningvoorraad. En waarbij de leefomgeving wordt onderhouden op basis van normen rondom schoon-heel-veilig. Op het vlak van voorzieningen wordt weinig specifiek beleid gevoerd hoewel de aandacht voor multifunctionele accommodaties (mfa's) en brede scholen de laatste tien jaar aanzienlijk is toegenomen.

Deze aanpak heeft tot gemengde resultaten geleid: de Nederlandse woningvoorraad is over het algemeen van een hoge kwaliteit, op verschillende plekken zijn hoogwaardige voorzieningen gerealiseerd die een divers publiek bedienen en letterlijk laten samenkomen, en de publieke ruimte is met name in veel binnensteden aangepakt. Kritische geluiden zijn te horen rondom de mfa's en brede scholen, die nogal eens ongenueanceerd worden gekopieerd wat kan leiden tot tegenvallende bezettingsgraden. Ook blijken ze niet altijd efficiënter en goedkoper te zijn dan kleinschalige voorzieningen. En ze trekken decentrale voorzieningen uit het weefsel van de wijk. De openbare ruimte is in veel aandachtswijken nog steeds een zorgenkind. En nu op dit moment grootschalige sloop-nieuwbouw onbetaalbaar dreigt te worden, wordt de vraag opgeworpen of het hoge kwaliteitsniveau nog wel betaalbaar is en we de lat niet te hoog hebben gelegd.

Een nieuwe praktijk gaat uit van aanwezige potenties van een gebouw, complex of gebied. Potenties die voortkomen uit de geschiedenis van de plek, de ligging, het imago, de

bevolkingssamenstelling en bestaande of potentiële ruimtelijke, sociale, culturele en economische kwaliteiten. Geïnteresseerde investeerders (van ontwikkelende belegger tot wijkvereniging) dagen elkaar uit om op basis van deze potenties een propositie te doen om een gebouw of gebied aan te pakken.

Dit betekent een overstap van de huidige manier van sectoraal programmeren (woningen, openbare ruimte, voorzieningen) naar een bredere, samenhangende visie op een gebied, om van daaruit te kunnen uitnodigen, verleiden en in te gaan op proposities. Dit leidt tot een aantal methodologische aanpassingen in het onderzoek naar toekomstige behoeften en aanpak. En het vraagt om het bijeen brengen en zichtbaar maken van potenties en potentiële partners, zodat geïnteresseerden elkaar kunnen vinden om tot haalbare proposities te komen.

Lange termijn programmering Rotterdam moet worden aangepast

Rotterdam heeft een stadsvisie tot 2030 opgesteld. Woningbouw en wijkaanpak zijn onderdeel van de visie. Rotterdam hanteert een lange termijn planning voor projecten en kijkt op die manier tien jaar vooruit. In verband met een drastische afname van de beschikbare middelen (van 70 miljoen naar 12 miljoen) herzielt Rotterdam zijn ambities. Nieuwbouwplannen zijn fors ingeperkt. Van de 40.000 woningen die tot 2040 gebouwd zouden worden, zijn er inmiddels 8.000 geschrapt. Over 16.000 is positief besloten en de overige 16.000 worden aangehouden. In de regio is het aantal geplande woningen tot 2015 teruggebracht, van 20.000 tot 12.500. Ieder nieuwbouwproject wordt beoordeeld of het rendabel is. Prioriteit is er nog voor de binnenstad en de krachtwijken. Marktpartijen investeren nog wel in de binnenstad, corporaties in de krachtwijken, vooral in de fysieke sfeer. Er komen vooralsnog maar weinig initiatieven vanuit burgers. Rotterdam zoekt wel creatief naar geld, en werkt aan een revoluerend fonds vanuit de OZB-opbrengsten.

Meer oog voor praktijk en verschillen

Het algemene beeld is dat veel woonvisies teveel uit gaan van een wereld van harde cijfers die niet overeenkomt met de werkelijkheid. Deze cijfers worden vervolgens vertaald in harde programmeringen voor nieuwbouw, sloop, renovatie, verkoop en aanpassingen, waarna gemeenten en corporaties onderhandelingen aangaan over prestatienormen. Verlaat pleit ervoor de schijnzekerheid van 'harde' cijfers door het gebruik van flexibeler onderzoeksmethodieken, waarbij het onderzoeksveld wordt verbreed van de woning naar het wonen, met voldoende aandacht voor voorzieningen, groen en een aantrekkelijke leefomgeving. Werk in woonvisies niet meer met precisie, product en periode, maar met trends en woonmilieus.

Het huidige woningmarktonderzoek heeft dikwijls weinig voorspellende waarde. Veel woningmarktonderzoek is woonwensenonderzoek. Mensen wordt gevraagd 'te zeggen waar ze denken dat ze later willen wonen'. Dit leidt tot lucht in prognoses, bijvoorbeeld voor de behoefte aan nultrede woningen. Veel ouderen blijken daar wel belangstelling voor te hebben, maar vanuit een idee van een verzekeringspremie; 'voor het geval dat...'. Hetzelfde geldt voor onderzoek naar woonbehoeftes van de creatieve middenklassers, vooral die met kinderen. Tal van gemeenten rekenen zich rijk en maken meer plannen dan de groep in omvang groot is. Wanneer wensen niet worden getoetst op hardheid en getallen ongenueanceerd worden vertaald in een programmering, dan ontstaan verkeerde beelden van de opgave en bijbehorende financieringsbehoefte. Voor een goede woonvisie is veel beter inzicht in daadwerkelijk gedrag en motieven nodig. Specifiek onderzoek naar verhuisgedrag levert veel aanvullende informatie op.

Woonwensen in Groningen

In Groningen blijkt dat de meeste kopers van woningen in een nieuwbouwproject afkomstig zijn uit een omliggend gebied met een straal van zo'n anderhalve kilometer, en dat dit mensen zijn die hun huidige woning pas gemiddeld drie jaar bewonen. Door een dergelijke analyse ontstaat veel beter zicht op de lokale woningmarkt en kan hierop worden ingespeeld. Wanneer hierbij meteen de regionale verhuizingen worden meegenomen, ligt er eveneens een goede basis voor een regionale woonvisie (Smart Agent/KAW, 2011). Het Groningse onderzoek wijst eveneens uit dat veel binnenstadsbewoners primair kiezen voor gezelligheid, kwaliteit van voorzieningen en sociale dynamiek. Sociaal-culturele factoren blijken belangrijker dan werk (of studie) of de beschikbare woningvoorraad. Motieven zullen per doelgroep en per type gebied verschillen. Duidelijk is een groot huis met tuin voor velen aantrekkelijk is, maar voor grote andere groepen helemaal niet de voornaamste drijfveer. Het is belangrijk om oog te hebben voor verschillende motieven van alle, ook bijzondere, groepen van huishoudens.

Meer oog voor de werkelijke woonwensen , geldt ook voor het strategisch voorraadbeheer van corporaties. Een fraai voorbeeld is de corporatie waar vervanging van enige honderden afgeschreven keukens op de rol stond. Een forse kostenpost. In plaats van seriematige vervanging werd besloten om de bewoners eerst te vragen of zij wel een nieuwe keuken wilden, wat bij een derde helemaal niet het geval was. Hier werd de vervanging over meerdere jaren uitgesmeerd, wat veel tevredener huurders opleverde.

Tot slot kan het werken vanuit een genuanceerde visie bepaald verkokerd denken voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld bij woningverbetering. Ten tijde van de stadsvernieuwing in de jaren '80 stonden kostenbeheersing en lage huren centraal, en lag de focus op de binnenkant en bouwtechnische aspecten van de woningen. Bespaard werd op de buitenzijde (met de beruchte trespa platen en vuistdikke kunststof kozijnen), wat de visuele aantrekkelijkheid van de leefomgeving bepaald niet ten goede kwam. Probeer doelstellingen te combineren (bijv. aanpak van de woningvoorraad met energiedoelstellingen om zo tot resultaten met meer toekomstwaarde te komen. Dit vereist mogelijkheden om dat te kunnen doen, en sectoroverschrijdend te kunnen denken en handelen.

Van bestemmingsplan naar waardekaart

De volgende stap naar een stedelijke vernieuwing op uitnodiging is het op een toegankelijke en aantrekkelijke manier ontsluiten van de diverse potenties die er zijn onder bewoners en in gebieden. Zodat de rijkdom aan kansen zichtbaar wordt en er een prikkeling uitgaat naar ondernemende bewoners, gebruikers, ondernemers en organisaties die zoeken naar handgrepen om de stedelijke vernieuwing verder te helpen.

Het gaat dan verder dan informatie uit een breed samengestelde woonvisie of bestemmingsplannen. Gegevens uit de Leefbaarometer, buurtgegevens van het CBS, MKBA's, lokale woningmarktonderzoeken en een *early warning* system zoals bijvoorbeeld in Almere wordt ontwikkeld, bieden interessante informatie. Ook de resultaten van kwaliteitsschouwen in buurten , bieden aanknopingspunten. In Antwerpen voert de stadsbouwmeester regelmatig een gesprek met de dienst Vergunningen om te achterhalen waar klaarblijkelijk veel activiteit of ondernemerschap huist. Daarnaast kan een ander type informatie verfrissend werken, vrij van beleid en politiek, niet alleen maar gebaseerd op de statistiek, en gevoed door vreemde ogen of eyeopeners. Voorbeelden zijn Rotterdam Vakmanstad of de Atlas Westelijke Tuinsteden.

De Atlas Westelijke Tuinsteden, de geplande en de geleefde stad, toont de veranderingen in de relatie tussen de stedenbouwkundige opzet van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam en de betekenis van de straten, pleinen, parken en hoven in het dagelijks leven van de bewoners en bezoekers. Hoe beleven bewoners Amsterdam-West, hoe oriënteren ze zich, welke voorzieningen gebruiken ze en op welk moment van de dag? Hoe drukken verschillende groepen hun stempel op de stedelijke ruimte? De sociale en culturele dynamiek van Amsterdam-West is het resultaat van de komst van nieuwe groepen bewoners en het inkrimpen van de leefwerelden van oude groepen bewoners. De Atlas laat in een grote variëteit aan kaarten en foto's de dynamiek van de wijk zien, van horeca tot winkels, van recreatie tot onderwijs, van alledaagse hofjes tot rituele plekken, overdag en 's avonds. De Atlas presenteert een innovatieve methodiek om het gebruik van de stad te analyseren en in kaarten en foto's. Het resultaat is relevant voor ieder die zich bezighoudt met de ruimtelijke en sociale vernieuwing van de naoorlogse stadswijken, met integratie en emancipatie, en de ontwikkeling van een nieuwe stadscultuur.

Interessant is het om alle geld- en investeringsstromen die in en uit een gebied gaan letterlijk in beeld te brengen. Zo'n overzicht kan mogelijke koppelingen tussen geldstromen, en bijbehorende partijen, laten zien en tot samenwerking uitnodigen. Het gaat bijvoorbeeld om geldstromen vanuit de zorg, het onderwijs, uitkeringen, buurtverenigingen, de voetbalclub of de buurtsuper. Dat betekent zowel inventariseren op een laag schaalniveau van de buurt of de wijk als op dat van de regio (schoolbestuur, zorginstelling) als landelijk (supermarkten).

De 'geest' van het gebied kan ook worden achterhaald door gesprekken met bewoners en gebruikers, of zoals ergens een wethouder doet, door een jaarlijks gesprek met alle kappers uit de stad. Daar wordt heel veel besproken. Denk ook aan huisartsen, schoolhoofden, huismeesters of wijkagenten. Deze laatsten kunnen bijvoorbeeld aangeven wat nu de onveiligste of juist de meest geliefde plekken in een gebied zijn, en waarom. Deze mensen leveren geen harde cijfers, maar wel waardevolle informatie voor een eventueel initiatief of een investering.

Ook de lokale VVV of KvK kunnen informatie opleveren over waar bewoners activiteiten (zouden willen) starten, of juist wat er na een tijd niet (meer) loopt. En het ontsluiten van historische kennis van plekken kan ertoe leiden dat vergeten herinneringen weer naar boven komen.

Zo komt kennis bijeen die niet gericht is op het plegen van een interventie (resultaat gedreven analyse) maar die meer analytisch, op verschillende niveaus laat zien wat er speelt in een gebied, en die daarmee uitnodigt en verleidt. Ontsluit deze gegevens op een beschrijvende en beeldende manier, niet alleen op niveau van de buurt of wijk, maar op dat van de stad of zelfs de regio. Dit levert een 'waardekaart' van de stad op, die anders dan een structuurvisie vooral waarden en potenties registreert, en impliciet ook eventuele valkuilen. Zo'n waardekaart biedt een mix aan publiek en privaat ontwikkelde kennis over gebieden. Deze kaart kan voor geïnteresseerden dienen als basis voor een rendabele propositie op een gebouw of gebied. Vanuit zo'n kaart kunnen geïnteresseerden een opgave benoemen en komen tot haalbare proposities, investeringen en activiteiten. En ze kan bewoners en gebruikers bewust maken van kansen, zodat ze zelf met het gebouw, de openbare ruimte of het gebied aan de slag gaan.

Kansen voor nieuwe product markt combinaties

Meer genuanceerd analyseren leidt niet alleen tot aangepaste en meer realistische toekomstvisies maar biedt ook (meer) zicht op nichemarkten en nieuwe product-markt combinaties (pmc's). Zo vinden gezinnen met een ziek kind nog steeds moeilijk een geschikte woning vanwege een gebrekkig aanbod. En niet alle redelijk bemiddelde ouderen willen kleiner gaan wonen. En de groep starters bestaat niet alleen uit jongeren die net van school zijn maar ook uit ex-partners die na een echtscheiding snel een nieuwe woning zoeken. Niet te verwarren met de ex-pats, ook een aparte doelgroep met een aparte pmc.

Tijdelijke huisvesting als nieuwe pmc

In crisistijden, zoals nu, moet je het aandurven dat er ook slechtere buurten bestaan. Een voorbeeld zijn enkele sloopflats in het Utrechtse Kanaleneiland die blijven staan en tijdelijk worden verhuurd. Het sloopbesluit was al afgegeven, en bewoners werden geherhuisvest, maar plannen voor nieuwbouw liggen vooralsnog in de ijskast. Hier ontstaat in feite een nieuwe 'pmc', een product-markt-combinatie, voor weinig geld, met weinig kwaliteiten. Een populaire wijk bij starters. Hier moet je niet met kwaliteitsaanpassing, energielabels en levensloopbestendigheid aankomen; als de huur maar laag blijft. En hier moet je ook niet zeuren als het 's winters koud kan zijn. Maar bepaal wel wat je basisniveau is.

Zowel de complexiteit van het wonen als de groep bewoners (huurders én kopers) die hiermee worstelt, zal de komende jaren toenemen. Wonen is steeds complexer, dat begint bij de keuze om een huis te kopen of te huren. Met constructies als Te Woon of Op Maat ontstaat een glijdende schaal tussen de 'eenvoudige' uitersten koop en huur. Vervolgens zijn er keuzes rondom onderhoud, de VvE, de elektriciteitsvoorziening (groene stroom, zelf opwekken, deelnemen aan een coöperatie?), tv, internet en telefoon (integraal of apart?), belastingen, verzekeringen, levensloopbestendigheid, isolatie, tafeltje dekje, etc.

Iedereen krijgt met deze keuzes te maken. Maar ze worden vooral een opgave voor de groeiende groep bewoners die meer tijd nodig heeft voor het zoeken naar werk, of de weg in de wereld van uitkeringen en verminderde vergoedingen voor zorg, en het aaneen knopen van de dagelijkse touwtjes. Voor hen is complexiteitsreductie nodig, maar die hoeft niet per se te worden geboden door overheden. Vanuit het denken over verschillen en potenties, gecombineerd met afnemende financiële middelen, kunnen ondernemers worden uitgedaagd om een compleet pakket woon- of gemakdiensten aan te bieden als de afwikkeling van de administratie, uitvoering van onderhoud en de aansluiting op het glasvezelnet. Waarbij de 'ondernemer' kan variëren van een corporatie tot een familielid, van een actieve bewoner tot een commerciële zorgondernemer.

Koppelingen van fysieke ingrepen als het levensloopbestendig maken van een woning aan diensten als (mantel)zorg en de WMO zijn mogelijk. Een corporatie kan met welwillende 'bewoners met groene vingers' afspreken om tegen een huurverlaging het corporatiegroen rondom het complex te onderhouden. En een ondernemende gemeente of corporatie kan een oud flatgebouw waar minimale regelgeving (milieu, bouwbesluit) geldt, aanbieden aan een niche van startende ondernemers of de voorhoede van de culturele klasse die het liefst blijft te gaan voor een extreem woon- en werkmilieu.

Proposities, van gebouw tot gebied

Het woord 'propositie' is inmiddels verschillende malen genoemd als vorm waarin de aanpak van de stedelijke vernieuwing na 2014 moet worden gegoten. Propositie betekent letterlijk 'voorstel' of 'aanbod'. Voor de stedelijke vernieuwing gaat het dan om kansrijke initiatieven, niet per definitie gedaan en gevoed vanuit beleid, maar vanuit alle partijen die ermee willen 'ondernemen'. Dat kunnen alle soorten partijen zijn. In verschillende combinaties, afhankelijk van de casus waarop de propositie wordt gedaan (een gebouw, een park, een gebied), de met de casus samenhangende, specifieke potenties en waarden, en de beschikbaarheid en bereidheid van partners. Waarbij de inbreng per partner kan variëren, van geld, tijd, kennis tot menskracht.

Het initiatief kan van iedereen komen, een goed voorstel trekt uiteindelijk vanzelf geïnteresseerden. Belangrijke randvoorwaarden voor een 'goed' voorstel zijn dat de initiatiefnemers toegang hebben tot een netwerk van potentiële partners, dat er een realistische businesscase mogelijk is, creativiteit en een ondernemende houding. Het netwerk varieert van een goed netwerk in de buurt tot gemakkelijke toegang tot de directie van een bank, een energiemaatschappij of een grote winkelketen. Op die manier kunnen diverse partijen en geldstromen bij elkaar worden gebracht.

In Breda werkt men bijvoorbeeld niet aan de openbare ruimte via de bekende trits schoon-heel-veilig, maar met het trio gedeeld-herkenbaar-duurzaam. Dit laatste daagt bewoners en ondernemers meer uit om ervaringen te delen, en ook na te denken over de langere termijn.

Bijkomend neveneffect van het werken met proposities waarbij iedereen als initiatiefnemer of deelnemer mee kan doen, is dat de burger/bewoner (mede)producent wordt in plaats van alleen (woon)consument. Dat levert zowel actievere, betrokken bewoners op als meer sociale cohesie, democratie, en innovatie.

Aandachtspunten bij proposities

Essentieel in de stedelijke vernieuwing op uitnodiging is dat initiatieven tot ontwikkeling kunnen komen in een gelijk speelveld. Wat hebben we daarvoor nodig? Wij komen uit op een eerste aanzet met de volgende punten:

- a. Herkennen van kansen. Dat vereist een vorm van ondernemerschap, waarmee eigenschappen, waarden, verschillen en functies herkend en benut kunnen worden; ook als die niet voor de hand liggen.
- b. Ruimte voor een aanbod. Partijen die aanwezig zijn in het gebied staan uitnodigend tegenover kansrijke voorstellen.
- c. Openheid voor partijen. Het initiatief kan van iedere persoon of partij komen, zelfs als deze partij of persoon geen binding heeft met het gebied. Voorwaarde is dat het aanbod het gebied iets oplevert. Dat kunnen naast overheden ook (groepen) bewoners zijn, ondernemers, corporaties, energiebedrijven, banken, ontwikkelaars, de detailhandel of grote bedrijven.
- d. Een business case. Dat wil zeggen dat de betrokken partijen er hun eigen vorm van rendement uit kunnen halen (financieel, materieel of maatschappelijk) en daarmee het initiatief mogelijk maken. Het voorstel krijgt zo de ruimte om kansen te benutten.
- e. De propositie hoeft niet te worden gedaan of gevoed vanuit bestaand overheidsbeleid, maar zal dat ook niet moeten belemmeren. Wel kan een overheid een rol spelen om de proposities van nut te laten zijn in het behalen van de eigen doelstellingen.

Aandachtspunt bij dit laatste is een mogelijk overheersende rol van grote marktpartijen en beperkte invloed van burgers. Grote partijen die proposities kunnen doen, zoals banken, woningcorporaties en bedrijven zijn zelfstandige organisaties, en opereren zelfstandig, vaak ook nog op regionale schaal. Het is daarom zaak als overheid alert te zijn op hoe burgers betrokken kunnen worden bij de proposities, en om hier een positie in te kiezen.

Ontwikkelen en beheren

De levenscyclus van een gebied (wijk, gebouw) bestaat uit ontwikkelen, bouwen en beheren. Drie zaken waar we elk afzonderlijk goed in zijn, maar die dikwijls los van elkaar staan. Er zijn andere mensen uit andere afdelingen of organisaties betrokken bij elke activiteit. Na de oplevering volgt, als het goed is, onderhoud en beheer, maar aanpassingen aan maatschappelijke ontwikkelingen

ontbreken veelal. In sommige wijken resteert dan enkel stedelijke vernieuwing; we kennen allen wijken waar al snel grootschalig moest worden ingegrepen.

Dat kan anders door meer te denken vanuit de levenscyclus van het gebied als een geheel. Met ontwikkelend beheren (of beherend ontwikkelen) worden beide activiteiten tegelijk meegenomen. De wereld van het (her)ontwikkelen en de wereld van beheer moeten veel meer bij elkaar worden gebracht. Stadsontwikkeling en stadsbeheer zijn niet twee afzonderlijke activiteiten, en afdelingen maar hangen sterk samen. Niet meer afwachten totdat het (administratief) tijd is voor een bepaalde ingreep, maar tijdig en voortdurend actief zijn om het gebied aan te passen aan wat de maatschappij vraagt. Dat betekent dat meerjarig beheer aan de voorkant van de cyclus wordt meegenomen in plaats van achteraan zoals nu vaak gebruikelijk is. Het betekent ook herontwikkeling als dat nodig is, en niet afwachten omdat een afschrijvingstermijn nog niet verlopen is.

Woonerfwijken ontwikkelend beheren

Een voorbeeld waar meer dynamisch of ontwikkelend beheer zou kunnen plaatsvinden, zijn de woonerfwijken, of bloemkoolwijken uit de jaren '70 en '80. Ruim één miljoen woningen staat aan een woonerf, maar ze zijn een vergeten kindje in het beleid. Ogenschijnlijk lijkt er weinig aan de hand, maar wie beter kijkt, ziet een proces van langzame achteruitgang. Deze wijken bevinden zich op een vals plat naar beneden. Dat blijkt uit gegevens over leefbaarheid, woonsatisfactie en waardeontwikkeling van woningen. Juist in dit type wijken zou het goed zijn om tijdig en preventief maatregelen te treffen, om niet te wachten totdat problemen zo groot zijn dat enkel een grootschalige aanpak resteert. Maatregelen verschillen per situatie, maar lopen uiteen van meer aandacht tot een geconcentreerde achter de voordeur aanpak. Extra aandacht verdient een nieuwe invulling van de oorspronkelijke vele collectieve ruimten, zoals de hofjes, het groen en speelvoorzieningen. Juist hier is veel ruimte voor kansrijke proposities vanuit bewoners.

Door ontwikkeling en beheer van gebieden in één gezamenlijk plan onder te brengen kan deze verkokering worden doorbroken. Zo'n koppeling van ontwikkeling aan meerjarig beheer kan worden geregeld binnen gebiedsproposities. Ontwikkelaars gaan op zoek naar een partner die meerjarig beheer garandeert, of pakken het beheer er zelf bij. En beheerders zoeken ontwikkelpartners, willen ze nog als beheerder in een gebied aan de slag. Bij bedrijventerreinen is het al gebruikelijk dat eigenaren die een terrein ontwikkelen, zelf ook zorgdragen voor meerjarig beheer. Belangrijk is dat dezelfde partijen (mensen) bezig zijn met handhaving, en met mogelijke aanpassingen. Op deze manier te werk gaan voorkomt dure curatieve ingrepen van grootschalige herstructurering.

De meerjarige betrokkenheid die ontwikkelend beheer afdwingt, vermindert ook de huiver voor verkoop van sociale huurwoningen aan beleggers ('ze pakken de hoofdprijs') en voor verkoop onder de marktprijs aan huurders ('cadeautjes weggeven'). Free rider gedrag wordt hierdoor lastiger. Een andere manieren om betrokkenheid op langere termijn te borgen zijn verkopen in de vorm van Te Woon constructies of verkoop waarbij de koper wel deel blijft uitmaken van de VvE.

Stedelijke Vernieuwing: Van – Naar

Stedelijke vernieuwing staat op een keerpunt. In dit hoofdstuk gaven we aan welke veranderingen in de stedelijke vernieuwing op stapel staan. In het onderstaande schema vatten we ze samen.

Van:	Naar:
Stad maken	Stad zijn
Grootschalig	Kleinschalig
Curatief	Preventief
Schoksgewijs	Acupunctuur
Enkele grote spelers	Palet aan spelers
Programma	Potenties
Vastigheid	Flexibiliteit
Verbieden	Toelaten
Ordenen	Faciliteren
Sturen	Samenwerken
Regelen	Uitnodigen
Bemoeien	Loslaten
Zorgen	Borgen
Subsidiëren	Terugploegen
Spelbepaler	Scheidsrechter
Uniformiteit	Diversiteit
Monofunctioneel	Multifunctioneel
Alles	Keuzes

3. Uitwerking

3.1 Flexibele, gedifferentieerde instrumenten

Als het karakter van de stedelijke vernieuwing zal veranderen – niet overal, maar wel in veel gebieden – volstaat het huidige instrumentarium dan nog? Veel beleidsinstrumenten zijn gebaseerd op ordening en sturing, op toelaten en niet toelaten, op regelen en vastleggen. In gebieden en bij partijen met potenties, waarop uitnodigingsvernieuwing zich richt, zijn andere instrumenten nodig. De huidige stedelijke vernieuwing is bovendien nog sterk geënt op subsidies en richtlijnen vanuit het Rijk, en die stoppen na 2014. Het is daarom de vraag of en hoe het huidige instrumentarium moet worden aangepast aan de stedelijke vernieuwing nieuwe stijl. Het mag duidelijk zijn dat we op deze plaats niet het volledige bestaande instrumentarium kunnen doornemen. We noemen een paar zaken.

Ruimere bestemmingen

Het planologisch instrumentarium ligt voor een groot deel bij gemeenten en provincies, met bestemmingsplannen en structuurvisies als bekende vormen. Veel plannen kenmerken zich door een nauwkeurige opsomming van wat er mag en moet, dikwijls tot in detail. In bijna alle bestemmingsplannen is precies voorgeschreven welke functie elke vierkante meter grond heeft. Dit biedt rechtszekerheid, een groot voordeel, maar het beperkt kansrijke proposities. Veel naoorlogse wijken zijn ontworpen vanuit een sterk monofunctionele gedachte, toen werk nog met smerige industrie geassocieerd werd. Inmiddels spreken we over slaapwijken waar meer levendigheid nodig is, over zzp-ers die aan huis werken, en elkaar willen ontmoeten, over het mengen van functies, over gezinsverdunding die tot minder voorzieningen in wijken leidt. Kortom, er is een grote maatschappelijke vraag naar meer functies in woonwijken. Waarom wordt een bestemmingsplan niet daarop aangepast? Het wachten is op het eerste plan dat stelt dat alle functies zijn toegestaan (met enkele uitzonderingen zoals een benzinepomp, bordeel of crossbaan). Dit geeft ruimte voor kansrijke proposities.

Flexibeler voorschriften

Vroeger bestonden de 'voorschriften en wenken', een boek met regels hoe te bouwen. Later is dit opgevolgd door het Bouwbesluit, met nog meer regels. Regels vanuit verschillende sectoren dienen hier verschillende doelen, en werken elkaar daardoor tegen.

We geven twee voorbeelden, het eerste over herbestemming. In Nederland staat 15% van alle kantoren leeg, oftewel 7 miljoen vierkante meter. Verder staan nog 40.000 verdiepingen boven winkels leeg, 10.000 monumenten en 13.000 winkels. En daar komt nog elke dag een leegstaande boerderij, elke week twee leegstaande kerken en elke maand een leegstaand klooster bij (Nationaal programma Herbestemming). We moeten ons dus richten op herontwikkeling, herbestemming en tijdelijk gebruik. Herbestemming blijkt lastig, zowel van erfgoed als van kantoren. Woningen moeten aan allerlei voorschriften voldoen. Het is echter de vraag of studenten- en starterswoningen niet met minder eisen toekunnen. Moet een kantooverdieping wel worden verbouwd zodat ieder appartement een eigen badkamer, keuken, toilet en berging heeft. Slechts 20% van de lege kantoren kan rendabel worden verbouwd. Zijn vrije lofts geen optie? Moeten brandweervoorschriften overal even star worden geïnterpreteerd?

Een tweede voorbeeld is van geheel andere aard, namelijk het attractiebesluit. Er zijn diverse voorbeelden van burgers die zelf speelgelegenheid in hun buurt creëerden. Een boomstronk die blijft liggen, een boomhut, een glijbaantje of oude trampoline die de buurt neerzet. Met het attractiebesluit in de hand halen gemeenten deze weer weg, omdat er iemand aansprakelijk gesteld moet worden wanneer er een kind van het glijbaantje of uit de boom valt. Een boomhut zonder rubber tegels is niet toegestaan. Het resultaat is uiteindelijk geen extra speelgelegenheden. Is meer flexibiliteit hier mogelijk?

Gefixeerde protocollen

Bij veel voorschriften is het inmiddels niet de letterlijke wetstekst die flexibele toepassingen in de weg staan, maar veel meer de inbedding ervan in afspraken en protocollen in de lokale praktijk. Deze werken sterk conserverend. Ze sorteren voor op bekende partijen met vertrouwde werkwijzen. Aanbestedingen zijn hiervan een voorbeeld. Dat deze transparant dienen te zijn is niet meer dan vanzelfsprekend, zoals ook verwacht mag worden dat de criteria voor selectie objectief

en bekend zijn (Conform de beginselen van de EU: objectiviteit, transparantie en non-discriminatie). Maar de wijze waarop zekerheden worden ingebouwd bij aanbestedingsprocedures maakt het niet alleen een ingewikkeld proces (waar velen voor terugschrikken) maar het werkt in de praktijk als een zeef die grote partijen bevoordeelt. Laten we het advies tegen perverse effecten van regelgeving van de RMO ter harte nemen: Zorg ervoor dat nieuwe organisaties de ruimte hebben om tot een sector toe te treden. Dat levert variatie op, waardoor men van elkaar kan leren en het helpt methodische armoede te voorkomen (Tegenkracht organiseren, 2011).

Regionale differentiering

Veel regels, wetten en voorschriften gaan uit van een uniforme situatie over alle regio's, gemeenten en buurten en in het land. Hierin schuilen nog de verdelende rechtvaardigheid en het gelijkheidsbeginsel uit de vorige eeuw. Regels voor overlast van stank, geluid en waterkwaliteit zijn overal hetzelfde, huren worden volgens hetzelfde puntensysteem genormeerd en voorzieningen verdeeld. Parkeernormen zijn in de hele stad hetzelfde, zowel bij een jongerencomplex als een Vinex-buitenwijk. Als we accepteren dat potenties per gebied verschillen, zouden we dan niet ook moeten accepteren dat huurprijzen, parkeernormen en voorschriften voor brand, veiligheid en kwaliteit verschillen?

BIZ: bij groot draagvlak moet iedereen meedoen

Een BIZ-constructie blijkt een goed instrument te zijn om gezamenlijke investeringen en een gevoel van eigenaarschap vanuit maatschappelijke partners los te maken. De wet BIZ staat voor Bedrijven Investerings Zones en is een experimentenwet die geldt tot 2015. Alle ondernemers in het gebied betalen verplicht mee en maken een plan om gezamenlijk te investeren in een aantrekkelijke en veilige bedrijfsomgeving. In Eindhoven werken ondernemers in de binnenstad samen binnen de BIZ (hier SOEK genaamd), een ondernemersfonds waaruit gezamenlijke investeringen in het publiek domein worden betaald, zoals bijvoorbeeld de feestverlichting in een winkelgebied of de beveiliging van een bedrijventerrein. Draagvlak is belangrijk. Daarom moet een groot deel van de ondernemers instemmen, maar unanimititeit is niet nodig; de laatste twijfelaars (of weigeraars) moeten meebetalen. Dit voorkomt ook hinderlijk *free-rider* gedrag: wel profiteren, maar niet betalen. In totaal zijn er landelijk 238 initiatieven ingediend, waarvan er vooralsnog 87 worden uitgevoerd, , 70 zijn teruggetrokken of weggestemd, en in de overige het proces nog loopt. Ook op andere plekken zijn goede ervaringen opgedaan met de BIZ. Het instrument BIZ is veelbelovend, en zou bij positieve evaluatie omgezet moeten worden in definitieve wet- en regelgeving.

WIZ en BIZ

De BIZ is nu een experiment voor bedrijven. Iets dergelijks zou ook in woongebieden kunnen worden ingezet: een Woon Investerings Zone. De voorwaarde van een groot draagvlak onder omwonenden blijft hetzelfde als bij een BIZ, maar een grote meerderheid is voldoende. Hoe vaak stranden initiatieven niet omdat er een of twee weigeraars zijn, die alles blokkeren? In Heemstede zijn eigenaar-bewoners uit een verouderd en vervallen flatcomplex met groot (maar gaandeweg afnemend) enthousiasme zes jaar bezig geweest met een sloop- en vernieuwingsplan, maar dit strandde door de weigering van een enkele weigeraar. Het resultaat is het achterwege blijven van onderhoud, en inmiddels onverkoopbaarheid van leegkomende flats.

Een WIZ geeft de mogelijkheid om op buurt- of straatniveau verbeteringen te bereiken, zoals het afsluiten van binnenpaden, het verwijderen van graffiti, het samen inkopen van energie of het gezamenlijk bieden van ondersteuning. Bij particuliere woningverbetering, waar gezamenlijke beslissingen nodig zijn (zoals funderingsherstel, of de invulling van het binnenterrein), kan een WIZ uitkomst bieden. Belangrijk winstpunt is dat een enkele querulant niet meer het gehele verbeterplan kan tegenhouden.

3.2 Financiering

Nu de hoeveelheid beschikbare middelen voor de stedelijke vernieuwing als gevolg van de economische situatie is afgenomen, wordt de vraag naar de financiering van de toekomstige opgave steeds belangrijker.

Als eerste constateren we dat in de wereld van de stedelijke vernieuwing steeds meer aandacht komt voor het denken in nieuwe verdienmodellen en daaraan gekoppelde businesscases. Het denken over maatschappelijk rendement krijgt steeds meer basis en corporaties gaan naar verdienmodellen waarin toekomstig rendement belangrijker wordt. Hoe rendeert een gebied (wijk,

stad, regio), en hoe kunnen we ervoor zorgen dat het bezit in de toekomst goed meekomt? In deze notitie zijn diverse voorbeelden van businesscases opgenomen.

Als tweede wijzen we op de noodzaak om verliezen op grond en vastgoed af te boeken, door alle partijen die hiermee te maken hebben. Dit gebeurt al sporadisch, maar zal op grotere schaal moeten plaatsvinden. Hiermee gaan ongetwijfeld gevoeligheden gepaard, maar het is noodzakelijk voor alle partijen om verder te kunnen gaan in proposities. Dat geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor woningcorporaties, projectontwikkelaars en kantooreigenaren voor gronden en panden die op een te ruime markt zijn gecalculleerd.

Als derde aandachtspunt wordt meegegeven om het gebruik van begrotingsregels zodanig te versoepelen dat verschillende budgetten aan elkaar kunnen worden gekoppeld en/of dat bepaalde doeluitkeringen aan een ander doel kunnen worden uitgegeven wanneer gewijzigde omstandigheden daarom vragen. Er is momenteel vaak sprake van verkokerde geldstromen die alleen heel specifiek per sector, of per gebied, mogen worden ingezet. Breng hier meer flexibiliteit in aan, door bijvoorbeeld aanpassingen in de Comptabiliteitswet of de manier waarop gemeenten begrotingstechnisch werken.

Efficiency

Vervolgens zijn er nog forse efficiëncyslagen te maken door bepaalde taken uit te besteden aan professionele beheerders. Denk bijvoorbeeld aan het door een woonvereniging uitbesteden van onderhoud en ontwikkeling aan een corporatie. Of aan gespecialiseerde bedrijven die de aanleg en het onderhoud en beheer van de (klimaat-) installaties van gebouwen overnemen. Zij leveren een gegarandeerde energiebesparing, inclusief de financiering ervan. De klant heeft dus niet te maken met investeringskosten.

(Fiscaal) belonen

Ook fiscale maatregelen bieden mogelijkheden. Een van de meest radicale voorstellen is om de loonbelasting voor bouwvakkers te verlagen. Hetzelfde geldt voor het (opnieuw) invoeren van een lagere BTW op onderhouds- en renovatiewerkzaamheden. Dit leidt tot lagere bouw- en verbouwkosten voor fysieke investeringen. Maar denk ook aan stimuleringsregelingen als een lagere OZB voor eigenaren (particulieren of corporaties) die zelf hun woning renoveren of groot onderhoud plegen, of energiezuinig of levensloopbestendig maken.

Dit laatste bouwt voort op het werken met beloningen, wat interessante kansen biedt om stedelijke vernieuwing te koppelen aan actief burgerschap en het ondersteunen van maatwerk. Huurders en kopers kunnen worden geprikkeld om beheerwerkzaamheden op zich te nemen of een blok huizen energietechnisch aan te pakken, door er een lagere huur of lagere fiscale heffingen tegenover te zetten. Een ander idee kan zijn dat kavels of (huur)woningen worden verkocht met een vorm van erfpacht voor de direct omringende publieke ruimte. Waarbij eigenaren die zich vervolgens inzetten voor onderhoud van die publieke ruimte, vermindering van erfpacht kunnen krijgen.

Ook zijn er mogelijkheden om buurtbeheerbedrijven of initiatieven waarbij bewoners voor elkaar klussen, te belonen. Dat kan gaan van werken met behoud van uitkering tot het uitkeren van beheergelden aan bijvoorbeeld een wijkvereniging die vervolgens bewoners met groene vingers inzet om beheer en onderhoud van het groen te doen. En dan niet alleen het openbare groen, maar bijvoorbeeld ook voortuintjes van bewoners die dat zelf niet kunnen. Een mooi voorbeeld van belonen is de filosofie van de Gold Service van de Enschedese corporatie De Woonplaats. Van hun website: 'Met Woonplaats Gold Service laat De Woonplaats zien dat zij haar klanten waardeert. Huurders die lid zijn van Gold Service hebben recht op extra voordelen. Van kortingen op producten tot het recht om de woning te kopen. Daarnaast wil De Woonplaats met Gold Service huurders uitdagen en mogelijkheden bieden om veranderingen aan te brengen in hun woon- en leefomgeving. Bijvoorbeeld door met buurtbewoners en De Woonplaats te sparen voor zaken als speelvoorzieningen.'

Prikkels voor bewoners

Beloningen zijn nog altijd een belangrijke motivatie om te handelen. Ervaringen uit de wijkeraanpak leren dat lokale bewoners en gebruikers/ondernemers beschikbare middelen dikwijls veel zuiniger uitgeven dan instituties of professionals dat doen. Daarnaast blijken actieve bewoners veel geld op te kunnen halen voor lokale initiatieven via bedrijfs sponsoring en fondsen. Momenteel belonen we dat kostenbewustzijn door een hoge verantwoordingsdruk en administratieve last (met accountantscontroles), die op niets anders gebouwd is dan een ingebouwd wantrouwen. Een wantrouwen dat bovendien doelmatigheid verwacht met een verbod op winst maken. Terwijl de kans op een (kleine) winst juist een groep ondernemende bewoners kan verleiden mee te doen met een coöperatie, een inkoopcombinatie of een onderneming die zich

lokaal richt op het aanbod van een breed scala aan woondiensten. Hier valt nog veel laaghangend fruit te plukken.

Revolverende fondsen als triggermoney

Het ISV heeft zeer goed gefunctioneerd als middel om partijen in een moeilijke markt (de aandachtswijk) over de streep te trekken. Als het als investering beschouwd zou worden, dan heeft het fenomenaal gewerkt. Met een gemiddelde multiplier van tien heeft iedere euro van het ISV tien euro van andere investeerders losgemaakt, vooral door het vertrouwen in de vernieuwingsoperatie die eruit sprak. Uiteraard kunnen we bij subsidies niet van investeringen spreken, maar het concept van *'triggermoney'* moeten we nog steeds serieus nemen. We weten dat die niet als subsidie mogelijk is. Maar waarom niet als revolverend fonds? Een revolverend fonds is risicodragend kapitaal dat tegen gunstige voorwaarden wordt uitgezet en in principe na enkele jaren weer terugkomt en opnieuw kan worden ingezet. Uiteraard zullen uit financiering door dat fonds rendementen moeten ontstaan, het fenomeen onrendabele top heeft zijn langste tijd gehad. Maar met een revolverend vernieuwingsfonds zou in ieder geval de trigger money weer terug zijn.

3.3 Rollen, partijen en proces in de stedelijke vernieuwing

Partijen en veranderende rollen

Initiatieven, plannen, ideeën, uitvoering en financiering zullen verschuiven. Dat proces krijgt een impuls wanneer rijksfinanciering vermindert als het ISV na 2014 ophoudt te bestaan. Posities, rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen die bij stedelijke vernieuwing zijn betrokken, zullen veranderen. Dit betekent niet dat alle partijen plotsklaps iets geheel anders zullen gaan doen. Integendeel, veel zaken zullen gewoon doorgaan, *business as usual*, onder een wat andere context en onder andere condities. Een aantal zaken zal wel fundamenteel veranderen. Hier gaan we nader op in.

We onderscheiden hier vier groepen van partijen, die in de figuur schematisch zijn weergegeven. De eerste is de burger, de centrale actor in de stedelijke vernieuwing. Het doel voor de burger is een leefbare woonomgeving in een vitale stad (dorp, regio, wijk, stadsdeel). De drie andere groepen zijn de overheid, ondernemers en organisaties; in een van de voorbeelden werden dit de drie O's genoemd. De vier groepen staan in relatie tot elkaar. Alle vier groepen werken samen, of zouden dat kunnen doen, in wisselende combinaties. Aan de verschillende partijen geven we allen een motto mee.

Overheid algemeen: "Van zorgen naar borgen"

Jarenlang ordende en stuurde de overheid stedelijke vernieuwing. Deze rol zal minder actief worden, minder verzorgend en meer uitnodigend, waar er voldoende potenties zijn. Van andere partijen wordt een grotere rol verwacht. Kansrijke initiatieven zullen als vanzelf opdoemen, die kunnen worden gefaciliteerd. Waar gebieden en partijen voldoende potenties bezitten, kan de overheid afwachten en loslaten (zie Figuur 1 in paragraaf 1.5). Andere initiatieven hebben een zetje nodig, bij voorbeeld op organisatorisch, financieel of juridisch gebied. Dat neemt niet weg dat er gaten zullen vallen als de overheid zich al te drastisch zou terugtrekken. Waar onwenselijke gaten dreigen te vallen, en basiskwaliteiten onder druk komen te staan, is een actieve rol van de overheid nodig als andere partijen deze rol niet op zich nemen. Regelen, zorgen en borgen, noemden we dat in hoofdstuk 1.

Overheden kunnen op verschillende manieren actief zijn in stedelijke vernieuwing: via regelgeving; met financiering (subsidies, belasting), met steun (*management by speech*), door visies en toekomstbeelden te schetsen, door informatievoorziening, door stimulering van kennisoverdracht, door randvoorwaarden en grenzen te stellen, etc.

Het Rijk: "Loslaten, maar niet afschuiven"

Wat voor de overheid in het algemeen geldt, geldt ook voor het Rijk. Hier zal veel veranderen als directe financiering door middel van het ISV ophoudt na 2014. Echter, in stedelijke vernieuwingsactiviteiten gaan nog veel meer rijks gelden om, meestal geoormerkt en sectoraal bestemd: voor onderwijs op zwakke scholen, voor inburgering, voor maatschappelijke ondersteuning, voor toezicht op randjongeren, enz. Al deze gelden zijn niet specifiek voor

stedelijke vernieuwing bedoeld, maar komen wel bovenmatig veel terecht in een beperkt aantal stedelijke gebieden.

Een belangrijke taak voor de rijksoverheid is het neerzetten van het kader. Wat is de visie van de rijksoverheid op het functioneren van steden (en regio's en dorpen en wijken) op langere termijn, wat wordt verwacht van alle betrokken partijen (actieve inzet), wat stelt het rijk (eigenlijk: de landelijke politiek) als minimumnormen die gewaarborgd zullen blijven. Bij het overschrijden van de basis, is een actieve inzet nodig. Het rijk kan ook participeren in majeure projecten, net als op infrastructuurgebied gebeurt. Het Rijk zoekt op dit moment via verschillende trajecten naar alternatieve methoden om de steden bij te staan, iets dat ook in de Midterm Review (Rigo, 2012) wordt geconstateerd.

Wet- en regelgeving zijn uiteraard een kerntaak voor de rijksoverheid. Kijk goed naar wetgeving die stedelijke vernieuwing (en leefbare wijken en vitale steden) in de weg staat. Uit de denktank kwam duidelijk een signaal naar voren voor meer ruimte voor flexibilisering. Grotere verschillen in de maatschappij vragen om meer ruimte voor verschillen. De huisvestingswet, het huurbeleid, mogelijkheden voor tijdelijke bestemming, dit zijn alle voorbeelden van landelijk uniforme wet- en regelgeving, maar waarin ruimte zou moeten schuilen voor regionaal verschillende uitwerking. 'Het Rijk' bestaat natuurlijk uit meer groeperingen op diverse schaalniveaus. Regionale flexibilisering van wet- en regelgeving zal op alle niveaus moeten worden uitgevoerd: bestuur, ambtenaren en volksvertegenwoordigers kunnen hierbij niet als conserverende hindermacht optreden.

Sommige wet- en regelgeving is ronduit belemmerend voor lokale initiatieven. Een voorbeeld dat burgerinitiatieven in de weg staat, zijn de starre eisen die gelden voor spelen in de buurt (zie ook paragraaf 3.1). Burgers die zelf een speeltuintje neerzetten of een omgehakte boom willen laten liggen belanden in strenge voorschriften. Resultaat is uiteindelijk een kale stoep. Specifieke aandacht behoeft ook het vergemakkelijken van burgersamenwerking. Dan gaat het om verplichte participatie en medefinanciering van alle gebruikers (bewoners) bij VvE's, maar ook van buurtcoöperaties (zie BIZ en WIZ in paragraaf 3.1). Een ander voorbeeld is de economische regelgeving op de energiemarkt, die grote spelers bevoordeelt ten opzichte van kleine spelers. Een blijvende rol voor de rijksoverheid, waaraan alle lokale partijen behoefte hebben, is steun. Dat klinkt logisch, en mogelijk goedkoop, maar het wordt als uitermate belangrijk ervaren. Steun kan zijn door adequate informatie te verschaffen (zoals gebeurt met het WoON, de Leefbaarometer, trendstudies), door vitale steden en leefbare wijken op de landelijke agenda te houden, maar ook door kennisoverdracht. Lokale partijen zijn bevreesd voor het uitvinden van het bekende wiel, maar ontberen de mogelijkheden om het functionerende wiel te vinden.

De belangrijkste verandering voor het rijk in de stedelijke vernieuwing is een andere houding: loslaten, maar niet afschuiven.

De provincie en de regio: "Afstemmen waar nodig"

De rol van de provincie in de stedelijke vernieuwing is vanuit de historie gezien bescheiden. Veel landelijk beleid werd en wordt rechtstreeks op lokaal niveau uitgevoerd. Ook hier gelden echter weer de algemene principes van de overheid, zoals hierboven geformuleerd. Daarnaast ligt een zware rol bij de provincie in de afstemming van gemeentelijke activiteiten, en eigenlijk pas als gemeenten er zelf onderling niet uitkomen. Dan kan het gaan om overmatig geprogrammeerde woning- of kantorenbouw of het organiseren van goede en voldoende voorzieningen. Provincies kunnen ook een rol spelen in het starder of flexibeler hanteren van de eigen ruimtelijke regelgeving. Initiatieven kunnen pas worden toegelaten als ze aan alle voorwaarden voldoen, of actief gestimuleerd en gefaciliteerd. In tijden van krapte aan activiteiten verdient het laatste spoor de voorkeur.

Provincies kunnen ook een rol spelen om thema's te initiëren, agenderen of faciliteren, die niet vanzelf worden opgepakt. Uitnodiging op provinciaal niveau. Waar regionale samenwerking goed verloopt, kan de rol voor de provincie bescheiden zijn; die hoeft er dan ook niet te zijn. Extra aandacht is vereist voor zaken die provincies overstijgen, bijvoorbeeld in stedelijke gebieden die op een provinciegrens liggen.

De gemeente: "Faciliteren, maar niet afwachten"

Ook hier gelden weer de algemene overheidsprincipes, zoals hierboven beschreven. Van de drie overheidslagen staat de gemeente het dichtst bij de burger. Een van de grootste winstpunten van de uitvoering van de stedelijke vernieuwing, in een aantal gemeenten, is de integrale, ontkokerde werkwijze op buurt- en wijkniveau; in wijkbureaus, stadsdeelteams, frontlijnteam. Kern is een gezamenlijke aanpak en verantwoordelijkheid voor één gebied; een aanpak bovendien die efficiënter blijkt te werken en goedkoper kan uitvallen.

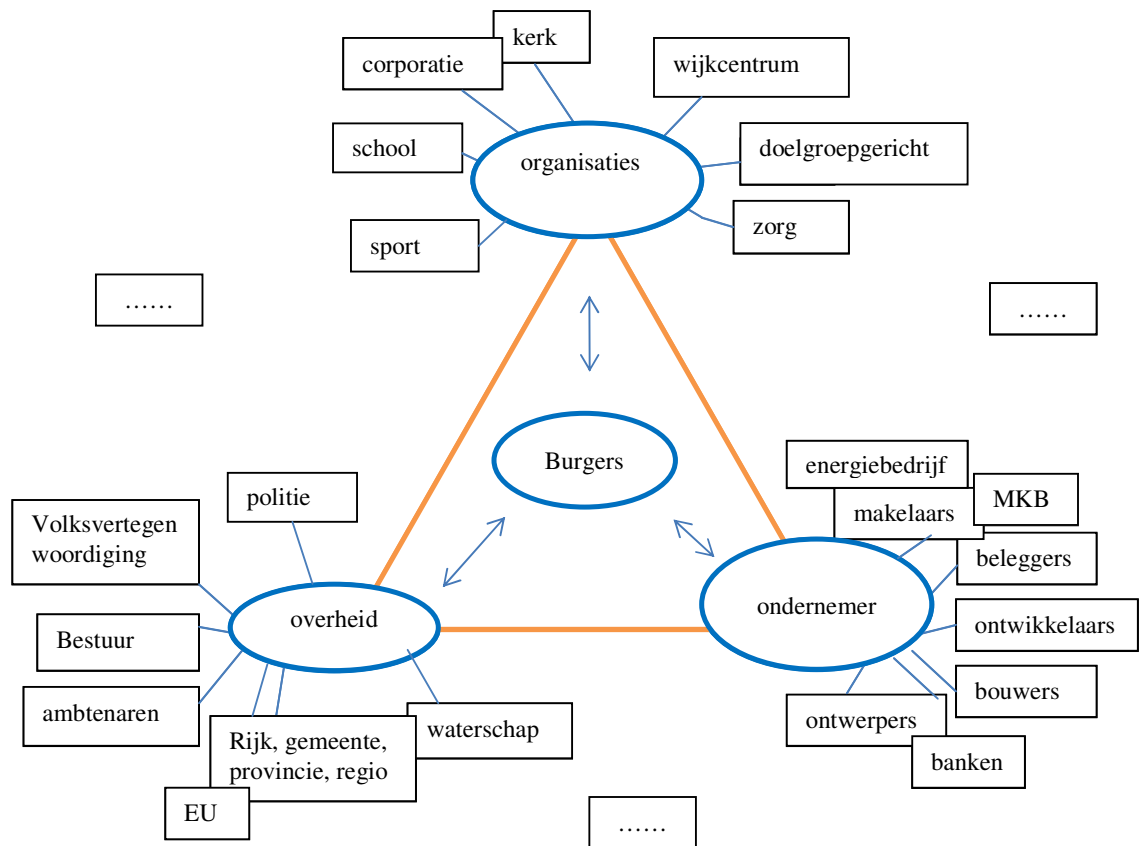
De rol van de lokale overheid is gedifferentieerd, er is niet één rol. Bovendien zijn partijen overal aan het zoeken, en dat zal wel zo blijven, omdat omstandigheden voortdurend veranderen. Rollen zijn (1) meten, analyseren, zo objectief mogelijke informatie aanleveren. Verder (2) het zodanig organiseren dat zaken zoveel mogelijk op wijkniveau worden uitgevoerd en geregeld. Een andere

rol (3) is de samenbrengende functie, van alle partijen, positief ingestelde, maar ook hinder machten. De lokale overheid kan ook steun betuigen (4), bijvoorbeeld de wethouder die mensen legitimatie verschaft om een initiatief uit te voeren. Voorts natuurlijk (5) lokale regelgeving, en (6) het kader definiëren en basiswaarden bepalen. Ook is een rol om een (7) visie op te stellen op hoofdlijnen, de bekende 'stip op de horizon'. Niet teveel bezig zijn met de strategie hoe daar te komen, dat moet de overheid juist loslaten, maar wel partijen mobiliseren en faciliteren (8) om tot proposities te komen. Verder per gebied bepalen wat minimale voorwaarden en kwaliteiten zijn (9), en die borgen, maar pas als andere partijen gaten laten vallen. En ten slotte kan de gemeente ook zelf strategische stedelijke vernieuwingsprojecten uitvoeren (10), die van centraal belang voor de stad zijn.

Europa: "Steden als motor"

In Europees beleid ontstaat beetje bij beetje meer aandacht voor steden. Duidelijk is inmiddels dat juist de steden de motoren van de economie zijn, en achterstandsgebieden daarin internationale competitie mogelijkheden in de weg staan. Europa is actief met subsidieprogramma's (EU), maar stimuleert bijvoorbeeld ook denkwijzen rondom financiering van stedelijke vernieuwing in de vorm van *revolving funds* in plaats van subsidies. En, zeker voor de grotere steden, is er voordeel te behalen uit ervaringen uit steden uit andere landen.

Partijen in de stedelijke vernieuwing



Organisaties: van belangenvertegenwoordiging naar initiatiefondersteuning

Organisaties omvatten het maatschappelijke middenveld. Het is een breed scala, variërend van school, woningcorporatie en kerk tot doelgroepgerichte organisaties gericht op jongeren, ouderen of allochtonen. Al deze organisaties worden geconfronteerd met mondiger, en meer geëmancipeerde burgers. Vertegenwoordiging van belangen maakt plaats voor, of gaat samen met, directe inzet in gerichte initiatieven. Steeds meer burgers hebben geen tijd of zin (meer) in

de vergadercultuur, maar zijn uitermate goed te porren voor een straatvolleybaltoernooi, buurtbarbecue of speelstraat. Organisaties moeten inspelen op kortdurende inzet.

De woningcorporatie: "Het gaat er niet om hoeveel woningen je bezit, maar bij hoeveel je betrokken bent"

Eén organisatie lichten we eruit, omdat die de meest actieve partij is in de huidige stedelijke vernieuwing: de woningcorporatie. In de huidige aandachtswijken hebben zij het meeste bezit, verrichten de grootste financiële inspanningen en zetten er de meeste menskracht in. Dat gaat voorlopig nog wel zo door, zij het, door de economische omstandigheden, in een langzamer tempo (Rigo, 2012; CFV 2012). De economische crisis leidt tot terughoudendheid bij ingrijpende herstructurering, die resulteert in lagere aantallen renovaties, sloop en nieuwbouw. Het vereist ook een flexibeler onderhoudsplanning. We noemde al het voorbeeld van de corporatie die ervan afzag om alle keukens tegelijkertijd te vervangen. Doe dat alleen als bewoners er behoefte aan hebben. Ook zijn corporaties terughoudender met projecten die de leefbaarheid in de buurt moeten verbeteren; zij concentreren zich op hun kerntaken.

Verkoop van huurwoningen is de laatste jaren een forse inkomensbron voor corporaties geweest, waarmee dure investeringen als renovatie en goedkope nieuwbouw bekostigd konden worden. Ook verkopen aan bewoners zijn verminderd. Het is nog onduidelijk wat de effecten van de voorgenomen 'verkoopplicht' zullen worden, die in de kabinetsvoornemens zijn geuit.

Verkoop kan op verschillende manieren. Sommige corporaties zijn huiverig voor 'gestippelde verkoop', omdat complexen dan meerdere eigenaren krijgen (waaronder de corporatie) die over beheer en onderhoud beslissen. Andere corporaties zien daarin juist een voordeel; zo kun je nieuwe eigenaren geleidelijk aan invoeren in de rechten en plichten van het eigenaarschap. Een enkele corporatie koopt om die reden zich juist in een slapende VvE, om daarmee het onderhoud van een heel blok te activeren. De betrokkenheid van een corporatie gaat verder dan een goed beheer van de eigen woningen, maar strekt zich uit tot de leefbaarheid van de hele buurt of wijk, waarin een corporatie een aanzienlijk bezit heeft. Dat gaat verder dan het op peil houden van de waarde van het eigen bezit. Reken als corporatie niet in 'hoeveel woningen je bezit, maar bij hoeveel woningen je betrokken bent'. Denk niet in meters baksteen, maar in buurtbewoners.

Ondernemers: kansen benutten

Het ontwikkelen van proposities, kansrijke voorstellen met een haalbare financiering, is voor ondernemers bekend terrein. Je zou kunnen stellen dat aan de andere partijen – burgers, overheid en organisaties- wordt gevraagd om zich ondernemender op te stellen. We lichten er enkele typen ondernemers uit die een rol spelen in stedelijke vernieuwing.

De ontwikkelaar: "Samen tot gebiedsproposities komen"

We vertellen natuurlijk niets nieuws wanneer we stellen dat ontwikkelaars zich minder op nieuwbouw en meer op de bestaande wijken moeten en zullen richten. Waar een jaar of tien geleden nog schamper werd gedaan over ontwikkelaars die 'deden in oude spullen' in plaats van met nieuwbouw bezig te zijn, is het nu wel duidelijk dat ontwikkeling en herontwikkeling binnen bestaand gebied de hoofdbron van inkomsten zal zijn. Ontwikkelaars zullen (moeten) gaan werken in bestaand gebied, met de andere werkwijzen die hier nodig zijn. Ontwikkelaars kunnen een actieve rol spelen in het initiëren, opstellen en participeren in kansrijke proposities. Zij weten immers als geen ander hoe je een idee tot een kansrijk voorstel kunt maken. Ontwikkelaars worden uitgedaagd om hun ondernemend denken in businesscases breed in te zetten voor gebiedsontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. Ontwikkelaars zijn een aantrekkelijke partij om bij een coalitie te hebben.

De belegger: "(Ver)bouw voor de middengroepen"

Het aantal commerciële huurwoningen is de afgelopen twee decennia meer dan gehalveerd, zowel woningen van beleggers als van kleine verhuurders. De rest is verkocht, terwijl beleggers jarenlang nauwelijks nieuwe woningen hebben gebouwd. Een van de redenen dat middengroepen geen woning kunnen bemachtigen, komt door het gebrek aan deze tussencategorie, met huren tussen de circa 650 en 900 euro. Huurprijzen zijn uiteraard afhankelijk van de locatie, en daarnaast is de rentabiliteit afhankelijk van grondprijzen. Beleggers kunnen zich richten op nieuwbouw, maar ook op samenwerking met woningcorporaties om woningen over te nemen, of op verbouw van gebouwen (kantoren, bedrijfspanden, kerken) tot woningbouw. Of tot andere functies. Beleggers combineren twee zaken, namelijk een langetermijnvisie en een zakelijke inslag. Dat maakt hen tot een aantrekkelijke partner in stedelijke vernieuwing.

De ontwerper: "Van tekenaar naar procesbegeleider"

Architecten en stedenbouwkundigen hebben van oudsher een rol aan de voorkant van het ontwikkelproces. In buurlanden (België, Duitsland) spelen zij veel vaker een rol als procesbegeleider. Zij tekenen niet alleen een woning, of wijk, maar helpen private opdrachtgevers ook door het ontwerp- en vergunningenproces heen. Dat stroomlijnt en vergemakkelijkt privaat opdrachtgeverschap, zowel voor enkelingen, als voor collectieven. Ontwerpers worden zo procesbegeleiders in *community planning*. En wat voor nieuwbouw geldt, geldt minstens evenzeer voor bestaande wijken. Daar komt een rol bij, namelijk het zien en gebruiken van potenties en geschiedenis van een locatie. Ontwerpers hebben meer oog voor de waarde van eerdere ontwerpen – immers vakgenoten – en mogelijkheden voor hergebruik ervan.

De makelaar: "Kenniss van buurten benutten"

Wie anders dan een makelaar kent de waarde van wijken? Makelaars hebben behalve een enorme kennis van huizen, ook van buurten en wijken, en van ontwikkelingen daarin. In de huidige ruime woningmarkt, met geringe omzetten, kunnen makelaars zich nadrukkelijker profileren door hun kennis van gebieden beter te benutten om de leefbaarheid te vergroten. Verschillen binnen steden en wijken, en tussen buurten nemen toe. Neem de woonerfwijken. Verschillen tussen buurtjes kunnen worden benadrukt in woonmilieuhofjes: een eco-hof, een hof met een kruidentuin, een hof met een trapveld of speeltuin, een 'oranje vlaggetjes hof'. Voor mensen die dat wensen. Makelaars kunnen aspirant kopers nadrukkelijker op deze profilering wijzen, en zo differentiatie bestendigen.

De burger: "Van passieve consument naar actieve burgerproducent"

De burger staat centraal in het proces van stedelijke vernieuwing, hetzij als bewoner hetzij als gebruiker van een bepaald gebied, bijvoorbeeld de buurt. Jarenlang is de burger het initiatief uit handen genomen; hij is gewend, of verwend, dat de andere partijen zaken uit handen nemen. Bij een scheve stoepregel wordt gebeld, zwerfvuil wordt wel opgehaald, belangen worden vertegenwoordigd, een nieuw huis wordt gebouwd (althans: tot voor kort); dat alles maakt dat de burger al snel achterover kan leunen. In de toekomstige maatschappelijke verhoudingen is echter meer ruimte voor de burger ingeruimd. In de figuur betekent dat een uitdijende cirkel richting de drie hoekpunten. De overheid schrijft niet alles meer voor, de ondernemende burger wordt tot producent en organisaties floreren bij initiatieven van welwillende burgers. Actieve burgers worden beloond, want gestimuleerd en gefaciliteerd, passieve achteroverleuners en klagers komen op het tweede plan. Dit biedt veel meer mogelijkheden voor burgers die wonen of werken in wijken buiten de aandachtswijken; dat is 95% van Nederland.

Uiteraard is onderscheid nodig. De RMO, en met hen Jos van der Lans, laten zien dat (ook hier) de 80-20% regel opgaat: 80% van de mensen krijgt 20% van de aandacht, en andersom. Die 80% kan in grote lijnen best voor zichzelf zorgen, ook bij het wonen en de woonomgeving. Hier kan de overheid zich faciliterend opstellen, randvoorwaarden aangeven, en burgerinitiatieven afwachten. Hier kunnen buurtbudgetten een rol spelen. Voor 20% van de bewoners, of 20% van de wijken, komt hier onvoldoende uit; daar is meer gerichte actie nodig.

Het is gemakkelijker voor de actieve burger wanneer hij (of zij) niet alles alleen hoeft te doen. We zien toenemende mogelijkheden voor samenwerkende burgers. In een coöperatief samenwerkingsverband, in een buurtenergiemaatschappij (gezamenlijke windmolen of warmte-koudeopslag), in het beheer van een themagericht woonerf (zorg, spelen, groen, tuin) of in een (ver)bouwgroep. Burgerinitiatieven kunnen van kopers en huurders komen. Soms is hier sprake van een ongelijk speelveld. Een koper mag wel een zolderverdieping bij zijn woning trekken, een huurder niet. Bij die koper noemen we brandveiligheid een eigen verantwoordelijkheid, een huurder is gebonden aan tal van regels.

Samenwerken

Stedelijke vernieuwing is geen solo-activiteit. Dat geldt wel voor sommige aparte activiteiten: wel bij je huis verven, de stoep opnieuw bestraten of het groen snoeien, maar bij wat grotere activiteiten komen al gauw veel partijen om de hoek kijken. Samenwerking bij stedelijke vernieuwing is dan nodig, omdat geen enkele partij het in de toekomst nog alleen zal kunnen. We zagen al dat de machtige 'government' heeft plaatsgemaakt voor processen van 'governance', en dat overheden, ondernemers en organisaties meer met elkaar en met burgers samen zaken voor elkaar krijgen. Ook zullen samenwerkingsverbanden van burgers onderling, in buurtgemeenschappen, coöperaties, netwerkorganisaties of incidentele verbanden, belangrijker worden. Stedelijke vernieuwing is geen activiteit van een enkele partij, de beste resultaten komen voort uit goede samenwerking.

Literatuur

- B&A Groep (2006), Kwalitatieve evaluatie ISV1
- CFV (2012), Jaarverslag 2011
- KAW architecten & adviseur en SmartAgent (2011), Woonmilieus in de stad - Match en mismatch op de Groninger woningmarkt
- KEI en NICIS (2012), E1 Stedelijke vernieuwing op uitnodiging
- KEI-dossier Rijksbeleid (2011)
- KEI (2011), N19 Voorbij de crisis - Agenda voor stedelijke vernieuwing
- Marlet en Woerkens (2010), Atlas voor gemeenten, De effectiviteit van Grotestedenbeleid - Kwantitatieve evaluatie GSB III, 2005-2009
- Marlet en Woerkens (2011), Atlas van gemeenten 2011
- Ministerie van BZK (2011), brief Wijkenaanpak en Vogelaarheffing
- Ministerie van Infrastructuur & milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte - Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig
- PBL (2011), Nederland in 2040, een land van regio's - Ruimtelijke Verkenning 2011
- Rigo (2012), Midterm Review ISV-III
- RMO (2011), Tegenkracht organiseren - Lessen uit de kredietcrisis

Bijlage: lijst van betrokkenen

Voor het project 'Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014' zijn vijf werksessies gehouden op verschillende plaatsen in het land en met verschillende thema's. Daarnaast is een begeleidingscommissie een aantal keren bijeen geweest. De mensen in de onderstaande lijst hebben meegewerkt aan dit rapport.

Gertjan Arts	Gerrichhauzen en partners
Martijn van Baarsen	Vestia
Petra Bassie	VNG
Gozewijn Bergenhenegouwen	Gemeente Amsterdam
Jan Bloemheuvel	Gemeente Utrecht
Annemarie Bodaar	Gemeente Den Haag
Helma Born	Procap
Lucas Bourdrez	Ministerie van BZK
Matthijs Bouw	One architecture
Pieter Buisman	DHV
Antoon van Buren	Gemeente Doesburg
Ton Bussemakers	Gemeente Breda
André Buys	RIGO
Michel Chatelin	Eversheds Faasen/RvC Amelander Energie Coöperatie
Mariëtte Claringbould	TLu landschapsarchitecten
Job Dieleman	Ministerie van BZK
Jeroen Frissen	Ymere
Eugène van Gerwen	Polyground
Peter van Gessel	Gemeente Enschede
Victor Gijsbers	Provincie Zuid-Holland
Roel van Gurp	Casade
Harmen de Haas	Gemeente Leeuwarden
Walter Hamers	Talis
Ton Heeren	IPO
Hans van der Heijden	BIQ architecten
Jurgen van der Heijden	AT Osborne
Bram Heijkers	KEI
Carol Hol	Concire
Michiel van Hoof	AM Wonen
Francien de Hoop	Gemeente Den Haag
Annius Hoornstra	Gemeente Amsterdam
Scief Houben	Houben en partners
Jan Jans	Gemeente Arnhem
Bregit Jansen	Haag Wonen
Jan Kammeyer	Futura
Dille Kamps	Ministerie van BZK
Eibe Karssenbergh	Provincie Overijssel
Rob Kievitsbosch	Aveleijn
Jan Cees Kok	Ministerie van BZK
Gerard Koster	VNG

Jelle Kroondijk	FMT
Maike van Langelaan	Gemeente Den Haag
Benny Scholte Lubberink	Gemeente Enschede
Bianca Lubbers	Ministerie van BZK
Ingrid de Moel	De Wijkplaats
Freya Mostert	VNG
Klaas Mulder	Laagland'advies
Rinus Neyndorff	Gemeente Rotterdam
Alwin Nieuwenstein	Portaal Arnhem
Batian Nieuwerth	Ieder1
Hans van Oerle	Gemeente Nijmegen
Joost van Oosterwijk	Gemeente Den Haag
Rob Out	Ecorys
Peter Pinkhaar	Welbions
Dorine Putman	ASN Bank
Peter Rhebergen	Gemeente Zwolle
Wouter Rohde	Woonbron Rotterdam
Ad Roos	Dura Vermeer
René Scherpenisse	Tiwos
Ton van Schie	Gemeente Haarlem
Karin Schrederhof	Woonbron Delft
Bianca Seekles	ERA Contour
Meindert Smallenbroek	Ministerie van BZK
Bernard Smits	WBVG
Paul van Soomeren	DSP groep
Marcel Tankink	KAW architecten en adviseurs
Jeroen van der Velden	KEI
Chris Veldhuysen	Movisie
Ivo Vermaas	Portaal
Jan Visser	Gemeente Alkmaar
Peter de Visser	Gemeente Zoetermeer
Susanne Vleeshouwers	Gemeente Tilburg
Inge Vossenaar	Ministerie van BZK
Olof van de Wal	KEI
Frank Wassenberg	Nicis
Petra Wessels	Gemeente Arnhem
Wouter Wille	Gemeente Roosendaal
Tobias Woldendorp	DSP Groep BV
Rob van Zwet	Ministerie van BZK
<i>Penvoering</i>	
Bram Heijkers	KEI
Jeroen van der Velden	KEI
Frank Wassenberg	NICIS