

Naoorlogse wijken, Anders kijken



Naoorlogse wijken, Anders kijken

*“Niet de erfenis van het verleden,
maar de toekomst bepaalt het heden”*



Opleiding: Master of Urban and Area Development
Datum: 30 oktober 2014
Naam: Lydia Buist-Izelaar
Begeleiding: André Bus
Beoordelaar: Mirjam Huffstadt
Fotografie: Siebe Swarts en DSO Den Haag

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van mijn masterproef getiteld “Naoorlogse wijken Anders kijken” welke een verkenning is over de rollen en samenwerking van in het bijzonder gemeenten en woningcorporaties bij stedelijke vernieuwing van naoorlogse wijken na 2014. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afronden van de opleiding Master of Urban & Area Development (MUAD).

Op het moment dat ik dit schrijf zit ik nog midden in het schrijven van de rapportage en volg ik daarnaast periode 1 van de opleiding. Ik ben in november 2012 aan de opleiding begonnen en gestart met periode 2. Na jaren gewerkt te hebben in diverse facetten van de stedelijke vernieuwing had ik naast mijn werk behoefte aan verdieping en deze verdieping heb ik gezocht in het volgen van een twee jarige Master. Nu terugkijkend kan ik zeggen dat ik heb gevonden wat ik zocht en meer. De opleiding is zo ingericht dat er enorm veel te leren is. Zo zijn er de colleges en de trainingen en verder de drie daagse praktijkopdrachten waarin je wordt uitgedaagd om gezamenlijk nieuwe inzichten te verkrijgen. Daarnaast zijn er mede studenten met diverse achtergronden die mij telkens weer hebben geïnspireerd tot het zoeken naar nieuwe oplossingen en ideeën. *Muaties* dank daarvoor!

Het onderwerp dat ik heb gekozen ligt mij na aan het hart. Ik ben zelf opgegroeid in een dergelijk typisch naoorlogse wijk. Ook ben ik betrokken geweest bij een aantal herstructureringen van dergelijke wijken. Daarnaast heb ik grote passie voor het openbaar bestuur zeker nu de rol van de overheid duidelijk aan het veranderen is. Deze twee aspecten samen hebben dit onderzoek voor mij bijzonder interessant gemaakt.

Graag wil ik mijn werkgever de Gemeente Schiedam bedanken voor het mogelijk maken deze prachtige opleiding te volgen. Ook wil ik alle respondenten bedanken voor de tijd die zij hebben vrij gemaakt om zich door mij te laten interviewen. De interviews waren het leukste onderdeel van mijn onderzoek en de openhartige gesprekken hebben mij enorm veel energie gegeven. Verder wil ik André bedanken voor de begeleiding tijdens mijn traject en het helpen bij het zoeken naar de juiste richting.

Tenslotte wil ik graag mijn man en mijn kinderen bedanken voor hun morele steun, nu ik bijna klaar ben met de studie naast het werk heb ik straks weer meer tijd en aandacht voor jullie!

Rest mij een ieder veel leesplezier toe te wensen!

Oktober 2014
Lydia Buist-Izelaar

samenvatting

Na 2014 komende de rijksmiddelen zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de budgetten uit het Grote Steden Beleid (GSB) te vervallen en de overheid ziet in de toekomst een andere meer teruggetrokken rol voor zichzelf. Gemeenten hebben financiële problemen met hun grondbedrijf en exploitaties en krijgen daarnaast te maken met de decentralisaties in het sociale domein. De rol van Woningcorporaties verandert door regelgeving en hun financiële positie. Ook de verhoudingen tussen overheid, corporatie en burgers verandert. Het kabinet wil dat we naar een participatie maatschappij toegaan waarbij de burger zelf meer initiatief neemt op allerlei gebied. Verondersteld wordt dat één consequentie heeft voor stedelijke vernieuwing vooral in naoorlogse wijken. Het voorliggende onderzoek richt zich op samenwerking en rollen van gemeenten en corporaties bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken gebouwd tussen 1945-1970 met de bekende stedenbouwkundige karakteristieken.

Op basis hiervan is de volgende probleemstelling geformuleerd:

“Op welke wijze kunnen gemeenten en corporaties gelet op de maatschappelijke trends invulling geven aan hun veranderende rol bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken en welke samenwerkingsvormen passen hierbij”

Om een antwoord te vinden op bovengenoemde probleemstelling worden er vijf deelvragen beantwoord door middel van literatuur onderzoek en kwalitatief onderzoek. De opzet van de aanpak van het onderzoek is beschreven in hoofdstuk 1 van dit rapport.

Het onderzoek start met een theoretische verkenning van de rollen van gemeenten, corporaties en burgers bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Hoe zijn deze rollen in de loop van de tijd ingevuld en op welke wijze veranderen deze rollen. Tevens wordt er gekeken hoe er wordt samengewerkt en welke invloed de nieuwe rollen hebben op samenwerken. Volgens Nicis is de rol van de gemeente niet eenduidig. Er moet situationeel gekeken worden en gemeenten moeten schakelen tussen verschillende rollen afhankelijk van de situatie, zij hebben daarvoor een model gemaakt. De wijze waarop burgers en gemeenten hun rol ten opzichte van elkaar vervullen is vaak onderzocht en meerdere keren uitgedrukt in een participatieladder. Deze participatieladder kan worden gekoppeld aan bestuurstijlen en rollen. Niet alleen voor gemeente en burgers maar ook voor de corporatie en burgers. Daarnaast werken gemeenten en corporaties samen op basis van de prestatie afspraken die jaarlijks worden gemaakt. Op basis van deze gegevens en van de twee modellen is voor dit onderzoek een nieuw theoretisch model ontwikkeld specifiek voor stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken met de spelers gemeenten, burgers en corporaties.

Vervolgens wordt middels een theoretische verkenning bekeken hoe stedelijke vernieuwing in Noordrijn-Westfalen wordt vorm gegeven. Hoe zijn de rollen verdeeld en welke vormen van samenwerken kent men. Zijn er elementen die daar goed werken die ook in Nederland kunnen worden toegepast. De situatie is niet geheel te vergelijken om dat in Noordrijn-Westfalen niet of nauwelijks corporaties werkzaam zijn en de overheid daar op alle niveaus een rol heeft en budget beschikbaar heeft. Terwijl in Nederland stedelijke vernieuwing na 2014 vooral bij de gemeentelijke overheid ligt. In de uitvoering hanteert men de systematiek van Quartiermanagement, gebleken is dat deze procesmatige werkwijze effectief is en ook leidt tot een multiplier bij particuliere investeringen.

De volgende stap is het formuleren van een visie op basis van een kwalitatief onderzoek door middel van diepte interviews met beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders werkzaam in het beleidsterrein. De visie gaat in op de rollen van de verschillende partijen na 2014 en de wijze van samenwerken, hierbij is expliciet de procesmatige werkwijze vanuit Noordrijn-Westfalen. Deze visie is getoetst aan het eerder gemaakte theoretisch model en heeft geleid tot een meer gedetailleerd model.

Of deze visie in de praktijk toepasbaar is wordt getoetst aan twee case studies in de naoorlogse wijken Pendrecht en Mariahoeve. De verschillen die worden gezien in de wijken ten aanzien van de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders liggen vooral op de rolinvulling per activiteit.

Bij de analyse van de resultaten blijkt dat de betreffende rollen niet eenduidig zijn. De rollen zijn niet voor iedere activiteit bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken gelijk. Dit geldt ook voor de invloed op de prestatie afspraken. In het model is om die reden een schaalverdeling voor de mate van participatie en potentie van de partijen gekoppeld aan een schaalverdeling voor de bijbehorende bestuurstijl. Hierdoor biedt het theoretisch model ruimte voor nuance in de rolvervulling. Dit doet recht aan de diversiteit die er altijd is in een wijk en bij partners.

Geconcludeerd kan worden dat het theoretisch model een basis kan bieden voor de verschillende rollen van de partijen in stedelijke vernieuwing bij naoorlogse wijken. Het blauwdruk denken met grote masterplannen is voorbij. De aanpak moet kleinschaliger en de samenwerking moet meer één op één worden geregeld.

Inhoud

Voorwoord	3
samenvatting.....	4
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Focus van het onderzoek.....	10
1.3 Doel- en probleemstelling	11
1.4 Deelvragen	11
1.5 Onderzoeksmethodologie en strategie	12
1.6 Leeswijzer	14
2. Stedelijke vernieuwing, rollen en samenwerken	17
2.1 Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing.....	17
2.2 Wat zijn naoorlogse wijken	18
2.3 Stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken.....	19
2.4 Rollen en financiële aspecten overheid	20
2.5 Rollen en financiële aspecten woningcorporaties	21
2.6 Rol van de Burger	23
2.7 Samenwerken en rollen bij stedelijke vernieuwing tot op heden	25
2.8 Conclusie, theoretisch model en aandachtspunten	27
3. Stedelijke vernieuwing in Duitsland	30
3.1 Rollen en financiële aspecten overheid in Noordrijn-Westfalen	31
3.2 Verhuurders.....	32
3.3 Burgers	32
3.4 Samenwerken bij stedelijke vernieuwing in Noordrijn-Westfalen	32
3.5 Conclusie en aandachtspunten	33
4. Visie op de toekomstige samenwerkingsmodellen en rollen	35
4.1 Methodologische toelichting	35
4.2 Interviews met beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders	35
4.2.1 Inleiding.....	35
4.2.2 Rol van de gemeente volgens de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders	35
4.2.3 Rol van de corporatie volgens de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders	38
4.2.4 Samenwerkingsmodellen en actoren.....	40
4.2.5 Noordrijn-Westfalen.....	41
4.3 Conclusies, theoretisch model en aandachtspunten	42
5. Casestudies in Pendrecht en Mariahoeve	46

5.1	Inleiding	46
5.2	Pendrecht	46
5.2.1	Situatieschets	46
5.2.2	Methodologische toelichting.....	47
5.2.3	Interviews	48
5.2.4	Rol van de gemeente	48
5.2.5	Rol van de corporatie	51
5.2.6	samenwerken, actoren en modellen.....	53
5.3	Maria Hoeve	54
5.3.1	Situatieschets	54
5.3.2	Methodologische toelichting.....	56
5.3.3	Interviews	56
5.3.4	Rol van de gemeente	56
5.3.5	Rol van de corporatie	59
5.3.6	samenwerken, actoren en modellen.....	61
5.4	Conclusies en theoretisch model	62
6.	Analyse onderzoeksresultaten en model voor de toekomst	66
6.1	Analyse van de rollen in het verleden	66
6.2	Analyse huidige rollen	66
6.3	Analyse samenwerken nu en in het verleden	67
6.4	Handvatten voor rollen en samenwerken in de toekomst	68
7.	Conclusies en aanbevelingen	71
7.1	Conclusies.....	71
7.2	Aanbevelingen.....	72
7.3	Slotreflectie	73
8.	Bronnen	75
Bijlage 1: participatieladder, bestuursstijlen en model rollen Nicis		
Bijlage 2: Uitnodigingsmail en interviewvragen experts		
Bijlage 3: Interview A. Langenesch		
Bijlage 4: Interviews beleidsmakers beleidsbeïnvloeders		
Bijlage 5: Vragen voor de interviews in de wijken		
Bijlage 6: Interviews in Pendrecht		
Bijlage 7: Interviews in Mariahoeve		

Hoofdstuk 1 Inleiding



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Stedelijke vernieuwing als beleidsveld kent een lange geschiedenis. De wortels van het huidige stedelijke vernieuwingsbeleid liggen in de stadsvernieuwing uit het begin van de jaren zeventig. In die periode was de gemeenten de initiator en de trekker van de stadsvernieuwing. Door de loop van de jaren is stedelijke vernieuwing ingewikkelder en omvangrijker geworden. In de jaren vijftig en zestig werd het beleid voor vernieuwing van steden gekenmerkt door sanering, krotopruiming en reconstructie (Schuiling, 2007) en lag de focus op de vooroorlogse woningvoorraad. Toen verkrotting niet of nauwelijks meer voorkwam werd de aandacht verlegd naar de naoorlogse woningvoorraad met een grote goedkope huurvoorraad (van der Schaar, 2006). Specifiek in naoorlogse wijken geldt dat deze wijken, naast de maatschappelijke ontwikkelingen die bij alle wijken spelen, worden gezien als kwalitatief slecht, onveilig en onaantrekkelijk. (Feddes, 1999).

De Wet stedelijke vernieuwing die op 1 januari 2000 in werking trad stond aan de basis voor het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Het ISV beleid vormt de fysieke pijler van het Grote Stedenbeleid (GSB) die daarnaast ook nog een sociale en economische pijler heeft en heeft tot doel de achterstanden in voornamelijk naoorlogse wijken aan te pakken. Later in 2007 komt het Actieplan Krachtwijken (40 prachtwijken) waarin er extra geld wordt vrijgemaakt vanuit het rijk om de stedelijke vernieuwing in deze 40 geselecteerde naoorlogse wijken te stimuleren. (Van aandachtswijk naar Krachtwijk, ministerie van VROM, Wonen, Wijken en Integratie, 2007). Gemeenten en corporaties initiëren in deze periode de projecten binnen de stedelijke vernieuwing en zij waren tevens de trekkers van de stedelijke vernieuwing.

Er zijn een aantal trends in de maatschappij die bepalend zijn voor stedelijke vernieuwing nu en in de toekomst. De overheid wil naar een participatie maatschappij waarbij de initiatieven moeten komen uit de maatschappij en de overheid meer facilitator is in plaats van initiator of trekker. De stedelijke vernieuwing van de toekomst vergt voor de overheid vooral een andere benadering. Minder sturend, minder grootschalig, minder bemoeiend, maar meer faciliterend en uitnodigend. (Nicis, 2014). Er zijn veranderingen in de financiële middelen. Bovengenoemde belangrijke stimuleringsregelingen houden na 2014 op te bestaan. Door de crisis staan de gemeentelijke budgetten voor grondexploitaties onder grote druk.

Als gevolg van de crisis is ook de financiële positie van de woningcorporaties achteruit gegaan. Het kapitaal van een corporatie zit voornamelijk in het woningbezit en door de crisis is de waarde daarvan behoorlijk afgenomen. De rijksoverheid wil bovendien dat corporaties zich meer richten op beheer en minder op ontwikkelen.

De rol van de burger neemt toe (Nicis, 2014). Burgers zetten zich in voor de publieke zaak, in hun eigen buurt, in verenigingen of als vrijwilliger op ander plekken in de samenleving. Er ontstaan op diverse plaatsen burgerinitiatieven.

Een andere belangrijke trend die de rol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing beïnvloed zijn de decentralisaties. De rijksoverheid wil zoveel mogelijk taken dichterbij de burger brengen. Volgens de rijksoverheid 'staan' gemeenten het dichtst bij de inwoners en kunnen zij zorg en ondersteuning effectiever, goedkoper en met minder bureaucratie organiseren. Het gaat overigens niet alleen om het overnemen van taken en verantwoordelijkheden, maar ook om het vernieuwen van de aanpak en werkwijze. Hiermee wil men bereiken dat mensen meer dan voorheen de regie krijgen en houden over hun eigen leven of bijdragen aan het leven van anderen, zij geloven dat mensen daar sterker van worden. De gemeente is kartrekker voor deze nieuwe aanpak maar werkt daarbij nauw samen met betrokken organisaties, bedrijven en inwoners (<http://www.rijksoverheid.nl>).

Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor stedelijke vernieuwing, jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben zij nu ook al, een deel nemen zij over van de Rijksoverheid. Nu komt het voor dat er meerdere hulpverleners van

meerdere instanties betrokken zijn bij één gezin. Het is de bedoeling dat de gemeente middels een sociaal wijkteam één persoon (<http://www.rijksoverheid.nl>) verantwoordelijk maakt voor de ondersteuning en begeleiding aan mensen die dat nodig hebben.



Deze nieuwe taken zullen naar verwachting bij gemeenten ook invloed hebben op de invulling van de organisatie en de verdeling van de beschikbare middelen. De decentralisatie van de stedelijke vernieuwing is al besloten in 2010. Hoe gemeenten deze taak moeten gaan invullen lijkt voor gemeente nog een zoektocht.

Verder is er wijzigende ruimtebehoefte door migratie en vergrijzing. Tot 2025 groeit de bevolking van Nederland met zo'n 650 duizend tot 17,4 miljoen inwoners (bron CBS oktober 2013). Deze groei is vooral stedelijke groei bij de vier grote steden. Aan de rand van Nederland vindt juist krimp plaats. Als gevolg van de toenemende vergrijzing in Nederland zal het aantal oudere huishoudens de komende decennia toenemen, dit betekent een toenemende behoefte aan voor ouderen geschikte woningen, zorgvoorzieningen en andere voorzieningen in de buurt. De nu bestaande verzorgingstehuizen zullen op termijn verdwijnen. Dit betekent leegstaande gebouwen indien er geen andere functies worden gevonden voor deze gebouwen.

Door de voorspelde aanhoudende immigratie en door de hoge vruchtbaarheid van diverse niet-westerse immigrantengroepen in vergelijking met de autochtone bevolking, neemt het aandeel niet-westerse allochtonen toe. Ook het aandeel westerse allochtonen stijgt waarschijnlijk, mede door een toenemend aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa als gevolg van welvaartsverschillen en vrij verkeer binnen Europa (bron PBL Demografische ontwikkelingen 2010-2040).

1.2 Focus van het onderzoek

Door alle bovengenoemde aspecten blijkt dat stedelijke vernieuwing in wijken ook in de toekomst noodzakelijk blijft. Wat verder blijkt is dat de rollen van de gemeenten, woningcorporaties en burgers bij stedelijke vernieuwing veranderen. Dit zal ook consequenties hebben voor de wijze van samenwerken bij stedelijke vernieuwing.

De focus van het onderzoek ligt op de samenwerking en de rollen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken gebouwd tussen 1945-1970 met de bekende stedenbouwkundige karakteristieken. Het gaat specifiek om de rollen van de gemeente en de corporatie in die naoorlogse wijken met een eenzijdige woningvoorraad met veel sociale huurwoningen in corporatie bezit. In Nederland wordt nieuw beleid grofweg geïnitieerd vanuit maatschappelijke invloed van diverse partijen waaronder politiek, brancheverenigingen, belangenorganisaties enz. bovendien oefenen zij invloed uit op het voorgestelde beleid, beleidsbeïnvloeders.

Nieuw beleid wordt vervolgens geformuleerd door de overheid, kabinet en 1^e en 2^e kamer; beleidsmakers. Het onderzoek is als volgt opgebouwd, er wordt deskresearch gedaan naar stedelijke vernieuwing in Nederland. Gekeken wordt naar de rollen van gemeenten, corporaties en bewoners

en naar de wijze van samenwerken in het verleden, heden en toekomst. Verder wordt er deskresearch gedaan naar deze zelfde aspecten in Duitsland. Vervolgens wordt aan geselecteerde beleidsbeïnvloeders en beleidsmakers gevraagd wat hun visie is op samenwerking en de veranderende rollen specifiek bij naoorlogse wijken, met in achtneming van de hiervoor beschreven maatschappelijke context rondom stedelijke vernieuwing. Waarop vervolgens bij partijen in twee naoorlogse wijken wordt getoetst of men zich herkent in deze visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders.

1.3 Doel- en probleemstelling

Stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken is aan verandering onderhevig en gaat met het afronden van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een nieuwe tijd tegemoet. In de hiervoor beschreven aanleiding blijkt dat zowel gemeenten als woningcorporaties, die in het verleden de initiatoren en trekkers waren van de stedelijke vernieuwing, om diverse redenen in veel gevallen niet meer in staat zijn deze rollen te vervullen.

De doelstelling van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de zoektocht naar de nieuwe rollen van gemeenten en woningcorporaties en de nieuwe vormen van samenwerken bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken na 2014.

Op basis van de aanleiding en de doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd voor deze masterproef:

Probleemstelling/hoofdongderzoeksvraag

Op welke wijze kunnen gemeenten en corporaties, gelet op de maatschappelijke trends, invulling geven aan hun veranderende rol bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken en welke samenwerkingsvormen passen hierbij.

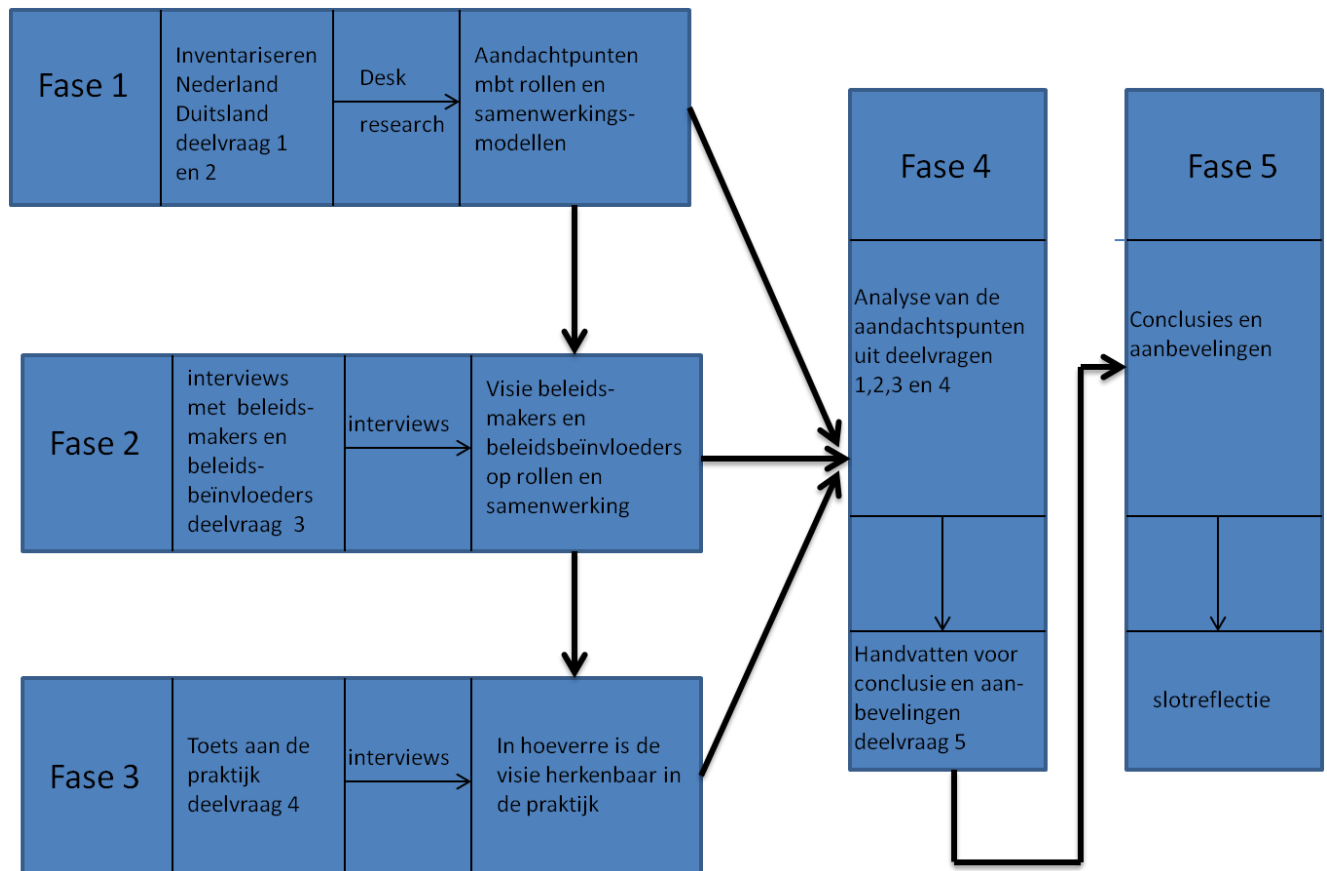
1.4 Deelvragen

Om deze hoofdongderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Welke rollen hebben gemeenten en corporaties bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken door de loop van de tijd vervuld? is deze rol aan het veranderen? welke samenwerkingsmodellen worden gehanteerd?
2. Hoe wordt stedelijke vernieuwing in Duitsland vorm gegeven? welke rollen vervullen gemeenten en corporaties? welke samenwerkingsmodellen worden in Duitsland gehanteerd?
3. Wat is de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders, werkzaam in het beleidsterrein, op de rollen en samenwerkingsmodellen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken na 2014, gelet op de beschreven trends?
4. a) Welke samenwerkingsmodellen worden toegepast bij twee specifieke naoorlogse wijken en wat zijn daar de rollen van gemeente, corporatie en burgers?
4. b) Hoe kijken partijen werkzaam in de twee specifieke naoorlogse wijken aan tegen de toekomstvisie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders op de rollen en samenwerkingsmogelijkheden?
5. Welke factoren zijn bepalend voor de rollen van gemeenten en corporaties en de wijze van samenwerken?

1.5 Onderzoeksmethodologie en strategie

Om het onderzoek in goede banen te leiden, worden bovenstaande deelvragen verdeeld over vijf te onderscheiden fasen. In figuur 1 wordt dit schematisch weergegeven en vervolgens nader toegelicht.



Figuur 1

Eerste fase

De eerste fase is gericht op het inventariseren en verkrijgen van de informatie.

De fase start met het middels deskresearch op hoofdlijnen in beeld brengen van maatschappelijke trends die spelen sinds het begin van de stadsvernieuwing tot heden in relatie tot stedelijke vernieuwing in Nederland. Gekeken wordt wat hiervan de invloed is op de samenwerkingsvormen en de daarbij behorende rollen. Dit levert een overzicht van aandachtspunten op die antwoord geven op deelvraag 1 en input leveren voor de deelvragen 2, 3, 4 en 5.

In het voorliggende onderzoek kan een vergelijking met andere landen nieuwe inzichten opleveren, immers daar vindt ook stedelijke vernieuwing plaats en ook daar heeft men last van de crisis en maatschappelijk veranderingen. Gekeken is naar Frankrijk en Duitsland en de wijze waarop stedelijke vernieuwing bij naoorlogse wijken met de bekende "stempelstructuur" en een grote sociale huurvoorraad wordt opgepakt. Nederland heeft verre weg de meeste sociale huurwoningen welke ook nog eens zijn ondergebracht in een corporaties systeem. In Frankrijk ligt, net als in Nederland, het accent van stedelijke vernieuwing op de wijken die gebouwd zijn tussen 1950 en 1975 met veel sociale woningbouw, veel flats en een concentratie van mensen met een lager inkomen en minder kansen in de maatschappij (Wassenberg en Verhage, 2006). De aanpak in Frankrijk is lange tijd alleen sociaal geweest, de laatste jaren (na de rellen in 2005) verschuift het accent van sociale naar fysieke maatregelen, een beweging tegengesteld aan Nederland, zij hanteren de Bijlmer als

voorbeeldproject. In Frankrijk impliceert dat een sturende rol voor de staat (Wassenberg e.a., 2006). Juist omdat de sturing meer bij de staat ligt en er gekeken wordt naar Nederlandse projecten die als voorbeeld dienen, lijkt een vergelijk Frankrijk voor dit onderzoek minder geschikt.

In Duitsland ligt, net als in Nederland en Frankrijk, het accent van stedelijke vernieuwing op wijken die gebouwd zijn tussen 1950 en 1975. Ook in Duitsland is er een grote huurvoorraad en zij kennen ook een sociaalhuur subsidiesysteem. Duitsland lijkt qua problematiek die er speelt in hun naoorlogse wijken op Nederland. De aanpak van de problematiek bij stedelijke vernieuwing in dergelijke wijken lijkt daarmee voor dit onderzoek het meest geschikt.

Er wordt op hoofdlijnen in beeld gebracht op welke wijze stedelijke vernieuwing in Duitsland wordt vormgegeven en welke rollen gemeenten, corporaties en burgers daar hebben. Dit levert een overzicht van aandachtspunten op, die antwoord geven op deelvraag 2 en input leveren voor de deelvragen 3, 4 en 5

Voor deelvraag 2 wordt gebruik gemaakt van deskresearch en wordt er een interview met Anne Langenesch, afdelingshoofd Planologische Kaders met een Duitse achtergrond, gehouden.

Tweede fase

De tweede fase is gericht op het verkrijgen van informatie van beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders over de visie op de toekomstige samenwerkingsmodellen en de bijbehorende rollen van gemeenten, corporaties en burgers in relatie tot de benoemde trends. Voor dit onderzoek is gekozen voor beleidsmakers van het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK) omdat zij direct betrokken zijn bij het formuleren van beleid rondom stedelijke ontwikkeling. Verder is gekozen voor: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG,) zij vertegenwoordigen de gemeenten en hebben direct overleg met het ministerie van BZK, zij beïnvloeden de beleidsvorming rond stedelijke vernieuwing; Aedes, dit is de branchevereniging voor woningcorporaties, zij oefenen in het belang van de woningcorporaties invloed uit op het beleid; De woonbond, dit is een belangenvereniging die opkomt voor de huurders, zij oefenen in het belang van de huurders invloed uit op het beleid; Lid van de eerste kamer met stedelijke vernieuwing in de portefeuille heeft invloed op het vaststellen van het beleid; Neprom, dit is de belangenorganisatie voor de ontwikkelaars en beleggers, zij oefenen in het belang van ontwikkelaars en beleggers invloed uit op het beleid; een onderzoeksbureau, er zijn diverse onderzoeksbureaus die zich bezig houden met stedelijke vernieuwing, op basis van beschikbaarheid is gekozen voor transitiebureau Drift.

Deze fase levert een overzicht van aandachtspunten op, die antwoord geven op deelvraag 3 en input zijn voor de deelvragen 4 en 5.

Voor deze fase wordt gebruik gemaakt van interviews met de volgende beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders op het gebied van stedelijke vernieuwing:

- Mw. Ir. F.P. Bassie secretaris commissie Ruimte en Wonen VNG
- Aedes (ingeplande interview is afgezegd, toegezegde schriftelijke reactie is ook afgezegd. Volgens Aedes hebben zij helemaal niemand in de organisatie die de vragen kon beantwoorden)
- Marijke van Iersel, senior beleidsmedewerker Woonbond
- Chris Roorda Researcher & consultant Onderzoeks- en transitiebureau Drift
- dhr. Ir. W.J. Bodewes Directeur bestuurder Amfest en tevens voorzitter van de Neprom
- Jan-Cees Kok senior beleidsadviseur van het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
- Pieter Lieferink, contactambtenaar gemeenten bij het ministerie van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Adri Duijvensteijn, Lid van de eerste Kamer namens de Partij van de Arbeid

Derde fase

De derde fase is gericht op het toetsen van de aandachtspunten welke naar voren zijn gekomen bij de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders in de praktijk bij twee naoorlogse wijken.

Voor de keuze van de twee naoorlogse wijken is gekeken naar een aantal naoorlogse wijken. Pendrecht in Rotterdam, Liendert in Amersfoort, De Heuvel in Breda en Mariahoeve in Den Haag. Bij de wijk Mariahoeve is men nog niet zo lang bezig met stedelijke vernieuwing, pas sinds 2007, de wijk is heel lang populair geweest, men wil anticiperen op het langzame verval in de wijk. Bij de wijken Liendert en De Heuvel is stedelijke vernieuwing gestart in 2000. Bij de wijk Pendrecht is stedelijke vernieuwing al gestart in 1992 en deze wordt bijna afgerond. Gekozen is voor Mariahoeve in Den Haag omdat men daar gestart is ten tijde van de crisis en omdat men daar nog aan het begin staat van de stedelijke vernieuwing in de wijk. De andere drie wijken zijn eigenlijk allen geschikt, gekozen is voor Pendrecht. In Pendrecht is men aan het afronden en daar is ervaring over het gehele proces, daarnaast waren er ook praktische redenen om te kiezen voor Pendrecht.

In deze fase wordt middels een case studie voor de naoorlogse wijken Pendrecht in Rotterdam en Mariahoeve in Den Haag op hoofdlijnen in beeld gebracht welke samenwerkingsvorm er wordt gehanteerd en wat de rollen van de gemeente, corporatie en burgers zijn. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van deskresearch.

Vervolgens wordt in deze twee wijken gevraagd hoe betrokkenen aankijken tegen het beeld van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. Hiervoor worden de interviewvragen gebaseerd op de aandachtspunten die naar voren zijn gekomen tijdens de vorige fasen. De derde fase eindigt met een overzicht van de conclusies van de interviews. Dit geeft een beeld van de mate waarin de partijen in de twee naoorlogse wijken zich herkennen in de visie van de beleidsmaker en beleidsbeïnvloeders.

Deze fase geeft antwoord op deel vragen 4a en 4b en levert tevens input voor deelvraag 5.

Bij deze fase wordt gebruik gemaakt van interviews met partijen werkzaam in de betreffende wijken:

- C.P. Pilon, beleidsadviseur, gemeente Rotterdam
- A.A.M. van Gils, Gebiedsmanager Pendrecht, gemeente Rotterdam
- K.J. Horeman, Gebiedsmanager Stadsdriehoek en C.S. kwartier, voormalig gebiedsmanager Pendrecht, gemeente Rotterdam
- R. Hofmann en R. Westrik bestuursleden van Vitaal Pendrecht (bewoners)
- J. Waas seniorprojectmanager vastgoedontwikkeling, Woonstad Rotterdam
- N. Ros projectmanager, Woonstad Rotterdam
- M. Besselink, senior beleidsmedewerker vastgoedsturing, Haag Wonen
- C. Leidekker en O. Izaaks, bestuursleden wijkberaad Mariahoeve (bewoners)
- K. Hermans, programmamanager Wijkaanpak Mariahoeve, gemeente Den Haag

Vierde fase

De vierde fase is gericht op het analyseren van de verkregen informatie. In deze fase wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten uit de fases 1 t/m 3. De uitkomsten van de deelvragen 1,2,3 en 4 worden geanalyseerd en met elkaar en de literatuur vergeleken. Op basis van de resultaten van de analyse worden handvatten en criteria geformuleerd voor rollen en samenwerkingsmodellen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken na 2014. Deze fase geeft antwoord op deelvraag 5 en levert input voor het beantwoorden van de hoofdvraag.

De vijfde fase

De vijfde fase is gericht op het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. In de vijfde fase wordt de hoofdonderzoeksvraag beantwoord en er worden aanbevelingen gedaan aan gemeenten en corporaties over hun mogelijke toekomstige rol bij herstructurering van naoorlogse wijken en de bijpassende samenwerkingsvormen.

Het onderzoek sluit met een slotreflectie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op stedelijke vernieuwing in Nederland met aandacht voor de veranderende rollen en taken van overheden en andere betrokkenen onder invloed van maatschappelijk trends en ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de wijze waarop stedelijke vernieuwing in Duitsland en met name in de deelstaat Noordrijn-Westfalen wordt vorm gegeven. Er wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de rollen daar door partijen worden ingevuld en hoe de samenwerking in Noordrijn-Westfalen is georganiseerd.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders weergegeven.

In hoofdstuk 5 wordt een globale situatieschets gegeven van de twee naoorlogse wijken Pendrecht en Mariahoeve en geeft op hoofdlijnen de stand van zaken in deze wijken weer. Vervolgens worden de resultaten van de interviews weergegeven. In hoofdstuk 5 is een analyse van de verzamelde resultaten. Hierin worden handvatten en criteria benoemd die in hoofdstuk 6 worden gebruikt ter beantwoording van de hoofdonderzoeksvraag.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies geformuleerd en het antwoord op de hoofdvraag gegeven. Verder worden er aanbevelingen gedaan voor de invulling van de rollen door gemeenten en corporaties en voor bijpassende samenwerkingsmodellen. Het hoofdstuk sluit af met een slotreflectie.

Hoofdstuk 2 Stedelijke vernieuwing, rollen en samenwerken



2. Stedelijke vernieuwing, rollen en samenwerken

2.1 Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing als beleidsveld kent een lange geschiedenis. In de jaren vijftig en zestig werd het beleid voor vernieuwing van steden gekenmerkt door sanering, krotopruiming en reconstructie (Schuiling, 2007). De wortels van het huidige stedelijke vernieuwingsbeleid liggen in de stadsvernieuwing uit het begin van de jaren zeventig. In 1968 presenteerde Minister Schut het onderzoek “De toekomst van het oude woningbestand”, waarin de toestand van de woningvoorraad in kaart werd gebracht. In 1971 werd de eerste Staatssecretaris Stadsvernieuwing benoemd. De Derde Nota Ruimtelijke Ordening introduceerde in 1973 de term stadsvernieuwing. De stadsvernieuwing is dan vooral gericht op herstel en vernieuwing van bestaande woningen en het directe woonmilieu. Het gaat voornamelijk om woningen uit de periode rond 1900, die grondig gerenoveerd worden of worden vervangen door nieuwbouw. Het bouwen voor de buurt is een belangrijk thema bij de stadsvernieuwing: de vernieuwing richt zich op de zittende bewoners, met als gevolg dat de nieuwbouw vooral uit sociale woningen bestaat. In die periode waren gemeenten de initiatoren en de trekkers van de stadsvernieuwing.

In 1981 verschijnt de Nota Stad- en Dorpsvernieuwing, hierin wordt duidelijk dat met extra inzet van middelen de achterstand in 2010 zou kunnen worden ingehaald. Het kabinet besluit tot een flinke intensivering van de inspanningen en subsidies. Bijna alles moest nog worden uitgevonden, zoals nieuwe financiële, organisatorische en juridische instrumenten. Er kwamen in deze periode veel aparte subsidierelingen, er werd voor het eerst gewerkt met projectgroepen en er werd veel bewonersonderzoek uitgevoerd (schuiling, 2007). Op Juridisch gebied leidde dit in 1985 tot de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing (WSDV).

Begin jaren negentig vindt een evaluatie plaats ten aanzien van het BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst (BELSTATO). Daarin worden de resultaten tussen 1980 en 1990 geëvalueerd, een nieuwe behoefteraming opgesteld en het beleid voor de jaren negentig uitgezet. Stadsvernieuwing wordt in deze nota nog gezien als een inhaaloperatie van verwaarlozing en achterstallig onderhoud in de vooroorlogse gebieden (Schuiling, 2007).

Tussen 1985 en 2000 blijkt de bouwtechnische kwaliteit met sprongen vooruitgegaan. De aandacht verschuift van de fysieke ingrepen in woningen en woonomgeving naar het beheer van de gebieden (van der Schaar, 2006). De nadruk bij het ingrijpen komt nu ook op de naoorlogse wijken te liggen. Hoewel de woonbestemming en vaak ook de stedenbouwkundige hoofdstructuur niet verandert, is het koepelbegrip daarvoor toch ‘herstructurering’. Het ging daar minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om huidige of verwachte problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of al bestaande problemen met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling. Meer gedifferentieerd bouwen wordt gezien als oplossing om de selectieve migratie van mensen met hoge inkomens uit de stad tegen te gaan. Voorkomen moet worden dat steden steeds minder aantrekkelijk worden als vestigingsplaats voor werken en wonen ten opzichte van nieuwe uitleggebieden en niet verstedelijkte gebieden (van der Schaar, 2006).

De brede erkenning voor de problemen in de stad leidde ertoe dat in 1995 de vier grote steden, 15 middelgrote steden en het kabinet een convenant ondertekenden dat de basis vormde voor het Grotestedenbeleid (GSB). Doel van dit beleid is de versterking van de economische en sociale (intra)structuur van steden, met name gericht op de terreinen werk, leefbaarheid, veiligheid, Onderwijs en zorg. Daarbij wordt ook gesproken over het tegengaan van ruimtelijke segregatie van kansarme bewoners (schuiling, 2007). Het beleid wordt in 1997 verbreed met de vaststelling van de Nota Stedelijke Vernieuwing. De stedelijke vernieuwing kan worden gezien als opvolger van de stadsvernieuwing en als invulling van de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid. Het richt zich echter op alle Nederlandse gemeenten en niet alleen op de GSB-gemeenten (Schuiling, 2007).

De eerste periode van het Grotestedenbeleid loopt van 1995 tot 1999. In 1999 worden met uiteindelijk 30 GSB-steden afzonderlijk afspraken gemaakt voor de periode 2000-2004. Steden moeten in Meerjaren ontwikkelingsprogramma's hun visie en strategie voor de periode 2000-2004 formuleren en aangeven op welke wijze men het beleid wil realiseren, gericht op de drie pijlers: economisch, sociaal en fysiek. Herstructurering vormt de fysieke pijler. Goedkeuring van de programma's door het rijk houdt een toezegging in van de financiën voor de convenantperiode. Voor de stedelijke vernieuwing wordt in 2000 de wettelijke grondslag voor toewijzing van budgetten aan gemeenten vastgesteld, de Wet Stedelijke Vernieuwing. Hierin is een vijfjaarscyclus voor stedelijke vernieuwing opgenomen, die gelijk loopt met de afspraken over het GSB. In afwachting van formele wetgeving is er in de periode 1997 tot 2000 al een tijdelijke Stimuleringsregeling : herstructurering goedkope woningvoorraad. Vanaf het jaar 2000 ontvangen 30 grote steden rechtstreeks van het Rijk een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Nog eens ruim honderd steden ontvangen ISV-geld. Dit wordt via de provincie verstrekt, hoewel het van de rijksbegroting komt. Deze periode, van 2000 – 2004, wordt ISV 1 genoemd. Er volgen ook nog een ISV 2 (2005-2009) en ISV 3 (2010-2014). Bij ISV geldt hetzelfde sturingsconcept als bij GSB, namelijk dat gemeenten een ontwikkelingsprogramma op moeten stellen. Tijdens deze periode zijn gemeenten, gestimuleerd door de Rijksoverheid, de initiatiefnemers en de trekkers van de stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken, zij betrekken hierbij de woningcorporaties. Tijdens de ISV 2 periode komt minister Vogelaar nog met een aparte aanpak voor 40 geselecteerde naoorlogse probleem wijken, hier wordt later nader op ingegaan. Na ISV 3 stopt de het investeringsbudget en worden de taken gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Definitie

Het begrip stedelijke vernieuwing en de manier waarop dit in beleid en praktijk wordt geïnterpreteerd heeft zich sinds de introductie van de term in de nota Stedelijke Vernieuwing (ministerie van VROM, 1997) voortdurend ontwikkeld. Globaal kan worden gesteld dat de term stedelijke vernieuwing van oorsprong vooral stond voor een hoofdzakelijk fysieke aanpak, terwijl later nadrukkelijk ook sociale en economische maatregelen onder de paraplu van de stedelijke vernieuwing werden geschaard. In de loop der jaren zijn door verschillende partijen dan ook verschillende definities van stedelijke vernieuwing gegeven.

In 2011 hanteert onderzoeksinstituut KEI de volgende gedetailleerde definitie van stedelijke vernieuwing:

"Het door publieke en private partijen gebiedsgericht ontwikkelen van het wonen, de woonomgeving en de leefomgeving in wijken en buurten in de stad om ze duurzaam vitaal te maken en haar bewoners de mogelijkheid te bieden maatschappelijk vooruit te komen."

(<http://kennisbank.platform31.nl/pages/28201/Wat-is-stedelijke-vernieuwing.html>) Voor stedelijke vernieuwing hanteer ik in dit onderzoek de definitie van KEI zoals hierboven geformuleerd.

2.2 Wat zijn naoorlogse wijken

Naoorlogse wijken zijn wijken gebouwd tussen 1945-1970 met de bekende stedenbouwkundige karakteristieken. Deze wijken hebben veelal een eenzijdige woningvoorraad met veel huurwoningen in corporatie bezit en staan in stedenbouwkundige kringen bekend als 'modernistisch' of 'functionalistisch'. Zij zijn de massale uitdrukking van het opkomend idealisme van de jaren twintig en dertig, toen sociaaldemocratische stadsbestuurders en architecten de arbeidersklasse een ruime, gezonde en groene woonomgeving wilden geven (Lörzing, Harbers & Schluchter, 2008). Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de stedenbouw uit de functionalistische periode?

Ten eerste is er de grote nadruk op collectiviteit, in de vorm van middelhoge woongebouwen (drie à vier verdiepingen) en hoogbouw, en grote oppervlakten collectieve groenvoorziening met een hiërarchisch stelsel van blok-, buurt-, wijk- en stadsdeelgroen (Lörzing e.a., 2008).

Een tweede kenmerk is het open bouwblok. Vanaf de jaren dertig zien we stedenbouwers experimenteren met steeds opener blokvormen (Lörzing e.a., 2008).

Een derde element is de herhaling van stedenbouwkundige patronen: woningrijen worden herhaald en samengevoegd tot hoven en stempels (Lörzing e.a., 2008).

Ten slotte, zeer belangrijk, kennen de wijken een strikte scheiding van functies. De scheiding van wonen, werken, verkeer en recreëren was het ware geloofsartikel van de functionarissen. In het vroege functionalisme werd nog wel eens een rij winkels onderin een woongebouw aangebracht, later werden winkels en andere voorzieningen naar afzonderlijke centra uitgeplaatst (Lörzing e.a., 2008).

2.3 Stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken

Zoals hierboven beschreven vond de overheid eind vorige eeuw dat veel naoorlogse stadsuitbreidingen niet voldeden aan hedendaagse eisen. In het hele land werden herstructureringen in naoorlogse wijken gestart al dan niet gesubsidieerd door ISV of GSB.

In 2007 introduceerde de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar het krachtwijkenbeleid. Dat beleid was gericht op zowel bestrijding van de maatschappelijke problemen in de 40 aangewezen naoorlogse aandachtswijken als verbetering van de positie van de inwoners van deze wijken. De centrale doelstelling van het wijkenbeleid is om de aandachtswijken binnen acht tot tien jaar te veranderen in wijken waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen (Van aandachtswijk naar Krachtwijk, ministerie van VROM, Wonen, Wijken en Integratie, 2007). Voor de problematiek van de aangewezen wijken wordt Actieplan Krachtwijken opgesteld. Op basis van het actieplan hebben gemeenten – in samenspraak met lokale organisaties en bewoners – wijkactieplannen (wap) opgesteld. Daarin stonden afspraken tussen de partijen en vele projecten gericht op fysiek als ook op veiligheid en leefbaarheid. In 2008 zijn tussen rijk en de achttien gemeenten overeenkomsten gesloten over de gezamenlijke ambities (charters). Ook is hierin opgenomen wat de inzet van rijk en gemeente is om die ambities te realiseren. De centrale doelstelling van het krachtwijkenbeleid is om de 40 wijken binnen acht tot tien jaar te veranderen in wijken waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen.

De aanpak van de Vogelaarwijken is in 2009 geëvalueerd (Wittebrood en Permentier, 2011).

Uit de evaluatie kwamen de onderzoekers op hoofdlijnen tot een aantal conclusies. Bij herstructurering zien we een gunstig effect op de sociale cohesie. Dit effect is sterker bij sloop/nieuwbouw. Interessant is dat bij de verkoop van sociale huurwoningen – wanneer de bevolkingssamenstelling van de buurt nauwelijks verandert – ook een gunstig effect te zien is op de sociale cohesie (Wittebrood e.a., 2011). Hierbij wordt niet de woningvoorraad aangepast, maar enkel de relatie tussen de bewoners en hun woning (de eigendomsverhouding verandert). Verondersteld wordt dat daardoor eigenaren meer investeren in hun woning en de woonomgeving. Bij zowel de sloop/nieuwbouw als de verkoop van sociale huurwoningen zien we verder gunstige effecten in relatie tot de criminaliteit, onveiligheidsbeleving en de tevredenheid van bewoners met de woonomgeving (Wittebrood e.a., 2011). De verkoop van sociale huurwoningen heeft eveneens een gunstig effect op verloedering in de wijk. De aanpassingen in de woningvoorraad hebben nauwelijks effect op het aandeel sociale stijgers in de wijk. Gebleken is dat interventies gericht op de woningvoorraad – herstructurering en de verkoop van sociale huurwoningen – een gunstige invloed hebben op de wijk (Wittebrood e.a., 2011). Verder kwam uit de evaluatie dat juist de maatregelen gericht op het vergroten van ontmoetingskansen tussen bewoners en via deze weg op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid, nauwelijks gunstige effecten op de sociale cohesie en de leefbaarheid en veiligheid hadden.

Top op heden worden veel naoorlogse wijken aangepakt met als doel de wijk tot ‘het’ stedelijke gemiddelde te brengen, op basis van een serie indicatoren. Nicis introduceert in “Stedelijke vernieuwing na 2014” de benadering “omgaan met verschillen”. Volgens de auteurs hebben wijken altijd een verschillende plek en positie in de stad. Het kan juist een kracht zijn dat sommige wijken de

onderkant van de woningmarkt bedienen en daarmee een doorstroomwijk zijn, waar sociale stijgers uit kunnen 'wegpromoveren'. Dit biedt een nieuwe kijk op stedelijke vernieuwing, het doel kan zijn om een achterstandswijk beter te maken (meer gedifferentieerd woningbestand, gemêleerde bevolking, wooncarrières worden mogelijk, beter imago). Maar het doel kan ook zijn een achterstandswijk te bestendigen als starterswijk, met een goede borging van basiskwaliteiten om afglijden te voorkomen.

Tenslotte valt op dat bij een groot aantal wijken die ik heb bekeken dat stedelijke vernieuwing tijdens de ISV-perioden voornamelijk projectmatig wordt aangepakt. Deze projecten worden meestal door gemeenten geïnitieerd en gezamenlijk met de corporaties in de betreffende wijken vorm gegeven. Bij een projectmatige aanpak is vooraf bedacht wat er wordt aangepakt, uitgezet in de tijd, geld en overige middelen zijn vooraf bekend en het wordt planmatig uitgevoerd. Bijvoorbeeld sloop/nieuwbouw. Vooraf is bekend waar en wat er gesloopt wordt, bekend is wat het kost en hoe lang het duurt. Er is ook bekend wat er teruggebouwd wordt en hoeveel dat kost en oplevert. Ook de Wijk Actie Plannen bevatten voor het merendeel projecten.

2.4 Rollen en financiële aspecten overheid

De manier waarop de overheid, ondernemers, organisaties en burger met elkaar omgaan is aan het veranderen. De Rijksoverheid moet sterk bezuinigen en zet in op een participatie maatschappij waarbij de initiatieven moeten komen uit de maatschappij en de overheid meer facilitator is in plaats van initiator of trekker. De overheid moet een bewuste keuze maken welke rol zij wil spelen bij initiatieven die in de samenleving ontstaan. Dat kan betekenen dat de overheid initiatieven volledig loslaat, maar het kan ook een bewuste keuze zijn om initiatief te omarmen en reguleren als dat echt nodig is. Gemeenten krijgen de komende jaren met deze transitie te maken (Nicis, 2014). Er is nog een andere reden dat gemeenten een andere rol innemen, gemeenten krijgen meer taken vanwege de decentralisaties, onder druk van bezuinigingen zijn gemeente ondanks de extra taken aan het afslanken. Hierdoor zal een verschuiving van inzet binnen de gemeenten plaats vinden. Mede daardoor willen gemeenten van een sturende rol naar een wederkerige samenwerking. Van sturen op projecten en programma's naar los laten, verleiden, uitnodigen en procesbegeleiding. Gemeentelijke budgetten middels grondexploitaties e.d. nemen ook sterk af, de meeste gemeenten kampen met grote tekorten in hun grondbedrijf. Gemeenten zullen daardoor ook niet meer zo snel het initiatief nemen bij stedelijke vernieuwing. De belangrijkste financieringsregelingen vanuit het Rijk voor stedelijke vernieuwing in wijkontwikkeling kwamen tot voor kort uit de beleidskaders (GSB, ISV). Dit was voornamelijk "triggermoney" om te kunnen sturen op de beleidsfocus van het Rijk (Nicis, 2014). Deze vanuit het rijk geïnitieerde financiële bronnen voor stedelijke vernieuwing houden na 2014 op te bestaan.

De opgave verschilt per onderwerp, per partij en per gebied en deze verschillen zullen naar verwachting toenemen in de komende jaren (Nicis, 2014). Dat betekent voor de gemeente een andere benadering. Er moet meer gekeken worden naar potenties van gebieden en partijen. De gemeente kan op basis daarvan bepalen welke rol het beste past. (Nicis, 2014) In sommige wijken, dorpen of regio's zullen burgers 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 wordt hier niet alleen in de economische zin gebruikt (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.

Er zijn echter ook gebieden waar weinig van dergelijke initiatieven opborrelen. De marktvraag is er lager, of zelfs negatief in krimpgebieden, de problemen zijn er groter (bijv. in naoorlogse aandachtswijken), de locatie is slechter, de kwaliteit en uitstraling zijn er minder (Nicis, 2014).

Deze verschillen in potentie zijn schematisch weergegeven in figuur 2

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

Figuur 2 Bron Nicis Stedelijke vernieuwing na 2014, blz. 17.

Verticaal staan partijen, of actoren, weergegeven: bewoners, gebruikers, ondernemers. Horizontaal staan sterke respectievelijk zwakke gebieden, met veel of weinig potenties. De gemeente staat in het midden. De rol van de gemeente verschilt per gebied en per de lokale omstandigheden. 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 gemeente 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 de gemeente 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). 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.

2.5 Rollen en financiële aspecten woningcorporaties

Na de tweede wereld oorlog hielden corporaties zich voornamelijk bezig met het bouwen van woningen voor de enorme woningnood. De corporaties, toen nog woningbouwverenigingen konden de hiervoor benodigde middelen krijgen door middel van een gemeentelijke lening of een gemeentelijke garantie. Om hiervoor in aanmerking te komen moest de woningbouwvereniging zijn "toegelaten" Het woningbesluit van 1932 bevatte de bepalingen voor de ministeriële toelating. Vaak waren woningbedrijven ook gemeentelijke woningbedrijven en onderdeel van de ambtelijke organisatie.

Eind vorig eeuw werden woningbouwvereniging verzelfstandigd. De verzelfstandiging van de woningbouwverenigingen kende twee facetten. In de eerste plaats werden de verenigingen omgezet in stichtingen. Dit werd in 1993 geregeld in het "Besluit Beheer Sociale Huursector" (BBSH). Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) vormt de juridische basis voor het functioneren van de woningcorporaties. Het beschrijft onder andere de terreinen waarop de corporaties actief mogen zijn en de toelatingseisen om een woningcorporatie te worden. De huidige zes prestatievelden waarop de corporaties verantwoordelijkheid dragen zijn:

- passend huisvesten van de doelgroep;
- kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- waarborgen van de financiële continuïteit;
- bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten;
- bijdragen aan de combinatie wonen en zorg.

Vervolgens werden de corporaties financieel verzelfstandigd, dat werd geregeld middels de zogenaamde 'Bruteringswet' officieel de "Wet Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting". Met de bruteringswet werden de subsidies van het Rijk aan de woningcorporaties afgeschaft, met als compensatie een bedrag ineens dat werd verrekend met de schulden van die betreffende corporatie bij het Rijk. De corporaties houden wel de wettelijke plicht om te zorgen voor goede en betaalbare woningen voor de doelgroep. Woningcorporaties en de overheid hebben hierdoor een bijzondere relatie. De overheid heeft de grondwettelijke opdracht goed wonen te bevorderen. Allereerst stelt het rijk vast welke prestaties op landelijk niveau voor de komende jaren benodigd zijn. Gemeenten maken in relatie tot de landelijke doelstellingen een woonvisie inclusief de prioriteiten die de gemeente daarin stelt, de corporaties dienen daarmee rekening houden. Daarbij geeft de gemeente aan welke concrete prestaties hierbij van de corporaties worden verwacht, de zogenaamde prestatie afspraken. Dit is niet vrijblijvend, corporaties dienen op grond van het Besluit beheer sociale huursector het gemeentelijk beleid in acht te nemen.

Het op afstand zetten van de corporatiesector door het Rijk met de bruting in 1995 heeft de corporaties ondernemender gemaakt en heeft een maatschappelijke sector opgeleverd die zonder winst oogmerk substantieel investeert in terreinen die de overheid en de markt niet (genoeg) oppakken. Het huidige bedrijfsmodel van woningcorporaties gaat uit van waarde stijging van het vastgoed, huuropbrengsten die meestijgen met de kosten, inkomsten uit de verkoop van sociale huurwoningen en goede financieringsmogelijkheden. De woningvoorraad dient daarbij als revolving fund: een zichzelf financierend fonds dat geen subsidiëring van buitenaf nodig heeft om in stand te blijven. Daarnaast biedt het BBSH ruimte voor woningcorporaties om ook vastgoed te ontwikkelen dat niet onder sociale activiteiten maar commerciële activiteiten vallen. Oftewel DAEB (diensten van algemeen economisch belang) en niet DAEB activiteiten.

Voor de financiering van de activiteiten kan een woningcorporatie gebruik maken van het waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Dit is een Nederlands, onafhankelijk instituut dat zich bezighoudt met de zorg voor optimale financiering van vastgoed in de publieke sector voor de aangesloten instellingen. De borging geeft de financier extra garanties als het WSW de financieringsaanvraag positief heeft beoordeeld, er is sprake van garantstelling door andere corporaties en achtervang door gemeenten en Rijk. De leningen hebben betrekking op financiering van huurwoningen en maatschappelijk vastgoed, nieuwbouw en renovatie. Aangezien gemeente en Rijk garant staan, wordt de borging beschouwd als staatssteun. Daarom is borging alleen mogelijk voor financiering van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

De Europese regels delen de werkzaamheden van corporaties in op sociale en commerciële activiteiten, oftewel DAEB (diensten van algemeen economisch belang) en niet-DAEB activiteiten. Het BBSH definieert het werkdomein van de corporaties echter ruimer dan alleen de DAEB-activiteiten. Dat mag niet volgens de Europese regelgeving omdat er situaties ontstaan waarbij staatssteun wordt gegeven aan commerciële activiteiten. De corporaties zullen een administratieve scheiding moeten doorvoeren van hun activiteiten en hun eigen vermogen. Vooral over de splitsing van het eigen vermogen en de uitwisselbaarheid van het eigen vermogen tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten bestaat nog veel onduidelijkheid, dit is van belang voor de financieringsmogelijkheden van de corporaties.

Mede als gevolg van de Europese regelgeving wil het kabinet dat corporaties zich gaan beperken tot hun kernactiviteiten en meer onder aansturing van gemeenten moeten komen. Dit is vastgelegd in de herziening van de Woningwet juli 2012.

Dit betekent dat zij alleen onder voorwaarden niet DAEB investeringen mochten doen. (Een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) investeringen betreffen de verwerving, het doen bouwen, na-investeringen en de exploitatie van huurwoningen met een (voorgenomen) kale huurprijs op of onder de liberalisatiegrens.)

Daarnaast wil de minister het wetsvoorstel van juli 2012 nog verder aanpassen door middel van een novelle. Het ministerie van BZK publiceerde op 11 februari 2014 de conceptnovelle ter consultatie. In

deze novelle komt de minister met zeer strenge voorwaarden waaronder een corporatie nog een niet DAEB investering mag doen. Aedes, de vereniging voor corporaties, stelt op 20 februari 2014 op haar website dat door deze voorwaarden het voor corporaties onmogelijk wordt om nog te investeren in achterstandswijken. Volgens Aedes betekent dit een forse rem op wijk-, dorp- en stadsvernieuwing. (<http://www.Aedes.nl>)

Met de financiën van de corporaties gaat het niet goed. Het kapitaal van een corporatie zit voornamelijk in het woningbezit. Door de kredietcrisis en de daarmee gepaard gaande instorting van de woningmarkt, is door de waardedaling dit kapitaal behoorlijk afgenomen. Daarnaast heeft het Rijk de corporaties een bezuinigingsopdracht opgelegd. Alle corporaties moeten extra belasting betalen, de zogenaamde verhuurderheffing. In het debat met de Eerste Kamer over de verhuurderheffing op 17 december 2013 heeft de minister toegezegd voor eind 2014 te komen met *“een uitwerking van de wooncoöperatie, een vorm van zelforganisatie van kopers en huurders gericht op gezamenlijke doelen, als nieuwe vorm van een toegelaten instelling met een wettelijke basis, al dan niet binnen de structuur van de huidige sociale huursector”*. In de brief van 23 juni 2014, kenmerk 2014-0000319013, vraagt de minister hieromtrent advies aan de verschillende partijen onder andere Aedes, VNG, Woonbond, vereniging eigen huis.

Tenslotte zijn er een aantal excessen bij corporaties geweest die hebben geleid tot een parlementaire enquête. Al deze ontwikkelingen maakt dat de rol van corporatie door de loop van jaren is veranderd. Eerst hadden zij een ontwikkelende rol gericht op sociale woningbouw. Zij hebben op basis van hun grote bezit de rol van vastgoedbeheerder. De laatste decennia hadden zij een brede rol bij stedelijke vernieuwing in (naoorlogse) wijken, naast ontwikkelaar van sociale woningen en vastgoedbeheerder waren zij ook ontwikkelaar van ander commercieel vastgoed (bedrijfspannen en duurdere woningen) en initiatiefnemer geworden. Deze laatste twee rollen zijn inmiddels sterk aan het veranderen onder invloed van bovengenoemde regelgeving.

2.6 Rol van de Burger

De rol van de burger in de samenleving verandert, in het beleid rondom burgerparticipatie worden vaak drie ‘generaties’ onderscheiden (Lenos, Sturm en Vis, 2006).

Tabel 1: Drie generaties burgerparticipatie. Bron: Lenos *et al.* (2006)

	Vorm van burgerparticipatie	Periode
1e generatie	Inspraak Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren 70 tot nu toe
2 ^e generatie	Interactieve beleidsvorming en coproductie Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren 90 tot nu toe
3 ^e generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

De overheid stuurt aan op een participatiesamenleving, dat is een samenleving waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven en omgeving, zonder hulp van de (landelijke) overheid (troonrede 17 september 2013). We gaan van een ‘verzorgingsstaat’ naar ‘participatiemaatschappij’. Veel Nederlanders zetten zich al in voor de publieke zaak, in hun eigen

buurt, in verenigingen of als vrijwilliger op andere plekken in de samenleving. Er ontstaan op diverse plaatsen coöperaties op basis van burgerinitiatieven bijvoorbeeld voor investeringen in duurzame energie of crowdfunding voor het opknappen en herbestemmen van erfgoed. Er zijn vele vormen van participatie en meerdere onderzoekers hebben deze gerangschikt middels een ladder. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Er worden vijf treden onderscheiden die hieronder verder worden toegelicht.



Figuur 3: participatieladder (bron Edelenbos en Monnikhof, 2001)

De laagste trede is informeren en hierbij worden burgers op de hoogte gehouden door het bestuur (of politiek). Zelf leveren zij geen feitelijke inbreng. De tweede trede is raadplegen en houdt in dat het bestuur de beleidsrichting bepaalt. De burger is hierbij gesprekspartner, maar de inbreng is niet bindend. De middelste trede is adviseren waarbij de burger problemen en oplossingen formuleert na vraag van het bestuur. Deze inbreng krijgt een volwaardige rol in de ontwikkeling van het beleid. De vierde trede is coproduceren waarbij burgers samen met het bestuur tot een probleemagenda en mogelijke oplossingen komen. Het bestuur verbindt zich aan deze oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming. De hoogste trede van de ladder is het (mee)beslissen. Hierbij laat het bestuur de besluitvorming over aan de burgers. (edelenbos e.a. 2001)

Participatieladder en bestuursstijlen

De diverse stadia van participatie en interactiviteit zijn door Pröpper en Steenbeek (1998) gekoppeld aan verschillende bestuursstijlen. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl is er bij alle andere bestuursstijlen in meer of mindere mate sprake van interactie tussen initiatiefnemer en de participanten. Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove presenteerde in 2006 de genoemde participatieladder en bestuursstijlen naast elkaar in een tabel met aandacht voor de precieze rol voor de burger als een van de participanten. Deze tabel biedt aanknopingspunten voor de rollen van deze partijen in dit onderzoek.

Tabel 2. Mate van participatie en stijlen van bestuur (bron: Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Van Tatenhove, J., 2006)

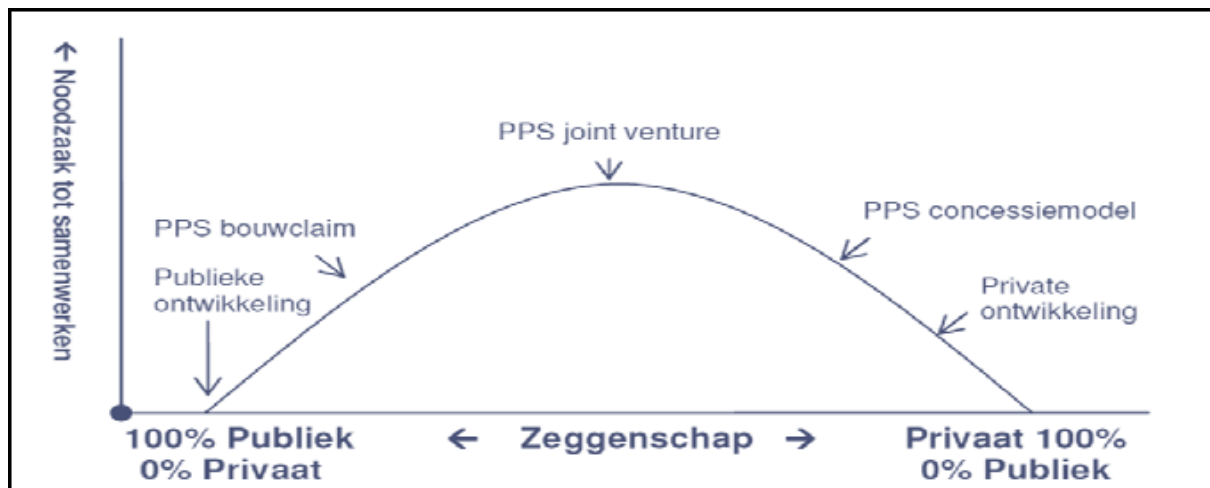
Participatieladder Edelenbos	Bestuursstijlen Pröpper & Steenbeek	Rol van de burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. meebeslissen binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van vooraafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

2.7 Samenwerken en rollen bij stedelijke vernieuwing tot op heden

De rolverdeling tussen de gemeente en de woningcorporaties is in de loop van de tijd veranderd. Was in de tijd van de stadsvernieuwing de gemeente de trekker in de planontwikkeling, later zijn het vaak de woningcorporaties die de verantwoordelijkheid nemen voor de gehele gebiedsontwikkeling (grond- en vastgoedexploitatie) (Haffner en Elsinga, 2007). Deze andere rolverdeling kan van invloed zijn op het verdere verloop van het samenwerkingsproces. Bij iedere samenwerkingsvorm moeten altijd afspraken worden gemaakt over de rollen en taken van de partijen bij stedelijke vernieuwing. Uit onderzoek blijkt dat in de praktijk, ondanks de afspraken die zijn gemaakt, er later vaak onduidelijkheid is over de onderlinge verantwoordelijkheden (Kokx en Van Kempen, 2008). Problemen ontstaan bijvoorbeeld doordat partijen zeer uiteenlopende verwachtingspatronen hebben, over elkaar of over welke rol en taken ze hebben te vervullen. Samenwerken is mensenwerk, dus menselijke factoren spelen ook een rol in het verloop van een

samenwerkingsproces (Kokx e.a., 2008). Mensen die in een samenwerkingsverband werken, moeten daarvoor de juiste competenties hebben. Aanpassingsvermogen aan de nieuwe samenwerkende rol, zich kunnen verplaatsen in anderen en over de eigen grenzen heen kunnen kijken, zijn hierbij kernbegrippen. Wanneer deze persoonlijke kwaliteiten onvoldoende aanwezig zijn, leidt dit gemakkelijk tot onbegrip en wantrouwen (Kokx e.a., 2008). Onduidelijkheid over eerdere afspraken ontstaan ook door personele wisselingen en het ontbreken van een projectgeheugen, dit wil zeggen dat vastgelegde informatie over eerder gemaakte afspraken en over de voortgang van projecten vaak ontbreekt. Relatiemanagement, verwachtingsmanagement en het vastleggen van afspraken zijn essentieel voor het opbouwen van vertrouwen en voor het in stand houden van een langdurige samenwerkingsrelatie (Kokx e.a., 2008).

In Nederland zijn door de loop der jaren een aantal economische onderleggers voor samenwerkingsmodellen gehanteerd. In dit rapport wordt kort ingegaan op de verschillende modellen. Er zijn op al deze modellen ook weer diverse varianten toegepast maar uiteindelijk komt het er op neer dat er op hoofdlijnen 3 hoofdvormen worden gehanteerd bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. De manier waarop de samenwerking tussen actoren (VROM (2011) Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011) is georganiseerd, is bepalend voor de noodzaak tot samenwerken, zie figuur. Bij alle vormen heeft de burger/bewoner geen formele rol tenzij zij zelf een private ontwikkeling starten.



Figuur 4. Bron: VROM (2011) Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Den Haag: Ministerie van VROM

PPS bouwclaim

De corporatie verkoopt haar grond en opstallen aan de gemeente onder voorwaarde dat zij het recht krijgen op een deel van het te ontwikkelen volume (de bouwclaim). Onder deze afspraken neemt de gemeente de grond en opstallen over. Zij ontwikkelt de grond en verkoopt de bouwkeuzes terug aan de corporatie die vervolgens binnen de kaders van een stedenbouwkundig plan aan de slag gaat. De rollen zijn hierbij duidelijk, de gemeente voert de grondexploitatie, de gemeente stelt de kaders vast en de corporatie voert de opstalexploitatie en bouwt de woningen en betreft al dan niet de burgers. In het verleden werden burgers meer geïnformeerd dan dat zij participeerden (Stelpstra, 2010)

PPS-joint venture

In dit model vormt de herverdeling van gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming (Grondexploitatie Maatschappij - GEM) de kern van de samenwerking. Aan de GEM kunnen ook taken in het kader van de grondexploitatie worden overgelaten, mits dit geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn. Door te kiezen voor het joint-venturemodel kunnen de partijen hun inbreng en zeggenschap, en daarmee ook hun risico's delen.

PPS concessie

Het is ook mogelijk dat samenwerkende partijen kiezen voor een concessiemodel. In dat geval neemt de corporatie of marktpartij de integrale ontwikkeling van een plan voor haar rekening. De gemeente verlegt de risico's naar de corporatie of marktpartij en deelt dus ook niet in eventuele winst. Na afronding neemt de gemeente de vernieuwde openbare ruimte weer over. Tijdens de ontwikkeling heeft de gemeente weinig of geen zeggenschap. Het is dus van groot belang dat zij voor concessieverlening duidelijke eisen aan het resultaat stelt: financieel, programmatisch, kwalitatief en participatie van burgers (Stelpstra, 2010)

De benoemde modellen zijn ingegeven op economische/financiële sturing met fysieke realisatie, er wordt weinig gekeken naar het maatschappelijk rendement. Bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken spelen niet alleen economische en fysieke aspecten een rol. Ook sociale problemen vragen om een oplossing. Met de introductie van de "prachtwijken" van minister Vogelaar zijn de eerste ideeën over een integraal programma voor wijkontwikkeling ontstaan, het zogenaamde Wijkactieplan (Wap) waarin ook de sociale component werd meegenomen. De bovengenoemde economische modellen bleven wel de onderlegger voor de samenwerking maar het programma werd breder ingezet. De acties in het programma waren veelal van projectmatige aard. Verder zijn er in de relatie tussen gemeenten en corporaties nog de prestatieafspraken, zie paragraaf 2.3.2.

2.8 Conclusie, theoretisch model en aandachtspunten

Door de loop van de tijd zijn de rollen van de partijen bij stedelijke vernieuwing veranderd of anders vormgegeven. Het blijkt dat de gemeenten en de corporaties vrijwel altijd het initiatief hadden, hetzij gezamenlijk of anders één van twee. Op basis van het Besluit Beheer Sociale Huursector maken gemeenten en de corporaties prestatieafspraken.

De rol van de gemeente is momenteel onder invloed van allerlei factoren aan het veranderen. In het verleden waren zij altijd initiatiefnemer en/of trekker, nu is de overheid zoekende naar haar rol. Volgens Nicis (Nicis, stedelijke vernieuwing na 2014) is de rol van de gemeente niet eenduidig. Er moet situationeel gekeken worden en gemeenten moeten schakelen tussen verschillende rollen, afhankelijk van de situatie. Ook de rol van burgers is door de loop der jaren anders geworden, van passief naar actief. De verhoudingen en rol verdeling tussen overheid en burgers op basis van de participatieladder en bestuurstijlen wordt weergegeven in tabel 2.

De rol van corporaties is door de loop van de tijd ook veranderd. Eerst hadden zij een ontwikkelende rol gericht op sociale woningbouw en het beheren van hun vastgoed. De laatste decennia hadden zij een brede rol bij stedelijke vernieuwing in (naoorlogse) wijken, naast ontwikkelaar van sociale woningen en vastgoedbeheerder waren zij ook ontwikkelaar van commercieel vastgoed (bedrijfspanden en duurdere woningen) en initiatiefnemer geworden. De rol van ontwikkelaar van commercieel vastgoed is niet meer toegestaan en de rol van initiatiefnemer is momenteel, onder invloed van allerlei factoren, niet meer vanzelfsprekend. Daarnaast worden binnenkort coöperaties toegestaan in de sociale huursector.

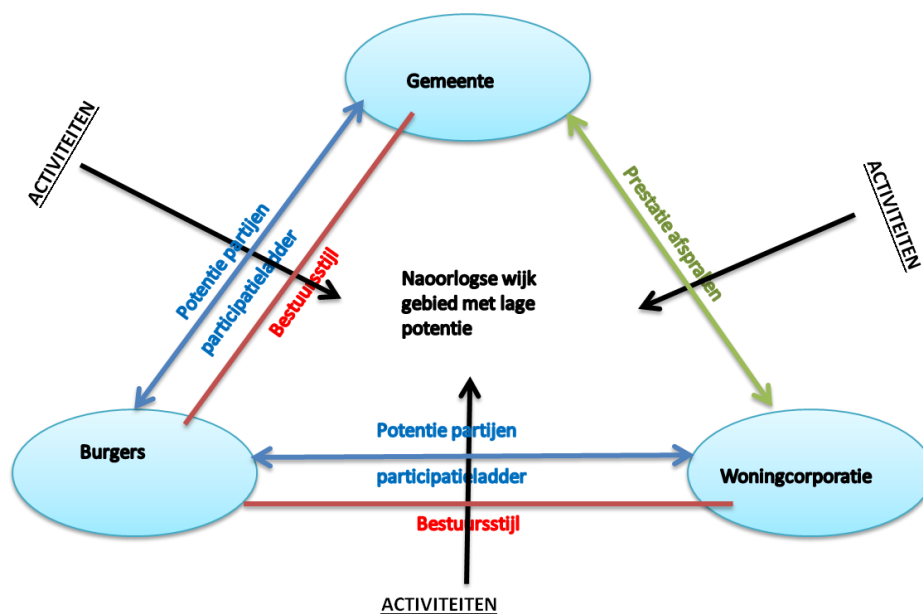
De samenwerkingsmodellen zijn tot dusver vaak financieel/economisch gedreven en kennen vooral een projectmatige aanpak, dit geldt ook voor de krachtwijken aanpak. Belangrijke succesfactoren zijn: maak bij aanvang duidelijk is wat er aangepakt wordt; welke partij heeft welke rol: competenties van de medewerkers en vertrouwen tussen de partners. Er kan anders worden gekeken naar geldstromen die de wijk in en uit gaan. Woningcorporaties en gemeenten zijn niet meer de enige initiatiefnemers. Onder anderen ook bewoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven spelen een steeds belangrijkere rol.

Theoretisch model

Globaal kunnen de conclusies ten aanzien van de rollen van de gemeente, corporatie en burgers in het onderstaande theoretisch model worden gevisualiseerd. Er is gebruik gemaakt van tabel 2 waarin de treden van de participatieladder en de daaraan gekoppelde bestuurstijlen wordt weergegeven

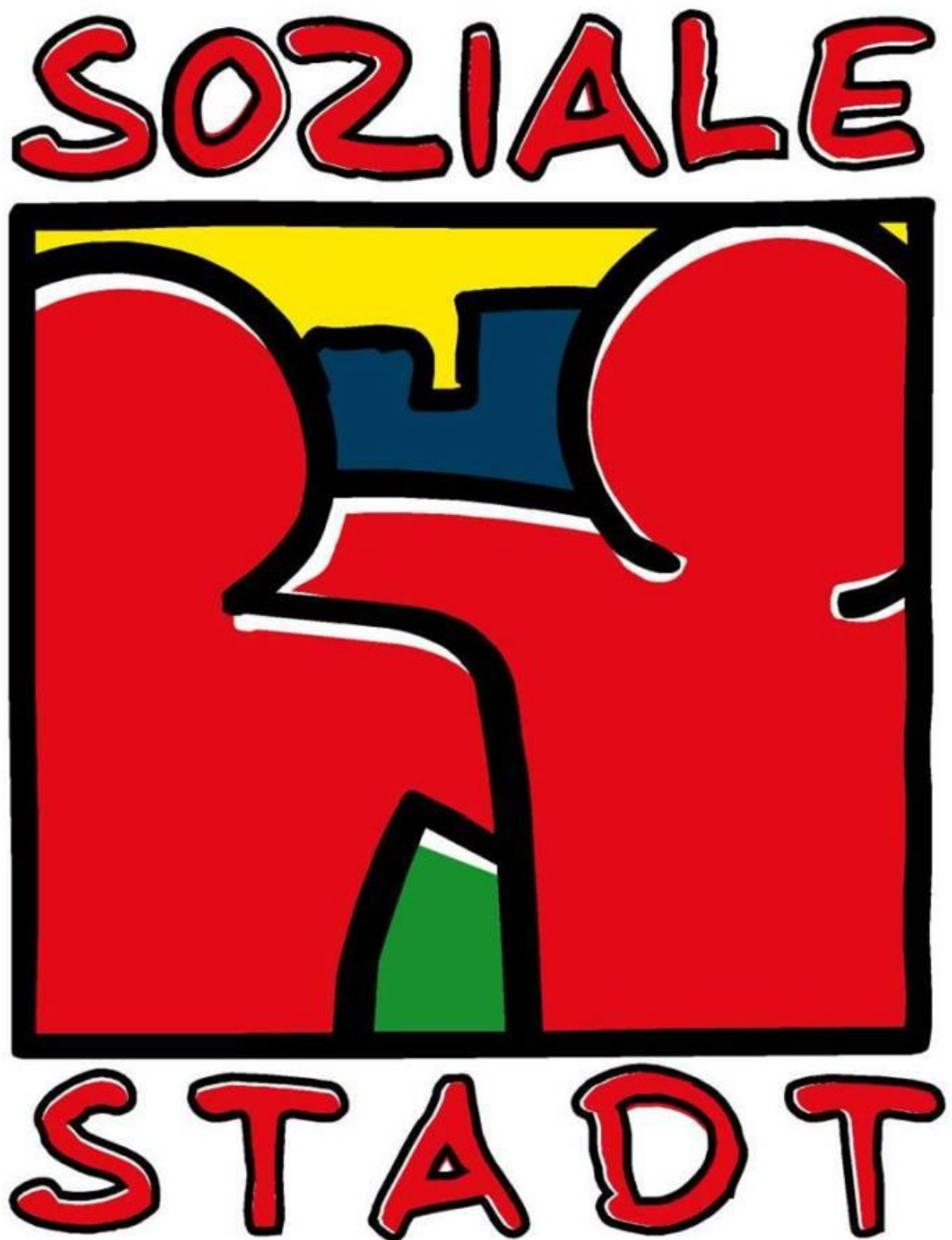
en van het model van Nicis, figuur 2 dat uit gaat van potenties van gebieden en partijen. Deze beide denkwijzen zijn in onderstaand theoretisch model gecombineerd.

In onderstaand model staat de stedelijke vernieuwing van de naoorlogse wijk centraal. Het model veronderstelt, net als Nicis, dat naoorlogse wijken een lage potentie hebben. Om het gebied heen staan de belangrijkste actoren, de gemeente, de corporatie en de burger. Tussen deze partijen zijn pijlen getekend. Deze pijlen stellen de wederkerige samenwerking voor. Tussen gemeente en corporaties stelt de groene pijl de prestatie afspraken voor die gevoed worden door activiteiten die bijdragen aan de stedelijke vernieuwing van de wijk. De blauwe pijlen tussen burgers, gemeente en corporatie stelt de mate voor waarin burgers op basis van hun potenties participeren. De mate van participeren heeft een rechtstreekse relatie met de bestuursstijl van zowel de gemeente als corporatie (zie tabel 2 participatietreden en bestuursstijlen. Deze relatie wordt gevisualiseerd door de rode verbindingslijn. De wederkerige samenwerking tussen burgers, gemeente en corporaties is afhankelijk van de activiteiten die bijdrage leveren aan de stedelijke vernieuwing bij naoorlogse wijken.



Aandachtspunten voor deelvraag 2, 3 en 4

Aandachtspunten voor deskresearch naar de stedelijke vernieuwing in Duitsland (deelvraag 2) zijn rollen (overheid, corporaties, burgers en andere partijen), werkwijze en de samenwerkingsmodellen. Bezien wordt of deze informatie aanleiding geeft om het theoretisch model bij te stellen. Mede op basis van de informatie uit dit hoofdstuk zullen er interviews worden gehouden met beleidsmaker en beleidsbeïnvloeders. Dit zijn diepte interviews die ruimte moeten bieden voor brede inbreng van de geïnterviewden. Er zullen daarom open vragen worden gesteld over de rol van de gemeente en corporatie en de betrokkenheid van bewoners in het verleden, heden en toekomst binnen de context van de benoemde maatschappelijke trends, de vragen zijn in bijlage 2 bijgevoegd. Bij de gesprekken zullen verder de volgende aandachtspunten worden meegenomen : de prestatie afspraken, competenties van medewerkers, de gevolgen van de decentralisaties, de werkwijze (projectmatige aanpak) en samenwerkingsmodellen, woningcoöperaties met vastgoedbeheer en onderhoud. In de interviews zullen eveneens vragen worden verwerkt over mogelijke andere actoren, geldstromen en samenwerkingsvormen. Hierdoor kan worden afgetast of andere samenwerkingsvormen en financieringen daadwerkelijk kansrijk zijn. De andere actoren zelf worden niet geïnterviewd, dit valt buiten de scope van het onderzoek. Tenslotte zal worden gekeken of het theoretisch model geschikt is om de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders een plaats te geven.



3. Stedelijke vernieuwing in Duitsland

In Duitsland wordt stedelijke vernieuwing door de jaren heen “Bestandserneuerung” genoemd. Dit betekent de fysieke vernieuwing van de bestaande woningvoorraad. Sinds de jaren '70 wordt de stedelijke vernieuwing in Duitsland ook meer gezien als een structurele en integrale opgave. Tot die tijd waren de maatregelen net als in Nederland meer gericht op fysieke en bouwtechnische maatregelen. Tegenwoordig vallen ook de sanering en modernisering en sloop/nieuwbouw onder “Bestandsrneuerung”. Ook in Duitsland is sprake van populaire en minder populaire woonwijken. In de minder populaire wijken (in Nederland de probleemwijken) werkt men met een gebiedsgerichte integrale aanpak. In Duitsland heet deze aanpak “Quartiermanagement”.



Hierbij worden net als in Nederland uiteenlopende maatregelen ingezet om de neerwaartse spiraal van de wijk te doorbreken. Het gaat om programma's met grotendeels dezelfde thema's als de krachtwijken aanpak in Nederland. Een opvallend verschil zijn de servicemaatregelen zoals financieel advies, woonservices en begeleiding. Een ander opvallend verschil is dat de sociale aanpak minder ver gaat dan in Nederland. Een programma “achter de voordeur” zou op basis van cultuurverschil in Duitsland ondenkbaar zijn (interview A. Langenesch, bijlage 3)

In 1999 is er vanuit de nationale en regionale overheid in Duitsland beleid ontwikkeld om de integrale vernieuwing in wijken te stimuleren. Hieruit is voor naoorlogse wijken het subsidieprogramma “Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, Die Soziale Stadt” ontwikkeld. Dit programma komt voor een groot deel overeen met de krachtwijken aanpak in Nederland. De lokale overheid maakt samen met wijkbewoners en maatschappelijke spelers in de wijk een integraal programma. Het grote verschil is dat het hierbij niet om een programma van gemeente en corporatie gaat. Vanaf 2003 zijn gemeenten en staatswoningbedrijven begonnen met de verkoop van een groot deel van hun voorraad sociale woningen aan particulieren bedrijven. In 2007 kwam een einde aan de financiële overheidssteun voor de bouw van particulieren woningen. In Duitsland zijn er nog maar weinig corporaties over.

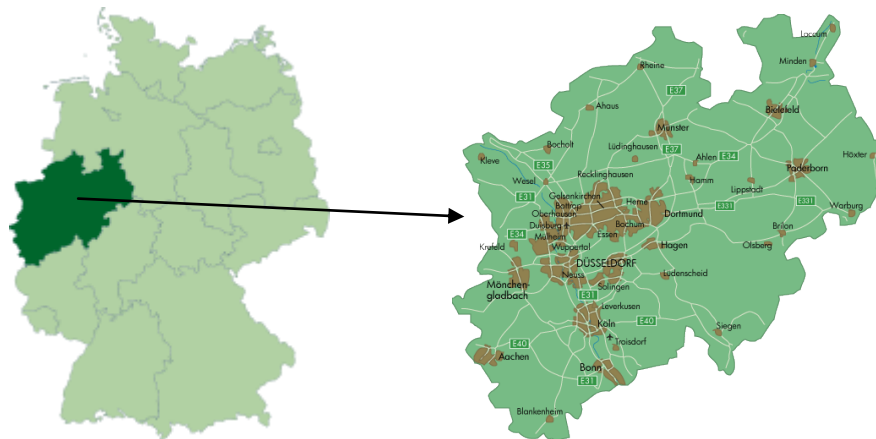
In Duitsland zijn er grote verschillen tussen de diverse regio's, zo speelt in het oosten van het land vooral de leegstandsproblematiek waarvoor de nationale overheid het programma Stadtumbau Ost heeft ingesteld, terwijl in het westen juist een preventief programma loopt om leegstand te voorkomen en om verloedering van de wijken tegen te gaan, Stadtumbau west.

(http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbauwest_node.html) Het rijk stelt een subsidie beschikbaar aan “De lande” (deelstaten) en de deelstaten geleiden deze subsidie door naar gemeente.

Het programma Soziale Stadt heeft zijn wortels in Noordrijn-Westfalen. Hier werd de structurele verandering al vroeg zichtbaar doordat de economie zich ontwikkelde van een kolen- en staalindustrie naar een diensteneconomie. Hierdoor kwamen veel mensen – vaak van allochtone afkomst – zonder werk. Deze mensen woonden vaak in de naoorlogse wijken uit 1950-1960 met veelal een eenzijdig woningaanbod, dat relatief vaak in een slechte staat verkeerde en niet meer

voldeed aan de eisen van het hedendaagse wonen en werken. Gelet op het vorenstaande is voor dit onderzoek vooral gekeken naar de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De problematiek in de gemeenten in deze staat komen voor een belangrijk deel overeen met de problematiek in naoorlogse wijken in Nederland (zie ook interview A. Langenesch bijlage 3).

Kaart Duitsland met ligging Noordrijn-Westfalen



3.1 Rollen en financiële aspecten overheid in Noordrijn-Westfalen

In Duitsland wordt stedelijke vernieuwing vooral geïnitieerd door de overheid. Het start bij “de Bund”, de Bund geeft financiële steun voor bijzondere en belangrijke investeringen aan “de Lande” (deelstaten) en de gemeenten die nodig zijn om het economisch evenwicht te behouden of de economische groei te bevorderen. Ofwel om gebieden met een grote stedelijke functionele tekortkomingen aanzienlijk te verbeteren. Om financiële steun te verkrijgen, moet een programma worden gemaakt waarover tevens jaarlijks verantwoording moet worden afgelegd. De financiële steun is bedoelt voor de voorbereiding en uitvoering van het programma. “De Lande” de deelstaten sluiten op basis hiervan een beheersovereenkomst af met De Bund. De hoogte van de financiële steun is afhankelijk van de lokale situatie; hoeveel werkelozen zijn, wat is het aandeel buitenlandsbevolking en hoe vermogend is de betreffende deelstaat. De staat Noordrijn-Westfalen had voor de Soziale Stadt (<http://www.soziale-stadt.nrw.de>) op deelstaatniveau een programma voor de periode 1999-2012. Voor dit programma was er vanuit het rijk een bedrag van 1,02 miljard euro beschikbaar dat was één derde van het totaal benodigde budget. Met de extra middelen vanuit de deelstaat, de gemeenschappen en gemeenten was er totaal voor Noordrijn-Westfalen ongeveer 3 miljard euro beschikbaar. Dit is ingezet in meer dan 350 steden en gemeenten in meer dan 600 buurten. De verdeling van het budget naar de gemeenten gaat op basis van een standaard verdeelsleutel aangevuld met extra middelen afhankelijk van de draagkracht van de gemeente, het structurele aantal werkelozen en het aantal allochtonen. Daarnaast zijn er in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ook budgetten ter beschikking gesteld (http://www.soziale-stadt.nrw.de/antrag_finanzierung/index.php).

Het belangrijkste idee achter het programma is om de bestaande krachten te mobiliseren door positieve veranderingsprocessen te initiëren. De rol van de gemeente is het doen van investeringen in de openbare ruimte zoals nieuwe infrastructuur of het versterken van bestaande groen-, grijze- of economische structuren. Daarnaast vervult de gemeente een initiërende rol bij de activering en participatie van bewoners, bedrijven, verhuurders en non-profit organisaties. Hiermee probeert de gemeente om een partnerschap te ontwikkelen. Het zogenaamde kwartiermakerschap door middel van een gebiedsmanager.

De gemeente kan ook een rol vervullen als handhaver waarbij de gemeente huiseigenaren dwingt om hun bezit op te knappen. Dit kan echter alleen indien de staat dusdanig slecht is dat er sprake is van een onveilige situatie. De gemeente kan een buurt of wijk aanwijzen als “Sanierungsgebiet”, de eigenaar moet dan de woningen opknappen. Doet de eigenaar dat niet dan kan de gemeente de panden op kosten van de eigenaar opknappen. Deze maatregel is geregeld in §142 van de Bouwverordening en wordt soms ook in samenspraak met de eigenaren ingezet omdat het ook voordelen heeft voor de eigenaar. Te denken valt aan belastingvoordeel, schaalvoordeel en waardestijging.

Uit de evaluatie van het programma “Stedelijke Herontwikkeling West” dat is uitgevoerd tussen oktober 2010 en januari 2012 (Richter. B; Goderbauwer. E; Buhtz. M; Beckmann. K.J, 2012) is gebleken dat er door inzet van overheidsgeld ook vaker particuliere investeringen zijn gedaan. Door het combineren van verschillende middelen, bleek het vaker mogelijk om leegstand, renovatie en hergebruik te realiseren. Het Quartiermanagement heeft daar goed gewerkt.

3.2 Verhuurders

In Duitsland zijn niet of nauwelijks woningcorporaties zoals wij die in Nederland kennen. Er zijn veel particuliere verhuurders (investering pensioenvoorziening) of grote beleggers, tegenwoordig ook uit het buitenland, die woningen verhuren. Duitsland heeft in tegenstelling tot Nederland geen sociale huurwoningen. In Nederland kennen we wel sociale huurwoningen, deze woningen worden alleen verhuurd aan mensen die bij aanvang van de huurperiode niet meer dan 33.000 euro bruto per jaar verdienen. Daarnaast kan op basis van het gezinsinkomen een tegemoetkoming in de huurkosten worden verkregen mits degene in een sociale huurwoning woont. In Duitsland bestaat ook een tegemoetkoming in de huurkosten en deze wordt ook berekend op basis van het gezinsinkomen maar dit is niet gekoppeld aan een sociale huurwoning.

Huiseigenaren hebben geen brede rol bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Duitsland kent ook geen samenwerkingsmodellen zoals de drie beschreven in paragraaf 2.3.1 van dit rapport.

3.3 Burgers

In Duitsland hebben de burgers die huren een andere positie dan in Nederland. De huurwetgeving in Duitsland geeft huurders meer macht. Indien er een gebrek aan de woning is, wordt op basis van het Burgerlijk wetboek (BGB §536) de huur automatisch vermindert. Dit betekent dat de huurder zelf minder huur kan gaan betalen zonder een goedkeuring. De huurder geniet hierbij een behoorlijke bescherming. Dit heeft tot gevolg dat gebreken door de verhuurder in de meeste gevallen ook snel worden opgelost. In de wijken in de deelstaat Noordrijn-Westfalen waarin de gemeente een gebiedsmanager heeft aangesteld, zetten burgers zich in voor de publieke zaak. In Duitsland zie je dezelfde trends op het gebied van participatie als in Nederland.

3.4 Samenwerken bij stedelijke vernieuwing in Noordrijn-Westfalen

Quartiermanagement

In Noordrijn-Westfalen en eigenlijk in geheel Duitsland kent men niet net als in Nederland de samenwerkingsmodellen als bouwclaim, PPS Joint-Venture en PPS concessie bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Dergelijke constructies worden alleen toegepast bij nieuwbouw en dan zelfs nog niet zo vaak. De belangrijkste vorm van samenwerken is het inzetten van een kwartiermaker die zorg draagt voor het opstellen van een gezamenlijk programma waarin afspraken worden gemaakt wie er wat doet, zonder dat hier een specifiek model voor is. De overheid heeft altijd de regierol en neemt haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de overheidstaken (zoals openbare ruimte, infra). Daarnaast stelt de gemeente subsidies beschikbaar voor de in het

programma afgesproken initiatieven. De uitvoering van het programma wordt door de Quartiermanager procesmatig aangepakt. Naast de bevindingen uit de literatuurstudie zal bij de interviews tevens worden gevraagd hoe er wordt aangekeken tegen de werkwijze in Noordrijn-Westfalen en of deze manier van werken met het Quartiermanagement wellicht ook voor Nederland geschikt is.

Stedelijke herverkaveling

Soms, indien er voor diverse partijen juist winst te behalen is (vaak niet in achterstandsgebieden), wordt Stedelijke herverkaveling toegepast. Stukjes grond in een stad worden bij stedelijke herverkaveling - net als bij herverkaveling van landbouwgrond - door de grondeigenaren geruild tegen elkaar. Eventuele waardeverschillen worden volgens bepaalde rekenregels met elkaar verrekend. Hierdoor resulteert een meer bruikbare verdeling van kavels voor de bouw van bijvoorbeeld woningen, kantoren of winkels. Met ook ruimte voor straten en andere openbare ruimte.

In Duitsland is veel ervaring opgedaan met stedelijke herverkaveling. Na de Tweede Wereldoorlog werden de verwoeste stadscentra op deze wijze snel weer opgebouwd. En ook in de huidige tijd wordt Umlegung gebruikt om rommelige stukjes grond met een onduidelijke bestemming en met veel verschillende eigenaren strategisch te ruilen. *“Het is een mooi instrument en het wordt ook wel toegepast maar niet structureel en zeker niet in de wijken waar jij je op wil richten. Het kan met name in gebieden die heel goed gaan, waar winst te maken valt, heel goed ingezet worden. Het wordt vooral gebruikt in de goede buurten omdat de partijen dan met elkaar tot een herverkaveling komen om te profiteren van de toen goede woningmarkt”* (A. Langenesch).

3.5 Conclusie en aandachtspunten

Conclusie

De trends in de maatschappij zijn in Noordrijn-Westfalen te vergelijken met Nederland. Stedelijke vernieuwing wordt in Duitsland net als in Nederland al sinds de jaren '70 gezien als een integrale opgave. De rol van de overheid is niet vergelijkbaar, in Duitsland is er bij alle drie de bestuurslagen geld beschikbaar voor stedelijke vernieuwing. Op het niveau van De Bund, Die Lande en de gemeenten. Los van het gegeven dat de bestuursvorm in Nederland anders is dan in Duitsland, is het grote verschil na 2014 dat de gemeenten in Nederland zelf verantwoordelijk zijn voor de stedelijke vernieuwing, zowel beleidsmatig als financieel.

In Duitsland is sprake van veel particuliere verhuur, hetzij door particulieren hetzij door grote beleggers. Een sociale huursector kent men in Duitsland niet, wel is er een sociaal systeem waarbij huurders met een laag inkomen een huurtoeslag kunnen krijgen, deze is echter niet gebonden aan de woning. Hierdoor is de rol van de corporatie eveneens niet vergelijkbaar.

Op basis van deze conclusie behoeft het opgestelde theoretisch model met betrekking tot de rollen van de gemeente, corporatie en burgers uit paragraaf 2.8 geen bijstelling.

Samenwerkingsmodellen zoals in Nederland kent men bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken in Duitsland niet, het bezit is daarvoor te versnipperd. Stedelijke herverkaveling blijkt juist bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken niet te worden toegepast. Wel kent men de systematiek van Quartiermanagement, vanuit de evaluatie (Richter, B e.a., 2012) is gebleken dat deze procesmatige werkwijze effectief is en ook leidt tot een multiplier bij particuliere investeringen.

Aandachtspunten deelvraag 3 en 4

Wellicht is deze procesmatige werkwijze van Quartiermanagement ook voor Nederland geschikt. Bij de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders zal dit onderwerp samen met de aandachtspunten uit het vorige hoofdstuk in de vragen worden meegenomen. De interview vragen zijn opgenomen in bijlage 2.

Hoofdstuk 4 Visie op de toekomstige samenwerkingsmodellen en rollen



4. Visie op de toekomstige samenwerkingsmodellen en rollen

4.1 Methodologische toelichting

De in dit onderzoek als belangrijke aangemerkte experts op het gebied van beleid en beïnvloeding van stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken zijn VNG, Rijksoverheid, Lid van de eerste kamer, voorzitter van de Neprom en directeur bestuurder van een institutionele belegger, Woonbond, Onderzoeks- en transitiebureau Drift. Met deze actoren zijn interviews gehouden met individuele personen. De uitgenodigde experts functioneren hierbij als representant voor hun type actor. Hiermee is in het onderzoek niet gepretendeerd volledig te zijn, er kan geen sprake zijn van echte representativiteit, alleen al vanwege het geringe aantal deelnemers en de niet aselechte wijze van benadering. Daarnaast is het onvermijdelijk dat er subjectieve of persoonlijke opvattingen kunnen worden geïnterpreteerd als algemene opvatting. Verder kan het zo zijn dat experts werkend bij institutionele organisaties hun antwoorden formuleren vanuit het bewust zijn van hun rol bij deze organisatie. Verwacht werd wel dat het mogelijk was inzichten aan het licht te brengen en een globaal beeld te verkrijgen van de wijze waarop beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders aankijken tegen de rollen van gemeente en corporaties en samenwerkingsvormen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken.

4.2 Interviews met beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

4.2.1 Inleiding

De interview vragen zijn voortgekomen uit het onderzoek naar de deelvragen 1 en 2 welke zijn beschreven in hoofdstuk 2 en 3. De diepte interviews moeten ruimte bieden voor brede inbreng van de geïnterviewden. Er zullen daarom open vragen worden gesteld over de rol van de gemeente, corporatie en de bewoners in het verleden, heden en toekomst binnen de context van de benoemde maatschappelijke trends. Indien zij inderdaad een veranderde trend zien bij de rolinvulling zal ook worden gevraagd of zij een omslagpunt kunnen benoemen. De vragen zijn in bijlage 2 bijgevoegd. Bij de gesprekken zullen de volgende aandachtspunten worden meegenomen : de prestatie afspraken, competenties van medewerkers, de gevolgen van de decentralisaties, de werkwijze (projectmatige aanpak) met de bijbehorende financiële modellen, woningcoöperaties en vastgoedbeheer en onderhoud. In de interviews zullen eveneens vragen worden verwerkt over mogelijke andere actoren, geldstromen, samenwerkingsvormen en procesmatige werkwijze van Quartiermanagement in Noordrijn-Westfalen.

De interviews zijn allen in bijlage 4 toegevoegd. Per onderwerp zijn uit de interviews gemeenschappelijke inzichten en individuele inzichten gekomen. In dit hoofdstuk worden de visies beschreven, het betreft de gemeenschappelijke inzichten en de afwijkende individuele uitspraken van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders ten aanzien van de rol van de gemeente, de rol van de corporatie in het verleden, het heden en toekomst en de mogelijke samenwerkingsvormen waarbij eventuele andere actoren een rol kunnen hebben.

4.2.2 Rol van de gemeente volgens de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

Rol van de gemeente in het verleden

Ten aanzien van de rol van de overheid in het verleden gaven alle geïnterviewden aan dat er veelal top down werd gestuurd met de overheid als trekker. Eerst via de stadvernieuwing en later via Stedelijke Vernieuwing. Gemeenten hadden een zeer dominantie trekkende rol en leverde vaak de projectleider en stuurde de grondexploitaties.

“In de jaren 70 hadden we te maken met echte verpaupering en panden in hele slechte staat. Er moest toen wel een nationaal programma zijn om in te grijpen en dat was toen der tijd de stadvernieuwing” (A. Duijvensteijn)

Van hogerhand werden de richtlijnen, programma's, planningen en opgaven geformuleerd. Het Rijk wilde vanuit tal van doelstellingen invloed uitoefenen op het proces van stedelijke vernieuwing en deed dat via de gemeenten. Gemeenten kregen hiervoor subsidie van het Rijk.

"Als je in de tijd terug kijkt naar de subsidies dan zie je dat dit altijd maar een klein percentage is geweest van de totale investering. Sommige subsidies veroorzaakte soms meer kosten dan zij opbrachten door de verantwoordingssystemen. Trigger money. In extreme zie je dit in de Bijlmer. Er zijn daar hele organisaties die bestaan van het verdelen van subsidies" (W.J. Bodewes).

De geïnterviewden gaven aan dat gemeenten hiervoor zelf ook meerdere middelen tot haar beschikking hadden zoals eigendom van de grond, bestuurlijke bevoegdheden op het gebied van bestemmingsplannen, stedenbouwkundige invullingen en bouwvergunningen, middelen van uit het grondbedrijf. Een aantal geïnterviewden gaf aan dat de gemeente zich hierdoor ook kwetsbaar maakte en zeker ten tijde van de crisis vaak letterlijk de rekening moesten betalen.

Een aantal geïnterviewden gaf aan dat gemeente de stedelijke vernieuwing veelal via de lijn van de corporaties heeft geprobeerd op te lossen. Maar dat er de laatste vijf jaar wel een aantal gemeenten aan het experimenteren zijn met andere partijen zoals maatschappelijke partijen en burgers.

"vijf jaar geleden zag je ook al uitzonderingen bij gemeenten, maar dat was vaak zwemmen tegen de stroom in" (C. Roorda).

Rol van de gemeente heden

Ten aanzien van de rol van de gemeenten vandaag de dag waren geïnterviewde unaniem, de gemeenten zijn in verwarring over en zoekende naar hun rol. Gemeentelijke organisaties zitten nog veelal in hun "oude modus".

Er zijn meerdere redenen waarom gemeenten op zoek **moeten** naar een andere rol, de geïnterviewde gaven hiervoor de volgende redenen op. Alle wijzigingen in de stedelijke vernieuwing, de tekorten op de grondexploitaties en de decentralisaties in zowel het fysieke als het sociale domein. Daarnaast is de problematiek tegenwoordig van een hele andere orde, zelfs in naoorlogse wijken is er niet echt sprake van verpaupering en krotten. Er is natuurlijk wel achterstand maar de vraagstukken liggen meer op het sociale vlak en veel minder op het fysieke vlak.

"De ideologie van alles moet gesloopt worden en herbouwd zijn achterhaald" (A. Duijvensteijn).

Het vraagstuk in de maatschappij is veranderd en daar horen andere rollen bij. Toch zie je bij gemeenten veel dat *"de rol was en is, wij regelen het allemaal"* (A. Duijvensteijn). Gemeenten zijn veelal nog niet uitgerust voor een nieuwe rol. Bestuurlijk en ambtelijk vergt het anders functioneren een hele omslag. Het is eigenlijk geen keuze geweest voor gemeenten om hun rol anders in te vullen. Het oppakken van stedelijke vernieuwing met de samenleving is uit nood geboren, het Rijk trekt zich terug en gemeenten en corporaties hebben geen geld meer. Burgers en maatschappelijke instellingen hebben hun eigen ideeën. Gemeenten moeten andere partijen de ruimte geven om, vaak kleinschaliger, te ontwikkelen. *"het is vaak nog niet helemaal doorgedrongen bij gemeenten dat de financiële situatie echt anders wordt en dat zij daardoor een andere rol krijgen"* (F.P. Bassie)

"gemeenten zijn zoekende naar hun rol, zij moeten uit hun comfortzone komen en de samenleving in trekken" (C. Roorda). *"Gemeenteambtenaren willen graag bepalen hoe het er buiten uit moet zien. Daarnaast zijn er nog veel verschillende ambtenaren die elkaar tegenspreken"* (A. Duijvensteijn).

Toekomst

Gevolgen decentralisaties

De geïnterviewde zien door de decentralisaties een verschuiving ontstaan in de gemeentelijke organisaties. Zij verwachten dat de sociale aspecten meer aandacht zullen krijgen. Het volume van de gemeente begroting gaat flink omhoog en hierdoor zal de politieke en publieke belangstelling op het sociale vlak het sterkste zijn. *"De meest dominante bestuurders zullen op deze posten worden ingezet"* (W.J. Bodewes). *"De wethouders sociale zaken worden hierdoor de wethouders stadsvernieuwing uit het verleden"* (A. Duijvensteijn). Dit zegt nog niets over de rol van gemeenten

maar wel dat er minder inzet over blijft voor stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Door deze ontwikkelingen en het gebrek aan geld is de gemeente genooddacht zich bescheidener op te stellen.

Nieuwe rol

Ten aanzien van de rol van de gemeente in de toekomst gaven de geïnterviewden twee verschillende rollen aan die volgens hen het beste paste bij de gemeente.

Enerzijds wordt door een deel van de geïnterviewde aangegeven dat de gemeente in de toekomst juist een hele actieve rol moest vervullen *“meer een soort van marktmeester”* (P. Liefverink). De gemeente maakt een analyse van de wijk en brengt vooraf alle actoren in beeld. Dat zijn er veel meer dan men voorheen betrok. Op basis daarvan kan de gemeente beleid formuleren voor de wijk en partijen met elkaar verbinden, en stevigere prestatie afspraken maken met de corporaties. Deze beschrijving van de rol van de gemeente is te herleiden naar de bestuursstijlen en de mate van participatie (Edelenbos e.a. 2006). Bestuursstijl 6: samenwerkende stijl daarbij horen de volgende rollen: de gemeente werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten samen; De burger of andere actor is samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid.

Anderzijds wordt door een ander deel van de geïnterviewde aangegeven dat de gemeente in de toekomst juist meer achterover moest gaan zitten en een afwachtende houding aan moet nemen. Maar op het moment dat er een initiatief vanuit de maatschappij komt, zich wel direct faciliterend op moest stellen. Men vindt dat er te veel regelgeving was en dat gemeente daar anders mee om moest gaan. *“De regelgeving is te ver doorgeschoten, mensen kunnen zelf heel goed bepalen wat zij zelf willen”* (A. Duijvensteijn). *“niet toetsen maar faciliteren, op een nieuwe manier naar ontwikkelingen kijken. Door anders om te gaan met regelgeving meer mogelijkheden bieden”* (F.P. Bassie). *“gemeenten moeten niet meer zo sturend zijn en meer overlaten aan de markt en de bewoners zelf”* (W.J. Bodewes).

Ook deze beschrijving van de rol van de gemeente is te herleiden naar de bestuursstijlen en de mate van participatie (Edelenbos e.a. 2006). Bestuursstijl 7: Faciliterende stijl. Daarbij horen de volgende rollen: de gemeente biedt ondersteuning aan en laat de beleidsvorming aan de participanten over; de burgers of andere actor is initiatiefnemer.

Prestatie afspraken

Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente in hun beleid stevig moeten vastleggen waar zij met de sociale voorraad naar toe willen en wat zij verwachten van de corporaties. Deze afspraken mogen van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders wel wat steviger en huurders moesten hierbij een volwaardige rol hebben. *“Gemeenten moeten een volkshuisvestingsbeleid schrijven en op basis hiervan prestatie afspraken maken met de corporatie en de huurders, op gelijkwaardig niveau”* (M. van Iersel). Er werd naar voren gebracht dat de relatie tussen de corporatie en de gemeente zakelijker kan, en dat dit met name doormiddel van de prestatie afspraken tot uitdrukking moet komen. Eén van de geïnterviewden vindt dat corporaties zelf beleid moeten formuleren. Hierover kunnen zij afspraken maken met de gemeente. *“De corporatie mag best sturen op bereikbaarheidsgrenzen, dit kunnen ze doen op basis van doelgroepen en keuzevrijheid bij de consument, als er maar geen gettovorming ontstaat”* (W.J. Bodewes). Dit sluit ook aan bij de stelling van Nicis dat de aanpak in naoorlogse wijken niet hoeft te leiden tot een wijk op het niveau van ‘het’ stedelijke gemiddelde, Nicis introduceert in *“Stedelijke vernieuwing na 2014”* juist de benadering *“omgaan met verschillen”*

Probleem centraal stellen en partners zoeken

Ten aanzien van de aanpak in de wijken gaven de geïnterviewde aan dat de gemeenten duidelijkheid verschaffen door het maken van een analyse en visie maar niet van achter het bureau. Bij de analyse van de wijk moet de problematiek specifiek voor die wijk centraal gesteld worden. Bij de analyse moet vooral ook gekeken worden wat er goed gaat en wat de zelfredzaamheid is van de bewoners. Dit moet de gemeente gezamenlijk doen met de bewoners en andere actoren in de wijk. Het

herkennen en erkennen van de diverse belangen in de wijk wordt daarbij erg belangrijk gevonden. *“zij moeten een gebied goed analyseren op de noden van burgers en andere partners en daarop een visie maken, duidelijkheid bieden aan de stad”* (C. Roorda).

Deze visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders komt overeen met een procesmatige aanpak die ook in Noordrijn-Westfalen wordt toegepast.

Geldstromen in beeld brengen

De beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders gaven, zoals ook hiervoor blijkt, allen aan dat een goede actoren- en belangenanalyse gemaakt moet worden. Wie belang heeft, is wellicht ook bereid om te investeren. Verder wordt aangegeven dat er meer aandacht moet zijn voor maatschappelijke waarde. Er moet minder eenzijdig worden gefocust op directe opbrengsten in euro's en meer op verschillende maatschappelijke effecten die op termijn hun geld zullen opleveren. Ook wordt gewezen op Community Benefits Agreements (CBA) (<http://www.tertium.nl/community-benefits-agreement-toevoeging-aan-nederlandse-praktijk/>). Volgens de geïnterviewden gaan er verschillende geldstromen de wijk in en uit. Deze moeten beter in kaart worden gebracht en op een goede manier worden ingezet. Verder refereerden zij aan private financiers (goede doelen fondsen). Private funding komt in Nederland steeds meer voor zoals stichting Doen, maar ook vele lokale fondsen.

Faciliteren van bewoners initiatieven

Zoals hierboven beschreven vinden de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders dat de gemeente een meer samenwerkende of faciliterende rol moet vervullen. Volgens hen betekent dit meer meewerken met ideeën uit de stad, regelgeving ombuigen om zaken mogelijk te maken. De gemeente moet zich dan wel anders opstellen ten aanzien van regelgeving en invloed. *“indien je als overheid een groter beroep doet op de burger dan moet je condities creëren waaronder dat kan en je moet accepteren dat de aangedragen oplossingen niet altijd de oplossingen zijn die je zelf voor ogen had”* (P. Liefferink). *“Er moet beleid komen wat adaptief is, wat als het ware open staat voor initiatieven en de regelgeving kan daarop worden aangepast”* (A. Duijvensteijn).

Bij de beschreven nieuwe rollen voor de gemeente horen wat de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders bepaalde competenties. Deze manier van werken vergt volgens de geïnterviewde een andere manier van denken voor het ambtelijke apparaat. *“Dit betekent dat je ambtenaren in dienst moet hebben die een mentaliteit hebben die empatisch is”* (A. Duijvensteijn). *“wees niet zo bemoeizuchtig”, “men moet door de fase van verwarring en reorganisatie heen”* (W.J. Bodewes). Uit de interviews komt naar voren dat dit niet alleen voor het ambtelijk apparaat geldt maar dat ook bestuurlijk een andere opstelling nodig is. *“In de loop van de jaren is er verwarring ontstaan over de rol van de gemeente, gemeenten moeten alleen die taken oppakken die bij hun publieke functie horen en dan nog meer vraag gestuurd”* (W.J. Bodewes). *“ook bestuurders hebben de neiging om overal over te willen gaan en invloed te hebben”* (A. Duijvensteijn).

“Laat de dokter niet belangrijker zijn dan de patiënt” (A. Duijvensteijn)

4.2.3 Rol van de corporatie volgens de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

Rol van de corporatie in het verleden

Een aantal van de geïnterviewde hebben brede kennis omtrent de geschiedenis van de corporatie sector. Hieronder worden eerst een aantal beschouwingen over de sector weergegeven waaruit blijkt dat de rol van de corporatie door de loop van de jaren verandert is en voor een deel ook diffuus is.

Na de oorlog was de corporatie sector (woningbouwverenigingen) vooral bezig met het tot stand brengen van woningwet woningen. Ze hadden geen brede taakopvatting, ze waren er om te zorgen voor voldoende woningen van een redelijke kwaliteit voor brede groepen lagere inkomens. Zij hadden een gedelegeerde bevoegdheid, vastgelegd in de woningwet.

In 1993 kwam voor het eerst het Besluit Beheer Sociale Huursector waarin geregeld werd wat corporaties mochten doen.

De afgelopen decennia namen corporaties al dan niet op verzoek van gemeenten het initiatief bij stedelijke vernieuwing (herstructurering), de corporaties hadden ook geld te besteden, mede door de bruteringswet en de stijging van de vastgoed waarden/prijzen. Zij hebben in veel wijken een belangrijke en goede rol gespeeld bij de aanpak.

Door de BBSH en de bruteringswet was de weg ook open om zelfstandig te ontwikkelen (hybride organisaties), sommigen investeerden ook in scholen of wijkgebouwen. Dit werd overigens ook toegejuicht door gemeenten. De rol van de corporaties is daarmee door de loop van de jaren veranderd van bouwen voor de doelgroep naar herontwikkelen met economische drijfveren. *“De rol was de laatste jaren vooral economisch gedreven”* (A. Duijvensteijn).

“Na de bruteringswet is de sector vercommercialiseerd, een voorbeeld van publiek risico en private winst” (C. Roorda).

Rol van de corporatie heden

Ten aanzien van de rol van de corporaties vandaag de dag waren geïnterviewden unaniem, de corporaties zijn in verwarring over en zoekende naar hun rol.

De geïnterviewden geven hiervoor de volgende redenen op. De bevoegdheden van de corporaties zijn ingeperkt door Europese en rijksregulering (1,7 mld. per jaar naar de staatskas (verhuurderheffing), kerntaken Daeb en niet Daeb), de ontwikkelingscapaciteit is met de novelle van februari 2014 nog verder ingeperkt waardoor corporaties niet meer (kunnen) investeren. Door deze beperkingen en een aantal excessen waar ook de enquêtecommissie dit jaar over gaat is de sector lam geslagen. *“de sector is lam geslagen, er is grote rol verwarring, er vinden reorganisaties plaats en er worden terugtrekkende bewegingen gemaakt”* (W.J. Bodewes). Veel corporaties zijn aan het reorganiseren en afslanken.

De verhuurderheffing is eigenlijk een huurderheffing en dat op de meest kwetsbare groepen. *“op dit moment richten corporaties zich vooral op houden wat ze hebben, ze doen geen grote investeringen dit komt voor een deel door de verhuurderheffing, die moet wel worden opgebracht door de mensen met de laagste inkomens”* (M. Van Iersel) “

Rol van de corporatie in de toekomst

Nieuwe Rol

Allen vinden dat corporaties nodig waren om de doelgroep te bedienen en dat dit ook nodig blijft. De geïnterviewden vinden allemaal dat de corporaties terug moeten naar de kerntaken. Allen vinden ook dat corporaties gericht op wonen moeten zijn en dat zij goed voor hun bezit moeten zorgen en daarop als eigenaar aangesproken worden. Ze bedoelen dat blijkens de voorbeelden in de breedste zin: optimaal service en bereikbaarheid bieden, goed planmatig onderhoud, meer dan voorheen rekening houden met een percentage vervangingsinvestering en de vervanging geleidelijk uitvoeren. Door deze taak goed op te pakken vinden de geïnterviewden dat de corporatie hiermee bijdraagt aan stedelijke vernieuwing in de naoorlogse wijken zonder van hun kerntaak af te wijken. *“het is van belang dat er niet te veel oneigenlijke taken door de corporaties worden uitgevoerd. Als zij hun beheer en verhuur taak goed oppakken dan straalt dat uit en daar is de wijk ook mee gediend”* (W.J. Bodewes). De meeste geloven ook in een vorm van zelf beheer voor de huurder. Zij vinden dat huurders meer invloed moeten krijgen op de beslissingen van de corporaties, vooral bij zaken die dicht bij de bewoners staan. Bewoners kunnen bijvoorbeeld binnen randvoorwaarden meebeslissen over de indeling van de woning bij groot onderhoud of nieuwbouw, dit komt overeen met coproduceren. Hierbij hoort een delegerende bestuursstijl. Bewoners zouden budget kunnen krijgen om zelf het beheer van portieken en tuinen te organiseren, dit komt overeen met meebeslissen. Hierbij hoort een faciliterende stijl.

Preventief onderhoud

Men vindt dat het bezit langer mee zou moeten kunnen door ontwikkelend beheren. In het verleden werd te snel gekozen voor sloop/nieuwbouw. Soms werden delen gesloopt die nog jaren mee zouden kunnen, puur omdat er geld voor was of geld mee verdient werd. Door te kijken naar de

toekomstwaarde van het bezit kan een corporatie besluiten om de exploitatie termijn van de woningen te verlengen. Hierbij zou de huurder inspraak moeten hebben op zaken binnen de woning. Dit hoeft geen extra kosten voor de huurder mee te brengen indien bijvoorbeeld de energierekening omlaag gebracht kan worden en corporatie de afschrijftermijn kan verlengen. Als voorbeeld werd een project in Kerkrade genoemd waar een corporatie een complete schil om de woning had gemaakt zonder dat de huurders uit hun woning hoefde tijdens de werkzaamheden.

Reikwijdte van woningcorporaties

Een aantal geïnterviewde vindt dat de corporaties veel kleinschaliger moeten en niet zo commercieel. Er werd benoemd dat door de liberalisering van de huurwet corporaties sowieso kleiner zouden worden. Één van de interviewden vindt zelfs dat een corporatie vanwege de binding met de stad eigenlijk slechts in één stad werkzaam mag zijn. *“het is revolutionair maar ik zou de corporaties weer willen opsplitsen naar gemeenten zodat zij nog binnen één gemeente werkzaam zijn”* (A. Duijvensteijn).

Beslissingsbevoegdheid bewoners

Alle geïnterviewden vinden dat huurders veel meer invloed moeten krijgen op beslissingen met betrekking tot de huurwoning *“meer overleg en meer zeggenschap voor bewoners”* (P. Liefferink). Volgens de woonbond hebben Corporaties maar twee stakeholders en dat zijn de gemeente en de huurders. Corporaties moeten de huurders uitdagen om meer invloed uit te oefenen en zelfbeheer te doen. Daar waar een huurder mee kan beslissen moet de corporatie deze ruimte bieden.

Toestaan en stimuleren van coöperaties

Een aantal geïnterviewden refereerde aan het voornemen van de minister om coöperaties toe te laten als instelling waarvan de huurders in aanmerking komen voor huurtoeslag *“Er komt er een wettelijke basis voor coöperaties”* (A. Duijvensteijn). Zij vinden dat corporaties deze coöperaties mogelijk moeten maken door hun bezit hiervoor beschikbaar te stellen of dat corporatie geheel worden omgevormd tot een coöperatie. *“het concept woningcorporatie zou eigenlijk heruitgevonden moeten worden, in Duitsland heb je woningcoöperaties zoals de vroeger ook in Nederland tot stand zijn gekomen”* (C. Roorda).

Afstoten van bezit aan een belegger

De geïnterviewden zien door de rijksregulering veranderingen en verschuivingen ontstaan in de corporatiesector. Zij verwachten dat er, als gevolg van de herzieningswet en de liberalisering op de woningmarkt, op termijn minder sociale huurwoningen zullen zijn dan de huidige 2,4 miljoen. Dit zal ook leiden tot een grotere beleggers markt. *“wat je ziet is dat er langzaam wat interesse komt vanuit beleggers om woningen te kopen. Corporaties moeten delen van hun bezit afstoten”* (J.C. Kok). Volgens één van de geïnterviewden is er, als gevolg van de wijzigingen op de arbeidsmarkt, veel vraag naar huurwoningen, dit maakt dat de beleggersmarkt goed is.

4.2.4 Samenwerkingsmodellen en actoren

Samenwerken tot op heden

Ten aanzien van de genoemde modellen zoals traditionele model/bouwclaim, joint venture, Wijk Ontwikkelingsmaatschappij (WOM), en concessie gaven alle geïnterviewden aan dat deze modellen vooral economisch gestuurd waren. Kenmerkend aan deze modellen is dat ze gebaseerd zijn op blauwdruk denken en projectmatig werken, en de partners waren vrijwel altijd de gemeente en de corporaties en soms ook een ontwikkelaar. De gemeente was veelal in de lead. Er werd wel inspraak voor burgers geregeld, meestal via de gemeente maar zij hadden geen echte positie in de overeenkomst. Daarnaast wordt aangegeven dat deze modellen waren ontworpen voor een “goede” markt. Het gevolg daarvan was dat er vaak geen of hele slechte afscheidsregelingen in de overeenkomsten waren opgenomen.

De Wijk Ontwikkelingsmaatschappij kwam volgens een aantal geïnterviewden nog het meest in de buurt van samenwerken. De meeste geïnterviewden vinden dat de modellen achterhaald waren, ze waren vaak veel te complex. Alle geïnterviewden vinden dat de veranderende rollen van de gemeenten en corporaties van invloed zijn op de wijze van samenwerken. De meesten gaven aan dat deze modellen waren ontwikkeld ten tijden van grootschalige sloop/nieuwbouw en dat ze zeker nuttig zijn geweest. Maar dat de problematiek nu van een andere orde is en daar hoort ook een andere aanpak bij, zeker geen blauwdruk denken. De aanpak moet niet meer zo grootschalig met veel ingewikkelde afspraken. Eén op één afspraken, vastgelegd in een anterieure overeenkomst ligt daarbij voor de hand

Omslagpunt

Er is volgens de meeste geïnterviewden geen concreet omslagpunt aan te geven. Zij vinden het een proces is dat weliswaar door de crisis is versterkt, maar dat de hele maatschappij aan het veranderen is. Een aantal geïnterviewden konden daarbij wel een aantal belangrijke markeren benoemen. Vanuit het ministerie en de VNG werd benoemd dat het besluit in het bestuursakkoord van 2011 om stedelijke vernieuwing te decentraliseren een belangrijke markering was. Een ander argument is dat in 2006 voor het eerst de bouwproductie door de marktbeperkingen is bijgesteld. De prijs van de duurdere nieuwbouw is dat jaar afgevlakt omdat nog duurdere woningen niet meer betaald konden worden door de hogere inkomens.

Samenwerken in de toekomst

Ten aanzien van een toekomstig model voor samenwerking vinden de geïnterviewden een model er niet zo toe doen. Allen geven aan dat je een goede analyse moet maken van de wijk, wat is de zelfkracht in de wijk. En daarnaast in beeld brengen wat de economische krachten zijn in de wijk. Er moet dan vooral gekeken worden naar meervoudige waarde creatie en het expliciet maken van de exploitatie voor de langere termijn en deze meenemen in de ontwikkeling.

Wat vooral naar voren komt, is dat het niet meer iets van de gemeente of de corporatie zou moeten zijn maar van de wijk zelf. Bewoners worden genoemd maar ook andere actoren.

Bijna alle geïnterviewden zien naast gemeenten en corporaties een diversiteit aan andere actoren in de wijk die zouden kunnen bijdragen aan stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Allen vinden dat deze actoren per wijk zouden kunnen verschillen. Door een goede analyse van de problematiek, juist de goede zaken, te maken kan je de actoren met hun belangen definiëren. Als eerste noemden de meeste geïnterviewden bewoners en bewonerscollectieven. Verder waren de meest genoemde actoren: scholen, kerken, particulieren goede doelen fondsen, historisch gevestigde bedrijven, energiemaatschappijen, zorgverzekeraars, beleggers, pensioenfondsen en allerlei verenigingen. De rollen die deze actoren zouden kunnen vervullen, zijn heel divers en hangt af van de specifieke lokale situatie en het belang van de betreffende actor.

Een belegger of pensioenfonds kan woningen beheren en verhuren, hierdoor komt of blijft de woningvoorraad in de wijk op pijl. Een school kan bijdragen aan een schoonmaak actie, particuliere goede doelen en historisch gevestigde bedrijven kunnen een bijdrage geven aan een specifiek project. Bewoners en bewonerscollectieven kunnen een bouwproject starten. Het is steeds afhankelijk van de betreffende situatie en de belangen van actoren in de wijk.

Een samenwerkingsmodel is volgens de geïnterviewden niet mogelijk, het moet vooral maatwerk zijn, geen blauwdruk, veel kleinschaliger. De gemaakte afspraken moeten wel worden vastgelegd, dus niet vrijblijvend, in bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst.

4.2.5 Noordrijn-Westfalen

Ten aanzien van de werkwijze met een kwartiermanager in Duitsland gaven de geïnterviewden aan dat dit voor Nederland ook mogelijk is. *“wij doen dat in gebiedsontwikkeling ook. Dat zouden we door kunnen trekken naar stedelijke vernieuwing op wijkniveau”* (W.J. Bodewes). *“je ziet dit ook wel gebiedsgericht in Nederland”* (C. Roorda). *“Een kwartiermaker bij de gemeente zou inderdaad een mogelijkheid zijn. Dat gebeurt nu ook in Rotterdam Zuid. Het past m.i. ook goed in deze tijd waarbij je*

veel meer gaat zoeken naar vitale coalities op lokaal niveau” (P. Liefferink). Een aantal geïnterviewden vind dat Nederland sowieso kan leren van de aanpak van andere landen. Voor wat betreft Duitsland werd naast de bevestiging dat kwartiermanagement zou kunnen werken ook het bouwsparen werd genoemd. “Daar heb je ook groepen vrienden die allemaal een deel per jaar weglekken om een huis te bouwen, in het eerste jaar kan er dan één huis worden gebouwd en in het tweede jaar het tweede enz.” (C. Roorda).

Deze procesmatige rol kan volgens de geïnterviewden worden opgepakt door de gemeente maar ook door de corporatie. Voorwaarde is wel dat men zich opstelt als gelijkwaardig en de belangen goed weegt.

4.3 Conclusies, theoretisch model en aandachtspunten

Conclusies

Rol gemeenten corporaties in het verleden

Uit de interviews blijkt dat alle geïnterviewden vinden dat de gemeente in het verleden het initiatief hadden of de corporatie vroegen het initiatief te nemen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. De aanpak was vooral projectmatig en de financiering kwam vanuit subsidies, grondexploitaties en opbrengsten bij sloop/nieuwbouw (verdikking). De genoemde samenwerkingsvormen als zoals onder andere bouwclaim, pps, en wom werden allen gebruikt.

Huidige rol gemeenten en corporaties

Verder blijkt dat zowel gemeenten als corporaties volgens de geïnterviewden in verwarring zijn over hun huidige rol. Er vinden veel reorganisaties plaats, er is geen geld meer, de maatschappij is sterk aan het veranderen en beide partijen worden door deze ontwikkelingen gedwongen om anders te gaan opereren. Sommigen zijn hiermee aan het experimenteren met nieuwe rollen en andere samenwerkingmodellen maar het merendeel zit nog vast in hun oude rol. Dit geldt voor besturen en medewerkers.

Toekomstige rol gemeenten

De geïnterviewden benoemden twee rollen voor de gemeente: een actieve rol van een soort “marktmeester” waarbij zij zoekt naar andere partijen en deze partijen dan met elkaar in contact laat komen, de gemeente besluit op basis van gelijkwaardigheid. Bij deze rol past bestuursstijl 6: samenwerkende stijl daarbij horen volgens (Edelenbos e.a., 2006). De burger of andere actor is samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid; een passieve rol gemeenten moeten niet zelf het initiatief nemen maar meer achterover leunen en ideeën uit de samenleving faciliteren. Bij deze rol past bestuursstijl 7 (Edelenbos e.a., 2006) een faciliterende stijl. De burger of andere actor is initiatiefnemer.

Bij deze rollen past dat gemeenten ideeën van burgers en andere actoren ideeën “echt” faciliteren. Dit kunnen zij doen door de ideeën niet te toetsen aan allerlei regelgeving maar door de regelgeving anders te interpreteren of zelfs aan te passen. Zij moeten vraag gestuurd werken en uitnodigend zijn. Dit vergt volgens de geïnterviewden competenties zoals procesmatig werken, empathie, luisteren, meedenken. Als knelpunt werd meerdere keren genoemd dat de gemeente als organisatie niet één gesprekspartner is, er is een politieke en ambtelijke organisatie en er zijn diverse verschillende afdelingen die vaak niet op één lijn functioneren.

Verder vinden zij dat de gemeente met de belanghebbende een gezamenlijke analyse moet maken van de wijk. Hierbij moet het probleem centraal staan en er moet in beeld worden gebracht wat er goed gaat en wat juist niet. In plaats van zelf zwaar te investeren, moeten zij meer op zoek naar de geldstromen die de wijk in en uitgaan en deze proberen meer te benutten. Corporaties zouden een deel van hun bezit af kunnen stoten aan beleggers, bijvoorbeeld uit Duitsland, en de opbrengsten in kunnen zetten voor de sociale huursector. Richting corporatie moeten goede stevige afspraken komen, de huidige prestatieafspraken vinden zij te zacht.

Toekomstige rol corporaties

Allen vinden dat corporaties hun rol moeten afstemmen op de uit te voeren kerntaken. Corporaties moeten gericht zijn op wonen en zij moeten goed voor hun bezit zorgen en daarop als eigenaar aangesproken worden. Zij vinden dat corporaties bewoners initiatieven moet faciliteren en dat huurders meer invloed moeten krijgen op de beslissingen van de corporaties vooral bij zaken die dicht bij de bewoners staan. Bewoners kunnen bijvoorbeeld binnen randvoorwaarden meebeslissen over de indeling van de woning bij groot onderhoud of nieuwbouw, dit komt overeen met coproduceren. Hierbij hoort een delegerende bestuursstijl; bestuursstijl 5. Bewoners zouden budget kunnen krijgen om zelf het beheer van portieken en tuinen te organiseren, dit komt overeen met meebeslissen. Hierbij hoort een faciliterende stijl; bestuursstijl 7. De geïnterviewden vinden dat grootschalige sloop/nieuwbouw verleden tijd is. Het bezit zou langer mee moeten kunnen en om dat te bereiken zouden er inventieve investeringen gedaan moeten worden die betaalbaar worden door bijvoorbeeld de energierekening naar beneden te brengen of door de exploitatietermijn te verlengen. Verder moeten corporaties meer dan voorheen rekening houden met een percentage vervangingsinvesteringen.

Sommige geïnterviewden vinden de corporaties te groot geworden en daardoor te ver van de huurders af staan. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat een corporatie slecht in één stad actief mag zijn. Daarnaast zou de corporatie coöperaties moeten faciliteren. Ook is gesuggereerd dat zij delen van hun bezit af kunnen stoten aan bijvoorbeeld beleggers.

Samenwerkingsmodellen en andere actoren

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan de dat de huidige samenwerkingsmodellen vooral financieel gedreven zijn en dit blauwdruk denken achterhaald is. Zij geven aan dat er meer naar maatschappelijke meerwaarde gekeken moet worden en dat bij het vernieuwen van een wijk de problemen en de actoren met hun belangen in beeld gebracht moeten worden. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat er meerdere andere actoren zijn die een rol zouden kunnen spelen. Zij benoemen allen als eerste bewoners, maar dan in een gelijkwaardige rol. Verder noemen zij: scholen, kerken, particulieren goede doelen fondsen, historisch gevestigde bedrijven, energiemaatschappijen, zorgverzekeraars, beleggers, pensioenfondsen en allerlei verenigingen. Met deze partijen kunnen één op één afspraken worden gemaakt en vastgelegd in bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst. Niet vrijblijvend maar ook geen model, maatwerk.

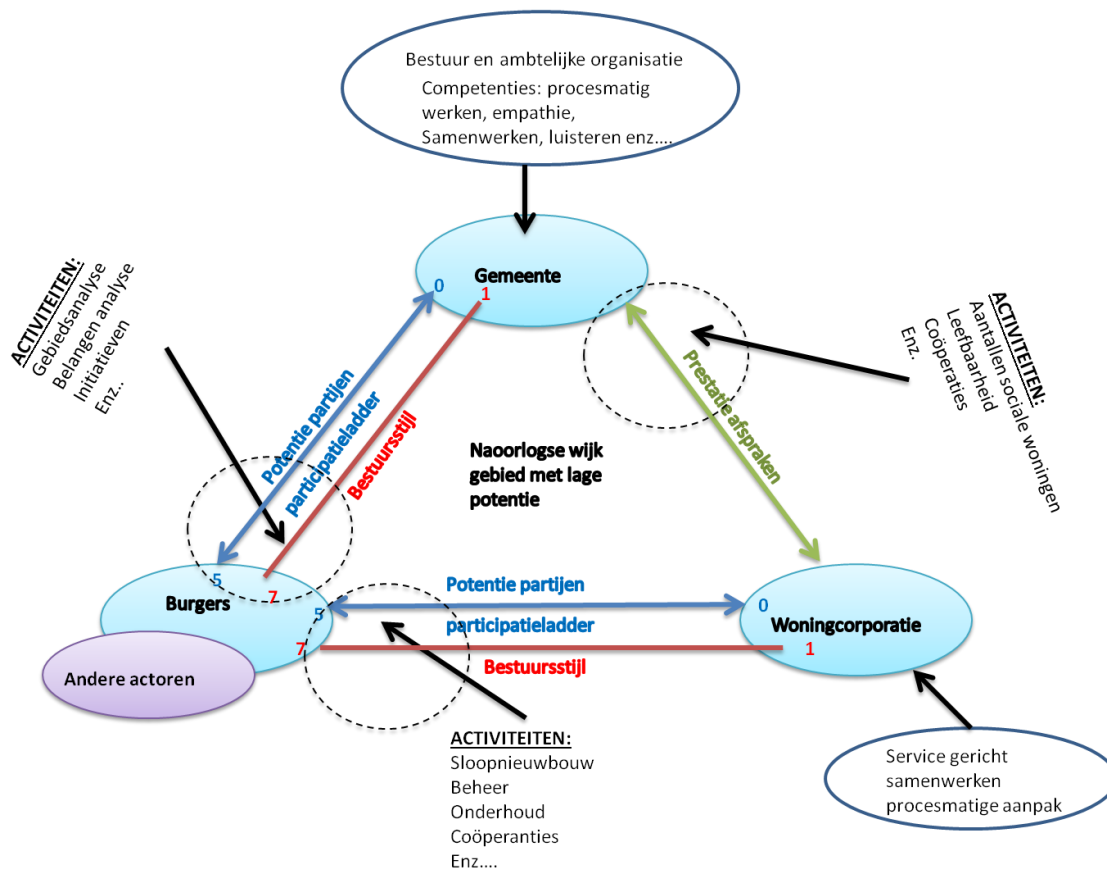
Noordrijn-Westfalen

Alle geïnterviewden denken dat het kwartiermanagement zoals in Duitsland ook in de Nederlandse wijken zou kunnen werken. Een aantal maakte het vergelijk met de huidige steeds meer toegepaste procesmatige werkwijze bij gebiedsontwikkeling. Verder vinden de geïnterviewden dat de gemeente deze rol op zich kan nemen, maar het zou ook door de corporatie gedaan kunnen worden. Als beide zich gelijkwaardig opstellen en de diverse belangen goed afwegen.

Theoretisch model

De bovenstaande conclusies geven aanleiding tot een nadere detaillering van het theoretisch model uit paragraaf 2.9. In het model hieronder zijn de andere actoren en de competenties van gemeenten en corporaties toegevoegd. Verder kan in het theoretisch model een schaalverdeling voor de bestuursstijlen, participatie en potentie worden aangebracht. Deze schaalverdeling voor de bestuursstijlen stemt overeen met de bestuursstijlen 1 t/m 7 (Edelenbos e.a., 2006). Bij stijl 1 ligt het initiatief vooral bij de gemeente of corporatie en bij stijl 7 vooral bij burgers of andere actoren. De schaalverdeling voor de participatie komt overeen met de trede op de ladder (Edelenbos e.a., 2006) waarbij trede 1: informeren door de gemeente of corporatie is en dus dicht bij die partijen ligt en trede 5: is meebeslissen welke dicht bij de burgers en andere actoren ligt. De potentie van de burgers en andere actoren houden rechtstreeks verband met de wijze waarop men wil participeren, daarom komt in dit model de schaal hiervan overeen met die van de treden op de ladder. Wat opvalt, is dat de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders aangeven dat gemeenten en corporaties in de toekomst

vooral de bestuursstijlen 5,6 en 7 moeten hanteren. Dit betekent dat zij de potentie van de burgers en overige actoren hoog inschatten. Deze rollen liggen in het model in het gebied binnen de zwarte stippellijnen. Ten aanzien van de prestatie afspraken vinden de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders voor al dat de gemeente meer moet sturen.



Aandachtspunten voor deelvraag 4

In de conclusie hierboven is de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders ten aanzien van de benoemde vragen en bijbehorende aandachtspunten uit deelvragen 1,2 en 3 verwoordt. Op basis van deze visie en de eerder genoemde aandachtspunten uit de deelvragen 1,2 en 3 zullen er interviews worden gehouden bij de wijken Pendrecht en Mariahoeve met experts uit de praktijk. Aan hen zullen de vragen over de rol van de gemeente, corporatie en bewoners in het verleden, heden worden gesteld in relatie tot hun eigen wijk, hiermee wordt een beeld verkregen of in deze wijken in de praktijk is ervaren of de rollen zijn veranderd. Daarnaast zal gevraagd worden hoe zij aankijken tegen de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders over de toekomstige rollen voor gemeenten en corporaties en de mogelijke samenwerkingsmodellen. Ten aanzien van de rol van de gemeente worden de volgende aandachtspunten meegenomen: competenties van medewerkers, prestatie afspraken, centraal stellen van het probleem, partners zoeken, geldstromen in beeld brengen en het faciliteren van bewonersinitiatieven. Ten aanzien van de rol van de corporatie worden de volgende aandachtspunten meegenomen: preventief onderhoud, reikwijdte van woningcorporaties, beslissingsbevoegdheid bewoners, woningcoöperaties en afstoten van woningcorporatie bezit. In de interviews zullen eveneens vragen worden verwerkt over mogelijke andere actoren, geldstromen, samenwerkingsvormen. De vragen zijn in bijlage 5 bijgevoegd. Tenslotte wordt getoetst hoe de uitkomsten van de interviews uit de wijken passen in het theoretisch model.

Hoofdstuk 5 case studies Pendrecht en Mariahoeve

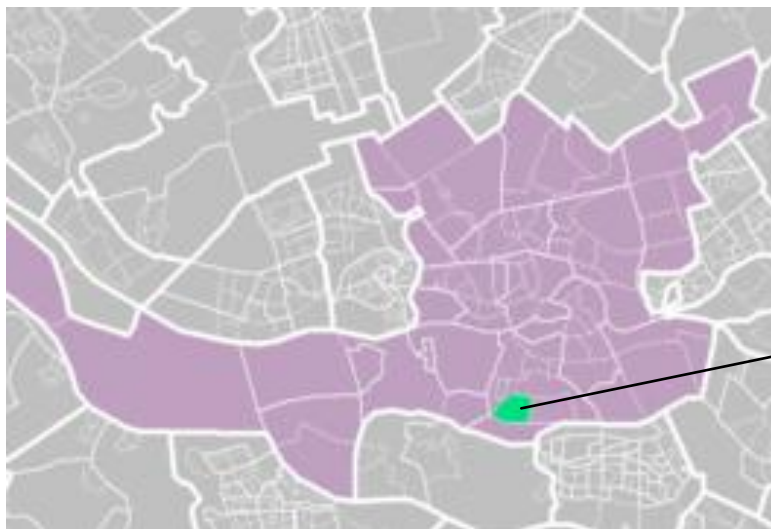


5. Casestudies in Pendrecht en Mariahoeve

5.1 Inleiding

Als onderdeel van het onderzoek zijn als belangrijke aangemerkte beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders op het gebied van beleid en beïnvloeding van stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken geïnterviewd. Dat heeft geleid tot visies van deze experts omtrent de rollen van gemeenten en corporaties en mogelijke samenwerkingsvormen ook met andere actoren bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. Deze visies zijn verwerkt in hoofdstuk 4 van dit onderzoek. De casestudies in Pendrecht en Mariahoeve zijn gericht op het toetsen van deze uitkomsten aan de praktijk. Allereerst wordt een korte beschrijving van de wijk en de huidige rollen en wijze samenwerking toegelicht, vervolgens zijn er op basis van de uitkomsten van de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders interviewvragen geformuleerd, de vragen zijn opgenomen in bijlage 5. Deze vragen zijn voorgelegd aan experts werkzaam in de wijken. Het betreft medewerkers van de gemeenten en corporaties en bewoners van deze wijken.

5.2 Pendrecht



Locatie wijk Pendrecht in Rotterdam

5.2.1 Situatieschets

De Rotterdamse wijk Pendrecht ligt op de linker Maasoever van Rotterdam en is gebouwd in de vijftiger jaren van de vorige eeuw, is ontworpen door de bekende stedenbouwkundige Lotte Stam-Beese in 1949. De wijk is opgebouwd uit zgn. wooneenheden: een soort stempel waarbij verschillende typen woningen rondom een gemeenschappelijke tuin zijn gebouwd. De woonbuurten, die bestaan uit om en om gespiegelde wooneenheden (portiekflats) die naast elkaar gelegd zijn, liggen rondom Plein 1953, dat het hart van de wijk vormt. Kenmerkend is verder het rechthoekige patroon: alle straten staan loodrecht op elkaar. De bouw van Pendrecht startte in 1953, het jaar van de watersnoodramp. Vandaar dat de straten vernoemd zijn naar plaatsen die destijds zijn ondergelopen, het centrale plein kreeg de naam Plein 1953.

Het teruglopen van de bevolkingsaantallen, het slecht functioneren van winkelcentra en de veroudering van de woningvoorraad waren de redenen om de wijkvernieuwing in gang te zetten. In 1999 verscheen de Wijkvisie Pendrecht (Deelgemeente Charlois, 2005). Hierin werd uitgegaan van behoud van het groene en rustige karakter van de drie tuinsteden. Er werd een projectmatige aanpak voorgesteld voor de herstructurering van de woongebieden, de groenstructuur, het centrale winkelcentrum Plein 1953 en het Zuiderpark en omgeving. Het aanbieden van aantrekkelijke woonmilieus is één van de centrale doelstellingen in de herstructureringsaanpak.



In eerste instantie had de (deel)gemeente Charlois Rotterdam de trekkende rol maar uiteindelijk is er een splitsing gekomen in de aanpak van het vastgoed en de overige aspecten in de wijk. Dit kwam doordat het vastgoed en de bijbehorende gronden voornamelijk eigendom waren van de corporaties. Het vastgoed wordt door de corporaties door middel van sloopnieuwbouw en groot onderhoud opgepakt. Corporatie Woonstad pakt ook de buitenruimte op in die gevallen dat er sloop nieuwbouw wordt gepleegd, de gemeente geeft hiervoor een bijdrage aan de Grex van Woonstad. De gemeente zet in op de buitenruimte en op de sociale aspecten zoals veiligheid, zorg, leefbaarheid enz. enz.

In Pendrecht is in 1995 begonnen met de herstructurering . Uiteindelijk zal er een transformatie in de woningdifferentiatie plaatsvinden van 75 procent bereikbare huur in 1999 naar 54 procent in 2010. Voor de duurdere huur zal sprake zijn van een toename van 14 procent in 1999 naar 19 procent in 2010. Het percentage koopwoningen zal wijzigen van 8 procent in 1999 naar 22 procent in 2010. Deze resultaten zijn nog niet behaald omdat de herstructurering nog niet gereed is. Het ligt wel in de bedoeling om de herstructurering af te maken.

De bewoners in Pendrecht worden zowel door de gemeente en de corporatie ondersteunt om zich te organiseren en kennis op te doen. Hiervoor is Vitaal Pendrecht (<http://vitaalpendrecht.nl>) opgericht met de Pendrecht Universiteit. Het bestuur van Vitaal Pendrecht is gesprekspartner voor Woonbron en de gemeente. Bij de Pendrecht Universiteit worden diverse activiteiten georganiseerd. Zo zijn er opleidingen en cursussen voor ondermeer VVE beheer. Daarnaast organiseren ze ook theatershows. Tijdens de grootschalige sloopnieuwbouw is er een show georganiseerd waarin iedereen op zijn eigen manier zijn verhaal kon vertellen over zijn gevoelens met betrekking tot Pendrecht en de stedelijke vernieuwingsactiviteiten.

De samenwerking tussen de gemeente en de corporatie was formeel geregeld in een WOM. Deze werd inmiddels ontmanteld. Verder voert Woonstad de Grex en de gemeente draagt daaraan bij voor wat betreft de publieke taak. Dit is geregeld in een anterieure overeenkomst.

5.2.2 Methodologische toelichting

Met de medewerkers van de gemeente en corporatie en met bewoners van de wijk Pendrecht zijn interviews gehouden. De uitgenodigde personen functioneren hierbij als representant voor hun type actor. Hiermee is in het onderzoek niet gepretendeerd volledig te zijn, er kan geen sprake zijn van echte representativiteit, alleen al vanwege het geringe aantal deelnemers en de niet aselechte wijze van benadering. Daarnaast is het onvermijdelijk dat er subjectieve of persoonlijke opvattingen

kunnen worden geïnterpreteerd als algemene opvatting. Verder kan het zo zijn dat experts werkend bij organisaties hun antwoorden formuleren vanuit het bewust zijn van hun rol bij deze organisatie. Verwacht werd wel dat het mogelijk was te toetsen en een globaal beeld te verkrijgen wat de experts uit de praktijk zelf vinden van de rollen van gemeenten en corporaties. Daarnaast wordt gevraagd wat zij vinden van de wijze waarop beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders aankijken tegen de rollen van gemeente en corporaties en samenwerkingsvormen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken

5.2.3 Interviews

De interviewvragen, zoals opgenomen in bijlage 5, zijn gesteld om de uitkomst van de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders te toetsen bij experts uit de praktijk. De eerste vragen zijn hetzelfde als die gesteld aan de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders maar dan gericht op hoe de experts in de wijken aankijken tegen de rollen van de gemeente en corporatie bij hun eigen wijk. De vragen zijn voortgekomen uit het onderzoek naar de deelvragen 1, 2 en 3 welke zijn beschreven in hoofdstuk 2, 3 en 4. De interviews zijn allen als bijlage 6 toegevoegd. Per onderwerp zijn uit de interviews gemeenschappelijke inzichten en individuele inzichten gekomen. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de gemeenschappelijke inzichten en de afwijkende individuele uitspraken van de experts uit de praktijk ten aanzien van de rol van de gemeente, de rol van de corporatie en de mogelijke samenwerkingsvormen weergegeven.

5.2.4 Rol van de gemeente

Verleden

De representanten van de gemeenten geven allen aan dat de gemeente in het verleden een grote rol speelde bij stedelijke vernieuwing in Pendrecht. De gemeente was initiatiefnemer en regisseur en had een gebiedsmanager specifiek voor Pendrecht. De gemeente stapte volgens de geïnterviewde veel sneller en vaak zonder de kosten goed te regelen in een samenwerking voor projecten met de corporatie, er was toen ook meer budget ook vanuit de ISV gelden (ISV= investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). In het verleden werden onrendabele toppen van projecten gesubsidieerd om in een moeilijk gebied een project van de grond te krijgen. De bewoners zijn in het verleden goed betrokken bij het proces. Er was budget beschikbaar gesteld door de gemeente en corporatie om kennis en expertise in te zetten. De bewoners hebben hiermee de Pendrecht Universiteit en het Pendrecht theater opgericht. De bewoners vinden zelf ook dat ze, na een moeilijke opstartperiode, goed geïnformeerd werden en dat de gemeente in het verleden goed benaderbaar was. De geïnterviewden van de gemeente gaven aan dat er meestal maar 1 à 2 % van de bewoners betrokken zijn en dat zij slechts een klein deel van de bewoners vertegenwoordigen. De rest van de bewoners hebben het zeker in naoorlogse wijken moeilijk en zijn met andere zaken bezig en vinden bovendien dat de overheid het maar moet regelen. De representanten van de corporatie geven aan dat de gemeente in het verleden echt mee deed als een medebepalende partner, dat vind de corporatie ook normaal want de gemeente bracht ruim 6 mln. ISV geld in.

Heden

De bewoners geven aan dat het op dit moment erg onduidelijk is bij de gemeente waar zij waarvoor moeten zijn. Zij geven aan dat zij alles digitaal moeten aanvragen en dat er niet of nauwelijks persoonlijk contact is. Er wordt bij de gemeente veel gereorganiseerd en zij hebben de indruk dat ambtenaren vaak zelf niet weten hoe zaken in elkaar zitten. Ook gaven zij aan dat de continuïteit een probleem is, *“ieder keer heb je met iemand anders te maken omdat mensen steeds worden overgeplaatst”* (B. Hofmann). Volgens hen wordt de problematiek versterkt door het opheffen van de deelgemeenten en het instellen van een gebiedscommissie waarvan de rol ook niet duidelijk is. Zij zijn blij met de betrokken wijkmanager maar die heeft volgens de bewoners een andere rol dan in het verleden en is bovendien voor meerdere wijken. De bewoners geven aan dat zij bij het proces van de stedelijke vernieuwing in Pendrecht zowel door de gemeente als de corporatie goed worden

betrokken. Ze worden regelmatig geïnformeerd en hebben invloed op de plannen en wijze van uitvoering. Het is geen formele rol maar dat hoeft voor hen ook niet. De bewoners hebben afspraken met de gemeente over het zelf onderhouden van sommige stukken openbaar ruimte.

De representanten van de corporatie vertelden dat de gemeente heeft aangegeven dat zij een faciliterende rol willen spelen. Volgens de mensen van de corporatie is daarbij niet concreet geworden wat de gemeente daar mee bedoeld. Zij zien in de praktijk twee bewegingen die elkaar in de weg zitten. *“aan de ene kant is de gemeente aan het reorganiseren met als doel groeien tot een gemeente die faciliteert en regisseert. Aan de andere kant zit de gemeente nog te veel in de rol van regels stellen en mee willen bepalen”* (J. Waas). Zij geven aan dat er door de reorganisatie bij de gemeente veel wisseling van personeel is. Verder melden zijn dat indien zij aan de gemeente vragen of deze mee wil denken bij de planvorming voor stedelijke ontwikkeling in naoorlogse wijken, de gemeente daar voor betaald wil krijgen. Dit staat los van de leges.

De gemeente vervult volgens de representanten van de corporatie een integrale rol bij de gebiedsplannen die momenteel voor de wijk voor de komende 4 jaar wordt opgewerkt, de corporaties en de bewoners praten mee.

De representanten van de gemeente geven allen aan dat de gemeente zoekende is naar haar rol. De gemeente heeft geen geld meer voor stedelijke vernieuwing en sluit negatieve grondexploitaties door afboeken en opent zeker geen nieuwe. De gemeente beaamt dat zij wil dat haar apparaatskosten worden vergoed indien zij een bijdrage leveren aan stedelijke ontwikkeling, deze vergoeding staat los van de gebruikelijke leges. De wijkmanager voor Charlois (waar Pendrecht een onderdeel van is) geeft aan dat de gemeente bezig is met een update van het gebiedsplan voor heel Charlois. Dat doet de gemeente samen met de bewoners en instellingen van de negen wijken in Charlois. De gemeente gebruikt hiervoor DIN bomen (Doel Inspanning Netwerk) om acties zichtbaar te maken. Het probleem wordt centraal gesteld en per wijk worden de 5 belangrijkste prioriteiten zichtbaar gemaakt. Het is nog niet klaar maar het is de bedoeling dat de gemeente zich conformeert aan de prioriteiten. In de ambtelijke organisatie is dat een lastig proces, de wijkmanager moet intern afspraken maken voor middelen en inzet van de andere organisatie onderdelen bij de gemeente. Hierover beslissen de verschillende clusterdirecteuren.

Toekomst: respons op visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

De geïnterviewden van de gemeenten vinden net als de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders twee soorten rollen geschikt. Eén van de geïnterviewden vindt dat de gemeente achterover moet leunen tot er een vraag komt vanuit het gebied en bij iedere vraag zich moet afvragen of dit iets voor de gemeente is of dat de corporatie juist een rol moet hebben. Een andere geïnterviewde van de gemeente vindt dat de gemeente een actieve rol in moet nemen in het gebied. De representanten van de corporatie zouden zich een faciliterende rol van de gemeente goed kunnen voorstellen. Zij beschrijven een faciliterende rol als volgt: de initiatiefnemer moet het werk doen, de gemeente faciliteert daarbij door de te zorgen dat de voorgestelde aanpak mogelijk wordt gemaakt in regelgeving en door besluitvorming. De corporatie vindt het prima om de planontwikkeling te doen en dat de gemeente alleen nog toetst zolang het vooraf duidelijk is waaraan er getoetst wordt. Zij vinden dat daarbij hoort dat de gemeente meedenkt met de planvorming om later de besluitvorming voorspoedig te laten lopen. De bewoners geven aan dat er in het verleden per wijk een opbouwwerker was die een hele actieve rol had in de wijk, die wisten de weg en brachten ook partijen bij elkaar. Voor wat betreft het uitnodigend en faciliterend zijn, geven zij aan dat de gemeente Rotterdam pretendeert dat te zijn maar dat zij het in de praktijk niet zo ervaren. Verder vinden zij dat de gemeente een eigenstandige bevoegdheid heeft en dat burgers niet overal over hoeven mee te beslissen, goed geïnformeerd worden en invloed uitoefenen vinden zij dan genoeg. Dit komt overeen met trede 3 van de participatieladder: adviseren en een participatieve bestuursstijl. De geïnterviewden van de gemeente geven aan dat de invulling van deze rol wettelijk zal zijn voor de ambtelijke en bestuurlijke organisatie, er wordt nog te veel gevonden dat “zij” ervan zijn. De gemeente is nog zoekende en het ambtelijk apparaat is nog niet zover. *“je zou hier wel de*

organisatie op moeten aanpassen zodat je vanuit de wijk middels bijvoorbeeld een projectbureau met middelen de problemen op kan pakken” (J. Van Gils). Volgens de bewoners moet de gemeente één iemand op een wijk aan stellen, dat moet iemand zijn met autoriteit, geld en mandaat en bovenal onafhankelijk. Representanten van de corporatie vinden de verandering van een actieve maar ondersteunende gemeente een goede zaak. Wel wijzen zij erop dat er vele verschillende ambtenaren bij de gemeente werken die weer te maken hebben met verschillende afdelingen die ook allemaal vanuit hun vakgebied verschillende meningen hebben waardoor er geen eenduidige overheid is met een eenduidig beeld over hun rol. “Aan de ene kant trekken zij zich terug hebben ze geen middelen meer en aan de andere kant willen ze nog steeds bepalen hoe het moet” (J. Ros).

prestatieafspraken

Ten aanzien van de prestatieafspraken geven twee van de representanten van de gemeente aan dat deze onvoldoende zijn. Ze verschilden van mening hoe er een andere invulling aan gegeven kon worden. Eén gaf aan dat ze juridisch te zwak waren en dat afspraken beter in een anterieure overeenkomst konden worden vastgelegd en de ander gaf aan niet te geloven in al die regelgeving maar dat je goed gedrag moet belonen en slecht gedrag moet aanpakken. De Gemeente wacht te lang met het aanschrijven van corporaties op achterstallig onderhoud, vanwege de relatie. Terwijl particulieren wel worden aangeschreven. De gemeente vindt dat een corporatie goed naar hun bezit moeten blijven kijken en zeker mag ingrijpen als er overbemetenheid is van een bepaald type woning, hier kunnen afspraken over gemaakt worden.

De corporatie vind de afspraken voldoende.

Probleem centraal stellen en partners zoeken

De representanten zijn het allen over eens dat het probleem centraal gesteld moet worden. De representanten van de gemeente geven aan dat de aanpak van de updates van de gebiedsplannen met de DIN bomen overeen komt met datgene wat de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders voorstellen. De kleinschalige aanpak wordt door alle representanten onderschreven.

Geldstromen in beeld brengen en inzetten

Alle geïnterviewden vinden dat het mogelijk is om geldstromen in beeld te brengen. Zij geven aan dat er nu al gezocht wordt naar meerwaarde en dat er op kleine schaal met bijvoorbeeld bedrijven wordt gewerkt met win/win situaties. De wijze waarop geldstromen lopen in een wijk moet volgens de gemeente veel transparanter. Het geven van subsidie door de overheid kan wel maar moet niet generiek, subsidies creëren ook een afhankelijkheid. Volgens één van de geïnterviewden van de gemeente hebben subsidies regelmatig een averechts effect. Zij trok een parallel met de lijfrente aftrek welke een subsidie is voor werknemers om hun pensioen te verbeteren. Als gevolg daarvan ontstonden er allerlei financiële producten als woekerpolissen die niet de bedoeling waren. Volgens haar is dat ook gebeurd bij de stedelijke vernieuwing, er zijn mechanisme in de wijken in gang gezet waar partijen aan verdiend hebben maar die niet wenselijk waren. Deze uitspraken komen overeen met die van de heer Bodewes omtrent subsidies en trigger money.

Er is in Pendrecht een experiment gedaan om middels een maatschappelijke kosten baten analyse in beeld te brengen welke partijen voordeel zouden hebben bij een aanpak met de sociale partners. Hieruit bleek dat de zorgverzekeraar het meeste voordeel zou hebben. Vanwege allerlei regels, ondermeer over privacy, kan deze methode niet goed worden toegepast. De huidige regelgeving laat nog onvoldoende ruimte.

De bewoners geven aan dat er partners nodig zijn om zaken voor elkaar te krijgen. Zelf krijgen zij ook subsidie van onder andere goede doelen fondsen.

Faciliteren bewonersinitiatieven

Twee van de representanten van de gemeente vinden dat de gemeente initiatieven van bewoners anders zou moeten behandelen dan van een commerciële marktpartij. Bij bewoners moet de gemeente zich meer faciliterend opstellen, helpen bij het realiseren. Zij constateerden dat de

gemeente juist het tegenovergestelde doet. Eén van de representanten van de gemeente vindt dat het faciliteren van bewonersinitiatieven niet eenduidig met ja of nee beantwoord kan worden. Bewoners kunnen met voorstellen komen die totaal onhaalbaar zijn. Maar het stimuleren van initiatieven zou wel het uitgangspunt moeten zijn. De representanten van de woningcorporatie vinden het een goed idee om bewoners te faciliteren. Ze merkten daarbij op dat de gemeente vooraf duidelijk moet maken wat zij onder faciliteren verstaan.

De representanten van de bewoners geven aan dat naar hun mening initiatieven vanuit de bewoners vaak vanwege onduidelijke redenen niet worden gehonoreerd en als ze wel worden gehonoreerd, hebben zij het gevoel dat het moet zoals de gemeente bedacht heeft. *“Er wordt hier bij plein 1953 een tuin aangelegd, wij hadden ideeën over de planten en bomen, er is er niet één overleefd, er is altijd wel een reden waarom ons idee niet kan en uiteindelijk wordt het uitgevoerd zoals de landschapsarchitect het in het begin al getekend had”* (B. Hofmann). De burgers in Pendrecht geven aan dat zij merken dat er juist een tegenovergestelde beweging met grote “stropigerigheid” gaande is. Zowel op het gebied van aanvragen voor subsidies als bij de uitvoering van activiteiten met subsidies. Zij stellen dat de wijze waarop de gemeente de aanvragen beoordeelt en de wijze waarop bewoners verantwoording af moeten leggen te ver af staat van de bewoners. Als voorbeeld noemen zij een buurtfeest met oudejaar. De gemeente verleent hiervoor subsidie mits de organisatie zorgt dat bepaalde doelgroepen hierbij aanwezig zijn. Bij de verantwoording achteraf wordt door de gemeente gevraagd hoeveel jongeren van welke doelgroep daadwerkelijk aanwezig was. De bewoners zijn niet in staat om hierop te antwoorden, zij geven aan dat het allemaal veel te ambtelijk is en te ver af staat van de mensen in de wijk.

5.2.5 Rol van de corporatie

Verleden

De representanten van de corporatie geven aan dat zij in Pendrecht een trekkende rol hadden en de initiatiefnemer waren van de stedelijke ontwikkeling. De corporatie voert zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie bij sloop/nieuwbouw projecten en is daarnaast verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van het bezit. Zij geven aan dat de corporatie altijd financieel behoudend is geweest en daardoor goed in staat is om de ingezette stedelijke vernieuwing in Pendrecht door te zetten en af te ronden. Ten aanzien van het betrekken van bewoners gaven zij aan dat zij bij de start van het traject vooraf een plan hadden gemaakt en dat zij dit plan “groots” hadden gepresenteerd aan de bewoners. Dit zouden ze nooit meer zo doen, dat werkt niet. Daarna hebben zij het betrekken van de bewoners veel kleinschaliger aangepakt door informatie markten en persoonlijke benadering. Tevens hebben zij budget ter beschikking gesteld waarmee bewoners in staat waren expertise te verkrijgen en zich te verenigen, dat hebben de bewoners ook gedaan.

De representanten van de gemeente gaven aan dat de corporaties in het verleden meer inzet hadden op de sociale component. Dit deden zij door te investeren in maatschappelijk vastgoed en bijbehorende huurprijzen maar ook door inzet van wijkmeesters en het bijdragen aan opbouwwerk. Verder geven zij aan dat de plannen in het verleden groots en meeslepend waren, volgens hen is dat nu voorbij. De bewoners hadden de indruk dat het in het verleden minder zakelijk was. Er waren volgens hen meer contactmomenten.

Heden

De representanten van de gemeente geven aan dat zij zien dat de corporaties in de stad het financieel moeilijk hebben en daardoor terugtrekkende bewegingen maken. Specifiek voor Pendrecht geven zij aan dat Woonstad wel last heeft van de verhuurderheffing en de bijdrage die zij door debacles van anderen moeten betalen, maar dat zij nog steeds kunnen investeren en volop aan de gang zijn met stedelijke vernieuwing. De corporatie is net als de gemeente aan het reorganiseren en zoekende naar de nieuwe rol als gevolg van nieuwe regelgeving.

De geïnterviewden van de corporatie geven aan dat zij vinden dat hun rol hetzelfde is gebleven, zij hebben in Pendrecht nog steeds een trekkende rol en voeren het fysieke deel van de stedelijke vernieuwing uit. De corporatie is aan het reorganiseren en er is duidelijk minder geld beschikbaar

waardoor er prioriteiten gesteld moeten worden. Projecten die de corporatie wil starten moeten meer dan voorheen worden voorzien van een uitgebreide risicoanalyse en voor ieder project wordt een Maatschappelijke kosten baten analyse opgesteld.

De bewoners merken dat er minder persoonlijk contact is met de medewerkers. Zij merken dat de corporatie aan het reorganiseren is en het moet doen met minder mensen.

Toekomst: respons op de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

De representanten van de corporatie geven aan dat zij vinden dat het beeld van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders wel enigszins wordt beïnvloed door alles wat er nu speelt in het kader van het enquête onderzoek naar misstanden bij een aantal corporaties. En dat sommige uitspraken volgens hen duidelijk van instanties zijn die binnen een bepaald kader werken. "het zijn wel een soort van statements die ook politiekcorrect zijn vanuit hun organisaties" (N. Ros).

Zij geven aan dat zij uiteraard voor goed beheer, onderhoud en service zijn. Verder merkte zij op dat Woonstad een maatschappelijk bedrijf is en daardoor niet zo zeer kijken naar maximale huren op basis van het te verhuren bezit maar rekening houdt met bereikbaarheidsgrenzen, die afhankelijk zijn van de inkomens van de doelgroep. De huurinkomsten zijn daarmee net voldoende om het beheer en onderhoud te verrichten er is geen ruimte meer voor andere ontwikkelingen. De corporatie heeft diverse overleggen met de huurders en de gemeente. Er zijn afspraken over meer zelfbeheer ten aanzien van tuinen en portieken. De corporatie neemt bewoners mee in hun activiteiten en bewoners kunnen hun mening inbrengen. Volgens de representanten van de bewoners moeten corporaties zich bezighouden met hun kerntaak. "Fatsoenlijke woningen aanbieden voor een fatsoenlijke prijs aan de doelgroep en deze woningen vooral goed onderhouden. Goede service bieden en als er wat kapot gaat gelijk maken" (B. Hofman). De bewoners hoeven niet altijd mee te beslissen de corporatie moet goed uitleggen wat ze van plan zijn op een begrijpelijke manier. De kerntaak van de corporatie is naar de mening van de representanten van de gemeente om een goed huisvader te zijn. Verder gaven zij aan dat er nu veel discussie is over de sector omdat er de afgelopen jaren sprake is geweest van normvervaging, er moet weer een gedeelde norm komen.

Preventief onderhoud

De representanten geven aan dat Rotterdam mede door de tweede wereldoorlog altijd het idee van bouwen en nog een bouwen heeft gehad, dat het in de genen is gaan zitten, ook slopen en weer nieuw bouwen, maar de tijd van altijd maar bouwen en grootschalige sloop/nieuwbouw is naar hun mening voorbij. Zij maakte hierbij wel een nuancering omdat dergelijke ingrepen ook afhankelijk zijn van het gebied. In Rotterdam is in sommige wijken vanwege "slappe bodem" sprake van funderingsproblematiek. Renovatie en groot onderhoud staan volgens hen dan niet in verhouding tot sloop/nieuwbouw. Hoe een corporatie met hun bezit om moet gaan is volgens hen situationeel bepaald. De corporatie werkt met actuele boekwaarden en een jaarlijks vernieuwingspercentage van 1%. Daarnaast zijn zij hun bezit aan het verduurzamen en streven naar een energie B-label voor alle woningen, inventief onderhoud waardoor de levensduur en daarmee de exploitatietermijn wordt verlengd is zeker een optie .

Één van de geïnterviewden van de gemeente opperde dat het onderhoudsbudget ook aan bewoners ter beschikking kan worden gesteld zodat zij zelf het onderhoud kunnen verrichten.

Reikwijdte van woningcorporaties

Op de vraag of een corporatie slechts in één stad mocht opereren gaven de representanten allen aan dat er juist schaalvoordelen zijn indien een corporatie groter is en meer bezit heeft. De betrokkenheid bij de wijk is volgens hen afhankelijk van de wijze waarop de corporatie zich heeft georganiseerd.

Beslissingsbevoegdheid bewoners

Met betrekking tot het geven van meer beslissingsbevoegdheden aan bewoners geven de geïnterviewden van de corporatie aan dat de corporatie een eigenstandige bevoegdheid heeft en vandaar uit ook beslissingen moet nemen. Zij geven daarnaast aan dat zij veel aan participatie doen

en hun huurders altijd betrekken bij ontwikkelingen en/of samen ontwikkelen. Dit komt overeen met bestuurstijl 4, en 6 participatief en samenwerkend en trede 3 en 4 van de participatie ladder. Daarbij merkten zij op dat de ervaring heeft geleerd dat bewoners, zeker in naoorlogse wijken, niet altijd tijd heeft om mee te denken maar wel goed gehoord en geïnformeerd willen worden.

De gemeente bracht het idee van kluswoningen. Daarmee trek je een bepaalde groep die het leuk vindt om woningen op te knappen omdat ze er dan voor weinig geld kunnen wonen. Verder geven de representanten van de gemeente aan dat huurders meer betrokken moeten worden maar dat zij in de praktijk zien dat juist in de naoorlogse wijken een grote groep mensen niet in staat zijn zelf actie te ondernemen of het helemaal niet willen en bewust huren om een deel van de zorgen om een woning niet zelf te hebben.

De representanten van de bewoners verschillen van mening over hoe ver beslissingbevoegdheid voor bewoners moest gaan. Ze vinden dat bewoners meer zeggenschap over hun wijk en woning moeten krijgen. De één vindt dat dit zover kan gaan tot meebeslissen en de ander vindt dat net een stap te ver. Beiden vinden dat de corporatie haar best moet doen om de informatie simpel en begrijpbaar te presenteren zodat bewoners als “leken” het toch goed kunnen begrijpen. Dit komt overeen met trede 3 en 4 van de participatieladder.

Toestaan van coöperaties

De geïnterviewden van de corporatie gaven aan dat zij goede initiatieven voor coöperaties zullen ondersteunen maar dat zij er geen goede ervaringen mee hebben. Het inrichten en actueel houden van bijvoorbeeld VVE's blijkt in de praktijk eveneens lastig. Het vastgoed wordt dan niet goed onderhouden. Ten aanzien van het toestaan van coöperaties zijn de geïnterviewden van de gemeente verdeeld. De één vindt dat een corporatie dit moest stimuleren, de ander overzag de consequenties niet direct en is bevreesd voor veel regelgeving. Ook zijn zij bang dat coöperaties, net als VVE's, het zwaar krijgen om gezamenlijk het beheer en onderhoud te regelen. Ten aanzien van de coöperaties gaven de bewoners aan dat het moest kunnen indien bewoners het zelf willen. Één van de geïnterviewden gaf aan dat de besturing sociocratisch moet worden ingericht zodat de grootste eigenaar niet de grootste stem had. Verder vinden ze het beiden nogal op een VVE lijken.

Afstoten van bezit aan een belegger en de opbrengst inzetten voor stedelijke vernieuwing

Het afstoten van delen van het bezit aan een belegger vinden de representanten van de corporatie op zich een goed idee. Maar tegelijkertijd plaatsen zij er wel kanttekeningen bij. Zij hebben geprobeerd om beleggers te interesseren om te investeren. Helaas blijkt dat beleggers en ontwikkelaars bij de stedelijke vernieuwing in zowel de voor- als naoorlogse wijken in heel Rotterdam Zuid aan de zijlijn staan. Het gaat in veel gevallen om ontwikkelingen waar niet of nauwelijks winst wordt gemaakt en daarin is de markt niet geïnteresseerd.

Het afstoten van bezit aan een belegger zou volgens de geïnterviewden van de gemeente een optie kunnen zijn ware het niet dat er volgens hen geen beleggers geïnteresseerd zijn. Zij vonden het bovendien een korte termijn visie omdat het gaat over eenmalig geld.

Verkoop van bezit aan een belegger kan wel, vinden de representanten van de bewoners, onder de voorwaarde dat het niet ten koste mag gaan van de sociale huurvoorraad. Verder vinden zij dat de corporatie vooral bewoners/huurders de gelegenheid moeten geven hun woning te kopen.

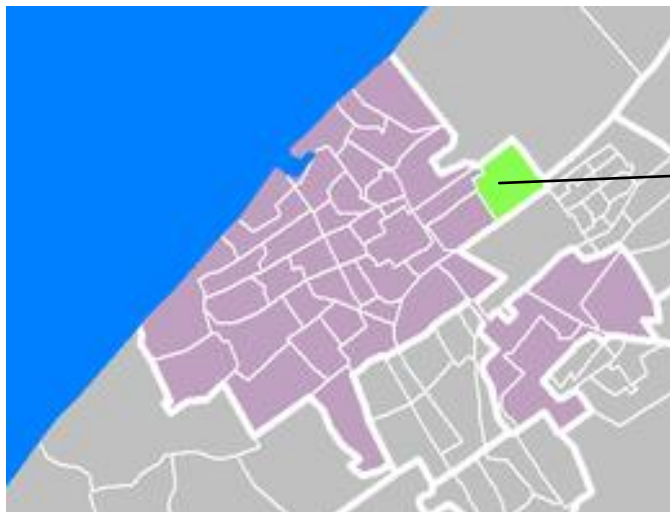
5.2.6 samenwerken, actoren en modellen

Alle geïnterviewden gaven aan dat de tijd voor blauwdruk denken voorbij is. Zij onderschrijven volledig de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. Samenwerken in de wijken is maatwerk en moet met meerdere partners worden opgepakt. Uit de diverse antwoorden omtrent het samenwerken zijn een aantal steekwoorden naar voren gekomen waarvan de geïnterviewden aangaven dat deze van belang zijn bij iedere vorm van samenwerken. De genoemde steekwoorden komen overeen met de belangrijke succesfactoren bij samenwerken zoals genoemd in Hoofdstuk 2. De geïnterviewden geven aan dat factoren als gezamenlijk belang, maatschappelijke meerwaarde, de wijze waarop wordt samengewerkt door de betrokken personen (vertrouwen) centrale

aandachtspunten zijn die bij iedere vorm van samenwerking horen. Dit levert geen standaard model op maar zijn meer aandachtspunten die algemeen gehanteerd kunnen worden. Er zijn te grote verschillen tussen de diverse wijken en actoren om een model te maken. Verder geven de geïnterviewden van de gemeente en de corporatie aan dat het maken van langlopende afspraken met de overheid lastig is vanwege de wijze waarop de democratie functioneert. Er zijn iedere 4 jaar gemeenteraadsverkiezingen waardoor er iedere 4 jaar een ander college van burgemeester en wethouders komt. In het verleden is gebleken dat deze nieuwe stadsbesturen een andere focus hadden dan de besturen daarvoor waardoor juist de accenten in de wijken werden verlegd. Hiermee komen langlopende afspraken onder druk te staan of worden niet meer nageleefd. Hierdoor wordt de overheid niet gezien als een betrouwbare partner. *“Dan kun je wel overeenkomsten afsluiten, maar zonder meerjarige zekerheden zijn dat papieren tijgers” (J. Waas)*. In Pendrecht hebben de corporatie en de gemeente een anterieure overeenkomst afgesloten om specifieke afspraken vast te leggen.

De geïnterviewden geven aan dat het zoeken naar actoren in hun wijk van belang is en dat dit ook nu al wordt gedaan op meerdere beleidsvelden. Zowel fysiek als sociaal zijn er partners die belang hebben om de wijk verder te brengen. De volgende non-profit partijen zijn bewoners, kerken, scholen, goede doelen fondsen en voedselbanken. Zij noemden ook een aantal commerciële partijen zoals winkeliers(verenigingen), energiebedrijven en energiecoöperaties, zorgverzekeraars. Uit het experiment zoals hiervoor beschreven, is gebleken dat in Pendrecht de zorgverzekeraar een interessante partner zou kunnen zijn indien de regelgeving hier ruimte voor zou bieden. De rollen die de actoren kunnen vervullen zijn even als de samenwerkingsmodellen per wijk verschillend. In Pendrecht zijn er een aantal goede doelen fondsen die de bewoners financieel ondersteunen. Verder geven de bewoners aan dat zij ook samenwerken met de kerken om culturele problemen op de agenda te krijgen. In Pendrecht zijn er vele verschillende groeperingen die vaak wel dezelfde geloofsachtergrond hebben. In de kerk komen ze elkaar tegen en zo kan er meer begrip ontstaan voor elkaars cultuur.

5.3 Maria Hoeve



Locatie wijk Mariahoeve in Den Haag

5.3.1 Situatieschets

De wijk Mariahoeve, gebouwd tussen 1958 en 1967 is ontworpen door Frits van der Sluijs. De Wijk kenmerkt zich door veelal gestapelde bouw (galerij- en portiekflats) en een laag aandeel grondgebonden woningen, veelal in het groen. Typerend voor deze wijk is de zogenaamde stempel structuur.

Vijftig jaar, vanaf haar ontstaan, is in Mariahoeve door vele inwoners naar tevredenheid gewoond,

maar er zijn nu duidelijk tekenen van achteruitgang. De wijk maakt de laatste jaren in verhoogd tempo een nivellering door naar Haags gemiddelde en gaat dus relatief sneller 'achteruit' op een breed vlak. Uit de door Staedion opgestarte Branding en identiteitsonderzoek (Sulster, 2005) bleek dat de bestaande ontevredenheid met name ligt op het vlak van fysieke achteruitgang en sociaal-culturele verschillen tussen inwoners. De sociale binding van destijds staat hierdoor onder druk. (gemeente Den Haag, 2008). Het uitgevoerde Branding- en identiteitsonderzoek heeft geleid tot een samenwerking tussen de corporaties en de gemeente.

In de Samenwerkingsovereenkomst die is gesloten op 22 februari 2007, met het thema Royaal Maria Hoeve, is vastgelegd dat de corporaties het vastgoed oppakken en de gemeente heeft geld vrij gemaakt voor investeringen in de buitenruimte. Gezamenlijk zetten de corporaties en de gemeente zich in voor zaken zoals leefbaarheid, veiligheid en zorg.



Volgens de gemeente en corporatie hebben de meeste woningen voldoende kwaliteit om na groot onderhoud of renovatie en met een zorgvuldige toewijzing aan nieuwe huurders nog jarenlang mee te kunnen. Sterk verouderde wooncomplexen zullen plaatsmaken voor nieuwbouw. Ook door samenvoeging ontstaan woningen die voldoen aan de eisen van deze tijd. Verder biedt de breed opgezette wijk ruimte voor de toevoeging van circa 800 woningen. (sulsters, 2005).

In de jaren na het afsluiten van de SOK Maria Hoeve is een gezamenlijke visie en een gezamenlijk strategisch voorraadbeleid ontwikkeld. Daarnaast zijn er gezamenlijke investeringen in het voorzieningen niveau van de wijk gedaan zoals de realisatie van het wijktheater en het businesscentrum in de wijk. Eind 2012 is als gevolg van de economische crisis en de stagnerende woningmarkt gezamenlijk besloten dat de afspraken bijstelling behoeven. Dit heeft geleid tot uitstel en bijsturing van fysieke vernieuwing en meer aandacht voor onderhoud en beheer. Ook bij de gemeente heeft dit geleid tot bijstelling prioriteiten en mogelijke investeringen. Zo worden complexen die gesloopt zouden worden, weer opgeknapt en andere "on hold" gezet.

De bewoners in Maria Hoeve worden zowel door de gemeente als door de corporaties ondersteunt en hebben zich verenigd in het Wijkberaad Maria Hoeve. Daarnaast zijn er een aantal platvormen waarin bewoners/huurders overleg hebben met de corporaties. Deze platvormen worden financieel gesteund door de corporaties. Het Wijkberaad Maria Hoeve heeft als doel: het behartigen van de belangen van de wijkbewoners en het werken aan samenlevingsopbouw in de wijk. Het Wijkberaad wil meer wijkbewoners betrekken bij het bewonerswerk. Zij willen de eigen identiteit van de wijk behouden, beschermen en uitdragen. Daarnaast proberen zij het gemeenschapsbewustzijn in de wijk te stimuleren en mede daardoor het woon- en leefklimaat te verbeteren.

(<http://www.wijkberaadmariahoeve.nl>)

5.3.2 Methodologische toelichting

Met een medewerker van de gemeente en corporatie en met bewoners van de wijk Mariahoeve zijn interviews gehouden. De uitgenodigde personen functioneren hierbij als representant voor hun type actor. Hiermee is in het onderzoek niet gepretendeerd volledig te zijn, er kan geen sprake zijn van echte representativiteit, alleen al vanwege het geringe aantal deelnemers en de niet aselechte wijze van benadering. Daarnaast is het onvermijdelijk dat er subjectieve of persoonlijke opvattingen kunnen worden geïnterpreteerd als algemene opvatting. Verder kan het zo zijn dat experts werkend bij organisaties hun antwoorden formuleren vanuit het bewust zijn van hun rol bij deze organisatie. Verwacht werd wel dat het mogelijk was te toetsen en een globaal beeld te verkrijgen wat de experts uit de praktijk zelf vinden van de rollen van gemeenten en corporaties. Daarnaast wat zij vinden van de wijze waarop beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders aankijken tegen de rollen van gemeente en corporaties en samenwerkingsvormen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken

5.3.3 Interviews

De interviewvragen zoals opgenomen in bijlage 5 zijn gesteld om de uitkomst van de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders te toetsen bij experts uit de praktijk. De eerste vragen zijn hetzelfde als die gesteld zijn aan de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders maar dan gericht op hoe de experts in de wijken aankijken tegen de rollen van de gemeente en corporatie bij hun eigen wijk. De vragen zijn voortgekomen uit het onderzoek naar de deelvragen 1, 2 en 3 welke zijn beschreven in hoofdstuk 2, 3 en 4. De interviews zijn allen als bijlage 7 toegevoegd. Per onderwerp zijn uit de interviews gemeenschappelijke inzichten en individuele inzichten gekomen. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de gemeenschappelijke inzichten en de afwijkende individuele uitspraken van de experts uit de praktijk ten aanzien van de rol van de gemeente, de rol van de corporatie en de mogelijke samenwerkingsvormen weergegeven.

5.3.4 Rol van de gemeente

Verleden

De representanten van de corporatie en de gemeente geven aan dat de gemeente in het verleden een grotere rol speelde bij de stedelijke vernieuwing in Mariahoeve. Er is door de corporatie Staedion samen met alle betrokkenen een proces van gebiedsbranding gestart. Hierbij werd een probleem analyse voor de wijk Mariahoeve gemaakt. Hieruit bleek dat er met name sociale en culturele problemen zijn en een paar fysieke. Volgens de corporatie Haagwonen had de gemeente Den Haag in het verleden een sterke Dienst Stedelijke Ontwikkeling die heel sturend was. De gemeente trok alle regie voor stedelijke vernieuwing van Mariahoeve naar zich toe en paste de werkwijze die was toegepast in de wijk Zuid-West, als een blauwdruk toe voor Mariahoeve. Zelf de vergaderstructuur werd overgenomen. Dit maakte dat de gemeente bepaalde wat er gebeurde en dat de aanpak van Mariahoeve heel fysiek en projectmatig werd opgepakt en dat de sociale en culturele aspecten minder aan bod kwamen. De samenwerking tussen de drie corporaties en de gemeente is in 2007 vastgelegd in een SamenwerkingsOvereenkomst (SOK). Hierin waren ondermeer afspraken gemaakt over projecten voor sloop/nieuwbouw en groot onderhoud van de buitenruimte door de gemeente. Tijdens de crisis ontstond er door gebrek aan geld aarzeling bij de corporaties over sloop. Inmiddels werd er door de gemeente vanwege de voorgenomen sloop bijna geen onderhoud meer gepleegd in hele delen van de wijk. De representant van de corporatie geeft aan dat de bewoners wel betrokken werden maar tot op het niveau van inspraak. Zij geeft aan dat dit in het verleden geleid heeft tot bezwaren van de bewoners, bijvoorbeeld tegen een hoge toren op een locatie waar nu uiteindelijk toch laagbouw komt. De corporatie geeft tevens aan dat zij indertijd zelf ook bezwaar hadden gemaakt.

De representant van de gemeente geeft aan dat de organisatie van de gemeente in de loop der jaren gewijzigd is. Zo'n tien jaar geleden waren er wel stadsdelen, maar onderwerpen als stedelijke vernieuwing werden stedelijk geregeld. De stadsdelen hadden tien coördinatoren en weinig slagkracht. Vijf jaar geleden zijn de stadsdelen anders vormgegeven met stadsdeel directeuren die

meer bevoegdheden hadden. In de loop der tijd zijn er bij de gemeente met betrekking tot de wijk Mariahoeve meerdere personeelsswisselingen geweest. De gemeente had de regie rol bij de stedelijke vernieuwing in de wijk Mariahoeve, de afspraken waren gezamenlijk vastgelegd in een SamenwerkingsOvereenkomst.

De bewoners geven aan dat de gemeente in het verleden meer met bewoners samen werkten bijvoorbeeld het gezamenlijk wijkschouwen. Verder geven zij aan dat de gemeente in het verleden de buitenruimte in Mariahoeve slecht onderhield. Dit is mede een oorzaak geweest dat de wijk achteruit ging. Bij de branding van Mariahoeve waren de bewoners goed betrokken. Ook bij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte worden de bewoners goed betrokken. Maar als het gaat over sloop/nieuwbouw vinden de bewoners dat zij meer geïnformeerd dan geconsulteerd worden, ook bij het maken van bestemmingsplannen worden zij onvoldoende geconsulteerd. Zo moest er op een locatie waar woningen waren gesloopt van de gemeente een torenflat terug worden gebouwd. In plaats van te worden betrokken bij de plannen vooraf hebben de bewoners en ook de corporatie bezwaar moeten maken tegen het plan. Uiteindelijk hebben zij wel voor elkaar gekregen dat de plannen werden gewijzigd.

Heden

De bewoners geven aan dat de gemeente zich aan het terug trekken is, volgens de bewoners komt dit doordat het grondbedrijf van de gemeente grote verliezen heeft geleden waardoor er veel minder geld is. Wel wordt de buitenruimte veel beter onderhouden, door convenanten af te sluiten met diverse bewonersgroepen wordt het onderhoud van de buitenruimte op veel plaatsen in de wijk door bewoners gedaan. Hierdoor heeft de gemeente minder areaal en kan de delen die zij nog zelf onderhouden ook beter aanpakken. De gemeente neemt deel aan bewoners overleggen en er is goed contact met de projectleider. Verder geven de bewoners aan dat het aanvragen van subsidies best ingewikkeld is geworden, alles moet digitaal en vaak lopen zij aan tegen een heleboel regels die niemand begrijpt waardoor zij vaak de subsidie niet krijgen, het is allemaal heel technisch en staat ver af van de burgers. De gemeente is steeds aan het reorganiseren en daardoor zijn er iedere keer nieuwe mensen vanuit de gemeente die aan Mariahoeve werken. Daarnaast heeft de gemeente flink gesneden in de subsidie van het wijkberaad.

Verder geven de bewoners aan dat de gemeente nogal een toetsende rol heeft. Zij bepaald wat er in een bestemmingsplan komt en aan welke regels allemaal voldaan moet worden. Zo geeft de gemeente vrije kavels uit maar bewoners kunnen niet zelf bepalen wat ze willen bouwen, het mag bijvoorbeeld maar twee lagen hoog zijn!

De corporatie ziet dat de gemeente veel meer gericht is op beheer en minder op ontwikkelen. De gemeente heeft de afgelopen tijd veel gereorganiseerd wat weer heeft geleid tot allerlei personeelsswisselingen. De gemeente speelt geen grote rol meer bij de fysieke aanpak van de wijk Mariahoeve. In 2012 is gezamenlijk besloten dat de SOK uit 2007 niet meer uitgevoerd kon worden. De crisis, de woningmarkt en de financiële problemen bij de corporaties en de gemeente zijn hier de oorzaak van. De gemeente pakt nu een regierol op het sociale vlak en de openbare ruimte. De gemeente ziet zichzelf als verbindende en faciliterende partij in de wijk. De voorbeelden die de gemeente daarbij noemt, liggen vooral op het sociale vlak. Daarnaast stimuleert de gemeente VVE's om hun woningen duurzaam te maken. Hiertoe geven zij voorlichting aan de VVE's en bieden zij ondersteuning aan bij planning en uitvoering. De gemeente geeft aan dat zij de bewoners goed betrekken bij hun activiteiten.

Net als in Rotterdam heeft ook de gemeente Den Haag te maken met een ambtelijke organisatie die zijn eigen dynamiek kent. De wijkmanager van Mariahoeve geeft aan dat zij intern een lobby moet voeren richting de collega's in het stadhuis om stedelijke vernieuwing in Mariahoeve op de agenda te krijgen en te houden.

Toekomst: respons op de visie van de beleidsmaker/beleidsbeïnvloeders

De representant van de corporatie vindt het, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, wenselijk dat de gemeente zich anders op stelt. Volgens de corporatie doet de gemeente dit niet vanwege die

reden maar omdat zij moeten. Het is geen vrije keus en dat is zichtbaar bij de wijze waarop de gemeente nog steeds met zaken omgaat. Er wordt soms te veel gediscussieerd over plannen omdat de gemeente zich nog veel te veel richt op wat zij zelf mooi en belangrijk vindt en te weinig op de wensen van burgers en andere partijen. De gemeente zou minder regels moeten stellen en meer moeten handelen naar de geest van de wet. Bij naoorlogse wijken vindt de representant van de corporaties dat de rol van achteroverleunen waarschijnlijk niet werkt. Er wonen in deze wijken mensen die juist een steuntje in de rug kunnen gebruiken en niet zo snel zelf het initiatief zullen nemen. Hierbij past een samenwerkende of delegerende stijl (stijl 5 en 6).

De bewoners geven aan dat er heel veel regels zijn. De gemeente zou het motto “als het niet kan zoals het moet dan moet het maar zoals het kan” moeten hanteren. Van de twee genoemde rollen uit de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders vonden de bewoners de rol van achteroverleunen niet geschikt voor hun wijk. Zij geven aan dat in wijken als Mariahoeve met veel sociale woningbouw veel mensen wonen die niet het vermogen hebben om zaken aan de orde te stellen. De bewoners vonden dat de gemeente veel beter moet luisteren naar de wensen van partijen in de wijk. Hierbij passen de bestuurstijlen 4 en 6; participatief en samenwerkend. Hier hoort volgens de bewoners bij dat de gemeente mensen in dienst moet nemen die flexibel van geest zijn en niet zoveel willen bepalen.

De respondent van de gemeente gaf aan dat beide rollen denkbaar zijn maar dat het afhangt van het onderwerp en de specifieke situatie. Het maakt ook uit of het gaat om het stadsdeel of bijvoorbeeld een vakafdeling.

Prestatieafspraken

Ten aanzien van de prestatieafspraken geven partijen aan dat zij deze belangrijk vinden en dat deze behoorlijk stevig zijn, zij herkennen zich niet in de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. De regio Den Haag is één van de weinigen regio's waar een te kort is aan sociale huurwoningen. De afspraken over de kernvoorraad worden regionaal gemaakt en 70% van de woningen in nieuwbouwprojecten moeten BBSH woningen zijn. Partijen houden zich hier ook aan.

Probleem centraal stellen en partners zoeken

De representant van de corporatie geeft aan dat dit bij het proces van de branding in Mariahoeve is gebeurd, weliswaar niet door de gemeente maar dat is eigenlijk niet van belang. De werkelijke problemen kwamen naar boven door gezamenlijk met bewoners zaken bespreekbaar te maken. De representant van de corporatie geeft aan dat de wijze waarop de gemeente de stedelijke vernieuwing in Mariahoeve op wilde pakken, niets te maken had met de in beeld gebrachte problemen. De bewoners vinden het centraal stellen van het probleem en het zoeken van partners een goed idee. Zij maken daarbij de kanttekening dat de gemeente dan wel naar die partners moet luisteren als voorbeeld noemen zij de branding. Daaruit kwam dat de problematiek in Mariahoeve niet zo zeer slechte woningen waren, maar de wijze waarop de verschillende groeperingen met elkaar samenleven. De bewoners hebben zich er over verbaasd dat de oplossing in eerste instantie toch gezocht werd in sloop/nieuwbouw. Daarnaast geven de representanten van de bewoners aan dat het kleinschalig moet worden benadert. Indien er een specifiek probleem is, zoek daar dan de partners bij en nodig gericht uit. Niet alles aan elkaar knopen.

Geldstromen in beeld brengen en inzetten

Op de vraag of er andere geldstromen in beeld gebracht en ingezet kunnen worden zijn alle geïnterviewden het eens dat dit mogelijk is. Zij geven aan dat zij nu ook al op kleine schaal kijken naar meerwaarde voor elkaar. De corporatie geeft aan dat zij kunnen vergaderen in het kantoor van Aegon zonder dat zij daar voor hoeven te betalen. De gemeente geeft aan dat zij stageplekken creëren ter bestrijding van jeugdwerkloosheid, particulier investeringen los maken door kavels en/of kluswoningen aan te bieden en VVE's te stimuleren meer onderhoud te plegen. De bewoners denken dat het in beeld brengen van de geldstromen door de gemeente moet gebeuren, dit moet volgens hun direct worden gekoppeld aan de belangen die eventuele partners hebben. Om dit in

beeld te brengen geven zij aan dat de gemeente daar iemand voor aan moet stellen die empathisch is en in staat is de taal van de verschillende partijen te spreken. Zo iemand moet ook een goed mandaat hebben.

Faciliteren bewonersinitiatieven

De representant van de gemeente geeft aan dat faciliteren een breed begrip is. Zij geeft aan dat zij vindt dat de gemeente moet faciliteren door te helpen met aanvragen, uitleggen van procedures en in contact brengen met relevante partijen. Maar dat de bewoners niet altijd kunnen krijgen wat zij zelf aanvragen als zij iets willen wat tegengesteld is aan het gemeentelijk beleid. Het stadsdeel is ook afhankelijk van het staande beleid en al gemaakte afspraken. Bewoners worden volgens de representant van de gemeente altijd betrokken bij beleidstrajecten op het niveau van participatie. Het stadsdeel gaat soms veel verder tot aan meebeslissen. Het gaat dat bijvoorbeeld over budget beschikbaar stellen voor het inrichten van een plein.

De bewoners geven aan dat de gemeente meer zou moeten faciliteren, bewoners zijn immers niet dom en weten vaak heel goed wat zij willen. Zij geven aan dat de gemeente doet alsof zij faciliteert door aan wensen van bewoners tegemoet te komen maar dat de gemeente tegelijkertijd de regels vaststelt waaronder de bewonersinitiatieven dan moeten. Als voorbeeld geven zij de uitgave van vrije kavels. Dit was een idee vanuit de bewoners en de gemeente heeft ermee ingestemd om kavels uit te geven. Alleen mogen de bewoners dan niet bouwen wat zij zelf willen, de gemeente stelt allerlei regels waar de bewoners zich aan moeten houden. Zo mag er op de kavels niet hoger dan twee verdiepingen worden gebouwd terwijl alle bewoners een zolder op de derde verdieping willen. Dit is niet wat bewoners verstaan onder faciliteren, zij vinden dit regelen. Als de gemeente echt wil faciliteren moet zij zich veel flexibeler opstellen en bijvoorbeeld een instituut als welstand afschaffen, dit bespaart tijd en geld.

5.3.5 Rol van de corporatie

Verleden

De representant van de corporatie geeft aan dat de corporaties in het verleden een initiërende en trekkende rol hadden, als voorbeeld noemt zij de branding. Deze branding werd samen met alle partijen in de wijk uitgevoerd en leidde tot een probleem analyse voor Mariahoeve. Op basis van deze analyse is in 2007 de SOK opgesteld. De corporaties zijn altijd zelf verantwoordelijk geweest voor de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Omdat er in de SOK ook afspraken stonden over sloop/nieuwbouw ontstond er tijdens de crisis door gebrek aan geld en andere problemen bij de corporaties aarzeling over de sloop. Tegelijkertijd was er al een poos geen onderhoud meer verricht aan die delen van het vastgoed die gesloopt zouden worden. Hierdoor was er achterstallig onderhoud, bij de ene corporatie meer dan bij de andere. In het verleden deden corporaties mee aan activiteiten die niet tot de kerntaak van een corporatie behoorde. Te denken valt aan het ontwikkelen van woningen die niet voor de sociale sector waren en het financieel bijdragen aan bijvoorbeeld afvalinzameling systemen. Ook is er een bijdrage geweest voor het realiseren van een theater. Dergelijke activiteiten passen nu niet meer in onze rol.

De representant van de gemeente geeft aan dat de corporaties in het verleden een betere financiële situatie hadden waardoor er gemakkelijke afspraken gemaakt konden worden zoals bij de SOK van royaal Mariahoeve.

De representanten van de bewoners geven aan dat de corporaties in het nabije verleden hun bezit niet goed onderhielden waardoor er in bepaalde delen sprake was van achterstallig onderhoud. Dit gebeurde met het argument dat er toch gesloopt ging worden. De bewoners waren goed betrokken bij het proces van de branding, alleen bij het traject daarna was er alleen informeren (=bestuursstijl 2) . Verder constateren zij dat corporaties in het verleden meer bereid waren om subsidies te verstrekken voor activiteiten in de wijk.

Heden

De representant van de gemeente geeft aan dat de drie corporaties ondanks het beperkte werkbudget open staan voor het zoeken naar creatieve ideeën om vernieuwing te realiseren. Verder

geeft zij aan dat het niet zo zeer rationele argumenten zijn voor corporaties om het anders te gaan doen maar dat de omstandigheden zijn veranderd waardoor de corporaties hun afspraken niet meer na kunnen komen.

De bewoners geven aan dat zij merken dat de corporatie hun rol veel beter oppakken als het gaat om beheer en onderhoud. De woningen in de wijk zijn lang niet allemaal zo slecht dat zij gesloopt moeten worden. Verder geven zij aan dat de corporatie de bewoners platvormen nog steeds subsidiëren en dat zij ook de vergaderingen altijd bijwonen. Wat zij merken is dat er gereorganiseerd wordt bij de corporaties en dat er wisselingen zijn van personeel.

De representant van de corporatie geeft aan dat zij zich op dit moment vooral richten op wonen, portieken en eigen terreinen. Zij zijn veel meer bezig met het beheer en onderhoud van de complexen en de exploitatie voor de langere termijn. Het verlengen van de levensduur middels verbetering is het doel. Daarnaast richten zij zich alleen nog op de doelgroep (inkomens tot aan 36.000 – 38.000 euro per jaar). Verder geeft zij aan dat de corporatie moest afslanken en daarom heeft gereorganiseerd. De bewoners worden volgens de representant van de corporatie goed op de hoogte gehouden middels de bewoners platvormen.

Toekomst: respons op de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders

De representant van de corporatie kan zich wel vinden in de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. Zij geeft aan dat de corporatie drie doelen heeft te weten, het huisvesten van de doelgroep, niet selecteren op risicogroepen en verder onderhoud en investeren in wijken waar de markt dat niet doet. Zij hebben verder aandacht voor samenwonen en woonoverlast. De drie corporaties hebben in Mariahoeve een experiment gedaan dat was gebaseerd op de leefstijlen van Smart Agent Company. De leefstijlen van de zittende bewoners per portiek en de nieuwe bewoners werden via dit experiment getracht te koppelen. Hiervoor hadden zij een verhuurmakelaar aangesteld die zowel de zittende als de toekomstige bewoners sprak. Door deze aanpak was geen wijziging te constateren in de verhuis bewegingen en ook niet in de hoeveelheid klachten omtrent woonoverlast. Toch was er een duidelijk stijging van de tevredenheid van de huurders. De aandacht die er was van de verhuurmakelaar voor de samenstelling in de portieken werd zeer op prijs gesteld. Verder onderschreef de representant van de corporatie de stelling dat grootschalige sloop en nieuwbouw verleden tijd was maar dat er uitzondering zijn als het bezit echt slecht is.

De representant van de gemeente onderschreef ook de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. Zij vindt dat grootschalige sloop/nieuwbouw in sommige gevallen nodig kan zijn, bijvoorbeeld als het vastgoed in zeer slechte staat verkeerd of als er veel asbest is gebruikt en sloop/nieuwbouw voordeliger is dan saneren.

De representanten van de bewoners waren het eens met de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders over de rol van de corporaties. Zij gaven aan dat zij van mening zijn dat de corporaties in Mariahoeve hard op weg zijn naar deze nieuwe rol. Ze pakken in ieder geval het beheer en onderhoud veel beter op.

Preventief onderhoud

De representanten geven allen aan dat inventief onderhoud waardoor de levensduur maar ook de kwaliteit van de woningen wordt verbeterd absoluut een optie is. De representanten van de corporaties en de bewoners komen beide met het voorbeeld van de flats bij het Isabellaland. Daar heeft de corporatie bij groot onderhoud niet alleen de exploitatietermijn van het vastgoed verlengd maar ook het woongenot van de huurders flink verbeterd. De corporatie geeft aan dat zij daarnaast ook stapsgewijs haar bezit verbeterd door verbeteringen aan te brengen aan keukens, geisers en badkamers bij mutaties.

De representant van de gemeente geeft aan dat zij onder preventief onderhoud ook verstaat dat de corporatie bij renovatie rekening houden de indeling en grootte van de woningen ten opzichte van de cultuur van de doelgroep. Verder geeft de gemeente aan dat zij gemeentebreed de mogelijkheid van stadsverwarming aan het onderzoeken zijn. De corporatie- en private flats in Mariahoeve

vormen daarvoor mogelijk een eerste pilot. Hiervoor wordt een hoofdplan gemaakt met deelplannen en de corporatie en particulier VVE's zijn hierbij betrokken.

Reikwijdte van woningcorporaties

De representant van de gemeente geeft aan dat het hebben van meerdere corporaties met betrekking tot gezonde concurrentie van belang is. Huurders moeten een keuze hebben en niet geconfronteerd worden met gedwongen winkelnering.

De representant van de corporatie geeft aan dat het werkzaam zijn in één stad prima kan maar dat corporaties moeten voldoende bezit kunnen hebben om risico's goed te kunnen spreiden.

De bewoners geven aan dat het op zich niets uitmaakt, de betrokkenheid bij de wijk ligt vooral aan de keuzes die de leiding van de corporatie maakt, die moeten dit goed regelen en zelf geen gekke dingen doen. Werkzaam zijn in meerdere gebieden levert volgens hen ook schaalvoordelen op.

Beslissingsbevoegdheid bewoners

Met betrekking tot het geven van meer beslissingsbevoegdheden aan bewoners geeft de corporatie aan dat een corporatie een eigenstandige bevoegdheid heeft. Er zijn zaken die een corporatie moet en er zijn zaken die de corporatie wil. Bij de zaken die moeten is er geen sprake van beslissingsbevoegdheid voor bewoners (bestuursstijl 2). Bijvoorbeeld of er wel of geen groot onderhoud gepleegd moet worden. Bewoners kunnen wel meebeslissen omtrent de wijze waarop (bestuursstijl 3, 4 en 5). Verder geeft zij het voorbeeld dat bewoners beslissingsbevoegdheid hebben bij de schoonmaakwerkzaamheden van portieken en bij het onderhoud van de tuinen (bestuursstijl 7). De representanten van de bewoners geven aan dat inspraak ver genoeg gaat (participatie trede 3). Zij willen wel graag meepraten en gehoord worden omtrent hun wensen. Zij willen dat de corporatie vooral goed uitlegt wat zij gaan doen en waarom, maar meebeslissen hoeft van hen niet. Gemeente geeft aan dat bewoners altijd een stem zouden moeten hebben maar plaatst een kanttekening bij beslissingsbevoegdheid. Juist in deze wijk is een behoorlijke doorstroming van bewoners. Voor het lange termijn perspectief zou mee beslissen stagnerend kunnen werken.

Toestaan van coöperaties

De geïnterviewde van de corporatie gaf aan dat zij het betwijfeld of huurders in naoorlogse wijken dit wel willen. Er wonen hier veelal mensen die wel andere zaken en zorgen hebben dan het hebben van een eigen coöperatie. Deze mensen huren juist liever, dat neemt bepaalde zorgen uit handen. Er wordt door mensen vaak om redenen gekozen voor huren.

De bewoners geven aan dat dit voor naoorlogse wijken een Utopie is. Mensen in deze wijk hebben het al moeilijk genoeg om ook nog een de zorg voor de participatie in een coöperatie te hebben. Ze geven aan dat de mensen dit niet willen. Zij constateren dat er voorbij wordt gegaan aan het feit dat er mensen zijn die juist bewust voor het huren van een huis kiezen. Verder zien zij dat het in de VVE's in de wijk behoorlijk veel moeite kost om de leden op één lijn te krijgen en zij verwachten dit ook bij coöperaties.

De representant van de gemeente vindt het een goed idee, het sluit aan bij het stimuleren van burgerkracht en eigen initiatief.

Afstoten van bezit aan een belegger en de opbrengst inzetten voor stedelijke vernieuwing

Het afstoten van bezit aan een belegger is volgens de representant van de corporatie en de gemeente in Mariahoeve maar ook in de hele Haagse regio niet aan de orde. Er is geen overschot aan sociale huurwoningen maar juist een tekort. Het zou eventueel volgens de corporatie wel kunnen voor huurwoningen die boven de sociale huurgrens liggen. De bewoners geven aan dit niet te kunnen beoordelen.

5.3.6 samenwerken, actoren en modellen

De geïnterviewden geven aan dat de tijd voor blauwdruk denken voorbij is. Zij onderschreven de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders. Samenwerken in de wijken is maatwerk en moet

met meerdere partners worden opgepakt. Ook in Mariahoeve komt net als bij Pendrecht uit de diverse antwoorden omtrent het samenwerken een aantal steekwoorden naar voren waarvan de geïnterviewden aangeven dat deze van belang zijn bij samenwerken. De genoemde steekwoorden komen overeen met de belangrijke succesfactoren bij samenwerken zoals genoemd in Hoofdstuk 2 en deels met die genoemd zijn in Pendrecht. De geïnterviewden geven aan dat factoren als gezamenlijk belang, de wijze waarop wordt samengewerkt door de betrokken personen (vertrouwen), vooraf duidelijkheid omtrent datgene wat aangepakt wordt, eigen doelstellingen niet voorop plaatsencentrale aandachtspunten zijn die bij iedere samenwerkingsvorm van belang zijn. Dit levert geen standaard model op dit zijn meer aandachtspunten die algemeen gehanteerd kunnen worden. Er zijn te grote verschillen tussen de diverse wijken om een model te maken. Verder geeft de geïnterviewde van de corporatie aan indien men elkaar kent het maken en vastleggen van afspraken voldoende is om elkaar aan te spreken op de verantwoordelijkheden. De geïnterviewden geven aan dat het zoeken naar actoren in hun wijk van belang is en dat dit ook nu al wordt gedaan op meerdere beleidsvelden. Zowel fysiek als sociaal zijn er partners die belang hebben om de wijk verder te brengen. De volgende non-profit partijen werden genoemd: bewoners, kerken, scholen, goede doelen fondsen en politie. De bewoners geven aan dat zij zich vanwege het belastingbeleid, waardoor giften straks niet meer aftrekbaar zijn, zorgen maakte over de goede doelen fondsen. De geïnterviewden noemden ook een aantal commerciële partijen zoals winkeliers (verenigingen), energiebedrijven en energiecoöperaties, zorgverzekeraars en Facilicom. Verder werd er aangegeven dat er vanuit fonds 1818 een project is geweest: “De denktank sociale cohesie methoden”. In de denktank brainstormt een groep bevlogen en succesvolle burgers over concrete ideeën die de sociale cohesie in Mariahoeve kunnen versterken. De deelnemers zijn in eerste instantie zorgvuldig gescout en benaderd op basis van hun maatschappelijke succes. Ze hebben een groot netwerk, zijn inspirerend en creatief. De methode activeert ook ander bewoners die iets te bieden hebben. De ervaring leert dat als bewoners uitgenodigd worden door een succesvolle medebewoner zij hier vaak positief op reageren. Bijzonder is dat het project geïnitieerd was vanuit fonds 1818. De rollen die de actoren kunnen vervullen zijn net als de samenwerkingsmodellen per wijk verschillend. De gemeente geeft aan dat zij samen met Incluzio (onderdeel van Facilicom) een wijkbedrijf heeft opgezet. Dit wijkbedrijf werkt met langdurige werkelozen die in een half jaar een traject doorlopen met opleidingen en persoonlijke begeleiding om zo door te stromen naar een betaalde baan. Deelnemers worden ingezet op diverse activiteiten binnen het leefbaarheidsdomein (veilig en schoon) van de wijk. Het project heeft een proeftijd van een jaar. Indien het succesvol verloopt, zal dit concept verder worden uitgerond naar andere Haagse stadsdelen/wijken.

5.4 Conclusies en theoretisch model

De belangrijkste doelstelling van dit hoofdstuk was het toetsten van de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders aan de praktijk.

Rol gemeenten corporaties in het verleden

Uit de interviews blijkt dat alle geïnterviewden net als bij de beleidsmaker en beleidsbeïnvloeders vinden dat de gemeente in het verleden het initiatief had of de corporatie vroeg het initiatief te nemen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken. De aanpak was vooral projectmatig en de financiering kwam vanuit subsidies, grondexploitaties en opbrengsten bij sloop/nieuwbouw.

Huidige rol gemeenten en corporaties

De geïnterviewden uit de wijken vinden dat zowel gemeenten als de corporaties in meer of mindere mate in verwarring zijn over hun huidige rol. Er vinden veel reorganisaties plaats, er is geen geld meer, de maatschappij is sterk aan het veranderen en beide partijen worden door deze ontwikkelingen gedwongen om anders te gaan opereren. Corporaties lijken hier wat verder mee te zijn dan gemeenten. Gemeenten zijn aan het experimenteren met nieuwe rollen en andere

samenwerkingmodellen maar het merendeel zit nog vast in hun oude rol. Dit geldt zowel voor besturen als voor de medewerkers.

Toekomstige rol gemeenten

Uit interviews in de wijken blijkt dat de geïnterviewden de visie op de rol van de gemeente na 2014 zoals beschreven door de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders deels onderschrijven. Van de twee rollen die uit de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders kwamen, wordt in de praktijk vooral de actieve rol onderschreven, deze komt overeen met trede 4 van de participatieladder en bestuursstijlen 5 en 6. De geïnterviewden vinden dat gemeenten in naoorlogse wijken niet achterover konden leunen omdat de bewoners van deze wijken het vaak zelf al moeilijk genoeg hebben om het initiatief te nemen. Bewoners geven aan dat zij niet altijd mee wilden beslissen, de gemeente heeft een eigenstandige bevoegdheid voor wat betreft de publieke taak, zij wilden wel meepraten en goed op de hoogte gehouden worden. Dit komt overeen met trede 3 van de participatieladder en bestuursstijl 4. Allen vinden dat de gemeente nog zelf moet investeren maar dan vooral in de publieke taak zoals de buitenruimte en infrastructuur maar zij onderschrijven dat gemeenten meer op zoek moeten naar de geldstromen die de wijk in en uitgaan en deze proberen meer te benutten. De bewoners vinden indien zij met initiatieven en ideeën komen de gemeente “echt” moet faciliteren dus niet te toetsen aan allerlei regelgeving maar de regelgeving anders interpreteren of juist aanpassen, vraag gestuurd en uitnodigend zijn, dit komt overeen met trede 5 van de participatieladder en bestuursstijl 7.

In Pendrecht gaven alle geïnterviewden aan dat de gemeente nog niet zo ver was. In Mariahoeve vond de gemeente dat zij bewoners al faciliteerde maar dat de mate waarin afhing van het beleid van de gemeente of van regelgeving of van de afdeling die bij de gemeente verantwoordelijk was. De corporatie en de bewoners in Mariahoeve vinden dat de gemeente wel hun best doet om te faciliteren maar dat zij toch steeds weer allerlei regels stelt.

Ten aanzien van de prestatieafspraken was er een verschil bij de twee gemeenten. In Den Haag vindt men dat er juist stevige afspraken lagen en in Rotterdam vinden de geïnterviewden dat het steviger kan en dat de afspraken beter gehandhaafd moeten worden. Het belang van goede prestatieafspraken wordt in beide wijken onderschreven, corporaties vinden dat het per onderwerp verschilt wie wat bepaald. Verder vinden allen dat de gemeente het probleem centraal moet stellen door een goede analyse te maken van de buurt, wat gaat goed en wat juist niet en breder kijken wie belanghebbend zijn.

De beschreven rollen van de gemeente komen overeen met de bestuursstijlen 3 t/m 7, ze variëren afhankelijk van het onderwerp tussen een consultatieve stijl en een faciliterende stijl.

Toekomstige rol corporaties

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden net als de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders de rol van de corporaties na 2014 anders zien dan in het verleden. Naar voren komt dat de rol van de corporatie verandert en nog verder zal veranderen als gevolg van wet en regelgeving. De corporaties zijn zich in beide wijken aan het richten op hun kerntaak wonen. De geïnterviewden geven aan dat zij zich vooral aan het richten waren op het huisvesten van de doelgroep, service en goed beheer, onderhoud en vervanging.

Ten aanzien van grootschalige sloop/nieuwbouw wordt in Pendrecht aangegeven dat dit niet meer zo snel de eerste keuze is maar dat er in Rotterdam de problematiek van slappe bodem speelt waardoor het soms moet. In Mariahoeve geeft Haag Wonen aan dat dit inderdaad voorbij is. De gemeente geeft aan dat er soms zoveel asbest in de woning aanwezig is dat sloop/nieuwbouw goedkoper is dan renoveren. Allen onderschrijven dat het vastgoed langer mee moeten kunnen en in beide wijken was men bezig met investeringen die deels betaalbaar worden door bijvoorbeeld de energierekening naar beneden te brengen. In beide wijken wordt gewerkt met de werkelijke boekwaarde en is men bezig met verlenging van de exploitatie termijn. Ook wordt er rekening gehouden met een percentage vervangingsinvesteringen.

Met de stelling dat de corporaties te groot zijn geworden en daardoor te ver van de huurders af

staan of dat een corporatie slecht in één stad werkzaam mag zijn, zijn de deskundige in de wijken het geen van allen eens.

Met betrekking tot het meer faciliteren en bewoners een formele beslisbevoegdheid geven bij stedelijke vernieuwing, vinden de deskundige in de wijken het betrekken van bewoners bij plannen en ontwikkelingen een goed idee. Dit komt overeen met trede 4 van de participatieladder en bestuursstijl 5 en 6. Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid maken allen een onderscheid met betrekking tot het woongenot, zoals indeling van de woningen bij nieuwbouw en renovatie en onderhoud van tuinen en portieken, en het feitelijke besluit om te renoveren of nieuw te bouwen. In het eerste geval kunnen bewoners meer beslissingbevoegdheid krijgen en dat gebeurt ook vaak al. Dit komt overeen met trede 5 van de participatieladder en bestuursstijl 7. In het tweede geval vinden allen dat de corporatie dit moet beslissen. De bewoners willen wel goed geïnformeerd worden en meedenken maar niet meebeslissen. Dit komt overeen met trede 2 en 3 van de participatieladder en bestuursstijl 3 en 4.

Met de stelling dat de corporaties woningcoöperaties moeten stimuleren zijn de geïnterviewden van de corporaties en de bewoners het in beide wijken niet eens. In Pendrecht had men er negatieve ervaringen mee. De bewoners vinden dat mensen in de naoorlogse wijken niet voor niets huren bij een woningcorporatie, ze zitten niet te wachten op een coöperatie waar ze zelf tijd en energie in moeten steken. De meeste geïnterviewden van de gemeenten vinden het wel een goed idee. Het afstoten van bezit aan een belegger zou kunnen als een belegger dat zou willen maar over het algemeen zien de geïnterviewden in de wijken daar in tegenstelling tot de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders geen voordelen in.

De beschreven rollen van de corporatie komen overeen met de bestuursstijlen 3 t/m 7, ze variëren afhankelijk van het onderwerp tussen een consultatieve stijl en een faciliterende stijl.

Samenwerkingsmodellen

Vrijwel alle deskundige in de wijken vinden dat er geen blauwdruk voor samenwerken is maar dat dit vooral maatwerk is. In plaats van grootschalige plannen kunnen er tussen partijen overeenkomsten worden gesloten. Maatschappelijke meerwaarde, vertrouwen, kleinschalig, niet het eigenbelang voorop plaatsen, gericht op een specifiek probleem met specifieke belanghebbenden en situationeel waren daarbij de kernwoorden.

Andere actoren

Vrijwel alle deskundigen uit de wijken geven aan dat er meerdere andere actoren zijn die een rol kunnen spelen op basis van gelijkwaardigheid. Vooraf moet er bij de analyse van de wijk altijd een actoren en belangen analyse worden uitgevoerd en op basis daarvan kunnen de actoren die een belang hebben worden geïdentificeerd. Genoemd worden: scholen, kerken, particulieren goede doelen fondsen, historisch gevestigde bedrijven, energiemaatschappijen, zorgverzekeraars, beleggers, pensioenfondsen en allerlei verenigingen.

Hoofdstuk 6 Analyse van de onderzoeksresultaten



6. Analyse onderzoeksresultaten en model voor de toekomst

Als onderdeel van dit onderzoek is deskresearch gedaan naar stedelijke vernieuwing in Nederland en Duitsland en zijn als belangrijk aangemerkt beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders op het gebied van stedelijke vernieuwing geïnterviewd. De uitkomsten zijn verwerkt in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Vervolgens zijn er casestudies verricht in de wijken Mariahoeve en Pendrecht welke gericht waren op het toetsen van de uitkomsten aan de praktijk. Gezamenlijk leveren deze resultaten input voor fase 4 van het onderzoek: de analyse.

6.1 Analyse van de rollen in het verleden

Zowel uit de theorie als uit de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders als met de deskundige in de twee wijken blijkt dat de rollen van de gemeente en de corporatie door de tijd zijn veranderd. Allen geven aan dat gemeenten in het verleden een zeer dominantie trekkende rol had bij stedelijke vernieuwing in wijken. Vanuit het Rijk werden richtlijnen, programma's plannings en opgaven geformuleerd welke door de gemeente uitgevoerd moesten worden. De gemeente werkte hierbij samen met de betreffende corporatie en de aanpak was veelal fysiek. Met het beleid van Minister Vogelaar kwam er de laatste jaren meer aandacht voor de sociale component van de stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken maar de fysieke aspecten voerde de boventoon. De rol van de corporatie ging verder dan het bouwen en in standhouden van hun sociale voorraad. Er is, vaak op verzoek van de gemeente, op grote schaal sloop/nieuwbouw gepleegd en de teruggebouwde woningen waren lang niet allemaal voor de doelgroep. Corporaties hielden zich ook bezig met commercieel vastgoed. In de begin jaren van de stadsvernieuwing werden de burgers alleen over de activiteiten geïnformeerd, dit is de eerste trede van de participatieladder welke past bij een autoritaire bestuursstijl (bijlage 1). Vanaf de jaren '90 van vorige eeuw ontstond er interactieve beleidsvorming en coproductie tussen burgers en de overheid, dit komt overeen met trede 3 en 4 van de participatieladder. Deze rol wordt, afgezien van het feit dat bewoners in Mariahoeve konden coproduceren bij de branding en probleemanalyse in de wijk, herkent door de bewoners in de twee wijken van de casestudie.

6.2 Analyse huidige rollen

De rol van de gemeente en corporaties is aan het veranderen, dat blijkt zowel uit de theorie als uit de interviews. Hieraan liggen allerlei factoren ten grondslag zoals beschreven in de aanleiding en hoofdstuk 2. Decennia lang hebben gemeenten een sturende en vaak bepalende rol gehad en nu moeten gemeenten opzoek naar een andere rol. Alle geïnterviewden constateren net als Nicis (Nicis, 2014) dat gemeenten op zoek zijn naar de invulling van hun rol en dat dit verwarring oplevert. Gemeenten werken nog voornamelijk in hun "oude modus". Uit de interviews blijkt dat gemeentelijke organisaties ondanks alle goede bedoelingen nog steeds verkokerd werken. Verder komt uit de interviews in de wijken naar voren dat de gemeenten van de onderzochte wijken hebben gekozen voor een faciliterende rol. Tegelijkertijd blijkt dat het diffuus is of deze gemeenten deze rol echt vervullen. In de eerste plaats blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de term faciliteren. In de tweede plaats valt op dat de mate van faciliteren verschilt per activiteit. De geïnterviewde corporaties uit de twee wijken merken in de praktijk dat de gemeente bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken een terugtrekkende beweging maken. Uit de interviews blijkt dat de gemeente wil dat de corporaties, burgers en andere actoren het initiatief nemen maar de gemeente wil nog steeds bepalen wat er moet gebeuren. De ambtenaren van de gemeente Rotterdam herkennen dit, de gemeente Den Haag niet. Uit de interviews in Mariahoeve met de corporatie en de burgers blijkt dat dit in Den Haag ook speelt. Uit de interviews blijkt dat de ambtenaren werkzaam in de wijken van goede wil zijn en mee willen bewegen met de ideeën in de wijk. Zij hebben te maken met een grote interne organisatie met veel verschillende en soms tegengestelde belangen waardoor zij hun afspraken buiten of niet na kunnen komen of dat zij vooraf moeten aangeven dat ze niet zeker weten of de gemeente hier toestemming

voor geeft. Dit wordt zowel door de betreffende ambtenaren in de beide wijken als door de medewerkers van de corporaties en de bewoners onderschreven. De gemeente blijkt een “veelkoppig monster” te zijn. Gemeenten zijn complexe organisaties die meerdere rollen vervullen. Overeenstemming tussen partners in de wijk betekent nog niet dat deze overeenstemming overal in de gemeentelijke organisatie aanwezig is. Ook de democratie met iedere vier jaar verkiezingen waardoor accenten anders kunnen komen te liggen, maakt dat de overheid door de partijen in de wijk als niet betrouwbaar wordt ervaren. Dit is funest voor het vertrouwen in de samenwerking. Corporaties zijn eveneens druk bezig met hun veranderende rol. Zij zijn driftig aan het reorganiseren en maken een veel uitgebreidere afweging bij sloop/nieuwbouw projecten. Vaak zetten zij voorgenomen sloop/nieuwbouw projecten of “on hold” of zij gaan over tot renovatie. Als het technisch of economisch niet anders kan, wordt er wel gesloopt en teruggebouwd maar dan alleen woningen voor de doelgroep. Zij zijn de focus aan het verleggen van ontwikkelen naar beheer en onderhoud. De visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders omtrent de rol van de corporatie wordt door de deskundigen uit de wijken onderschreven.

Het is heel wisselend hoe bewoners worden betrokken bij het beleid en de beslissingen van de gemeente en/of de corporatie. Het varieert van trede 1 t/m 6 van de participatieladder en is voor een groot deel afhankelijk van het onderwerp. Gemeenten geven aan een faciliterende rol te willen vervullen en daarbij hoort volgens de stijlen van bestuur (bijlage1) trede 5 van de participatieladder, dat betekend dat de burger het initiatief neemt en meebeslist. In werkelijkheid komt deze rol maar sporadisch voor. In de twee wijken nemen de gemeente en de burgers deze rollen alleen in bij het onderhoud van de openbare ruimte. De meest voorkomende trede is trede 3: adviseren. Dat wil zeggen het bestuur het beleid bepaalt en open staat voor adviezen en ideeën van burgers. In enkele gevallen komt coproduceren voor. Bijvoorbeeld bij de vrije kavels in Den Haag. Bewoners willen een vrije kavel, dat kan maar binnen de randvoorwaarden van de gemeente.

De corporaties in de onderzochte wijken geven aan dat zij de laatste jaren voor wat betreft nieuwbouw en renovatie meer een delegerende stijl voeren waarbij coproduceren (trede 4) door huurders van belang is voor woongenot. De bewoners kunnen binnen bepaalde randvoorwaarden meebeslissen (delegerende stijl), niet of er slooppnieuwbouw of renovatie nodig is (open autoritaire stijl) maar bijvoorbeeld wel over de plattegrond van een woning. Ten aanzien van onderhoud van tuinen en portieken kan het gaan tot trede 5: meebeslissen. De bewoners van de twee wijken en de beide gemeente geven aan dit ook zo te ervaren.

6.3 Analyse samenwerken nu en in het verleden

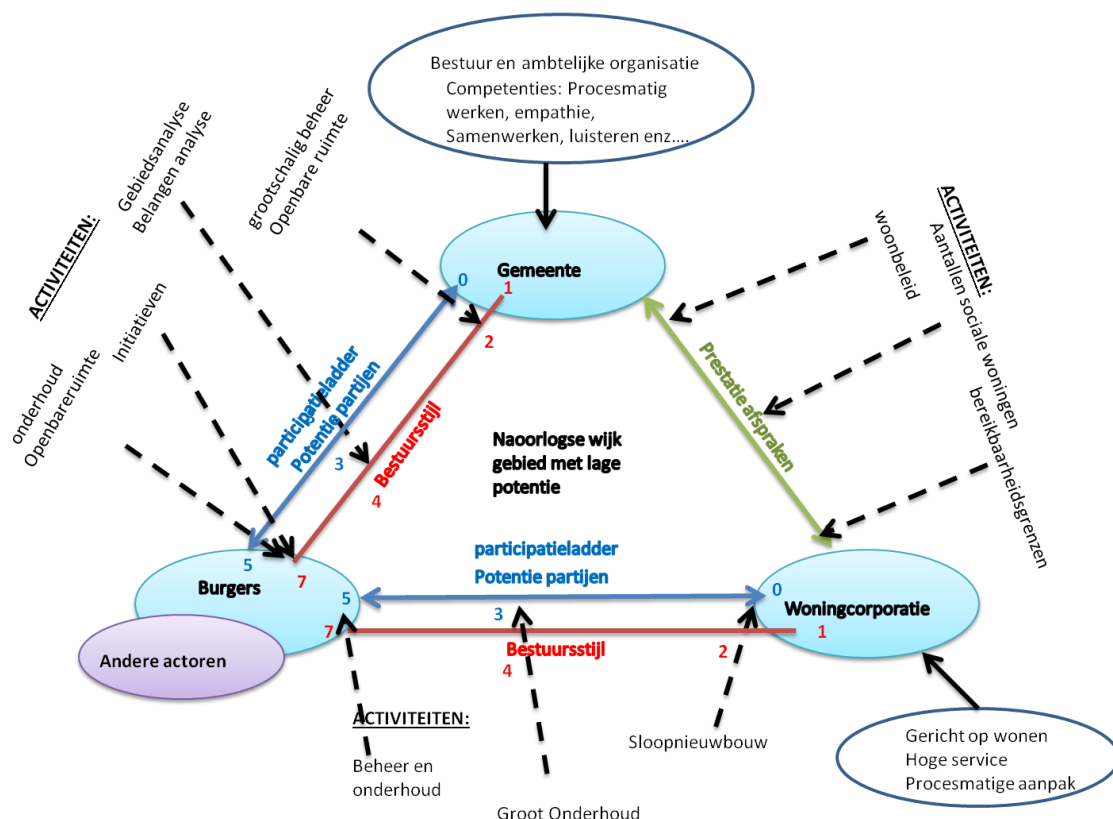
In het verleden vond samenwerking plaats op basis van een financiële onderlegger en de werkzaamheden werden projectmatig opgepakt. De samenwerking werd meestal georganiseerd tussen gemeenten en corporaties en af en toe een ontwikkelaar. Burgers werd gevraagd om hun advies en mening (trede 3) maar zij participeerde veelal niet in de overeenkomst. Dit beeld klopt met de werkwijze in de twee onderzochte wijken. Mariahoeve was door het gezamenlijk maken van de probleem analyse en wijkidentiteit goed op weg om het anders op te pakken. Door het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de corporaties viel men weer terug in “oud” gedrag. In Rotterdam wordt nu gewerkt met DIN bomen waarbij op uitnodiging van de gemeente bewoners samen met de gemeente analyseren wat er in de wijken moet worden opgepakt. Dit zou kunnen leiden tot een nieuwe vorm van samenwerken. Probleem blijft dat de wijkmanagers intern nog veel moet lobbyen en overleggen om zaken ook daadwerkelijk opgepakt te krijgen. Op dit moment is in Mariahoeve een twee jarige aanpak op sociaal gebied opgestart, hiervoor is een wijkmanager aangetrokken, ook hier speelt het probleem van interne lobby en afstemming.

De prestatie afspraken tussen gemeenten en corporaties worden door partijen als belangrijk bestempeld.

6.4 Handvatten voor rollen en samenwerken in de toekomst

Rollen

In paragraaf 2.9 is op basis van de theorie een model gevisualiseerd waarin de toekomstige rollen van de gemeente, corporaties en burgers kunnen worden gepositioneerd. De conclusies van de interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders uit paragraaf 4.3 hebben geleid tot een nadere detaillering van het model met schaalverdeling en koppeling van potenties/participatie aan de bestuursstijlen en een afbakening van de in te zetten rollen voor gemeenten, corporaties en burgers. Tijdens het toetsen van de visie van de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders komt naar voren dat de deskundigen in de twee wijken voor partijen meerdere rollen waarschijnlijker achten. Aan de hand van de voorbeelden blijkt het allemaal genuanceerder te liggen. De rollen zijn niet alleen gerelateerd aan de potenties van het gebied en de potenties van bewoners maar ook aan de desbetreffende activiteit. Het blijkt dat bewoners in de twee wijken wel initiatiefnemer willen zijn als het gaat om beheer en onderhoud. Dit betreft de woonomgeving zoals buitenruimte, portieken en tuinen. Bij beslissingen over sloop of groot onderhoud willen bewoners vooral goed geïnformeerd worden en meebepalen over de wijze waarop het wordt uitgevoerd en wat er wordt teruggebouwd. De verschillende activiteiten kunnen dus een verschillende rol van de spelers opleveren. Het theoretisch model biedt een goede basis voor het visualiseren van deze verschillende rollen. De samenwerking tussen gemeente en corporatie kunnen prima worden vastgelegd in prestatie afspraken. Ook hier blijkt dat afhankelijk van het onderwerp de gemeente of de corporatie meer invloed wil hebben. Het theoretisch model blijkt hiervoor een handvat te bieden. Daarnaast verandert het vraagstuk in de maatschappij en andere partijen moeten ruimte krijgen voor het uitvoeren van hun ideeën.



Tegelijkertijd geven bewoners aan dat zij door de gemeente niet "echt" gefaciliteerd worden. De gemeente heeft sterk de neiging om bij initiatieven van bewoners allerlei regels en voorschriften te stellen. De vraag is of bewoners, indien gemeenten dit niet zouden doen, meer het initiatief zouden nemen. De beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders denken duidelijk van wel. Het lijkt erop dat de afbakening van de rollen van gemeenten, corporaties en burgers die geschetst wordt door de

deskundige in de wijken meer weg heeft van de huidige situatie en dat de afbakening van de rollen door de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders de gewenste toekomstige situatie weergeeft.

Werkwijze en competenties

Het Quartiermanagement in Noordrijn-Westfalen is gebaseerd op een procesmatige aanpak en blijkt daar goed te werken. In Nederland wordt een procesmatige aanpak veelal ingezet bij gebiedsontwikkeling. De procesmatige wijze benaderen biedt een handvat voor stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken in de toekomst. Hierbij kan er rekening worden gehouden met de verschillende belangen. Voor een procesmatige aanpak in de stedelijke vernieuwing zijn factoren zoals draagvlak, vertrouwen, mandaat en een gezamenlijke probleem analyse essentieel. Verkokering, bureaucratische processen, topdown sturing, voorop stellen van eigen doelen en belangen zijn contraproductief en mogen niet voorkomen. Ambtenaren en corporatiemedewerkers zouden zaken meer los moeten laten om de creativiteit bij de bewoners en ander actoren te stimuleren. Als handvat zouden gemeenten en corporaties deze werkwijze organisatiebreed moeten omarmen en daar ook hun personeel op selecteren.

Samenwerkingsovereenkomsten

De tijd van het blauwdruk denken met het opstellen van grootschalige masterplannen met ingewikkelde samenwerkingsovereenkomsten is voorbij. Een procesmatige aanpak met het gezamenlijk in kaart brengen van de problematiek, net als bij gebiedsontwikkeling, ligt veel meer voor de hand. Bij een procesmatige werkwijze kan als handvat worden gehanteerd dat van begin af aan de actoren in de wijk met hun belangen in beeld worden gebracht. Door het bij elkaar brengen van de belangen kunnen er één op één afspraken worden gemaakt tussen partijen die een gezamenlijk belang hebben. Als handvat voor het vastleggen van de onderling gemaakte afspraken kan bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst worden gebruikt. De wettelijke verplichte prestatie afspraken tussen gemeente en corporatie zijn meestal gericht op de gemeentebrede situatie. Toch kunnen ook hierin wijkgerichte afspraken worden opgenomen. Specifieke zaken waarbij beide afspreken taken op te pakken, kunnen eveneens worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Op dit moment zijn net de uitkomsten van de parlementaire enquête commissie gepubliceerd. En is er naast alle maatschappelijke commotie rond excessen ook veel te doen over de rol van huurders bij het maken van prestatie afspraken. In een aantal interviews met de beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders is dit onderwerp aan de orde gekomen. Tijdens de interviews in de wijken blijkt dat bewoners invloed willen uitoefenen op beslissingen omtrent hun wijk maar dat dit zou moeten via de prestatie afspraken was bij geen van de geïnterviewde een item.

Financiering

Ten aanzien van financiering van activiteiten in het kader van stedelijke vernieuwing kan private investeringen als handvat dienen. Door de belangen van verschillende actoren samen te brengen kan dit leiden tot private investeringen. Een ander handvat is het in beeld brengen van de geldstromen die de wijk in en uitgaan in beeld en kijken of deze anders kunnen worden benut. Te denken valt aan burgers, verenigingen, zorgmaatschappijen, kerken en pensioenfondsen. Maar ook goede doelen organisaties en historisch gevestigde bedrijven. Als gevolg van de herzieningswet en de liberalisering op de woningmarkt zullen er op termijn minder sociale huurwoningen zijn dan de huidige 2,4 miljoen. Dit zal ook leiden tot een grotere beleggers markt. Een handvat voor corporaties kan zijn dat zij kijken naar het afstoten van hun bezit door particuliere verkoop of door verkoop aan beleggers, bijvoorbeeld uit Duitsland, en de opbrengsten kunnen zij inzetten voor de sociale huursector. Een ander handvat voor corporaties is het inventief te onderhouden van het vastgoed (ontwikkeland beheren) waardoor het langer op een goed kwaliteitsniveau blijft. Dit is goed voor de buurt en de huurders maar ook goed voor de financiële positie van de corporatie, tenslotte moeten corporaties meer dan voorheen rekening houden met een reële reservering voor vervanging. Vastgoed dat echt kwalitatief onder de maat is, kan dan geleidelijk worden vervangen en grootschalige sloop/nieuwbouw is dan in veel gevallen niet nodig.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen



7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

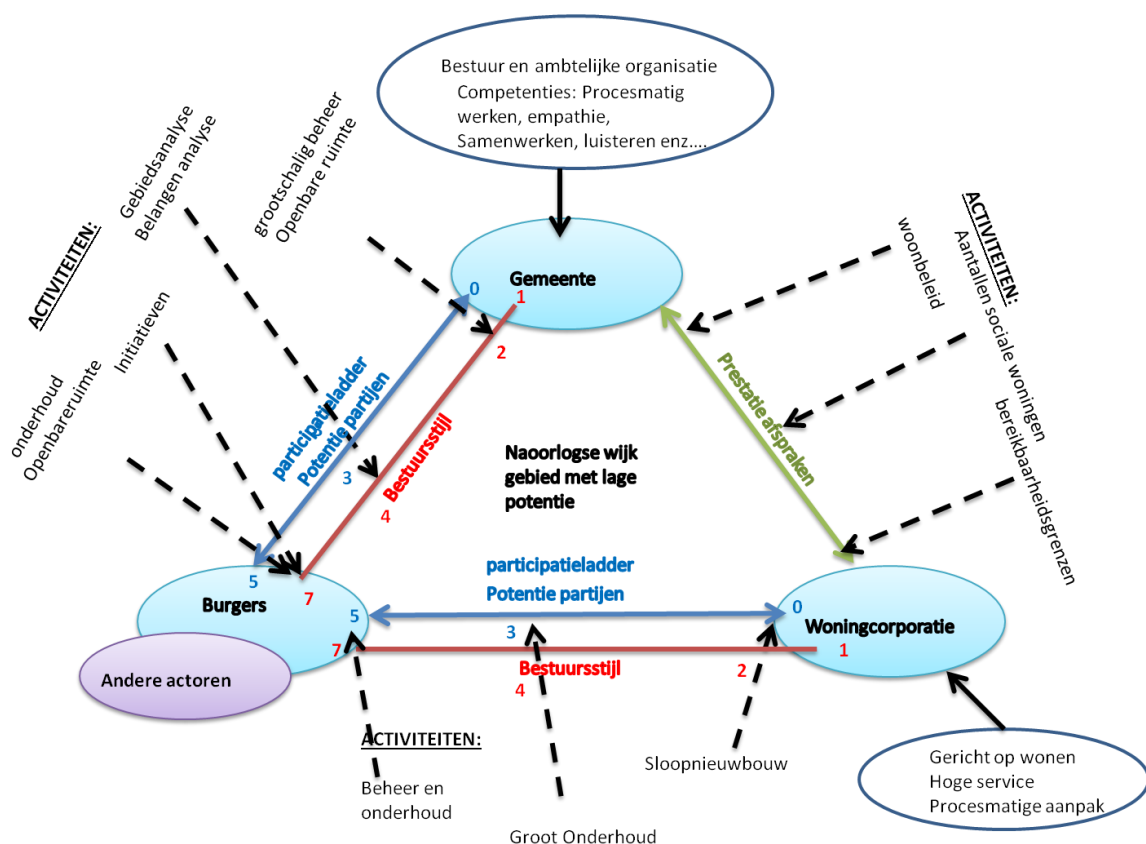
De hoofdvraag van dit onderzoek is: “Op welke wijze kunnen gemeenten en corporaties, gelet op de maatschappelijke trends, invulling geven aan hun veranderende rol bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken en welke samenwerkingsvormen passen hierbij”.

Uit theoretisch onderzoek en het onderzoek in de praktijk kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

Rollen

De rollen van partijen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken zijn niet eenduidig. Als belangrijkste bestuursstijlen kwamen voor gemeenten en corporaties de samenwerkende en faciliterende stijl naar voren. Maar ook andere stijlen zijn in naoorlogse wijken soms benodigd. Uit met name het praktijk onderzoek en de voorbeelden die daar aan de orde zijn geweest, blijkt dat de bestuursstijlen met de bijbehorende rolinvulling niet alleen gerelateerd zijn aan de potenties van het gebied en de potenties van de partijen maar er is ook een verband met de betreffende activiteit. De verschillende activiteiten kunnen een verschillende rol van de spelers opleveren. Het is dus van belang dat partijen in naoorlogse wijken per activiteit bekijken wie welke rol kan vervullen. Het theoretisch model biedt een goede basis voor visualiseren van deze verschillende rollen. De samenwerking tussen gemeente en corporatie kan prima worden vastgelegd in prestatie afspraken. Ook hier blijkt dat afhankelijk van het onderwerp de gemeente of de corporatie meer invloed wil hebben.

Daarnaast verandert het vraagstuk in de maatschappij en andere partijen moeten ruimte krijgen voor het uitvoeren van hun eigen ideeën, hiervoor is een uitnodigende, faciliterende rol nodig.



Uit het praktijkonderzoek blijkt dat veel gemeenten en corporaties van zichzelf denken dat zij vooral een faciliterende rol vervullen. De mening van de partijen over elkaar en van de bewoners in de

wijken staat hier vaak haaks op. Er is duidelijk een verschil van interpretatie omtrent de term faciliteren.

Werkwijze

Uit het theoretisch onderzoek naar stedelijke vernieuwing in Noordrijn-Westfalen blijkt dat het Quartiermanagement dat is gebaseerd op een procesmatige aanpak, goed te werken. In Nederland wordt een procesmatige aanpak veelal ingezet bij gebiedsontwikkeling. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat een procesmatige aanpak voor stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken wordt gezien als kansrijk. Geconcludeerd kan worden dat competenties als: empathie, luisteren, samenwerken en kennis van procesmatig werken voor medewerkers bij corporaties en gemeenten belangrijk zijn voor de wijze waarop burgers en andere actoren hun rol willen vervullen.

Samenwerkingsvormen en financiën

Uit zowel het theoretisch als praktisch onderzoek blijkt dat de tijd van het blauwdruk denken met het opstellen van grootschalige masterplannen met ingewikkelde samenwerkingsovereenkomsten voorbij is. Net als bij gebiedsontwikkeling, ligt een procesmatige aanpak, met het van begin af aan betrekken van de actoren in de wijk, veel meer voor de hand. Dit moet niet leiden tot een grote samenwerkingsovereenkomst met uiteenlopende onderdelen. De onderling gemaakte afspraken kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst waarbij er één op één afspraken worden gemaakt tussen partijen die een gezamenlijk belang hebben.

De wettelijke verplichte prestatie afspraken tussen gemeente en corporatie zijn meestal gericht op de gemeentebrede situatie. Toch kunnen ook hierin wijkgerichte afspraken worden opgenomen. Eventuele specifieke zaken waarbij beide afspreken taken op te pakken kunnen ook hier worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Doordat de gemeente met actoren een gezamenlijke analyse maakt, waarbij belanghebbende samengebracht worden, kunnen de gelijke belangen van verschillende actoren leiden tot private investeringen. Daarnaast moeten de geldstromen die de wijk in en uitgaan in beeld worden gebracht en benut. Te denken valt aan burgers, aannemers, ontwikkelaars, verenigingen, zorgmaatschappijen, kerken en pensioenfondsen. Goede doelen organisaties en historisch gevestigde bedrijven kunnen eveneens worden benadert om een bijdrage te leveren. Corporaties kunnen delen van hun bezit afstoten aan beleggers, in ieder geval het deel dat boven de huursubsidie grens van 699 euro ligt en daarmee niet voor de doelgroep bedoeld is. De opbrengsten moeten worden ingezet voor de sociale huursector. Corporaties kunnen hun bezit inventief onderhouden waardoor het vastgoed langer op een goed kwaliteitsniveau blijft. Daarnaast moeten corporaties meer dan voorheen rekening houden met een reële reservering voor vervanging. Vastgoed dat echt kwalitatief onder de maat is, kan dan geleidelijk worden vervangen en grootschalige sloop/nieuwbouw met de bijbehorende kosten is dan in veel gevallen niet nodig.

7.2 Aanbevelingen

Kom uit het oog van de orkaan

Er moet nog een behoorlijke slag worden gemaakt om de in de twee wijken beschreven rolinvulling van de gemeenten en de corporaties te verschuiven naar de door de deskundige beschreven gewenste situatie. De vraag is dan hoe kom je van de huidige situatie naar de toekomstige situatie. Jan Rotmans beschrijft deze transitie situatie in zijn boek "in het oog van de orkaan". Maar hoe lang kunnen de spelers bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken in het oog van de orkaan blijven zitten. De opstelling van de gemeente en de corporatie is direct van invloed op de rol die een burger of een andere actor kan en wil innemen, deze opstelling moet veranderen om een verschuiving van rollen en verantwoordelijkheden plaats vinden.

Ambtenaren en corporatiemedewerkers moeten zaken meer los laten om de creativiteit bij de bewoners en ander actoren te stimuleren. Gemeenten en corporaties moeten een faciliterende werkwijze organisatiebreed "echt" omarmen en daar ook hun personeel op selecteren. Hierdoor

kantelen deze organisaties na verloop van tijd naar een open adaptieve organisatie welke hun rol afhankelijk laat zijn van de uitkomsten van de procesmatige aanpak. Uit het onderzoek is gebleken dat de rollen door de loop der jaren immers ook geleidelijk zijn verandert van autoritair naar participatief. Hieruit blijkt dat het weldegelijk mogelijk is om naar een andere rol te “groeien”!

Hanteer dezelfde begrippen

Het begrip faciliteren wordt verschillend geïnterpreteerd. Gemeenten maken op verzoek van burgers zaken mogelijk maar bij de uitvoering ervan stellen zij allerlei regels. Voorbeeld is de vrije kavels in Mariahoeve. Ik zou gemeenten als aanbeveling mee willen geven dat zij een omgekeerde bewijslast hanteren. Dit wil zeggen indien er een initiatief wordt ingediend, mogen zij niet toetsen! In plaats daarvan moeten zij alles uit de kast halen om te bedenken hoe zij kunnen helpen met realiseren.

Stel een procesmanager aan

Ik adviseer om voor de stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken een procesmanager aan te stellen. Geef deze functionaris voldoende tools en mandaat om daadwerkelijk op basis van vertrouwen krachten in de wijk te mobiliseren. Zorg ervoor dat de organisatie de procesmanager optimaal ondersteunt.

Vervolg onderzoek

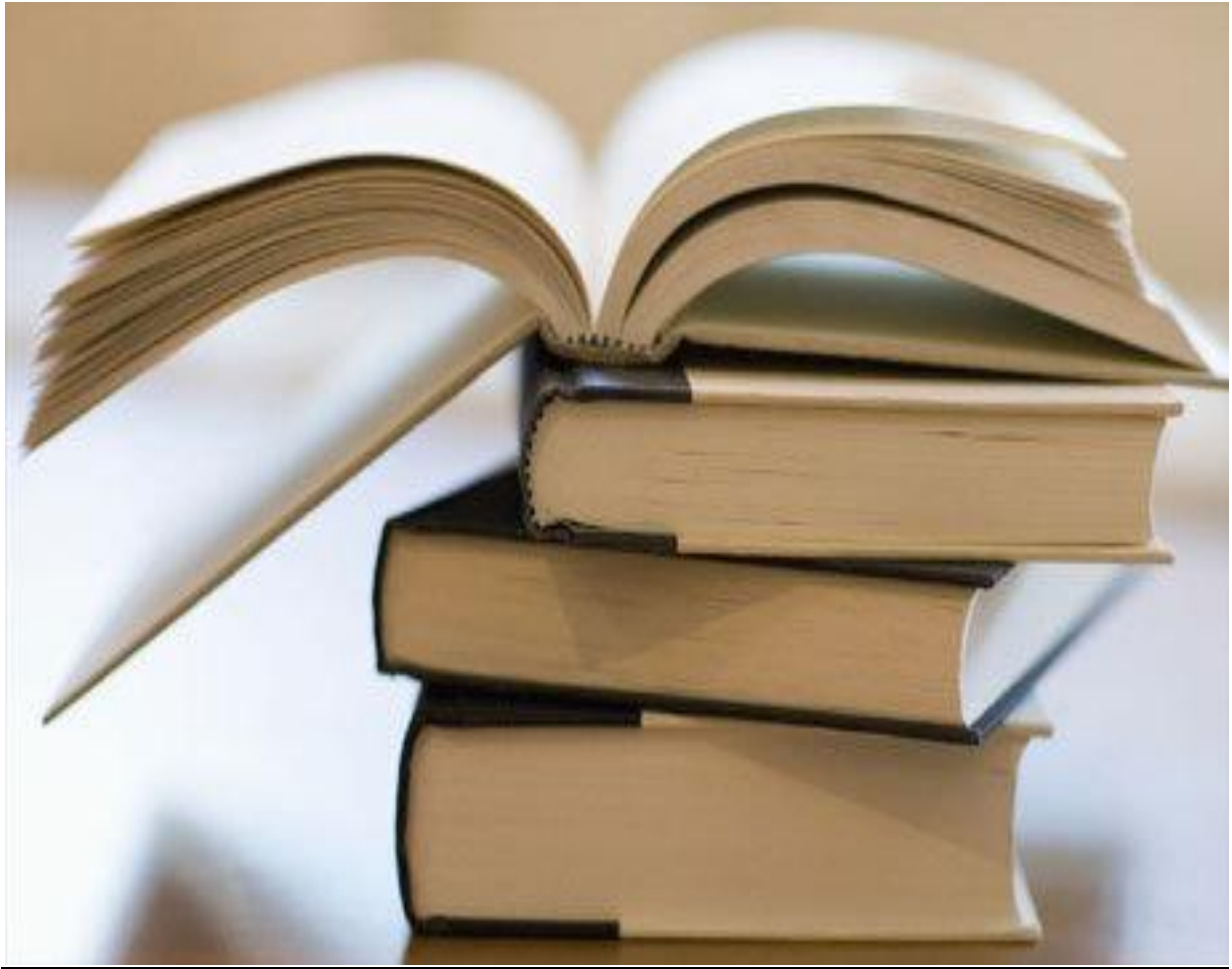
Voor de rollen bij stedelijke vernieuwing in naoorlogse wijken is in dit onderzoek een model ontwikkeld. Het lijkt mij interessant om te onderzoeken of het theoretisch model ook gebruikt kan worden voor andere typen van wijken, door deze centraal in de driehoek te zetten.

7.3 Slotreflectie

Met een goed gevoel schrijf ik deze slotreflectie. Een reflectie op een ruim acht maanden lange periode vol met het lezen van stukken, houden van inspirerende interviews en tenslotte het schrijven van mijn masterproef. Vooraf zag ik nogal op tegen het onderdeel afstuderen omdat ik toch meer een mens van de praktijk ben. In het begin ben ik erg zoekende geweest naar de juiste koers en werkwijze. Toch heb ik het onderzoek erg leuk gevonden, met name de interviews waren zeer inspirerend en het onderwerp ligt mij na aan het hart.

Als ik kritisch naar mijzelf kijk, constateer ik dat het feit dat ik bijna 24 jaar werkzaam ben in het vakgebied zo nu en dan een valkuil was, het is ontzettend lastig om je eigen ervaringen uit te sluiten. Gaande weg heb ik veel geleerd over communicatie en het bereiken van mensen op relationeel niveau. Ik heb alle interviews opgenomen en tijdens het terug luisteren van het eerste interview merkte ik dat het “bereiken” van mensen waardoor zij echt vertellen wat zij vinden lastig is. Tevens viel het mij op dat ik zelf soms op de antwoorden aan het sturen was. Daarna heb ik bewust mijn manier van converseren aangepast. Ik heb dit gedaan door de interview vragen voor de geïnterviewde persoonlijk te maken om zo deze uit te dagen zijn of haar mening te geven.

Hoofdstuk 8 Bronnen



8. Bronnen

Literatuur

- actieplan krachtwijken, van Aandachtswijk naar Krachtwijk, Ministerie van VROM 7376/juli (2007), Den Haag
- Beckhoven, E van (2007), Herstructurering succesvol? Factoren die bijdragen aan het succesvol verlopen van herstructureringsprojecten. Utrecht:Stade Advies.
- Bergeijk. E van, Kokx. A, Bolt. G, Kempen. R van, (2008) Helpt herstructurering? Utrecht colleges MUAD diverse perioden
- Deelgemeente Charlois (2005), Kijk op de wijkaanpak 2000-2010: de tussenstand. Rotterdam
- Dekker K.; Kempen R. van (2004), Urban governance within the Big Cities Policy: ideals and practice in The Hague, the Netherlands.
- Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) Den Haag, 2013
- Gemeente Den Haag (2008), samenvatting toekomst visie Mariahoeve, Den Haag
- Governance in de sociale huursector: Landenstudies (2010) Ecorys.
- Haffner. M; Elsinga. M, (2007), Theorie en praktijk van een stedelijk vernieuwingsnetwerk, Gouda: Habiforum
- Herstructureren, Neprom, Vernieuwde stad, TU Delft, (2009) Delft.
- Jonker. B, samenwerkingsvormen bij herstructureren in naoorlogse wijken, master scriptie, september (2005), Den Haag
- Kei en NICIS, Stedelijke vernieuwing op uitnodiging, 2012
- Kokx. A; Kempen. R. van (2008), Joining forces in urban restructuring: dealing with collaborative ideals and role conflicts in Breda, the Netherlands.
- Lörzing. H, Harbers. A, Schluchter. S, Krachtwijken met Karakter,(2008), Planbureau voor de leefomgeving (PBL) Den Haag
- Nicis stedelijke vernieuwing na 2014
- Nota Stedelijke Vernieuwing, ministerie van VROM, 1997
- Oost. H; Markenhof, A (2008) Een onderzoek voorbereiden. Baarn
- Pröpper. I.M.A.M; Steenbeek. D.A (1999), onderzoek evaluatie van interactieve methoden, Partners & Pröpper, Amsterdam.
- Edelenbos. J; Monnikhof. R (2001), Lokale interactieve beleidsvorming, Utrecht.
- Wijdeven. T. van; Graaf. L. de; Hendriks. F (2013), Actief burgerschap, Tilburg
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Van Tatenhove, J. (2006), Burgers als beleidsadviseurs, Amsterdam
- Wittebrood. K; Permentier. M; (2011), Wonen, wijken & interventies, Krachtwijkenbeleid in perspectief, Sociaal Cultureel Planbureau
- publicatie Binnenlands Bestuur, 30 januari 2014 “een nieuwe rol voor gemeenten”
- publicatie platvorm31 “volkshuisvesting zonder corporaties” (2013)
- Richter. B; Goderbauer. E; Buhtz. M; Beckmann. K.J , (2012) Stadtumbau West Evaluierung des Bund-Länder-Programms, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Rotmans. J (2013) in het oog van de orkaan.
- Samenwerkingsovereenkomst Mariahoeve, tussen de gemeente Den Haag, en de corporaties Haag Wonen, Vestia en Staedion, 22 februari 2007.
- Sulsters, W (2005). Mariahoeve voorzien?, Identiteit en branding, Rotterdam
- Schaar, J. van der (2006) Wonen en woonbeleid; markten, beleid, instrumenten, Syllabus Planologie/UvA, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam
- Schuiling, D (2007), Stadsvernieuwing door de jaren heen, Rooilijn jaargang 40 nr. 3.
- Stelpstra. J (2010) Gebiedsontwikkeling in Publiek-Private samenwerking, afstudeer thesis, Rotterdam

- Voel je thuis in Mariahoeve, evaluatie experiment toewijzen sociale huurwoningen op basis van leefstijlen en woongedrag in de buurt De Kampen in Mariahoeve (2010 - 2013), Haag Wonen, Staedion, Vestia, Gemeente Den Haag , 2013.
- Voorbij de crisis, (2010) Kei Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Rotterdam
- Wassenberg. F; Verhage. R (2006), Herstructurering in Frankrijk, TU Delft, Universit  Lyon, Delft

Internet

- Platform31. (z.d.). Wat is stedelijke vernieuwing
Geraadpleegd 09-02-2014, van
<http://kennisbank.platform31.nl/pages/28201/Wat-is-stedelijke-vernieuwing.html>
- Rijksoverheid, ministerie van BZK. (z.d.). Decentralistie van overheids taken naar gemeenten
Geraadpleegd, 14-02-2014, van
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Platform 31. (z.d.) Rotterdam-Pendrecht
Geraadpleegd 14-02-2014, van
<http://kennisbank.platform31.nl/pages/27652/Rotterdam-Pendrecht.html>
- Feddes, F. (29-05-2008). Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting
Geraadpleegd 06-02-2014, van
<http://www.belvedere.nu/page.php?section=09&pID=3&mID=2&dID=14>
- Wijkberaad mariahoeve. (z.d.)
Geraadpleegd 14-08-2014, van
<http://www.wijkberaadmariahoeve.nl/wijkberaad/mariahoeve/level1/>
- Bundesministerium f r umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorischerheit. (z.d.)
Stadtumbauwest
Geraadpleegd 03-04-2014, van
http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbau_west_node.html
- Bundesministerium f r umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorischerheit. (z.d.) Soziale stadt
Geraadpleegd 03-04-2014, van
http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html
- Gesch ftsstelle St dtenetz Soziale Stadt NRW. (z.d.). Soziale stadt Nordrhein-Westfalen
Geraadpleegd 03-04-2014, van
<http://www.soziale-stadt.nrw.de/>
- Sonsma, J. (z.d.). community benefits agreement toevoeging aan Nederlandse praktijk
Geraadpleegd 16-08-2014, van
<http://www.tertium.nl/community-benefits-agreement-toevoeging-aan-nederlandse-praktijk/>