

# Overbruggen van verschillen

AUTEURS GERBEN HELLEMAN & TON VAN DER PENNEN FOTOGRAFIE COEN DE RIJK

De aandacht voor stadswijken kent een lange traditie waarin steeds verschillende beleidsconcepten centraal staan om tot krachtige steden te komen. Na jaren van fysieke herstructurering richt de aandacht zich nu op sociale stijging van bewoners.

Vorig jaar overleed op 89-jarige leeftijd de Amerikaans-Canadese schrijfster en activiste Jane Jacobs. Zij kreeg grote bekendheid met haar boek 'The death and life of great American cities', waarin zij forse kritiek uitte op de toen geldende stadsontwikkeling, die bestond uit verkeersdoorbraken en de sloop van woningen voor kantoren. In deze bestseller en 'must-read' uit 1961 (!) legt zij ons haarfijn uit waar een krachtige stad uit moet bestaan: compacte gemeenschappen met daarin een zo groot mogelijke diversiteit van bevolking, functies, stedenbouwkundige inrichting en architectuur. Het is deze diversiteit, afwisseling en variatie die volgens Jacobs de levendigheid, de creativiteit en de sociale interactie bevordert. Dat realiseer je in haar optiek niet via grootschalig overheids grijpen, maar door de potenties van de bestaande stad te benutten en voldoende ruimte te geven voor informele initiatieven van bewoners en ondernemers. Het ontwerp van gebouwen en de inrichting van de openbare ruimte bepalen volgens Jacobs de mate van losse sociale contacten en het gevoel van veiligheid en saamhorigheid. In modernistische flatwijken overheersen privacy en anonimiteit, terwijl de kleinschalige gemengde buurten bronnen zijn van rijk stedelijke leven.

Ze raakt hiermee aan veel discussies die in de huidige vernieuwing ook nog steeds spelen: functiescheiding of functiemenging, vraaggericht tegenover aanbodgericht werken, bouwen voor de rijken versus bouwen voor buurt. Maar bovenal laat zij in haar boek zien dat de fysieke en de sociale (beleids)sector bij de herinrichting van het stedelijk domein en het streven naar een krachtige stad onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In dit artikel betogen we dat dit een nastrevenswaardige beleidsoptiek is, maar dat een dergelijke koppeling nog altijd een proces van vallen en opstaan is. Daaraan

vooraangaand geven we een kort historisch overzicht van de samenhang tussen het fysieke en sociale domein.

## Voortschrijdend inzicht

De hedendaagse wijkvernieuwing is in te passen in een lange naoorlogse traditie van stedelijk beleid. Werd eerst gesproken over 'cityvorming', 'kaalslag' en later 'stadsvernieuwing', nu spreken we van 'stedelijke vernieuwing' en 'herstructurering van stadswijken'. Een uitgebreide historische schets laat zien dat de wisselwerking tussen het stenen stapelen en de sociale opgave niet van vandaag of gisteren is. In een soort slingerbeweging zijn ze continu, afhankelijk van het moment in sterke of geringe mate, met elkaar verbonden.

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig groeide de kritiek op de fysiekgerichte stadsvernieuwing. Uitgangspunt van de stadsvernieuwing was om voor de zittende bewoners van de binnenstadswijken veelal lage inkomensgroepen, nieuwe woningen te bouwen. Door de nadruk op het wegwerken van technische kwaliteitsachterstand in de woningvoorraad bleven veel sociaal-maatschappelijke problemen in de wijk bestaan. Tegelijkertijd moesten veel huishoudens die een huishoudens- of arbeids carrière doormaakten, naar elder verhuizen. In de 'zucht' naar kleinschaligheid en het 'bouwen voor de buurt' had de stadsvernieuwing geen oog gehad voor een evenwichtige bevolkingssamenstelling, het bedrijfsleven, de werkgelegenheid en de duurdere woningvoorraad.

Mede als reactie op deze kritiek kwam begin jaren negentig de sociale vernieuwing op, waarbij het accent lag op de verbetering van de sociale samenhang tussen de bewoners in relatie tot de verbetering van de leefbaarheid. De aandacht verschoof zo van fysieke ingrepen in woningen en de woonomgeving naar het beheer ervan.

Om tot een meer integrale aanpak te komen, werd in 1994 het grotestedenbeleid geboren, bestaande uit een fysieke, sociale en economische component: de welbekende pijlermetafoer. Hoewel integraal ingestoken, kreeg de fysieke pijler verreweg de meeste aandacht. Toen in 1997 de Nota Stedelijke Vernieuwing verschee kwam de nadruk in de wijkaanpak te liggen op (her)differentiatie van de woningvoorraad en bevolking. De doelstelling was om doormiddel van sloop en dure nieuwbouw verpaupering en ruimtelijke segregatie van arm en rijk tegen te gaan en te komen tot gemengde wijken. Het rijk wekte in de nota sterk de indruk dat de oplossing voor de algehele wijkproblematiek vooral lag in het aantrekken van nieuwe bewoners met een bovenmodaal inkomen. Beleidsmakers redeneerden dat hiermee de sociale structuur werd versterkt, de sociale cohesie gestimuleerd en dat het sociale en economische rollen creëerde voor de zwakkere groepen in de wijk.

Deze redentatie is mede door het fysiek deterministische karakter flink bekritiseerd. Onderzoekresultaten leerden dat de mate v

concentratie en de woonomgeving weinig invloed hebben op sociaal gedrag en dat het (geforceerd) mengen van bevolkingsgroepen naar inkomen en etniciteit geen oplossingen biedt voor problemen als werkloosheid, onderwijsachterstanden en sociale cohesie. Herstructurering kan misschien een statistische concentratie van kansarmoede verhinderen, maar het kan niet of nauwelijks bijdragen aan sociaal-economische problemen. De instroom van hogere inkomens doet daar niets aan af. Door een verschil in leefwerelden is de sociale interactie tussen maatschappelijk kwetsbare groepen en hogere inkomens gering. Kort gezegd: gemengd wonen leidt niet tot gemengd leven. Men raakte zich er meer en meer van bewust dat een groot deel van de stedelijke problematiek via de sociaal-economische infrastructuur moet worden opgelost. Bovenstaande laat zien dat in het door de jaren heen ontwikkelde stedelijke ontwikkelingsbeleid het sociale en fysieke steeds op ver-

Amsterdam Osdorp.

## Samenwerking tussen fysieke en sociale partners komt nog niet overal goed van de grond.

schillende manieren aan elkaar zijn verbonden. De huidige tendens is dat het sociale domein steeds meer onderdeel wordt van de stedelijke vernieuwingsopgave. Verschillende evaluatiestudies laten ook zien dat het gezamenlijk nadenken over een gedegen ontwerp in fysiek én sociaal opzicht noodzakelijk is voor het realiseren van krachtige stadswijken. Het gaat om zowel het upgraden van vastgoed als om initiatieven die gericht zijn op de verbetering van leefbaarheid en sociale cohesie. De VROM-raad voegt hier in zijn recente advies 'Stad en stijging' (2006) nog een derde dimensie aan toe. Zij betogen dat bewoners meer moeten worden ondersteund in hun wens om vooruit te komen in onder andere onderwijs en werk en zien de sociale stijging van bewoners als leidraad voor stedelijke vernieuwing.

### Werelden van verschil

Hoewel het voor de hand ligt om fysiek en sociaal aan elkaar te relateren, komt de sociaal-fysieke wijkaanpak nog niet overal even



Amsterdam-Noord, NDSM-werf.



goed van de grond. Erkend moet worden dat het fysieke en sociale domein twee relatief gescheiden beleidscircuits zijn met hun eigen inhoudelijk werkveld, aanpak, werkwijze, structuur en organisatie. Kijken we bijvoorbeeld naar de inhoud van beide, dan gaat het om grote ruimtelijke concepten versus maatschappelijke problemen. Bij de laatste gaat het om kwesties die gerelateerd zijn aan achterstand, aan zorg en welzijn en aan de weerbaarheid en kwetsbaarheid van specifieke groepen. Het gaat om de beïnvloeding van gedrag van mensen, en dat maakt de problemen vaak moeilijk oplosbaar en ook nog eens sterk aan verandering onderhevig. Daarnaast zijn sociale problemen, in tegenstelling tot fysieke, niet plaatsgebonden en daardoor veel moeilijker stuurbaar. Fysieke processen hebben bovendien het voordeel dat zij een begin- en eindpunt hebben en een heldere projectstructuur. Daardoor is de maakbaarheid en de stuurbaarheid beter in beeld te brengen dan de resultaten van inspanningen op het sociale vlak. Wat betreft structuur en organisatie hebben de sociale partijen maar beperkte 'machtsmiddelen' om hun rol in het stedelijke vernieuwingsproces op te eisen. Zij beschikken bijvoorbeeld over veel minder financiële middelen. Ook bestaat de financiële basis van het sociale domein voornamelijk uit subsidies, wat gevoeliger is voor politieke veranderingen en meer risicominde strategieën oproept (lees: vernieuwende experimenten) dan structurele financiering, die het fysieke domein kenschetst. Het sociale domein kent daardoor vaak kortlopende projecten, terwijl het hardnekkige maatschappelijke problemen betreffen die permanente interventie nodig hebben.

### Samenwerkingsverbanden

Van meet af aan hebben fysieke partijen in de stedelijke vernieu-

wing de eerste viool gespeeld. Uit een recent onderzoek onder de G-27-gemeenten (een samenwerkingsverband van grote steden in Nederland) blijkt dat betrokken partijen bij driekwart van de projecten geen balans ervaren tussen fysiek en sociaal. De sociale sector wordt kortom wel bij het stedelijk vernieuwingsproces betrokken, maar fysieke partijen trekken de kar. Er doet zich landelijk echter een ontwikkeling voor naar een steeds gelijkwaardiger samenwerking. De sociale sector is zijn 'achtergestelde' positie in het planproces als het ware aan het inlopen. De vroege betrokkenheid van fysieke partijen blijft daarbij overigens onveranderd van belang. Sociale problemen zijn ten dele immers prima met fysieke maatregelen aan te pakken, en fysieke partijen zijn bij de uitvoering van plannen simpelweg onmisbaar, omdat zij organisatiekracht hebben en goed zijn ingebed in lokale netwerken en overlegstructuren.

Om de genoemde verschillen te overbruggen, is het noodzakelijk dat de partijen enige vorm van gemeenschappelijk belang onderkennen. Dat houdt in dat beide denkwerelden zich vanaf het begin voor elkaar moeten openstellen. Dit geldt zowel voor de fysieke als voor de sociale sector. Om dit te verwezenlijken, is er behoefte aan goed procesmanagement. Er moet een partij zijn die de regisseursrol op zich neemt, het proces begeleidt, interacties organiseert, vitale coalities smeedt, tegenstellingen overbrugt en de voor alle betrokken partijen interessante inhoud benadrukt.

Een dergelijke samenwerking is primair gebaat bij wat wél en in welke mate en wat niet onder een gemeenschappelijke noemer te brengen is. Het motto: 'Integraal wat moet, sectoraal wat kan.' De samenwerking hoeft niet allesomvattend te zijn, want dat leidt al gauw tot een te breed, ondefinieerbaar integraal overleg. Hier ligt expliciet een taak voor de coördinator die het samenwerkingsver-

band tot stand brengt. In zijn missie moet ruimte gelaten worden voor een ieders aanpak en erkenning van individuele doelstellingen, instrumenten en initiatieven.

Sociale partijen wordt vaak hun de makke opstelling verweten. Men maakt zich klein, luistert, is te afwachtend, zet te weinig een grote bek op of toont te weinig leiderschap. Om de samenwerking te laten slagen is het daarom van belang dat het sociale domein duidelijk maakt wat ze te bieden heeft en wat ze kan bijdragen aan de vernieuwing van een wijk. Voor die nieuwe kordaatheid moet zij echter ook worden geëquipeerd. In financiële zin zou bijvoorbeeld een beter evenwicht en overzicht kunnen worden gecreëerd als alle middelen die bijdragen aan de gezamenlijke doelstellingen in één grote pot worden gestopt. In plaats van een aparte grond- en vastgoedexploitatie komt dan een gebiedsexploitatie waarin ook de kosten van sociale maatregelen worden opgenomen. Op deze manier wordt inzichtelijk wie waarvan profiteert en wordt duidelijk(er) hoe de inspanningen het beste kunnen worden ingezet voor maximaal rendement – niet in financiële zin, maar qua woongenot! Een andere manier om de sociale input in het proces te versterken, is het introduceren van een sociaal supervisor. Dit is een nieuw type professional, die een brugfunctie vervult tussen de fysieke en sociale disciplines. Hij zorgt voor de inbedding van het ontwerpproces in de sociale context, voegt vanaf het begin sociale beelden (identiteit) toe en bewaakt de sociale kwaliteit van de wijk en de plannen.

Net zoals Jane Jacobs afrekende met de geldende visie op de moderne stadsontwikkeling en pleitte voor het herstel in volle glorie van oude stadswijken, zouden we over een paar jaar wel eens tot de conclusie kunnen komen dat het recente VROM-raadadvies een gelijksoortige omslag teweeg heeft gebracht. De maatschappelijke stijging van bewoners lijkt nu namelijk meer dan ooit op de stedelijke beleidsagenda te staan. Het belang van het vooruitkomen van stadsbewoners voor het land en de steden is groot. Niet alleen vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt, omdat er een grote groep achterblijvers is in de stad, maar ook vanuit economisch oogpunt: de economie heeft deze sociale stijgers nodig. En juist zij vormen, samen met een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, de ingrediënten voor krachtige steden.

In de praktijk betekent dit dat er meer moet worden gezocht naar onorthodoxe samenwerkingsverbanden in de ketens wonen-leren-werken, wonen-zorg-welzijn en sport-spel-cultuur. Daarbij moet zoals gezegd niet alles aan elkaar worden gekoppeld. De erkenning van het fysieke en het sociale als eigenzinnige beleidsinterventies, zonder de onderlinge afhankelijkheid te verloochenen, blijft de grote opgave voor toekomstig stedelijk beleid.

Partijen moeten in de eerste plaats elkaars meerwaarde leren kennen. Het uitgangspunt van samenwerking moet de stad, of de wijk zijn: de inhoud dus en niet de posities van partijen, macht of geld. Openheid, resultaatgerichtheid en onthechting zijn daarbij belangrijke voorwaarden voor succes. Vervolgens is het zaak om de plannen op hoofdlijnen snel uit te werken tot inspirerende en interessante maatregelen. Men moet aan de slag gaan. Kleinschalige, zichtbare projecten die niet veel financiële middelen vragen, werken inspire-

rend, zorgen voor een vliegwieleffect en geven bewoners vertrouwen in de wijk(vernieuwing). Voorkomen moet echter worden dat de aanpak te veel versnipperd en verwordt tot een reeks van elkaar losstaande deelprojectjes. Er moet gekozen worden voor een gebiedsontwikkeling waarbij de stadswijk niet als een geïsoleerd fenomeen wordt beschouwd. Wanneer er te veel op detailniveau wordt ingezoomd, dreigt namelijk het gevaar dat de wijkverbeteringen zich los van de stedelijke ontwikkelingen afspelen. Veel van de oplossingen liggen, in tegenstelling tot wat veel wijklijstjes misschien doen vermoeden, op een hoger schaalniveau.

Tot slot moet men gebruikmaken van de dynamiek en potenties in de wijken en de creativiteit van bewoners. De straat op dus. Met mensen praten. Op zoek naar ontwikkelmogelijkheden. Het is een oude instructie van Jane Jacobs die helaas nog steeds te weinig wordt toegepast.

**Gerben Helleman (helleman@kei-centrum.nl) is senior adviseur bij KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing. Ton van der Pennen (T.vd.Pennen@otb.tudelft.nl) is senior onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.**

#### Literatuurselectie

Agricola, E. & G. Helleman (2006) Tien jaar stedelijke vernieuwing in vijftig teksten en projecten. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Fortuin, K. & F. de Meere (2005) Stedelijke vitaliteit; ervaringen van een sociaal supervisor (N10). Rotterdam: KEI.

Helleman, G. & B. Heijkers (2004) Sociaal en fysiek in één pot. In: De kracht van de stad. Den Haag: Ministerie van VROM.

Jacob, J. (1961) The death and life of great American cities. New York: Random House.

KEI (2007) Dossier sociaal-fysieke wijkaanpak. <www.kei-centrum.nl/sociaal-fysiek> Laatst bezocht mei 2007.

Laan Bouma-Doff, W. van der (2006) Herstructurering, segregatie, concentratie en integratie. In: Ouwehand, A. (et al.) (red.)

Een stap vooruit? Stedelijke vernieuwing in breder perspectief. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Ouwehand, A. & S. Davis (2004). Operatie geslaagd, vervolg-greep noodzakelijk. Evaluatieonderzoek naar de wijkaanpak van naoorlogse wijken in de jaren negentig. Gouda: Habiform.

Pennen, T. van der (2004) Herstructurering in historisch perspectief. In: Herstructurering en de sociale opgave: State of the art. Utrecht: NIZW.

Pennen, T. van der (et al.) (2006) Uitvoerend werk. De koppeling tussen de fysieke en sociale opgave bij stedelijke vernieuwing.

Gouda: Habiform.

Wevers, M. J. (2006) In Memoriam: Jane Jacobs. AGORA 22, 3, pp. 43-44.

## Ga de straat op en met mensen praten!