

Aandachts- wijken: publiek sturen op waarde

AUTEUR, FOTOGRAFIE & ILLUSTRATIE Ariënne Mak

Hoe creëer je waardestijging in een aandachtswijk? Een pleidooi voor blijvende publieke betrokkenheid bij de aandachtswijken, met lessen uit Spangen en het Oude Noorden in Rotterdam.

Twee stadswijken in Rotterdam dicht bij het stadscentrum, goed bereikbaar met OV, veel voorzieningen en gelegen langs de Schie en de Rotte. Bebouwing met potentie: monumentaal stratenpatroon, karakteristiek Justus van Effencomplex en veel negentiende-eeuwse woningen. De kwaliteiten van deze wijken, Spangen en het Oude Noorden, zijn in de afgelopen decennia overschaduwd door leefbaarheidsproblematiek, een negatieve reputatie en verpaupering van de woningvoorraad. Met name in Spangen bereikte de leefbaarheid in de jaren tachtig en negentig een dieptepunt door overlast van malafide praktijken, zoals drugs, criminaliteit en prostitutie. "Je schaamt je eigen om te zeggen dat je in Spangen woont. Dat vind ik heel erg", aldus een bewoonster. Gelukkig is er een kentering zichtbaar en zijn beide wijken het afgelopen decennium in opkomst geraakt. Een interessante vraag is hoe dit kan en waarom de waarde-stijging in het Oude Noorden sneller gaat dan in Spangen.

Investeren in openbare ruimte en woningen

Het creëren van bewijslast is naar buiten toe belangrijk om nieuwe bewoners aan te trekken en de investeringsbereidheid van private partijen te vergroten. Een imagocampagne is pas geloofwaardig als er kan worden gewezen op positieve veranderingen die op gang zijn gebracht. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn in het kader van stedelijke vernieuwing daarom grote – veelal publieke – investeringen gedaan. Deze waren zowel gericht op verbetering van leefbaarheid en veiligheid als op verbetering van de stedenbouwkundige kwaliteit.

In de ogen van bewoners alsmede professionals is het bestrijden van de overlast essentieel geweest als eerste stap om Spangen weer

leefbaar te maken. Alleen op die manier kan er nieuw vertrouwen van bewoners in de wijk ontstaan en durven ze zich weer te identificeren met hun wijk. Bewijslast is zowel voor de bewoners van de wijk belangrijk als naar buiten toe. Alleen dan willen mensen investeren in een wijk.

De gemeente heeft vervolgens geïnvesteerd in de openbare ruimte door de herinrichting van straatprofielen, pleinen en parken langs de kades in beide wijken. Tevens werden pleinen toegevoegd door op enkele plaatsen een bouwblok te slopen. Spangen kent wat betreft de stedenbouwkundige structuur een betere uitgangspositie dan het Oude Noorden. Het stratennetwerk van Spangen biedt duurzame stedenbouwkundige kwaliteit. Het stratenpatroon kent een monumentale opzet met een hiërarchie en continuïteit van straten. Het Oude Noorden heeft plaatselijk een gebrekkige stedenbouwkundige samenhang, met discontinuïteiten in het stratenpatroon. Dit belemmert de verbinding tussen de verschillende deelgebieden en met aanliggende wijken. Dit is een gevolg van een fragmentarische, op de bebouwing gerichte aanpak in de periode van stadsvernieuwing (1975 - 1993). Hiervan is met name sprake in de zogenaamde Vierslagbuurten, waar een nauwere verkavelingstructuur is toegepast dan in andere delen van de wijk. Naast discontinuïteiten in het stratennetwerk is er in deze buurten een tekort aan openbare ruimte. De hogere woning- en bevolkingsdichtheid resulteert in een grotere gebruiksdruk op de openbare ruimte. Door de toevoeging van een plein en een park in dit gebied is hierin verbetering gebracht. De discontinuïteiten in het stratenpatroon blijven een zwak punt, omdat ervoor gekozen is de stedenbouwkundige structuur maar in beperkte mate aan te pakken.

Zowel de gemeente, woningcorporaties als marktpartijen hebben investeringen gedaan in de kwaliteit van de woningvoorraad en voorzieningen. Investeringsprojecten omvatten renovatie van originele bebouwing, sloop-nieuwbouwprojecten en onderhoud van stadsvernieuwingbouw. Ook zijn beheersmaatregelen genomen. Diverse openbare binnenterreinen werden afgesloten en worden nu collectief beheerd. In beide wijken werd ingezet op een betere benutting van de potentie van locaties langs het water. Bijvoorbeeld langs de Schieoever in Spangen, een omvangrijk herstructureringsproject. De nieuwe bouwblokken kennen een ruimere opzet en een variatie aan woningtypes. De bouwhoogte neemt toe richting de Schieoever, waarmee de ligging aan het water wordt benut en het 'front' van de wijk is versterkt.

In het Oude Noorden werd het Zwaanshalsgebied aangepakt: een gebied langs de Rotte met een concentratie van winkels en creatieve bedrijvigheid. Hierbij werd samengewerkt tussen de gemeente, woningcorporaties en ondernemers. Slecht onderhouden panden zijn gerenoveerd, bergingen zijn veranderd in bedrijfsruimtes en incomplete delen van de blokrandbebouwing zijn ingevuld met nieuwbouwwoningen. Op het binnenterrein werd een voormalige brandweerkazerne getransformeerd tot een multifunctionele bedrijfsruimte voor creatieve ondernemers. Tevens is gestuurd op een kwalitatieve versterking van het ondernemersbestand om van het Zwaanshals een aantrekkelijk (bovenwijks) winkelgebied te maken. Daartoe wordt gebrancheerd volgens het thema 'Keuken, koken,



Wallisblok: renovatie door collectief particulier opdrachtgeverschap in Spangen.

kijken', voortbouwend op de aanwezige kunst- en cultuursector. Bijzonder aan de aanpak van Spangen is de inzet van kluswoningen als aanjaagproject na de eerste leefbaarheidsverbeteringen. Het Wallisblok kreeg landelijke bekendheid toen de gemeente Rotterdam de woningen in 2005 gratis weggaf met een investeringsverplichting voor de kopers. Mensen van buiten de wijk werden hiermee aangetrokken en deden investeringen tot 2,5 ton in deze woningen. Dit laat zien dat er een positieve ontwikkeling in gang was gezet. In navolging van Spangen wordt het concept kluswoningen sindsdien ook elders in Rotterdam toegepast.

Vergelijking waardeestijging

In zowel Spangen als het Oude Noorden is de veiligheid in de afgelopen tien jaar sterk verbeterd. De score op de Veiligheidsindex van de gemeente Rotterdam steeg tussen 2001 en 2011 van 2,5 naar 6,4 in Spangen en van 3,8 naar 5,7 in het Oude Noorden. Uit de Leefbaarometer blijkt dat de leefbaarheid van Spangen is verbeterd van zeer negatief in 1998 naar negatief in 2010. De leefbaarheid van het Oude Noorden wordt als matig gekwalificeerd, deze was voorheen negatief. De verbetering van de deelscore 'publieke ruimte' is een teken dat de fysieke aanpak zijn vruchten afwerpt. De openbare ruimte van beide wijken scoort nu hoger dan het landelijk gemiddelde. Wel blijft de leefbaarheid in de eerder genoemde Vierslagbuurten (Oude Noorden) achter. De verbetering van de leefbaarheid wordt ook door bewoners zelf

bevestigd: in beide wijken is circa tweederde van de bewoners tevreden met hun buurt. In 2002 was dit nog een derde van de bewoners in Spangen en de helft van de bewoners in het Oude Noorden.

De Rotterdamse Sociale Indexscore laat zien dat in beide wijken op sociaaleconomisch gebied sprake is van achterstand. Dit blijkt uit lagere scores op onder andere taalbeheersing, inkomen en gezondheid. Passende huisvesting blijft een probleem. Er komt overbewing voor in verouderde, dichtbebouwde delen van zowel Spangen als het Oude Noorden. De nieuwbouw- en gerenoveerde woningen zijn dikwijls niet betaalbaar voor zittende bewoners, waardoor zij achterblijven in verouderde woningen. Het profijt van woningverbetering gaat dus voorbij aan de meest kansarme groep bewoners. Om het maken van een wooncarrière voor (meer) zittende bewoners mogelijk te maken, is verbetering van hun sociaaleconomische situatie dan ook noodzakelijk.

Bewijslast is belangrijk om mensen te laten investeren in een wijk

Beide wijken tonen een kleine achteruitgang van de sociale samenhang in de Leefbaarheidsmonitor. In Spangen wordt dit bevestigd door bewoners en de wijkmanager. De aangetrokken

hogere inkomensgroep vormt in Spangen een 'eilandje' in de wijk. Het aantrekken van nieuwe bewoners door duurdere nieuwbouw-, renovatie- en kluswoningen verandert de sociale structuur van de wijk. De verschillen tussen leefstijlen nemen toe en de kans op conflicten ook. Diverse onderzoekers, waaronder Van Bergeijk, pleiten er daarom voor om ook te investeren in de oudbouw. Uit onderzoek van Stouten (2004) blijkt dat de bewoners van het Oude Noorden redelijk tevreden zijn over de sociale samenhang. Wel is er sprake van "een zekere fragmentatie waarin verschillende groepen naast elkaar leven".

De vraag bij stadsvernieuwing is in hoeverre er gestuurd kan en moet worden op sociale cohesie. Hierin is het onderscheid tussen twee dimensies van sociale cohesie van belang. Sociale cohesie gaat zowel over het hebben van sociale contacten in de buurt als het gevoel van verbondenheid met de buurt. De onderzoekers Bolt en Torrance vinden het ontbreken van beleid ten aanzien van sociale cohesie eenzijdig is gericht op onderlinge sociale contacten. De positieve effecten van sociale cohesie komen volgens Bolt en Torrance niet zozeer voort uit sociale contacten, maar vooral uit het gevoel van verbondenheid met de buurt. Dit leidt tot een grotere stabiliteit en een groter gevoel van veiligheid. Van der Burg (programmamanager Delfshaven bij Woonstad) zegt in lijn hiermee dat 'etnisch mixen' niet het doel is; voor contacten kiest men zelf. Volgens Van der Burg gaat het om de maatschappelijke activiteit en weerbaarheid van bewoners, waar inkomen uit werk een belangrijke rol in heeft.

Hoewel sociale contacten dus niet zozeer het onderwerp van sturing moeten zijn, zijn grote verschillen in leefstijl wel een complicerende factor voor sturen op waarde. Mensen die geïnvesteerd hebben in een koopwoning zijn mogelijk kritischer op ruimtelijke veranderingen

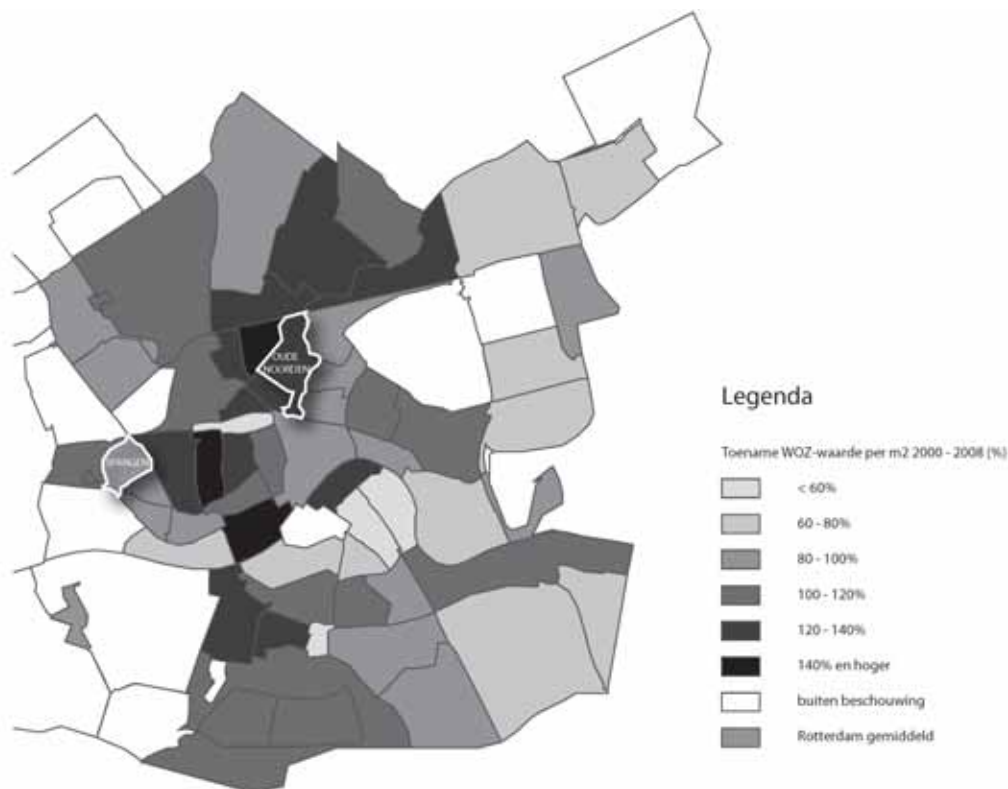
(uit angst dat de waarde van hun woning daalt). De verschillen in leefstijl en koopkracht dragen bovendien bij aan verschillende behoeftes aan voorzieningen. Zo protesteerden nieuwe woningeigenaren in Spangen tegen een voetbalkooi voor hun deur, terwijl deze geliefd was bij de jongeren uit de buurt.

Wat betreft de waardeestijging van woningen, is een contrast tussen het Oude Noorden en Spangen waar te nemen (zie kaart). Het Oude Noorden is de vijfde hoogste stijger van Rotterdam, terwijl de woningwaarde in Spangen veel langzamer groeide. Het Oude Noorden kan dus met recht een wijk in opkomst worden genoemd. Beide wijken zijn nog wel steeds goedkoper dan andere delen van de stad.

Verklaring verschil in waardeestijging

De casus Oude Noorden laat zien dat de woningwaarde in een aandachtswijk sterk kan stijgen met beperkte transformaties in de stedenbouwkundige structuur. Deze hoge waardeestijging (in vergelijking met Spangen en stedelijk) kan verklaard worden door de ligging grenzend aan het stadscentrum. Ook andere functionele kenmerken spelen naar verwachting een rol: de goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer en de aanwezigheid van voorzieningen als winkels, horeca en de kunst- en cultuursector. Een ander waardeverhogend element zijn de karakteristieke vooroorlogse woningen nabij een opgeknapte openbare ruimte (plein, park of water).

Op het gebied van voorzieningen tekent zich een verschil af tussen Spangen en het Oude Noorden. Het Oude Noorden heeft het hoge voorzieningenniveau vastgehouden, terwijl Spangen een achteruitgang toont. Hierin lijkt een relatie te zijn met de gebiedsaanpak. De aanpak van het Oude Noorden is veel explicieter op voorzieningen gericht dan die van Spangen. De wijk kende al veel winkels en



Waardeestijging van Rotterdamse wijken tussen 2000 en 2008 (gebaseerd Braun et al., 2011).

bedrijvigheid, maar dit aanbod werd door de gemeente als te eenzijdig en laagwaardig beschouwd. Zoals hiervoor beschreven is de aanpak van het winkelgebied rondom het Zwaanshals daarom zowel op fysieke verbetering van de woningen en bedrijfsruimtes gericht, als op een hoogwaardiger voorzieningenaanbod door middel van branchering. De kracht ervan is dat deze thematisering aansluit bij de nieuwe leefstijlen in de wijk. Hierbij zijn wel kanttekeningen te plaatsen: in hoeverre moet dit concept worden vastgehouden in geval van langdurige leegstand? En moet de gemeente wel sturen op programmatische invulling, zolang er sprake is van legaal gebruik?

Doorzetten en vasthouden van waardeestijging vereist langdurig commitment van publieke partijen

Gebruik is immers sterk onderhevig aan maatschappelijke dynamiek. Ook Spangen heeft een aantal in theorie waardebepalende omgevingskenmerken, maar deze zien zich (nog) niet vertaald in een grote waardeestijging. Dit zijn kwaliteiten als een monumentaal en samenhangend stratennetwerk, karakteristieke begin twintigste-eeuwse bebouwing en de ligging langs het water. Projecten als de nieuwbouw langs de Schieoever, woningrenovatie en de toevoeging van pleinen dragen bij aan het beter benutten van deze kwaliteiten. Dit heeft echter niet geleid tot een afgeleide waardeontwikkeling van omliggende bebouwing. De negatieve leefbaarheidssituatie en reputatie van de wijk overschaduwden nu nog deze kwaliteiten. Gezien de uitgangspositie van Spangen is het een kwestie van lange adem, en is het hoopgevend dat bewoners veelal tevreden zijn over de wijk.

Conclusie: lange termijn, indirecte baten

In Spangen en het Oude Noorden lag in de eerste fase van de stedelijke vernieuwing een sterke nadruk op de verbetering van de leefbaarheid en de veiligheid. Sturen op waarde heeft in aandachtswijken in de eerste instantie vooral betrekking op herstel van het vertrouwen in de wijk; het creëren van bewijslast. In de eerste instantie zijn het de bewoners die van deze ingrepen profiteren. Het verdieneffect voor de gemeente is indirect: het voorkomen van toekomstige uitgaven aan bijvoorbeeld veiligheid en uitkeringen. Om van een aandachtswijk voor zowel zittende bewoners als mensen van buitenaf een gewilde wijk te maken, dient waardeontwikkeling breed te worden geïnterpreteerd: in termen van economische en sociale waarde. Volgens onderzoeker Duyvendak heeft waardeontwikkeling betrekking op drie invalshoeken. De eerste is ruimtelijk-economisch: de toekomstwaarde en marktpositie van een gebied. De tweede is sociaal-cultureel: de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. De derde is de sociaaleconomisch invalshoek: het tegengaan van sociale segregatie en (concentratie van) armoede. De cases laten zien dat deze invalshoeken samenhangen: om zittende bewoners (ook) te laten profiteren van waardeestijging, en een

waterbedeffect binnen de stad te voorkomen, is inzet op sociaaleconomische stijging nodig.

Sturen op waarde in achterstandswijken vraagt in eerste instantie om een trekkersrol van de gemeente en/of woningcorporaties, afhankelijk van de eigendomsverhouding. Dit om een klimaat te stimuleren waarin voor private partijen perspectief op waardeestijging ontstaat. Aanvankelijk zijn grote investeringen in de fysieke omgeving nodig om op termijn de afhankelijkheid van publieke investeringen van een wijk te verkleinen. Het doorzetten en vasthouden van waardeestijging vereist langdurig commitment van de betrokken partijen. Dit staat op gespannen voet met de huidige realiteit: de economische crisis heeft geleid tot een sterke terugdringing van (publieke) investeringen in stedelijke vernieuwing. Het 'loslaten' (privatisering, deregulering en decentralisatie), dat door de overheid wenselijk en noodzakelijk wordt geacht, vereist juist visie en regie van de overheid en investeringen die zich pas later en indirect terugbetalen. Hugo Priemus, emeritus hoogleraar volkshuisvesting aan de TU Delft, legt uit dat een langetermijnvisie noodzakelijk blijft als er bezuinigd moet worden, immers: "Slechte ruimtelijke ordening is kostbaar. Als je de ruimtelijke ordening goed doet, dan krijg je synergie en bespaar je."

Ariënne Mak (a.mak@tudelft.nl) is in 2011 afgestudeerd aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, in de richtingen Real Estate and Housing en Urbanism. Zij is sindsdien werkzaam bij de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft.

Literatuurselectie

- Beek, S. van (2010) Mergen in Spangen. www.binnenlandsbestuur.nl, 28 mei 2010.
- Braun, E. et al. (2011) Sturen op Waarde. Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente kan sturen op waarde in Rotterdamse gebieden. Delft / Rotterdam: TU Delft / Erasmus Universiteit Rotterdam (onderhanden zijnde).
- Brouwer, J. (2009) Waardemakers in de wijk. *Real Estate Magazine* 12, nr. 66, pp.13-16.
- Duk, W. (2008) Spangen komt terug. Elsevier oktober 2008, pp. 22-26.
- Groot, H. de et al. (2010) Stad en Land. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Stouten, P.L.M. (2004) Duurzaamheid van de stadsvernieuwing. Een onderzoek naar de woonsituatie in het Oude Noorden. Delft: DUP science.
- Visser, P. & F. van Dam (2006) De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs. Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- www.leefbaarometer.nl (BZK Leefbaarometer)
- www.cos.nl/sigt (Sociale Index Rotterdam)
- www.v-index.nl/ (Veiligheidsindex Rotterdam)