

VOORZIENINGEN ALS KATALYSATOR VAN STEDELIJKE VERNIEUWING

In de stedelijke vernieuwing gaan steeds meer geluiden op dat de reikwijdte in de aanpak van oude wijken te beperkt is. Vernieuwers zouden (te) zwaar inzetten op het wonen, waardoor de achterliggende sociale problematiek ondergesneeuwd raakt. Om dit te voorkomen, kiest dit essay voor een strategie waarin niet het wonen centraal staat, maar emancipatie of persoonlijke ontwikkeling. Emancipatie is het best gediend als vernieuwers hun focus verleggen naar maatschappelijke voorzieningen. Met deze andere focus zullen inhoud en proces van de stedelijke vernieuwing aan kwaliteit winnen. Het speelveld van de maatschappelijke voorzieningen is echter gecompliceerd. Alle partijen in de stedelijke vernieuwing hebben hierin een belang en doen mee. Het werken aan maatschappelijke voorzieningen is daarom bij uitstek een teamsport. Een sport die vraagt om andere spelconcepten en andere spelregels. Met de voorzieningen als primaire focus wordt de stedelijke vernieuwing een nieuw spel, een continue leer- en ontwikkelproces waarin de spelers en hun samenspel en spelvreugde een prominente rol spelen.

Marc van Leent, Charlotte Post en Theo van Wijk

Voorzieningen als dragers van een wijk

Lang geleden waren markt, kerk en kroeg de belangrijkste dragers van stedelijke ontwikkeling. Met deze voorzieningen kwamen de mensen, en met de mensen kwamen de huizen. Rond (prille) identiteiten – vaak toevallig ontstaan - voltrok zich een proces dat mensen aantrok en afstootte. Deze identiteit, sterk gemarkeerd door de aanwezige voorzieningen, creëerde binding binnen de nieuwe leefgemeenschap en onderscheid met andere gemeenschappen. Zo werd Utrecht de domstad en Alkmaar de kaasstad. Volgens ons kunnen voorzieningen ook nu, of nog steeds, een katalyserende kracht vormen bij stedelijke ontwikkeling. Dat geldt voor markt, kerk en kroeg maar wellicht nog meer voor nieuwe trefplaatsen. Op verschillende plaatsen in Nederland wordt momenteel geprobeerd hieraan inhoud te geven. We noemen enkele inspirerende voorbeelden.

- *Civic Centers in Eindhoven*
Het concept 'Civic Centers' heeft tot doel het benutten en versterken van de identiteit van stadsdelen via gerichte ruimtelijke investeringen in maatschappelijke en commerciële voorzieningen. In 2003 heeft de gemeente Eindhoven met dit concept twee pilots uitgevoerd: één in Woensel Zuid en één in Stratum. In Stratum is het concept van Stratum Plaza ontwikkeld, een netwerk van belevingsrijke ontmoetingsplekken. Deze plekken bieden tezamen een gevarieerd pakket van maatschappelijke voorzieningen op stadsdeelniveau. De koppeling van deze voorzieningen aan de talrijke pleinen die Stratum rijk is, geeft dit concept een wijkgebonden en daarmee identiteitsversterkende dimensie.
Gemeente, maatschappelijke instellingen, woningcorporaties, marktpartijen en (kleine) ondernemers vinden elkaar in nieuwe coalities. Een 'dating conferentie' in November heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Partijen worden binnen het Civic Center project aangesproken op hun initiërend vermogen en hun (maatschappelijk) ondernemerschap. De rol van de gemeente is primair die van facilitator en katalysator.
- *Nieuw Welgelegen Utrecht*
Midden in de herstructureringswijken Kanaleneiland en Transwijk, op het omslagpunt naar het centrum, ligt Sportpark Welgelegen. Vanaf 2000 worden op initiatief van Stichting Welgelegen en gefaciliteerd door de gemeente Utrecht, de mogelijkheden onderzocht van verbreding van het sportpark tot een volwaardige multifunctionele en multiculturele accommodatie. Nieuw Welgelegen moet een ontmoetingsplaats worden voor allochtone en autochtone bewoners van de omliggende wijken. Een voorziening waarin sport, cultuur, welzijn, scholing, na- en voorschoolse opvang bijeenkomen en waar 'sjiek en sjofel' gebruik van maken en elkaar ontmoeten.
Het aantal participanten in het project heeft zich in de loop der jaren verbreed van de afdeling sport van de gemeente Utrecht naar andere gemeentelijke afdelingen en maatschappelijke partners. De partijen vinden elkaar in hun gezamenlijke missie.

Desondanks bleek het project eind 2002 niet haalbaar te zijn. De onrendabele top en het exploitatietekort waren te hoog. De oplossing werd gevonden in het faciliteren van de samenwerking tussen sociaal en fysiek (onder het mom 'sociaal = fysiek'). Door meervoudig grondgebruik en door de inzet van de opbrengsten van de herontwikkeling van de vrijgekomen grond ten behoeve van het exploitatietekort, werd het plan alsnog haalbaar. Het ministerie van VROM honoreerde deze bijzondere beweging en creativiteit van de gemeentelijke diensten en maatschappelijke partners in december 2003 met een investeringssubsidie van 3.9 miljoen euro in het kader van de IPSV-regeling.

- *Kulturhus: een brede school in Enschede*
Het Kulturhusconcept komt oorspronkelijk uit Scandinavië. Het Kulturhus is in essentie een dienstverleningsconcept, dat antwoord geeft op de voorzieningenvraag van huidige en toekomstige burgers, door te zoeken naar passende combinaties van maatschappelijke voorzieningen, informatie en (zakelijke) dienstverlening. Deze voorzieningen kunnen, maar hoeven niet noodzakelijkerwijs onder één dak samengebracht te worden. In Nederland zijn op basis van dit concept inmiddels meerdere projecten gestart. Een voorbeeld is de Brede school in de wijk Stadsveld/Zwering in Enschede West, een aandachtswijk in het grotestedenbeleid. In dit project gaan veel verschillende instellingen op het terrein van educatie, welzijn, wonen en cultuur met elkaar samenwerken. Men is ervan overtuigd dat een bundeling van krachten en het gezamenlijk aanbieden van activiteiten de leefbaarheid van de wijk zal bevorderen. De combinatie van voorzieningen leidt tot een vanzelfsprekend ontmoetingspunt waar alle bewoners zich thuis voelen en waar ze kennis kunnen maken met de uitingen van andere culturen. In de Brede school zal van alles te beleven zijn voor kinderen, hun ouders en andere wijkbewoners. Aan het project doet een aantal scholen mee, alsmede de kinderopvang, het wijkwelzijnswerk, de muziekschool, de openbare bibliotheek, de volksuniversiteit, een woningcorporatie, de gemeente en een woon- en zorgcentrum.

De stad als emancipatiemotor

Maatschappelijke voorzieningen spelen op dit moment nog geen grote rol in de praktijk van de stedelijke vernieuwing. Dit komt volgens ons doordat er, alle congressen, seminars en essays ten spijt, nog niet echt consensus lijkt te zijn over wat nu eigenlijk het doel is van de stedelijke vernieuwing. Soms bekruipt ons het gevoel dat stedelijke vernieuwing een doel op zich is geworden. De discussie over de pijlers - er komen er steeds meer - neemt dat gevoel niet weg. Sterker nog, door de pijlers zien we langzamerhand het bos niet meer.

Het meest dominante doel bij stedelijke vernieuwing is dat van het wonen. De kwaliteit van woning en woonomgeving staat centraal; thema's als leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid worden vooral vanuit dit perspectief ingevuld. Stedelijke vernieuwing lijkt vanuit het woonperspectief vooral een productievraagstuk. Dit wordt geïllustreerd door de overheersende rol in het proces van diensten ruimtelijke ordening of stadsontwikkeling en partijen als woningcorporaties en projectontwikkelaars. Natuurlijk beseffen ook deze partijen dat het wonen niet zonder sociale infrastructuur kan. De saus van de sociale pijler wordt daarom driftig toegevoegd.

Wij opteren meer voor de doelstelling van persoonlijke ontwikkeling, of - anders geformuleerd - van emancipatie. Dit begrip, dat na de jaren zeventig in onbruik is geraakt, is in discussies over stedelijke vernieuwing recent weer opgedoken. In debat met het Rotterdams college betoogt Groen Links: "Voor ons is de grote stad bij uitstek een emancipatiemotor. De plaats waar je heen gaat om je te ontwikkelen en als mens te groeien. Een plek om te studeren, je eerste zaak te openen of je eerste atelier te beginnen." Ook CDA-burgemeester Wim Deetman en Stef Depla van de PvdA spreken in vergelijkbare termen over deze traditionele rol van de stad. Depla noemt met name de betekenis van de stad voor werk en onderwijs. Deetman (die het heeft over de 'emancipatiemachine') benadrukt vooral het belang van voldoende gemeentelijke speelruimte.

Het is evident dat ook het wonen kan bijdragen aan de betekenis van emancipatiemotor, maar er is meer nodig. Bij persoonlijke ontwikkeling staan niet de woning en woonomgeving centraal, maar ontmoeting en ontplooiing. Als je dan thema's als leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid invult, kom je op andere gedachten. Bij leefbaarheid denk je dan eerder aan vitale voorzieningen, kansen op werk en sociale vangnetten dan aan schone en veilige verkeersstraten. Als we stedelijke vernieuwing als emancipatievraagstuk opvatten, komen we ook andere partijen tegen: andere gemeentelijke diensten, scholen, welzijnsinstellingen, sportverenigingen, winkeliers enzovoort. En natuurlijk de burgers zelf. Vanuit de doelstellingen van het wonen beschouwen we de burgers doorgaans als bewoners of liever nog als consument, een betrekkelijk passieve rolopvatting. Vanuit de doelstelling van emancipatie zien we de burger op een andere manier; namelijk als de onmisbare *comaker*.

Schema 1: Doel van spel

	<i>De stad als woonomgeving</i>	<i>De stad als emancipatiemotor</i>
Centrale begrippen	woning en woonomgeving	ontmoeting en ontplooiing
Primaire focus in proces	(herstructurering) vastgoed	(vitalisering) voorzieningen
Aard proces	Productie	coproductie
Uitdaging	Versnelling	verbinding
Dominante spelers	gemeente RO, corporaties, projectontwikkelaars	gemeente MO, instellingen, ondernemers, ook corporaties
Positie burger	bewoner, consument	actor, comaker

Met het begrip emancipatie krijgen de voorzieningen, met name de maatschappelijke voorzieningen voor onderwijs, welzijn, cultuur en sport, meer reliëf. Het zijn dan niet langer 'zomaar' voorzieningen die nodig zijn voor een goede woonomgeving. Veel meer zijn het de centrale elementen waar het in de stedelijke vernieuwing om draait. Bij uitstek in de voorzieningen vinden ontmoeting en ontplooiing plaats en kan het zelfregulerende vermogen van buurten en wijken worden aangejaagd. Vandaar de titel van dit essay: voorzieningen als katalysator van stedelijke vernieuwing.

Een nieuw speelveld

Als de stedelijke vernieuwing veel meer wordt aangepakt vanuit de doelstelling van emancipatie, heeft dat grote gevolgen voor de organisatie van deze tak van sport. Het speelveld zal drastisch veranderen. Drie aspecten zijn daarbij van belang.

Nieuwe vraagstukken

Door de bril van emancipatie ontstaat een nieuw en interessant verband tussen stedelijke vernieuwing en actuele (politieke) vraagstukken als integratie, sociale cohesie, dagindeling en extramuralisering. Dit verband genereert een andere focus op de maatschappelijke voorzieningen in buurten en wijken. Met nieuwe arrangementen als Brede School, Kulturhus en de woonzorgzone wordt hierop ingespeeld. Wij denken dat deze arrangementen slechts een voorbode vormen van een veel grotere vernieuwingsslag; er komt nog veel meer aan. Remmende factor is vooralsnog de sectorale oriëntatie van gemeenten en instellingen. Het ontginnen van nieuwe terreinen en het smeden van nieuwe dwarsverbanden, want daar hebben we het over, levert in de praktijk grote problemen op.

Nieuwe spelers

Door de bril van emancipatie betreden ook nieuwe spelers het speelveld. Bij het wonen komen we een heel eind met gemeenten, corporaties en marktpartijen. Maar met het veranderen van het perspectief komen ook partijen in beeld die zich met onderwijs, welzijn, sport, cultuur en zorg bezig houden. En wellicht ook partijen die opereren op het commerciële veld. Bijvoorbeeld de supermarkt die onmisbaar is als trekpleister van het lokale winkelcentrum, de commerciële sportexploitant die een multicultureel badhuis overweegt, de horecaondernemer die van belang is voor de levendigheid van het nieuwe multifunctionele centrum, en de particulier die een jaarlijks cultureel festival van de grond wil tillen. Al die nieuwe spelers zijn belangrijk en moeten op het nieuwe speelveld hun weg kunnen vinden. De traditionele organisatievormen lijken hier niet tegen opgewassen.

Nieuwe rolopvatting

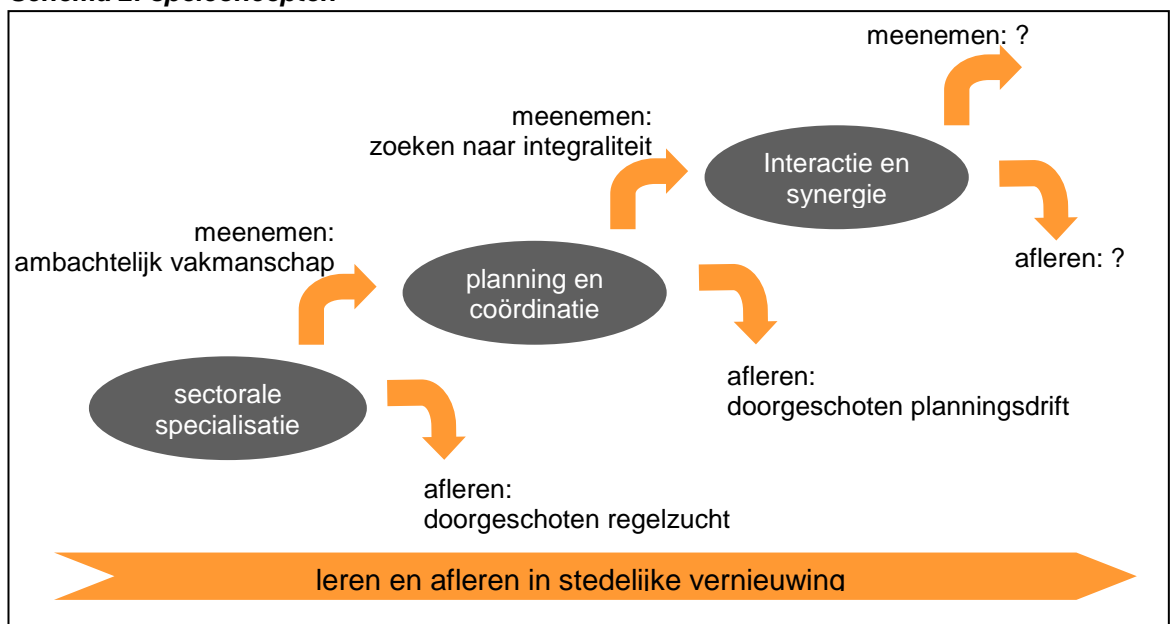
Een deel van de hiervoor genoemde instellingen laat zich op het eerste gezicht scharen onder de noemer overheid. Door privatisering (bijvoorbeeld in de kinderopvang), verzelfstandiging (denk aan de doordecentralisatie in het onderwijs) en schaalvergroting (bijna in alle sectoren) emanciperen de instellingen zich momenteel sterk. Ze beschouwen zich in toenemende mate als maatschappelijke ondernemers. Instellingen zullen zich daardoor steeds minder in de rol van uitvoerder van gemeentelijk beleid schikken. De nieuwe rolopvatting van woningcorporaties in de afgelopen tien jaar kan hierbij als voorbeeld dienen. Wij denken dat deze rolopvatting grote consequenties kan hebben voor het samenspel tussen instellingen en gemeente.

Vanuit het emancipatieperspectief is het speelveld van de stedelijke vernieuwing een complex en onoverzichtelijk geheel. Nog complexer en onoverzichtelijker dan we al dachten. Dat is weliswaar een knelpunt, maar niet noodzakelijkerwijs een nadeel. Elk nadeel heeft immers z'n voordeel, weten we van Johan Cruijff. De complexiteit en onoverzichtelijkheid van het speelveld vormen een kans om de stedelijke vernieuwing op een heel andere manier aan te pakken. We moeten dan op zoek naar nieuwe spelconcepten. Concepten die ontstaan door een combinatie van beproefde én nieuwe elementen. En die duidelijk maken dat de stedelijke vernieuwing ook een leer- en ontwikkelproces is.

Nieuwe spelconcepten

Op het speelveld van de stedelijke vernieuwing wordt het spel op uiteenlopende wijzen gespeeld. De dagelijks praktijk is zeer divers. We hebben geprobeerd deze diversiteit tot een aantal 'spelconcepten' terug te brengen. Omdat we tussen deze concepten een chronologisch verband zien (hoewel ingrediënten uit verschillende concepten ook naast elkaar kunnen bestaan), hebben we ze in een bepaalde volgorde geplaatst, een ontwikkelingsweg. Door onze oogharen zien we namelijk een ontwikkeling van 'sectorale specialisatie', via 'planning en coördinatie' naar 'synergie en samenhang'. Deze gesignaleerde ontwikkeling is sterk verwant met de ontwikkeling die door verschillende bestuurskundigen is bloot gelegd¹. Elke fase kent sterke en zwakke kanten, evenals competenties die 'meegenomen' dienen te worden naar een volgende fase. Elke fase kent echter ook (doorgesloten) competenties waar we last van hebben en die 'afgeleerd' moeten worden (zie schema 2).

Schema 2: spelconcepten



¹ onder andere door Pieter Tops in zijn essay 'Uitvoering, uitvoering, uitvoering', december 2003, dat spreekt over de perspectieven 'regels', 'prestaties' en 'personen'.

Spelconcept 1: Sectorale specialisatie

Het eerste spelconcept duiden we aan met sectorale specialisatie. Wonen bij wonen, onderwijs bij onderwijs, cultuur bij cultuur en economie bij economie. Deze specialisatie is zichtbaar aan zowel de overheidszijde als aan de kant van bedrijven en instellingen. Ze resulteert in zeer specifieke regimes met eigen regelgeving en eigen mores. Binnen dit concept wordt primair gestuurd op regels. Het dominante gedrag bestaat uit reguleren, controleren en handhaven. De keerzijde van dit concept wordt doorgaans aangeduid met verkokering. De spelers zijn verwickeld in hun eigen kokers. Daardoor is het zeer moeilijk om de sectoren samen te laten werken rond nieuwe, sectoroverschrijdende arrangementen. De leer- en ontwikkeluitdaging is om het ambachtelijk vakmanschap en de kennis van het primaire proces te behouden, maar de doorgeschoten regelzucht in te tomen.

Spelconcept 2: Planning en coördinatie

Als wapen tegen de sectorale benadering zijn regisseurs, beleidsmedewerkers en -projectmanagers aangesteld om te coördineren en af te stemmen. De primaire sturing verschuift van het hoe naar het wat; van regels naar prestaties. Met veel energie wordt gewerkt aan integrale planning en een gecoördineerde uitvoering daarvan. Er zijn echter grenzen aan wat redelijkerwijs gepland en gecoördineerd kan worden. Grenzen die liggen bij de operationele verantwoordelijkheid van de betreffende gemeentelijke dienst. Een dienst die verantwoordelijk is voor maatschappelijke ontwikkeling zal sport, welzijn, onderwijs en cultuur zo goed mogelijk op één lijn brengen. Voorzieningen waarvoor deze dienst geen operationele verantwoordelijkheid draagt, bijvoorbeeld zorg of detailhandel, blijven vaak echter buiten deze integratiepoging. Daarvoor zijn andere diensten verantwoordelijk, die meestal met dezelfde beperking kampen. En dan hebben we het nog niet gehad over de relatie met het wonen. Ook daarmee is afstemming noodzakelijk. Maar gaat die afstemming ooit lukken? De beleidsmachine dreigt nu al vast te lopen in complexiteit. De uitdaging is om het zoeken naar integraliteit als competentie te behouden, zonder door te schieten in een overdosis aan planning en control.

Spelconcept 3: Interactie en synergie

Op zoek naar nieuwe sturingsmechanismen voor complexe vraagstukken – en dat is de stedelijke vernieuwing - laten organisatiedeskundigen zich graag inspireren door de natuur of het menselijk lichaam. Daar spelen zich buitengewoon complexe processen af die 'van nature' hun doel lijken te bereiken. In navolging daarvan wordt graag gesproken over het versterken van het zelfregulerend vermogen van de samenleving, of over de stad als levend organisme. Populair is de vergelijking met de zwerm: een zelfsturende diergemeenschap die zonder aanwijsbare baas met grote snelheid en ogenschijnlijk gemak weet te reageren op veranderingen in de omgeving. In dit essay sluiten we ons bij deze vergelijkingen aan. In aanvulling op de spelconcepten 'sectorale specialisatie' en 'planning en coördinatie' willen we het concept van 'interactie en synergie' introduceren. Integraliteit komt in deze benaderingswijze niet tot stand via ultieme vormen van planning en coördinatie, maar uit de voortdurende interactie tussen *stakeholders*. Niet de regels of de prestaties, maar de mensen zelf en hun gedrag zijn object van sturing. Het zijn immers de mensen die het moeten doen: professionals van gemeentelijke diensten, maatschappelijke instellingen en woningcorporaties, maar ook bewoners en lokale ondernemers. Uitgaande van hun eigen sterke punten gaan zij op zoek naar combinaties, noem het vitale coalities, waarbinnen zij hun ambities kunnen realiseren. Hoewel een cliché, is 'win-win' binnen deze coalities het leidend motief.

Nieuwe spelregels

Het concept van 'interactie en synergie' is net zo min als de eerste twee spelconcepten zaligmakend. Toch denken wij dat dit concept de meeste kansen biedt om inhoud te geven aan de vormgeving van maatschappelijke voorzieningen, en aan de emancipatiedoelstelling in de stedelijke vernieuwing. Zoals elk nieuw spelconcept stelt ook dit concept andere eisen aan de spelers, aan de partijen die op het speelveld van de stedelijke vernieuwing van belang zijn. Zij zullen zich moeten gaan houden aan nieuwe spelregels.

We onderscheiden partijen op vijf lagen: de burgers als eindgebruikers van woningen en voorzieningen, het stadsbestuur als eindverantwoordelijke voor een goede sociale en fysieke infrastructuur, de gemeentelijke beleidsdiensten die het bestuur hierbij ondersteunen, de maatschappelijke instellingen en ondernemers die woningen en voorzieningen feitelijk aanbieden en de vastgoedpartijen die dit fysiek mogelijk maken. Alle spelers hebben hun eigen specialismen ('kernkwaliteiten'), maar ook valkuilen, allergieën en hun persoonlijke uitdagingen. Dit is weergegeven in schema 3.

Schema 3: spelers

<i>actoren op vijf lagen</i>	<i>kernkwaliteit</i>	<i>valkuil</i>	<i>allergie</i>	<i>uitdaging</i>
Burgers	inspraak/ mondigheid	Nimby	regenten	vitaal burgerschap
Stadsbestuur	scharnier burger - overheid	technocratie		liefde, lef en leiderschap
Gemeentelijke beleidsdiensten	beheersing	regelzucht	iedereen doet maar	communicatieve facilitator
Uitvoerende instellingen	sectorale productie	isolatie van omgeving	'anything goes'	betrokken ondernemerschap
Vastgoedpartijen	alliantiekracht	arrogantie en machtsvertoon	watjes	maatschappelijke sensitiviteit

De begrippen boven aan het schema zijn afkomstig van Daniel Ofman². Zijn begrippenkader en bijbehorend gedachtegoed lijken ons heel geschikt om de overgang naar nieuwe spelregels mogelijk te maken. Personen aanspreken op hun kernkwaliteit is immers veel vruchtbaarder dan iemand als ongeschikt afservieren. De eigen kernkwaliteit vormt binnen het nieuwe spelconcept steeds het uitgangspunt. Van daaruit kan enerzijds een traject voor persoonlijke groei worden gedefinieerd, de uitdaging, en anderzijds de eigen meerwaarde ten opzichte van andere spelers worden bepaald. Schema 3 laat dat zien. De beheersingscompetentie van de beleidsambtenaar, de alliantiekracht van de vastgoedmanager en de mondigheid van de burger kunnen elkaar aanvullen, net als de competenties van de spelers in een voetbalelftal: samen kunnen ze meer.

Voorwaarde om het spel te kunnen spelen, is dat alle spelers in hun 'SAS' moeten zijn, wat zoveel betekent als Specialisten met Attitude tot Samenwerking. De spelers brengen hun kernkwaliteit in en staan tegelijkertijd open voor de kwaliteit van de ander; alleen dan kan er sprake zijn van 'interactie en synergie'. Als we de voorzieningenproblematiek opvatten als leer- en ontwikkelproces, moeten we proberen de spelers ook in deze termen voor dit proces te winnen. Dat vraagt om een aanpak waarbij de spelers gerespecteerd worden in waar ze vandaan komen, duidelijk wordt gemaakt waar ze zitten, en inzicht wordt gegeven in waar ze naar toe kunnen.. Als we stedelijke vernieuwing opvatten als leerproces, hebben we behoefte aan een veilige omgeving waarin personen en partijen zich genoemde vragen kunnen stellen.

Veiligheid is een voorwaarde, maar niet de enige. Een tweede voorwaarde is beperking. Het fundamentele en verstrekkende karakter van de opgave, kan een veranderoperatie gemakkelijk in complexiteit laten verzanden. Je kan niet alles tegelijk aanpakken; beperking is noodzakelijk. Maar waar begin je?

In dit essay reiken we drie manieren aan om de beoogde beweging op gang te brengen. Je zou ze interventiestrategieën kunnen noemen. We gaan achtereenvolgens kort in op:

- Voorzieningencorporatie; deze manier kiest voor een organisatorische ingreep.
- Competentiemanagement; deze manier kiest de weg van gedragsverandering en kennisopbouw.
- Wijkvoorzieningenplan; deze manier kiest de weg van de inhoud.

Zoals gezegd kan je niet alles tegelijk aanpakken; je moet ergens beginnen. Begin dan bij die interventie die het best aansluit bij de ideeën en gevoelens die al leven, die het best wordt herkend door de mensen op de werkvloer. Een keuze voor de ene strategie (ook wel instrument) sluit overigens de andere strategieën niet uit. De ene strategie zal mettertijd ook de andere oproepen. Maar alles op z'n tijd.

² Daniel Ofman, Bezieling en kwaliteit in organisaties.

Drie manieren om te beginnen

De voorzieningencorporatie

Eén manier om het spel effectief te veranderen zou het oprichten van een voorzieningencorporatie of vastgoedbedrijf kunnen zijn, een nieuwe, ondernemende speler. In het denken over voorzieningen vraagt het vastgoedmanagement om een nadere beschouwing. Voor het functioneren van de voorzieningen zijn gebouw en locatie van grote betekenis. Het maatschappelijke vastgoed is daarom vaak in handen van de beleidsdienst waar de gebruiker van dit vastgoed onder ressorteert. Dat heeft echter ook grote nadelen. De fragmentatie van het beheer over verschillende diensten en afdelingen maakt het buitengewoon lastig om de meerwaarde voor de omgeving te benutten. En multifunctionele gebouwen blijken als opgave een nauwelijks te nemen horde.

Een kopgroep van ruim tien gemeenten heeft rond deze thematiek een traject van professionalisering ingezet (zie kader). Professionaliteit, klantgerichtheid en vooral ondernemerschap zijn de kernwoorden van de nieuwe koers. Voor die koers is eigenlijk een nieuwe organisatie nodig. In het stedelijke spel is er momenteel namelijk geen sensitieve en ondernemende *matchmaker* met verstand van maatschappelijke voorzieningen. Wie vult dat gat in? Is dat de gemeente zelf, de corporatie of de projectontwikkelaar? Wellicht moeten we denken aan een intelligente combinatie. Wij zetten in op de voorzieningencorporatie³.

Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed: samen leren en ontwikkelen

In het najaar van 2003 is een Kopgroep Maatschappelijke Voorzieningen en Vastgoed gestart. In deze kopgroep participeren ruim tien grote en middelgrote gemeenten die één ding gemeen hebben, namelijk de ambitie om het management van hun eigen vastgoed drastisch te professionaliseren; haal meer (maatschappelijk en economisch) rendement uit vastgoed is hun motto. Het doel van de kopgroep is om van elkaar te leren en samen nieuwe kennis te ontwikkelen. In de Kopgroep participeren de gemeenten Almelo, Almere, Amersfoort, Arnhem, Assen, Den Haag, Eindhoven, Hilversum, Lelystad, Nijmegen, Utrecht, Zutphen en Zwolle. De 'voorzieningencorporatie' is één van de aandachtspunten van dit netwerk. Kern is steeds het verbinden van het vraagstuk van de voorzieningen (dienstverleningsconcepten) aan dat van het vastgoed (de stenen).

Als we de maatschappelijke voorzieningen als katalysator zien van stedelijke vernieuwing, moeten we ook kijken naar de manier waarop we met deze voorzieningen financieel omgaan. Voorzieningen vormen de sociale infrastructuur van een buurt of wijk maar worden in financiële zin anders behandeld dan bijvoorbeeld de fysieke infrastructuur. Het doorbelasten van de kosten van wegen en groen via de grondexploitatie vinden we heel gewoon. Dat we de meerwaarde daarvan via de grondprijs ten laste brengen van de woningen die ervan profiteren, is vanzelfsprekend. Bij maatschappelijke voorzieningen als onderwijs en cultuur is dit vreemd genoeg niet het geval. Daarvoor hebben we in Nederland heel andere systemen bedacht, die de meerwaarde feitelijk ontkennen. Maatschappelijke voorzieningen zuchten onder het juk van de budgetfinanciering. Dit bevordert een aanpak die louter is gericht op kostenbesparing. In de weerbarstige praktijk zijn het dan altijd deze, waardecreërende, elementen die het eerst onder het onvermijdelijke bezuinigingszwaard vallen. Matige kwaliteit is het resultaat, en het ontbreken van voldoende toekomstwaarde veroorzaakt een snelle afschrijving. Na veertig jaar zijn de gebouwen zo verouderd dat sloop nog het enige perspectief vormt. Dit in schril contrast met bijvoorbeeld (particuliere) woningen en kantoren. Waardevermeerdering is daar de regel, sloop slechts de uitzondering.

Op het gebied van de financiering en budgettering van de huisvesting van voorzieningen achten we een fundamentele doorbraak daarom gewenst. De Voorziningencorporatie kan daarbij een strategische rol vervullen. Kwaliteit moet zich kunnen uitbetalen; dat kan nu niet. Als risicodragende partij brengt de voorzieningencorporatie de kosten van de investering in verband met de baten van de toekomstige exploitatie. De voorzieningencorporatie zoekt voortdurend naar een optimaal resultaat over de gehele looptijd. Kwaliteit komt dan in een

³ zie onder andere 'Voorziningencorporatie voor maatschappelijk vastgoed' door Marc van Leent in de Vitale Stad, november 2003.

andere licht te staan. Niet die van kostenpost maar die van verhoging van rendement en toekomstwaarde.

Competentiemanagement

Een tweede manier om het spelconcept te veranderen is langs de weg van competentie management: het veranderen van gedrag, kennis en vaardigheden. Binnen het perspectief van interactie en synergie staat het handelen van de professionals centraal. Zij zijn niet in de eerste plaats toepassers van regels of planners van beleid, maar - in de woorden van Pieter Tops - 'eigenstandige dragers van professionaliteit'. Deze professionaliteit zou, meer dan voorheen, centraal moeten staan bij processen van verandering en groei. Dit vraagt om aandacht voor de attitudes en competenties van mensen en daarvoor zijn specifieke leervormen en leermiddelen nodig. Zou het bijvoorbeeld niet nuttig zijn om een 'beziningskamers' aan te bieden voor persoonlijke reflectie en groei? Is het geen idee om een toegesneden competentiecatalogus te ontwikkelen als basis voor persoonlijke ontwikkelplannen en opleidingsprogramma's (*on the job* en *off the job*)? En wat te denken van een instrument om het communiceren over kernkwaliteiten te bevorderen? Zo valt er nog veel meer te ontwikkelen.

Wij stellen met voldoening vast dat KEI het thema competentieontwikkeling op de agenda van de stedelijke vernieuwing heeft geplaatst⁴. Daarbij dient wat ons betreft de aandacht het eerst uit te gaan naar het legioen van de project- en procesmanagers. Deze groep is bij uitstek vrucht van het planningsdenken van het afgelopen decennium. De door ons voorgestane ontwikkeling van 'planning en coördinatie' naar 'interactie en synergie' vraagt in de eerste plaats om een nieuw type project- en procesmanager. Het voert hier te ver om op de gewenste competenties van deze sleutelspeler in te gaan. We willen onder verwijzing naar Termeer en Konigs volstaan met twee prikkelende rolmodellen voor de project- en procesmanager: de 'rattenvanger' en de 'schaapshond'.⁵ De rattenvanger kiest de inhoud als vertrekpunt. Cognitief ingesteld en erg slim weet deze manager sneller dan de rest hoe de samenhangen tussen beleid van partijen zijn te beschrijven en begrijpen. De schaareshond daarentegen is georiënteerd op het ontstaan en in stand houden van de groep. De nadruk ligt op communicatieve en bindende vaardigheden. Schaareshonden zijn overigens niet effectiever dan rattenvangers of omgekeerd. In het spelconcept van 'interactie en synergie' kunnen beide typen een belangrijke rol vervullen.

Het wijkvoorzieningenplan

De laatste manier die we hier aanreiken is die van het Wijkvoorzieningenplan, het is een interventiestrategie die langs de weg van de inhoud haar doel probeert te bereiken. Bij 'interactie en synnergie' als leidend spelconcept passen geen allesomvattende blauwdrukken met langdurige plannings. Toch is er iets nodig om de gezamenlijke inzichten, drijfveren en plannen van betrokken stakeholders te 'consolideren', om elkaar houvast te geven en om elkaar te kunnen aanspreken. Wij noemen dat instrument het wijkvoorzieningenplan. Een wijkvoorzieningenplan geeft op hoofdlijnen inzicht in de gezamenlijke ambities. Essentieel is dat het plan zowel richting geeft als ruimte creëert. Ruimte aan uiteenlopende partijen om op hun eigen wijze en in wisselende coalities invulling te geven aan de gemeentelijke kaders. Omdat het wijkvoorzieningenplan stelselmatig de identiteit van een wijk als uitgangspunt neemt, produceert het geen eenheidsworst. Met de bestaande praktijk die zo sterk neigt naar het herhalen van standaardoplossingen, wordt doelbewust gebroken.

Een dienst maatschappelijke ontwikkeling of vergelijkbaar is de natuurlijke voortrekker van het wijkvoorzieningenplan. Het plan biedt deze dienst de mogelijkheid om op strategisch niveau met haar gemeentelijke collega's te communiceren. Dit geldt voor de dienst stadsontwikkeling, maar ook voor het eigen vastgoedbedrijf of de eerder gesuggereerde voorzieningencorporatie. Het wijkvoorzieningenplan vormt waardevolle input voor portfoliomanagement en strategische vastgoedplanning. Het geeft de maatschappelijk georiënteerde diensten de mogelijkheid om in de stedelijke vernieuwing geen reactieve maar een proactieve rol te spelen.

Om deze rol te kunnen vervullen, bevat het plan een integrale visie op de volledige breedte van de beleidsvelden van de sociale infrastructuur (onderwijs, welzijn, sport, cultuur, zorg)

⁴ KEI, Werkplan 2004

⁵ Uit 'Vitaliserend procesmanagement'; C. Termeer en M. Konigs

en een uitvoeringsprogramma. In de eerste fase ligt de nadruk vooral op het formuleren van een visie op voorzieningen- en vastgoedbeleid. Vervolgens kan op basis van deze visie een uitvoeringsprogramma per schaalniveau (stad, wijk en/of buurt) worden opgesteld. De invulling hiervan dient gebaseerd te worden op de (gewenste) identiteit van de wijk en op clusteringen of thema's zoals wonen en zorg, cultuurcampus, wijkservicecentrum of de brede school. De fasering van het programma wordt, daar waar kansen zich voordoen, gekoppeld aan de planning van de herstructurering.

Het spel kan beginnen

Maatschappelijke voorzieningen waren het thema van dit essay. Als we emancipatie als het eigenlijke doel van stedelijke vernieuwing zien - de stad als emancipatiemotor - zouden we ons veel sterker moeten richten op de kristallisatiepunten van deze emancipatie: de maatschappelijke voorzieningen. In twee opzichten zijn ze van belang: als stimulerende ontmoetingsplaatsen voor burgers, instellingen en bedrijven, maar ook als beleidsarena's voor bestuurders en professionals. Vitale voorzieningen vragen om nieuwe coalities en nieuwe werkwijzen. Ze vormen een prachtig speelveld waarbinnen de stedelijke vernieuwing weer kwaliteit, vaart en richting kan krijgen. Het spel kan nu beginnen, laat de beer maar los.

Over de auteurs

Marc van Leent (www.marcvanleent.nl) is een zelfstandig gevestigde professional die werkzaam is in stedelijke ontwikkeling en vastgoed. Business- en beleidsinnovatie vormen de kern van zijn adviespraktijk. 'Maatschappelijk vastgoed' is één van zijn specialismen. Hij is tevens initiatiefnemer van de Innovatie Academie (www.innovatieacademie.nl).

Theo van Wijk is directeur en senioradviseur van TransForMotion (www.transformotion.nl), een adviesbureau voor maatschappelijke en stedelijke innovatie uit Utrecht. TransForMotion werd opgericht in 2000 en beweegt zich op het speelveld van de sociale, fysieke en economische pijlers. Op basis van de jarenlange ervaring met en kennis van de taal en de attitude van de drie pijlers, weet TransForMotion nieuwe verbindingen van mensen met missies tot stand te brengen.

Charlotte Post is sinds 2002 werkzaam als adviseur bij TransForMotion (www.transformotion.nl).