



WOP: de stad en wijken in evenwicht?

Tweede rapportage
wijkontwikkeling
Deventer



van dijk
van soomeren
en partners

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV

Van Diemenstraat 374
1013 CR AMSTERDAM
telefoon: 020 - 625 75 37
telefax: 020 - 627 47 59
e-mail: dsp@dsp-advies.nl

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 139
Postbus 2805
1000 CV AMSTERDAM
telefoon: 020 - 522 11 11
telefax: 020 - 627 68 40
e-mail: rigo@rigo.nl

Colofon:

Titel WOP: de stad en wijken in evenwicht?
Subtitel Tweede rapportage wijkontwikkeling Deventer
Auteurs Paul van Soomeren (DSP)
Georgia de Poorter (DSP)
Omslagontwerp Roel Heerema, BNO (DSP)
Omslagfoto's Gé Dubbelman (Hollandse Hoogte/zwartwitfoto)
Hein Stienstra (DSP/kleurenfoto's)
Tobias Woldendorp (DSP/kleurenfoto)
Datum Amsterdam, november 1998

Inhoudsopgave

Beschrijvend deel

1	Vooraf	3
1.1	Wijkontwikkeling	3
1.2	Onderzoek als kritische steun in de rug (vier pilots)	4
1.3	Procedure	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Het model in Deventer	6
2.1	Voorgeschiedenis	6
2.2	Doel van de WOP's	7
2.3	Verwachtingen	8
2.4	Gekozen organisatievorm in Deventer	9
3	Het verloop van het proces in Deventer	11
3.1	Fasering en tijdsplanning: de eerste drie fasen	11
3.2	De besluitvorming	13
4	Toekomst	17
4.1	Organisatie van de uitvoering	17
4.2	Invloed (re)organisatie	18

Opiniërend deel

5	Wat leren we van Deventer	19
5.1	Rotte plekken beleid	19
5.2	Geen (wijk)ontwikkeling zonder (wijk)beheer	20
5.3	Wat is de essentie van de WOP en van de DWA	20
5.4	Investeer in het proces en bak reflectie in het proces	21
5.5	Investeren	22
6	Verslag bespreking van het concept rapport d.d. 5 november	23
	Bijlagen	
1	Lijst van geïnterviewde personen	26
2	Literatuurlijst	27

BESCHRIJVEND DEEL

1 Vooraf

Voor u ligt het tweede rapport dat is uitgebracht in het kader van de beschrijving van wijkontwikkeling in de gemeente Deventer. In september 1997 is een eerste rapport verschenen. De rapportages over Deventer maken deel uit van een omvangrijker traject waarbij ook in Tilburg, Groningen en Leiden op vergelijkbare wijze onderzoek wordt gedaan (zie verder paragraaf 1.2).

1.1 Wijkontwikkeling

In diverse (grotere) gemeenten worden de laatste jaren activiteiten ontplooid op het terrein van het woon- en leefmilieu. De aanpak is over het algemeen gebiedsgericht (wijk/buurt), waarbij het veelal gebieden betreft die getypeerd kunnen worden als:

- na-oorlogse woonwijken met een goedkopere en nogal eenzijdige woningvoorraad;
- stadsvernieuwingsgebieden.

De activiteiten die men ontplooit (en de plannen die er liggen) komen ten dele uit verschillende beleidskokers. Een wederom grove typering:

- *Wijk- en buurtbeheer*. Veelal reeds ontstaan onder invloed van ideeën over sociale vernieuwing. Belangrijke partijen zijn de gemeentelijke (beheer)diensten, veelal in combinatie met corporaties (op basis van 5e prestatieveld BBSH), welzijnsinstellingen, politie en bewoners;
- *Veiligheid*. Het betreft hierbij zowel criminaliteit, sociale veiligheid als verkeersveiligheid. Belangrijke partij is politie/justitie;
- *Revitalisering van wijken*. Op aanbod sturende veranderingen door te voeren in de woningvoorraad van een wijk (sloop/nieuwbouw, upgrading/herpositionering, differentiatie), de woonomgeving (variërend van aanpassingen in de woonomgeving tot grote wijzigingen in de stedenbouwkundige structuur) en/of het bedrijfsvastgoed (investeringen in winkelgebieden en kantoren). Deze revitaliseringsactiviteiten en -plannen staan bekend onder verschillende namen: wijkvisies, wijkontwikkelingsperspectieven en stedelijke vernieuwing.

Binnen de inspanningen van gemeenten, private investeerders en bewoners zouden we een onderscheid kunnen maken in twee perspectieven. We vatten ze in schema 1.1 kort samen.

In het schema is te zien dat we veiligheid en wijk- en buurtbeheer samen hebben genomen. Het belangrijkste verschil is samen te vatten als: investeren in de wijk van vandaag/investeren in de wijk van morgen.

Bij deze activiteiten en plannen blijkt over het algemeen een rol te zijn weggelegd voor:

- de bewoners (als klant, participant, inspreker);
- het lokale politieke bestuur (als stimulator, coördinator en controleur);
- de publieke dienstverleners (gemeentelijke diensten, instellingen) in verschillende rollen, soms zeer actief stimulerend en elders weer meer volgend;
- private investeerders (woningcorporaties en beleggers);

Als onderdeel van het Grote-Stedenbeleid hebben de G15 (later aangevuld met de G6) in het kader van het thema leefbaarheid de notitie 'Van wijkbeheer naar wijkontwikkeling' opgesteld. Deze notitie vormde het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek. De resultaten en leerervaringen die via dit onderzoek worden opgedaan zijn overigens niet alleen lokaal en op rijksniveau relevant voor het al lopende Grote-Stedenbeleid, maar zeker ook voor de beleidsinspanningen die in het kader van de nota Stedelijke vernieuwing zullen worden uitgevoerd.

Schema 1.1 Twee perspectieven binnen de leefbaarheidsactiviteiten en -plannen van (grotere) gemeenten

Omschrijving	Beheerplannen	Ontwikkelingsplannen
Tijdsperspectief	• Korte termijn (0-3 jaar)	• Lange termijn (10-25 jaar)
Investeringen	• Heel veel zeer kleine investeringen in geld maar ook tijd (bijv. van bewoners)	• Zeer grote investeringen door beperkt aantal partijen
Gebied/schaal	• Buurt/wijk	• wijk in relatie tot stad/regio
Belangrijkste actor	• Dienstverleners, bewoners, bestuur, corporatie	• Corporatie, private investeerder, bestuur, bewoners/gebruikers
Uiteindelijke doelgroep	• huidige bewoners	• bewoners in de toekomst
Doel	• schoon, heel, veilig houden • integratie/participatie individuele bewoners of bewonersgroepen	• wervend woonmilieu ook na 2000 • voorkomen ruimtelijke segregatie (arm/rijk, zwart/wit)

1.2 Onderzoek als kritische steun in de rug (vier pilots)

De departementen van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de gemeenten Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg hebben aan Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV en RIGO Research en Advies BV verzocht inzicht te verschaffen in de succes- en faalfactoren die in de lokale samenwerkingsarena bij wijkontwikkeling een rol spelen.

In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende probleemstelling:

- Hoe geeft men in de lokale context vorm en inhoud aan het proces van wijkontwikkeling?
- In hoeverre - en hoe - legt men vanuit de wijkontwikkeling een koppeling naar het bestaande proces van wijkbeheer?

In deze probleemstelling is dus bewust een inhoudelijke dubbelslag gemaakt. Er is gekeken naar het ontwikkelingsproces van de nieuwe wijkontwikkelingsplannen in een gemeente en daarbij wordt expliciet ook gekeken naar de manier waarop men wijkontwikkelings- en wijkbeheerplannen aan elkaar koppelt (dat wil zeggen minimaal op elkaar afstemt).

Het onderzoek heeft ook een adviserend doel. Tussentijds worden uitkomsten en aanbevelingen in elk van de deelnemende gemeenten, tussen de vier en met andere grotere gemeenten (G21) op speciale bijeenkomsten besproken: een kritische reflectie om te leren hoe het nóg beter kan.

Het onderzoek vindt plaats in 4 gemeenten (Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg) en per gemeente verschijnen 2 rapportages (september 1997 en 1998) waarbij elke rapportage bestaat uit een feitelijke procesbeschrijving en een opiniërend deel.

1.3 Procedure

Het voorliggende rapport is tot stand gekomen op basis van documentanalyse en interviews. Het concept van dit tweede (tussen)rapport voor Deventer is op 5 november 1998 besproken met de direct betrokkenen. Deze bespreking heeft plaatsgevonden onder leiding van RIGO Research en Advies. Een verslag van de bijeenkomst is als hoofdstuk 6 opgenomen. De onderzoekers zullen op basis van de vier tussenrapportages een syntheserapport maken. Het tweede synthese rapport bestaat (vergelijk de tussenrapportages) eveneens uit een feitelijk beschrijvend deel- de rode draad door de pilot-gemeenten - en een opiniërend deel. Het synthese rapport wordt op 20 november 1998 voorgelegd aan een forum uit andere (grotere) andere gemeenten (G21). Een vertegenwoordiging vanuit elke pilotgemeente is bij deze discussie aanwezig.

1.4 Leeswijzer

In de eerste rapportage is reeds een beschrijving gegeven van de bij de Deventer wijkontwikkeling betrokken partijen, is in het kort ingegaan op de voorgeschiedenis van de wijkontwikkeling en zijn de verwachtingen en visies van betrokken partijen op de wijkontwikkeling geschetst. Om de leesbaarheid van onderliggende rapportage te verhogen, is in hoofdstuk 2 een recapitulatie opgenomen.

In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van het proces vanaf medio 1997 tot heden. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de toekomst van de Deventer wijkontwikkeling. Het opiniërende deel is terug te vinden in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 tenslotte is het verslag van de lokale bijeenkomst van 5 november 1998 opgenomen.

2 Het model in Deventer

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de organisatie, de fasering en de tijdsplanning van de wijkontwikkeling in Deventer worden ingevuld. Deze 'uitgangssituatie' wordt hier wederom beschreven (net als in de eerste rapportage) om een goede vergelijking tussen de verwachting vooraf en de werkelijke situatie mogelijk te maken.

2.1 Voorgeschiedenis

De gemeente Deventer heeft in tegenstelling tot de andere gemeenten gekozen voor een stadsbrede aanpak van het proces van wijkontwikkeling. Dat wil zeggen dat voor het gehele grondgebied van Deventer een wijkontwikkelingsperspectief (hierna: WOP) wordt geschreven. De stad is daarbij ingedeeld in vijf wijken. Deze indeling sluit aan bij die van de Deventer wijkaanpak (de stadsbrede variant van sociale vernieuwing). De wijken vormen geen duidelijke 'organische eenheden'. De indeling is veeleer uit bestuurlijke overwegingen tot stand gekomen. Het aantal is overzichtelijk en het sluit aan bij het aantal wethouders. Dit laatste is van belang omdat iedere wethouder een wijk onder zijn of haar hoede heeft genomen.

Zoals gezegd sluit de stadsbrede aanpak in Deventer aan bij de eerder door de gemeente Deventer geïnitieerde Deventer wijkaanpak. Hierover schreven wij in 1994:

"Er zijn maar weinig gemeenten in Nederland waar men zo vroeg de beslissing heeft genomen om een wijk- en buurtbeheermodel op de hele stad toe te passen. In de meeste gemeenten bleef de aanpak van sociale en fysieke achterstandsproblemen lang hangen in veel leuke (op zich waardevolle) projecten en /of in een gebiedsgerichte aanpak die slechts op delen van de stad werd toegepast".

Met enige aanpassing is deze uitspraak ook van toepassing op het proces van wijkontwikkeling. Op 25 januari 1994 wordt door ons voor het eerst een discussie rond het thema wijkontwikkeling binnen de gemeente gevoerd. Het college bespreekt op die dag samen met de diensthoofden de afhandeling van de 'bestuursopdracht wijkaanpak' die in april 1993 aan de diensten was verstrekt. Naar aanleiding van een stelling van het hoofd van de Dienst Stadsontwikkeling blijft het gezelschap uitgebreid stilstaan bij de vraag of - en hoe - het mogelijk zou zijn om richting te geven aan de investeringen die in een wijk plaatsvinden. Deze wens is met name gebaseerd op bekende voorbeelden van een ongelukkige samenkomst van besluiten. De ene corporatie gaat zijn panden een flinke impuls geven, terwijl aan de overzijde van de straat de andere corporatie de huizen alleen nog marginaal onderhoudt, omdat over enige jaren toch sloop en nieuwbouw zal plaatsvinden. Als middel om de investeringsneuzen dezelfde kant op te krijgen, denkt men aan een wijkvisie.

Tegelijkertijd - vrijwel parallel- werd in een tijdelijke werkgroep 'wonen' van de ontwikkelingsraad¹ nagedacht over de vraag hoe - meer in navolging van de stadsvernieuwing - verschillende partijen beter betrokken zouden kunnen worden bij het investeren in de wijken. De achtergrond hiervan was mede de gewenste ontwikkeling van de samenstelling van de Deventer woningvoorraad.

Deze twee ontwikkelingen zijn samengekomen in het Plan van Aanpak voor de wijkontwikkelingsperspectieven (definitieve versie maart 1996). Dit Plan van Aanpak is het product van een uitgebreid overleg tussen gemeente, zowel politiek als ambtenarij, en corporaties (verenigd in het Directeuren-Overleg Woningcorporaties).

2.2 Doel van de WOP's

In een WOP wordt aangegeven in welke richting *de kwaliteit van het leef- en woonmilieu* van een wijk zich zou moeten ontwikkelen om ook op de langere termijn (10 jaar) goed te kunnen (blijven) functioneren. Hierbij wordt vooral vanuit een ruimtelijk en volkshuisvestelijk perspectief naar de wijken gekeken. Op basis van een analyse van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen wordt het toekomstbeeld van een wijk geschetst en bepaald welke activiteiten ontwikkeld en ingezet moeten worden om dit beeld te realiseren. (Plan van Aanpak p.2).

Het middel om tot die betere kwaliteit van het leef- en woonmilieu te komen, is het gezamenlijk en onderling beter op elkaar afstemmen van het investeringsbeleid van alle betrokken actoren op basis van een gemeenschappelijke visie op de wijk. Achterliggende gedachte hierbij is dat op die manier het rendement van ieders (toekomstige) investeringen zal toenemen. De onderlinge afstemming wordt gezien als een proces waarbij men geleidelijk tot een consensus komt over de sterke en zwakke kanten van een wijk en het gezamenlijk streefbeeld dat men zich over die wijk vormt ('dáár moet het heen').

De cruciale gedachte is dat de consensus over de visie op (de toekomst van) een wijk vervolgens ook het (investerings)gedrag van de actoren beïnvloedt, zo niet 'stuurt'.

In Deventer wordt de wijkontwikkeling gezien als een open proces: binnen een vooraf vastgesteld format (tijdsplanning, indeling analyses/perspectieven), is de inhoud afhankelijk van de betrokken partijen en hun inbreng. Geheel open is de invulling overigens niet. Op basis van een eerder geformuleerd Plan van Aanpak kan het volgende distillaat gemaakt worden voor wat betreft de richtinggevende en vooraf vastgelegde doelen van de WOP.

Noot 1 De ontwikkelingsraad is een platform van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, Kamer van Koophandel, Hogeschool IJsselland, Overgelder College, Arbeidsvoorziening, sociale partners en van de gemeente Deventer. De ontwikkelingsraad werkt aan de hand van inhoudelijke thema's, zoals industrie en economie, woon- en leefmilieu, kennis- en infrastructuur, arbeidsmarkt en onderwijs aan het toekomstig beleid van de stad Deventer. De ontwikkelingsraad is tevens klankbord voor de gemeente met betrekking tot het grote stedenbeleid.

Schema 2.1 De opgave: doelen wijkontwikkeling

- 1 De kwaliteit van de fysieke omgeving, inclusief de beleidsdoelen op het gebied van woningbouw en volkshuisvesting.
 - het tegengaan van ruimtelijke segregatie door het realiseren van gedifferentieerde woon- en leefmilieu's.
 - Het daar waar nodig beter afstemmen van de inrichting van de directe woonomgeving (de openbare ruimte) op de wensen van de gebruikers.
Het gaat daarbij om items als:
 - de verkeersstructuur;
 - de leefruimte (met name openbaar groen en speelgelegenheid);
 - (sociale) veiligheid.
 - Het benutten van de mogelijkheden tot inbreiding in het bestaande stedelijke gebied.
Op stedelijk niveau luidt de *taakstelling*:
"Binnen de WOP's zullen in de wijken 1 t/m 4 de kaders worden aangegeven voor een uitbreiding van de woningvoorraad met ten minste 1250 woningen in de periode vanaf 1995 tot 2005."
 - De zorg voor het behoud van voldoende woningen in de goedkope voorraad, door ervoor te zorgen dat de omvang van de goedkope voorraad aansluit op (de ontwikkeling in) de omvang van de primaire doelgroep.
- 2 De leefbaarheid vanuit zowel de fysieke als de sociale omgeving.
 - Het voorkomen van sociale segregatie
 - Het op een evenwichtige manier beperken van "het scheef wonen".
Op stedelijk niveau luidt de *taakstelling*:
"Het terugdringen van de goedkope scheefheid in de komende 5 jaar van 13% naar 11% en het halveren van de dure scheefheid in de komende 5 jaar van 8% naar 4%".
 - Het bieden van een perspectief voor een wooncarrière in de eigen buurt of wijk.
 - Het beter op elkaar afstemmen van het aanbod aan voorzieningen en het draagvlak daarvoor in de wijk.
 - Het stimuleren van de economische ontwikkeling op wijkniveau door (het terugbrengen van) kleinschalige werkgelegenheid.
- 3 De samenwerking tussen partijen gericht op een slagvaardige uitvoering.
 - Het stimuleren van de interactie tussen het stedelijk beleid en de potenties en initiatieven vanuit de wijken.
De inhoud van de WOP's wordt zowel bottom-up (vanuit de bewoners en instellingen/bedrijven) als top-down (vanuit de gemeente en de corporaties) gevormd.
 - Het beter op elkaar afstemmen van de investeringsstromen vanuit de verschillende bij de ontwikkeling van de wijken betrokken partijen.

2.3 Verwachtingen

Naast de formeel vastgelegde doelen van wijkontwikkeling is aan de direct betrokkenen gevraagd wat hun verwachtingen waren ten aanzien van het gehele WOP-proces. Geconstateerd wordt dat de verwachtingen ten aanzien van wijkontwikkeling enigszins verschillen. Grofweg kunnen drie (verschillende) invalshoeken worden onderscheiden.

Proces/interactie

Door een aantal betrokkenen wordt de WOP vooral gezien als een vernieuwend proces waarbij gemeente, corporaties en bewoners gezamenlijk werken aan een evenwichtige ontwikkeling van de stad. In dit open plan proces staat de interactie tussen voornoemde actoren centraal: binnen een vooraf uitgezet tijdspad bepalen zij wat de doelen en de inhoud van de diverse wijkontwikkelingsperspectieven wordt. Daarbij zijn zowel de perspectieven als de daaruit voortvloeiende activiteiten aan voortdurende verandering onderhevig door de betrokkenheid en de invloed van de diverse actoren.

Verbeteren van samenwerking tussen gemeente en corporaties

Andere betrokkenen zien de wijkontwikkeling als een proces dat zich vooral beperkt tot volkshuisvestelijke en fysiek ruimtelijke onderwerpen. De WOP als middel om vooral de samenwerking tussen gemeente en corporatie te verbeteren. Omdat de woningvoorraad in Deventer relatief veel huur en daarbinnen weer relatief veel goedkope huur kent, is het voor de gemeente van belang om een goede relatie te onderhouden met de - inmiddels drie - woningcorporaties. Een goede onderlinge relatie maakt het afstemmen van het beleid van de gemeente enerzijds en het beleid van de corporaties anderzijds een stuk eenvoudiger. De WOP wordt daarbij vooral gezien als een middel om afspraken te maken met name in de sfeer van de herstructurering.

Bewonersparticipatie

Andere betrokkenen willen door middel van de WOP de bewonersparticipatie een extra impuls geven. In Deventer bestaat door de Deventer wijkaanpak al een lange traditie van bewonersparticipatie, maar deze is vooral op de korte termijn gericht. De WOP wordt door sommigen beschouwd als een middel waarmee bewoners bij de beleidsontwikkeling op lange termijn betrokken kunnen worden.

2.4 Gekozen organisatievorm in Deventer

In Deventer is gekozen voor een structuur waarin wordt gewerkt met een stuurgroep en (in elke wijk) een werkgroep. Binnen de werkgroepen worden de wijkontwikkelingsperspectieven geschreven. De werkgroepen zijn als volgt samengesteld:

- trekker van de wijk (een corporatie (wijk 2 t/m 5) of gemeente (wijk 1));
- externe adviseur;
- vertegenwoordigers van alle corporaties;
- enkele bewoners als buurtexperts;
- vertegenwoordigers van de meest betrokken afdelingen binnen de gemeente (de Ruimtelijke Dienst en de wijkambtenaar).

Voor deze laatste groep geldt overigens dat in de oorspronkelijke plannen een breder samengesteld palet van vertegenwoordigers was voorzien (ook uit economische, sociale, welzijn-, onderwijs- en veiligheidshoek). In de realiteit bleven over het algemeen de twee genoemde typen functionarissen over.

Naast de werkgroepen is er een stuurgroep. De volgende deelnemers hebben in de stuurgroep zitting:

- de verantwoordelijke wethouder;
- directeur Ruimtelijke Dienst;
- coördinator WOP's;

- directeur maatschappelijke dienst;
- hoofd afdeling wijkaanpak;
- voorzitter Directeuren Overleg Woningcorporaties;
- coördinator namens Directeuren Overleg Woningcorporaties.

De stuurgroep heeft de volgende taken:

- het periodiek bewaken en evalueren van de voortgang van de WOP's;
- het zorgdragen voor een goede onderlinge vergelijking van de WOP's;
- prioriteitsstelling van activiteiten binnen en tussen de WOP's;
- indien noodzakelijk verdeling van de aantallen in de verschillende taakstellingen tussen de vijf wijken bijsturen;
- de resultaten van de individuele WOP's toetsen aan het stedelijk beleid en sturing geven aan onderlinge afstemming van de WOP's;
- zorgdragen voor coördinatie en evaluatie;
- voorbereiding van de besluitvorming met betrekking tot de WOP's.

3 Het verloop van het proces in Deventer

In de eerste rapportage is het verloop van het proces beschreven tot het najaar van 1997. Voor de helderheid volgt hier een recapitulatie van die eerste drie fasen van de ontwikkeling van de WOP's (voor een uitgebreider verslag wordt verwezen naar de eerste rapportage). Vervolgens wordt ingezoomd op fase 4, de besluitvorming.

3.1 Fasering en tijdsplanning: de eerste drie fasen

In Deventer zijn de werkgroepen verantwoordelijk voor de (inhoudelijke) ontwikkeling van de WOP's, terwijl de stuurgroep de procesmatige kant van de WOP's begeleidt. De WOP's worden in drie fasen ontwikkeld. Na iedere fase krijgen verschillende wijkpartijen (met name de bewoners) de gelegenheid om te reageren op de conclusies en de bevindingen. De onderscheiden stappen zijn kort omschreven in schema 3.1.

Fase 1: Wijkbeschrijving en -analyse

In maart 1996 sluiten gemeente en corporaties het convenant Wijkontwikkelingsperspectieven (WOP's). Vijf werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van gemeente, corporaties, bewoners, (maatschappelijke) instellingen en ondernemers uit de wijk gaan aan de slag om de actuele situatie in de wijk te beschrijven en te analyseren. Elke werkgroep wordt daarbij ondersteund door een externe adviseur. In september 1996 is de eerste fase afgerond: voor elke wijk ligt er een wijkbeschrijving en een wijkanalyse. Hierin is de bestaande situatie in de wijk geanalyseerd en zijn de kansen en bedreigingen in de wijk in beeld gebracht. Het desbetreffende stuk wordt in elke wijk met betrokkenen besproken.

Fase 2: Wijkperspectief en doelstellingen

Op basis van de verzamelde gegevens wordt voor elke wijk een wijkperspectief geformuleerd. Hierin wordt de gewenste toekomstige ontwikkeling van de wijk geschetst, waarbij aandacht wordt geschonken aan de eerder geformuleerde thema's (te weten: kwaliteit van de fysieke omgeving, leefbaarheid en samenwerking tussen partijen; zie schema 2.1). De tijdshorizon bedraagt daarbij zo'n 10 tot 15 jaar. Het wijkperspectief wordt door middel van wijkgesprekken voorgelegd aan bewoners en gebruikers. In maart 1997 is deze tweede fase afgerond. Deze fase geeft voor het eerst een duidelijk beeld van de totale opgave op het gebied van herstructurering en van de ontwikkelingen in de kernvoorraad.

Fase 3: Activiteitenplan

In de zomer/najaar van 1997 worden de wijkperspectieven vertaald in concrete maatregelen en verzameld in activiteitenplannen. Naast het vertalen van doelen in concrete maatregelen is hierin aangegeven wie wat, wanneer en waar moet gaan doen en welke andere partijen bij de uitvoering ervan direct betrokken zijn. De activiteitenplannen worden vervolgens door leden van de stuurgroep met de vertegenwoordigers van de corporaties en gemeentelijke diensten besproken, met elkaar in verband gebracht en afgestemd op het reguliere beleid, budgetten en capaciteit. Een en ander resulteert in een selectie van activiteiten die de komende twee jaar uitgevoerd zullen gaan worden. Dit proces is begin 1998 afgerond, waardoor de WOP's met bijbehorende uitvoeringsprogramma's ter besluitvorming kunnen worden voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

Schema 3.1 Fasen bij de ontwikkeling van de WOP

Fase	Inhoud en activiteiten	Gepland verloop		Werkelijk verloop
		Tijdsduur	Periode	Datum oplevering
Fase 1: Wijkbeschrijving en -analyse	Door het verzamelen van beschikbare gegevens en enige aanvullende inventariserende werkzaamheden wordt een beeld gegeven van de actuele situatie in de wijk, inclusief een sterkte-zwakke analyse; Deze situatie betreft zowel de fysieke structuur (de woningvoorraad, de stedenbouwkundige situatie en woonomgeving), de leefbaarheid (met name de waardering voor zowel fysieke als sociale ingrediënten) als de (mogelijke) samenwerking.	6 maanden	maart-augustus 1996	september/oktober 1996
Fase 2: Wijkperspectief en doelstellingen	Het formuleren van perspectief voor de wijk en doelstellingen die door (gemeenschappelijke) inspanning van betrokken partijen in de wijk gerealiseerd of naderbij gebracht kunnen worden in een periode van tien jaar.	5 maanden	juli-november 1996	maart 1997
Fase 3: Activiteitenplan	Het formuleren van het antwoord op de vraag wie doet wat, waar en wanneer om de geformuleerde doelstellingen te realiseren (dit is een antwoord op hoofdlijnen).	2 maanden	december 1996-januari 1997	begin 1998
Fase 4: Besluitvorming	Besluitvorming door gemeente en corporaties over de resultaten van de drie eerdere fasen.	2 maanden	feb-maart 1997	juni 1998

3.2 De besluitvorming

In fase vier vindt besluitvorming over de resultaten van de vorige drie fasen plaats. Een stevig fundament voor deze besluitvorming zat al in de voorgaande fasen ingebakken in de vorm van de wijkgesprekken die na elke fase gehouden zijn. Verder spreekt het voor zich dat de besluitvorming bij de corporaties anders verloopt dan die bij de gemeente. Bij de corporaties kan de besluitvorming over het algemeen sneller plaatsvinden, omdat er sprake is van minder en 'simpeler' terugkoppelingselementen. Bij de tussentoets (1997; zie ook eerste rapportage) had men al geleerd dat het besluitvormingstraject in de gemeente veel tijd kost. In deze paragraaf richten we ons daarom ook met name op de besluitvorming binnen de gemeente.

Alvorens de bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt, worden de WOP's inclusief activiteitenplannen in een eerder stadium aan de hoofden van de diverse ambtelijke diensten voorgelegd met het verzoek commentaar te leveren. De vraag daarbij is in hoeverre de activiteitenplannen in overeenstemming zijn met het reguliere beleid, hoe de aangekondigde maatregelen uitgevoerd worden en of er voldoende financiële middelen en menskracht zijn om tot daadwerkelijke uitvoering over te kunnen gaan.

Om enige structuur in de activiteitenplannen te brengen, worden deze gepresenteerd in de vorm van een matrix. In deze matrix worden alle 260 activiteiten opgesomd. Een aantal van de betrokkenen schrikt nogal van de opsomming. Vooral de omvang van het geheel lijkt hier debet aan te zijn. Daarbij is er ook andere kritiek hoorbaar: de status van de maatregelen is niet helder, er wordt geen onderscheid gemaakt in korte of lange termijn en er wordt niet aangegeven of de maatregelen aansluiten op regulier beleid of dat ze geheel nieuw beleid omvatten. Hierdoor verloopt deze toetsing nogal stroef.

Daarnaast wordt gewezen op het feit dat sommige ambtenaren moeite hadden met de WOP's vanwege de onbekendheid met deze nieuwe vorm van beleid. In feite betreft het bij de WOP's immers een integrale aanpak die idealiter de sectorale aanpak nuanceert, verandert of zelfs overstijgt.

"Een aantal ambtenaren begon zich toen op het hoofd te krabben. Men had zich niet gerealiseerd dat de WOP's met bijbehorende activiteitenplannen zo'n invloed op het reguliere beleid van de afdeling zou hebben. Bovendien hadden de meeste afdelingen het al druk met het reguliere beleid en kan of wil men de WOP's daar niet bovenop".

Dat de ambtenaren uiteindelijk toch hun bijdrage leveren en akkoord gaan met de WOP's en de activiteitenplannen, schrijft respondent toe aan de kwaliteiten van de stuurgroepleden.

Na deze wat stroef verlopen ambtelijke toets worden de vijf WOP's met bijbehorende activiteitenplannen in maart 1998 aan het college ter besluitvorming voorgelegd. Een aantal collegeleden slaat bij het zien van de matrix met de daarin opgesomde maatregelen de schrik om het hart. Hoewel de collegeleden gedurende het gehele WOP-proces zijn geïnformeerd over de voortgang, zijn ze door deze presentatie enigszins overdonderd:

"Bij de betrokkenen ontbrak op dat moment een duidelijk zicht op welke stappen daaraan voorafgegaan waren. Men kende het WOP-proces natuurlijk wel, had daarvan gehoord, soms zelfs deels aan meegedaan, maar toch kwam dat enorme pakket aan eindresultaten te veel uit de lucht vallen."

Een aantal collegeleden is ervan overtuigd dat er onvoldoende ambtelijke capaciteit is om deze "overmaat aan activiteiten" uit voeren. Ze wijzen erop dat vanuit het ambtelijk apparaat nu al regelmatig protesten te horen zijn

over een te hoge werkdruk. Bovendien kleven aan een groot aantal nog uit te voeren onderzoeken vervolgacties, die -zo vrezend zijn- een nog grotere druk op het ambtelijk apparaat zullen leggen en die bovendien qua financiële gevolgen te vaag zijn in de ogen van de collegeleden. Met een aantal opgesomde activiteiten is een deel van het college het overigens ook inhoudelijk oneens. Voorts vinden enige leden van het college dat de essentie van de WOP's niet in de activiteitenplannen is terug te vinden.

Bij de start van de WOP's stonden een aantal doelen centraal (zie schema 2.1). Volgens het college komen deze doelen onvoldoende terug in de activiteitenplannen; de activiteitenplannen zijn teveel een verlanglijst van de bewoners geworden met een ongebreidelde hoeveelheid acties, waarin de essentie van de WOP's niet meer is terug te vinden. Het college wijst erop dat de WOP's vooral een proces, een manier van werken zijn aan de hand waarvan een toekomstperspectief voor de wijk wordt geschetst. Zowel de perspectieven als de daaruit voortvloeiende activiteiten zijn aan voortdurende verandering onderhevig. De wijze waarop daarmee wordt omgegaan is de bewoners echter onvoldoende duidelijk gemaakt.

Tot slot bleek in dit stadium ook de semantiek niet onbelangrijk. In het college viel bijvoorbeeld een term als "de WOP als toetsingskader" niet in goede aarde en bleek "de WOP als afstemmingskader" wel iedereen over de streep te kunnen trekken.

Wat grof samengevat is er bij het college dus sprake van een schrikreactie waarna men gelijk de hakken (tijdelijk) in het zand zet. De oorzaak van deze reactie is vermoedelijk toch een bewijs voor de zwakke interactie tijdens het proces: de WOP was natuurlijk geen onbekende, maar de meeste collegeleden -en al eerder ambtenaren- hadden nooit heel scherp gezien hoe omvangrijk en ingrijpend de WOP ook voor hen was.

Het moge duidelijk zijn dat er niet direct een besluit wordt genomen over de WOP's en de bijbehorende activiteitenplannen. Na wat extra gesprekken tussen collegeleden onderling en tussen college en ambtelijke top worden de WOP's en de activiteitenplannen uiteindelijk in juni opnieuw aan het college ter besluitvorming voorgelegd. In dit nieuwe voorstel is rekening gehouden met de eerder gemaakte opmerkingen. De opzet van dit nieuwe voorstel ziet er als volgt uit:

- nadruk op hoofdlijnen en doelen van de WOP's;
- nadruk op resultaten van de WOP's:
 - een beleidsmatige samenvatting van de 5 WOP's;
 - een presentatie op hoofdlijnen;
 - inzicht in status/betekenis van de WOP's.
- uitvoeringsprogramma met daarin een overzicht van activiteiten van gemeente en corporaties voor de komende twee jaar (regulier/nieuw);
- organisatorische afspraken (procesbewaking, werkwijze in- en extern);
- financiële paragraaf.

Deze nieuwe opzet en de gevoerde gesprekken tussen de verantwoordelijke wethouder en de andere collegeleden zorgen ervoor dat in de collegevergadering van juni een positief besluit wordt genomen over de WOP's en de daarbij behorende activiteitenplannen. Vervolgens worden de WOP's en de activiteitenplannen eind juni vastgesteld door de Deventer gemeenteraad.

Fase vier is een van de meest moeilijke fasen in het gehele WOP-proces tot nu toe gebleken. De besluitvorming in het college van burgemeester en wethouders verloopt uiterst stroef en pas na stevige discussies tussen collegeleden onderling en tussen wethouders en ambtenaren is er in het college overeenstemming en komt de besluitvorming tot stand. Volgens

betrokkenen had een betere interactie en communicatie naar en tussen ambtenaren en bestuur tijdens de fasen 1 tot en met 3 de ambtelijke en bestuurlijke "paniek" grotendeels kunnen voorkomen:

"We gingen er te makkelijk vanuit dat deelname van een ambtenaar van afdeling X impliceerde dat afdeling X op de hoogte was en geëngageerd was. Dat bleek niet het geval".

"De stuurgroep koppelde wel terug, maar als er geen reactie kwam vanuit het ambtelijke en bestuurlijk apparaat, ging men ervan uit dat men het ermee eens was. De stuurgroepleden, met name ook de verantwoordelijke wethouder, had meer met de andere collegeleden moeten terugkoppelen".

"Er hadden in het Centraal Management Team meer besprekingen over de WOP's plaats moeten vinden. Op zich zitten twee van de drie directeurs hierin, dus je zou kunnen zeggen dat er voldoende voeding was van binnen-uit. Maar de betrokkenheid van het college en het Centraal Management Team had helderder moeten zijn. Men had beter moeten communiceren".

In deze citaten wordt de nadruk sterk gelegd op interactie, terugkoppeling en communicatie. Er mag echter op gewezen worden dat 'Woppers' (van bestuurders tot uitvoerder) flink wat energie gestoken hebben in terugkoppeling en communicatie. De theorie leert ons dat er voor succesvolle communicatie naast een zender en een boodschap ook een enigszins welwillende ontvanger nodig is.

We zouden kunnen zeggen dat hier het adagium geldt 'wie niet horen wil, moet maar voelen'. Je kunt met andere woorden terugkoppelen wat je wilt, maar anderen zullen pas echt luisteren vanaf het moment dat zij zelf consequenties voelen.

Daarnaast wijzen de betrokkenen erop dat er misschien wel beter gecommuniceerd had moeten worden, maar aan de andere kant wijzen ze er ook op dat een betere communicatie meer tijd vergt, waardoor het gehele WOP-proces stroperiger (en dus minder effectief) wordt. Een sterk punt van het huidige proces was volgens betrokkenen nu juist dat er binnen een relatief korte tijd vijf perspectieven lagen voor de gehele stad.

Naast een betere terugkoppeling en communicatie merkt een betrokkene op dat de invloed van de bewoners in het gehele proces te groot is geweest:

"We hadden veel kritischer moeten zijn. Iedereen mocht van alles roepen en het resultaat was dus een ellenlange verlanglijst. We hadden de burgers volwassener tegemoet moeten treden. Gewoon bij bepaalde zaken zeggen dat dat niet mogelijk is. Een dergelijk proces is best spannend, maar we moeten ons in het vervolg weerbaarder en kritischer opstellen. Nee durven verkopen".

Volgens een andere betrokkene ligt de oorzaak voor het gesteggel in fase 4 op het organisatorische vlak, met name de tegenstelling integraal versus sectoraal beleid:

"Het essentiële (structurele) probleem is dat men via de WOP's op een territoriale wijze integraal beleid wil maken, maar dat niemand nog weet hoe dat proces moet passen in een sectorale organisatie. De relatie tussen de sectorale lijn en de WOP is niet helder."

Hoewel deze spanning eerder is opgetreden bij de Deventer Wijkaanpak, wordt opgemerkt dat de wijkaanpak op meer politieke steun kan rekenen dan de relatief nieuwe WOP's.

Een bestuurder wijst op het feit dat bij de start van het proces onvoldoende nagedacht is over de strategie:

"We hebben het proces niet goed gestuurd. We hebben het allemaal laten gebeuren. We hebben niet strategisch over het proces nagedacht. Niemand heeft op strategisch niveau nagedacht hoe dat WOP proces nou precies zou gaan verlopen."

Ondanks de bestuurlijke en ambtelijke paniek erkennen betrokkenen dat deze ook positieve kanten heeft gehad:

"Door het gesteggel in het bestuur, kwam de WOP wel expliciet op de agenda te staan. Iedereen sprak erover en men was er intens mee bezig".

Kortom: de besluitvormingsperikelen hebben ervoor gezorgd dat men zowel ambtelijk als bestuurlijk opnieuw werd doordrongen van de betekenis en de consequenties van de WOP's en het gehele WOP-proces. Gelet op de uitvoeringsfase die nu is aangebroken, wellicht een noodzakelijke voorwaarde!

Tot slot wordt opgemerkt dat ondanks de gemeentelijke strubbelingen tijdens de besluitvorming de meeste betrokkenen tevreden zijn over hetgeen tot nu toe is bereikt. Dat geldt zeker ook voor de corporaties waar de besluitvorming snel kon worden afgerond. Bijna alle betrokkenen wijzen erop dat het WOP-proces een gigantisch leerproces is geweest; er is immers nog geen enkele gemeente in Nederland die ervaring heeft met deze manier van beleidsontwikkeling. Men heeft geen referentiekader en moet in iedere fase dus steeds zelf het WOP-wiel uitvinden. Gelet op de resultaten die tot nu toe zijn geboekt, is men in Deventer hierin aardig geslaagd.

4 Toekomst

Nu het intensieve besluitvormingsproces achter de rug is, kan met de uitvoering van de activiteitenplannen een begin worden gemaakt. Feitelijk vormt deze fase de definitieve testcase voor het gehele WOP-proces. Een aantal betrokkenen is zich hiervan terdege bewust:

"Nu het intensieve proces achter de rug is, vrees ik dat er een terugval komt. Ik ben nu bang voor het achteroverleunen."

Deze opmerking doet bijna denken aan het verliefde stel dat veel met elkaar en hun relatie bezig is en dan uiteindelijk in het huwelijk treedt, waarna de saaiheid toeslaat; want waarom zou je nog energie in elkaar en in de relatie investeren, je bent nu immers officieel in de echt verbonden.

4.1 Organisatie van de uitvoering

Om ervoor te zorgen dat de WOP's niet ontaarden in een saai huwelijk is een goede uitvoering noodzakelijk. Om de uitvoering zo goed mogelijk te begeleiden wordt zowel van de kant van de gemeente als van de corporaties een coördinator aangesteld. Hun beider taak is om het WOP-dossier actueel te houden. Dat wil zeggen dat zij de hele WOP-cyclus steeds herhalen:

- ze zitten met de diverse partijen om de tafel om inzicht te verkrijgen in de belangrijkste thema's voor de toekomst (lange termijn perspectief);
- ze zorgen voor de communicatie tussen de diverse partijen en de diverse achterbannen;
- ze creëren zowel intern als extern draagvlak;
- ze bewaken de voortgang van de uitvoering van de activiteitenplannen.

Gezamenlijk zijn de twee coördinatoren dus verantwoordelijk voor de actualisatie van het uitvoeringsprogramma. Ze doen dat in opdracht van de convenantpartners WOP's. Het bestuurlijk overleg vindt plaats via het periodiek overleg tussen woningcorporaties en gemeente.

Tenminste eenmaal per jaar komen de wijkwerkgroepen bijeen om verslag te doen van de voortgang en eens in de twee jaar perspectieven en activiteitenplannen te beoordelen op hun actualiteit en voorstellen te doen voor het nieuwe uitvoeringsprogramma.

Werkwijze gemeente

Op basis van het vastgestelde uitvoeringsprogramma is helder welke activiteiten door de gemeente de komende twee jaar in het kader van de WOP's dienen te worden uitgevoerd. De coördinator zorgt ervoor dat de verschillende afdelingen, sectoren, weten wat er van hun verwacht wordt zodat zij de voor hen relevante onderdelen uit het uitvoeringsprogramma kunnen uitvoeren. Ze maken daarbij gebruik van de normale lijnen en besluitvormingsprocedures, maar blijven gehouden aan de WOP's kaders (overleg met betrokken partijen, het perspectief als afstemmingskader). Op gezette tijden (tenminste twee keer per jaar) leveren zij een stand van zaken aan, die wordt verwerkt tot een voortgangsrapportage voor management en bestuur. Van afdelingen en diensten wordt verwacht dat zij deelnemen aan

het overleg over de voortgang in de wijkwerkgroepen (in iedere wijk tenminste eenmaal per jaar). Elke twee jaar maakt de coördinator een voorstel voor een nieuw (gemeentelijk) uitvoeringsprogramma inclusief een voorstel voor verdeling van de gemeentelijke WOP-middelen.

Werkwijze corporatie

De corporaties zijn met elkaar overeengekomen dat ook zij gezamenlijk weer een coördinator zullen aanstellen. Deze coördinator zorgt ervoor dat de WOP visie, maatregelen en werkwijze bij ieder op de agenda blijven op die momenten die in de reguliere beleids- en begrotingscyclus relevant zijn. De coördinator stelt jaarlijks het programma aanpassing kernvoorraad op in verband met de corporaties en maakt de bijstelling van het meerjaren programma. Bij de uitvoering van deze taken werkt de 'carpo-coördinator' nauw samen met de gemeentelijke coördinator o.a. ten behoeve van het proces en de actualisatie van het uitvoeringsprogramma.

4.2 Invloed (re)organisatie

De besluitvormingsfase heeft onder andere duidelijk gemaakt dat het moeilijk is om met de diverse gemeentelijke sectoren een integraal beleid te maken. Deze botsing tussen sectoraal (De liefde voor het vak) en territoriaal (De liefde voor de stad) komt overigens ook al in de eerste rapportage naar voren. Volgens een direct betrokkene is de organisatiestructuur van de gemeente Deventer niet toegesneden op het maken van integraal beleid. In de grote steden heeft men gedacht dit probleem te kunnen oplossen door te werken met stadsdelen/deelgemeenten. Volgens betrokkene is de gemeente Deventer daar echter te klein voor. Het oplossen van de tegenstelling integraal-sectoraal is voor het voortbestaan van de WOP volgens respondent noodzakelijk.

Interessant in dit verband is dat de gemeente Deventer onlangs heeft besloten tot een reorganisatie. Per 1 januari 1999 zal het tot nu toe gehanteerde organisatiemodel bestaande uit vier diensten (te weten: maatschappelijke dienst, ruimtelijke dienst, dienst brandweer en hulpverlening en bestuursdienst) worden verlaten en wordt overgegaan tot een één-dienstmodel: een organisatie naar sectoren ingericht die tezamen één aanstuurbaar geheel vormen. Er komen 8 sectoren², aangestuurd door de secretaris/directeur, waarvan de hoofden met de gemeentecontroller deel uitmaken van een nieuw te vormen gemeentelijk managementteam (GMT). Elk sectorhoofd krijgt naast de verantwoordelijkheid voor zijn/haar sector ook een gemeentebrede taak met verantwoordelijkheid. De WOP zal één van die gemeentebrede taken zijn. De verwachting is dat structuur en werkwijze tot meer integraal werken zal leiden en dus ook goed zal aansluiten bij het integrale karakter van de WOP.

Noot 2 Deze 8 sectoren zijn: de sector ruimte, milieu en wonen, de sector werken en vastgoed, de sector welzijn, cultuur en onderwijs, de sector sociale voorzieningen, de sector burger en bestuur, de sector facilitaire- en administratieve dienstverlening, de sector brandweer en hulpverlening. Daarnaast is er de stafeenheid strategische bedrijfsvoering van de gemeentecontroller.

5 Wat leren we van Deventer?

Deventer heeft altijd vooraan gestaan als het aankwam op experimenteren met nieuw beleid. Dat was al het geval bij de stadsvernieuwing, daarna bij de sociale vernieuwing - die vanaf 1992 ingevuld werd met een stadsbrede op activering gerichte variant voor wijk- en buurtbeheer - en nu is het ook weer het geval bij de wijkontwikkeling.

In Deventer durft men te experimenteren, is men niet bang om fouten te maken, kritiek te krijgen en te geven en met vallen en opstaan samen te leren hoe het (nog) beter kan.

Daarbij komt dat Deventer een prettig beleidslaboratorium is: een echte stad met een lange historie en - net zoals de meeste grote steden - veel uitdagingen en problemen, maar een zeer overzichtelijke maat (70.000 inwoners) en een zeer open en op samenwerking gerichte bestuurscultuur. Nog een eigenschap verdient vermelding: enthousiasme. Als Deventer aan de slag gaat met nieuw beleid gaat men er over het algemeen heel bewust snel structureel en stadsbreed mee aan de slag. Dat gold indertijd voor de Deventer wijkaanpak en zoals we al zagen ging het ook zo bij de aanpak van de Wijkontwikkeling (WOPS).

Deventer is dan ook de enige gemeente die van meet af aan wijkontwikkeling stadsbreed heeft opgezet (1996), ingevoerd (1996-1998) en nu is gestart met de stadsbrede uitvoering.

Van zo'n structurele voorloper kunnen anderen dankbaar gebruik maken om te zien wat goed gaat en om te zien welke valkuilen misschien beter vermeden kunnen worden. We behandelen in dit hoofdstuk vijf van zulke leerervaringen en/of valkuilen.

5.1 Rotte plekken beleid

In heel veel gemeenten - en ook bij veel rijksbeleid - werkt men volgens het principe, van het 'rotte plekken beleid'. Daarbij richt men zich op een doelgroep die, of een gebied dat, als problematisch gezien wordt. Bij wijkontwikkeling betreft het meestal een probleem cumulatief gebied; de wijk of buurt waar veel kommer en kwel zich concentreert; de rotte kies (of kiezen)³ van de stad.

Voor beleidsmakers is het logisch om je te concentreren op een probleem; daar gaat dan enige tijd alle aandacht (en veel geld) heen en zo wordt het probleem opgelost.

Deventer behoort echter tot de selecte groep die bij een dergelijke aanpak direct - bijna intuïtief - gaat steigeren. Vier argumenten worden in dat geval genoemd om weerstand te bieden aan de logische drang om je te concentreren op de kommer en kwel:

- focus op de rotte plek versluiert het zicht op achterliggende of elders liggende oorzaken;
- door alleen aan de slag te gaan met de rotte plek verliest men zicht op oplossingen vanuit een heel andere hoek of in een ander deel van de stad;

Noot 3 Sector RO/VH: uitboren, vullen en - het mag weer - een gouden kroon erop.

Sector welzijn/sociaal: wortelkanaal-behandeling en laten ondersteunen door naastliggende elementen.

- alleen al praten over rotte plekken (of in de new speak van het turbo beleid gebezigde synoniemen, als 'kansen zones', 'inkomenswijk', 'intensief beheergebied' en dergelijke), creëert problemen zoals stigmatisering, fatalisme en bedelgedrag;
- en zodra het beleid gericht op één rotte plek uitgevoerd wordt, treden er meestal direct verschuivings- of verplaatsingseffecten op.

Deventer leert ons hiermee dat een rotte plekken beleid nogal wat nadelen heeft. De snelheid en degelijkheid waarmee Deventer in de afgelopen jaren stadsbreed beleid uit de grond stampte - zie de Deventer wijk aanpak en de WOP's - bewijst bovendien dat experimenteren in de hele stad even snel en goed haalbaar is als in een wijk/project.

5.2 Geen (wijk)ontwikkeling zonder (wijk)beheer

Een modern sprookje:

Er was eens een winkelstraat waar het behoorlijk rommelig was. In de meeste winkels staan grote stapels half uitgepakte dozen en winkelpersoneel is onvindbaar of laks en ongeïnteresseerd; Ze zijn kennelijk ook veel meer bezig met een of ander reorganisatie ("de zoveelste"), want daar praten ze voortdurend over. Op straat is de rotzooi zo nodig nog groter: de straat is opgebroken en waar nog wel bestrating ligt, struikelt men over losliggende tegels en verzakkende klinkers, de grote bergen vuilnis duiden op een staking (of reorganisatie) van de stadreinigers. Vervelend is ook dat de zakken van de argeloze bezoeker van de winkelstraat al na 5 minuten gerold zijn en dat enkele meters verder een jeugdige overvaller de tas heeft weten te ontfutselen onder bedreiging van een mes.

Maar aan het einde van de winkelstraat gloort er hoop! Onder een spandoek ('winkel ontwikkelings plannen 2005 en verder') treft men alle functionarissen aan die men eerder zo node miste: het winkelpersoneel en - management, de reinigingsdienst, de politie, de vastgoed beheerders, etcetera.

De bezoeker die eerst nog blij was om hier het volk aan te treffen dat de helpende hand kon bieden, schrikt nu ... al dat volk dromt naar voren en bedelft dit slachtoffer onder enquêtes, planningsstaten, draaiboeken en vergader schema's. Er is heel dringend een visie nodig over het winkelen in 2005, het gevaar van een onevenwichtige opbouw van het type detail handel vestiging dreigt "tsja ... 2005 is wel ver weg" mompelt de bezoeker, "terwijl ik hier en nu ook nog wel wat vraagjes heb. Waarom is het zo'n troep, zouden jullie niet eerst zelf hier de zaakjes op orde moeten hebben, voordat je mij lastig valt met vragen over 2005?"

Het sprookje laat zien dat het niet echt zinvol is om met gebruikers/bewoners ... klanten, visionair over de toekomst te brainstormen in een situatie waarbij het beheer in het hier en nu een rommeltje is.

Wijkontwikkeling is met andere woorden pas mogelijk als voortgebouwd kan worden op een effectief systeem van wijk- en buurtbeheer. Let wel: er moet dus een systeem voor wijkbeheer zijn, hetgeen niet wil zeggen dat men wijkbeheer en wijkontwikkeling vervolgens tot één geheel mixt. De twee verschillen wel degelijk.

5.3 Wat is de essentie van de WOP en van de DWA?

Bij de geboorte van het idee om te (gaan) werken aan Wijkontwikkeling in Deventer - we schrijven eind 1993/ begin 1994 - is er sprake van een relatief simpel idee:

- zicht krijgen op de investeringen die in de wijk gedaan worden;
- het beter op elkaar afstemmen van die investeringsstromen;

- het zodanig richten van die investeringsstromen opdat de tweedeling in de stad tegen gegaan wordt.

Die investeringen zijn dan vanzelfsprekend het meest gebonden aan de fysieke ruimtelijke segregatie en daarmee wordt wijkontwikkeling een logische -sterker fysiek gerichte- equivalent van de Deventer wijkaanpak waarvan de 'missie' de sociale/maatschappelijke integratie is.

Enigszins extreem in een schema gegoten kunnen we de volgende eerste zwaartepunten voor wijkbeheer (DWA) en wijkontwikkeling (WOP) benoemen:

Schema 5.1

Omschrijving	Wijkbeheer	Wijkontwikkeling
Domein	• Sociaal	• Fysiek/Ruimtelijk/(volks) huisvestelijk
Focus op	• Mensen/contacten tussen mensen	• Gebouwen, ruimte
Rekeneenheid	• Tijd, kwantiteit en kwaliteit contacten	• Geld/investeringen
Doel	• Maatschappelijke integratie	• Ruimtelijke integratie

Zoals gezegd is het schema met opzet enigszins extreem ingevuld. Het lijkt ons namelijk van belang om de kerneigenschappen van DWA en de WOP scherp te schetsen.

Nu onlangs de bestuurlijke besluitvorming over de WOP heeft plaatsgevonden (zomer 1998) is er weer enige ruimte voor een afstandelijk oordeel. Daarbij wezen velen in de interviews erop dat er misschien eens terug gegaan moet worden naar de eerste essentie van de WOP: het op elkaar afstemmen van investeringen.

We komen hier direct op terug, maar willen eerst als leerervaring vast leggen dat doel, proces en rolverdeling bij wijkontwikkeling scherper gedefinieerd moet worden.

5.4 Investeer in het proces en bak reflectie in het proces

De WOP's zijn er in Deventer gekomen; 5 wijken en stadsbreed. Met name meer naar het einde van het proces (medio '97 - medio '98) moesten daarbij echter enkele flinke hobbels genomen worden omdat een partij op een gegeven moment op de rem trapte (ambtenaren, bestuur, maar het hadden ook nog corporaties, bewoners etc. kunnen zijn). De buitenstaander die op grote afstand naar zo'n proces kijkt, ziet een parade die opeens stopt, omdat een van de deelnemers stilstaat. Voor dat stilstaan is altijd een hele goede reden al kost het soms even om die aan de buitenstaander duidelijk te maken.

Het punt is echter dat altijd wel een van de partijen op enig moment in de tijd stil zal staan om een of ander - zeer goede - reden.

Dit wetende kan men het als een 'fact of life' zien, of men kan trachten meer te investeren in de procesgang. Een goed middel daarbij lijkt ons het inbouwen van meer en meer bewuste evaluatie en reflectie momenten.

Achteraf gezien had het hele WOP proces in Deventer waarschijnlijk met \pm een jaar versneld kunnen worden als zulke reflectie momenten ingebakken waren.

Sowieso kijkt men echter in Deventer en elders nog te weinig doordrongen van het feit dat de WOP's geen producten maar processen zijn en dat ook een proces een slimme inrichting en stevige investering vergt.

5.5 Investeren

We keren terug naar de start van het hele WOP idee in Deventer: investeringen in de wijk en (dus) stad.

Welbeschouwd is met dat idee eigenlijk te weinig gedaan in de afgelopen 5 jaar.

De eerste fase van de WOP bestond uit de wijkbeschrijving en -analyse; opvallende afwezige daarbij waren ... de investeringen. Wat zou het mooi geweest zijn als op dat moment een financiële röntgen foto van de wijk was gemaakt: wie investeert nu eigenlijk wat in de wijk? ■

We citeren de tussenrapportage:

"Anderen hebben ook hogere verwachtingen over wijkontwikkeling, maar ze wijzen daarbij vooral op de oorspronkelijke ideeën: komen tot een betere afstemming van *alle* investeringen in een wijk; in hun gedachtegang moet je dus kijken naar *alle* investeerders. Naast de corporaties en overheid komen dan ook de ondernemers (van belegger tot winkelier) in beeld, alsmede de bewoners. Als je daarbij bovendien uitgaat van de formule 'tijd = geld' ontstaan opeens onverwachtse vergezichten. Stel bijvoorbeeld dat 1 op de 2 Deventenaren per week 1 uur (extra) steekt in het aanpakken van een sociaal maatschappelijk probleem (van taalachterstand tot isolement). In dat geval praten we over 35.000 uur per week; 1.820.000 uur per jaar. Stel dat een uur een (minimale) waarde heeft van f 15,- dan kunnen we de totale investering per jaar calculeren op f 27.300.000,-. Gezien de WOP periode van 10 jaar wordt dat dan dus een WOP investering van (afgerond) 270 miljoen gulden (prijspeil 1997)."

Wat hier in de tussenrapportage gezegd wordt betreft twee zaken:

- Er is in de WOP's niet expliciet gekeken naar de investeringen per partij; de vraag: "welke partijen gaan de komende jaren nu eigenlijk hoeveel geld waar en waarin investeren?" is nog niet voldoende en precies genoeg beantwoord. Er is eigenlijk alleen maar gekeken naar twee investeerders: overheid en corporaties. Het bedrijfsleven is merendeels buiten beeld gebleven en de bewoners zijn in allerlei rollen actief geweest maar niemand heeft ooit de vraag gesteld: 'wat investeert u als bewoner eigenlijk en hoe ziet dat er in de toekomst uit'.
- Bij investeren denkt iedereen gelijk aan geld. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien dat geld slechts een middel is voor het genereren van menselijke energie of actie; in de tussenrapportage wordt vanuit die achtergrond snel en losjes 'tijd' gelijkgesteld aan 'geld' waarmee de auteurs hoopten de sociale infrastructuur weer in de discussie te krijgen.

Naar aanleiding van de tussenrapportage is deze discussie in Deventer niet verder opgepakt. Dat is o.i. jammer omdat er daarmee sprake blijft van een vreemde scheiding tussen bijvoorbeeld de rol van bewoners en de rol van gemeente/corporaties tussen de WOP en de DWA.

6 Verslag bespreking van het concept rapport d.d. 5 november 1998

Inleiding

De zeer intense en levendige discussie concentreerde zich op het opiniëren-de vijfde hoofdstuk van het rapport. Ondanks het feit dat de discussie in een andere volgorde gevoerd werd, houden we in dit verslag voor de duidelijkheid vast aan de onderwerp/paragraaf volgorde zoals die in hoofdstuk 5 gepresenteerd is.

1 De (foute) focus op alleen 'slechte' buurten (rotte plekken beleid)

Iedereen is het er geheel mee eens dat Deventer deze valkuil heeft weten te voorkomen door stadsbreed te werken. Punt is wel dat het rijk nog steeds de neiging heeft om een concentratie op probleemgebieden te vragen (zowel in GSB als in de herstructureringsregeling). Verder wordt geconcludeerd dat de brede aanpak in Deventer op meerdere fronten gevolgd wordt:

- 1 niet één (probleem)wijk, maar alle wijken en daarmee stadsbreed;
- 2 niet één onderwerp/sector (zoals bijvoorbeeld de volkshuisvesting), maar bijna alle beleidsterreinen (sociaal en fysiek);
- 3 met alle betrokken participanten en dus inclusief bewoners.

2 Geen (wijk)ontwikkeling zonder (wijk)beheer

Ook deze leerervaring wordt nadrukkelijk onderschreven door alle aanwezigen: met het proces van wijkontwikkeling kan pas begonnen worden als het wijkbeheer goed geregeld is. Daarnaast leert de ervaring dat de twee elkaar steunen: uit de Deventer Wijkaanpak komen signalen voort over bijvoorbeeld jeugdbeleid, veiligheid, e.d., die in de wijkontwikkeling opgepakt zijn/worden, terwijl in de WOP's veel te vinden is dat voor DWA van belang is, zowel op korte termijn (zaken uit de WOP activiteitenplannen) als via het feit dat de WOP een visie op de wijk neerlegt, waar men vervolgens met de DWA naar toe kan werken.

3 De essentie van WOP en DWA

Na enige discussie is men het toch eens over het idee dat aan de basis van de WOP geboorte lag: zicht krijgen op investeringen om die beter af te stemmen/stroomlijnen.

Twee punten duiken op.

- Men kan een situatie nastreven waarin de investeringen voor de betrokken partijen geoptimaliseerd worden, of men kan een situatie nastreven waarbij de investeringen geoptimaliseerd worden in het perspectief van wat goed is voor de stad of wijk.

- Om investeringen te kunnen stroomlijnen (= het oorspronkelijke doel) besefte men dat een door de investeerders gedragen visie nodig was. ('dàár gaan we heen!') Die visie werd uiteindelijk de WOP en daaruit vloeide het activiteitenplan voort. Deze ontwikkeling kenmerkt zich door een hoog 'bomen en bos gehalte': door de activiteiten zie je de

visie niet meer. Een aantal van de aanwezigen lijkt dit eindproduct te schraal en bureaucratisch te vinden (hoe nuttig een gespecificeerd activiteitenplan ook moge zijn) en pleit voor een uitdagend perspectief, waarmee men in de wijk en bij derden enthousiasme en investeringen uitlokt. Als les formuleert men: "laten we het volgende keer weer wat uitdagender maken! Meer aandacht voor langere termijn en hogere doelen."

Dit laat onverlet dat de huidige uitkomst van het wijkontwikkelingsproces - de activiteitenplannen - als een uitermate nuttig en waardevol resultaat gezien worden. Ze geven duidelijk de richting aan die men gaat/wil gaan. Daarbij achten een aantal van de aanwezigen het wel van belang de activiteitenplannen aan de hand van twee vragen te screenen.

- Kan deze activiteit misschien niet beter overgeheveld worden naar de DWA?
- Past deze activiteit in de doelstellingen zoals oorspronkelijk geformuleerd (zie schema 2.1)

4 Investeer in proces en bak reflectie in.

De stelling is op zich niet onjuist, maar er is in Deventer wel degelijk veel in het proces en in reflectie en evaluatie bijeenkomsten geïnvesteerd. Aan die voorwaarden was dus voldaan, maar het probleem was dat op een gegeven moment de ambtenaren en bestuurders niet op kwamen dagen of in voldoende mate gemotiveerd werden.

Waar Deventer er altijd prima in slaagt de bewoners te raadplegen en te activeren lukte dat veel minder in de richting van ambtenaren en bestuurders. Deze constatering wordt overigens ook al gedaan in de eerste tussenrapportage (p.23).

De verantwoordelijke wethoudster vraagt zich af hoe het WOP-proces integraal gerealiseerd kan worden in zowel de ambtelijke organisatie als het bestuur; aan welke voorwaarden moet dan voldaan worden. In dit geval lag de verantwoordelijkheid voor de WOP bij een politiek bestuurder (wethouder) terwijl bij de DWA de burgemeester de verantwoordelijke bestuurder is. Het is in ieder geval van belang dat bij een dergelijke integrale aanpak, zoals bij de WOP, het proces vanaf de start goed verankerd is bij het hele bestuur.

Volgens de aanwezigen is het van het grootste belang dat naast het college ook de raad en het GMT veel steviger betrokken worden bij het maken van de visies. In ieder geval moet de indruk vermeden worden dat de WOP de hobby is van een klein clubje.

Voor wat betreft de rol van de bewoners in het proces, wordt wederom uitgebreid gesproken over hun rol. De rol van bewoners als deskundige of als klankbord bij wijkontwikkeling kan/moet anders ingevuld worden dan in het WOP-traject tot nu toe is gedaan. Het idee was interactie en daarmee draagvlak voor plannen. Dit heeft onvoldoende gewerkt. Bovendien is er sprake van een spanning: het streven naar draagvlak bij de bewoners van vandaag voor plannen voor de bewoners van morgen.

De onderzoeker/notulist maakt hier van de gelegenheid gebruik om te refereren aan de eerste tussenrapportage Deventer, waarin dit al uitgebreid beschreven, geöpinieerd en besproken is.

5 Investeren

De onderzoekers constateren dat de WOP's er (nog) niet in voldoende mate in geslaagd zijn om de investeringsinteresse te wekken van het bedrijfsleven. Men beaamt dit punt en constateert dat er nu een stadsvisie bestaat en dat de WOP activiteiten plannen per wijk bestaan, maar dat voor het bedrijfsleven een echt aantrekkelijk product ontbreekt. Dat zou zich moeten bevinden op het niveau tussen stadsvisie en activiteitenplannen. De onderzoekers geven aan dat op dit moment op rijksniveau nagedacht wordt over een algemeen instrumentarium waarmee GSI/ISV beleid en geld op lokaal niveau terecht kan komen. Centraal staat daarbij de gedachte om steden te vragen investeringsvisies te maken. Hoe zouden die eruit moeten zien?

Na enige discussie geven de aanwezigen aan dat na het WOP traject de bouwstenen voor een investeringsvisie in Deventer zondermeer aanwezig zijn in de vorm van de WOP activiteitenplannen, de stadsvisie, etc. Met nadruk wordt wel gesteld dat men zich op rijksniveau moet realiseren hoeveel tijd het kost om tot een zinvolle investeringsvisie te komen. In Deventer startte het proces in 1994 en nu vier jaar later beschikt men pas over de WOP activiteiten - en eigenlijk investerings - plannen voor elke wijk en dus een stadsbrede visie.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

De heer T. Bakhuizen	Gemeentesecretaris Deventer
De heer R. van Beek	Gemeente Deventer
Mevrouw R. Bos	Wethouder Deventer
Mevrouw Y.J.L. Geerdink	Woonunie Deventer
Mevrouw B. van Kerkoerle	Gemeente Deventer
De heer M. Knol	Wethouder Deventer
De heer J. van Lidth de Jeude	Burgemeester Deventer
De heer Scholten	Wethouder Deventer
De heer M. Schuttert	Gemeente Deventer
De heer G. Sizoo	Gemeente Deventer
De heer M. Veldt	Gemeente Deventer
De heer P. Waltmann	Rentré Wonen

Bijlage 2 Literatuur

1 WOP

- Plan van Aanpak Wijkontwikkelingsperspectieven (definitieve versie), 21 maart 1996.
- WOP: de stad en wijken in evenwicht? Eerste rapportage wijkontwikkeling Deventer, P. van Soomeren en H. Gossink, Amsterdam september 1997.
- Resultaten WOP's, Deventer, concept 8 juni 1998.

Voorbeelden van WOP producten:

- Wijkontwikkelingsperspectief wijk 1 Binnenstad/De Haven; fase 1 wijkbeschrijving, oktober 1996.

Dito; fase 2 ontwikkelingsperspectief, gemeente Deventer/De Lijn, maart 1997.
- Wijkbeschrijving en -analyse Zandweerd/Voorstad (wijk 2) Deventer, Rentré Wonen/INBO Adviseurs Vastgoed Marktonderzoek, Woudenberg, september 1996.
- Wijkontwikkelingsperspectief Zandweerd/Voorstad (wijk 2) Deventer, Rentré Wonen/INBO Adviseurs Vastgoed Marktonderzoek, Woudenberg, februari 1997.
- 'Daar zijn we straks trots op!', een wijkperspectief voor wijk 4 (concept), WOP-werkgroep wijk vier, Deventer 28 februari 1997.

2 Stedelijke nota's e.d.

- College programma raadsperiode 1990-1994 (PvdA, CDA, VVD), april 1990.
- College programma raadsperiode 1994-1998 (PvdA, CDA, VVD), maart 1994. College programma (herzien i.v.m. toetreding D66) 1995-1998.
- (Ontwerp) Structuurplan 'Deventer visie' (perspectief voor stad en regio), gemeente Deventer, oktober 1993.
- Deventer in Evenwicht; Convenant Volkshuisvesting, Corporaties + gemeente.
- Maatschappelijke visie Deventer; gemeente Deventer, Maatschappelijke Dienst 1997.
- Steden staan voor stedelijkheid; Convenant Grote Stedenbeleid (kabinet/G15), 30 oktober 1995.

3 Deventer Wijkaanpak (Sociale/Bestuurlijke Vernieuwing)

- Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak (een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit), P.F. van Soomeren (m.m.v. H. Gossink en Ph. Idenburg), gemeente Deventer, januari 1994.
- Liefde is de kracht van het evenwicht (eindrapportage advies/-evaluatie traject Deventer Wijkaanpak, Henk Gossink en Paul van Soomeren, Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV, Amsterdam 5 december 1996.