

17 juli 2023

## Inclusieve gebiedsontwikkeling

*Valt er eigenlijk wel op te sturen?*



*Ontwikkeling Weezenlanden Noord door Nijhuis-Explorius & Openbaar Belang*

*Door Procap*

Inclusieve gebiedsontwikkeling: een stad voor iedereen. Over dit thema bracht Procap onlangs een bezoek aan het stadshart van Zwolle. Met als centrale vraag: hoe kun je sturen op een “inclusieve” stad? Voor het antwoord op deze vraag brachten we wetenschappelijke en praktische invalshoeken samen. Een confrontatie tussen theorie en praktijk, met bijdragen van Tom Daamen, Associate Professor bij de sectie Urban Development Management aan de TU Delft en directeur van Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, Han Goodijk gemeente Zwolle en Procapper Jos Dijcker die werkt als projectmanager Stadshart.

## **Inclusieve gebiedsontwikkeling aan de hand van zeven principes**

Steden hebben de taak om groei te accommoderen. Gebiedsontwikkelingen dragen hieraan bij en dienen daarbij ook verschillende politieke ambities in te vullen. Een prominente ambitie is de inclusieve stad, waaronder toegankelijk en betaalbaar wonen. De realisatie hiervan is niet eenvoudig, gegeven de vele andere ambities die óók belangrijk zijn. En bovendien: wat verstaan we onder inclusieve gebiedsontwikkeling? De wetenschap biedt houvast. In een artikel van Janssen (TU Delft, 2019) worden 7 interpretaties ofwel perspectieven onderscheiden van wat inclusieve gebiedsontwikkeling in de praktijk is of kan zijn:

1. Weten wat de gebruikers willen;
2. Betaalbaar wonen;
3. Versterken van sociale samenhang;
4. Zelforganisatie;
5. Kansen voor persoonlijke ontwikkeling;
6. Integreren van sociale en ruimtelijke programma's;
7. 'De functies die niemand wil'.

## **Zwolle hanteert 5 ontwikkelprincipes voor het Stadshart**

In de gemeente Zwolle is het *Ontwikkelprogramma "Ons Stadshart van Morgen"* in uitvoering. Met dit programma is Zwolle bezig met een schaa sprong. In het Stadshart wordt geïnvesteerd in herstel, behoud, versterking en vooral doorontwikkeling van de binnenstad en omliggende wijken. Om richting en sturing te geven wordt het Stadshart benaderd vanuit vijf ontwikkelprincipes:

1. De gezonde, groene en water-robuste deltastad;
2. De duurzame en circulaire stad;
3. De ondernemende en creatieve stad;
4. De stad met de menselijke maat;
5. De bereikbare stad.

Meerdere perspectieven van inclusieve gebiedsontwikkeling die Janssen (2019) onderscheidt komen terug in het Zwolse ontwikkelprogramma. Zo komen ze er mede door het gebruik van de online tool "Jouw Stukje Zwolle" achter *wat gebruikers willen*. Ook worden op basis van "de ondernemende en creatieve stad" *sociale en ruimtelijke programma's geïntegreerd*: er ligt focus op de toevoeging van cultuur en uniek winkelaanbod in verschillende delen van de stad. Binnen het perspectief *versterken van sociale samenhang* wordt gestuurd op de ruimtelijke en sociale verbinding tussen binnenstad en omliggende wijken. In Zwolle is "de menselijke maat" het leidende ontwikkelprincipe hiervoor.

*De schaal en omvang van het Zwolse Stadshart spreekt veel mensen aan. Het begrip 'menselijke maat' heeft zowel een fysiek als een sociaal element in zich. Het fysieke element is dat de omgeving past bij de mens, prettig aanvoelt, niet te klein is en niet te groot. De stad met de menselijke maat heeft daarnaast betrekking op hoe er met elkaar wordt omgegaan. Het is een inclusieve en toegankelijke stad, waarin iedereen mee mag doen en waarin voldoende ruimte is om elkaar te ontmoeten en om een goed sociaal netwerk te kunnen opbouwen. Het is daarom de ambitie om in het Stadshart altijd uit te gaan van de menselijke maat, waarbij zowel de gebouwde voorzieningen als de openbare ruimte inclusief zijn en uitnodigen tot ontmoeting en verbinding. Bijvoorbeeld door de singelzone met grachten en parken te versterken.*



Afbeelding 1: Fysieke en sociale verbinding met het stadshart van Zwolle (Gemeente Zwolle 2022)

Voor de bereikbaarheid wordt ingezet op de 10-minutenstad in combinatie aantrekkelijke (parkeer)oplossingen voor bezoekers. Dit perspectief van inclusiviteit is uitgewerkt in de hubstrategie, waarbij naast een oplossing voor mobiliteit ook wordt gekeken naar de toevoeging van collectieve voorzieningen in de hub. En tot slot het perspectief dat het belangrijkste wordt gevonden: *'betaalbaar wonen'*. Zwolle zet bovenal in op meer wonen in het Stadshart. Betaalbaarheid voor alle doelgroepen is de centrale ambitie in het ontwikkelprogramma.

Meerdere perspectieven op inclusieve gebiedsontwikkeling zijn dus vertegenwoordigd in het Stadshart. De opgave die lastiger is, is hoe je hier vervolgens op stuurt. Hoe dwing je betaalbaar wonen af als grond niet in eigendom is? Hoe zorg je voor draagvlak voor een hub terwijl de auto voor velen nog een heilige koe is? Neem je als overheid een dwingende regie en zo ja, met welke instrumenten?

## Mate van de sturing

Verdaas en De Zeeuw (2020) onderscheiden 4 ideaaltypische sturingsmodellen: hiërarchie, markt, netwerk en zelforganisatie. De verschillende invulling daarvan is te zien in afbeelding 2. Tot in de jaren tachtig was de overheid in *the lead* met een hiërarchische, overheidsgestuurde beleidsfilosofie. Daarna volgde een neo-liberaal politiek tijdvak dat leidde tot decentralisaties, privatiseringen en een marktgerichte benadering van de woningmarkt. Het 'klapstuk': het ministerie van VROM werd in 2015 opgeheven. In de afgelopen jaren is de reflectie hierop dat het sturingsmodel van de markt niet tot gewenste effecten leidt. Wonen is voor veel mensen onbetaalbaar geworden. Dat zien gemeenten ook. In de praktijk zijn daarom allerlei samenwerkingsvormen tussen markt en overheid zichtbaar. De Zeeuw en Verdaas (2020) beschrijven dat haarfijn in hun 'hybride sturingsconcept'. Zij tonen echter aan dat een dialoog niet altijd resulteert in een breder gedragen of betere oplossing. En als dat duidelijk wordt, is de publieke opinie dat 'meer regie' van de overheid nodig is. Dat is precies wat er nu gebeurt in Nederland.



Sturingsmodel (ideaaltypisch)	Hiërarchie	Markt	Netwerk	Zelforganisatie
Typering	Bureaucratisch, topdown	Commercieel, Bedrijfsmatig	Samen, integraal	Organisch, bottom-up
Sturingsprincipe	Coördinatie door gezag	Coördinatie door transactie	Coördinatie door vertrouwen	Coördinatie door betrokkenheid
Bestuurskundige termen en concepten	Klassiek beleidsontwerp, <i>Public administration</i>	Prestatiesturing, <i>New Public Management</i>	Alliantievorming-samenwerking, <i>Network governance</i>	Actief burgerschap, sociaal ondernemerschap <i>Societal resilience</i>
Focus woningbouwbeleid	Kwantiteit, betaalbaarheid	Concurrentie, marktconformiteit	Kwaliteit, integraliteit	Zelfbouw, particulier initiatief
Sturingsfilosofie gebiedsontwikkeling	Beleidsgestuurd, planmatig	Eigendomsgestuurd, neoliberal	Netwerkgestuurd, strategisch	Zelfsturing, incrementeel
Rol overheid	Rechtmatig	Presterend	Samenwerkend	Responsief
Rol burger	Kiezer	Consument	Kenner	Producent
Instrumenten	Regels, procedures, (inzet van) middelen	Contract, opdracht, prestatie-meting, monitoring, benchmarking	Interactie ('elkaar opzoeken'), convenant, akkoord, verklaring	Initiatieven ruimte, ondersteuning en/of aandacht geven
Normen	Zorgvuldige afweging en toetsing, democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, verantwoording, <i>compliance</i>	Efficiëntie en effectiviteit, klantgerichtheid, inputoutput legitimatie, <i>performance</i>	Flexibiliteit, rolvastheid, vertrouwen, proceslegitimatie erkenning van afhankelijkheden <i>collective value</i>	Open staan voor dynamiek en variëteit, vrijwilligheid, participatieve/directe legitimatie, <i>social impact</i>
Organisatievormen	Publieke organisaties, agentschappen	Grond en ontwikkel-bedrijven of maatschappijen	Coöperaties, allianties, stichtingen	Geen/informeel
Machtscontrole via	Verkiezingen, parlement/raad, maatschappelijk debat	Marktwerking, aandeelhouderschap, toezicht	Zelfregulering, partnerschap, conformiteit	Zeggenschap, activisme/actievoering sociale goed/afkeuring
Krachten	Effectieve levering van publieke goederen en diensten, <i>good governance</i>	Efficiënt, prestatiegericht, creatief, transparant	Integrale beleids-realisatie, borging van gezamenlijke waarden	Maatwerkoplos-singen en diensten, empowerment van burgers en gemeenschap
Zwaktes	Inefficiëntie, frag-mentatie ( <i>silos and slabs</i> ), geen ruimte voor maatwerk en innovatie	Hyperfragmentatie, perverse prikkels, normvervaging, opportunisme	Hoge transactie-kosten, gebrek aan transparantie, exclusiviteit	Ongelijkheid, overschatting van zelforganiserend vermogen, gebrek aan continuïteit

Ideaaltypische sturingsmodellen (Verdaas & de Zeeuw, 2020)

## De mate van sturing in Zwolle

Binnen gebiedsontwikkelingen gaat de gemeente Zwolle vooral netwerk-sturend te werk. Zwolle werkt stadsbreed samen met marktpartijen. Dit is een bewuste keuze. Stadsbreed is de aanpak vergelijkbaar en ook voor marktpartijen herkenbaar. Hierbij positioneert de gemeente zich in een netwerk waarbij zij samenwerken binnen een coalitie. Door in te zetten op een coalitievorming wordt het thema betaalbaar wonen realiseerbaar omdat de projectgebieden groter worden. Hierdoor kunnen plussen en minnen worden verevend, onafhankelijk van bijvoorbeeld grondposities. Daarnaast is ‘Jouw Stukje Zwolle’ een voorbeeld van hoe de burger een rol heeft in de sturing.

Een voordeel dat Jos Dijcker ziet binnen deze mate van sturing is dat er veel samen opgepakt wordt met stakeholders zoals vastgoedeigenaren, maatschappelijke partners en andere mensen uit de stad. Hierdoor zie je dat je betere plannen en meer draagvlak krijgt. Een nadeel is de afhankelijkheid die met een netwerk-gestuurd model gepaard gaat. Sommige vraagstukken in het ontwikkelprogramma vragen om meer regie vanuit de overheid. Incidenteel wordt in Zwolle alsnog een WVG (Wet Voorkeursrecht Gemeenten) gevestigd of neemt de gemeente initiatief voor het toevoegen van een mobiliteitshub, omdat de markt onvoldoende perspectief ziet om dit te doen. In deze gevallen wordt er in een laat stadium een koerswijziging met veel impact doorgevoerd. Het zou wellicht eenvoudiger en efficiënter zijn geweest om aan de voorkant al meer regie te nemen.

## **Wat hebben we geleerd uit de confrontatie tussen theorie en praktijk?**

In het ontwikkelprogramma Stadshart Zwolle zijn meerdere interpretaties van inclusieve gebiedsontwikkeling te herkennen. De mate van sturing door de gemeente Zwolle in het stadshart is duidelijk *netwerk-sturend*, vanwege de vele partijen die deel uitmaken van en verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling. Daarbij zijn twee belangrijke ontwikkelpunten herkenbaar:

1. In een vroegtijdig stadium bewust een keuze maken voor het sturingsmodel die de gemeente hanteert en hierop tijdens het proces van gebiedsontwikkeling periodiek reflecteren. Hiermee kun je de verwachtingen richting de gemeentelijke organisatie, marktpartijen en de samenleving eerder en beter uitspreken. En dat zorgt voor een efficiënter proces van de gebiedsontwikkeling.
2. Als de overheid betaalbaar wonen echt wil garanderen, zijn hiervoor ook effectieve hiërarchische sturingsinstrumenten nodig. Coalitievorming met de markt zorgt wel voor draagvlak maar niet als vanzelf voor een betaalbaar woonproduct als de marktomstandigheden tegen zitten.

Bronnen:

Janssen, C. (2019). Zeven interpretaties van inclusieve gebiedsontwikkeling. Verkregen van,

<https://www.g gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zeven-interpretaties-van-inclusieve-gebiedsontwikkeling/>

Gemeente Zwolle. (2022). Ontwikkelprogramma Ons Stadshart van Morgen.,  
<https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/041ae792-b826-4a8e-8317-61f7cbef20e8?documentId=ce2c5aa7-a97f-42f0-853a-8bf0defdd4f8&agendaItemId=53c3c9a6-73c4-4e7b-a57e-e80ea852493b>

Verdaas, J.C., & de Zeeuw, W.C.T.F. (2020). Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film: Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland. TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.  
[https://issuu.com/gebiedsontwikkeling.nu/docs/sturingsconcept\\_digitaal](https://issuu.com/gebiedsontwikkeling.nu/docs/sturingsconcept_digitaal)