

Experimenten in de binnenstad

Sturen of loslaten?

Theo de Bruijn / Carola Hoogland
(definitieve versie, 8 april 2016)

LEAD

Er klinkt een luide roep om een faciliterende rol voor overheden. Maar wat betekent dat eigenlijk in de praktijk? In Twente nodigen gemeenten andere partijen uit om invulling te geven aan een vitale binnenstad. In dit artikel plaatsen we dit voorbeeld van een concreet experiment in het licht van theorieën over netwerksturing. Slagen de gemeenten er inderdaad in om faciliterend te zijn? Is het experiment geslaagd?

1. Binnensteden onder druk

De winkelleegstand is in binnensteden sterk toegenomen in de afgelopen 10 jaar. Verrassenderwijs is de leegstand in 2015 licht gedaald maar het is aannemelijk om uit te gaan van blijvende en toenevende druk op binnensteden, blijkend ook uit de recente golf van faillissementen. Het is realistisch om te veronderstellen dat er teveel winkelloppervlak is in binnensteden. Vitale binnensteden vragen daarmee om een nieuw perspectief, waarin op een andere manier naar kwaliteiten wordt gekeken en ruimte wordt gecreëerd voor andere functies dan alleen winkelen. Dat vraagt ook om nieuwe huurregimes, transformatie van bestaand vastgoed en een andere inrichting van de openbare ruimte. Nu gemeenten minder financiële ruimte hebben, wordt daarbij nadrukkelijk de samenwerking gezocht met andere partijen, met name private. Een begrip dat daarbij vaak gehoord wordt is spontane stad: organische stedelijke ontwikkeling waarbij initiatieven vanuit de samenleving voorop staan en waarbij de overheid veel meer een faciliterende rol speelt. We zien op tal van plekken overheden, en andere partijen, experimenteren met nieuwe initiatieven en nieuwe samenwerkingsvormen. Binnensteden vormen in het licht van bovenstaande een interessant domein om zicht te krijgen op actuele experimenten in de ruimtelijke ontwikkeling.

In dit artikel plaatsen we spontane stad in het perspectief van moderne theorieën over sturen in netwerken, beschrijven we een concreet experiment in Netwerkstad Twente en beschouwen we de potentie van spontane stad in het licht van de opgaven in binnensteden. Wat levert varen op spontaniteit op? Hoe stuur je op spontaniteit?

2. De spontane stad

De uitdagingen in de binnenstad zijn zo omvangrijk dat gemeenten in toenemende mate steun zoeken bij andere partijen (Buitelaar et al. 2012). Bovendien wordt een beroep gedaan op het eigen initiatief en creativiteit van die partijen. De spontane stad is een marktplaats waar vraag en aanbod vorm geven aan het stedelijke karakter (Urhahn 2010). Spontane stad hangt daarbij samen met concepten als bottom-up, zelfsturing, communitybuilding, en organische gebiedsontwikkeling. Het doel is om meer verantwoordelijkheid te geven aan niet-overheidspartijen waarbij de gemeente zelf een meer faciliterende rol speelt.

In tegenstelling tot gebiedsontwikkeling oude stijl wordt bij de spontane stad niet gewerkt met masterplannen en eindbeelden. Veeleer wordt een raamwerk gecreëerd waarbinnen veel vrijheid van handelen is zodat flexibel op kansen en veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld. De schaal waarop wordt gewerkt is klein. In plaats van een eenmalige, grootschalige, projectmatige ingreep, wordt gefocust op een langduriger proces waarin stapsgewijs stukje bij beetje een gebied een transformatie ondergaat. Een experiment als de spontane stad vraagt om een nauwe samenwerking met andere partijen die in die stad actief zijn: burgers, ondernemers, woningcorporaties, vastgoedeigenaren. Dat betekent een andere rol en wijze van werken. Het doel is het lostrekken van initiatieven, realiseren van onderaf, ideeën verder helpen etc. De overheid zou daarbij veel meer naast de initiatiefnemer moeten gaan staan. De rol van de gemeente hierbij wordt omschreven als faciliterend, maar wat betekent dat eigenlijk?

3. Sturen in netwerken

Veel overheidsbeleid wordt uitgevoerd in een krachtenveld van wederzijds afhankelijke, maar relatief autonome overheden en private organisaties (De Bruijn 2014). Samenwerking kan de effectiviteit van beleid bevorderen, draagvlak geven, extra financiële mogelijkheden bieden en extra kennis inbrengen. De spontane stad vraagt om meer: het plaatst de overheid in een netwerk van partijen die gezamenlijk vorm en inhoud geven aan het sturingsarrangement, en daarmee de spontane stad. Nieuwe samenwerkingsvormen op basis van gelijkwaardigheid zijn hierbij in opkomst (Franke et al., 2015)

Opereren in een netwerk vraagt van overheden een bezinning op de vraag welke actoren een rol kunnen en willen spelen. De overheid speelt zelf een beperkte inhoudelijke rol. Zij concentreert zich op het samenbrengen van de relevante maatschappelijke groepen en het interveniëren in bestaande netwerken. De overheid moet daarbij openstaan voor de visies van de andere partijen in het netwerk. De aandacht verschuift geleidelijk van de inhoud van het te voeren beleid (het *beleidsontwerp*) naar het *beleidsproces* waarin gezamenlijk naar een oplossing wordt toegewerkt.

Tabel 1: Verschillen tussen een inhoudelijk beleidsontwerp en een procesontwerp (gebaseerd op De Bruijn et al., 2002)

	<i>Inhoudelijk beleidsontwerp</i>	<i>Procesontwerp</i>
<i>Kernelement in analyse</i>	inhoudelijke analyse van beleidsprobleem	analyse van welke groepen betrokken zijn
<i>Focus van ontwerp</i>	beïnvloeden van factoren die probleem veroorzaken	beïnvloeden van actoren die betrokken zijn
<i>Kern van beleidsprobleem</i>	wordt vooraf zo concreet mogelijk aangegeven	wordt omschreven, maar kan gedurende het proces veranderen
<i>Kernelement van het ontwerp</i>	inhoudelijke oplossing voor het beleidsprobleem	proces dat tot een gedeelde oplossing leidt

Sturen in netwerken gaat ervan uit dat het beleid tot stand komt in interactie tussen een groot aantal, wederzijds afhankelijke, partijen. Samenwerken is niet eenvoudig en komt niet spontaan tot stand (Klijn en Koppenjan 1997). Het vraagt om netwerkmanagement dat niet gericht is op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop en zorg voor de relaties tussen actoren (Koppenjan et al, 1993).

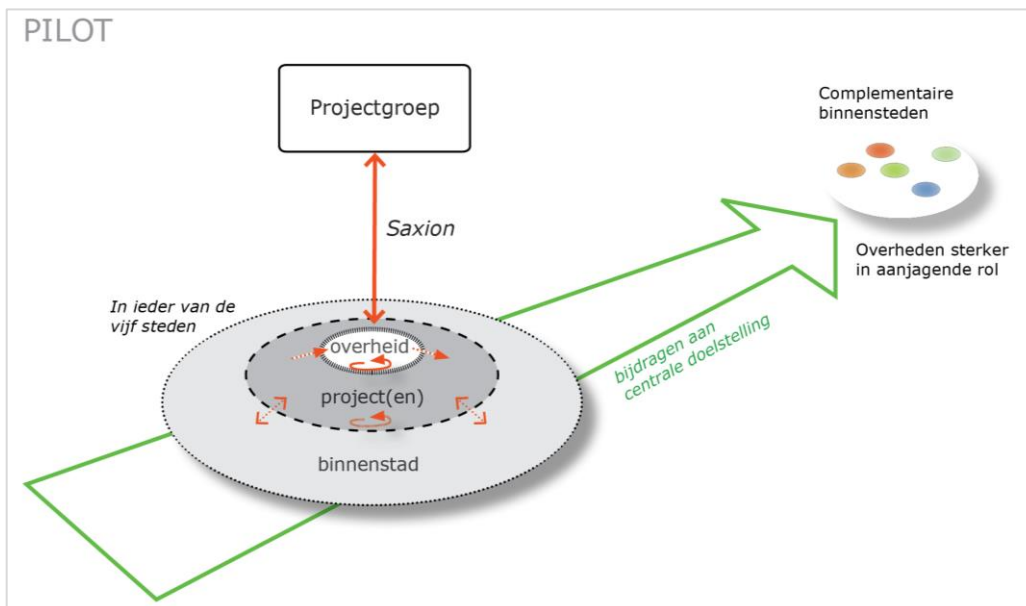
Vertaald naar spontane stad betekent dat een belangrijke rol voor gemeenten: het actief bevorderen dat netwerken worden gevormd waarin partijen elkaar kunnen ontmoeten, ideeën kunnen delen en gezamenlijk tot nieuwe initiatieven komen. Zo nodig kan financiële stimulering ook een rol spelen. Naast het zich richten op initiatiefnemers en hun activiteiten is er nog een belangrijke rol voor gemeenten: externe integratie. Initiatieven vanuit de samenleving kunnen op gespannen voet staan met bestaande beleidskaders. Het actief meewerken met initiatiefnemers en waar nodig en mogelijk ruimte bieden buiten deze kaders is van belang om initiatieven van onderop niet bij voorbaat te laten stranden. Minder sturen en meer loslaten betekent dus zeker niet 'niets doen'. Integendeel, het vraagt om actief te verkennen wie er bij betrokken is, hoe deze partijen ook betrokken kunnen worden bij een aanpak, wat de motieven zijn van deze partijen en hoe deze motieven bediend kunnen worden zodat gezamenlijk een effectieve aanpak kan worden ontwikkeld. Dat proces gericht op het betrekken van andere partijen wordt gezien als de kern van het beleid. Het beleidsproces verloopt daarmee op een andere manier en met een andere focus dan bij een inhoudelijk beleidsontwerp (De Bruijn 2014).

4. De pilot spontane binnenstad

Ook de binnensteden in Twente staan onder druk; de een nog meer dan de ander. Zorgen zijn er over leegstand en het weglekken van koopstromen naar grootschalige winkelgebieden in de randen van de stad. Met name Plein Westermaat bij Hengelo is hier een voorbeeld van. In de slipstream van IKEA hebben ook witgoedwinkels, bouwmarkten en sportwinkels hier grote vestigingen geopend. Dat zet extra druk op de naburige binnensteden.

Met de pilot 'Spontane Binnenstad' van Netwerkstad Twente beogen de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal een impuls te geven aan initiatieven van ondernemende bewoners en maatschappelijke ondernemers, die positief bijdragen aan de kwaliteit van de binnensteden. Iedere binnenstad kent daarbij een eigen profiel. Initiatieven die bijdragen aan versterking van dit profiel, en die leiden tot een structureel positief effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de binnenstad komen in aanmerking voor een stimuleringsbijdrage vanuit de regeling. De regeling wordt financieel en inhoudelijk ondersteund door de provincie Overijssel.

De pilot is vormgegeven vanuit het principe van spontane binnenstad. Dit zien de betrokken overheden ook als een experiment ten aanzien van hun eigen rol. Bij de presentatie van de regeling sprak de toenmalige gedeputeerde over "leren om op handen te zitten". Op deze wijze wordt beoogd de betrokkenheid van belangrijke partners bij het versterken van de kwaliteit en beleving van de stad te stimuleren.



Figuur 1: De pilot Spontane Binnenstad als middel om doelstellingen te bereiken (bron: Saxion)

De stimuleringsregeling is bij aanvang opgedeeld in verschillende tranches voor uitvoering. De eerste tranche van de stimuleringsregeling binnen de pilot Spontane Binnenstad heeft 15 nieuwe initiatieven opgeleverd verdeeld over de vijf steden binnen de Netwerkstad Twente. Een vijftal initiatieven is gestart rond een fysieke ingreep gericht op een kwaliteitsimpuls in de openbare ruimte (onder meer herinrichting Marktplaats in Borne en de Noorderhagenstraat in Enschede). Vier andere initiatieven zijn meer gericht op vernieuwende activiteiten/evenementen in de binnenstad, zoals de schommelinstallatie Wannaplay op de Oude Markt in Enschede of de wekelijkse Boeskoolmarkt in Oldenzaal. Ook is een aantal initiatieven ingediend die zich richten op het transformatieproces in binnensteden. De GameChangeKaravaan uit Hengelo en de Stadsmakers uit Enschede zijn daar voorbeelden van. Deze initiatieven bieden vooral handvatten voor nieuwe manieren van samenwerken.

De eerste tranche van de regeling is uitgebreid geëvalueerd. Op basis daarvan is besloten om voor het vervolgtraject van de regeling de vooraf vastgestelde tranche-opdeling los te laten. Initiatieven worden vanaf juni 2015 beoordeeld via een doorlopende tenderregeling. Deze heeft tot het voorjaar van 2016 aanvullend nog 8 initiatieven opgeleverd.

De praktische uitvoering van de regeling vindt sindsdien plaats vanuit het daartoe ingerichte werk-atelier. Dit atelier biedt niet alleen het podium voor initiatiefnemers om hun ideeën voor de binnenstad te pitchen. Het atelier vormt ook het platform van waaruit kenniscafés worden georganiseerd en waarbinnen samengewerkt wordt met kennispartners om gezamenlijk het leertraject vorm te geven. Vanuit het werkatelier wordt toegewerkt naar een Community of Practice: een omgeving waar partijen elkaar ontmoeten, ideeën delen en gezamenlijk tot initiatieven komen die vervolgens ondersteund kunnen worden vanuit de gemeenten.

5. Bevindingen

Binnen de pilot spontane binnenstad willen lokale overheden experimenteren vanuit een andere overheidsrol, die van aanjager en facilitator van het proces. Van belang daarbij is de manier waarop

gecommuniceerd wordt, de wijze waarop het proces wordt vormgegeven, waar men in de praktijk tegenaan loopt en op welke wijze daarop geanticipeerd wordt.

Van projectencarroussel naar structurele tendering

De beoogde organische gebiedsontwikkeling binnen het principe van spontane stad vraagt om een andere manier van organiseren van het proces. Veel gemeenten zijn eraan gewend geraakt om ruimtelijke ontwikkelingen als project aan te pakken. Ook de stimuleringsregeling van deze pilot is in de eerste tranche qua uitvoering ingezet met een duidelijk begin- en eindpunt, een eindbeeld, een inhoudelijke profilering van de vijf betrokken steden, een projectleider, en een budget waaruit de initiatieven financiële ondersteuning krijgen. Echter, in het geval van organische gebiedsontwikkeling is veel meer sprake van een proces. Er is geen duidelijk eindpunt en eindbeeld. Het is onduidelijk of en wanneer de initiatieven plaats zullen vinden, en wanneer en welke vormen die gaan aannemen. Bij de evaluatie is geconstateerd dat de initiële uitvoeringspraktijk onvoldoende paste bij de gewenste sturingsfilosofie van spontane stad. De uitvoering van de pilot vindt daarom sindsdien plaats vanuit het daartoe ingerichte werkatelier. Geprobeerd wordt om zo het proces meer centraal te stellen en een minder inhoudelijke, projectgeoriënteerde rol te spelen.

Uit het stadhuis, in de stad

De regeling Pilot Spontane Binnenstad is bedoeld om initiatieven van buiten verder te helpen en te ontdekken wat er in een veranderende realiteit nodig is om tot realisatie te komen. Dat betekent ook dat de regeling er voor initiatiefnemers van buiten is, en niet iets is van de lokale overheid. Qua aanpak en inrichting vraagt dat om een andere werkwijze, door anders te organiseren en in te richten. De gemeentelijke organisatie is nog niet altijd volledig ingericht op het managen van dergelijke ruimtelijke processen, waar ze niet zelf primair aan zet is. Initiatiefnemers lopen soms alsnog aan tegen een toetsende rol vanuit de gemeente, bijvoorbeeld vanuit het bestemmingsplan. Het omvormen van het gehele gemeentelijke apparaat is een lastige opgave.

Naast elkaar gaan staan

De pilot Spontane Binnenstad is erop gericht om te leren gedurende de uitvoering binnen een lerend netwerk. Het onderhouden van contacten blijkt van belang om wederzijds vertrouwen tussen initiatiefnemer en gemeente op te bouwen en om verscheidene (mogelijke) initiatiefnemers aan elkaar te koppelen en daarmee initiatieven mogelijk te maken of onverwachte mogelijkheden te genereren. Dat is een belangrijke les gebleken.

6. Potentie van spontane stad voor binnensteden

Als we de bevindingen afzetten tegen de principes van netwerksturing, wat vinden we dan? Wat kunnen we leren, ook voor gemeenten buiten Twente? Zien we gemeenten die zich richten op collectieve probleemoplossing, op relatiemanagement tussen en met betrokken partijen? Een gemeente die terughoudend is ten aanzien van de inhoud van het beleid? Hier passen genuanceerde oordelen. Het experiment in de pilot is nog gaande, en het leerproces is evident. Het opstellen van een profiel voor de vijf betrokken binnensteden is een element dat minder goed past. Die profielen zijn niet de uitkomst van verkenningen samen met andere partijen, maar zijn aan de voorkant meegegeven en verwoord als wenselijke eindbeelden. Hier had een meer terughoudende rol gepast. Ook het projectgerichte karakter past minder. Bij het zoeken naar samenwerking valt op dat een redelijk passieve houding wordt aangenomen. Het initiatief ligt geheel bij de ander: een initiatiefnemer is welkom om een verzoek tot (financiële) ondersteuning in te dienen. Daarmee lijkt de pilot, zeker in de eerste

tranche, meer op een subsidieregeling dan op netwerksturing. De uitvoeringspraktijk tijdens de tweede tranche is wel interactiever. Ook elementen als de stadscafés waar initiatiefnemers en overheden elkaar kunnen ontmoeten zijn interessante ingrediënten. De verbinding tussen die netwerk-bijeenkomsten en de uitvoeringspraktijk van de pilot lijkt echter nog los. Het nadrukkelijker op elkaar betrekken daarvan biedt kansen op het daadwerkelijk creëren van een Community of Practice.

Binnensteden, met name die buiten de Randstad, verkeren in zwaar weer. Traditionele, op inhoud gerichte sturing volstaat niet. Immers, een vitale binnenstad kan je niet voorschrijven. Nodig is het aansluiten op creatieve ideeën van burgers en ondernemers. Dit betekent niet dat gemeenten niks hoeven doen, integendeel. Het losweken en faciliteren van initiatieven vraagt de nodige inspanning. Gemeenten kunnen initiatiefnemers op verschillende manieren faciliteren: communicatief, organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch.

De spontane stad betekent dus niet 'op je handen zitten'. De kunst is om meer los te laten door anders te sturen en het proces van samenwerking centraal te zetten. Loslaten én sturen dus. Aanzetten daartoe vinden we daarmee terug in de Pilot Spontane Binnenstad. Dat er nog een weg te gaan is, is ook duidelijk. Het experiment biedt in ieder geval kansen om te leren hoe die rol van gemeenten er concreet uit kan zien.

Auteurs

Theo de Bruijn (t.j.n.m.debruijn@saxion.nl) en Carola Hoogland (c.hoogland@saxion.nl), lectoraat Duurzame Leefomgeving. Dit lectoraat richt zich op het leren van innovatieve ideeën als basis voor bruikbare en praktische oplossingen die de kwaliteit van de leefomgeving versterken, nu en in de toekomst. De Bruijn is daarnaast partner bij IAA Architecten en directeur van de afdeling Stedenbouw en Landschap.

Literatuur

Koppenjan J., J.A. de Bruijn en W. Kickert (1993), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, VUGA, Den Haag

Bruijn, J.A. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (2002), Procesmanagement, Academic Service, Amsterdam

Bruijn, T. de, (2014), Beleid voorbereiden in netwerken, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (2014), Overheidsbeleid 9^e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn

Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel, J. Tennekes (2012), Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling, Uitgeverij PBL Den Haag

Franke, S., J. Niemans en F. Soeterbroek (2015), Het nieuwe stadmaken; Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld, Trancity, Haarlem

Klijn, E. en J. Koppenjan (1997), Beleidsnetwerken als theoretische benadering, in: Beleidswetenschap, jrg. 11 nr. 2

Urhahn, G. (2010), De Spontane Stad, BIS Publishers, Amsterdam